

Abschiebungshaft 3.0

Abschiebungsgefangene waren lange Zeit gemeinsam mit Strafgefangenen untergebracht. Der Europäische Gerichtshof beendete diese europarechtswidrige Praxis 2014. Nun plant das Bundesinnenministerium erneut, Abschiebungs- und Strafhäftlinge wieder zusammenzulegen. Über einen Plan, der der Willkür Tür und Tor öffnen würde. Von Dieter Müller.

Die Abschiebungshaft in Deutschland hat schon einige Entwicklungen durchlaufen, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. In den späten 1990er-Jahren wurden bundesweit noch 20.000 bis 25.000 Betroffene jährlich zur Sicherung ihrer Abschiebung in Haft genommen. Eine Unterbringung in speziellen Haftanstalten mit entsprechend gelockerten Vollzugsbedingungen praktizierten damals nur einige wenige Bundesländer zum Beispiel Berlin und Brandenburg. Immerhin gingen die Zahlen stetig zurück. In den Jahren 2005, 2006 und 2007 waren es noch jeweils 9.000 bis 10.000 Betroffene¹. Die Haftbedingungen blieben jedoch weiterhin restriktiv in denjenigen Bundesländern – wie Bayern – in denen Ausreisepflichtige in normalen Justizvollzugsanstalten (JVAs), also zusammen mit Untersuchungs- und Strafgefangenen, untergebracht wurden.

Pläne für eine ‚geordnete Rückkehr‘

Eine Zäsur – sowohl hinsichtlich der Zahlen wie auch der Haftbedingungen – markierte der Sommer 2014. Zum einen beendete der Europäische Gerichtshof (EuGH) die seit Inkrafttreten der EU-Rückführungsrichtlinie im Dezember 2010 europarechtswidrige deutsche Praxis der Unterbringung von Abschiebungsgefangenen in normalen JVAs. Zum anderen stellte der Bundesgerichtshof vor dem Hintergrund der Dublin-III-Verordnung fest, dass die Annahme von Fluchtfahrt ihre Grundlage in objektiven, gesetzlich fest-

gelegten Kriterien haben muss, also die Generalklausel des „begründeten Verdachtes“ nicht (mehr) für eine Inhaftierung ausreicht. Diese beiden Entscheidungen sorgten für einen rapiden Rückgang von Inhaftierungen: Zum einen, weil einige Bundesländer (noch) nicht über spezielle Abschiebungshafteinrichtungen verfügten, zum anderen, weil im Aufenthaltsgesetz die Fluchtfahrt nicht ausreichend konkretisiert war. Die Zahl der Abschiebungsgefangenen sank 2014 vermutlich bundesweit unter 1.000. Doch schon 2015 stieg sie wieder auf rund 1.800 an. 2018 befanden sich nach Schätzungen über 5.000 Menschen in Abschiebungshaft².

Jetzt stehen wir möglicherweise vor einer neuen Welle von Inhaftierungen. Das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) hat im Februar 2019 einen Referent*innenentwurf für ein sogenanntes „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ vorgelegt. Darin plant es eine Erhöhung der derzeit rund 400 Plätze in speziellen Abschiebungshafteinrichtungen und eine unbestimmte Zahl in herkömmlichen Gefängnissen. Das in der Rückführungsrichtlinie festgelegte und durch den EuGH bestätigte Trennungsgebot von Straf- und Abschiebungshaft will das BMI mit Hinweis auf Artikel 18 der Richtlinie aufheben, „bis die Kapazität an Abschiebungshaftplätzen ausreichend“ sei, was „aufgrund der eingeleiteten Maßnahmen derzeit zum 30. Juni 2021 zu erwarten“ sei. Artikel 18 erlaubt in Notlagen die Inhaftierung in üblichen Gefängnissen. Als Notlage wird dort „eine außergewöhnlich große

Eine neue Welle von Inhaftierungen?

Zahl von Drittstaatsangehörigen, deren Rückkehr sicherzustellen ist“ und eine „unvorhersehbare[n] Überlastung der Kapazitäten der Haftenrichtungen“ definiert. Das BMI behauptet nun, dass diese Voraussetzungen vorlägen, denn es seien in den Jahren vor 2015 aufgrund rückläufiger Zahlen Haftkapazitäten abgebaut worden. Mit der Ankunft der hohen Zahl von Schutzsuchenden in 2015 habe man dann zuerst einmal Kapazitäten zur Versorgung der Neuankommenden schaffen müssen. Erst nach Beendigung der Ausnahmesituation habe man mit dem Ausbau von Haftkapazitäten beginnen können; bundesweit gebe es 405 Plätze. Das sei zu wenig.

Das BMI erwähnt wohlweislich nicht, dass seit Inkrafttreten der EU-Rückführungsrichtlinie im Dezember 2010 genug Zeit gewesen wäre, spezielle Abschiebungshaftanstalten in den einzelnen Bundesländern einzurichten. Tatsächlich hatte es erst ein Jahr mit der Umsetzung der Richtlinie gewartet und dann eine recht abenteuerliche Anpassung von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie vorgenommen. Der Begriff „Mitgliedsstaaten“ wurde umgedeutet in „Länder“, gemeint waren nun Bundesländer. Somit konnten die Bundesländer, in denen keine speziellen Abschiebungshafteinrichtungen zur Verfügung standen, weiterhin Strafvollzugsanstalten dazu nutzen – zumindest solange, bis der EuGH diese Praxis 2014 abstellte. Die Aussage des BMI, es habe vor 2015 Kapazitäten abgebaut, stimmt also nicht. Vielmehr hatte es keine Kapazitäten aufgebaut und darauf gesetzt, dass es mit seiner eigenwilligen Auslegung der europäischen Vorgaben durchkommen werde.

Normales Leben minus Freiheit

In Bayern startete der *Jesuiten-Flüchtlingsdienst* (*Jesuit Refugee Service*, kurz JRS) bereits im Herbst 2013 mit Blick auf die anstehende EuGH-Entscheidung in enger Zusammenarbeit mit vier Anwält*innen eine Serie von Haftbeschwerden. Im Laufe von zwei Monaten setzten bayerische Amts- und Landgerichte wegen der zu klärenden Rechtsfrage in etwa 60 Fällen die Haft aus. Das bayerische Innenministerium sah sich daher gezwungen, noch vor der EuGH-Entscheidung eine eigene Abschiebungshaftanstalt einzurichten. Ende November 2013 wurde dazu die JVA Mühldorf mit 82

Haftplätzen in Betrieb genommen, davon 14 für Frauen. 2017 wurde sie durch die JVA Eichstätt mit 96 Haftplätzen ersetzt, davon zehn für Frauen. Im Frühjahr 2018 kam die JVA Erding mit 24 Haftplätzen nur für Männer hinzu.

Nun sieht es so aus, als wolle das BMI erneut versuchen, die Vorgaben der Rückführungsrichtlinie zu umgehen. Im Gesetzesentwurf heißt es lapidar: „Es gilt [bis zur Deckung des Bedarfs an Abschiebungshaftplätzen] eine Rechtslage vor Umsetzung der Rückführungs-Richtlinie. Demnach kann Abschiebungshaft in sämtlichen Haftenrichtungen vollzogen werden. Eine Trennung der Abschiebungshaftgefangenen von Strafgefangenen ist nicht vorgeschrieben. Eine Trennung ist auch nicht innerhalb einer Haftanstalt vorgeschrieben.“

Es sieht so aus, als wolle das BMI versuchen, die Rückführungsrichtlinie zu umgehen

Um zu verstehen, was das für Abschiebungshaftgefangene bedeuten würde, muss man sich einige Details aus dem Haftalltag von Strafgefangenen, zum Beispiel in der JVA München-Stadelheim und von Abschiebungshaftgefangenen, zum Beispiel in der JVA Eichstätt, näher anschauen. Telefonieren dürfen die Inhaftierten in Stadelheim nur nach Anmeldung über den Sozialdienst und selten länger als 5-10 Minuten im Monat. In Eichstätt hingegen können sie in ihren Zellen mit dort installierten Festnetzapparaten jeden Tag 30 Minuten telefonieren. Fernseher müssen Häftlinge in Stadelheim gegen eine monatliche Gebühr von 20 Euro mieten. In Eichstätt hingegen stehen sie in jedem Haftraum kostenfrei zur Verfügung. Die Besuchszeiten sind überraschenderweise fast gleich kurz: in Stadelheim zwei Stunden, in Eichstätt lediglich drei Stunden monatlich. Nimmt man zum Vergleich jedoch eine Abschiebungshafteinrichtung in einem anderen Bundesland, etwa Büren in Nordrhein-Westfalen oder Ingelheim in Rheinland-Pfalz, so zeigen sich auch hier große Unterschiede: In Büren sind Besuche täglich von 9-19 Uhr möglich; in Ingelheim gibt es keine festen Zeiten, man muss sich lediglich anmelden und der Besuchsraum muss frei sein. Das wirft natürlich die Frage auf, warum es auch innerhalb des Vollzuges von Abschiebungshaft von einem Bundesland zum anderen so erhebliche Differenzen gibt. Inhaftierte in Ingelheim etwa dürfen ihr Smartphone nach Versiegelung der Kamera behalten, in den meisten

(Gleichheit vor dem Gesetz)

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Unterschied Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. Alle haben Anspruch auf gleichen Schutz gegen jede Diskriminierung, die gegen diese Erklärungen

Artikel 5
(Verbot von Folter)

Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

Artikel 9
(Schutz vor Verhaftung und Ausweisung)

Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes

Artikel 2
(Verbot der Diskriminierung)

Jeder hat Anspruch auf das in dieser Erklärung
enthaltene Recht und Freiheiten ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politische oder sonstiger Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand.

(Gleichheit)

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Unterschied Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz.

Artikel 9
(Schutz vor Verhaftung und Ausweisung)

Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes

Artikel 5
(Verbot von Folter)

Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

Dieter Müller
*ist Jesuitenbruder
und besucht im
Auftrag des Jesuiten
Flüchtlingsdienstes
wöchentlich die
Abschiebung-
shaftseinrichtungen
in Eichstätt und
Erding*

anderen Einrichtungen ist das streng verboten. Auch die Möglichkeit des Internetzugangs oder des Versands von Faxen besonders an Anwält*innen, was bei Rechtsmittelfristen sehr wichtig ist, wird bundesweit nicht einheitlich gehandhabt.

Haftvollzug – ob Straf- oder Abschiebungshaft – ist Ländersache. Die meisten Bundesländer haben bereits ein Abschiebungshaftvollzugsgesetz; andere, wie Bayern, praktizieren einen gelockerten Vollzug in Anlehnung an das Strafvollzugsgesetz, geregelt über die Hausordnung oder einfach über Anweisungen an das Personal. Von dem Grundsatz „Abschiebungshaft ist normales Leben minus Freiheit“³ sind die Bundesländer jedoch alle noch mehr oder weniger weit entfernt.

Der Bund der Strafvollzugsbediensteten warnt vor einer Überlastung des Justizvollzugs

anstellen alle möglichen weiteren Gefängnisse regelmäßig aufzusuchen, wäre nicht einmal sicher, ob kommuniziert werden würde, wo Abschiebungshäftlinge im Einzelnen untergebracht wären. In Bayern war dies jedenfalls früher nicht klar. Der JRS würde dann wohl über die Gefängnisseelsorger*innen versuchen, Kontakte zu Betroffenen herzustellen, um Beratung anbieten und Rechtshilfe vermitteln zu können. Und um durch Haftbeschwerden möglichst schnell den EuGH erneut mit der Frage des Trennungsgedots und der vom Innenministerium behaupteten „Notlage“ nach Artikel 18 zu konfrontieren.<

Ein Austausch zwischen Not und Elend

¹ vgl. Antwort auf Große Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 16/11384

² vgl. Antwort auf Große Anfrage der Fraktion Die Linke, Drucksache 19/5817

³ Percy McLean, Erster Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte 2002-2003

Eine Inhaftierung in üblichen Gefängnissen würde nun wieder Tür und Tor für Einschränkungen aller Art öffnen. Kirchliche Stimmen haben eine solche Praxis schon früher kritisiert: „Angesichts des großen rechtlichen Unterschiedes zwischen Abschiebe- und Strafhaft ist dies [eine gemeinsame Unterbringung] kaum begründbar. Dies gilt umso mehr, als Abschiebehaftlinge sich ohnehin in einer besonders schwierigen und hilflosen Lage befinden.“ (Die deutschen Bischöfe Nr. 84, März 2006). Auch von anderer Seite kommen Einwände gegen die Zusammenlegung von Straf- und Abschiebungsgefangenen, nämlich vom Bund der Strafvollzugsbediensteten. Dieser warnt vor einer Überlastung des Justizvollzugs. Es fehle an Geld, Personal und in vielen Bundesländern an Haftplätzen. „Der Vorstoß, fehlende Haftplätze in Abschiebehafteinrichtungen gegen fehlende Haftplätze im Justizvollzug zu tauschen, wäre ein Austausch zwischen Not und Elend.“ (dpa 19.1.2019).

Eine wichtige Frage ist auch die des Zugangs für Hilfsorganisationen. Ihnen sind nach Artikel 16 Absatz 4 der EU-Rückführungsrichtlinie Besuche in „Einrichtungen für die Inhaftnahme von Drittstaatsangehörigen“ zu ermöglichen. Abgesehen davon, dass Organisationen wie der JRS personell kaum in der Lage wären, zusätzlich zu den speziellen Abschiebungshaft-

Der Jesuiten Flüchtlingsdienst *unterhält einen* Rechtshilfefonds, *aus dem Anwaltskosten in Haftbeschwerdeverfahren oder in Asylverfahren während der Haft übernommen werden. Dabei sind sie auf Spenden angewiesen.*

Spenden Bayern: DE88 7509 0300 0202 1736 03
Spenden Berlin: DE05 3706 0193 6000 4010 20
Kontoinhaber*in: Deutsche Provinz der Jesuiten
Verwendungszweck: „Rechtshilfefonds“
(Spendenbescheinigungen können ausgestellt werden)