

Herrn  
Daniel Sieveke, MdL  
Vorsitzender des  
Innenausschusses  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/3094**

A09, A07, A14

nur per email: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)



Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland  
ist ein Werk der Deutschen Provinz der  
Jesuiten K.d.ö.R.

**Stefan Keßler**  
Policy Officer

Witzlebenstr. 30A • 14057 Berlin • Germany  
Nähe S-Bahnhof Charlottenburg /  
U 2 Sophie-Charlotte-Platz

Spendenkonto:  
IBAN DE05 3706 0193 6000 4010 20  
BIC: GENODED1PAX

Telefon direkt (030) 32 00 01 61

Telefon zentral (030) 3260-2590

Telefax (030) 3260-2592

E-Mail [stefan.kessler@](mailto:stefan.kessler@jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

[jesuiten-fluechtlingsdienst.de](http://jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

Internet [www.jesuiten-](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

[fluechtlingsdienst.de](http://fluechtlingsdienst.de)

Datum **14. Oktober 2015**

**Stellungnahme**  
**des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Deutschland**  
**zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die Abschiebungshaft**  
**sowie zur Änderung des Landesbeamtengesetzes und des Gesetzes zur Ausführung**  
**des Asylbewerberleistungsgesetzes (Drucksache 16/9521)**

Für die Einladung zur Anhörung am 27. Oktober 2015 bedanken wir uns und nehmen vorab zum Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 16/9521 wie folgt Stellung. Dabei beschränken wir uns auf dessen Artikel 1, d.h. den Entwurf eines Abschiebungshaftvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen (AHaftVollzG NRW). Paragraphenangaben ohne Gesetzesnennung beziehen sich im Folgenden auf das AHaftVollzG-E.

I. Vorbemerkung

1. Anordnung und Vollzug der Abschiebungshaft sind in Deutschland in vielerlei Hinsicht zumindest unbefriedigend. Veröffentlichungen von Organisationen und Erfahrungsberichte von Betreuern, Rechtsanwälten oder Seelsorgern, aber auch wissenschaftliche Untersuchungen weisen auf zahlreiche problematische Praktiken und Regelungen hin.<sup>1</sup> Zwar hat das UN-Komitee gegen Folter die sinkende Zahl von Abschiebungshäftlingen gewürdigt, zugleich aber die Inhaftierung von Asylsuchenden, das fehlende Berücksichtigen von Alternativen zur Abschiebungshaft und die Unterbringung gemeinsam mit Strafgefangenen

<sup>1</sup> Siehe für viele: Jesuit Refugee Service Europe, *Becoming Vulnerable in Detention*, Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union (The DEVAS Project), Juni 2010 ([www.jrseurope.org](http://www.jrseurope.org)); Jesuiten-Flüchtlingsdienst, *Quälendes Warten – Wie Abschiebungshaft Menschen krank macht*, [www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de); tageszeitung, 11.2.2009: Da hilft nur noch der Anwalt; Süddeutsche Zeitung, 1.7.2010: Quälende Wochen des Wartens.

scharf kritisiert.<sup>2</sup> Angesichts des Umstandes, dass viele Abschiebungshäftlinge letztendlich doch nicht abgeschoben werden können, bestehen wachsende Zweifel an der Legitimation dieser Form der Freiheitsentziehung. Zu den Zweifeln trägt bei, dass sich viele Haftanordnungen als rechtswidrig erweisen: Nach der Schätzung eines Richters am BGH erweisen sich die Entscheidungen der Amtsgerichte zu 85 bis 90 Prozent auf Grund der Überprüfung durch den V. Zivilsenat als rechtswidrig.<sup>3</sup>

2. Vor diesem Hintergrund stellt der vorliegende Gesetzentwurf eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Rechtslage dar, weil er den Übelstand beseitigt, dass Vorschriften über den Strafvollzug Anwendung finden auf Abschiebungshaft gegen Menschen, denen keine Straftaten vorgeworfen werden.
3. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass § 1 Satz 2 zwar richtigerweise die Abschiebungshaft als „ultima ratio“ definiert, dies aber eine folgenlose Leerformel bleibt, wenn den Ausländerbehörden nicht konkrete **Alternativen zur Abschiebungshaft** vorgegeben werden, die sie vor dem Stellen eines Haftantrags zu prüfen haben.

Zur Vermeidung von Missverständnissen sei klargestellt:

- Alternativen zur Abschiebungshaft sind *in jedem Fall vorrangig* zu prüfen, nicht nur bei vulnerablen Gruppen. § 62 Abs. 1 Satz 1 AufenthG regelt den Vorrang von Alternativen vor Verhängung der Abschiebungshaft. Dies dient nach der Gesetzesbegründung<sup>4</sup> der Umsetzung von Art. 15 Abs. 1 Satz 1 EU-Rückführungsrichtlinie. Daraus folgt, dass in jedem Einzelfall geprüft werden muss, ob ein milderes Mittel als die Haft zur Verfügung steht, um die Abschiebung zu sichern.<sup>5</sup>
- Es ist hier die Rede von Alternativen zur *Haft*, nicht zur *Abschiebung*. M.a.W.: Es geht hier darum, mit welchen anderen, milderen Mitteln die vorgesehene Abschiebung gesichert werden kann. „Milderes Mittel“ meint dabei, dass mit der benutzten Alternative ein geringerer Grundrechtseingriff als der Freiheitsentzug verbunden sein muss. Nicht jede Alternative ist somit ein „milderes“ Mittel: Der Hausarrest mit elektronischer Fußfessel wird von den Betroffenen als ebenfalls äußerst einschneidender Eingriff in ihre Freiheitsrechte empfunden. Eine Alternative darf nur dem Zweck der Sicherung der Abschiebung dienen. Andere Zwecke dürfen nicht berücksichtigt werden.

Solche Alternativen werden in anderen Staaten bereits seit längerer Zeit erfolgreich angewandt.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> UN Committee against Torture, Concluding observations – Germany, CAT/C/DEU/CO/5, S. 7 f.

<sup>3</sup> Schmidt-Räntsch, Freiheitsentziehungssachen gem. §§ 415 ff. FamFG.. NVwZ 2014, 110.

<sup>4</sup> BT-Drs. 17/5470, S. 46.

<sup>5</sup> S.a. LG München I, Beschl. v. 31.7.2013, 13 T 16164/13, InfAuslR 2013, 384.

<sup>6</sup> S. dazu Amnesty International, Irregular Migrants And Asylum Seekers: Alternatives To Immigration Detention. London 2009 (AI-Index: POL 33/001/2009); Jesuit Refugee Service Europe, From Deprivation to Liberty. Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom. Brüssel 2011 ([www.detention-in-europe.org](http://www.detention-in-europe.org)); dt. Übersetzung unter dem Titel „Abschiebungshaft vermeiden – Alternativen in Belgien, Deutschland und dem Vereinigten Königreich“, Berlin 2012,

Damit Abschiebungshaft zulässig wird, muss die Ausländerbehörde bereits im Haftantrag ausführlich und nachvollziehbar darlegen, welche Alternativen geprüft worden sind und warum diese im konkreten Einzelfall nicht ausreichen sollen.<sup>7</sup>

Um den Ausländerbehörden diese Pflicht zur Prüfung in jedem Einzelfall und zu ihrer Dokumentation klar vor Augen zu führen, wäre es sinnvoll, sie auch in diesem Gesetz zu verankern.

## II. Zu einzelnen Vorschriften

4. **§ 3 Abs. 2 Satz 3** bestimmt, dass der besonderen Situation schutzbedürftiger Personen im Sinne der EU-Rückführungsrichtlinie (RückfRL) und der EU-Aufnahmerichtlinie (AufnRL) „durch regelmäßige Überprüfung und angemessene Unterstützung Rechnung zu tragen“ ist. Das ist die fast wörtliche Übernahme des Art. 11 Abs. 1 Satz 2 AufnRL. Es fehlen aber jegliche Vorschriften darüber, wie die besondere Schutzbedürftigkeit einer bestimmten Person festgestellt werden soll.

Bei einigen der vulnerablen Menschen dürfte es einfach sein, ihre besonderen Bedürfnisse zu erkennen, weil sie offensichtlich sind (z.B. bei Schwangeren in fortgeschrittenem Stadium oder bei Personen mit schweren Verletzungen oder mit körperlichen Behinderungen). Schon bei Minderjährigen ist die Frage des tatsächlichen Alters häufig unklar, worauf Behörden mit fragwürdigen Schätzmethode antworten. Bei anderen Gruppen, vor allem bei unter Traumafolgen leidenden Personen oder solchen mit geistigen Behinderungen, bedarf es eines gezielten Vorgehens, um ihren besonderen Schutzbedarf zu erkennen und die entsprechenden Maßnahmen zu entwickeln.

Deshalb verpflichtet Art. 22 AufnRL die Mitgliedstaaten, mit geeigneten Maßnahmen sicherzustellen, dass der Schutzbedarf erkannt und auf ihn angemessen reagiert wird. Dies gilt auch nach der RückfRL sowohl für die Haftanordnung bzw. ihre Aufhebung als auch für die Gestaltung des Abschiebungshaftvollzugs. Die Verantwortung dafür liegt in Deutschland beim jeweiligen Bundesland. Dieses muss das Verfahren festlegen, mit dem Schutzbedürftigkeit ermittelt und die entsprechenden Maßnahmen getroffen werden. Die Zentrale Ausländerbehörde Brandenburg hat für die Abschiebungshafteinrichtung Eisenhüttenstadt ein ausführliches Konzept dazu erarbeitet. Zumindest der Auftrag an die Landesregierung, ebenfalls ein solches Konzept unter breiter Mitwirkung fachlich kompetenter Stellen und Organisationen zu erstellen, sollte im AHaftVollzG NRW verankert werden.

5. Die Feststellung einer besonderen Schutzbedürftigkeit kann dazu führen, dass Abschiebungshaft unverhältnismäßig wird. Deshalb ist **§ 3 Abs. 2 Satz 4** um eine Regelung für diejenigen Fälle zu erweitern, in denen sich neben der Minderjährigkeit auch Hinweise auf eine besondere Schutzbedürftigkeit ergeben. Dabei sollte nicht nur die zuständige Behör-

---

[www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de); sowie Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau. UN-Doc. A/HRC/20/24, 2 April 2012, pp. 48 ff. Als Beispiel für Auflagen als Alternative s.a. AG Bremen, Beschl. v. 1.10.2009, 92 XIV 71/09.

<sup>7</sup> LG Traunstein, Beschl. v. 12.4.2012, 4 T 1316/12; Beschl. v. 27.6.2012, 4 T 2306/12 (zur Wohnsitzauflage als Alternative).

de, sondern auch das Amtsgericht und gegebenenfalls der Rechtsanwalt bzw. Rechtsbeistand des Betroffenen umgehend unterrichtet werden.

Eine solche Unterrichtung setzt allerdings das Einverständnis des Betroffenen voraus. Die Informationspflichten in **§ 3 Abs. 3 Satz 1** sollten entsprechend erweitert werden.

6. In **§ 3 Abs. 3 Satz 2 und an anderen Stellen** im AHaftVollzG-E wird der Begriff der „anerkannten“ Organisationen aus den EU-Richtlinien übernommen. Das „anerkannt“ passt jedoch in diesem Zusammenhang nicht, da es in Deutschland kein förmliches Akkreditierungs- oder ähnliches Verfahren für Organisationen der Flüchtlingshilfe gibt. Auch die Leitung der Hafteinrichtung führt ein solches Verfahren nicht durch. Das Adjektiv „anerkannt“ sollte deshalb zur Vermeidung von Missverständnissen gestrichen werden.
7. Nach **§ 11 Abs. 2 Satz 1** sollen während der Nachtruhe die Untergebrachten in den Zimmern eingeschlossen werden. Diese Einschränkung erscheint auch auf Grund praktischer Erfahrungen aus anderen Hafteinrichtungen unnötig. So waren beispielsweise in der Einrichtung Berlin-Köpenick bislang die Zellen nur beim Schichtwechsel abgeschlossen, um die Inhaftierten durchzuzählen. Ansonsten waren sie Tag und Nacht offen, ohne dass dies zu erhöhtem Personalaufwand geführt hätte.
8. Die Freiheit der Religionsausübung wird in **§ 13 Abs. 2 und 3** unter Verwendung unbestimmter Begriffe („grober Missbrauch“, „angemessener Umfang“) eingeschränkt. Dies ist problematisch, vor allem angesichts des hohen Rechtsgutes, um das es hier geht. Der Gebrauch religiöser Schriften kann ohnehin nach § 18 eingeschränkt werden, wenn die Ordnung in der Einrichtung gefährdet wird. Wann Gegenstände des religiösen Gebrauchs einen „angemessenen Umfang“ überschreiten, kann weder durch Gesetz noch durch die Beamtinnen und Beamten in einer Einrichtung festgelegt werden.
9. In **§ 16 Abs. 2** wird geregelt, dass eigene Mobiltelefone nur benutzt werden dürfen, wenn die Kamerafunktion ausgebaut wurde. Die Regelung scheint in dieser Form unnötig zu sein. In den Abschiebungshafteinrichtungen Berlin-Köpenick und Eisenhüttenstadt (Brandenburg) beispielsweise werden die Kameras auf mitgebrachten Mobiltelefonen einfach durch aufgeklebte Siegel auf den Linsen außer Betrieb gesetzt. Es ist kein Fall bekannt geworden, in dem während der Haft ein Häftling ein solches Siegel entfernt hätte.
10. Im Gesetz (etwa in **§ 29**) sollte die Zahlung eines **Handgeldes** an mittellose Personen im Fall ihrer Abschiebung aus der Haft geregelt werden, damit die Kosten für den Transport vom Zielflughafen in den Heimatort gedeckt werden können. Dies war bislang etwa in Berlin-Köpenick gängige Praxis.



Policy Officer

Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland