

Der Flüchtlingsbeauftragte ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

Innenministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Leiter der Abteilung für
Ausländer- und Integrationsangelegenheiten
Herrn Norbert Scharbach
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/3273

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: F –
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in: Stefan Schmidt

Telefon (0431) 988-1290
Telefax (0431) 988-1293
fb@landtag.ltsh.de

14. April 2014

Abschiebungshaft/Ergebnis der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) „Alternative Abschiebungshaft“

Sehr geehrter Herr Scharbach,

vielen Dank für das Zusenden der von Ihren Kolleginnen und Kollegen erarbeiteten Zusammenfassung der IMAG zum Thema „*Alternative Abschiebungshaft*“ sowie des Entwurfs einer Bundesratsinitiative.

Nach Lektüre der Zusammenfassung der Ergebnisse der dortigen IMAG haben wir uns entschlossen, eine gemeinsame Stellungnahme abzugeben.

Von hier aus bleibt es bei der politischen Forderung, dass die Abschiebungshaft in Deutschland abgeschafft werden sollte und dass hierfür weiterhin im politischen Raum zu werben ist.

Weiterhin wird von hier aus nach wie vor davon ausgegangen, dass das Land Schleswig-Holstein die Möglichkeiten hat, zumindest für den eigenen Zuständigkeitsbereich, gänzlich auf das Anordnen von Abschiebungshaft zu verzichten, ohne gegen bundes- oder europarechtliche Vorgaben zu verstoßen.

Zu den in dem dortigen Bericht vom 25. März 2014 aufgeführten einzelnen Überschriften und „Zwischenüberschriften“ nachfolgend einige Anmerkungen:

Bundesratsinitiative

Eine Bundesratsinitiative des Landes Schleswig-Holstein wird ausdrücklich begrüßt, auch wenn von hier aus gewünscht wird, dass die Bundesratsinitiative nicht nur viele Änderungen für die §§ 50 ff. AufenthG vorsieht, sondern auch substantielle Veränderungen des § 62 AufenthG, und zwar dahingehend, dass nicht nur § 62 Abs. 3 AufenthG eine veränderte Fassung erhält, in der die bereits jetzt normierte Aufzäh-

lung relativiert wird, sondern es in § 62 Abs. 2 Satz 1 AufenthG heißt: „*Ein Ausländer kann zur Vorbereitung der Ausweisung auf richterliche Anordnung in Haft genommen werden, wenn ...*“ und in § 62 Abs. 3 Satz 3 AufenthG es lautet: „*Ein Ausländer kann zur Sicherung der Abschiebungshaft auf richterliche Anordnung in Haft genommen werden (Sicherheitshaft), wenn ...*“.

In dem dortigen Entwurf einer Bundesratsinitiative sollte, wenn dann nicht die gebundenen Entscheidung hin zu einer Ermessensentscheidung verändert wird unter § 62 Abs. 1 Satz 3 AufenthG aufgeführt werden, *Minderjährige sind unabhängig von der möglicherweise ausländerrechtlichen Handlungsfähigkeit (§ 80 Abs. 1 AufenthG) nicht in Abschiebungshaft zu nehmen, ebenso wie Eltern von Kindern, die noch nicht handlungsfähig im Sinne des § 80 Abs.1 AufenthG sind.*

Sollten die Veränderungen des § 62 Abs. und 62 Abs.3 AufenthG in der Formulierung von einer gebundenen Entscheidung hin zu einer Ermessensentscheidung nicht durchsetzbar sein, so wäre zumindest noch eine weitere Reduzierung der Hafthöchstdauer enthalten in § 62 Abs. 4 AufenthG anzustreben.

Statt wie bei der derzeitigen Rechtslage 6 Monate oder Verlängerung um höchstens 12 Monate oder wie in dem dortigen Entwurf einer Bundesratsinitiative ausgeführt, jeweils 3 Monate, sollte in den § 62 Abs. 4 jeweils 6 Wochen aufgenommen werden, was zu einer maximalen Haftdauer von 3 Monaten führen würde im Vergleich zu dem dortigen Änderungsvorschlag von maximal 6 Monaten Abschiebungshaft.

Eine Reduzierung der Dauer der Haft sollte, wenn dann eine Ermessensregelung nicht durchsetzbar ist, auch unter § 62 Abs. 2 AufenthG erfolgen, und zwar dahingehend, dass die Dauer der Vorbereitungshaft 4 Wochen nicht überschreiten soll (§ 62 Abs. 2 Satz 1).

Freiwillige Ausreise

Die freiwillige Ausreise einer vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländerin/eines Ausländers sind unabhängig davon, ob bundesweit eine vollständige Abschaffung der Abschiebungshaft erreicht werden kann, immer einer zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung vorzuziehen, nicht nur im Interesse des betroffenen Ausländers, sondern auch im Interesse der mit Aufenthaltsbeendigung befassten Behörden und dies in vielen Fällen sicher nicht nur aus arbeitsökonomischen Gründen.

Ob eine Ausreise tatsächlich „freiwillig“ im untechnischen Sinne erfolgt, ist nicht nur davon abhängig, ob hierdurch einer zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung vorgebeugt wird, sondern auch ob die Entscheidung zur Aufenthaltsbeendigung autonom erfolgt ist und nicht den Zwängen einer aufenthaltsrechtlichen Perspektive, die zu keinem weiteren Aufenthaltsrecht führen kann.

Insofern sind viele „freiwillige“ Ausreisen doch nicht so ganz autonom begründet, wie die Bezeichnung vermuten lässt.

Die in dem dortigen Entwurf einer Bundesratsinitiative in § 50 Abs. 2 AufenthG enthaltene Frist sollte verlängert werden, möglicherweise reicht auch eine unbestimmte Formulierung, mindestens sollte die Frist jedoch 30 Tage umfassen und sich aus der Formulierung ergeben, dass bei einer über 30 Tage festgesetzten Ausreisefrist nicht nur besondere Umstände zu berücksichtigen sind, sondern auch die Aufenthaltsdauer des jeweils ausreisepflichtigen Ausländers.

Der § 50 Abs. 2 des Entwurfs der dortigen Bundesratsinitiative könnte lauten wie folgt:

„Einem ausreisepflichtigen Ausländer ist eine angemessene Frist von mindestens 30 Tagen für seine freiwillige Ausreise zu gewähren. Die Frist beginnt mit Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht und orientiert sich u. a. an der Dauer des Aufenthalts des ausreisepflichtigen Ausländers in Deutschland.

Bei der Fristsetzung sollen besondere Umstände berücksichtigt werden, insbesondere solche, die eine fristgerechte Ausreise verhindern, dies von dem Ausländer nicht zu vertreten ist und zu erwarten ist, dass der Ausländer seiner Ausreisepflichtung freiwillig ...“.

Rückkehrförderung

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr kann nicht nur durch eine entsprechende Beratung wie in dem § 50 des Entwurfs Ihrer Bundesratsinitiative enthalten, erfolgen, sondern auch durch finanzielle Anreize, wie sie unter der weiteren, in Ihrem Zwischenbericht genannten Zwischenüberschrift „Rückkehrförderung“ aufgeführt sind.

Neben finanziellen Anreizen scheint es ebenfalls sinnvoll zu sein, den ausreisepflichtigen Personen auch eine berufliche Qualifikation zu vermitteln, die es ihnen ermöglicht, in ihrem Herkunftsland, wirtschaftlich Fuß zu fassen.

Eine entsprechende Aus- und Fortbildung könnte möglicherweise zu einer deutlichen Verlängerung der von der Ausländerbehörde gesetzten Ausreisepflichtfrist führen, bei einer entsprechenden frühzeitigen Beratung und Begleitung beim Zugang zu Teil- und Vollqualifikationen könnte dies auch zu qualifizierten Ausbildungsabschlüssen führen.

Diese qualifizierten Berufsabschlüsse lassen es nicht ausgeschlossen sein, dass möglicherweise die Erfordernisse des deutschen Arbeitsmarktes dann ein Argument sein könnten, die Aufenthaltsbeendigung gerade nicht durchzuführen.

Meldepflichten, Wohnsitzauflagen, räumliche Beschränkungen

Gegen Meldepflichten, Wohnsitzauflagen oder räumliche Beschränkungen werden von hieraus dann keine grundsätzlichen Einwände erhoben, wenn diese als Alternative zur Anordnung von Abschiebungshaft Anwendung finden.

Passeinziehung

Das Einziehen eines Passes wird von hier aus ähnlich kritisch gesehen, wie in dem dortigen Bericht.

Sicherheitsleistungen

Das Anordnen von Sicherheitsleistungen/einer Kautions, wie in § 62 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz des dortigen Entwurfes der Bundesratsinitiative enthalten wird nicht grundsätzlich abgelehnt.

Es ist aber zu berücksichtigen, dass, wenn denn das Hinterlegen eines entsprechenden Geldbetrages, die Anordnung von Abschiebungshaft verhindern soll, hierdurch die wirtschaftlich privilegierten ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländer begünstigt würden und die, die über entsprechende Finanzmittel nicht verfügen oder nicht entsprechende familiäre Unterstützung erhalten, inhaftiert werden würden.

Die Anordnung der Sicherheitsleistungen darf auch nicht dahingehend erfolgen, dass hiermit versucht wird, Rückforderungen aus einem anderen Rechtsverhältnis, nämlich beispielsweise Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz, die den jeweils ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern gewährt worden waren, in Aufrechnung zu bringen. Die Leistung darf nicht als Einkommen im Sinne des § 7 AsylbLG betrachtet werden.

Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Eine elektronische Aufenthaltsüberwachung, bei der ein Sender direkt mit dem Körper verbunden wird, wird grundsätzlich abgelehnt, selbst für den Fall, dass dies im Einvernehmen mit der Ausländerin oder des Ausländers geschieht.

Sollte es technische Möglichkeiten geben, dass über ein mobiles nicht mit dem Körper verbundenes Gerät, beispielsweise Smartphone, eine regelmäßige Rückmeldung des ausreisepflichtigen Ausländers gegenüber der Ausländerbehörde möglich ist/wird, könnte dies ein Weg sein, um einer Meldeverpflichtung nachzukommen.

Sonstige Änderungserfordernisse

Das Einführen neuer ordnungsrechtlicher Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen der so genannten angeordneten Haftvermeidungsmaßnahmen wird von hier aus abgelehnt. Es wird hierfür keine Notwendigkeit gesehen, wenn denn schon im § 82 Abs. 4 Satz 1 des dortigen Entwurfs einer Bundesratsinitiative normiert wird, dass angeordnet werden kann, dass Ausländer bei zu bestimmenden Behörden vorstellig werden, dies dann auch noch über § 98 b des Entwurfs Ihrer Bundesratsinitiative als Ordnungswidrigkeit zu sanktionieren.

Eine weitere Kriminalisierung von Ausländerinnen und Ausländer, selbst wenn diese ausreisepflichtig sind, wird nicht für sinnvoll erachtet. Die vorhandenen Möglichkeiten, um Verwaltungsdruck gegenüber ausreisepflichtigen Personen auszuüben, sind voll ausreichend, so z. B. über die Möglichkeiten, die u. a. in dem dortigen Erlass

zum Ausländerrecht „Grundverwaltungsakt zur Vorbereitung der Anordnung Vollstreckung von Mitwirkungspflichten vom 10.03.2009“ aufgeführt sind.

Maßnahmenkatalog

Es ist Ihnen zuzustimmen, dass bei der ausländerrechtlichen Beratung es darauf ankommt, eine realistische und an der Rechtslage orientierte Bewertung der jeweiligen Situation der Ausländerinnen und Ausländer zu geben, damit diese selbst eine Einschätzung ihrer aufenthaltsrechtlichen Perspektiven erhalten. Dies gilt umso mehr bei ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern. Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, die ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländer nicht nur umfassend über die Rechtslage zu informieren und dann auch konkrete nachvollziehbare und überprüfbare Vorgaben hinsichtlich noch durchzuführender Mitwirkungshandlungen aufzugeben, damit Rechtsklarheit gegeben ist, aber auch, damit den betroffenen ausreisepflichtigen Personen bekannt ist, was konkret verlangt wird und was eben nicht.

Konkrete Vorgaben binden jedoch auch die Ausländerbehörde und wenn dann entsprechende Mitwirkungshandlungen nicht zu den von der Ausländerbehörde gewünschten Erfolg/Ziel, nämlich Erhalt der für die Ausreise erforderlichen Unterlagen, führt, müssen auch hieraus ausländerrechtliche Konsequenzen gezogen werden, sei es durch Verlängerung einer Duldung oder mittelfristig Erteilung eines Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen.

Bereits in der Vergangenheit ist von hier aus mehrfach angeregt worden, konkrete Vorgaben für alle Seiten, sprich ausreisepflichtige Ausländer aber auch Ausländerbehörden vorzugeben, beispielsweise was Passbeschaffung bei den Botschaften, Botschaftsvorführungen und dergl. betrifft.

Verfahrensberatung durch Case-Manager/Coach

Die Beratung und Begleitung von Personen mit ungesichertem Aufenthalt auch im Rahmen des Case-Managements wird grundsätzlich für gut erachtet. Dieses Case-Management soll jedoch nicht erst beginnen, wenn die Ausländerin/der Ausländer ausreisepflichtig wird, sondern schon zu Beginn des Aufenthaltes in Deutschland, dann, wenn noch alle asylrechtlichen und aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten gegeben sind.

Die Bundespolizei sollte im Sinne der in Art. 4 und 5 der Verordnung (EU) Nr.604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 06 2013 (Dublin III) enthaltenen Informationspflicht angehalten werden, den in deren Zuständigkeitsbereich fallenden Ausländerinnen und Ausländern eine unabhängige Verfahrensberatung zu gewährleisten.

Rückkehrförderung

Zur Rückkehrförderung ist schon oben etwas ausgeführt worden.

Rücküberstellungen nach EG-Zuständigkeitsverordnung (Dubliner Übereinkommen)

Wir gehen mit dem Ergebnis des Berichtes der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) „Alternative Abschiebungshaft“ konform, dass die neuen Verfahrensgarantien bei Rücküberstellungen nach EG-AsylZustVO (Dublin III) Anlass sein sollten, dass die Bundespolizei ihre Praxis Anträge auf Anordnung auf Abschiebungshaft zu stellen, überdenken sollte. Wünschenswert wäre, dass die Landesregierung Schleswig-Holstein, der Intension des Koalitionsvertrages entsprechend, sich offiziell an das Bundesinnenministerium wendet, um dort dafür zu werben, dass die Bundespolizei grundsätzlich keine Anträge auf Anordnung von Abschiebungshaft mehr stellt in Fällen, in denen eine Rückführung im Schengenraum infrage kommt. Weiterhin sollte für die aufgegriffenen Personen eine grenznahe Unterbringung gewährleistet werden mit einer hiermit einhergehenden unabhängigen Beratung.

Vollzug

Hinsichtlich der Bewertung der derzeitigen Situation in der Abschiebehafteinrichtung in Rendsburg wird auf den aktuellen Bericht des Landesbeirates zur Abschiebungshaft verwiesen.

Unterbringung

Die Errichtung einer zentralen Landesunterkunft für Ausreisepflichtige wird grundsätzlich abgelehnt. Ein zwangsweises Zusammenwohnen von ausreisepflichtigen Personen führt zum einen nach hiesiger Einschätzung zu psychosozialen Problemen, zum anderen werden die ausreisepflichtigen Personen aus ihrem bis dato möglicherweise schon jahrelang bestehendem sozialen Umfeld gerissen, um mit ungesichertem Aufenthalt in der Landesunterkunft zu leben. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass ein Ausreisezentrum für ausreisepflichtige Personen nicht zu einer vermehrten Ausreise führen wird.

Ausweislich der Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/2659, sind in der Zeit von 2006 bis 2008 von 56 Personen, die verpflichtet wurden zur Wohnsitzaufnahme in der Landesunterkunft, lediglich 5 Personen freiwillig ausgereist. Vorgenannte Quote von unter 10 % scheint nicht geeignet zu sein, für die Effizienz einer zentralen Landesunterkunft für Ausreisepflichtige zu werben.

Kooperationsmöglichkeiten zwischen den norddeutschen Ländern zur Unterbringung von Abschiebungshaftgefangenen

Von hier aus wird grundsätzlich das Anordnen von Abschiebungshaft abgelehnt und daher sollte es keine Abschiebehafteinrichtung geben auch nicht in Kooperation von Schleswig-Holstein mit anderen Ländern.

Sollte es dennoch im Rahmen einer Kooperation zum gemeinsamen Nutzen von Abschiebehafteinrichtungen kommen, ist zu berücksichtigen, dass, zumindest für die Inhaftierten, die einige Zeit in Schleswig-Holstein gelebt haben, die Inhaftierung nicht räumlich so weit entfernt erfolgen darf, dass ein Besuch von Verwandten, Freunden, Bekannten oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Flüchtlingssolidaritätsarbeit faktisch ausgeschlossen wird.

Haftplatzbedarf

Wenn es bundesgesetzlich weiterhin Abschiebungshafteinrichtungen geben wird, sollte Schleswig-Holstein keine eigenen Haftplätze dafür geltend machen. Die Bundespolizei muss in dem Prozess des Entscheidens, welche Anzahl von Haftplätzen diese Bundesbehörde benötigt, eigene Einschätzungen abgeben, denn die Landesregierung hat keinen Einfluss auf die Verwaltungspraxis der Bundespolizei hinsichtlich des Stellens von Anträgen auf Anordnung von Abschiebungshaft.

Gibt es keine speziell für das Land Schleswig-Holstein rechnerisch vorgesehenen Haftplätze, wird dies auch Rückwirkung auf die Entscheidungspraxen der Ausländerbehörden haben, Anträge auf Anordnung von Abschiebungshaft zu stellen und sei es nur darüber, dass Plätze von den Trägern der Hafteinrichtung in Rechnung gestellt würden.

Standards

Wenn es denn eine Abschiebungshafteinrichtung geben sollte, müsste diese die höchstmöglichen Standards vorweisen, insofern ist der dortigen Formulierung „so offen wie möglich“ zuzustimmen.

Standort

Zum Standort gilt das oben unter „Kooperationsmöglichkeiten“ zu den norddeutschen Ländern zur Unterbringung von Abschiebungshaft Gefangenen Geschriebene

Nach alledem führt die Bewertung der Zusammenfassung der Ergebnisse der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) *„Alternative Abschiebungshaft“* zu der Erkenntnis, dass Sie die im Koalitionsvertrag festgeschriebene Formulierung: *„Wir wollen einen Paradigmenwechsel in der Abschiebepolitik. Wir halten Abschiebehaft grundsätzlich für eine unangemessene Maßnahme und werden uns deshalb auf Bundesebene für die Abschaffung der Abschiebehaft einsetzen. Bis zu einer Änderung der bundesrechtlichen Vorgaben wird die Abschiebehaft in Schleswig-Holstein nach Maßgabe folgender Grundsätze vollzogen: Da die Abschiebehaft weder eine strafrechtliche Sanktion ist noch eine Gefährdung der Bevölkerung von den Ausreisepflichtigen ausgeht, ist sie humanitär, sozial und medizinisch gerecht zu gestalten. Betroffenen dürfen nur Beschränkungen auferlegt werden, die für die Durchführung der Verwaltungsmaßnahme zwingend erforderlich sind. Die nach dem Aufenthaltsgesetz bestehenden Ermessensspielräume bei der Verhängung und der Durchfüh-*

rung von Abschiebungshaft sind so anzuwenden, dass den humanitären Grundsätzen Rechnung getragen wird. Die Abschiebungshaftanstalt Rendsburg wird geschlossen. Die Inhaftierung in einer JVA ist nicht zulässig. Die Unterbringung erfolgt, wenn kein milderes Mittel zur Verfügung steht, künftig in einer hierfür geeigneten geschlossenen Einrichtung. Unbegleitete Flüchtlinge unter 18 Jahren sind in die Obhut des zuständigen Jugendamtes zu geben“.

nicht in voller Konsequenz umsetzen werden, zumindest nicht hinsichtlich der Abschaffung der Abschiebehaft.

Von hier aus wird noch mal appelliert, intensiv dafür zu werben, noch während der laufenden Legislaturperiode, bundesweit die Abschiebungshaft abzuschaffen.

Mit freundlichen Grüßen

Gez.

Stefan Schmidt
Beauftragter für Flüchtlings-, Asyl-
und Zuwanderungsfragen des
Landes Schleswig-Holstein

Gez.

Anke Schimmer
Diakonisches Werk
Schleswig-Holstein