



FLÜCHTLINGSRAT SCHLESWIG-HOLSTEIN e.V.

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/3274

Geschäftsstelle:
Oldenburger Str. 25
D - 24143 Kiel
ml@frsh.de
www.frsh.de
Tel: 0431-735 000
Fax: 0431-736 077

Kiel 26.5.2014

Stellungnahme zum Bericht der schleswig-holsteinischen Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) „Alternative Abschiebungshaft“ vom 25.3.2014

Der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V. führt mehrmals wöchentlich ehrenamtlich Beratung von Inhaftierten im Abschiebungsgefängnis Rendsburg¹ durch und betreut Betroffene in Einzelfällen auch über die vollstreckte Haftzeit hinaus. Der Verein hat in Kooperation mit Anderen wiederholt bundesweite Konferenzen von Abschiebungshaftgruppen in Heide organisiert und 2013 gemeinsam mit dem Flüchtlingsrat Brandenburg und der Humanistischen Union den Reader „Haft ohne Straftat“² herausgegeben.

Der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein unterstützt die Kritik des schleswig-holsteinischen Landesbeirats Abschiebungshaft in seinem Jahresbericht 2013³ vom 2.4.2014 an der Abschiebungshaft von Flüchtlingen als „*grob unverhältnismäßiges*“ Instrument, das Betroffene „*von vornherein würdelos und nicht wie Menschen behandelt*“, uneingeschränkt.

Grundsätzliche Ablehnung der Abschiebungshaft

Die Abschiebungshaft hat ihre Wurzeln im preußischen Feudalismus, wurde im Nationalsozialismus weiter entwickelt und ist von dort nahtlos in die Ausländerrechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland übernommen worden.

Abschiebungshaft ist Teil einer anachronistischen auf Ausgrenzung und Externalisierung ausgelegten Flüchtlingszuwanderungsverhinderungspolitik. Sie widerspricht nicht nur humanitären Mindeststandards einer menschenrechtswürdigen Flüchtlingsadministrierung, sondern auch sämtlichen sich aus Demographieentwicklung, dem nationalen und europäischen Arbeitsmarkt sowie sachgerechter Weltkonfliktprävention und globaler Friedenspolitik ableitenden Bedarfen.

¹ Siehe dazu Beratungsberichte FRSH 2011 und 2012: <http://www.frsh.de/themen/abschiebungshaft/#c77>

² http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Abschiebungshaft/Reader-Abschiebehaft_Auflage1.pdf

³ Jahresbericht 2013 Landesbeirat A-Haft SH: http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Abschiebungshaft/Landesbeirat-SH_A-Haft_Jb2013_01.pdf; alle Jahresberichte des Landesbeirats: <http://www.frsh.de/themen/abschiebungshaft/#c263>

Der Flüchtlingsrat hat in der Vergangenheit regelmäßig seine grundsätzliche Ablehnung darüber ausgedrückt, dass Flüchtlinge und andere ausreisepflichtige Personen in Abschiebungshaft genommen werden. Flucht ist kein Verbrechen und darf u.E. daher nicht mit Freiheitsentziehung geahndet werden.

Darüber hinaus erweisen sich aus Sicht des Flüchtlingsrates u.a. die allzu zahlreichen von Gerichten als rechtswidrig festgestellten und daraufhin jedoch nicht entschädigten Inhaftierungen, die mit der Umsetzung der Haft – auch in Schleswig-Holstein – erfolgten Verstöße gegen das Trennungsgebot der EU-RL, durch Haft bedingte Familientrennungen und schließlich die Inhaftierungen von Kranken und anderen vulnerablen Gruppen als Belege für den regelmäßigen Verstoß gegen das Verfassungsgebot der Verhältnismäßigkeit.

Eingedenk dessen, dass in 2/3 der Hauptherkunftsländer (z.Zt. Afghanistan, Syrien, Irak, Somalia) der in Rendsburg Inhaftierten seit Jahren erbarmungslose Gewalt herrscht in deren Folge die Betroffenen über gute Gründe verfügen, dorthin nicht zurück zu wollen, hat Innenminister Andreas Breitner zweifellos Recht, wenn er die Abschiebungshaft als „inhuman“ verurteilt.

Koalitionsvertrag und IMAG-Bericht

Vor diesem Hintergrund waren die Mitglieder des Flüchtlingsrates Schleswig-Holstein erheblich erfreut, dass die amtierende Landesregierung auf Grundlage der Koalitionsvereinbarung von Juni 2012 der Abschaffung der Abschiebungshaft⁴ einen zentralen Stellenwert in ihren flüchtlingspolitischen Vorhaben einräumte.

Der am 25. März 2014⁵ vom Kieler Innenminister der Presse vorgestellte Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe „Alternative Abschiebungshaft“⁶ ist gemessen an diesem Ziel u.E. allerdings enttäuschend. Die im Bericht und im diesbezüglichen Gesetzentwurf⁷ vorgestellten sogenannten Alternativen bleiben in wesentlichen Teilen hinter dem von uns Erwarteten zurück.

Wir sind uns bewusst, dass der derzeit kursierende Referentenentwurf des BMI u.a. zur „...Neubestimmung der Aufenthaltsbeendigungen“⁸ die mit dem IMAG-Bericht und dem zugehörigen Entwurf einer Bundesratsinitiative aufgelegte Strategie weit rechts überholt und dazu geeignet sein könnte, die mittel- wie langfristigen Koalitionsvertragsziele Schleswig-Holsteins zu konterkarieren.

Vor diesem Hintergrund identifizieren wir die Vorschläge der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) grundsätzlich als gegen die allein auf Ausgrenzung und Externalisierung setzende roll-back-Strategie des Bundesinnenministeriums stehend. Die Vorschläge des IMAG-Berichts könnten – allerdings nur nach bedarfsgerechter Weiterentwicklung – als Gegenentwurf für die desaströse Flüchtlingspolitik der Bundesregierung Geltung bekommen. Schon allein deswegen sind sie es wert, breit diskutiert zu werden.

⁴ Siehe Auszug Koalitionsvertrag v. 3.6.2012: <http://www.frsh.de/aktuell/presseerklarungen/presseerklarung/article/viele-schritte-in-die-richtige-richtung/>

⁵ http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Presse/PI/2014/140325_im_alternativenAbschiebungshaft.html

⁶ http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/ZuwanderungIntegration/Aktuelles/AlternativenAbschiebungshaft/bericht_blob=publicationFile.pdf

⁷ http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/ZuwanderungIntegration/Aktuelles/AlternativenAbschiebungshaft/entwurf_blob=publicationFile.pdf

⁸ Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (Bearbeitungsstand 7.4.2014): <http://www.frsh.de/fileadmin/beiboot/B13/BB-13-8-Anlage.pdf>

Der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V. ist vom Innenministerium Schleswig-Holstein mit Schreiben vom 22.4.2014 um Stellungnahme zum IMAG-Bericht und zur diesbezüglichen Bundesratsinitiative gebeten worden, die wir hiermit vorlegen:

Bundesratsinitiative

Dass die Landesregierung sich offenbar entschlossen hat, wegen erwarteter Widerstände aus anderen Bundesländern zunächst keine Bundesratsinitiative zur Abschaffung der Abschiebungshaft aufzulegen, bedauern wir sehr. Was u.E. grundsätzlich gegen Abschiebungshaft spricht, haben wir oben einleitend schon ausgeführt.

Freiwillige Ausreise

Im Asylverfahren gescheiterte Roma-Flüchtlinge aus Serbien berichten, dass sie in Beratungen des Landesamtes für Ausländerangelegenheiten die Möglichkeit der „freiwilligen Ausreise“ mit dem Argument angeboten bekommen haben, dass im Falle einer „freiwilligen Ausreise“ keine Wiedereinreisesperre gegen sie ausgesprochen würde. In dieser Weise administrativ Zurückgekehrte berichten später, dass offenbar auf Grundlage bilateraler Einflussnahme des Auswärtigen Amtes bei serbischen Regierungsstellen eine Wiedereinreise trotz bestehender Visumsfreiheit von serbischen Grenz- und Polizeibehörden unterlaufen würde. Andere Flüchtlingsgruppen – aktuell vor allem syrische – berichten von einer offenbar weitgehend auf Flüchtlingszuwanderungsverhinderung abgestellten Praxis der Deutschen Auslandsvertretungen.

Diese Beispiele mögen verdeutlichen, dass eine „freiwillige Rückkehr“ tatsächlich auf Grundlage individueller Freiwilligkeit und im gerechtfertigten Vertrauen auf die im Beratungsprozess – schon bei der Einreise und erst recht mit Blick auf die Ausreise – seitens befasster Behörden erhaltenen Informationen erfolgen könnte. Dies setzt u.E. nicht nur besagte Änderung des Aufenthaltsgesetzes voraus, sondern muss durch eine zielführende Initiative in Richtung Auswärtiges Amt sekundiert werden.

Wir stimmen mit Diakonie und dem Landesflüchtlingsbeauftragten überein, wenn sie feststellen, *„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 einem weiteren Aufenthaltsrecht führen kann“.*

Rückkehrförderung

Die im IMAG-Bericht benannten Erfahrungen des AWO-Rückkehr-Beratungsprojektes bestätigen unsere grundsätzlichen Vorbehalte gegen fiskalische Maßnahmen zu vermeintlichen Rückkehrförderungen, solange diese sich auf ein „Handgeld“ reduzieren (REAG/GARP), wo eigentlich Existenz- und Perspektiven schaffende Unterstützung notwendig und ggf. auch der Entscheidung zur freiwilligen Ausreise zuträglich wären.

Die im IMAG-Bericht vorgeschlagenen Ausreisefristverlängerungen sollten rechtlich so ausgestaltet sein, dass solche, die freiwillige Ausreise Planende, eine echte Chance erhalten, sich durch Teilnahme an einer den tatsächlichen Bedarfen des

Ziellandes und den Möglichkeiten der Person gerecht werdenden Berufsqualifikation auf die mit der Rückkehr in das Herkunfts- oder Drittland ihrer Wahl einhergehenden Unwägbarkeiten einlassen können.

Die im Bundesland vorhandenen zielgruppenkompetenten Träger der Berufsbildung und mit ihnen kooperierenden Migrationsnetzwerke verfügen – die Lebenshaltungssicherung der TeilnehmerInnen seitens der öffentlichen Hand vorausgesetzt – für die meisten relevanten Einzelfälle über wohl geeignete Qualifizierungsangebote oder könnten solche auflegen.

Zentrale Landesunterkunft für Ausreisepflichtige

Dem IMAG-Bericht gemäß soll offenbar das nicht nur in SH schon gescheiterte Modell eines 'Ausreisezentrums' reanimiert werden. In einer solchen, jetzt Zentrale Landesunterkunft für Ausreisepflichtige genannten Institution in Trägerschaft des Landesamtes für Ausländerangelegenheiten sollen ggf. Betroffene mittels Coaching und Casemanagement intensiv mit dem Ziel der freiwilligen Ausreise beraten werden.

Der Flüchtlingsrat begrüßt, dass die Landesregierung Möglichkeiten nicht-geschlossener Unterbringung von Ausreisepflichtigen sondiert. Der Flüchtlingsrat lehnt jedoch die zentralisierte Unterbringung von Ausreisepflichtigen in spezifizierten Einrichtungen ab.

Ein Angebot intensiver Beratung und Unterstützung von möglicherweise für die freiwillige Ausreise zu Interessierenden ist ohne weiteres auch dezentral umsetzbar. Das Argument, dass es sich hier zumindest teilweise um Personen handelt, die als illegal eingereist Aufgegriffene oder Dublin-Fälle im Prinzip gar nicht für die dezentrale Verteilung vorgesehen sind, verfällt insofern nicht, als auch deren Unterbringung nicht in einer landeszentralen Spezialunterkunft für Ausreisepflichtige notwendig und allein zielführend wäre.

Die im IMAG-Bericht beschriebene Aufgabe der Beratung und Begleitung der betreffenden Personengruppe ausgehend von Informationen zu sozialen und rechtlichen Fragen, Verfahrensbegleitung und schließlich der auf die Umsetzung des Aufenthaltsbeendigung orientierenden Casemanagements aus quasi einer behördlichen Hand, riskiert mit Blick auf die nachvollziehbare Wahrnehmung der Zielgruppe, in die Glaubwürdigkeitsfalle zu geraten.

Die dezentrale Unterbringung ermöglicht die qualifizierte Vernetzung der Beratungsangebote mit den Migrationsfachdiensten in den Kreisen und kreisfreien Städten. Ein ggf. ergänzendes mobiles Konzept böte die Möglichkeit eine spezifische behördliche Beratung zur freiwilligen Ausreise an Personen zu bringen, die zu anderen relevanten Beratungsfragen vor Ort versorgt sind und denen ein dazu korrespondierendes spezifisches auf die Aufenthaltsbeendigung orientierendes Beratungsangebot in ihrem gewohnten sozialen Umfeld leichter zugänglich wäre, als in der für sie bedrohlichen Situation eines ‚Ausreisezentrums‘.

Elektronische Überwachung/Meldeauflagen/Kaution

Aus Sicht des Flüchtlingsrates ist eine elektronische Fußfessel als Alternative zum Haftvollzug vollkommen indiskutabel.

Gegen Meldeauflagen als Alternative zum Freiheitsentzug in Abschiebungshaft ist aus Sicht des Flüchtlingsrates grundsätzlich nichts einzuwenden.

Die kommunikationselektronische Umsetzung von Meldeauflagen per ortbarem Smartphone, wäre u.E. unter der Voraussetzung echter Freiwilligkeit dann zumutbar, wenn das entsprechende Mobiltelefon behördlicherseits zur Verfügung gestellt würde. Es darf nicht von den Ausreisepflichtigen verlangt werden, zu diesem Zwecke ihr privateigenes Gerät vorzuhalten oder sich eines zu beschaffen. Eine solche amtliche Nutzung privater Mobiltelefone ist schon aus dem Grunde abzulehnen, weil hier die technisch mögliche Gefahr implizit ist, dass eine Überwachung der betroffenen Person(en) auch über das Datum seiner/ihrer Ausreise hinaus möglich wäre.

Eine Kautions- bzw. Sicherheitsleistung anstelle von Inhaftierung lehnt der Flüchtlingsrat ab. Neben der so geschaffenen Chancenungleichheit von bemittelten und minderbemittelten Betroffenen spricht u.E. insbesondere im Falle von durch Dritte geleistete Sicherheitsleistungen die mit diesem Instrument einhergehende Schaffung von Entscheidungsnoten auf Grundlage von Loyalitätszwängen gegenüber den KautionsstellerInnen dagegen. Die Kautionsstellung durch Dritte erhöht den moralischen Druck in destruktiver Weise, verfälscht ggf. die autonome Entscheidung zur „freiwilligen“ Ausreise und provoziert Denunziation.

Sonstige Änderungserfordernisse

Der Flüchtlingsrat lehnt jegliche mit der Schaffung administrativer Alternativen zur Durchführung von Abschiebungshaft ab, soweit sie intendiert sind, den Druck auf die Betroffenen zur sogenannten Kooperation mit den ABH zu erhöhen. Es erscheint uns gar widersinnig, die angestrebte Liberalisierung des Vollzugs aufenthaltsbeendender Maßnahmen über die Schaffung neuer Tatbestände zur Feststellung von Ordnungswidrigkeiten umzusetzen.

Die bisher bestehenden und von einem wie auch immer gearteten Verzicht auf die Durchführung von Abschiebungshaft unbeschadeten ausländeramtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung der sogenannten Mitwirkungspflicht, z.B. der Grundverwaltungsakt zur Vorbereitung der Anordnung und Vollstreckung von Mitwirkungspflichten⁹ vom 10.3.2009, sind u.E. vollkommen ausreichend.

Statt weitere Restriktionen zu ersinnen, regen wir an, mit Blick auf die zuständigen Verwaltungen im Wege des Erlasses oder anderer zielführender Verwaltungsmaßnahmen deutlicher zu definieren, wann bzw. bei welcher Leistung die gesetzlich geforderten Mitwirkungspflichten ultimativ als erfüllt zu gelten haben.

Länderübergreifende Kooperation bei der Abschiebungshaft

Gar keine Alternative wäre es aus Sicht des Flüchtlingsrates, wenn Abschiebungshaft künftig regelmäßig (außerhalb Schleswig-Holsteins?) im Zuge bilateraler Amtshilfen zwischen den Bundesländern vollstreckt werden sollte. Hier greift ebenfalls die o.g. grundsätzliche Ablehnung von Maßnahmen des Freiheitsentzuges gegen (wenngleich vergeblich) Asyl Suchende und Flüchtlinge.

Wenn aus dem Innenministerium SH verlautet, eine länderübergreifende Kooperation bei der Durchführung von Abschiebungshaft werde keinesfalls unterhalb der in Schleswig-Holstein, respektive in der AHE Rendsburg, generierten besonderen Standards passieren, kann dies Versprechen wohl kaum garantiert werden. Ein Blick

⁹ <http://www.frsh.de/aktuell/aktuelles/aktuelle-meldung/article/grundverwaltungsamt-zur-vorbereitung-und-anordnung-der-vollstreckung-von-mitwirkungspflichten/>

in die anderen Bundesländer offenbart in unterschiedlichster Trägerstruktur vollzogene sehr heterogene restriktive Abschiebungshaftpraktiken¹⁰. Von dort sind u.E. eher erhebliche Widerstände gegen die aus Sicht der zuständigen Kieler Landesverwaltung vergleichsweise liberale schleswig-holsteinische Vollzugspraxis wahrscheinlich.

Ein vom Land SH generierter Bedarf an Haftplätzen ist derweil faktisch nicht ersichtlich. Seit vielen Monaten findet nach unserem Wissen auf Betreiben von Ausländerbehörden des Landes und der Gebietskörperschaften so gut wie keine Inhaftierung von Ausreisepflichtigen in der Rendsburger Abschiebungshaft mehr statt. Seit Jahren ist die Inanspruchnahme von Haftplätzen durch schleswig-holsteinische Behörden dermaßen rückläufig, dass die Zahlen schon längst keinen Vorhalt einer landeseigenen Haftanstalt mehr rechtfertigen.

Wenn die Bundespolizei – respektive das BMI – weiterhin auf Inhaftierung im Zusammenhang mit dem Aufbringen von vermeintlich illegal Eingereisten und Dublin-Flüchtlingen setzen sollte, wäre es u.E. nicht Aufgabe des Landes, zu diesem Zweck Ressourcen vorzuhalten.

Der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein lehnt das von „Menschenverachtung und Zynismus“ (Landesbeirat Abschiebungshaft, 2.4.2014) gekennzeichnete System der Abschiebungshaft alternativlos ab.

Flucht ist kein Verbrechen.

Flüchtlinge müssen unterstützt werden – anstatt sie unter Druck zu setzen, zu überwachen oder einzusperren!

Michael Wulf
Vorsitzender

Martin Link
Geschäftsführer

¹⁰ Tabelle Bedingungen der Abschiebungshaft im Ländervergleich: http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/doku/2013/AH-TAB2013_vers1.pdf