



Kiel, 22.6.2018

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Abschiebungshaft in Schleswig-Holstein (Abschiebungshaftvollzugsgesetz Schleswig-Holstein – AhaftVollzG SH) v. 22.5.2018

Der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V. lehnt die wohnverpflichtende oder zwangsweise zentralisierte und durch Sanktionen begleitete Unterbringung von (vermeintlich) ausreisepflichtigen und anderen Geflüchteten in spezifizierten Einrichtungen ab.

Schon am 27.05.2014 hat der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein eine ausführliche Stellungnahme (<https://bit.ly/2KcYcmo>) zum IMAG-Bericht „Alternative Abschiebungshaft“ v. 25.4.2014 (<https://bit.ly/2ItgDW5>) vorgelegt. Die dort vorgetragenen Positionen haben auch bzgl. der aktuellen Planungen des Landes zu einem Ausreisezentrum Gültigkeit.

Grundsätzliche Ablehnung der Abschiebungshaft

Die Abschiebungshaft hat ihre Wurzeln im preußischen Feudalismus, wurde im Nationalsozialismus weiterentwickelt 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.

Der Flüchtlingsrat hat in der Vergangenheit regelmäßig seiner grundsätzlicher Ablehnung darüber Ausdruck verliehen, dass Geflüchtete und andere ausreisepflichtige Personen in Abschiebungshaft genommen werden. Flucht ist kein Verbrechen und darf u.E. daher nicht regelmäßig mit Freiheitsentziehung geahndet werden.

Darüber hinaus erweisen sich aus Sicht des Flüchtlingsrates u.a. die bundesweit allzu zahlreichen Einzelfällen gerichtlich als rechtswidrig festgestellter Haftbeschlüsse, die noch dazu ohne Entschädigung bleiben, die durch Inhaftierungen bedingten Familientrennungen und schließlich die Inhaftierungen von Kranken und anderen vulnerablen Gruppen als Belege für den regelmäßigen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Eingedenk dessen, dass in zahlreichen Herkunftsländern der als potenzielle Zielgruppen von Abschiebungsmaßnahmen geltenden Ausreisepflichtigen seit Jahren Krieg, staatliche Unterdrückung, Aufstandsgewalt, Diskriminierung gegen ethnische oder andere Minderheiten und oder Überlebensnöte herrschen, haben u.E. Betroffene gute Gründe, die mit dem Abschiebungsvollzug einhergehende Auslieferung in diese ihnen bei Rückkehr drohenden Gefährdungslagen zu fürchten.

Zum Gesetzentwurf

Generelles

Der GE bestimmt Schleswig-Holstein zum Träger der geplanten Abschiebungshafteinrichtung. Im Zusammenhang damit, dass dort den Ländern Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern Plätze zur Verfügung gestellt werden sollen, erfolgt im GE keine landesspezifische Quotierung. In der politischen Begründung für die Etablierung eines Abschiebungsgefängnisses in Glückstadt argumentiert die Landesregierung regelmäßig damit, dass es sich um eine Einrichtung handeln solle, die zur Nutzung durch Schleswig-Holstein 20 Plätze vorhält. Bei einer geplanten Gesamtkapazität von 60 Plätzen – und mit Blick auf die zur Umsetzung ausgewählte Immobilie jederzeit ohne großen baulichen Aufwand mögliche darüberhinausgehende Kapazitätserweiterung – stünden dem Land ggf. Plätze weit über die öffentlich kommunizierten 20 Plätze hinaus zur Verfügung. Das Gesetz sollte die durch Schleswig-Holstein zu nutzende Zahl der Plätze, um der politischen Beschlusslage gerecht zu werden, auf verbindlich höchstens 20 festlegen.

Das Gesetz hat der Prämisse zu folgen, dass

- sämtliche Freiheitsbeschränkungen, die nicht unmittelbar „der Sicherung der Abschiebung“ (§ 62 Abs. 3 S. 1 AufenthG) dienen, grundsätzlich unzulässig sind (Leben minus Freiheit), und
- der Vollzug der Abschiebungshaft sich aufgrund des aus dem Trennungsgebot erwachsenden Abstandsgebotes sich merklich vom Vollzug der Strafhaft unterscheiden muss.

Die im GE an zahlreichen Stellen vorgenommene Herleitung und Bezugnahme auf das Landesstrafhaftvollzugsgesetz unterstellt den Vollzug der Abschiebungshaft damit dem Rechtsrahmen des Strafhaftvollzugs, anstatt eine für die Umsetzung des Abschiebungshaftvollzugs spezifische Rechtsgrundlage zu schaffen, wird dem Trennungsgebot nicht gerecht und missachtet damit die Rechtsprechung des EuGH sowie die Richtlinie 2013/33/EU.

Keine Regelungen enthält der Entwurf zur Qualifizierung des Personals. Hier sollte verankert werden, dass das Personal, soweit möglich, nach Diversitätsgesichtspunkten ausgewählt wird, über ausreichende Sprachkenntnisse zumindest der Sprachen der Hauptherkunftsländer verfügen sollte und interkulturell sowie im Konfliktmanagement qualifiziert ist. Zu beachten ist hier indes, bei der Personalauswahl sorgsam vorzugehen und die Akquise und den Personaleinsatz auch mit Blick auf mögliche Parteiennahmen der Bediensteten zu Konfliktlinien in jeweiligen Herkunftsländern und daraus für Inhaftierte möglicherweise folgende Risiken ausschließend zu gestalten.

Siehe insoweit Richtlinie 10 der "20 Guidelines on Forced Return" des Ministerkomitees des Europarats (eigene Übersetzung):

Das Personal in solchen Einrichtungen sollte sorgfältig ausgewählt und entsprechend geschult werden. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, den betroffenen Mitarbeitern so weit wie möglich eine Ausbildung zu vermitteln, die ihnen nicht nur die Fähigkeit zur zwischenmenschlichen Kommunikation vermittelt, sondern sie auch mit den verschiedenen Kulturen der Inhaftierten vertraut macht. Vorzugsweise sollte ein Teil des Personals über einschlägige Sprachkenntnisse verfügen und in der Lage sein, mögliche Symptome von Stressreaktionen von inhaftierten Personen zu erkennen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Bei Bedarf sollte das Personal auch externe Unterstützung, insbesondere medizinische und soziale Unterstützung, in Anspruch nehmen können.

Zu § 2 Abs. 1

Nach § 2 Abs. 1 Alt. 1 ist der Vollzug so zu gestalten, „wie es der Zweck der Abschiebungshaft erfordert.“ Aus dem Umkehrschluss folgt, dass sämtliche Freiheitsbeschränkungen, die nicht unmittelbar „der Sicherung der Abschiebung“ (§ 62 Abs. 3 S. 1 AufenthG) dienen, grundsätzlich unzulässig sind. Problematisch ist u.E., dass dem Vollzugsgrundsatz aus § 2 Abs. 1 Alt. 1 „die Sicherheit oder Ordnung der Einrichtung“ in § 2 Abs. 1 Alt. 2 gleichgestellt ist.

Es sollte ausdrücklich geregelt werden, dass Freiheitsbeschränkungen, die nicht dem „Zweck der Abschiebungshaft“ dienen, nur zulässig sind, soweit und solange es die Sicherheit oder Ordnung der Einrichtung erfordert.

Zu § 2 Abs. 2

Der Begriff „Untergebrachte“ ist zu ersetzen. Untergebrachte sind nach dem SVVollzG SH Personen, die in Sicherungsverwahrung untergebracht sind. Durch diesen Vollzugsterminus werden die Abschiebungshaftgefangenen begrifflich in die Nähe der – jedenfalls rechtlich betrachtet – „schlimmsten“ Straftäter gerückt.

Für juristische Laien hingegen banalisiert der Begriff „Untergebrachte“ die tatsächliche Situation von Personen, denen qua richterlichen Beschluss ihre Freiheit entzogen wird. Der GE sollte daher regelmäßig von „Häftlingen“ oder von „Inhaftierten“ sprechen, um hier keine euphemistische Relativierung der Lebenslagen der Betroffenen zu betreiben.

Zu § 3 Abs. 3

Ausreisepflichtige und von Abschiebung bedrohte Personen sind nicht selten in Folge ihrer Fluchtursachen, -erlebnisse oder der Lebenswirklichkeit von Schutzsuchenden, denen qua Amt ihre guten Fluchtgründe nicht geglaubt und eine Bleibeperspektive zugestanden wird, krank und oder therapiebedürftig. Dass an solchen Personen nunmehr regelmäßig der Entzug ihrer rezept- und apothekenpflichtigen Medikamente vollzogen werden soll, ist mit den Ausführungen des § 2 Abs. 2 unvereinbar. Mindestens muss hier ein Vorbehalt formuliert werden, dass ein solcher Entzug erst vollzogen werden darf, wenn eine entsprechende ärztliche Verordnung auch nach zu dokumentierenden Bemühungen der Einrichtung nicht verifiziert werden kann. Gleichzeitig ist im Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen und bei der Zuführung in die Haft bei den zuständigen Stellen darauf hinzuwirken, dass entsprechende Kranken- und Behandlungsunterlagen mitgeführt werden.

Zu § 3 Abs. 4

Für Geflüchtete ist das Smartphone unter Nutzung von Video-Telefonie und entsprechenden Messengerdiensten ein existenziell wichtiges und für die Kommunikation, z.B. mit im Herkunfts- oder einem Transitland verbliebenen Familienangehörigen, wesentlich prägendes Kommunikationsmittel. Das gilt insbesondere für in Abschiebungshaft Inhaftierte. Eine Unterbindung der Nutzung für Zivilhäftlinge kommt einer nicht zu rechtfertigenden Kontaktsperre gleich. Das in diesem Paragraphen angelegte Smartphone-Verbot ist unverhältnismäßig. Die Frage, ob die Persönlichkeitsrechte aller in der Gesetzesbegründung genannter Personengruppen innerhalb der Einrichtung mehr Schutz als außerhalb der Einrichtung bedürfen, sodass das Verbot gerechtfertigt wäre, ist mit einem klaren Nein leicht zu beantworten. Eine – hier vorgesehene – auf einen regelmäßigen Generalverdacht auf strafbare Handlungen Inhaftierter ausgelegte Regelung ist rechtlich nicht zulässig.

Die Nutzung von Geräten, mit denen Bild- und Videoaufnahmen gefertigt werden können, könnte allerdings in „sicherheitsrelevanten Teilen“ untersagt bzw. die Nutzung der Geräte nur in bestimmten Teilen der Einrichtung erlaubt werden.

Die Nutzung von Geräten, mit denen Bild- und Videoaufnahmen gefertigt werden können, sollte den Gefangenen zumindest in dem nur ihnen allein zugewiesenen Haftraum grundsätzlich gestattet und an den Türen sollten für Dritte Hinweise auf im Raum mögliche Nutzung von Smartphones angebracht werden.

Zu § 3 Abs. 5

Auch nach dem LStVollzG SH ist den Gefangenen der Besitz von Bargeld verboten. Das Abstandsgebot ist hier folglich nicht gewahrt.

Des Weiteren scheint es sich hier – wenngleich in der Gesetzesbegründung nicht ausgewiesen – um eine zumindest prophylaktische Maßnahme der Sicherstellung finanzieller Mittel zur Finanzierung der Abschiebung gem. § 66 Abs. 1 zu handeln. Der in der Gesetzesbegründung argumentierte Grund der Konfliktvorbeugung erscheint reichlich konstruiert und könnte leicht durch Höchstgrenzen des Bargeldvorhalts für die Inhaftierten kompensiert werden.

Das kategorische Verbot des Besitzes von Bargeld schließt für die Inhaftierten gleichzeitig die an verschiedenen Stellen im Gesetz „auf eigene Kosten“ bestehenden Möglichkeiten faktisch aus.

Ebenso ist das Verbot des Besitzes persönlicher Wertgegenstände abzulehnen. Die Antwort, weshalb der Besitz persönlicher Wertgegenstände verboten sein soll, bleibt auch die Gesetzesbegründung schuldig.

Zu § 3 Abs. 6

Die Begründung erweckt den Eindruck, dass die Untersuchung der Haftfähigkeit sich im Wesentlichen auf den Infektionsschutz reduziert. Hier muss der GE dahingehend ergänzt werden, dass bei Befreiung von der ärztlichen Schweigepflicht die gesetzliche Untersuchung unter Hinzuziehung der jeweiligen Krankengeschichte und -unterlagen passiert. Ebenso muss der GE darauf abstellen, dass bei Anzeichen auf psychische Erkrankungen – schon zu Beginn oder auch im Verlauf der Haft - eine umgehende fachärztliche Untersuchung und Beurteilung zu erfolgen hat.

Zu § 4 Abs. 2, Abs. 3

Der Flüchtlingsrat lehnt die Abschiebungshaftinhaftierung von Familien und minderjährigen Kindern grundsätzlich ab. Der Gesetzentwurf hingegen erweckt den Eindruck, als wolle man die Möglichkeiten hierzu erweitern.

Die Zwangseinweisung von Kindern und Minderjährigen in Lager oder Haftanstalten ist regelmäßig nicht unter Berücksichtigung der Wahrung des Kindeswohls möglich. Inhaftierten und mit Blick auf die drohende zwangsweise Abschiebung unter maximalem Stress und Angst leidenden Kindern „altersgerechte Spiel- und Erholungsmöglichkeiten“ vorzuhalten, ist unter den Bedingungen des Freiheitsentzugs nicht erfolgreich und entsprechende Angebote haben allenfalls eine das Behördenhandeln selbstrechtfertigende Alibi-Funktion.

Hilfsweise sollte ein Erlass erwirkt werden, der derart hohe Anforderungen an die Inhaftierung Minderjähriger stellt, dass diese praktisch unmöglich wird.

Die Begründung zu § 4 Abs. 3 Satz 2 gaukelt insofern Fürsorge vor, als in Fällen drohender familiärer Gewalt den inhaftierten Betroffenen Schutz gewährleistet werden soll

– aber faktisch nur bis sie im Zuge des gemeinsamen Abschiebungsvollzugs ihren innerfamiliären Peinigern ultimativ anheimgestellt werden. [sic!]

Zu § 4 Abs. 4

Die Begründung zu § 4 Abs. 3 liefert keinerlei Begründung, sondern wiederholt lediglich, was im Paragraphen steht.

Der Flüchtlingsrat lehnt eine gruppenspezifische Isolierung – solange es sich nicht um Frauen oder in anderer Weise besonders Schutzbedürftige handelt – ab.

Unklar bleibt, warum diese zwei benannten Gruppen isoliert voneinander „untergebracht“ werden sollen. Ebenso verschweigt der GE wie denn eine solche Strategie in einer Einrichtung umgesetzt werden soll, die laut MiLiSH nach innen weitgehend offen und von Bewegungsfreiheit gekennzeichnet sein soll.

Zu § 6 Abs. 1

Geregelt wird im GE lediglich die medizinische Versorgung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, worunter laut Begründung das AsylbLG fallen soll.

Dringend angemessen klar zu regeln ist aber darüber hinaus, ob ein medizinischer Dienst in der Einrichtung eingerichtet wird; ob nötigenfalls externe Ärzte hinzugezogen bzw. die fachärztliche Behandlung sichergestellt wird; sowie ob im Fall notwendiger stationärer Behandlung die Verlegung in eine Klinik erfolgt. Zu beachten ist dabei, dass eine Verlegung in ein Justizkrankenhaus/-station wegen des Trennungsgebots unzulässig wäre. - Siehe dazu auch Anmerkung zu § 15.

Zu § 6 Abs. 2

Der regelmäßige Zugang zu behördenunabhängiger Verfahrensberatung ist für Abschiebungshäftlinge unabdingbar. Der Verweis auf Anwält*innen ist hier nicht ausreichend. Darüberhinaus müssen kostenfreie Angebote von einschlägigen Flüchtlingsorganisationen vorgehalten bzw. inhouse ermöglicht werden.

Eine Beschränkung auf eine einzige Organisation ist nicht zweckmäßig und eine regelmäßige Sprechstunde von migrationsrechtlich spezialisierten AnwältInnen ist vorzuhalten.

Eine Beratungsthemenfestlegung ausschließlich auf soziale Fragen und die Rückkehrperspektiven ist illegitim. Die Erfahrungen mit Abschiebungshaftbeschlüssen zeigen bundesweit, dass diese allzu oft nicht rechtmäßig sind. Hierzu sei ausdrücklich auch auf die vom Landesbeirat Abschiebungshaft SH von 2003 bis 2014 dokumentierten Zahlen verwiesen (<https://www.frsh.de/themen/abschiebungshaft/#c263>).

§ 7 Abs. 1 S. 3

Seelsorgern sollte der Zugang in einen Besucherraum der Haftanstalt auch ohne ausdrücklichen persönlichen Wunsch gestattet sein, um das Angebot für interessierte Gefangene so niedrigschwellig wie möglich zu halten.

§ 8 Abs. 2

Die Verpflichtung „bei der Ausgabe der Verpflegung mitzuwirken“, ist aus dem GE herauszunehmen. Sie gleicht einer Arbeitspflicht, für die es keine Rechtsgrundlage gibt und die im Widerspruch zu § 8 Abs. 1 steht.

§ 9 Abs. 1

Die Regelung des Satz 1 ist durch tägliche Mindest-Besuchszeiten zu ergänzen.

Satz 3 ist zu unbestimmt. Es bleibt völlig unklar, unter welchen Voraussetzungen Gründe, „die in der Person oder im Verhalten der Untergebrachten liegen“ derart „schwerwiegend“ sind, dass sie eine Beschränkung des Besuchsrechts rechtfertigen. Hier ist in Vorbeugung willkürlichen Verwaltungshandelns eine Konkretisierung dringend erforderlich.

§ 9 Abs. 4

Unabhängig von der Klarheit der hier zugrundeliegenden Definition, sollten „anerkannte“ Flüchtlingshilfsorganisationen ebenfalls privilegierten Zugang zu den Gefangenen bekommen. NGOs stehen zu den Gefangenen in ähnlicher Beziehung wie die in § 9 Abs. 4 Genannten. Zumal das Gesetz von „anerkannten“ FHO spricht, die offenbar gesteigertes Vertrauen genießen.

Unabhängig davon gilt es im GE sicherzustellen, dass ggf. der/die Flüchtlingshelfer*in des Vertrauens der Inhaftierten regelmäßig und bei akuten Bedarfslagen Zugang zur Einrichtung zu erhalten.

§ 10 Abs. 1

Die Regelung steht im Widerspruch zu § 3 Abs. 5 und wir verweisen auf unsere diesbezüglichen Anmerkungen.

Für Mittellose muss die Einrichtung zur Gewährleistung der Möglichkeit postalisch zu korrespondieren den Betroffenen ggf. Förderung aus Spendenmitteln vermitteln.

§ 11 Abs. 1

Die Beschränkung des Zugangs zu Rundfunk – und Fernsehangeboten auf den „angemessenen Umfang“ ist zu streichen, da nicht ersichtlich ist, wie durch den uneingeschränkten Bezug Sicherheit oder Ordnung der Anstalt gefährdet wären. Auch in Freiheit ist ein uneingeschränkter Zugang die Regel und nicht gefährdungspotenziell.

Im GE wird die Nutzung von TV und Radio zugelassen, Zeitungsbezug aber nur auf eigene Kosten. Es sollte möglich sein, in einer solchen Einrichtung zumindest eine deutsche und eine internationale Tageszeitung – zumal die Verlage entsprechende Freiabonnements vorhalten - sowie einen Bestand an mehrsprachiger Lektüre vorzuhalten.

§ 11 Abs. 3

Weder die Beschränkung des Zugangs zum Internet auf „Computer der Einrichtung“ noch auf den „Rahmen der technischen Möglichkeiten“ lässt sich u.E. per se mit der Sicherheit oder Ordnung der Anstalt begründen.

Hier sollte das Land Schleswig-Holstein auf die eigenen Erfahrungen in der Abschiebungshaftanstalt Rendsburg vertrauen und entsprechende Zugänge vorhalten.

Mit Bezug auf unsere Ausführungen zu § 3 Abs. 4 ist die Nutzung eigener Laptops, Tablets etc., mit denen Bild – und Videoaufnahmen gefertigt werden können, den Gefangenen zumindest in ihrem Haftraum grundsätzlich zu gestatten.

§ 13 Satz 1

Bedienstete müssen für die Arbeit mit Zivilhäftlingen geeignet sein und sind entsprechend nachhaltig dahingehend zu sensibilisieren, dass auch durch sie „das geordnete Zusammenleben in der Einrichtung nicht beeinträchtigt“ wird.

§ 14 Abs. 1

Es sollte geregelt werden, dass im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eine Durchsuchung nicht bereits bei vorliegen (vager) Anhaltspunkte, sondern erst bei Vorliegen eines konkreten Verdachtes – vgl. § 10 Abs. 4 - stattfinden dürfen.

Zu § 15 und § 16

Eine direkte eigenständige Regelung – nicht zuletzt zur Wahrung des Trennungsgebots – der besonderen Vollzugsmaßnahmen im Gesetz wäre dringend geboten. Diese müsste deutlich restriktiver ausfallen als die jetzige Verweisung auf das LStVollzG.

Die Verweisung erlaubt im Ergebnis Fesselung, Fixierung und fortgesetzte Einzelhaft, auch die medizinische Zwangsbehandlung, hingegen nicht die als Suizidprävention anderswo übliche Einzelbeobachtung.

Insbesondere lassen die Regelungen befürchten, dass auf eine Zuspitzung psychischer Erkrankungen mit rein repressiven Mitteln reagiert werden könnte, statt mit einer Entlassung wegen entfallener Haftfähigkeit. Letztere wäre umso mehr geboten, da die Abschiebungshaft keinen Sanktionscharakter hat, mithin bei Auftreten erheblicher psychischer Krisen einschließlich einer Selbst- oder Fremdgefährdung das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung der Haft schneller zurücktritt als in der Strafhaft.

Zu § 20

Die Videoüberwachung in Unterbringungsräumen und anwaltlichen Besprechungsräumen wird ausgeschlossen. Klargestellt werden muss, auch unter Beachtung von § 2 Abs. 2 Satz 1 dass in diesem Kontext Sanitärräume zu den Unterbringungsräumen zählen.

§ 21 Abs. 2 und § 22

Hier muss eine Regelung ergänzt werden, nach der bei Bedarf seitens der Einrichtung die Hinzuziehung von Dolmetscher*innen gewährleistet wird.

Verweise.

Über das bis hierhin Gesagte verweisen wir zum Thema darüber hinaus auf die folgenden Anlagen:

- Anmerkungen des JRS zum AhaftVollzG SH vom 7.6.2018
- Stellungnahme JRS zum SächsAhaftVollzG vom 21.6.2018
- Stellungnahme DAV zum SächsAhaftVollzG v. November 2017
- Stellungnahme DAV zum Hessischen AhaftVollzG v. November 2017

Abschließend danken wir den Herren Stefan Kessler, Berlin, und Heiko Habbe, Hamburg, für ihre Unterstützung und kollegiale Beratung im Zuge der Erstellung dieser Stellungnahme.

gez. Martin Link

Geschäftsführer

Anlagen: w.o.g.

Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V. • Sophienblatt 82-86 • 24114 Kiel • T. 0431-735 000 • office@frsh.de • www.frsh.de