

10.04.2008

Anfrage: Abschiebungshaft in Niedersachsen recht- und verhältnismäßig?

In der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung (HAZ) vom 11. März 2008 wurden unter der Überschrift "Abschiebehaft wird oft zu schnell verhängt" Missstände bei der Abschiebungshaft offen gelegt. Die Rede war von ca. 4.000 rechtswidrigen Hafttagen bei 154 Mandanten eines hannoverschen Rechtsanwalts innerhalb von sechs Jahren, was einen Durchschnitt von 25,8 rechtswidrigen Hafttagen pro Mandant bedeute. Insbesondere seien minderjährige, schwer kranke und reiseunfähige Personen inhaftiert worden.

Für die in § 62 Aufenthaltsgesetz geregelte Abschiebungshaft gilt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Ultima-Ratio-Prinzip. Insbesondere bei Jugendlichen, Kranken, Suizidgefährdeten und Schwangeren müssen an die Beachtung dieser Grundsätze erhöhte Anforderungen gestellt werden. In der Vergangenheit bekannt gewordene Einzelfälle lassen Zweifel an der Erfüllung dieser Anforderungen aufkommen.

Ich frage deshalb die Landesregierung:

1. Wie viele Personen wurden pro Jahr in der 15. Legislaturperiode in Niedersachsen in welchen niedersächsischen Einrichtungen in Abschiebungshaft genommen?
2. Welche besonderen Bedingungen gelten für jugendliche, weibliche, suizidgefährdete, kranke oder schwangere Abschiebungshäftlinge und gegebenenfalls für deren begleitende minderjährige Kinder, insbesondere falls sie in den gleichen Einrichtungen wie erwachsene, männliche oder in Strafhaft befindliche Inhaftierte untergebracht werden?
3. Wie und gegebenenfalls nach welchen Grundsätzen stellt die Landesregierung bei der Abschiebungshaft die Einhaltung der Recht- und Verhältnismäßigkeit insbesondere hinsichtlich des Haftgrundes, der Haftdauer und des Ultima-Ratio-Prinzips sicher?

Filiz Polat

Antwort von Innenminister Schünemann für die Landesregierung am 10.04.2008

Zur Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen bei Ausländerinnen und Ausländern, die ihrer Pflicht zur Ausreise nicht freiwillig nachkommen, ist die Anordnung der Abschiebungshaft gesetzlich vorgesehen. Auf der Grundlage des § 62 des Aufenthaltsgesetzes ist ein Ausländer zur Vorbereitung einer Ausweisung oder zur Sicherung der Abschiebung zwingend in Haft zu nehmen, wenn er sich bereits einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme entzogen hat oder der begründete Verdacht besteht, dass er sich künftig einer Abschiebung entziehen wird. Die Abschiebungshaft ist eine Freiheitsentziehungsmaßnahme, durch die in das Grundrecht der Freiheit der Person nach Artikel 2 Abs. 2 des Grundgesetzes eingegriffen wird und die deshalb unter dem Vorbehalt der richterlichen Anordnung steht. Das heißt, der von einer Ausländerbehörde vorgetragene Sachverhalt bei der Beantragung der Inhaftnahme und die rechtliche Zulässigkeit dieser Maßnahme werden durch einen Richter überprüft, der selbstverständlich auch bei der Entscheidung über Abschiebungshaftanträge richterlich unabhängig ist. Der Vollzug der Abschiebungshaft richtet sich nach dem Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei der Freiheitsentziehung. Auch für Abschiebungshaftbeschlüsse ist der Rechtsweg eröffnet und eine

Überprüfung durch die nächste Gerichtsstanz möglich.

Da die Abschiebungshaft keine Strafmaßnahme ist, sondern ausschließlich der Vorbereitung oder Durchführung einer Maßnahme des Verwaltungszwangs dient, sind auch hohe Anforderungen an die Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit gestellt. Insbesondere kann während des Vollzugs der Abschiebungshaft durch sich ändernde Sachverhalte bzw. durch die Handlungsweise Dritter, eine zunächst rechtmäßig ergangene Anordnung zur Abschiebungshaft im Nachhinein infrage gestellt werden bzw. die Fortsetzung der Abschiebungshaft sich als nicht mehr rechtmäßig erweisen.

Die Beurteilung der rechtmäßigen Fortsetzung der Abschiebungshaft ist stets eng verknüpft mit der Prognose der tatsächlichen Durchführbarkeit der Abschiebung und die daran unverzichtbare Mitwirkung von dritter Seite, zum Beispiel bei der Ausstellung der Passersatzpapiere durch die Auslandsvertretung des Herkunftsstaates eines zur Ausreise verpflichteten Ausländers.

Der Vollzug der Abschiebungshaft unterscheidet sich deutlich von der Straf- oder Untersuchungshaft. Personen, die in Abschiebungshaft genommen werden, sind zwar in ihrer Freizügigkeit eingeschränkt und können die Haftanstalt nicht verlassen. Sie können untereinander uneingeschränkt Kontakt aufnehmen und ebenso nach außen Kontakte halten. Die Besuchsmöglichkeiten für Abschiebungshaftgefangene sind nicht eingeschränkt.

Dieses vorausgeschickt, beantworte ich die Anfrage namens der Landesregierung wie folgt:

Zu 1.:

In den Jahren 2003 bis 2007 wurden in der Justizvollzugsanstalt Hannover - Abt. Langenhagen - und in der Jugendanstalt Hameln Abschiebungshaftgefangene aufgenommen, und zwar:

Jahr	Justizvollzugsanstalt Hannover - Abt. Langenhagen
2003	1.559
2004	1.112
2005	1.025
2006	704
2007	510

Zu 2.:

Kinder, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, werden nicht in Abschiebungshaft genommen, auch nicht gemeinsam mit einem Elternteil. Für den Fall, dass die Eltern bzw. ein Elternteil eines Kindes in Abschiebungshaft genommen werden muss, erfolgt die Unterbringung des Kindes in einer geeigneten Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe. Soweit für ein Elternteil und ausnahmsweise auch für einen zur Familie gehörenden Jugendlichen Abschiebungshaft angeordnet werden muss, wird eine gemeinsame Unterbringung in der JVA Hannover - Abt. Langenhagen - organisiert.

Schwangere Frauen werden innerhalb der gesetzlichen Mutterschutzfristen von sechs Wochen vor und acht Wochen nach der Entbindung nicht in Abschiebungshaft genommen. Männliche und weibliche Abschiebungshaftgefangene werden in der JVA Hannover - Abt. Langenhagen - in getrennten Häusern untergebracht. Ebenso wird eine räumliche Trennung der Abschiebungshaftgefangenen von Straf- oder Untersuchungshaftgefangenen durch eine Unterbringung in verschiedenen Gebäuden gewährleistet.

Abschiebungshaftgefangene werden während der Haft ihrer sozialen, gesundheitlichen und psychischen Situation adäquat betreut. Sie haben uneingeschränkten Zugang zum ärztlichen Dienst der JVA und können notwendige medizinische Hilfen und Behandlungen in Anspruch nehmen.

Zu 3.:

Die in § 62 des Aufenthaltsgesetzes geschaffene gesetzliche Ermächtigung, einen vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer zur Durchsetzung der Ausreisepflicht vorübergehend in Haft zu nehmen, ist nur unter dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zulässig. Dieser verlangt, dass ein Eingriff in das Grundrecht der Freiheit einer Person geeignet, erforderlich und angemessen sein muss. Aus diesem Grund steht eine Freiheitsentziehungsmaßnahme zur Vorbereitung oder Sicherung der Abschiebung ausdrücklich unter dem Vorbehalt einer richterlichen Entscheidung im Einzelfall. Dem Vollzug von Abschiebungshaft geht somit immer eine richterliche Entscheidung voraus, bei der die Haftgründe geprüft und die Haftdauer bestimmt wurden.

Darüber hinaus sind mit der Vorläufigen Niedersächsischen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz - insbesondere zu § 62 - den niedersächsischen Ausländerbehörden ausführliche Hinweise und verfahrenlenkende Regelungen vorgegeben, die eine Beachtung der vorgenannten Grundsätze bereits bei der Beantragung der Abschiebungshaft sicherstellen. Damit wird auch eine landeseinheitliche Handhabung der den Ausländerbehörden gesetzlich zwingend obliegenden Verpflichtung gewährleistet, bestehende Ausreisepflichten zwangsweise durchzusetzen, wenn eine freiwillige Ausreise nicht fristgemäß erfolgte.

Die Verwaltungsvorschrift verpflichtet die Ausländerbehörden auch, das Beschleunigungsgebot bei der Aufenthaltsbeendigung zu beachten. Fallen während der Dauer einer rechtmäßig angeordneten Abschiebungshaft die Haftgründe weg, sind die Ausländerbehörden verpflichtet, unverzüglich die Haftentlassung zu veranlassen.

Kommentar aus grüner Sicht zur Antwort der Landesregierung auf die Anfrage:

Trotz des deutlichen Rückgangs der Abschiebungshaftzahlen wird immer noch erstaunlich häufig Abschiebungshaft angeordnet. Diese Zahlen müssen reduziert werden. Die Landesregierung hat der in der Vorbemerkung zur Anfrage zitierten Statistik nicht widersprochen. Es besteht also dringender Anlass zu verstärkter Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Abschiebungshaft. Die Haft darf nur letztes Mittel (ultima ratio) sein. Alle Alternativen, die einen minderschweren Eingriff in die Freiheitsrechte der Betroffenen ermöglichen, sind auszunutzen. Anzumerken ist zudem, dass der Rückgang der Haftzahlen mit einem Rückgang der Flüchtlingszahlen in Deutschland und Niedersachsen einhergeht. Relativ gesehen wurde die Abschiebungshaft also nicht seltener angeordnet. Der Rückgang der Flüchtlingszahlen wiederum basiert leider nicht auf dem Rückgang der Fluchtgründe in den Herkunftsstaaten, sondern auf den immer höher gezogenen Hürden in Deutschland und Europa für AsylbewerberInnen und Flüchtlinge. Sie erreichen uns kaum noch und versprechen sich von der Flucht in andere Staaten mehr Aussicht auf Rettung und Asylgewährung.

Die Haftzahlen könnten durch genauere Rechtmäßigkeitsprüfung und zurückhaltendere Anordnung

gesenkt werden. Innenminister Schönemann hat aber stattdessen die Ausländerbehörden aufgefordert, Abschiebungen zu beschleunigen und will verstärkt FlugmedizinerInnen mit der Prüfung der Reise- und Flugtauglichkeit von Abzuschiebenden beauftragen. Diese können aber in der Regel die psychische Situation der Abzuschiebenden nicht hinreichend beurteilen, sondern beschränken sich auf die körperlichen Auswirkungen des Fluges an sich. Damit will Herr Schönemann die Zahl der Fluguntauglichkeitsbescheinigungen reduzieren und Abschiebungen forcieren. Eine Steigerung der Recht- und Verhältnismäßigkeit von Abschiebungen wird so sicher nicht erreicht.

Die Niedersächsische Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz, insbesondere zu § 62 AufenthG soll laut Landesregierung Vorgaben machen, die ein landeseinheitliches Abschiebungsverfahren gewährleisten, wenn keine freiwillige Ausreise erfolgt. Innenminister Schönemann verweist in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf das Beschleunigungsgebot bei der Aufenthaltsbeendigung. Auch die geplanten Änderungen des Abschiebungshaftrechts auf Bundesebene lassen befürchten, dass damit die Rechte der Abschiebehäftlinge in mehreren Punkten stark eingeschränkt werden sollen. So soll die Überprüfung von Abschiebungshaftbeschlüssen durch Oberlandesgerichte und auch das Recht auf Haftbeschwerde im Bereich der Abschiebungshaft abgeschafft werden – ein Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention. Hinzu kommt noch, dass nach einer Abschiebung, die nach Abschaffung der genannten Rechtsmittel zukünftig sicher häufiger rechtswidrigerweise erfolgen wird, nach neueren Meldungen über eine entsprechende Einigung auf EU-Ebene ein fünfjähriges Wiedereinreiseverbot gelten soll. Auf diese Weise wird das Asylrecht ausgehebelt.