

Antrag

der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Memet Kilic, Viola von Cramon-Taubadel, Volker Beck (Köln), Kai Gehring, Ingrid Hönlinger, Jerzy Montag, Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Abschiebungshaft auf dem Prüfstand – Europäische Rückführungsrichtlinie umsetzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. In Deutschland wird Abschiebungshaft weiterhin zu schnell und zu häufig angeordnet und zu lange vollzogen. Das Abschiebungshaftverfahren ist oftmals mit Verfahrensfehlern und Fehleinschätzungen der Rechtslage belastet, so dass es zu einer nicht unerheblichen Zahl fehlerhafter Entscheidungen kommt.
2. Abschiebungshaft als Mittel zur Sicherung der Ausreise darf wegen ihrer einschneidenden Wirkungen auf den Einzelnen stets nur als „Ultima Ratio“ in Betracht kommen. Dies beinhaltet, dass weniger einschneidende Alternativen zur Verhängung von Haft stets ausgenutzt werden müssen (z. B. Meldepflichten oder die Stellung einer Kautions).
3. Für bestimmte, besonders verletzbare Gruppen wie Minderjährige, Schwangere, Alleinerziehende, Eltern mit Kindern, Traumatisierte und sonstige psychisch Kranke, Menschen mit Behinderung und ältere Menschen stellt die Abschiebungshaft eine besonders schwere und unverhältnismäßige Belastung dar. Bei diesen Personen ist grundsätzlich von der Verhängung von Abschiebungshaft abzusehen. Familien dürfen nicht getrennt werden.
4. Menschen, die sich in Abschiebungshaft befinden, sind keine Straftäter. Daher sind ihre Haftbedingungen von denen des Strafvollzugs deutlich zu unterscheiden. Dazu gehört eine strikte Trennung von Strafgefangenen. Die Einschränkungen durch die Haft müssen so gering wie möglich gehalten werden.
5. Die Richtlinie 2008/115/EG („Rückführungsrichtlinie“) ist bis Dezember 2010 innerstaatlich umzusetzen. Trotz vieler Bedenken – auch von Seiten des Europäischen Parlaments – gegenüber einzelnen Bestimmungen, beispielsweise zur Dauer möglicher Abschiebungshaft, enthält die Richtlinie gleichwohl einige Regelungen, insbesondere zu den Modalitäten des Haftvollzugs, die gegenüber dem derzeitigen Zustand in vielen Bundesländern eine Reihe von Verbesserungen beinhalten und daher umgehend umzusetzen sind.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

unverzüglich einen Gesetzentwurf vorzulegen und mit den Ländern verbindliche Vereinbarungen zu treffen, um die erforderlichen Anpassungen des geltenden Rechts in Hinblick auf die Anforderungen an die Umsetzung der Richtlinie 2008/115/EG vorzunehmen und insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:

1. entsprechend Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG muss Personen noch vor der Verhängung von Haft zur Sicherung der Abschiebung grundsätzlich eine Möglichkeit zur selbst organisierten, sog. freiwilligen Ausreise, gegebenenfalls unter Setzung einer Frist, eingeräumt werden;
2. besonders schutzbedürftige Personen wie Minderjährige, Schwangere, Alleinerziehende, Eltern mit Kindern, Traumatisierte und sonstige psychisch Kranke, Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen dürfen grundsätzlich nicht in Abschiebungshaft genommen werden und Familien nicht getrennt werden – für Minderjährige folgt die zwingende gesetzliche Anpassung auch aus der Rücknahme des Vorbehalts zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes;
3. dafür Sorge zu tragen, dass Abschiebungshaft entsprechend Artikel 16 Absatz 1 S. 1 der Richtlinie 2008/115/EG grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen wird; in den Bundesländern, in denen derzeit die Unterbringung von Abschiebungshäftlingen in Justizvollzugs- und Untersuchungshaftanstalten praktiziert wird, darf dies nur noch übergangsweise geschehen;
4. gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2008/115/EG muss für Abschiebungshäftlinge kostenlose Rechtsberatung und -vertretung unabhängig von den Erfolgsaussichten eines Rechtsmittels gewährt werden;
5. mit den Ländern verbindliche Standards für den Vollzug der Abschiebungshaft zu entwickeln, die u. a. eine Verpflichtung zur umfassenden Information der Häftlinge in einer ihnen verständlichen Sprache sowie großzügige Kontaktmöglichkeiten zu Verwandten und Freunden festschreiben und unabhängigen Organisationen wie dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) gemäß Artikel 16 Absatz 4 der Richtlinie 2008/115/EG Zugang zu den Abschiebungshäftlingen ermöglichen sowie eine angemessene medizinische Versorgung zu gewährleisten, die den besonderen Bedürfnissen von Abschiebungshäftlingen gerecht wird.

Berlin, den 15. Juni 2010

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Während die Kritik der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an den rechtlichen Vorgaben (u. a. Dauer der möglichen Abschiebungshaft, Haftgründe) und der Anwendungspraxis der Abschiebungshaft (siehe dazu auch: Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Bundestagsdrucksache 16/9142) grundsätzlicher ist, beschränkt sich dieser Antrag auf Maßnahmen, die im Hinblick auf die Frist zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie dringlich umzusetzen sind.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat wiederholt betont, dass die Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes – GG) ein besonders hohes Rechtsgut ist, in das nur aus wichtigen Gründen eingegriffen werden darf

(vgl. BVerfGE 10, 302; 29, 312). Der in Artikel 20 Absatz 3 GG verankerte Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit gewährleistet in Verbindung mit dem Grundrecht aus Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG eine umfassende Prüfung der Voraussetzungen für die Anordnung von Abschiebungshaft in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht (BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2000, 2 BvR 347/00).

Wiederholt musste das BVerfG auch in jüngster Zeit in Fällen von Abschiebungshaft korrigierend eingreifen, etwa bei rechtswidrigen Festnahmen durch die Ausländerbehörden ohne richterlichen Haftbeschluss (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. September 2009, 2 BvR 1195/08) oder weil die richterliche Kontrolle formularmäßiger Anträge der Ausländerbehörden dem Amtsermittlungsgrundsatz nicht gerecht wird.

Noch immer wird Abschiebungshaft zu schnell, zu häufig und zu lange beantragt und verhängt (vgl. Erklärung der Deutschen Bischofskonferenz Nummer 84 vom März 2006, „Denkt an die Gefangenen...“, S. 67). Die Deutsche Bischofskonferenz kommt daher zu dem Schluss: „Die Bedingungen, unter denen zurzeit Abschiebehaft praktiziert wird, müssen dringend überprüft und verbessert werden“ (ebd.).

Auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP wurde vereinbart, „gemeinsam mit den Ländern“ zu „überprüfen, ob – auch im Lichte der Vorgaben der EU-Rückführungsrichtlinie – Anpassungen im praktischen Vollzug der Abschiebung und Abschiebungshaft sinnvoll sind.“ Erkennbar geschehen ist bisher nichts.

Die jüngsten Todesfälle in der Abschiebungshaft haben den dringenden politischen Handlungsbedarf auf tragische Weise verdeutlicht. Die hohe Zahl an Suizidversuchen und Selbsttötungen in der Abschiebungshaft – allein in Hamburg haben sich in den letzten Wochen zwei Menschen getötet – ist für einen Rechtsstaat unerträglich. Hier ist auch der Bundesgesetzgeber gefordert.

Der Antrag greift daher Forderungen der Seelsorger in der Abschiebungshaft auf. Menschen in der Abschiebungshaft leiden unter den teilweisen langen Haftzeiten und der Ungewissheit über ihre Zukunft. Nicht zuletzt wegen ihrer Sprachprobleme und der Aufspaltung der gerichtlichen Zuständigkeit zwischen den Zivilgerichten und den Verwaltungsgerichten haben Abschiebungshäftlinge auch erhebliche Schwierigkeiten, das komplizierte Ausländer- und Haftrecht zu verstehen. Sie begreifen deshalb oft nicht, weshalb sie sich in Haft befinden bzw. warum sie abgeschoben werden sollen. Viele Häftlinge werden krank an Leib und Seele, manche von ihnen verzweifeln und verletzen sich selbst oder versuchen gar, sich selbst zu töten.

Zuständig für die Durchführung der Abschiebungshaft sind die Bundesländer. Einige Länder haben dazu eigene Hafteinrichtungen geschaffen, in den meisten Ländern wird die Abschiebungshaft jedoch in Justizvollzugsanstalten vollstreckt (siehe dazu auch: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Bundestagsdrucksache 16/11384). Letzteres ist besonders problematisch, weil hier Strafgefangene und Abschiebehäftlinge im selben Gebäude untergebracht werden und die Abschiebehäftlinge denselben Einschränkungen unterworfen sind wie die Strafgefangenen.

Bis zum 24. Dezember 2010 muss die Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) in nationales Recht transformiert werden. Dies muss in einer Weise geschehen, die die Würde der Betroffenen achtet und die einschneidenden Wirkungen der Haft auf ein Minimum reduziert.

Anregungen, wie diese Mindeststandards unter Wahrung der Menschenrechte der Betroffenen umgesetzt werden können, geben u. a. die „Twenty Guidelines on Forced Return“ des Europarates vom September 2005 sowie die Resolution 1707

(2010) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 28. Januar 2010.

Zu den einzelnen Forderungen in Abschnitt II

Zu Nummer 1

Die Rückführungsrichtlinie sieht vor, dass den Betroffenen vor Verhängung von Abschiebungshaft grundsätzlich eine Möglichkeit zur selbst organisierten, sog. freiwilligen Ausreise eingeräumt und hierfür eine Frist gesetzt wird. In der Praxis werden aber gerade Asylsuchende, für deren Schutzgesuch möglicherweise ein anderer europäischer Staat zuständig ist, und irreguläre Migranten ohne eine solche Möglichkeit inhaftiert.

Zu Nummer 2

Für die genannten besonders schutzbedürftigen Personengruppen stellt die Abschiebungshaft eine besonders schwere und unverhältnismäßige Belastung dar. Die ernststen psychischen Folgen, die Haft besonders auf Kinder und Jugendliche haben kann, sind offensichtlich und bedürfen keiner Erläuterung. Nach der Rücknahme der Vorbehalte zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist eine gesetzliche Änderung für Minderjährige zwingend; dies könnte in § 62 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) geschehen.

Zu Nummer 3

Nach der Rückführungsrichtlinie soll es grundsätzlich spezielle Hafteinrichtungen für die Abschiebungshaft geben. Die von mehreren Bundesländern praktizierte Unterbringung von Abschiebungshäftlingen in Justizvollzugs- und Untersuchungshaftanstalten ist schnellstmöglich zu beenden. Für eine Übergangszeit sollte in diesen Anstalten eine gesonderte Unterbringung ermöglicht werden, so dass den Betroffenen deutliche Vollzugserleichterungen wie etwa erweiterte Zellaufschlusszeiten gewährt werden können.

Zu Nummer 4

Abschiebungshäftlinge verfügen in aller Regel weder über die Rechts- noch über die Sprachkenntnisse, um ihre Interessen in Verfahren über die Abschiebung und die Sicherungshaft angemessen wahrnehmen zu können. Die Richtlinie schreibt in Artikel 13 Absatz 3 vor, dass Zugang zu kostenloser Rechtsberatung und -vertretung sowie gegebenenfalls zu einem Sprachbeistand gewährt wird. Die im derzeitigen deutschen Recht geltende Bindung an die Erfolgsaussichten eines Rechtsmittels führt indessen häufig dazu, dass Abschiebungshäftlinge aus finanziellen Gründen an der Wahrnehmung ihrer Verfahrensrechte gehindert werden. Anzustreben ist daher eine kostenlose und unabhängige Rechtsberatung und -vertretung für Abschiebungshäftlinge analog der seit Anfang 2010 geltenden Regelung für die Untersuchungshaft (§ 140 Absatz 1 Nummer 4 der Strafprozessordnung – StPO).

Zu Nummer 5

Aufgrund der föderalen Struktur und Zuständigkeit gibt es zwischen den Ländern große Unterschiede bei den Haftbedingungen. In Ermangelung eines Abschiebehaftvollzugsgesetzes des Bundes könnte eine Vereinheitlichung auf hohem Niveau etwa durch eine Einigung der Länder auf verpflichtende Mindeststandards erfolgen.