

Anforderungen an die Umsetzung der europäischen Rückführungsrichtlinie

formuliert im Rahmen der
3. Internationalen Fachtagung zu Seelsorge und Beratung in der Abschiebungshaft
Mainz, 26. – 28. 1. 2010

Wir, Seelsorgerinnen und Seelsorger sowie Beraterinnen und Berater in der Abschiebungshaft aus Deutschland, Österreich und der Schweiz, nehmen mit Sorge die Tendenz wahr, dass Europa sich auch mit dem Mittel der Abschiebungshaft gegen Flüchtlinge und Armutsmigranten abzuschotten versucht. Menschen werden nicht nur an den Südgrenzen der Union in großer Zahl in Lagern oder Hafteinrichtungen untergebracht. Auch in unseren Ländern werden Asylsuchende und irreguläre Migranten in großer Zahl schon bei Einreise inhaftiert.

Noch immer wird Abschiebungshaft nach unserer Wahrnehmung zu schnell, zu häufig und zu lange beantragt und verhängt¹. Menschen in der Abschiebungshaft leiden unter sich in die Länge ziehenden Haftzeiten und der Ungewissheit über ihre Zukunft. Sie werden krank an Leib und Seele, manche von ihnen verzweifeln und verletzen sich selbst oder versuchen gar, sich selbst zu töten. Auch deshalb treten wir dafür ein, vom Mittel der Abschiebungshaft so zurückhaltend wie möglich Gebrauch zu machen.

Die sogenannte „Rückführungs-Richtlinie“ der Europäischen Union² schreibt unter anderem einheitliche Mindeststandards für die Verhängung und den Vollzug von Abschiebungshaft vor. Anregungen, wie diese Mindeststandards unter Wahrung der Menschenrechte der Betroffenen, insbesondere des Rechts auf persönliche Freiheit nach Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention, umgesetzt werden können, lassen sich u. a. den „Twenty Guidelines on Forced Return“ des Europarats vom September 2005 sowie der Resolution 1707 (2010) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 28.1.2010 entnehmen.

Bis zum 24.12.2010 muss die Rückführungs-Richtlinie in nationales Recht transformiert werden. Wir treten dafür ein, dies in einer Weise zu tun, die die Würde der Betroffenen achtet und die einschneidenden Wirkungen der Haft auf ein Minimum reduziert. Dabei sind aus unserer Sicht vor allem die folgenden Punkte wesentlich.

1. Abschiebungshaft als letztes Mittel

Abschiebungshaft als Mittel zur Sicherung der Ausreise darf wegen ihrer einschneidenden Wirkungen auf den Einzelnen stets nur als „ultima ratio“ verstanden werden. Dies beinhaltet, dass Alternativen zur Verhängung von Haft ausgenutzt werden müssen. Eine Inhaftnahme ist nur gerechtfertigt, wenn weniger intensive Zwangsmaßnahmen ihren Zweck nicht erfüllen³. Als weniger einschneidende Maßnahmen kommen z. B. Meldepflichten oder die Stellung einer Kaution in Betracht⁴.

Für bestimmte, besonders verletzte Gruppen wie unbegleitete Minderjährige, Schwangere, Alleinerziehende, Familien, Traumatisierte und sonstige psychisch Kranke, Behinderte und ältere Menschen stellt die Abschiebungshaft eine besonders schwere und unverhältnismäßige Belastung dar. Wir treten dafür ein, bei diesen Personen grundsätzlich von der Verhängung von Abschiebungshaft abzusehen. Familien dürfen nicht getrennt werden.

2. Haftbeendigung bei Ausreisebereitschaft

Noch bevor Haft zur Sicherung der Abschiebung verhängt wird, sieht die Rückführungs-Richtlinie vor, dass den Betroffenen grundsätzlich eine Möglichkeit zur selbst organisierten, sog. „freiwilligen“ Ausreise eingeräumt und hierfür eine Frist gesetzt wird⁵. Nach unseren Beobachtungen werden aber gerade Asylsuchende, für deren Schutzgesuch u. U. ein anderer europäischer Staat zuständig ist, und irreguläre Migranten ohne eine solche Möglichkeit inhaftiert. Zudem realisieren viele Abschiebungshäftlinge erst in den ersten Wochen ihrer Haft ihre tatsächliche Situation und äußern dann ihre Bereitschaft zur Ausreise. Dem wird aber in der Regel nicht mehr entsprochen.

Wir treten dafür ein, dass Abschiebungshaft in jedem Verfahrensstadium aufgehoben wird, sofern die Betroffenen glaubhaft machen können, dass sie zur Ausreise bereit sind, und dass ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, eigenständig das Land zu verlassen. Auf diese Möglichkeit sollten sie schriftlich hingewiesen werden; ferner sollten sie eine unabhängige Beratung in Anspruch nehmen können, bevor sie das Angebot annehmen.

3. Haftbedingungen

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. Nach

¹ Vgl. schon Erklärung der Deutschen Bischofskonferenz Nr. 84 vom März 2006, „Denkt an die Gefangenen...“, S. 67.

² Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger; kurz: RL 2008/115/EG.

³ Erwägungsgrund 16 RL 2008/115/EG.

⁴ Council of Europe, Twenty Guidelines on Forced Return, September 2005, kurz: 20 Guidelines, S. 25.

⁵ Art. 7 Abs. 1 RL 2008/115/EG.

der Rückführungs-Richtlinie soll es grundsätzlich spezielle Hafteinrichtungen für die Abschiebungshaft geben⁶. Wir treten dafür ein, die in mehreren deutschen Bundesländern praktizierte Unterbringung von Abschiebungshäftlingen in Justizvollzugs- und Untersuchungshaftanstalten schnellstmöglich zu beenden. Für eine Übergangszeit sollte in diesen Anstalten eine gesonderte Unterbringung ermöglicht werden⁷, so dass den Betroffenen deutliche Vollzugserleichterungen wie etwa erweiterte Zellenaufschlusszeiten gewährt werden können.

Die Einschränkungen durch die Haft müssen so gering wie möglich gehalten werden. Aufgrund der föderalen Struktur und Zuständigkeit stellen wir große Unterschiede in den Haftbedingungen fest. Deshalb fordern wir verpflichtende Mindeststandards. Diese könnten z. B. durch ein Abschiebehaftvollzugsgesetz des Bundes oder einen Musterentwurf der Länder gesichert werden. Eine aktuelle Studie zeigt, dass Abschiebungshäftlinge insbesondere unter der Ungewissheit über ihre Zukunft und der Isolation von der Außenwelt leiden⁸. Die Mindeststandards sollten daher eine Verpflichtung zur umfassenden Information in einer ihnen verständlichen Sprache sowie großzügige Kontaktmöglichkeiten zu Verwandten und Freunden festschreiben⁹. Unabhängigen Organisationen wie dem UNHCR ist Zugang zu den Abschiebungshäftlingen zu gewähren¹⁰. Zu sichern ist auch eine angemessene medizinische Versorgung, die den besonderen Bedürfnissen von Abschiebungshäftlingen gerecht wird, z. B. durch verpflichtende Eingangsuntersuchungen und freie Arztwahl¹¹.

4. Rechtliche Beratung und Vertretung

Abschiebungshäftlinge verfügen in aller Regel weder über die Rechts- noch über die Sprachkenntnisse, um ihre Interessen im Verfahren über die Abschiebung und die Sicherungshaft angemessen zu vertreten. Wir erleben häufig, dass deswegen verfahrensrelevante Informationen unberücksichtigt bleiben. Die Rückführungs-Richtlinie schreibt vor, dass Zugang zu kostenloser Rechtsberatung und -vertretung gewährt wird¹². Die im deutschen Recht geltende Bindung dieser Möglichkeiten an die Erfolgsaussichten des Rechtsmittels führt indessen häufig dazu, dass Abschiebungshäftlinge aus finanziellen Gründen an der Wahrnehmung ihrer Verfahrensrechte gehindert sind.

Wir fordern eine kostenlose und unabhängige Rechtsberatung und -vertretung für Abschiebungshäftlinge analog zu der seit Anfang 2010 in Deutschland geltenden Regelung für Untersuchungshäftlinge¹³.

5. Abschiebungsbeobachtung

Die EU-Richtlinie verpflichtet zur Schaffung eines wirksamen Systems für die Überwachung von Rückführungen¹⁴. Unabhängige Beobachtungsstellen sind in Deutschland seit 2001 sukzessive an den Flughäfen Düsseldorf, Frankfurt und Hamburg eingeführt worden. Das praktizierte und bewährte System der Beobachtung besteht aus zwei Bausteinen: Zum einen gibt es die Abschiebungsbeobachtung, die bei Luftabschiebungen anwesend ist. Die Beobachterinnen und Beobachter haben ungehinderten Zugang zu allen Bereichen des Abschiebungsprozesses. Zum anderen wurden begleitende Gesprächsforen eingerichtet, in deren Auftrag die Beobachtung stattfindet und denen die Beobachtungsstellen berichtspflichtig sind. In den Foren diskutieren staatliche und nichtstaatliche Organisationen und Institutionen mit dem Ziel, aufgetretene Vorkommnisse zu klären und Verbesserungsvorschläge zu machen. Grundsätzlich geht es nicht um das „Ob“, sondern um das „Wie“ einer Vollzugsmaßnahme. Die Arbeit der Foren beruht auf Vertraulichkeit.

Wir treten dafür ein, flächendeckend europaweit unabhängige Beobachtungen auf- bzw. auszubauen. Dies schließt eine Mitfinanzierung durch die staatliche Seite ein. Ferner sollte eine Beobachtung im umfassenderen Sinne auch die unabhängige Kontrolle der Abschiebungshafteinrichtungen z. B. durch Beiräte beinhalten.

Für die Tagungsteilnehmerinnen und -teilnehmer:

Bernhard Fricke
Pfarrer
Evangelische Seelsorge im
Abschiebungsgewahrsam Berlin

Heiko Habbe
Policy Officer
Jesuiten-Flüchtlingsdienst

Uli Sextro
Ökumenische Beratungsstelle in der
Gewahrsamseinrichtung für
Ausreisepflichtige Ingelheim

⁶ Art. 16 Abs. 1 S. 1 RL 2008/115/EG.

⁷ Art. 16 Abs. 1 S. 2 RL 2008/115/EG.

⁸ Jesuit Refugee Service Europe, „Detention of Vulnerable Asylum Seekers“, Abschlussbericht, Brüssel 2010.

⁹ Council of Europe Parliamentary Assembly, Resolution 1707 (2010) v. 28.1.2010, kurz: PACE Resolution 1707 (2010), 9.2.3 u. 9.2.8.

¹⁰ Art. 16 Abs. 4 RL 2008/115/EG; PACE Resolution 1707 (2010), 9.2.8.

¹¹ Vgl. PACE Resolution 1707 (2010), 9.2.4.

¹² Art. 13 RL 2008/115/EG.

¹³ § 140 Abs. 1 Nr. 4 Strafprozessordnung.

¹⁴ Art. 8 Abs. 6 RL 2008/115/EG.