



Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) „Alternative Abschiebungshaft“

Zusammenfassung der Ergebnisse

Stand: 25. März 2014

Inhalt

Auftrag:.....	2
IMAG „Alternative Abschiebungshaft“	2
Rechtliche Grundlagen und Rückkehrförderung.....	3
Bundesratsinitiative:.....	3
Freiwillige Ausreise:.....	3
Rückkehrförderung.....	4
Meldepflichten, Wohnsitzauflagen, räumliche Beschränkungen	4
Passeinziehung	4
Sicherheitsleistungen	5
Elektronische Aufenthaltsüberwachung	5
Sonstige Änderungserfordernisse	7
Maßnahmenkatalog	7
Verfahrensberatung durch Case-Manager/ Coach:	8
Rückkehrförderung.....	9
Rücküberstellungen nach EG-AsylzuständigkeitsVO („Dubliner Übereinkommen/ DÜ III“)	10
Vollzug	10
Unterbringung	11
Errichtung einer Zentralen Landesunterkunft für Ausreisepflichtige	11
Kooperationsmöglichkeiten zwischen den norddeutschen Ländern zur Unterbringung von Abschiebungshaftgefangenen.....	12
Haftplatzbedarf	12
Standards.....	12
Rechtsform	13
Standort.....	13
Zeitplan für eine Schließung der AHE Rendsburg.....	13

Auftrag:

Die Regierungsparteien SPD/ SSW/ BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN haben sich mit Koalitionsvereinbarung 2012 – 2017 auf darauf verständigt

- sich auf Bundesebene für die Abschaffung der Abschiebungshaft einzusetzen (Rechtliche Grundlagen)
- bis zur Änderung der bundesgesetzlichen Vorgaben den Vollzug der Abschiebungshaft humanitär, sozial und medizinisch gerecht zu gestalten (Vollzug) sowie
- die Abschiebungshafteinrichtung (AHE) Rendsburg zu schließen und eine andere geeignete geschlossene Einrichtung zu schaffen (Unterbringung).

IMAG „Alternative Abschiebungshaft“

Mitte Dezember 2012 wurde zur Umsetzung des Auftrags aus der Koalitionsvereinbarung die Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) „Alternative Abschiebungshaft“ mit Vertretern aus den betroffenen Ressorts Innen- (FF), Justiz- und Finanzministerium eingesetzt.

Über ein erstes Zwischenergebnis der fachlichen Beratungen wurde das Kabinett am 04.06.2013 unterrichtet. In diesem Zusammenhang wurde u.a. beschlossen:

1. eine Bundesratsinitiative zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes zu erarbeiten mit dem Ziel, Abschiebungshaft zu vermeiden bzw. abzuschaffen,
2. ein Konzept zur Förderung der freiwilligen Rückkehr sowie einen Maßnahmenkatalog zur Aufenthaltsbeendigung vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer unter Vermeidung von Abschiebungshaft zu erarbeiten,
3. die Einrichtung einer zentralen Landesunterkunft zur Unterbringung einzelner vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer zu prüfen und die für die Umsetzung erforderlichen Schritte einzuleiten,
4. Kooperationsmöglichkeiten zwischen den norddeutschen Ländern zur Unterbringung von Abschiebungshaftgefangenen zu prüfen.
5. einen Zeitplan für die Schließung der Abschiebungshafteinrichtung Rendsburg zu erstellen; die Schließung soll nicht erfolgen, ehe eine geeignete Alternative zur Verfügung steht.

Entsprechend der Kabinettsbeschlussfassung hat die IMAG über den Stand der Umsetzung zu den einzelnen Aufträgen (Stand 12/2013) berichtet.

Rechtliche Grundlagen und Rückkehrförderung

Bundesratsinitiative:

Ein Vorstoß zur Abschaffung von Abschiebungshaft dürfte gegenwärtig nicht aussichtsreich sein. Das ist Ergebnis aus verschiedenen Bund-Länder-Besprechungen, u.a. der Fachtagung „Abschiebungshaft“ am 28.02.2013 in Kiel. Einer Änderung/ Einschränkung des bestehenden Instrumentariums, z.B. in Form einer Kürzung der gesetzlich vorgesehenen Höchsthaftdauer oder vorrangigen Nutzung von Haftvermeidungsalternativen, stehen die Fachreferenten nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber. Allerdings besteht eine grundlegende Skepsis gegenüber dem Wunsch nach einem vollständigen Verzicht auf Abschiebungshaft. Als Grund der Ablehnung ist im Wesentlichen die mit einem Verzicht zwangsläufig verbundene Handlungsunfähigkeit des Staates zu nennen, ausreisepflichtige Personen zwangsweise auch dann außer Landes zu bringen, wenn sie freiwillig nicht ausreisen und sich Abschiebungsversuchen durch Untertauchen beharrlich entziehen. Soll das Scheitern einer Gesetzesinitiative vermieden werden, müsste sie sich auf Haftvermeidungsmaßnahmen sowie Kürzung der zulässigen Haftdauern beschränken, Abschiebungshaft als ultima ratio aber weiterhin ermöglichen. Aus fachlicher Sicht sollte sich eine entsprechende Initiative nicht nur auf §§ 62 und 62 a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) beschränken, sondern das gesamte Kapitel V (§§ 50 ff. AufenthG) sowie ggf. weitere Normen im Aufenthaltsgesetz in den Blick nehmen.

Die EU-Rückführungsrichtlinie fordert die Mitgliedstaaten auf, den illegalen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Wege eines fairen und transparenten Verfahrens zu beenden. Eine wirksame Rückkehrpolitik ist notwendiger Bestandteil einer gut geregelten Migrationspolitik und mit klaren, transparenten und fairen Vorschriften zu unterlegen. Zwangsmaßnahmen sollten im Hinblick auf die eingesetzten Mittel und die angestrebten Ziele ausdrücklich den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Wirksamkeit unterliegen. Das geltende Aufenthaltsrecht setzt die EU-Rückführungsrichtlinie nicht vollständig um; die EU-Kommission wird mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten (aktuell acht offene Punkte nach informeller Phase). Der ursprünglich für Dezember 2013 angekündigte Bericht der Kommission liegt noch nicht vor. Entsprechende Umsetzungsdefizite wären im Rahmen einer Bundesratsinitiative zu berücksichtigen, soweit noch nicht erfolgt. Die Europäische Grundrechtsagentur unterstützt mit ihrem Bericht aus dem Jahr 2012 zur Inhaftnahme von Drittstaatsangehörigen in Rückführungsverfahren die Mitgliedstaaten „darin, in den nationalen Rechtsvorschriften Regeln für den Umgang mit Haftalternativen festzuschreiben, ohne andere Grundrechte unverhältnismäßig einzuschränken. Wo immer möglich, sollten innovative Formen von Alternativen geprüft werden, unter anderem die Einzelfallberatung zu den Ergebnissen des Einwanderungsverfahrens...“

Freiwillige Ausreise:

Das Ministerkomitee des Europarates hat am 04.05.2005 „20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr“ angenommen¹. Erste Leitlinie ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, freiwillige Rückkehr zu fördern².

¹ Erwägungsgrund Nr. 3 der Rückführungsrichtlinie

² „The host state should take measures to promote voluntary returns, which should be preferred to forced returns. It should regularly evaluate and improve, if necessary, the programs which it has implemented to that effect.“

Damit dürfte zum einen die Schaffung der nationalrechtlichen Voraussetzungen für eine freiwillige Rückkehr auch im Falle der Mittel- oder Passlosigkeit gemeint sein, die nach geltendem Aufenthaltsrecht zwangsläufig zu einer Abschiebung führen müsste. Zum anderen dürften hierunter auch Möglichkeiten zur Durchreise durch EU-Mitgliedstaaten zum Zweck der freiwilligen Rückkehr fallen. Denn eine Rückkehr im Sinne der Rückführungsrichtlinie liegt erst dann vor, wenn der Drittstaatsangehörige in das Herkunftsland, ein Transitland gemäß gemeinschaftlichen oder bilateralen Rückübernahmeabkommen oder in ein anderes Drittland, in das der betreffende Drittstaatsangehörige freiwillig zurückkehren will und in dem er aufgenommen wird, ausreist³. In diesem Sinne dürfte zur richtlinienkonformen Umsetzung in Aufenthaltsrecht eine Änderung der §§ 50 und 58 AufenthG erforderlich sein.

Rückkehrförderung

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr im Sinne der EU-Rückführungsrichtlinie sollte im Aufenthaltsgesetz als grundsätzlicher Anspruch des Ausländers auf Beratung und Unterstützung für seine freiwillige Ausreise formuliert werden. Zudem sollte vorgesehen werden, dass in der Regel eine Verlängerung der Ausreisefrist erfolgt, wenn besondere Umstände dies erfordern, diese vom Ausländer nicht zu vertreten sind und zu erwarten ist, dass der Ausländer freiwillig ausreist. In diesem Sinn sollte § 50 AufenthG ergänzt werden.

Meldepflichten, Wohnsitzauflagen, räumliche Beschränkungen

Nach § 61 Abs. 1 AufenthG ist der Aufenthalt eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers räumlich auf das Land beschränkt. Weitere Bedingungen und Auflagen können angeordnet werden. Zu den weiteren Bedingungen und Auflagen zählen insbesondere Melde- und Wohnsitzauflagen.

Nach Absatz 2 können die Länder Ausreiseeinrichtungen für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer schaffen. In den Ausreiseeinrichtungen soll durch Betreuung und Beratung die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert und die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden.

Passeinziehung

Die Regelung, dass der Pass eines ausreisepflichtigen Ausländers in Verwahrung genommen werden soll (§ 50 Abs. 5 AufenthG), erscheint überflüssig. Sofern der begründete Verdacht besteht, dass die Ausländerin/ der Ausländer der Ausreisepflicht nicht nachkommen wird, zu diesem Zweck möglicherweise der Pass vernichtet würde oder von der Ausländerin/ vom Ausländer eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht, könnte die Ausländerbehörde auch eine Passvorlage/ Einziehung nach § 48 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG anordnen. Danach ist die Ausländerin/ der Ausländer verpflichtet, auf Verlangen der Ausländerbehörde u.a. den Pass, den Passersatz oder Ausweisersatz vorzulegen, auszuhändigen und vorübergehend zu überlassen, soweit dies zur Durchführung oder Sicherung von Maßnahmen nach diesem Gesetz erforderlich ist. Eine derartige Entscheidung müsste ggf. mit Sofortvollzug versehen und konkret begründet werden. Die geltende Regelung in § 50 Abs. 5 AufenthG suggeriert, dass die Passentziehung im Regelfall erforderlich ist, um die Ausreise sicherzustellen, somit eine freiwillige Ausreise voraussichtlich nicht erfolgt. Die mit dieser Unterstellung verbundene Stigmatisierung ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer sollte gestrichen werden. Zumal die Regelung mit Blick auf die faktische Unmöglichkeit einer

³ Art. 3 Nr. 3 Rückführungsrichtlinie.

freiwilligen Ausreise während der Passverwahrung durch die Ausländerbehörde bedenklich ist (auch wenn der Pass für die Ausreise zurückgegeben würde – allerdings gebunden an Geschäftszeiten).

Sicherheitsleistungen

Das Aufenthaltsrecht sieht lediglich in § 66 Abs. 5 AufenthG die Anordnung einer Sicherheitsleistung vor, um Kosten zu decken, die durch die Durchsetzung einer räumlichen Beschränkung, die Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung entstehen.

Sicherheitsleistungen in Form einer Kautions, die im Falle eines Untertauchens einbehalten werden kann, sieht das Gesetz nicht vor. Dabei gibt es durchaus positive Erfahrungen im europäischen Bereich (Vereinigtes Königreich/ Schottland), aber auch außerhalb der Europäischen Union (z.B. Kanada „Toronto-Bail-Program“) ⁴ Die Europäische Grundrechtsagentur stellt ebenfalls fest, dass es im strafrechtlichen Kontext nicht unüblich ist, die Haftentlassung einer Person nach Zahlung einer Sicherheitsleistung zu gestatten, die verfällt, wenn sich die Person nicht bei den Behörden meldet. In Schottland sind Sicherheitsleistungen („release on bail“) zum Teil auch durch Bürgen ein erfolgreiches Instrument zur Vermeidung von Haft.

Es sollte daher eine Regelung für die Anordnung einer Sicherheitsleistung in Form einer Kautions in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen werden, die sich an die Formulierung in § 116 ff Strafprozessordnung (StPO) anlehnt. Da die vorgeschlagene Regelung zum einen den Antrag des Ausländers voraussetzt und zum anderen keine Freiheitsrechte berührt sind, dürfte ein Richtervorbehalt grundsätzlich nicht erforderlich sein.

Elektronische Aufenthaltsüberwachung

Im Allgemeinen wird unter elektronischer Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) die sogenannte „elektronische Fußfessel“ verstanden. Allerdings gibt es auch Maßnahmen zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung, die ohne das Tragen eines Senders möglich wäre, z.B. Verpflichtung zur telefonischen Meldung bei gleichzeitiger Stimmerkennung. Letzteres dürfte eine besondere Form der Meldeverpflichtung darstellen.

Die strafrechtlichen Regelungen der „elektronischen Fußfessel“, die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten sind, sollen nach der Vorstellung des Gesetzgebers vor allem spezialpräventiv wirken, da sie eine bessere Überwachung der Einhaltung von aufenthaltsbezogenen Weisungen ermöglichen und somit ein erhöhtes Entdeckungsrisiko im Falle einer erneuten schweren Straftat begründen sollen. Zudem soll es den Behörden erleichtert werden, im Falle einer von dem Straftäter ausgehenden gegenwärtigen erheblichen Gefahr für Leib oder Leben einzuschreiten. Damit der Aufenthalt überwacht werden kann, müssen notwendigerweise die Aufenthaltsdaten erhoben, an die Aufsichtsstelle übermittelt und von dieser verwendet werden dürfen. Vor diesem Hintergrund haben die Länder im Jahr 2011 den gemeinsamen Betrieb und die Nutzung eines Systems der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Wege einer Verwaltungsvereinbarung geregelt und einen Staatsvertrag unterzeichnet, der die Einrichtung einer Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL) mit Sitz im hessischen Bad Vilbel zum Gegenstand hat.

⁴ UNHCR – Legal and protection policy „Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees“ 01.04.2006 (<http://www.unhcr.org>)

Neben dem Freiheitsrecht ist mit der EAÜ auch das Recht auf körperliche Unversehrtheit tangiert. Vorgeschlagen wird, eine Regelung zur Anordnung der EAÜ auf Antrag der zuständigen Behörde nur im Einvernehmen der Ausländerin/ des Ausländers aufzunehmen und zwar in Form einer Auflage bei der Aussetzung des Vollzugs einer Haftanordnung; hierüber entscheidet das über die Haftanordnung entscheidende Gericht. Es müssen somit die Voraussetzungen für die Anordnung von Sicherungshaft nach Absatz 3 erfüllt sein. Die vorgeschlagene Regelung lehnt sich an die Formulierung zu den Auflagen im Rahmen der Führungsaufsicht (§ 68 b StGB) an.

Innerhalb des justiziellen Settings der Führungsaufsicht wird bundesweit von der EAÜ sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Zur Stichtagserhebung am 15.08.2013 standen bundesweit 62 Probanden unter elektronischer Beobachtung (Schleswig-Holstein: 2). Hintergrund für den begrenzten Einsatz ist die Schwierigkeit einer sicheren Auswahl geeigneter Probanden.

Neben den für die zentrale Bereitstellung des Systems notwendigen Fixkosten der hessischen GÜL und HZD entstehen nicht unerhebliche laufende Kosten durch die eingesetzte Servicefirma (derzeit Securitas) und die netzabhängigen Ortungen (LBS-Netz und GPS). Diese Kosten erhöhen sich umso stärker, als die Dauer der jeweiligen Anordnung abnimmt, da jeweilige Programmierungen, Datensicherungen, Vor-Ort-Leistungen (An- und Ablegen des Transponders durch Securitas) häufiger auftreten. Um für die Anordnung der EAÜ eine geeignete Datenbasis samt Vorschlag der Errichtung von Ver- oder Gebotszonen zu realisieren, werden im Rahmen der Führungsaufsicht Fallkonferenzen durchgeführt. In diesen werden die Zonen, in denen sich der Proband aufzuhalten oder von denen er sich fernzuhalten hat, bestimmt, polygonale oder radiale Koordinaten eingetragen und für Alarmkategorien die Meldewege festgelegt. Ziel der EAÜ im Rahmen der Führungsaufsicht ist die Erhöhung der psychologischen Hemmschwelle zur Begehung erneuter Straftaten durch das mit der EAÜ verbundene erhöhte Entdeckungsrisiko.

Wie auch in der Begründung der Gesetzesänderung zu § 62 Abs.6 AufenthG-E erwähnt, setzt das System eine gewisse Kooperationsfähigkeit und -willigkeit des Probanden voraus. Der Staatsvertrag zur Errichtung der bundesweiten EAÜ-Dienste in Hessen normiert zudem, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung kein Ersatz für eine geschlossene Unterbringung sein kann. Im Rahmen der Vermeidung der Untersuchungshaft wird daher die EAÜ bisher nicht eingesetzt, da der Fluchtgefahr als Voraussetzung zur Anordnung der Untersuchungshaft nicht durch eine mit handelsüblichen Haushaltsscheren entfernbaren Transpondern begegnet werden kann.

Insofern ist kritisch zu hinterfragen, ob die EAÜ ein geeignetes Instrument für die Vermeidung von Abschiebungshaft darstellt, da die Vereitelungsabsicht des Ausländers zwingende Voraussetzung für die Anordnung von Sicherungshaft und somit die im Entwurf vorgesehene Auflage einer EAÜ darstellt. Andererseits stellt die vorgeschlagene Systematik sicher, dass einerseits die grundsätzlichen Voraussetzungen für die Anordnung von Sicherungshaft (einschließlich Vereitelungsabsicht) vorliegen müssen, andererseits mildere Mittel, insbesondere aufenthaltsrechtliche Meldeauflagen oder räumliche Beschränkungen allein nicht ausreichen, um die Abschiebung zu sichern. Die EAÜ stellt schon aufgrund des mit der EAÜ verbundenen, unmittelbaren Entdeckungsrisikos ein „Mehr“ gegenüber aufenthaltsrechtlichen Auflagen (deren Missachtung i.d.R. nur mit deutlichem Zeitverzug bekannt werden) dar, allerdings auch ein milderes Mittel gegenüber dem Haftvollzug. Die notwendige Kooperationsbereitschaft der Ausländerin/ des

Ausländers für die EAÜ bezieht sich dabei nicht auf die zu sichernde Abschiebung, sondern allein auf die EAÜ in dem Wissen, dass bei Verstoß gegen die mit der EAÜ verbundenen Auflagen (räumliche Beschränkung, Auflage zum Aufladen des Gerätes etc.) sowie das Entfernen des Gerätes sofort Alarm ausgelöst wird mit der Folge des Widerrufs der Haftaussetzung.

Auch wenn es in der Praxis nur wenige geeignete Fallkonstellationen für die EAÜ zur Vermeidung von Abschiebungshaft geben dürfte, sollte im Interesse der Betroffenen diese Möglichkeit nicht von vorneherein ausgeschlossen werden. Das gilt auch vor dem Hintergrund des mit der EAÜ verbundenen fachlichen und personellen Aufwands für im Verhältnis zur Führungsaufsicht zeitlich deutlich kürzer angelegten Überwachungsdauer (nach dem AufenthG-E max. sechs Monate). Angesichts des tangierten Rechtsguts darf der Aufwand für Maßnahmen zur Vermeidung von Haft kein Argument für deren Ausschluss sein.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Erfahrungen anderer Staaten (z.B. UK) mit „electronic monitoring“ für diese Personengruppe durchaus positiv sind.

Die EAÜ sollte daher trotz der kritischen fachlichen Bewertung in eine offene, fachlich orientierte Diskussion eingebracht werden.

Sonstige Änderungserfordernisse

Korrespondierend zu vorstehenden Vorschlägen sollten die straf- und ordnungsrechtlichen Regelungen im Aufenthaltsgesetz angepasst werden. Wichtig erscheint, dass Verstöße gegen angeordnete Haftvermeidungsmaßnahmen auch straf- bzw. ordnungsrechtliche Sanktionsmöglichkeiten nach sich ziehen. Teilweise sieht das Aufenthaltsrecht entsprechende Sanktionen bereits vor, so z.B. bei Verstoß gegen die räumliche Beschränkung nach § 61 Abs. 1 AufenthG (Ordnungswidrigkeit bei einmaligem Verstoß - § 98 Abs. 3 Nr. 4 AufenthG, Straftatbestand bei wiederholtem Verstoß - § 95 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG). Aber u.a. aktives Entziehen einer Abschiebung, Verstöße gegen Anordnungen nach § 82 Abs. 4 AufenthG (Botschaftsvorführung, Reisefähigkeitsuntersuchung, Erscheinen zum Abschiebungstermin) haben bisher keinerlei ordnungs- oder strafrechtliche Konsequenzen.

Maßnahmenkatalog

Die europäischen Mitgliedsstaaten sind aufgefordert, die freiwillige Rückkehr zu fördern. Diese Aussage beinhaltet aktive Maßnahmen seitens der Mitgliedsstaaten und beschränkt sich nicht auf die bloße "Akzeptanz" einer freiwilligen Rückkehr. In der Praxis ist eine Abschiebung häufig unter verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten einfacher durchzuführen als die Förderung einer freiwilligen Rückkehr, die im Grunde individuelle Prüfungen und Recherchen, ggf. finanzielle oder sonstige Aufwendungen und somit besonders hohen Zeitaufwand bei der Organisation und eine Kreativität seitens der handelnden Bediensteten erfordern. Ziel eines Maßnahmenkatalogs ist die Darstellung behördlicher Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung, beginnend bei der freiwilligen Ausreise, bis hin zur Abschiebungshaft.

In jeder Stufe des Maßnahmenkatalogs ist eine offene und verständliche Information der Betroffenen unerlässlich, damit diese den Prozess verstehen und sich mit ihren Optionen arrangieren können. Dabei hilft es weder, den Betroffenen falsche Hoffnungen auf einen weiteren Aufenthalt zu machen, noch ihnen evtl.

Rechtsschutzmöglichkeiten zu verschweigen. Die Information der Betroffenen mit dem Ziel ihrer Kooperation ist dabei in jedem Stadium der Aufenthaltsbeendigung verpflichtend – bei glaubwürdigem Vortrag auch während bereits angeordneter

Abschiebungshaft. Zwangsmaßnahmen sind nur dann und nur in dem Rahmen zulässig, wenn der Ausreisepflicht freiwillig nicht nachgekommen wird.

Betroffene Ausländerinnen und Ausländer müssen verstehen, was von ihnen erwartet wird. Einer frühzeitigen, umfassenden, aber verständlichen Information der Betroffenen kommt daher besondere Bedeutung zu. Es reicht nicht einen Bescheid über die Ablehnung eines Asylantrags, eines Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels, eine Ausweisung o.ä. auszuhändigen und darauf zu vertrauen, dass sich die Betroffenen mit einem Rechtsbeistand oder Dritten in Verbindung setzen werden, um den Inhalt der Entscheidung verstehen zu können.

Wichtig erscheint zu diesem Zeitpunkt eine Erklärung in einfachen Worten und in Landessprache. Es müsste nicht zwingend der gesamte Bescheid übersetzt werden. Medien einer derartigen gesonderten Mitteilung könnten sein:

- ⇒ "Extra"-Schreiben der Behörde in übersetzter Fassung mit den wichtigsten Aussagen (Musterschreiben/Bausteine sollten – in die wichtigsten Herkunftssprachen übersetzt – zentral vorgehalten werden, um Dolmetscherkosten zu sparen)
- ⇒ Aushändigung eines allgemeinen Faltblatts zu Fragen der Ausreisepflicht in Landessprache
- ⇒ Video/DVD oder Audio-Datei in Landessprache (u.a. für Analphabeten)⁵.

Gerade die letzten beiden Punkte sollten zentral erstellt, in die wichtigsten Landessprachen übersetzt und dezentral genutzt werden. Zu diesem Zweck sollten EU-Fördermöglichkeiten über den AMIF-Fond geprüft und ggf. genutzt werden.

Wichtig dürfte allerdings auch in diesem Stadium sein, die Betroffenen nicht mit der Entscheidung allein zu lassen, sondern sie persönlich zu betreuen. Idealerweise sollte ihnen ein Coach an die Seite gestellt werden, der zwar keine Entscheidungskompetenzen in der Sache hat, allerdings über Kenntnisse des Aufenthalts- und Asylrechts verfügt und so den Betroffenen über den Ablauf des Verfahrens informieren kann. Im Ergebnis handelt es sich um Verfahrensberatung eines Case-Managers.

Verfahrensberatung durch Case-Manager/ Coach:

Aufgabe eines Case-Managers bzw. Coachs ist Information und Verfahrensberatung der Betroffenen und Vermittlung zu behördlichen/ außerbehördlichen Entscheidungsträgern, im Einzelnen:

- ⇒ Erläuterung der Entscheidung(en) und ggf. Beantwortung entstehender Fragen,
- ⇒ Information über ggf. bestehende Rechtsschutzmöglichkeiten und auf Wunsch Vermittlung zu einer Rechtsberatung,
- ⇒ Erläuterung der Konsequenzen, die eine Nichtmitwirkung am Rückkehrprozess oder gar ein Untertauchen hätten,
- ⇒ Vermittlung von Kontakten u.a. im gesamten Stadium des Rückkehrprozesses
- ⇒ Einschaltung eines Dolmetschers/in ggf. über Telefonschaltkonferenz, d.h. Dolmetscherpool aufbauen bzw. vorhandenen Pool nutzen.

⁵ Beispiel Schweden: http://www.migrationsverket.se/info/5383_en.html

- ⇒ Begleitung zu behördlichen/gerichtlichen Terminen, soweit gewünscht (Hinweis: es handelt sich hierbei nur um einen „Verfahrensbegleiter“, keinen Rechtsvertreter).

Ist die behördliche Entscheidung unanfechtbar und gibt es keine nachvollziehbaren Gründe, die eine Ausreise unmöglich machen, sind vorrangig eine freiwillige Rückkehr ins Herkunfts- oder aufnahmebereite Drittland vorzubereiten und mögliche Schritte einer Reintegration zu prüfen.

Kommt die ausreisepflichtige Person trotz Beratung der Ausreisepflicht nicht nach, sind Zwangsmaßnahmen zu prüfen. Beginnend mit dem Schwächsten müssten die Zwangsmittel im Laufe des Verfahrens angezogen werden. Ziel der Zwangsmittel muss sein, eine Aufenthaltsbeendigung durchzusetzen, wobei in jedem Stadium die Erfüllung der Ausreisefrist durch freiwillige Ausreise ermöglicht werden muss.

Rückkehrförderung

Schleswig-Holstein beteiligt sich seit vielen Jahren an den Programmen von Bund und Ländern zur Förderung der freiwilligen Rückkehr REAG/GARP⁶. Neben den Reisekosten und einer Reisebeihilfe (REAG) wird den rückkehrwilligen Flüchtlingen auch eine Starthilfe gewährt. Die Höhe bewegt sich je nach Alter und Rückkehrland zwischen 150 € und 750 € pro Person.

Die Zahl der Förderfälle in Schleswig-Holstein ist als nördlichstes Bundesland traditionell immer geringer ausgefallen als es der Königsteiner Schlüssel hergeben würde. Das Innenministerium Schleswig-Holstein hatte aus diesem Grund ein dreijähriges EU-Projekt der Arbeiterwohlfahrt unterstützt, das eine aufsuchende Beratung der Flüchtlinge mit dem Ziel einer freiwilligen Rückkehr zum Inhalt hatte. Nach Ablauf des dreijährigen Projektes war festzustellen, dass es hinsichtlich der Zahl der Förderfälle nach REAG/GARP keine Effekte erzielt hatte, was zumindest teilweise auch darauf zurückzuführen sein dürfte, dass eine andere Zielgruppe in den Blick genommen wurde als jetzt.

Eine landesseitige, rein fiskalische Aufstockung der Rückkehrförderung (REAG/GARP) wird deshalb als wenig erfolgversprechend angesehen. Reine Mitnahmeeffekte wären nicht auszuschließen. Neben dem bereits genannten Beratungsangebot durch einen Coach mit Schwerpunkt in einer Landesunterkunft sollte die Schaffung weiterer, ggf. für die Betroffenen verpflichtender Beratungsangebote geprüft werden.

Obwohl mit dem Projekt ein anderer Ansatz verfolgt wurde als die Vermeidung von Abschiebungen/ Abschiebungshaft, hat der Landesverband der AWO mit der „Mobilen Perspektivenberatung für rückkehrwillige Flüchtlinge in Schleswig-Holstein 2006 bis 2008“ Erkenntnisse bestätigt, die für den Aufbau einer Rückkehrberatung hilfreich sein dürften:

So wurde z.B. festgestellt, dass rechtliche Rahmenbedingungen von den Betroffenen selbst häufig gar nicht verstanden werden und mitunter von Dritten unbewusst eine trügerische Sicherheit vermittelt wird, weil sie den Betroffenen Mut machen möchten. Aus diesen hohen Erwartungen entstehen Fehlinterpretationen und eine falsche Einschätzung der eigenen Lage. Aufenthaltsmöglichkeiten und Bleibeperspektiven werden positiver gesehen als sie sind. Eine mögliche Abschiebung wird nicht als solche verstanden oder verdrängt. So kommt es also auch nicht zu Überlegungen bezüglich einer freiwilligen Rückkehr.

In anderen Bundesländern gibt es derzeit mehrere Beratungsstellen, die sich auf die Beratung rückkehrwilliger Flüchtlinge spezialisiert haben (z.T. ist die zukünftige

⁶ Über das REAG/ GARP-Programm werden Reisekosten/ -beihilfen und finanzielle Starthilfen gewährt.

Finanzierung gegenwärtig ungeklärt). Die im Rahmen von diesen Projekten angebotenen Hilfsmaßnahmen umfassen neben der Beratung finanzielle Hilfe, Sachspenden, Hausratsammeltransporte, Qualifizierungsmaßnahmen und Existenzgründungsförderung.⁷

Entsprechende Projekte sollten zukünftig auch für Schleswig-Holstein in Betracht gezogen werden, selbst wenn der Missbrauch staatlicher Beihilfen im Einzelfall nicht ausgeschlossen werden kann. Tatsächlich dürften die Kosten einer geförderten Rückkehr um ein Vielfaches unter denen einer Abschiebung, möglicherweise verbunden mit Abschiebungshaft, liegen und durch Einsparungen laufender Sozialleistungen aufgefangen werden.

Rücküberstellungen nach EG-AsylzuständigkeitsVO („Dubliner Übereinkommen/ DÜ III“)

Die Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 607/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 (EG-Asylzuständigkeitsverordnung) sowie der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 (Aufnahmerichtlinie) sind in Bezug auf die Regelungen betreffend Anordnung von Abschiebungshaft geprägt von unbestimmten Begrifflichkeiten und auslegungsbedürftig. Aufgrund der neuen Verfahrensregelungen, insbesondere der Verfahrensgarantien bei Rücküberstellungen nach EG-AsylzustVO ("Dublin III"), hat das Bundesinnenministerium seinen Erlass vom 03.03.2006 aufgehoben. Dieser hatte das Verfahren bei Grenzaufgriffen durch die Bundespolizei in sog. "Dublin"-Fällen geregelt.

Die Zahl der Haftfälle aus der Zuständigkeit der Bundespolizei ist in Schleswig-Holstein durchweg hoch und lag im Jahr 2012 bei fast 87 % aller Abschiebungshaftfälle⁸. Es handelt sich in aller Regel um Aufgriffe im grenznahen Raum zu Skandinavien, die aufgrund der regionalen Lage und der durch das Land führenden Schleusrouten eine besondere Belastung für das Land darstellen. Hierbei handelt es sich nahezu ausnahmslos um sogenannte DÜ-Fälle.

Aufgrund der neuen Verfahrensregelungen, insbesondere der Verfahrensgarantien bei Rücküberstellungen nach EG-AsylzustVO ("Dublin III") vom Juni 2013 ist damit zu rechnen, dass die Zahl der Abschiebungshaftanordnungen abnehmen wird. Diese Prognose wird durch den allgemeinen Trend inzwischen auch bestätigt. Die geänderten Verfahrensgarantien im Dublin-Verfahren sollten Anlass dazu geben, die Inhaftierungspraxis der Bundespolizei zu überdenken.

Vollzug

Vor dem Hintergrund des Auftrags aus der Koalitionsvereinbarung, Abschiebungshaft so humanitär und sozial wie möglich zu gestalten, hat die Abschiebungshafteinrichtung in enger Abstimmung mit dem Ministerium für Justiz, Kultur und Europa zahlreiche Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der Haftsituation umgesetzt.

- Erlaubnis zum Tragen und Waschen von Privatkleidung einschließlich der Bereitstellung von Waschmaschine und Trockner
- Nutzung von Mobiltelefonen

⁷ Abschlussdokument, Handreichung "Mobile Perspektivenberatung rückkehrwilliger Flüchtlinge 2006 – 2008" AWO-Landesverband Schleswig-Holstein

⁸ Mittlerweile liegen statistische Angaben auch für 2013 vor: danach beträgt 2013 der Anteil der sogenannten Bundespolizei-Fälle ebenfalls rd. 87 %

- Besuch von mehreren Besucherinnen und Besuchern für jeden Abschiebungsgefangenen sowie
- Erweiterung der Besuchszeiten
- Nutzung des Hofes für sportliche Aktivitäten
- Ausweitung der Duschzeiten
- Erweiterung des Freizeitangebotes in der AHE
- Berücksichtigung der religiösen und kulturellen Belange bei der Zubereitung der Speisen
- Schaffung eines Internetzugangs
- Einrichtung eines Andachts- und Gebetsraumes
- Abschaffung des Einschlusses in der Mittagszeit
- Anpassung der Freibedarfsgrenzen an das Asylbewerberleistungsgesetz
- Ein Haftraum ist zu einem Raum umgewidmet worden, der für körperliche Ertüchtigungen genutzt werden kann und mit Matte, Reck und einer Ruder-Maschine ausgestattet ist.
- Das internationale Fernsehprogramm ist ausgeweitet worden, so dass nun mehr Gefangene Nachrichten und Unterhaltungssendungen in ihren Sprachen bzw. aus ihren Heimatländern sehen können.
- Die Schallschutzmaßnahmen sind in Angriff genommen worden und werden in Teilbereichen der Anstalt zum Jahresende abgeschlossen sein; es verbleiben allerdings noch im kommenden Jahr abzuschließende Teilmaßnahmen.

Insgesamt sind alle weiteren Maßnahmen in der AHE Rendsburg unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vor dem Hintergrund der beabsichtigten Schließung der Einrichtung sowie im Hinblick auf die mit den Maßnahmen verbundene Reduzierung der Haftplatzkapazität abzuwägen.

Unterbringung

Errichtung einer Zentralen Landesunterkunft für Ausreisepflichtige

Zur Unterbringung vollziehbar ausreisepflichtiger Personen, vorrangig illegal eingereister oder aufhältiger Personen ohne eigenen Wohnsitz, soll eine zentrale Landeseinrichtung geschaffen werden. Wohnungslosigkeit stellt oftmals eines der Argumente für die Annahme einer Vereitelungsabsicht und somit einen zentralen Haftgrund für illegal eingereiste bzw. aufhältige Personen dar.

Ziel muss sein, den Betroffenen die Möglichkeit zur Befolgung aufenthaltsrechtlicher Auflagen zu geben und sie gleichzeitig mit dem Ziel der freiwilligen Rückkehr zu beraten und zu unterstützen. In der Landesunterkunft wäre entsprechend der bereits genannten Ansätze ein Betreuungs- und Beratungsangebot vorzuhalten, um eine freiwillige Rückkehr zu erreichen oder zumindest die Bereitschaft, sich einer Rückführungsmaßnahme zu stellen. Fördermöglichkeiten über AMIF sind zu prüfen und ggf. in Anspruch zu nehmen.

Organisatorisch soll die Unterkunft an das Landesamt für Ausländerangelegenheiten angebunden werden; über die Standortfrage sowie die konkrete Ausgestaltung einer entsprechenden Landesunterkunft ist noch zu entscheiden; entsprechende Prüfungen dauern an. Nach Einschätzung des Innenministeriums dürften Rendsburg oder Neumünster in Frage kommen.

Kooperationsmöglichkeiten zwischen den norddeutschen Ländern zur Unterbringung von Abschiebungshaftgefangenen

Sofern trotz aller Haftvermeidungsmaßnahmen Abschiebungshaft als ultima ratio im Einzelfall zur Sicherung der Aufenthaltsbeendigung erforderlich ist, soll diese in einer länderübergreifenden Einrichtung vollzogen werden. Die Situation des Abschiebungshaftvollzugs in den Ländern ist geprägt durch sinkende Abschiebungshaftzahlen und die geringe Auslastung großer Einrichtungen. Sowohl unter ökonomischen als auch humanitären Gesichtspunkten (Isolation der Abschiebungshaftgefangenen) wird dies als problematisch eingeschätzt. Daher sollte eine länderübergreifende Kooperation angestrebt werden.

Am 27.08.2013 fand auf Einladung des Schleswig-Holsteinischen Innenministeriums ein erstes Arbeitstreffen der norddeutschen Länder einschließlich Berlin und Brandenburg statt. Die Fachgespräche werden fortgesetzt.

Abschiebungshaftgefangene sind grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen unterzubringen; eine gemeinsame Unterbringung mit Straf- oder U-Haftgefangenen ist unzulässig. Die Regelung des § 62 a AufenthG, die im Grunde auf das Vorhandensein entsprechender Einrichtungen im Gebiet eines Bundeslandes abstellt und nach Auffassung der Europäischen Kommission nicht richtlinienkonform ist, ist gegenwärtig Gegenstand eines Vorlagebeschlusses des BGH an den EUGH (s. Pressemitteilung vom 23.08.2013). Es bleibt abzuwarten, ob der EuGH die Auffassung der Kommission aufgreift, nach der die Länder verpflichtet wären, spezielle Abschiebungshafteinrichtungen zu nutzen, auch wenn diese nicht im eigenen Land liegen, woraus sich ggf. Handlungsbedarfe einzelner Länder ergeben könnten. Die Diskussionen um eine Kooperation gewinnen durch die aktuelle Rechtsprechung an Dynamik, nach der eine Unterbringung von Abschiebungshaftgefangenen in einer Justizvollzugsanstalt für unzulässig erklärt wurde. Für einzelne Länder entsteht somit unmittelbarer Handlungsdruck.

Haftplatzbedarf

Maßgeblich für den zu erwartenden Haftplatzbedarf dürfte sich auch die Verfahrensweise der Bundespolizei bei sog. Aufgriffen im grenznahen Bereich auswirken (in Schleswig-Holstein machen die sog. DÜ-Fälle rd. 87 % der Inhaftierungen aus). Bislang war die Bundespolizei nach einem Erlass des Bundesinnenministeriums vom 03.03.2006 nach dem Grundsatz verfahren, Rücküberstellungen im Rahmen des Dublinverfahrens möglichst aus der Abschiebungshaft heraus vorzunehmen. Aufgrund der Neuregelung der EG-AsylzuständigkeitsVO (Dublin III) sowie der Aufnahmerichtlinie wurde der bezeichnete Erlass Anfang Juli 2013 aufgehoben. Im Ergebnis dürfte nach fachlicher Einschätzung damit zu rechnen sein, dass die Zahl der Inhaftierungen von DÜ-Fällen massiv zurückgehen wird. Die derzeitige Entwicklung bestätigt diese Einschätzung. Insgesamt dürfte sich der Haftplatzbedarf gegenüber den in den Ländern derzeit bestehenden Haftplatzzahlen deutlich reduzieren.

Standards

Nach fachlicher Einschätzung dürfte die Bereitschaft der Länder zur Kooperation bestimmt werden durch die Erhebung und Formulierung von Mindeststandards, die sich gegenüber den derzeitigen Standards im Vollzug der Abschiebungshaft abheben müssten. Maßgeblich ist allein der Zweck der Freiheitsentziehung. Abschiebungshaft dient der Sicherung der Abschiebung; sie ist im Grunde eine besondere Form des Verwaltungszwangs. Eine Abschiebungshafteinrichtung muss

also ein Entweichen der Inhaftierten verhindern, nach innen allerdings so offen wie möglich gestaltet sein.

Diese Diskussion wurde bereits im Zusammenhang mit dem Vollzug der Sicherungsverwahrung geführt. Auch im Vollzug der Abschiebungshaft bestehen ein Bedürfnis und auch ein verfassungsrechtliches Erfordernis, wesentliche Bereiche gesetzlich zu regeln.⁹

Rechtsform

Schließlich ist auch die Rechtsform einer gemeinsamen, länderübergreifenden Einrichtung zu prüfen. Möglich wäre, dass ein Land die Einrichtung erstellt, unterhält, Personal verwaltet sowie die Rechts- und Fachaufsicht über die Einrichtung ausübt, und die anderen Länder sich per Verwaltungsvereinbarung lediglich beteiligen.

Nachteil wäre jedoch, dass das finanzielle Risiko des Betriebs und die politische Verantwortung bei einem Land „hängen“ bliebe. Geprüft werden sollten daher auch alternative Lösungen, z.B. die Errichtung einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie könnte hoheitlich tätig und mit eigener Dienstherrnfähigkeit ausgestattet werden. Beteiligte Länder müssten über einen Verwaltungsrat/

Gewährträgersversammlung einwirken können. Auch wenn die Errichtung einer derartigen Anstalt mit hohem Aufwand verbunden wäre (Staatsvertrag), sollte diese Möglichkeit in Betracht gezogen werden. Vorteil wäre eine Risikoverteilung unter den beteiligten Ländern.

Sollte ein grundsätzliches Einvernehmen über eine Kooperation erzielt werden können, müssten Vor- und Nachteile, sowie ggf. weitere denkbare Rechtsformen im Einzelnen diskutiert werden.

Standort

Gesucht werden müsste ein Standort in strategisch günstiger Lage, d.h. Flughafen- und/oder Botschaftsnähe, denn ein Transfer des Abzuschiebenden zur Botschaft/zum Flughafen wäre ohnehin erforderlich. Es ist auch zu prüfen, ob zwei Standorte (ggf. unter gemeinsamer Verwaltung) sinnvoll wären.

Nachteil einer zentralen Unterbringung von Abschiebungshaftgefangenen ist allerdings die Einschränkung evtl. Besuchsmöglichkeiten durch Familienangehörige, pp. Andererseits wird das Instrument der Abschiebungshaft aller Voraussicht nach künftig in noch geringerem Maße genutzt werden, und zwar nur in den Fällen, in denen alle anderen Maßnahmen gescheitert sind. Zudem dürfte sich die Aufenthaltsdauer in Abschiebungshaft weiter reduzieren, weil zuvor alle notwendigen Schritte (insbesondere Passersatzbeschaffung) erledigt sein müssen.

Zeitplan für eine Schließung der AHE Rendsburg

Am 24.09.2013 fand in der AHE Rendsburg eine Personalversammlung statt, an der das Innenministerium sowie das Ministerium für Justiz, Kultur und Europa vertreten waren. Angesichts des gegenwärtigen Planungsstands konnte noch keine Aussage darüber getroffen werden, zu welchem Zeitpunkt eine Schließung erfolgen soll.

Allerdings wurde deutlich gemacht, dass sich der Zeitraum – vorbehaltlich weiterer Kabinettsbefassungen – bei nicht unter drei Jahren belaufen dürfte. Insofern konnte

⁹ Aufenthaltsrecht ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 GG). Soweit es um den Vollzug der Abschiebungshaft in Amtshilfe in Justizvollzugseinrichtungen geht, hat der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht (§ 422 Abs. 4 FamFG). Danach gelten §§ 171, 173 bis 175 und 178 Abs. 3 StrafVollzG in diesen Fällen entsprechend. Soweit Abschiebungshaft nicht in Justizvollzugseinrichtungen vollzogen wird, dürften die Länder die Gesetzgebungskompetenz innehaben. Dementsprechend haben auch schon jetzt die Länder, die den Abschiebungshaftvollzug nicht durch Justiz wahrnehmen lassen, eigene gesetzliche Regelungen

den Bediensteten noch keine Antwort auf die Frage der Perspektive gegeben werden, was insbesondere für die Kollegen des eingesetzten privaten Sicherheitsdienstes von besonderer Bedeutung ist. Es wurde allerdings zugesagt, eine weitere Informationsveranstaltung durchzuführen, sobald nähere Auskünfte erteilt werden können. Nach fachlicher Einschätzung, dürfte es selbst nach Beschlussfassung mindestens zwei bis drei Jahre dauern, um eine Landesunterkunft herzurichten. Insofern ist die Schätzung „Ende 2016“ realistisch.