

Realität und notwenige Grenzen der Abschiebehaft

Hartmuth Horstkotte

Abschiebungshäftlinge leben in einer doppelten Spannung: Sie leiden unter dem Freiheitsentzug, dessen Berechtigung sie nicht einsehen können; und sie fürchten sich vor ihrer Abschiebung. Die Aussicht auf die erzwungene Rückkehr in ihr Land geht mit der Angst einher, dort sozial, vielleicht auch physisch nicht überleben zu können; sie fürchten sich vor Haft im eigenen Land, einer Haft, die schwerer zu ertragen ist als die Abschiebungshaft. An solcher Angst ändert sich nichts, wenn deutsche Gerichte den Ausländern versichern, daß die subjektive Furcht keinen objektiven Grund habe, daß es Ausweichmöglichkeiten im eigenen Lande gebe oder daß die drohende Verfolgung nicht vom Staat, sondern »nur« von nichtstaatlicher Seite ausgehe. Manchem macht auch das erwartete Ende von Beziehungen zu einem in Deutschland zurückbleibenden Menschen oder die Sorge zu schaffen, daß es im eigenen Land für ihn oder für seine Familie nicht die notwendige medizinische Behandlung geben werde. Und wer aus seiner Heimat mit dem Versprechen ausgezogen ist, in der Ferne genug Geld für sich und die Verwandtschaft zu verdienen, fürchtet für alle Zeit sein Gesicht zu verlieren, wenn er als ein Gestrandeter zurückkehrt. Wer vor der Abschiebung steht, während Frau und Kinder bleiben können, findet sich vor der trostlosen Alternative, entweder von der Familie getrennt zu werden oder seine Kinder in eine Umgebung mitzunehmen, in der sie ebenso wie in Europa wie Fremdlinge behandelt werden und weniger Chancen haben als hier. Noch verzweifelter ist die Lage dessen, der in Deutschland aufgewachsen, aber nicht eingebürgert ist und nun nach einer Strafverbüßung in das Land seiner Staatsangehörigkeit abgeschoben werden soll, das er nicht kennt und dessen Sprache er nicht beherrscht.

Es sind diese mannigfachen Befürchtungen, die fast jede Abschiebungshaft für die Betroffenen so belastend macht; wer nach ganz kurzem Aufenthalt in Deutschland in Abschiebungshaft kommt, hat auch keine Möglichkeit, sich durch Gespräche mit Besuchern zu entlasten. Barrieren der Sprache und Mentalität behindern Kontakte zu Mitgefangenen. Nichts von der kathartischen Wirkung, die mehr oder minder realistisch von der Straffhaft, ja auch von der Untersuchungshaft erwartet wird, kann sich in der Abschiebungshaft einstellen: Wer sich sagen kann, er habe nichts strafbares getan, erlebt die Abschiebungshaft als unverständlich und ungerecht. Wer aus der Strafverbüßung in die Abschiebungshaft gelangt, empfindet diese »Verlängerung« seiner Freiheitsstrafe nicht minder ungerecht: Er hat die Rechnung für seine Straftat schon bezahlt, oft mit einer Straffhaft, die für ihn schwerer war als für Deutsche, weil ihm mit Rücksicht auf seine Ausweisung Lockerungen versagt blieben. Schließlich gibt es diejenigen, denen die Dau-

er ihrer Abschiebungshaft ganz mit Recht als Folge bürokratischen Schlendrians erscheint, insbesondere in den häufigen Fällen, in denen die Behörden des Heimatlandes unbegreiflich lange Zeit verstreichen lassen, bis sie die Reisepapiere ausstellen.

Bei solchen Bedingungen ist die Abschiebungshaft, obwohl sie kürzer ist als mittel- und langfristiger Strafvollzug und manche Untersuchungshaft, für den Betroffenen eine besondere Last; und das prägt die Atmosphäre im Abschiebungsgewahrsam. Ein besonderes Problem ist die Abschiebungshaft dementsprechend auch für diejenigen, die mit ihrem Vollzug betraut sind. Die Abschiebungshäftlinge brauchen dringend eine intensive Beratung, die ihnen nicht nur ihre Situation erklärt, sondern auch psycho-soziale Unterstützung vermittelt. Das gilt auch für diejenigen, die im Anschluß an Straffhaft abgeschoben werden sollen. Sie sind zwar besser als die anderen, bei denen die Abschiebungshaft oft überraschend kommt, auf die Situation des Freiheitsentzuges vorbereitet. Sie finden andererseits den Freiheitsentzug nach Strafende besonders belastend.

Keiner weiß genau Bescheid

Die Verantwortung der Behörden, die Abschiebungshaft beantragen, und der Gerichte, die sie anordnen sowie ihre Dauer kontrollieren, wiegt unter diesen Umständen sehr schwer. Da die deutschen Haftrichter die bestandskräftigen ausländerrechtlichen Voraussetzungen der Abschiebung, von seltenen Ausnahmen abgesehen, nicht nachzuprüfen haben, ist der Einfluß der Ausländerbehörde, die mit der strafprozessualen Vollstreckungsbehörde verglichen werden mag, auffällig groß. Stellt sie Haftantrag, so hat der Haftrichter nur einen ganz beschränkten Vorrat von Gründen, mit denen er einen solchen Antrag ablehnen kann: Während die Strafprozeßordnung bestimmt, daß die Untersuchungshaft unter bestimmten, vom Haftrichter umfassend nachzuprüfenden Voraussetzungen angeordnet werden darf (§ 112 Abs. 1 StPO), besagt § 57 Abs. 2 des Ausländergesetzes, daß die in der Praxis vorherrschende (Abschiebungs-) Sicherungshaft beim Vorliegen der – vom Haftrichter nur eingeschränkt nachprüfaren – Voraussetzungen des § 57 Abs. 2 Satz 1 Abschiebungshaft angeordnet werden muß. Davon macht das Gesetz eine Ausnahme nur in zwei sozusagen abwehrend umschriebenen und deswegen selten angenommenen Fällen: Nach § 57 Abs. 2 Satz 4 ist die (Abschiebungs-) Sicherungshaft unzulässig, wenn feststeht, daß aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, die Abschiebung nicht binnen drei Monaten zu bewerkstelligen ist; und nach § 57 Abs. 2 Satz 3 kann von der

»Es ist merkwürdig, daß solche rechtlichen Besonderheiten, vor allem die vom rechtsstaatlichen Strafprozeßrecht abweichende Tendenz zum pauschalen Freiheitsentzug und die Einschränkung der richterlichen Nachprüfung, in der rechtswissenschaftlichen Diskussion nicht mehr Aufmerksamkeit gefunden haben«

»Auf der Tilburger Konferenz herrschte Übereinstimmung darüber, daß Abschiebungshäftlinge mindestens dieselben Rechte genießen müßten wie diejenigen, die unter dem Verdacht einer Straftat in Haft genommen worden sind«

Haft *ausnahmsweise* abgesehen werden, wenn der Ausländer *glaubhaft macht*, daß er sich der Abschiebung nicht entziehen will. Sogar die Stellung eines Asylantrages steht nach Maßgabe einer 1997 eingefügten Vorschrift des Asylverfahrensgesetzes (§ 14 Abs. 4) der Anordnung und Verlängerung von Abschiebungshaft nicht entgegen. Zwar hat eine Kammer des Bundesverfassungsgerichts ausgeführt, daß auch beim Vorliegen der im Gesetz genannten Abschiebungsgründe der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall die Abschiebungshaft verbiete, wenn nach den Umständen des Falles offensichtlich sei, daß sich der Ausländer nicht der Abschiebung entziehen will.¹ In der Antragspraxis der Ausländerbehörden wird diese (aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendige) Relativierung aber keineswegs überall sichtbar, und die Fachgerichte sind in dieser Fragen weniger entschieden gewesen als die Richter des Bundesverfassungsgerichts.²

Es ist merkwürdig, daß solche rechtlichen Besonderheiten, vor allem die vom rechtsstaatlichen Strafprozeßrecht abweichende Tendenz zum pauschalen Freiheitsentzug und die Einschränkung der richterlichen Nachprüfung, in der rechtswissenschaftlichen Diskussion nicht mehr Aufmerksamkeit gefunden haben, etwa im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die damit zusammenhängende Regel, daß Freiheitsentzug nur als ultima ratio verantwortet werden kann. Nicht minder auffällig ist, daß die Strafvollzugsforschung bisher nicht die Verhältnisse in der Abschiebungshaft und im Justizvollzug, etwa der Untersuchungshaft, vergleichend untersucht hat. Der multiethnische Mikrokosmos der Abschiebungshaft könnte Anregungen für Konzepte der Sozialarbeit geben, welche die Entwicklung von Alternativen zur Abschiebungshaft fördern. Bisher sind nicht einmal die statistischen Daten über die Abschiebungshaft in Deutschland vollständig und zeitnah veröffentlicht worden.³ Es gibt auch keine zuverlässigen Informationen über den Anteil derer, die im Anschluß an Strafhaf oder sonst nach erheblichen Straftaten (nicht bloß nach Verstößen gegen Strafvorschriften des Ausländerrechts) in die Abschiebungshaft gelangen. Die Höhe dieses Anteils wird ersichtlich in der Öffentlichkeit überschätzt. Das wirkt sich aus, wenn bei Neu- und Umbauten zu Zwecken der Abschiebungshaft Haushaltsmittel für übertriebene Sicherungsmaßnahmen aufgewandt werden. Schließlich bedarf die Frage der Haftfähigkeit und die noch schwierigere Problematik der Reisefähigkeit vertiefter wissenschaftlicher Durchdringung, insbesondere durch die psychiatrische Wissenschaft; die Informationen über die nicht ganz seltenen Suizide und Suizidversuche in der Abschiebungshaft sollten systematisch ausgewertet werden.

In Deutschland sind solche Impulse, was die systematische Aufarbeitung angeht, bisher nur in kleinen Kreisen von Fachleuten des Ausländerrechts, der Sozialwissenschaft und der Strafvollzugspsychiatrie, aufgenommen worden. Was die Juristen angeht, so ist zur Abschiebungshaft aus den Universitäten, abgesehen von der Kommentierung des § 57 AuslG durch Hailbronner (Konstanz), nicht viel zu hören. Um so wichtiger sind die auf diesem Gebiet publizierten Arbeiten von Rechtsanwälten und Richtern,⁴ Zusammenstellungen der Zentralen Dokumentationsstelle der freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge in Siegburg (ZDWF),⁵ Tagungsberichte der Katholischen Akademie Stuttgart – Hohenheim⁶ und, *last but not least*, die umsichtige Sammlung der Rechtsprechung in Publikationen, von denen hier der Informationsbrief Ausländerrecht genannt sein soll. Die Hauptlast der Durchdringung dieses

problematischen Rechtsgebiets tragen die Gerichte, die in Abschiebungssachen tätigen Rechtsanwälte, die Beratungsstellen, die Mitarbeiter der Ausländerbehörden und die vielen Vereinigungen und Einzelpersonen, die sich in der Frage der Abschiebungshaft engagieren. Bei ihnen allen hat sich ein bemerkenswertes Maß von Erfahrung, auch von kritischer Beurteilung der bestehenden Verhältnisse, angesammelt. Die Rechtswissenschaft und die Sozialwissenschaften könnten dazu beitragen, daß diese Erfahrungen und Reflexionen gesammelt, strukturiert und in einen vertieften Dialog mit den Entscheidungsträgern in Gesetzgebung, Politik und Verwaltung eingebracht werden. Liest man in den Materialien der ausländer- und asylrechtlichen Gesetzgebung seit den achtziger Jahren, so stellt sich der Eindruck ein, daß die Erfahrungen praktischer Rechtsberatung und Sozialarbeit weitgehend vernachlässigt wurden, während in erster Linie politische (auch wahltaktische) Opportunitätserwägungen und sodann das systematisierende Denken der Ministerialbürokratie Triebkräfte der Gesetzgebung gewesen sind.

Internationaler Erfahrungs- und Meinungsaustausch

Ein Anstoß zu breiterer Befassung der Rechtswissenschaft und der Sozialwissenschaften mit Fragen des Abschiebungsgewahrsams könnte die Konferenz gewesen sein, die im November 1997 Praktiker der Sozialarbeit, der Beratung und der Seelsorge in der Abschiebungshaft, Wissenschaftler der verschiedenen Fakultäten, und (niederländische) Politiker in Tilburg zusammengeführt hat. Der internationale Meinungs- und Erfahrungsaustausch deckte erhebliche Unterschiede in Häufigkeit, Dauer, Vollzug und rechtlicher Gestaltung der Abschiebungshaft auf. Unterschiede in der rechtlichen Gestaltung betreffen u.a. die Zuständigkeit für Haftanträge (Ausländerbehörde, Polizei), den Handlungsspielraum (Ermessensspielraum) der zuständigen Behörde und die Instrumente rechtlicher Kontrolle (Aufsichtsgremien, Gerichte, Ombudsleute). Manche ausländischen Kontrollsysteme scheinen die Nachprüfung der Abschiebungsvoraussetzungen und der Haftgründe, anders als in Deutschland, in eine Hand zu legen. All das bedarf gründlicher Untersuchung mit den Methoden der Rechtsvergleichung.

Gegenstand des internationalen Meinungsaustausches sollte auch die intensivere Prüfung der Frage sein, wie die Europäische Menschenrechtskonvention auf die Praxis der Abschiebungshaft einwirkt. Die breite Fassung des Art. 5 Abs. 1 lit. e der Konvention führt, sofern Art. 5 Abs. 2 und 4 (Unterrichtung über den Grund der Festnahme in verständlicher Sprache; Zugang zum Gericht) beachtet werden, nicht unmittelbar zu Restriktionen der Haftpraxis; und die Schutzvorschriften für strafrechtlich Beschuldigte (Art. 5 Abs. 3, Art. 6 Abs. 3 der Konvention) sind nach ihrem Wortlaut nicht direkt auf andere Formen des Freiheitsentzuges anwendbar. Doch herrschte auf der Tilburger Konferenz Übereinstimmung darüber, daß Abschiebungshäftlinge *mindestens* dieselben Rechte genießen müßten wie diejenigen, die unter dem Verdacht einer Straftat in Haft genommen worden sind. Für diese mit Gleichheitsgründen belegte Forderung spricht in der Tat alles. Desgleichen sollte, unterstützt von dem im kontinentaleuropäischen Verfassungsrecht allgemein anerkannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der *favor libertatis* beachtet werden, welcher der gesamten Menschenrechtskonvention zugrunde liegt. Dann könnte sich auch eine Auslegung des

(auf die Abschiebungshaft direkt anwendbaren) Artikels 5 Abs. 4 der Konvention in dem Sinne ergeben, daß der Abschiebungshäftling einen Anspruch auf eine *umfassende* gerichtliche Prüfung der Frage hat, ob der Freiheitsentzug, wie die Konvention sagt, *rechtmäßig* ist.

Was mindestens zu tun wäre

Folgerungen für die Gestaltung des deutschen Rechts und der Praxis der Abschiebungshaft, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Geist der Europäischen Menschenrechtskonvention berücksichtigen, sind vor allem:

a) Der Gesetzgeber sollte die Abschiebungshaft ausnahmslos ausdrücklich davon abhängig machen, daß der begründete Verdacht besteht, der Ausländer werde sich sonst der Abschiebung entziehen. § 57 Abs. 2 Nr. 1 AuslG (Abschiebungshaft nach illegaler Einreise) müßte dann entfallen. In der Antragspraxis der Ausländerbehörden und in der Entscheidungspraxis der Haftrichter sollten als Verdachtsgründe nicht, wie es bisher häufig geschieht, die Einreise mit falschen Papieren, die unerlaubte Arbeitsaufnahme oder der späte Zeitpunkt des Asylgesuches ausreichen; solche Verhaltensweisen lassen sich leicht aus der Lage eines Flüchtlings erklären, der anders nicht sein Land verlassen konnte und bei der Arbeitsaufnahme unter dem Druck der Geldforderung des Schleusers gestanden hat.

b) Die Höchstfrist der Abschiebungshaft⁷ sollte verkürzt werden, etwa auf eine Frist von drei Monaten, die auf höchstens sechs Monate verlängert werden können, sofern der Ausländer seine Abschiebung hintertreibt. Fälle, in denen heute die Abschiebungshaft länger als drei Monate dauert und gar die Sechsmonatsfrist überschreitet, sind überwiegend Problemfälle, bei denen dann auch bis zum Ablauf der Sechsmonatsfrist keine Abschiebung erfolgen kann und die Abschiebungshaft später durch Entlassung endet.

c) Mütter von Säuglingen und kleinen Kindern, Schwangere und Jugendliche unter sechzehn Jahren sollten kraft Gesetzes von der Abschiebungshaft ausgeschlossen werden. Bei Jugendlichen im Alter von 16 und 17 Jahren sollte in aller Regel eine Alternative zur Abschiebungshaft gesucht werden; müssen sie ausnahmsweise in Abschiebungshaft genommen werden, so sollte diese unter keinen Umständen zwei Monate übersteigen.

d) Beim Verdacht einer Straftat ist darauf zu achten, daß die Abschiebungshaft nicht, wie es in der Praxis gelegentlich vorkommt, als Surrogat für die Untersuchungshaft mißbraucht wird, etwa aus der polizeilichen Erwägung heraus, Abschiebungshaft sei »leichter zu bekommen« als Untersuchungshaft.

e) Die durch Art. 5 Abs. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention nahegelegte umfassender gerichtliche Nachprüfung aller Voraussetzungen des Freiheitsentzuges spricht dafür, die ausländer- und haftrechtliche Prüfung in die Hand eines einzigen Gerichts zu legen, zweckmäßigerweise des Verwaltungsgerichts.⁸

f) Bei denen, die im Anschluß an die Verbüßung oder Teilverbüßung ihrer Straftat abgeschoben werden sollen, ist zur Vermeidung oder Abkürzung der Abschiebungshaft schon geraume Zeit vor dem vorgesehenen Ende der Strafvollstreckung dafür zu sorgen, daß die für die Abschiebung notwendigen Papiere (Pässe usw.) rechtzeitig zur Verfügung stehen; in der Praxis scheinen die Ausländerbehörden damit oft erst anzufangen, wenn der Ausländer bereits in die Abschiebungshaft überführt worden ist.

NEUER KOMMENTAR ZUM BKAG.

Bundeskriminalamtgesetz – BKAG

mit Erläuterungen

von Dr. rer. publ. Ernst-Heinrich Ahlf, Ltd. Regierungsdirektor im BKA, Ingo E. Daub, Ministerialrat im Bundesministerium des Innern, Roland Lersch, Kriminaldirektor im BKA, und Hans Udo Störzer, Regierungsdirektor, Datenschutzbeauftragter im BKA

2000, ca. 400 Seiten, ca. DM 69,-/sfr 62,50/öS 504,-
(Mengenpreise)

BOORBERG TASCHENKOMMENTARE

ISBN 3-415-02622-1

Das BKAG schafft die Grundlagen für das Tätigwerden des Bundeskriminalamts. Die Autoren des grundlegenden Taschenkommentars zum BKAG bringen ihre langjährige Sachkenntnis in das Werk ein. Sie waren bereits in das Gesetzgebungsverfahren involviert und sind mit der Vermittlung und Auslegung des Gesetzes im konkreten Einzelfall befaßt.

Die praxisnahen Erläuterungen berücksichtigen aktuell die Rechtsprechung und Literatur. Darüber hinaus gehen die Autoren auch auf die außerhalb des BKAG spezialgesetzlich geregelte Zentralstellenfunktion des BKA für das Schengen-Informationssystem (SIS) und Europol ein. Beispiele und Skizzen veranschaulichen die Materie.

Der Kommentar ist vorrangig für die polizeiliche Praxis konzipiert und bringt sowohl dem Rechtskundigen als auch dem Nichtjuristen großen Nutzen. Im übrigen eignet sich das Werk aber auch für die Aus- und Fortbildung als lehrreiches und informatives Nachschlagewerk.

F1099

Zu beziehen bei Ihrer Buchhandlung oder beim
RICHARD BOORBERG VERLAG
70551 Stuttgart bzw. Postfach 800340, 81603 München

 **BOORBERG** www.boorberg.de
bestellung@boorberg.de

»Von besonderer Bedeutung, auch unter dem Aspekt einer entsprechenden Anwendung von Art. 6 Abs. 3 lit. c der Europäischen Menschenrechtskonvention, ist die sachgemäße rechtliche Beratung unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten des Häftlings«

g) Von besonderer Bedeutung, auch unter dem Aspekt einer entsprechenden Anwendung von Art. 6 Abs. 3 lit. c der Europäischen Menschenrechtskonvention, ist die sachgemäße rechtliche Beratung unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten des Häftlings. Das Engagement von Rechtsanwaltsgruppen und Einzelpersonen bei der kostenlosen Beratung ist hoch zu schätzen. Für den mittellosen Häftling bleibt aber die Schwierigkeit, einen Rechtsanwalt zu finden, der ihn nicht nur ein oder zweimal berät, sondern auch nach schriftsätzlicher Vorbereitung in der Verhandlung vor dem Haftrichter auftritt und gegebenenfalls Beschwerde einlegt, unter Umständen auch schriftliche Anträge bei der Ausländerbehörde stellt. Soweit ersichtlich, reicht das Verfahren zur Bewilligung von Beratungs- und Prozeßkostenhilfe nicht aus, um eine ausreichende rechtliche Unterstützung (*legal assistance* im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention), bei der es meist auf Schnelligkeit ankommt, zu gewährleisten; ein praktisches Hindernis ist oft auch die Abgelegenheit der Einrichtungen des Abschiebungsgewahrsams. Eine umfassende Bestandsaufnahme unter vergleichender Einbeziehung der Rechtsberatung im Zusammenhang mit der asylrechtlichen Flughafenregelung ist dringend erforderlich. Solange die rechtliche Unterstützung de facto unzureichend ist, sollte die nicht von Rechtsanwälten kommende rechtliche Unterstützung, etwa durch ehrenamtliche Besucher, studentische Projektgruppen, andere Initiativen oder Seelsorger, nicht unter Berufung auf das Rechtsberatungsgesetz abgewehrt werden.⁹

Rahmenbedingungen

Viele Probleme, die in der Abschiebungshaft deutlich werden, liegen freilich im Vorfeld der Bestimmungen über die Abschiebungshaft. Das gilt für die objektive Interpretation der Asylvoraussetzungen. Die psychische Verfassung der Flüchtlinge mit abgelehntem Asylbegehren zeigt, daß die subjektive Komponente der begründeten *Furcht*, wie sie etwa die Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 33 Abs. 1) benennt, der Realität viel näher kommt. Dasselbe gilt für die vom Europäischen Gerichtshof vorgegebene Gleichsetzung staatlich und staatsähnlich organisierter Verfolgung,¹⁰ der sich die deutsche Rechtsprechung einstweilen noch in schwer verständlicher Weise widersetzt.¹¹ Straftaten geringer Schwere, zumal Verstöße gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz und typische Begleitaten bei Flucht aus dem Heimatland (Gebrauch falscher Papiere), sollten für keine Personengruppe ein Ausweisungsgrund sein; der Ausweisungsschutz hier geborener oder seit ihrer Kindheit hier lebender Ausländer sollte über das geltende Recht (§§ 47, 48 AuslG) hinaus erweitert werden. Die ärztlichen Dienste der Abschiebungshaft würden entlastet, wenn mehr Bedacht auf den Grundsatz der internationalen und deutschen Rechtsprechung genommen würde, daß ein Abschiebungshindernis besteht, wenn zu befürchten ist, daß eine bedrohliche Krankheit im Heimatland des Ausländers nicht wirksam behandelt werden kann.¹²

Gestaltung des Vollzugs

In Deutschland gibt es zwei verschiedene Formen des Vollzugs von Abschiebungshaft: In Berlin, Brandenburg und Bremen wird die Abschiebungshaft in besonderen Ge-

wahrsamseinrichtungen vollzogen, die dem Innenressort zugeordnet sind. In den anderen Ländern mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz leistet der Justizvollzug den Ausländerbehörden beim Vollzug der Abschiebungshaft Amtshilfe durch Aufnahme der Ausländer in seine Einrichtungen; dabei handelt es sich um Einrichtungen, von denen einige ausschließlich diesem Zweck dienen (etwa in Nordrhein-Westfalen), andere dagegen neben den Abschiebungshäftlingen auch Straf- oder Untersuchungsgefangene beherbergen, wobei es unterschiedliche Grade der Trennung beider Gruppen gibt. Der Gesichtspunkt, daß den Abschiebungshäftlingen die Freiheit nicht wegen einer strafbaren Handlung entzogen wird, spricht für die strikte Abkoppelung der Abschiebungshaft vom Justizvollzug. Andererseits gibt es zu denken, daß man in korrekt geführten polizeilichen Gewahrsamseinrichtungen regelmäßig von Häftlingen, die vorher in Strafhaft waren, die Meinung hört, in der Strafhaft sei alles besser gewesen. Ein Grund dafür sind sicher die Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten der Strafgefangenen. In langen Jahren der Strafhaft mögen sich Vertrauensbeziehungen zu Vollzugskräften entwickelt haben, die jetzt in der Abschiebungshaft vermisst werden. Auch mag die Zeit der Strafverbüßung den Ausländern im Rückblick insofern entspannter erscheinen, als die Abschiebung damals noch in weiter Ferne lag, vielleicht nicht einmal erwartet wurde. Es kann aber auch ein atmosphärischer Grund mitspielen: Im Strafvollzug, wo man eine lange Erfahrung mit den Umständen und Folgen des Freiheitsentzuges hat, werden viele Dinge gelassener gesehen, die im Verantwortungsbereich der Innenressorts als Sicherheitsprobleme aufgefaßt werden. Sicherheitsaspekte sind, wenn polizeiliches Denken die Strategie bestimmt, oft dominierend; im Strafvollzug sind sie ein Gesichtspunkt unter vielen. So kann es in der Abschiebungshaft zu einer Überspannung der Sicherheitsanforderungen und zu dem paradoxen Zustand kommen, daß Sicherheitsaspekte dort fühlbarer in das tägliche Leben der Häftlinge eingreifen als in der Untersuchungs- und Strafhaft. Beispiele aus polizeilich verwalteten Gewahrsamseinrichtungen sind die doppelte Vergitterung der Fenster (drinnen und draußen) und der regelhafte Einsatz von Trennscheiben bei Besuchen. Der Zustand ist paradox und auch rechtlich problematisch, weil viele Abschiebungshäftlinge unbescholtene Bürger sind. Das gilt jedenfalls, wenn man von den Verstößen gegen das Ausländerrecht absieht, die zwar in kaum vertretbarem Maße zu strafrechtlichen Tatbeständen aufgestockt worden sind, nach der Struktur und Schwere der Verstöße aber nichts als schlichter Ungehorsam vom Gewicht einer Ordnungswidrigkeit sind.

Andererseits muß hervorgehoben werden, daß die Verhältnisse in den Ländern, in denen die Justizverwaltung für den Vollzug der Abschiebungshaft verantwortlich ist, keineswegs voll befriedigen. Der Europäische Ausschuß für die Verhütung von Folter und unmenschlicher und entwürdigender Behandlung oder Bestrafung hatte 1996 u.a. Einrichtungen des Abschiebungsgewahrsams in Berlin und in Mecklenburg besucht. Sein Bericht vom 21. November 1997 enthielt die nachdrückliche Empfehlung, die Unterbringung von Abschiebungshäftling in einem mecklenburgischen Gefängnis zu beenden, während sich die Beurteilung der (vom Innenressort betriebenen) Berliner Einrichtung auf Einzelfragen bezog. In den Ländern, in denen die Verantwortung für den Abschiebungsgewahrsam bei der Justiz liegt, sollte auf eine strikte räumliche

Trennung von Abschiebungshaft und Justizvollzug geachtet werden. Auch hier gilt, daß die Abschiebungshaft keine Sanktion für Fehlverhalten ist.¹³ Ein Kontakt der verschiedenen Häftlingsgruppen ist nur akzeptabel, soweit den Abschiebungshäftlingen dadurch der Zugang zu Arbeits-, Beschäftigungs- und Sportangeboten ermöglicht wird. Zu einer solchen Verdeutlichung des besonderen Charakters der Abschiebungshaft sind einige Länder, in denen die Justizverwaltung zuständig ist, noch nicht gelangt.

Ausstattung und ärztliche Versorgung

Über die Ausstattung der Hafteinrichtungen sei hier nur so viel gesagt, daß die Häftlinge auch bei voraussichtlich kurzem Aufenthalt ein Schränken als Element einer minimalen Privatsphäre haben müssen, daß wegen der Vielfalt der Vorbehalte gegen bestimmte Speisen Teeküchen für die Anfertigung eigener Mahlzeiten mit gekauften Zutaten eingerichtet werden sollten und daß besonders gravierende Speisetabus, zumal im Hinblick auf Schweinefleisch, bei der von der Anstalt gelieferten Kost berücksichtigt werden müssen. Die Bildung ethnischer vertrauter Gruppen ist zu fördern, kleinere Schlafräume als solche mit drei Betten sollten vermieden werden. Freie Bewegungsmöglichkeit des Abschiebungshäftlinge in einem größeren Gebäudeteil oder auf dem ganzen Gelände ist ratsam, Einschluß in die Zellen für 23 Stunden indiskutabel. Von medizinisch begründeten Ausnahmen abgesehen, ist die Einzelhaft von Abschiebungshäftlingen, sofern sie nicht vom Häftling gewünscht wird, nicht akzeptabel.

Ein erheblicher Anteil der Beschwerden von Abschiebungshäftlingen betrifft die ärztliche Versorgung:

a) Hierzu ist zunächst zu sagen, daß die in den Einrichtungen des Abschiebungsgewahrsams arbeitenden Ärzte, soweit ersichtlich, unter schwierigen Verhältnissen, zu denen auch die Probleme der sprachlichen Verständigung gehören, um eine effektive Behandlung bemüht sind. Wahrscheinlich trägt auch die erzwungene Untätigkeit sehr vieler Abschiebungshäftlinge zu Erwartungen bei, die von Ärzten jedenfalls bei dem derzeitigen Arzt/Patienten-Schlüssel nicht erfüllt werden können. Trotzdem sind die Klagen im Kern berechtigt: Bei den gegebenen Verhältnissen ist es den Ärzten kaum möglich, den gesundheitlichen Problemen, die oft eine psychische Komponente haben, auf den Grund zu gehen. Die ärztliche Tätigkeit müßte von psychosozialer Beratung durch Fachkräfte flankiert werden. Sie ist als Kriseninterventionen und auch für die Stützung von Langzeithäftlingen kaum entbehrlich. Dasselbe gilt für die dringend erforderliche Suizidprophylaxe. Psychiater haben im Abschiebungsgewahrsam eine diagnostische Aufgabe, die weit über die üblichen gutachterlichen Äußerungen zur Haftfähigkeit hinausgehen. Wer durch eine Einrichtung der Abschiebungshaft geht und das zwanglose Gespräch mit den Insassen sucht, ist oft bestürzt darüber, wie viele von ihnen offenkundige Symptome erheblicher psychischer Störungen oder geistiger Behinderung aufweisen und in ein psychiatrisches Krankenhaus oder Heim gehören. Auch aus diesem Grunde ist eine Aufnahmeuntersuchung aller Abschiebungshäftlinge unerlässlich; sie fehlt jedenfalls in den Ländern, die sich nicht an der entsprechenden Regelung für den Vollzug von Straf- und Untersuchungshaft orientieren. Im Hinblick auf Infektionskrankheiten, etwa die in Osteuropa verbreitete Tuberkulose, dient die routi-

nemäßige Eingangsuntersuchung auch dem Schutz des Personals. Was den Stellschlüssel angeht, so sollte es sich von selbst verstehen, daß für jede selbständige Gewahrsamseinheit mindestens ein hauptamtlicher Arzt und nachts sowie an den Wochenenden ein ausgebildeter Sanitäter zur Verfügung stehen muß.

b) Ungelöste Probleme gibt es im Bereich der Kostentragung für medizinische Behandlung. Sie werden den Beteiligten zumal dann schmerzlich bewußt, wenn der Kostenträger eine notwendige, vielleicht schon vor der Inhaftierung verordnete und begonnene, Heilbehandlung mit der Begründung ablehnt, sie könne auch im Heimatland durchgeführt (fortgesetzt) werden. Dabei hat es sich, soweit ersichtlich, bisher nicht um die Verweigerung einer lebensrettenden oder zur Abwendung eines sehr schweren Dauerschadens unaufschiebbare Behandlung gehandelt. Gleichwohl ist die Ablehnung der Behandlung, die andere Ärzte für indiziert gehalten haben, für den unter Leidensdruck stehenden Häftling nicht verständlich; hinzu kommt die Unsicherheit, wie lange sich die Abschiebungshaft hinziehen wird und ob im Heimatland überhaupt die Möglichkeit einer sachgemäßen Therapie besteht. Würde es zu einer drastischen Verkürzung der Abschiebungshaft kommen, wäre das Problem etwas entschärft. Gelegentlich ist die Neigung der Ausländer- und Vollzugsbehörden zu beobachten, sich durch Entlassung aus der Abschiebungshaft des Problems zu entledigen.

c) Das mancherorts hoch streitige Problem, ob und unter welchen Voraussetzungen Abschiebungshäftlinge auf ihre Kosten einen Arzt ihrer Wahl hinzuziehen dürfen, sollte durch großzügige und unbürokratische Gestattung gelöst werden. Jede Engherzigkeit verschlechtert hier die Atmosphäre in der Anstalt; die gelegentlich im Strafvollzug geäußerte Befürchtung, der anstaltsfremde Arzt störe die Kohärenz und damit die Erfolgschancen des Behandlungsteams, ist in der Abschiebungshaft, die kein Behandlungsziel im Sinne des Strafvollzugsgesetzes hat, gegenstandslos.

d) Bei der Tilburger Konferenz wurde empfohlen, die in der Abschiebungshaft behandelnden Ärzte von der Begutachtung der Reisefähigkeit auszuschließen. Darüber läßt sich streiten. Der These wäre im Interesse des Vertrauensverhältnisses zwischen Arzt und Patient zuzustimmen, wenn gesichert wäre, daß der externe Gutachter die Grundlagen für diese oft lebensentscheidende Beurteilung ebenso gut gewinnen kann wie der interne Arzt, der den Betroffenen vielleicht jeden Tag gesehen hat. Die realen Verhältnisse lassen daran zweifeln.

Nicht nur aus solchen pragmatischen, sondern aus prinzipiellen Gründen ist der zuletzt vom Deutschen Ärztetag¹⁴ bekräftigten These zuzustimmen, daß es unärztlich ist, wenn Ärzte Medikamente verabreichen, mit denen Widerstand bei der Abschiebung verhütet oder unterbunden werden soll. Geschieht die Verabreichung, insbesondere durch Injektion, gegen den Willen oder ohne Wissen des Betroffenen, so ist sie strafbar, weil es keine (etwa mit § 81a StPO oder §101 StVollzG vergleichbare) rechtliche Grundlage für einen solchen Zwangseingriff gibt. Daß die Ruhigstellung durch Knebelung (»gagging«) menschenrechtswidrig im Sinne des Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist, hat der Europäische Ausschuß für die Verhütung von Folter und unmenschlicher oder entwürdigender Bestrafung und Behandlung in einem Spanien betreffenden Bericht¹⁵ festgestellt.

»Der Zustand ist paradox und auch rechtlich problematisch, weil viele Abschiebungshäftlinge unbescholtene Bürger sind. Das gilt jedenfalls, wenn man von den Verstößen gegen das Ausländerrecht absieht«

»Der Europäische Ausschuß für die Verhütung von Folter und unmenschlicher und entwürdigender Behandlung oder Bestrafung hatte 1996 u.a. Einrichtungen des Abschiebungsgewahrsams in Berlin und in Mecklenburg besucht. Sein Bericht vom 21. November 1997 enthielt die nachdrückliche Empfehlung, die Unterbringung von Abschiebungshäftlingen in einem mecklenburgischen Gefängnis zu beenden«

Arbeit, Beschäftigung und seelische Betreuung

Arbeit für diejenigen, die arbeiten wollen, ist gerade unter den speziellen psychischen Bedingungen der Abschiebungshaft eine wesentliche Erleichterung für die Häftlinge. Oft wird gesagt, die hohe Fluktuation und die Kürze der Abschiebungshaft mache die Organisation von Arbeit unmöglich.

Tatsächlich bleiben viele nur einige Tage oder wenige Wochen in Abschiebungshaft. Die Höchstfrist der Abschiebungshaft beträgt aber in Deutschland, sechs Monate und, sofern der Ausländer »seine Abschiebung verhindert«, nicht weniger als achtzehn Monate (§ 57 Abs. 3 AuslG). Wenn auch eine Haftdauer von mehr als einem Jahr selten ist, so wird man doch den Anteil der Häftlinge, die mehr als sechs Monate in der Abschiebungshaft zubringen, auf zehn bis 20 Prozent schätzen dürfen; bei ihnen verlängern insbesondere Probleme der Paßbeschaffung und Identitätsfeststellung die Haft. Werkstätten für sie, vielleicht auch für weniger lange Einsitzende, lassen sich organisieren, wie etwa die Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden zeigen. Dazu sind nicht unbedingt Werkhallen nötig, wie sie etwa im Abschiebungsgewahrsam in einem ehemaligen Gefängnisgebäude in Tilburg/Niederlande genutzt werden können. Die Einrichtung *handwerklicher* Arbeitsplätze würde Talente aktivieren, auch eine Hilfe für das Weiterkommen im Heimatland sein. Einfache Beispiele sind Flick- und Schusterstuben.

Was andere Formen der Beschäftigung angeht, so ist die Vielzahl der Herkunftsländer kein Hindernis für Kurse in einfachen Techniken des Rechnens oder für Sprachkurse, die dazu beitragen können, daß die schon kurz nach ihrer Einreise Gestrandeten wenigstens elementare Deutschkenntnisse als Ertrag ihres Aufenthalts mit nach Hause nehmen. Sportlehrer könnten dafür sorgen, daß nicht nur Fußballspieler die Freistunden zu sinnvoller Bewegung nutzen;

in Berlin ist bei den Frauen eine Theatergruppe mit auswärtiger Anleitung im Entstehen.

Sozialarbeiter gehören zu den wichtigsten Bezugspersonen der Abschiebungshäftlinge. Den Verfasser drängen seine Beobachtungen in Berlin zu der Bemerkung, daß die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter eine bewundernswerte Arbeit leisten. Ihr Aufgabenfeld reicht von der Krisenintervention über die Herstellung von Kontakten mit Angehörigen oder Vermietern bis zur Ausstattung der Abzuschiebenden mit Weiterreisegeld und Kleidung. Sie beschaffen und verteilen Lesestoff. Das Hauptproblem ist die unzulängliche Zahl der Sozialarbeiter; ein Schlüssel von einer Sozialarbeiterin/einem Sozialarbeiter auf je 100 Abschiebungshäftlinge ist anzustreben.

Glücklicherweise gibt es in Einrichtungen des Abschiebungsgewahrsams Seelsorger, die neben der Seelsorge im Gespräch und in Andachten Bemerkenswertes in der Begleitung und Beratung von Häftlingen, gerade auch in den verzweifelten Fällen, leisten. Hervorzuheben sind auch ehrenamtliche Besucher. Daß bei ihnen die Konfrontation mit den Schicksalen der Abschiebungshäftlinge zu kritischer Betrachtung der Institution im ganzen führt, kann nicht überraschen. Solche Kritik sollte auch dann, wenn sie im Einzelfall als ungerecht empfunden wird, von den Verantwortlichen ernst genommen und geprüft werden. Der Informationsgewinn, der aus der Verschiedenheit der Perspektiven folgt, ist für die Weiterentwicklung der Abschiebungshaft, also für ihre Humanisierung und Reduzierung, nicht zu unterschätzen.

Hartmuth Horstkotte ist Vorsitzender des externen Beirats für den Abschiebungsgewahrsam im Lande Berlin (seit dem Frühjahr 1997). Beruflich ist der Verfasser bis zum Eintritt in den Ruhestand (1996) als Richter mit Strafsachen befaßt gewesen. Er lehrt als Honorarprofessor an der Freien Universität Berlin Straf- und Strafprozeßrecht

Anmerkungen

- 1 BVerfG (Kammer) InfAuslR 1994, 342
- 2 Vgl. z.B. BGH NJW 1993, 3069; ByObLG NVwZ 1994, 93
- 3 Dankenswert die Zusammenstellung der in den Ländern erfragten Daten durch Hubert Heinhold (Abschiebungshaft in Deutschland, 1997, S. 17-108), meist nach dem Stand von 1995. Weitere Angaben finden sich, schwer auffindbar, in Drucksachen der Landesparlamente. Statistische Angaben über die Antragspraxis der Ausländerbehörden und den Inhalt der amtsgerichtlichen Entscheidungen sind bisher fast überhaupt nicht zugänglich.
- 4 Vgl. Rimmel, Gemeinschaftskommentar Ausländerrecht, 50. Lieferung 1998: Kommentierung des § 57 AuslG sowie (ausführlicher) in der 32. Lieferung 1993; Knösel/Wegner in: Abschiebungshaft in Deutschland – Rechtliche Aspekte –, ZDWF-Schriftenreihe 62, Siegburg 1995, Teil II; G. Renner, Ausländerrecht (Kommentar, 7. Aufl. 1999), zu § 57 AuslG; R. Göbel-Zimmermann, Asyl- und Ausländerrecht, 1999, Rdn. 503 ff.
- 5 Vgl. ZDWF-Schriftenreihe Nr. 62: Abschiebungshaft in Deutschland – Rechtliche Aspekte –, Siegburg 1995
- 6 Vgl. K. Barwig/M. Kohler (Hrsg.), Unschuld im Gefängnis? Zur Problematik der Abschiebungshaft, Siegburg 1997
- 7 Zu Vorgaben aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vgl. Chahal gegen UK (15. November 1996, Reports of Judgements ...1996, 1831) und Quinn gegen Frankreich (22. März 1995, Series A Nr. 311)
- 8 Zu diesem Themenkreis vgl. Knösel/Wegner aaO (Fußnote 7) S. 17 ff.

9 Vgl. Heinhold ZAR 1997, 110 ff.

10 Ahmed gegen Österreich (17. Dez. 1996, Reports of Judgements and Decisions 1996, 2195)

11 BVerwGE 102, 328 (Urt. v. 6.8.1996)

12 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, D. gegen UK (2.5.1997, InfAuslR 1997, 381); BVerfG Beschl. v. 26.7.1996 (InfAuslR 1996, 342); BVerwG Urt. v. 27.4.1998 (9 C 13.97, InfAuslR 1998, 409)

13 Den Ausdruck »Fehlverhalten« hat nach Presseberichten unlängst ein Politiker gebraucht, um die kärgliche Ausstattung von Hafträumen für Abschiebungshäftlinge zu rechtfertigen

14 Entschließung des 102. Deutschen Ärztetages in Cottbus vom 4. Juni 1999

15 Reise vom April 1997, Bericht (1998) § 9