

Ruhr- Universität Bochum

Juristische Fakultät

Masterstudiengang Kriminologie, Kriminalistik und Polizeiwissenschaft

---

## Masterthesis

# Abschiebungshaft

*- Eine Betrachtung der Grenzen und Alternativen  
des Vollzugs der Abschiebungshaft*

Vorgelegt von:

Jessica Prinz

Heerenstraße 14, 45145 Essen

jessica-prinz@gmx.de

Matrikelnummer 108115202845

Erstgutachterin: Prof. Dr. Eva Kohler

Zweitgutachterin: Jutta Dinca, M.A. M.Sc.

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	IV
I. Einleitung .....	1
1. Motivation .....	1
2. Zielsetzung .....	4
3. Methode .....	5
II. Das Abschiebungsverfahren .....	6
1. Rechtliche Grundlagen des Asylverfahrens .....	6
2. Entscheidungen im Asylverfahren als Voraussetzungen der Abschiebung .....	8
III. Abschiebungshaft.....	13
1.) Rechtliche Grundlagen und Zweck der Abschiebungshaft .....	14
2. Verhältnismäßigkeit der Anordnung.....	21
3.) Haftarten .....	26
a) Ausreisegewahrsam § 62b Abs. 1 AufenthG.....	26
b) Vorbereitungshaft § 62 Abs. 2 AufenthG .....	27
c) Sicherungshaft § 62 Abs. 3 AufenthG .....	28
d) Weitere Haftarten .....	30
4.) Haftgründe .....	30
5.) Vollzug der Abschiebungshaft .....	35
a.) Vollzugliche Mindestanforderungen.....	36
b.) Lagebericht- UfA Büren .....	40
c.) Vollzugliche Probleme und rechtliche Grenzfälle.....	42
ca) Sanktionsmöglichkeiten .....	48
cb) Gefährder .....	50
6.) Zwischenfazit.....	53

IV. Verbesserungsmöglichkeiten und Alternativen .....	56
1. Verbesserungsbedarf/ Notwendigkeit .....	56
2. Verbesserungsmöglichkeiten und Alternativen .....	60
a) Kautionszahlung .....	62
b) Wohngruppen .....	64
c) Elektronische Aufenthaltsüberwachung .....	65
d) Anpassung der gesetzlichen Grundlagen und Vollzugsbedingungen	71
da.) Milderer Mittel .....	71
db.) Verfahrensbeschleunigung .....	72
dc.) Ableistung von Arbeit .....	74
dd.) Sanktionsmöglichkeiten .....	75
V. Fazit und Ausblick .....	77
Literaturverzeichnis .....	V
Anhang	

## Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AHaftRL	Abschiebungshafttrichtlinien
AHaftVollzG NRW	Abschiebungshaftvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen
AHaftVollzVO	Abschiebungshaftvollzugsverordnung
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AVwV AufenthG	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BT- Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EMRK	Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FreizügG	Freizügigkeitsgesetz
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
h. M.	herrschende Meinung
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
KRK	UN-Kinderrechtskonvention
UfA	Unterbringungsanstalt für Ausreisepflichtige
OBG	Ordnungsbehördengesetz
PolIG NRW	Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen
RdErl	Runderlass
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
VO	Verordnung

# I. Einleitung

## 1. Motivation

*„Wer in Haft kommt, hat sich etwas zuschulden kommen lassen  
– so eine weit verbreitete Überzeugung.“<sup>1</sup>*

Divergent ist dies im Falle der Abschiebungshaft. Doch die Abschiebungshaft wird aus bürger- und menschenrechtlicher Perspektive stark kritisiert.<sup>2</sup>

Die Abschiebungshaft wird als „Ultima Ratio“<sup>3</sup> betrachtet und ist anzuordnen „sofern durch dieses Mittel der Vollzug einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme sichergestellt werden“<sup>4</sup> und auf mögliche mildere Mittel, wie Meldeaufgabe oder Kautionszahlungen, nicht zurückgegriffen werden kann.<sup>5</sup>

Die Inhaftnahme darf und soll keinen Strafcharakter besitzen.<sup>6</sup> Sie stellt jedoch eine Freiheitsentziehung dar und greift somit immens in die Persönlichkeitsrechte des Ausreisepflichtigen, zur Sicherung der Abschiebung, ein.<sup>7</sup>

Im Zuge des Richtlinienumsetzungsgesetzes vom 22. November 2011<sup>8</sup> wurden beispielsweise durch die Einführung des neuen § 62a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) gesetzliche Bestimmungen für den Vollzug der Abschiebungshaft in Form von Mindeststandards in speziellen Hafteinrichtungen getroffen.

Im Kontext der Einwanderungspolitik werden die Voraussetzungen der Anordnung der Abschiebungshaft und insbesondere deren Vollzugsbedingungen, Ausgestaltungen und Dauer in den letzten Jahren, durch einen gesellschaftlichen und migrationspolitischen Wandel, in den Fokus gerückt und allseits kontrovers diskutiert. Insbesondere die stark abweichenden rechtlichen Vollzugsausgestaltungen und Vollzugssituationen in den einzelnen Bundesländern,

---

<sup>1</sup> *Flüchtlingsrat Brandenburg/Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, Haft ohne Straftat, 5.*

<sup>2</sup> *Vgl. ebd., 207.*

<sup>3</sup> *Arloth/Tilch, Deutsches Rechts-Lexikon: letztes/ äußerstes Mittel.*

<sup>4</sup> *Babo, Perspektivwechsel im Ausländerrecht?, 295.*

<sup>5</sup> *Vgl. ebd.*

<sup>6</sup> *Vgl. BGH, Beschl. v. 12. Juni 1986, V ZB 9/86, NJW 1986, 3024.*

<sup>7</sup> *Vgl. Ostendorf/Bochmann, Untersuchungshaft und Abschiebehaft, 630.*

<sup>8</sup> *Vgl. BGBl. I 2258.*

sowie International, lösen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit aus.<sup>9</sup> Gleichwohl werden auch etwaige Verbesserungsmöglichkeiten zur Abschiebungshaft und deren denkbaren Vollzugsalternativen thematisiert.

Das *Institut für Menschenrechte* forderte in ihrem Policy Paper 2011 eine deutliche Senkung der maximalen Dauer der Abschiebungshaft von 18 Monaten gem. § 62 Abs. 3 S. 2 AufenthG. Bislang besteht in den jeweiligen nationalen Rechten der 18 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union keine einheitliche gesetzliche Bestimmung zur Haftdauer. Durch den Eingriff in die Freiheit der Person, ein Grundrecht i. S. d. Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz (GG) wird in ein besonders hohes Rechtsgut eingegriffen.<sup>10</sup>

Zudem wird angestrebt, verbesserte rechtliche und administrative Rahmenbedingungen für die Abschiebungshaft zu schaffen und Unterbringungsformen zu verbessern. Das *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* hat in einem Working Paper Alternativen zur Abschiebungshaft benannt, hierunter auch die Verwendung elektronischer Aufenthaltsüberwachung mittels Fußfessel.<sup>11</sup>

Mit Wirkung des 29. Juli 2017 ist die elektronische Aufenthaltsüberwachung durch die Erweiterung des Aufenthaltsgesetzes eingeführt worden. Gem. § 56a AufenthG können Ausreisepflichtige, von denen eine erhebliche Gefahr ausgeht, zur Erhaltung der inneren Sicherheit und Verhinderung von Straftaten gegen Leib und Leben, mithilfe einer elektronischen Fußfessel überwacht werden.<sup>12</sup> Der Anwendungsbereich erstreckt sich derzeit auf ausreisepflichtige Personen, welche unter der Definition eines „Gefährders“ gefasst werden.

Der Gefährderbegriff ist nicht legaldefiniert, eine *Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamtes* hat 2004 eine Definition beschlossen, welche häufig verwendet wird: „Ein Gefährder ist eine Person, bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a Strafprozessordnung (StPO), begehen wird.“<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Vgl. Ostendorf/Bochmann, *Untersuchungshaft und Abschiebehaft*, 651.

<sup>10</sup> Vgl. Cremer, *Abschiebungshaft und Menschenrechte*, 10.

<sup>11</sup> Vgl. *Anhang I, Abb. 1*.

<sup>12</sup> Vgl. *Die Bundesregierung, o. A., Moderner Schutz für die öffentliche Sicherheit*.

<sup>13</sup> *Wissenschaftliche Dienste, WD 3-3000-046/17, Definition des Begriffes "Gefährder"*, 4.

Fraglich ist, ob eine Ausweitung der Vorschrift und seines Anwendungsbereichs auf Ausreisepflichtige allgemein als Alternative zur Anordnung und Vollstreckung der Abschiebungshaft in Betracht kommt.

Derweil existieren weder im In- noch im Ausland evidenzbasierte Untersuchungen, welche die Wirkungsweise der elektronischen Aufenthaltsüberwachung, sowohl im strafrechtlichen Bezug, wie auch als sinnvolle Alternative zur Vollstreckung der Abschiebungshaft, eindeutig belegen können. Auch im Bereich der Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zur engmaschigen Aufenthaltsüberwachung von Straftätern<sup>14</sup> durch die Einführung des neuen § 68b StGB, ist die vom Gesetzgeber erhoffte spezialpräventive Wirkung noch nicht nachgewiesen, gleichwohl diese Variante international angewandt wird.<sup>15</sup>

Bereits hier wird der Bedarf der wissenschaftlichen Betrachtung der Wirksamkeit denkbarer Alternativen, wie die der elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der tiefergehenden Bedeutung der Alternativen des Vollzugs der Abschiebungshaft erkennbar.

Nicht zuletzt ist die immense Relevanz und die mediale Thematisierung der Abschiebungshaft der Flüchtlingsbewegung und den steigenden Asylbewerberzahlen seit dem Jahre 2015 in Deutschland, der anhaltenden Terrorisierungsgefahr und dem Bedarf beschleunigter Asylverfahren geschuldet. Die Gesamtzahl der Abschiebungen aus Deutschland in Nordrhein-Westfalen belief sich im Jahr 2016 auf 5.121.<sup>16</sup>

Der *Flüchtlingsrat Brandenburg* ist der Auffassung, dass „die überzeugendsten und nachhaltigsten Alternativen zur Abschiebungshaft [...] die aufenthaltsichernden Maßnahmen“<sup>17</sup> darstellen. Die gesetzlichen Vorschriften des Asylverfahrens und die Rückführungsbestimmungen stehen in einigen Aspekten

---

<sup>14</sup> Anmerkung: Im Folgenden wird zu Verbesserung der Lesbarkeit auf die zusätzliche Verwendung der weiblichen Formen verzichtet. Gleichwohl beziehen sich die Angaben auch auf Angehörige des weiblichen Geschlechts.

<sup>15</sup> Vgl. Kaiser, *Auf Schritt und Tritt – die elektronische Aufenthaltsüberwachung*, 3.

<sup>16</sup> Vgl. Anhang, Abb. 3.

<sup>17</sup> *Flüchtlingsrat Brandenburg/Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, Haft ohne Straftat*, 206.

einer erfolgreichen Integration von Ausländern mit Bleibeperspektive entgegen und greifen in besonderem Maße in das Freiheitsgrundrecht Art. 2 GG ein.

Diese Thesen deuten auf eine Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung der Umstände hin. Eine umfassende wissenschaftliche Analyse und Evaluierung ist folglich unabdingbar.

## **2. Zielsetzung**

Mit dieser Masterthesis wird eine kritische Analyse der Grenzen des Vollzugs der Abschiebungshaft, unter Betrachtung der gesetzlichen Vorgaben und Entwicklungen, angestrebt. Ziel ist es, unter Berücksichtigung der, aus der Analyse gewonnenen Erkenntnissen, denkbare Vollzugsalternativen und Verbesserungen der Vollzugsausgestaltung herauszuarbeiten.

Der Schwerpunkt der Ausarbeitung beschränkt sich auf die Betrachtung des Vollzugs der Abschiebungshaft und deren Alternativen und Verbesserungsmöglichkeiten. Das Abschiebungsverfahren, sowie die gesetzlichen Voraussetzungen des Anordnungsverfahrens der Abschiebungshaft werden in Grundzügen thematisiert.

Hieran schließen sich Ausführungen zum Verfahrensrecht, insbesondere im Hinblick auf das Aufenthaltsgesetz, der verschiedenen Haftgründe und Haftarten der Abschiebungshaft an. Die Darstellung der rechtlichen Rahmen- und Haftbedingungen, sowie Unterbringungsformen der Inhaftierung in einer Unterbringungsanstalt für Ausreisepflichtige und die Abgrenzung zum Strafvollzug bilden eine erforderliche Grundlage zur Darstellung der Probleme und Grenzfälle der Praxis der Vollstreckung der Abschiebehaft.

Als Einblick in die praktische Umsetzung des Vollzugs der Abschiebungshaft dient ein Lagebericht über die Unterbringungsanstalt für Ausreisepflichtige in Büren, Nordrhein-Westfalen.

Das Herausstellen des Status quo und dessen Verbesserungsbedarf im Hinblick auf die gesetzlichen Voraussetzungen des Vollzugs der Abschiebungshaft und der praktischen Umsetzbarkeit von Vollzugsalternativen bilden einen weiteren Schwerpunkt. Verfahrensbeschleunigende Umstrukturierungen der Abschiebungs(-haft), Vorschläge zur Gesetzesanpassung und Vollzugsalter-



nativen, wie die Nutzung elektronisch überwachter Hausarreste mittels Fußfesseln oder strengen Meldeauflagen werden intensiv beleuchtet und Vor- sowie Nachteile, unter Zuhilfenahme eines erstellten Anforderungsprofils, gegenübergestellt.

Abschließend erfolgt eine kritische Reflexion der Erkenntnisse in Form eines Fazits.

### **3. Methode**

Die vorliegende literaturgestützte Arbeit basiert auf einer Analyse und kritischen Auseinandersetzung einschlägiger und aktueller Literatur, sowie aktueller Rechtsprechung, anhand derer die Grenzen des Vollzugs der Abschiebungshaft und die Vollzugsalternativen aufgezeigt werden.

Des Weiteren wurde am 19. Juli 2017 ein (Experten-) Interview mit dem Leiter der Unterbringungsanstalt für Ausreisepflichtige in Büren (Nordrhein-Westfalen) Herrn *Dr. Rinösl* durchgeführt, welches mit einer Anstaltsbesichtigung verbunden war. Das Gespräch wird im Anhang als Quelle beigefügt und hat die Gestalt eines „Experteninterviews“, es dient als Grundlage für einen „Lagebericht“. Die Aufnahme des Interviews erfolgte mittels eines Diktiergerätes. Die Voraussetzung für die Verwertung eines Experteninterviews ist eine Transkription. Nach Auffassung von *Meuser* und *Nagel* ist ein aufwendiges Notationssystem beim Experteninterview überflüssig, da es vordergründig um den Informationsgehalt geht.<sup>18</sup> Die Transkription des hiesigen Interviews erstreckt sich auf die wesentlichen Aussagen.

Im weiteren Verlauf werden die gewonnenen Erkenntnisse und aufgedeckten Problematiken des Vollzugs der Abschiebungshaft im Folgenden zueinander in Verbindung gesetzt und ein Anforderungsprofil erstellt, welches die wesentlichen und essentiellen Voraussetzungen von plausiblen Alternativen und Verbesserungsmöglichkeiten des Vollzugs der Abschiebungshaft zusammenfasst und vergleicht. Es werden Bezüge zueinander aufgedeckt und besondere gesetzliche und tatsächliche Bedürfnisse gegenübergestellt werden.

---

<sup>18</sup> Vgl. *Meuser/Nagel, Qualitativ-empirische Sozialforschung, 441.*

Dieses soll als Bewertungsmodell fungieren und könnte im Rahmen eines qualitativen empirischen Sozialforschungsansatzes als Methode zur Erhebung und Auswertung der Wirksamkeiten von Alternativen zur Abschiebungshaft in der künftigen wissenschaftlichen Erhebung verwandt werden.

## **II. Das Abschiebungsverfahren**

Im folgenden Kapitel werden die rechtlichen Grundlagen des Asylverfahrens und die Voraussetzungen der Ausreisepflicht und Abschiebung als rechtsstaatliche Maßnahme in kurzen Grundzügen erarbeitet, ohne dem Abschiebungshaftverfahren vorzugreifen. Ziel ist es, die wesentlichen Grundzüge des Asyl- und Abschiebungsverfahrens, auf welchem Anordnung und der Vollzug der Abschiebungshaft fußen, einführend darzustellen.

### **1. Rechtliche Grundlagen des Asylverfahrens**

Verschiedene Übereinkommen und Richtlinien regeln eine möglichst länderübergreifende Gleichbehandlung der Asylsuchenden, durch die Anwendung des Rechts der Europäischen Union, des Völkerrechts und des hiesigen nationalen Verfassungsrechts, so dass sich eine erhebliche Regelungsvielfalt ergibt.<sup>19</sup>

Gemäß Art. 14 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR; auch UN-Menschenrechtscharta) hat jeder Mensch das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen. Ein allgemeines völkerrechtliches Abschiebeverbot von Ausländern und Staatenlosen existiert nicht.<sup>20</sup>

Die tatsächliche Entscheidung über die Gewährung von Asyl obliegt den jeweiligen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Die Regelung über die Gewährung des Asylrechts wird durch das nationale Recht des jeweiligen Mitgliedstaates konstituiert.

---

<sup>19</sup> Vgl. Reese/Vogt, *WD, Kategorien des asylrechtlichen Schutzes in Deutschland*, 2.

<sup>20</sup> Vgl. Meyer-Ladewig, *EMRK, Art. 3, Rn. 60*.

Bürger der Europäischen Union (28 EU- Mitgliedsstaaten) genießen das Freizügigkeitsrecht gemäß der Richtlinie 2004/38/EG<sup>21</sup>. Jeder Unionsbürger hat grundsätzlich das Recht sich in der Europäischen Union frei zu bewegen, in andere Mitgliedsstaaten einzureisen und sich dort aufzuhalten, einer Aufenthaltsgenehmigung bedarf es insoweit nicht.

Nationale Rechtsgrundlage des Asylrechts für politisch- verfolgte Personen in der Bundesrepublik Deutschland ist Art. 16a Abs. 1 GG. Es handelt sich um ein Grundrecht als Individualrecht, welches Verfassungsrang hat. Es dient dem Schutz der Menschenwürde in einem umfassenderen Sinne. Dieses Grundrecht steht ausschließlich Ausländerinnen und Ausländern zu. Zudem ist die Bundesrepublik Deutschland dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)<sup>22</sup> beigetreten. Diese wurde in einer Sonderkonferenz der Vereinten Nationen in Genf verabschiedet und ist am 22. April 1954 in Kraft getreten.<sup>23</sup>

Die Genfer Flüchtlingskonvention regelt hervorzuhebend den Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Rasse, Herkunft, Religion (Verbot unterschiedlicher Behandlung), die Gleichstellung von Flüchtlingen mit den eigenen Staatsbürgern in Bezug auf die Religionsfreiheit gem. Art. 4 GFK, den gerichtlichen Schutz von Flüchtlingen gem. Art. 16 GFK, das Ausstellen eines Reiseausweises für Flüchtlinge gem. Art. 28 GFK, die Voraussetzungen für die Straffreiheit bei illegaler Einreise gem. Art. 31 GFK und den Schutz vor Ausweisung bzw. Schutz vor Zurückführung in Staaten, in denen dem Flüchtling Folter oder schwere Menschenrechtsverletzung droht gem. Art. 33 GFK.

Da sich die Regelungen jedoch nur auf Personen, die vor dem 01. Januar 1951 eingetreten sind beziehen, ergänzt das „Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ vom 31. Januar 1967 die Regelung des Umgangs mit Flüchtlingen, welche aufgrund späterer Ereignisse von der GFK nicht erfasst sind.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> *Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68.*

<sup>22</sup> *BGBI. 1953 II, 559 ff.*

<sup>23</sup> *Vgl. Weiße, Asylrecht, 15.*

<sup>24</sup> *Vgl. ebd., 16.*

Auf Grundlage der GFK ergibt sich die in § 3 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG) verankerte Definition des Flüchtlingsbegriffs.

Demnach ist Flüchtling, wer „sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe (Nr. 1), außerhalb des Landes (Herkunftsland) befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt und dessen Schutz er nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will (Nr. 2 a)) oder in dem er als Staatenloser seinen vorherigen gewöhnlichen Aufenthalt hatte und in das er nicht zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht zurückkehren will (Nr. 2 b))“.

Grundsätzlich kann einem Drittstaatsangehörigen<sup>25</sup> das Recht auf einen Aufenthalt in Deutschland versagt werden, sofern die Einreisevoraussetzungen gemäß Art. 5 des Schengener Grenzkodex 2 (VO (EG) Nr. 562/2006)<sup>26</sup> nicht erfüllt sind oder die nachfolgend beschriebenen Voraussetzungen zur Gewährung von Asyl durch eine bestands- oder rechtskräftig abgelehnte Asylentscheidung verneint wurde.

## **2. Entscheidungen im Asylverfahren als Voraussetzungen der Abschiebung**

Flüchtet beispielsweise ein Asylsuchender aus seinem Heimatland und reist unerlaubt nach Europa und sodann in die Bundesrepublik Deutschland ein, kann ein Asylverfahren zwecks Entscheidung über die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung durchgeführt werden.<sup>27</sup>

Der Prüfung im Wege des nationalen Asylverfahrens ist das sog. Dublin-Verfahren voranzustellen. Das Dublin-Verfahren ist ein Zuständigkeitsverfahren mit dem Ziel der Feststellung, welcher europäische Staat des Dublin-Raums,

---

<sup>25</sup> Anmerkung: „Drittstaatsangehöriger“ bezeichnet laut Art. 2 des Schengener Grenzkodex (SGK) jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne des Art. 17 Abs. 1 des Vertrags ist und die nicht unter Nr. 5 zu den „Personen, die das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr genießen“ zählt (VO (EG) Nr. 562/2006).

<sup>26</sup> Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006, Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

<sup>27</sup> Vgl. Anhang I, Abb. 2.

welchem die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Norwegen, Island, die Schweiz sowie Liechtenstein angehören, für die Prüfung des jeweiligen Asylanspruchs zuständig ist. Grundlage des Dublin- Verfahrens ist die neue Dublin Verordnung III (Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013), welche mit Wirkung zum 01. Januar 2014 die ursprüngliche "Verordnung zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist" abgelöst hat.

Asylsuchende, die z.B. über Polen, Tschechien etc. in die Bundesrepublik Deutschland einreisen, werden möglicherweise hinter den Grenzen oder direkt am Flughafen von der Bundespolizei aufgegriffen und bei Vorliegen der Voraussetzungen der Abschiebungshaft inhaftiert. Das System soll sicherstellen, dass diese Asylsuchenden in die „zuständigen“ EU-Länder an den Außengrenzen der EU gelangen und eine geregelte Verteilung sichern.

Ist die Zuständigkeit des Mitgliedstaates, in hiesigen Falle der Bundesrepublik Deutschland festgestellt und der Asylsuchende ggf. nach Bescheidung eines Übernahmearrests aus dem Mitgliedsstaat überstellt, so schließt sich das nationale Asylverfahren an.<sup>28</sup>

Durch den Asylsuchenden ist ein Asylantrag i. S. d. § 13 AsylG zu stellen.

Die zuständige Ausländerbehörde entscheidet sodann, unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Voraussetzungen, über den Antrag.

Die Schutzbedürftigkeit eines Asylsuchenden ergibt sich aus drei möglichen Schutzformen. Der Bedarf der Entscheidung über die Schutzbedürftigkeit und die Anerkennung einer Asylberechtigung ergibt sich aus der Zuerkennung des Flüchtlingsschutzes gem. § 3 AsylG i. V. m. § 60 Abs. 1 AufenthG, dem subsidiären Schutzbedürfnis gem. § 4 AsylG oder der Asylberechtigung gem. Art. 16 a GG.

Voraussetzungen gem. § 3 und § 4 AsylG sind der Bedarf des Schutzes vor politischer Verfolgung oder des Schutzes vor Abschiebung und Rückführung in einen Staat aufgrund drohender:

---

<sup>28</sup> Vgl. Pelzer/Sextro, *Schutzlos hinter Gittern*, 14.

- Verfolgung oder der Annahme eines ernsthaften Schadens durch Rasse, Nationalität, Religion, politischer Überzeugung oder Zugehörigkeit einer bestimmten sozialen Gruppe,
- Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe,
- Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung,
- ernsthafter individueller Bedrohung eines Lebens oder Bedrohung der Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt durch internationale oder innerstaatliche bewaffnete Konflikte.<sup>29</sup>

Sind die Voraussetzungen gem. § 3 und 4 AsylG erfüllt und liegen keine Ausschlussgründe vor, so kann dem Ausländer gem. § 25 Abs. 2 AufenthG eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden.

Zudem kann gem. Art. 16a GG die Anerkennung der Asylberechtigung entschieden werden, sofern es sich um eine politisch- verfolgte Person handelt. Berücksichtigung finden in diesem Kontext nur die, vom einem Staat ausgehenden, politischen Verfolgungen. Ausnahmen gelten nur in den Fällen, in denen nichtstaatliche Verfolgungen einem Staat zuzurechnen sind oder die nichtstaatliche Verfolgung selbst an die Stelle des Staates getreten ist (quasistaatliche Verfolgung).<sup>30</sup> Ausschlussgründe liegen vor, sofern die Einreise aus einem sog. „sicheren Drittstaat“ erfolgt, Art. 16a Abs. 2 GG.

Weitere Ausschlussgründe der Nichtanerkennung ergeben sich, sofern eine Person beispielsweise ein Kriegsverbrechen, eine schwere nichtpolitische Straftat außerhalb des Bundesgebiets begangen hat; den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwidergehandelt; als Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland anzusehen ist oder eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, da eine rechtskräftige Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe aufgrund eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens Freiheitsstrafe verurteilt erfolgt ist.

---

<sup>29</sup> Vgl. *Weiße, Asylrecht*, 39.

<sup>30</sup> Vgl. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylberechtigung*.

Anzumerken ist, dass eine Vielzahl möglicher Sonderregelungen und verschiedener Verfahrenshergänge im Asylverfahren existiert (bspw. Folgeanträge, Flughafenregelungen, Sonderregelungen bei unbegleiteten Minderjährigen, Widerruf/ Rücknahme der Asylberechtigung usw.), auf deren Ausführungen im Folgenden verzichtet wird, da in dieser Arbeit eine Beschränkung auf die Grundzüge der Entscheidungen im Asylverfahren erfolgt.

Liegen die Voraussetzungen des subsidiären Schutzes, die Zuerkennung eines Asyls i. S. d. Art. 16 GG oder eine Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaften nicht vor oder ergeben sich Ausschlussgründe, so sind die asylsuchenden Antragssteller aus der Bundesrepublik Deutschland auszuweisen.

Es ergeht durch die zuständige Ausländerbehörde eine Ausreiseaufforderung, welche ggf. ein Einreise- und Aufenthaltsverbot mit sich bringt.

Die entsprechenden rechtlichen Grundlagen der Ausreisepflicht, der Abschiebung und der Vollziehbarkeit der Abschiebung sind in §§ 50 ff. des AufenthG geregelt. Die Konsequenz einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme ist die Ausreisepflicht. Die Durchsetzung der Ausreisepflicht kann durch verschiedene (Zwangs-) Maßnahmen sichergestellt werden. Die Maßnahmen erstrecken sich von einer einfachen Ausreiseaufforderung über die Abschiebungsandrohung gem. § 59 AufenthG, einer Abschiebungsanordnung gem. §58a AufenthG, einer Zurückschiebung ohne vorherige Inhaftierung gem. § 57 AufenthG bis hin zum Vollzug der Abschiebungs- oder Zurückschiebungshaft gem. §§ 62 ff. AufenthG. Sowohl die Abschiebung als auch die Zurückschiebung gehen kraft Gesetzes mit einem Einreise- und Aufenthaltsverbot einher.<sup>31</sup>

Gemäß § 50 Abs.1 AufenthG ist ein Ausländer zur Ausreise verpflichtet, wenn er einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt und ein Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei nicht oder nicht mehr besteht. Das Bundesgebiet ist unverzüglich oder binnen einer Ausreisefrist zu verlassen § 50 Abs. 2 AufenthG. Erfolgt eine freiwillige Ausreise nach Ausweisung gem. § 53 AufenthG innerhalb der Ausreisefrist von, in der

---

<sup>31</sup> Vgl. *Bundesausländerbeauftragte, o. A., Lexikon zum Thema Abschiebung.*

Regel, einer Woche bis zu 30 Tagen gem. § 34 AsylG nicht, wird das Instrument der Abschiebung erforderlich.

Die Abschiebung ist als eine rechtsstaatliche Maßnahme zu definieren, welche zum sofortigen Erlöschen der Aufenthaltsgenehmigung bzw. zu einer Ausreisepflicht führt. Die Abschiebung wird gem. § 58 Abs. 1 AufenthG angeordnet, sofern die Ausreisepflicht vollziehbar ist, eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder abgelaufen ist. Des Weiteren in den Fällen, in denen die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich ist und das öffentliche Interesse gegenüber dem Bleibeinteresse des Drittstaatenangehörigen überwiegt.

Es ist qua Gesetz zwischen dem Eintritt der Ausreisepflicht und der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht zu differenzieren. Die Vollziehbarkeit tritt entsprechend § 58 Abs. 2 AufenthG erst dann ein, wenn der Ausländer unerlaubt eingereist ist; sein Aufenthalt nicht gem. § 81 Abs. 3 AufenthG als erlaubt gilt, da eine visumsfreie Ausreisen hätte erfolgen könnten und ein Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels nicht gestellt wurde; nach Ablauf der Geltungsdauer eines Aufenthaltstitels die Verlängerung nicht beantragt wurde oder der Ausländer aufgrund seiner Rückführungsentscheidung nach Art. 3 der Richtlinie 01/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 ausreisepflichtig wird und eine Ausreisefrist nicht gewährt oder abgelaufen ist.

Das Vorliegen eines Abschiebungsverbotes i. S. d. § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 AufenthG könnte, neben den bereits ausgeführten Schutzbedürfnissen, der Vollziehung der Abschiebung entgegenstehen und zu einer Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung, ggf. mit Auflagen und Beschränkungen, führen. Ein schutzsuchender Mensch darf grundsätzlich nicht in sein Heimatland rückgeführt werden, wenn die Rückführung in den Zielstaat eine Verletzung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) darstellt oder dort eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Vgl. *Weiß*, *Asylrecht*, 140 f.



Zudem ist gem. § 25 Abs. 5 AufenthG i. V. m. Art. 8 EMRK<sup>33</sup> von einer Abschiebung abzusehen und einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist und der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Ein Verschulden des Ausländers liegt insbesondere vor, wenn falsche Angaben gemacht wurden, über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuschen oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt sind.<sup>34</sup> In diesen Fällen ist durch die Ausländerbehörde eine ggf. befristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, anstatt die Abschiebung zu entscheiden und durchzusetzen. Dies kommt jedoch nicht in Betracht, sofern den Betroffenen die Ausreise in einen anderen Staat möglich bzw. zumutbar ist oder die Mitwirkungspflichten gem. § 15 AsylG im Asylverfahren nicht eingehalten wurden.<sup>35</sup>

Eine rechtsstaatliche Zwangsmaßnahme zur Durchsetzung der Ausreisepflicht ist die Abschiebungshaft i. S. d. § 62 AufenthG, welche im nachfolgenden Kapitel thematisiert wird.

### **III. Abschiebungshaft**

Die Abschiebungshaft, auch als Zivil- oder Verwaltungshaft bezeichnet, dient dem Zweck der Sicherstellung und verfahrensrechtlichen Erleichterung der Durchsetzung der Ausreisepflicht bzw. der Abschiebung einer ausreisepflichtigen Person.<sup>36</sup> § 62 ff. AufenthG regeln die Voraussetzungen der Anordnung der Abschiebungshaft und die verschiedenen Haftarten.

Die Anordnung dieser „präventiven Sicherheitsmaßnahme des Verwaltungsvollzugs“<sup>37</sup> setzt eine wirksame Abschiebeanordnung oder das Vorliegen von

---

<sup>33</sup> Anmerkung: Aufenthalt aus humanitären Gründen: s. Anwendungshinweise zu den Anforderungen an ein Aufenthaltsrecht aus § 25 Abs. 5 AufenthG i. V. m. Art. 8 EMRK; RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales v. 2. Juli 2012.

<sup>34</sup> Vgl. Reese/Vogt, WD, Kategorien des asylrechtlichen Schutzes in Deutschland, 2.

<sup>35</sup> Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylberechtigung.

<sup>36</sup> Vgl. Breidenbach, Ausländerrecht, § 62 AufenthG, Rn. 1.

<sup>37</sup> Babo, ZAR 2004, 359.

den in § 62 AufenthG benannten Voraussetzungen voraus. Die Abschiebungsanordnung kann erlassen werden, sofern diese gem. § 58a Abs. 1 S. 1 AufenthG, auf Tatsachen gestützten Prognosen (sowohl im Hinblick auf eine konkrete Gefahr, als auch des Verdachts) zur Abwehr der besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder terroristische Gefahren basiert, welche nicht sofort vollzogen werden kann.<sup>38</sup>

In den nachfolgenden Abschnitten wird der Zweck, die tatbestandlichen Voraussetzungen der Anordnung der Abschiebungshaft und insbesondere auch die Verhältnismäßigkeit thematisiert. Hieran schließen sich die Darstellungen der Haftarten- und Gründe an. Im Anschluss wird der Vollzug der Abschiebungshaft im Hinblick auf seine Mindestanforderungen und etwaigen vollzuglichen Probleme dargestellt. Unterstützend spiegelt ein Lagebericht, am Beispiel der Unterbringungsanstalt für Ausreisepflichtige in Büren, den Status quo wieder.

## **1.) Rechtliche Grundlagen und Zweck der Abschiebungshaft**

Den Ausführungen der Abschiebungshaft und deren Rechtsfolgen vorangehend, erfolgt ein kleiner Rückblick auf die historische Entstehungsgeschichte der Abschiebungshaft und des Ausländergesetzes im Allgemeinen.

Die Entstehungsgeschichte der „Institution Abschiebungshaft“ reicht weit in die Vergangenheit zurück. Sie ist geprägt von wirtschaftlichen und politischen Zusammenhängen. Die zunehmende Verschärfung der Asylregelungen kann, unter anderem, auf den Anwerbestopp aus dem Jahre 1973 und der „sozialverantwortlichen Steuerung“ des Familiennachzugs von 1981 zurückgeführt werden, mit welchen einschneidenden Beschränkungen des Zuzugs in die Bundesrepublik Deutschland geschaffen wurden.<sup>39</sup> Der Ursprung der aktuellen Regelungen zur Abschiebungshaft im Aufenthaltsgesetz und den entsprechenden Verordnungen und Richtlinien, geht auf die Ausländerpolizeiverordnung von 1938 zurück. Im Jahre 1965 trat in der Bundesrepublik Deutschland das erste Ausländergesetz in Kraft. Erstmals sah zu diesem Zeitpunkt ein Gesetz bzw. eine Verordnung eine Frist für die Dauer der Abschiebungshaft

---

<sup>38</sup> Vgl. Kühn, *Abschiebungsanordnung und Abschiebungshaft*, 34.

<sup>39</sup> Vgl. Dienelt, *Abschiebungshaft- Praxis und Kritik*.

(von sechs Monaten bis maximal einem Jahr) vor. Mit dem Inkrafttreten des Ausländergesetzes von 1990 wurde die Maximaldauer der Abschiebungshaft auf 1 ½ Jahre verlängert. Zudem wurden Haftgründe eingeführt, sodass ein willkürlicher Eingriff in die Freiheitsrechte des Ausreisepflichtigen beschränkt und eine Einzelfallprüfung festgeschrieben wurde. Im Zuge der Einführung des Zuwanderungsgesetzes wurde 2005 das Ausländergesetz vom heutigen Aufenthaltsgesetz abgelöst.

„Trotz der formalrechtlichen Änderungen hat sich am Charakter der Normen [zur Abschiebungshaft] nicht viel verändert“<sup>40</sup>. Das Aufenthaltsgesetz wurde im Jahr 2011 im Rahmen der Umsetzung der EU- Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008 unter anderen durch die Implementierung des neuen § 62a AufenthG hinsichtlich der Verbesserung und Ergänzung des Vollzugs der Abschiebungshaft modifiziert.<sup>41</sup>

Insgesamt lässt sich feststellen, dass immense Modifizierungen und Verbesserungsversuche, geprägt durch politische, supranationale, soziale Komponenten, auf das Aufenthaltsgesetz Einfluss genommen haben. Gleichwohl bestehen Bedenken und Kritik an der Anordnung und dem Vollzug der Abschiebungshaft, insbesondere durch den Eingriff in die Grund- und Freiheitsrechte des Ausreisepflichtigen.

Die Anordnung der Abschiebungshaft und die, mit dieser einhergehenden, Inhaftnahme dürfen nur erfolgen, sofern die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 62 ff AufenthG erfüllt sind.<sup>42</sup> Der Ultima Ratio- Gedanke ist in § 62 Abs. 1 S. 1 AufenthG verankert, die Abschiebungshaft wird unzulässig, wenn der Zweck der Abschiebungshaft durch ein milderes, ebenfalls ausreichendes anderes Mittel erreicht werden kann. Der Grundsatz der Ultima- Ratio ist im gesamten Verfahren betreffend die Abschiebungshaft zwingend zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass nicht nur bei der Anordnung der Abschiebungshaft eine Prüfung des § 62 Abs. 1 S. 1 AufenthG zu erfolgen hat, sondern auch innerhalb des „Vollstreckungsverfahrens“.

---

<sup>40</sup> Vgl. Pelzer/Sextro, *Schutzlos hinter Gittern*, 5.

<sup>41</sup> Vgl. Breidenbach, *Ausländerrecht*, § 62 AufenthG, Rn. 1.

<sup>42</sup> Vgl. a. Kapitel III 2.) bis III 4.).

Es handelt sich um eine sog. Muss- Vorschrift, dies bedeutet, dass der zuständigen Behörde kein Ermessensspielraum eingeräumt wird. Liegen mildere ausreichende Mittel zur Zweckerreichung als Alternative zur Abschiebungshaft vor, so wird die Inhaftnahme unzulässig.<sup>43</sup>

Der Vollzug der Abschiebungshaft ist strikt von der Strafhaft zu differenzieren. Die Abschiebungshaft, verortet in der Rechtsmaterie des Verwaltungsrechts, dem Aufenthaltsgesetz (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), soll und darf keinen Strafcharakter besitzen.<sup>44</sup> Das Ziel der Resozialisierung durch den Strafvollzug ist auf die Abschiebungshaft nicht anwendbar, da es sich bei dem Vollzug der Abschiebungshaft lediglich um eine aufenthaltssichernde Maßnahme handelt, welche keinen Schuldausgleich darstellt oder einen Wiedergutmachungsgedanken trägt. Die Abschiebungshaft ist ausdrücklich von den strafrechtlich geprägten Straftheorien und Strafzwecken abzugrenzen. Der Anordnung liegt keine Anlasstat im strafrechtlichen Sinne zugrunde. Im Laufe der Jahre ist die „Rechtsentwicklung durch eine kontinuierliche Verengung des Anwendungsbereichs der Abschiebungshaft und die immer deutlichere Abgrenzung zur Untersuchungs- und Strafhaft gekennzeichnet“.<sup>45</sup>

Beispiel hierfür ist die nachträgliche Implementierung des § 62a AufenthG, sowie die Fassung des „Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“<sup>46</sup> beschlossen durch den Bundestag vom 20. Juli 2017. Nichts desto trotz wird an der Abschiebungshaft starke Kritik geübt und insbesondere die Verhältnismäßigkeit in Frage gestellt, inwieweit die praktische Umsetzbarkeit die Grenzen zum Strafvollzug in tatsächlicher Hinsicht tangiert.

Die Abschiebungshaft muss gem. § 62 Abs. 2 und 3 AufenthG vom zuständigen Richter angeordnet werden, welcher gem. Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG i. V. m. § 62 Abs. 1 AufenthG über die Zulässigkeit der Abschiebungshaft entscheidet. Zuständig ist das Amtsgericht als Gericht der freiwilligen Gerichtsbarkeit i. S. d. §§ 1, 3 Freiheitsentziehungsgesetz (FEVG).

---

<sup>43</sup> Vgl. Kapitel III. 2.).

<sup>44</sup> Vgl. BGH, *Beschl. v. 12. Juni 1986*, V ZB 9/86, NJW 1986, 3024.

<sup>45</sup> Breidenbach, *Ausländerrecht*, § 62 AufenthG, Rn. 2.

<sup>46</sup> BGBl. I 2780.

Verfahrensrechtliche Grundlage für Freiheitsentziehungen ist das Freiheitsentziehungsverfahrensgesetz (FEVG). Der Freiheitsentzug wird in § 2 FEVG als „Unterbringung einer Person gegen ihren Willen oder im Zustand der Willenslosigkeit in einer Justizvollzugsanstalt, einem Haftraum, einer abgeschlossenen Verwahranstalt, einer abgeschlossenen Anstalt der Fürsorge der einem abgeschlossenen Teil einer Krankenanstalt“ definiert. Die Vorschriften des Strafgesetzbuches finden keine Anwendung, da es sich nicht um eine Inhaftnahme aufgrund einer Straftat handelt.

Von der jeweiligen Verwaltungsbehörde (Ausländerbehörde) ist zunächst ein Antrag auf Haftanordnung vorzulegen, welcher durch das Gericht zu prüfen ist gem. § 147 Abs. 1 Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG). Entsprechend § 4 Abs. 1 Ordnungsbehördengesetz (OBG) ist diejenige Ausländerbehörde für den Haftantrag, und damit auch für eine vorläufige Festnahme im Sinne des § 62 Abs. 3 und 4 AufenthG zuständig, in deren Bezirk die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet werden, unabhängig davon, ob die Zuständigkeit weiterer Ausländerbehörden besteht oder sie in Amtshilfe tätig wird. Hieraus ergibt sich die Zuständigkeit der, für den Haftort zuständigen, Ausländerbehörde. Die Zuständigkeit ist von Amts wegen zu prüfen.

Sofern nicht unabhängig von der Zuständigkeit für den Haftantrag nach § 62 Abs. 3 S. 1 AufenthG die Zuständigkeit einer anderen Ausländerbehörde besteht, dauert diese Zuständigkeit fort, solange sich der Ausländer auf richterliche Anordnung in Haft befindet. Folglich auch für Haftfolgeanträge oder wenn nach Scheitern der Abschiebung ein neuer Antrag an das zuständige Amtsgericht auf Erlass eines Abschiebungshaftbeschlusses erforderlich wird.<sup>47</sup>

In dem Haftantrag ist gem. § 417 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 FamFG die Dauer der gerichtlich anzuordnenden Freiheitsentziehung genau zu beziffern, dies stellt die Obergrenzen der gerichtlichen Anordnung dar.

Zudem ist der Antrag gem. § 417 Abs. 2 S. 1 FamFG zwingend zu begründen und die Identität des Ausreisepflichtigen, die zweifelsfreie Ausreisepflicht, die

---

<sup>47</sup> Vgl. *AHaftRL NRW*, 08. Juni 2016, Ziff. 10.5.3.

Erforderlichkeit der Haft, die Durchführbarkeit der Abschiebung und die notwendige Haftdauer darzulegen.<sup>48</sup>

Eine mündliche Anhörung des betroffenen Ausländers ist zwingend erforderlich, dies ergibt sich konkludent neben dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs gem. Art. 103 Abs. 1 GG aus § 68 FamFG. Ein Verzicht auf die Anhörung ist nicht zulässig. Gleichwohl ist der Erlass eines Eilbeschlusses, unter der Prämisse, dass eine Anhörung im späteren Verlauf nachzuholen ist, unzulässig. Dies widerspricht dem Recht auf rechtliches Gehör gem. Art. 103 Abs. 1 GG. Eine Anordnung zur Abschiebungshaft kann grundsätzlich nur dann erfolgen, wenn alle Voraussetzungen des § 57 AufenthG vorliegen.<sup>49</sup> Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit i. S. d. Art. 20 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG gewährleistet und fordert eine allumfängliche Überprüfung der Voraussetzungen der Anordnung der Abschiebungshaft in der rechtlichen und tatsächlichen Betrachtung.<sup>50</sup>

Die Abschiebungshaft wird in Nordrhein-Westfalen gemäß § 62a Abs. 1 AufenthG und § 1 Abs. 1 S. 1 Abschiebungshaftvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen (AHaftVollzG NRW) vom 17. Dezember 2015 in besonderen Abschiebungshafteinrichtungen des Landes vollzogen.

Die Ausführungen in diese Thesis beschränken sich auf die in Nordrhein-Westfalen bestehenden und angewandten Gesetzesvorgaben. Die Anordnungsbefugnis und der Vollzug der Abschiebungshaft obliegen im Allgemeinen den Bundesländern. Das Aufenthaltsgesetz, sowie die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz, werden teilweise durch Ländererlasse und Landesgesetze spezifiziert. In NRW wird seit dem 17. Dezember 2015 das Gesetz über den Vollzug der Abschiebungshaft in Nordrhein-Westfalen Abschiebungshaftvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen (AHaftVollzG NRW), sowie die Richtlinien für die Abschiebungshaft im Land Nordrhein-Westfalen die Abschiebungshaftrichtlinien (AHaftRL) gem. dem Runderrlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales - 121 39.21.01 2 AHaftRL - vom 8. Juni 2016 angewandt.

---

<sup>48</sup> Vgl. Breidenbach, *Ausländerrecht*, § 62 *AufenthG*, Rn. 23.

<sup>49</sup> Vgl. Heinhold, *Abschiebungshaft in Deutschland*, 28.

<sup>50</sup> Vgl. BVerfG, *Beschl. v. 01. April 2008*, 2 BvR 1925/04, *InfAusIR* 2008, 480.

Bis zum 31.12.2015 existierte zudem die Verordnung für den Vollzug von Abschiebungshaft in Nordrhein-Westfalen die Abschiebungshaftvollzugsverordnung (AHaftVollzVO).

Die Abschiebungshaft wird in Nordrhein-Westfalen derzeit nur in der Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige (UfA) in Büren vollzogen gem. Ziffer 1 Abs. 2 AHaftRL NRW. Die Dienst- und Fachaufsicht über die Abschiebungshafteinrichtungen obliegt dem für Inneres zuständigen Ministerium, derer in Nordrhein-Westfalen, die Bezirksregierung Detmold angehörig ist.

Der Vollzug der Abschiebungshaft ist in § 62a AufenthG geregelt, welcher mit Wirkung vom 01. August 2015 durch Art.1 Nr. 34a- d des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 geändert wurde.<sup>51</sup> Insbesondere wurden in der Änderung die Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 17. April 2014 integriert.<sup>52</sup> Ein Mitgliedstaat darf sich demnach nicht auf das Fehlen spezieller Hafteinrichtungen in einem Teil seines Hoheitsgebiets berufen, um abzuschiebende Drittstaatsangehörige in gewöhnlichen Haftanstalten unterzubringen. Nach dem Wortlaut der Rückführungsrichtlinie hat die Inhaftierung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Abschiebung grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen erfolgen muss.<sup>53</sup> Die Bedeutung des Trennungsgebots und der besondere Bedarf von speziellen Hafteinrichtungen wird in Kapitel III. 5 a.) eingehend thematisiert.

Die Abschiebungshaft wird aus bürger- und menschenrechtlicher Perspektive stark kritisiert.<sup>54</sup> „Das öffentliche Interesse an der Sicherung der Abschiebung und den Freiheitsanspruch des Betroffenen ist als wechselseitige Korrektive zu sehen und gegeneinander abzuwägen“<sup>55</sup>.

Gemäß § 62 Abs. 1 S. 1 und 2 AufenthG wird die Abschiebungshaft unzulässig, wenn der Zweck der Haft durch ein milderes, ebenfalls ausreichendes an-

---

<sup>51</sup> Vgl. Welte, *Wegweiser Rechtsänderungen im Ausländerrecht*, 96; BGBl. I, 1386.

<sup>52</sup> EuGH, *Beschl. v. 17. Juli 2014, C- 473/13 und C- 514/13, NVwZ 2014, 1217.*

<sup>53</sup> Vgl. *ebd.*

<sup>54</sup> Vgl. *Flüchtlingsrat Brandenburg/Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, Haft ohne Straftat, 207.*

<sup>55</sup> Vgl. *BVerfG, Beschl. v. 15. Dezember 2000, 2 BvR 347/00, juris, Rn. 25.*

deres Mittel erreicht werden kann. Die Inhaftnahme ist auf die kürzest mögliche Dauer zu beschränken, es besteht ein Beschleunigungsgebot. Zweck der Abschiebungshaft ist es, die Durchsetzung der Ausreisepflicht mittels mildester erforderlicher aber ausreichender Maßnahme zu sichern.

Den Ausführungen zu der Verhältnismäßigkeit der Anordnung der Abschiebungshaft in Kapitel III. 2.) ist voranzustellen, dass die Vollstreckung der Abschiebungshaft eine Freiheitsentziehung darstellt und somit immens in die Persönlichkeitsrechte des Ausreisepflichtigen, zur Sicherung der Abschiebung, einwirkt.<sup>56</sup>

Die Abschiebung stellt eine erhebliche Zäsur in der Lebensführung des Ausreisepflichtigen dar. Das Grundrecht der Freiheit einer Person steht unter Gesetzesvorbehalt, d. h. es kann durch Gesetze eingeschränkt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>57</sup> besteht jedoch eine Wechselwirkung zwischen einzuschränkendem Grundrecht und einschränkendem Gesetz, so dass dem Gesetzgeber keine vollständige Gestaltungsfreiheit zur Verfügung steht. Vielmehr bedarf es eine Güterabwägung zwischen dem Grundrecht und den Rechten der Gemeinschaft, die durch das einschränkende Gesetz geschützt werden soll.<sup>58</sup>

Gem. § 53 Abs. 1 AufenthG ist ein Ausländer auszuweisen, sofern der „Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die freiheitliche demokratische Grundordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland gefährdet und die unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls vorzunehmende Abwägung der Interessen an der Ausreise mit den Interessen an einem weiteren Verbleib des Ausländers im Bundesgebiet ergibt, dass das öffentliche Interesse an der Ausreise überwiegt“.

Vorausgesetzt wird folglich das Erfordernis eines individuellen Verhaltens, das eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichende erhebliche Gefahr begründe, die ein Grundinteresse der Gesellschaft oder die innere oder äußere Sicherheit des betreffenden Mitgliedstaats berührt.<sup>59</sup> Bei der Definition wird auf

---

<sup>56</sup> Vgl. Ostendorf/Bochmann, *Untersuchungshaft und Abschiebehaft*, 630.

<sup>57</sup> Vgl. BVerfG, *Beschl. v. 15. Januar 1958*, 1 BvR 400/51, BVerfGE 7, 198, Rn. 38.

<sup>58</sup> Vgl. Feltes, *BewHi* 4/90, 324, 331 f..

<sup>59</sup> Vgl. EuGH, *Urt. v. 24. Juni 2015*, C-373/13, BeckRS 2015, 80822, Rn. 79.



§ 6 Abs. 5 S. 1 Freizügigkeitsgesetz (FreizügG) zurückgegriffen. Der gemeinschaftsrechtliche Begriff der öffentlichen Sicherheit i. S. d. Europäischen Gerichtshof (EuGH) umfasst die innere und äußere Sicherheit. Sie wird beeinträchtigt, wenn das Funktionieren der Einrichtung des Staates und seiner wichtigen öffentlichen Dienste, das Überleben der Bevölkerung oder das friedliche Zusammenleben usw. gestört wird.<sup>60</sup>

Sind die tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt und überwiegt nach Abwägung aller individuellen Prüfungen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das Interesse der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und öffentlichen Ordnung und ist die Abschiebungshaft das letztmögliche Mittel, so ist die Abschiebungshaft anzuordnen und zu vollstrecken.

## **2. Verhältnismäßigkeit der Anordnung**

Zuvor wurde bereits in Grundzügen auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Bezug genommen. Die Verhältnismäßigkeit der Anordnung unterliegt in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht einer starken Kontroverse, so dass im Folgenden hieraus näher einzugehen ist.

Die Inhaftierung einer Person ist einer der stärksten Eingriffe des Staates in die Rechte eines Menschen.<sup>61</sup> Jegliche Art und Form der Beeinträchtigung der körperlichen Bewegungsfreiheit durch eine Freiheitsentziehung stellt einen Eingriff in ein sog. „Jedermann-Grundrecht“ nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG dar.

In den persönlichen Schutzbereich einer natürlichen Person wird eingegriffen, eine Unterscheidung nach Staatsangehörigkeiten erfolgt nicht. Eine Inhaftnahme unterliegt aus diesem Grund insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Anordnung und Vollziehung der Abschiebungshaft ist unbedingt als „Ultima Ratio“, als letztmögliche Maßnahme, zu betrachten § 62 Abs. 1 S. 1 AufenthG. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss jeder Grundrechtseingriff zum Erreichen des damit verfolgten legitimen Zieles im Einzelfall geeignet und erforderlich sein und darf die betroffene Person nicht übermäßig

---

<sup>60</sup> Vgl. *ebd.*, Rn. 78.

<sup>61</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 23. Juni 1981, 1 C 93.76, BVerwGE 62, 317.

belasten.<sup>62</sup> Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG schreibt nicht nur vor, dass ein Freiheitsentzug auf einem förmlichen Gesetz beruhen muss, sondern auch, dass die im Gesetz vorgeschriebenen Formen zu beachten sind. Das Befolgen gesetzlicher Formvorschriften bei der Freiheitsentziehung wird dadurch zum *Verfassungsgebot* erhoben.<sup>63</sup>

Ziel der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist es, sowohl den Interessen des Staates, als auch den Interessen des betroffenen Individuums vor dem Hintergrund der bestehenden Rechtslage gleichermaßen zu begegnen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die beteiligte Behörde den Anforderungen des § 417 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 FamFG Rechnung trägt, sofern hinreichend und plausibel dargelegt wird, aus welchen Gründen sie die beantragte Abschiebungshaft für erforderlich hält. Zusätzliche Ausführungen aus welchen Gründen ein milderer Mittel nicht in Betracht kommen sind nicht erforderlich.<sup>64</sup> Unverhältnismäßig ist ausdrücklich die Instrumentalisierung der Abschiebungshaft als Beugemittel, um die „Mitwirkung des Ausländers zu verbessern oder um eine künftige illegale Einreise zu verhindern.“<sup>65</sup> Eine präventive Inhaftierung von Personen ohne hinreichenden Grund ist folglich rechtsstaatlich unzulässig und erfüllt den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht.

Nicht zuletzt bedeutet dies, dass zunächst alle möglichen Alternativen bzw. weniger intensiven Zwangsmaßnahmen zur Zielerreichung ausgeschöpft werden müssen und sollen. Der Betroffene ist vor Eingriffen in seine Grundrechte, der mit der Abschiebungshaft einhergehenden Stigmatisierung und weiteren Folgen sofern möglich zu schützen.

Sowohl das Aufenthaltsgesetz als auch die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften verhalten sich zu möglichen Alternativen.<sup>66</sup> Als bereits angewandte mildere Mittel zur Sicherstellung der Durchsetzung der Ausreisepflicht können beispielsweise Kautionszahlungen oder Meldeauflagen herangezogen werden.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Vgl. BVerfG, *Beschl. v. 05. März 1968*, 1 BvR 579/67, NJW 1968, 979, Rn. 19.

<sup>63</sup> Vgl. BVerfG, *Beschl. v. 18. Dezember 2008*, 2 BvR 1438/07, *juris*, Rn. 10 ff.; BVerfG, *Beschl. vom 27. Februar 2013*, 2 BvR 1872/10, *ASYL-MAGAZIN 4/2013*, 143 f., Rn. 16.

<sup>64</sup> Vgl. BGH, *Beschl. v. 30. März 2017*, V ZB 128/16, *juris*, Rn. 11.

<sup>65</sup> BVerfG, *Beschl. v. 16. Mai 2007*, 2 BvR 2106/05, NVwZ 2007, 1296 ff., 1297.

<sup>66</sup> Vgl. Grote, *Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland*, 39.

<sup>67</sup> Vgl. Keßler, *ASYLMAGAZIN 5/2014*, 144 ff., 146.

Das Kapitel IV. „Verbesserungsmöglichkeiten und Alternativen“ thematisiert die Voraussetzungen möglicher Alternativen zur Abschiebungshaft näher und ordnet diese anhand eines Anforderungsprofils, auch in Bezug auf ihre Verhältnismäßigkeit, ein.

Streitig ist zudem, ob er Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Falle einer Inhaftierung zum Zweck der Abschiebung gegenüber bestimmten Personengruppen überhaupt gewahrt und eine Anordnung zulässig ist.<sup>68</sup> Gem. § 62 Abs. 1 S. 3 AufenthG dürfen Minderjährige und Familien mit Minderjährigen nur in besonderen Ausnahmefällen und nur so lange in Abschiebungshaft genommen werden, wie es unter Berücksichtigung des Kindeswohls angemessen ist. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift 62.0.5 AVwV-AufenthG sieht diesbezüglich vor, dass bei Familien mit minderjährigen Kindern i. d. R. nur Abschiebungshaft für einen Elternteil beantragt werden soll.

Auch die Verhältnismäßigkeit der Anordnung der Abschiebungshaft bei schutzbedürftigen Betroffenen wie, älteren Menschen, schwangeren und stillenden Frauen und Menschen mit Behinderung ist in Einzelfall eine Überprüfung geboten. Das Aufenthaltsgesetz und die entsprechenden Verwaltungsvorschriften erfassen nicht die gesamte Fülle der Einzelfallentscheidungen. Eine Regelung, der expliziten Schutzbedürftigkeit ergibt sich bislang nicht expressis verbis aus dem Aufenthaltsgesetz, ein Schutzbedürfnis ist jedoch bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit offenkundig. Die Länder orientieren und bedienen sich insoweit an aktuellen Rechtsprechungen, es besteht dennoch gesetzlicher Regelungsbedarf.<sup>69</sup> Weitere Ausführungen ergeben sich in Kapitel III. 5 c.).

Darüber hinaus ist es auch eine Frage der Verhältnismäßigkeit, wie lange Abschiebungshaft nicht nur in einem konkreten Fall, sondern auch grundsätzlich angeordnet werden darf. Derzeit beläuft sich die maximale Dauer der Abschiebungshaft auf 6 Wochen gem. § 62 Abs. 2 S. 2 AufenthG im Falle der Vorbereitungshaft bzw. auf 18 Monaten gem. § 62 Abs. 3 S. 2 AufenthG bei der Sicherungshaft. Aus dem Wortlaut der Vorschrift und den Kommentierungen

---

<sup>68</sup> Cremer, *Abschiebungshaft und Menschenrechte*, 4.

<sup>69</sup> Vgl. Grote, *Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland*, 23.

ergibt sich nicht abschließend, welche Beweggründe zu der Bestimmung der Höchstgrenze von 6 Wochen bzw. 18 Monaten geführt haben.

Das *Institut für Menschenrechte* forderte in ihrem Policy Paper 2011 eine deutliche Senkung der Höchstdauer, da die Dauer nach h. M. unverhältnismäßig ist.<sup>70</sup> Bisläng besteht in den jeweiligen nationalen Rechten der 18 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union keine einheitliche gesetzliche Bestimmung zur Haftdauer. „Innerhalb Europas differieren die zulässigen Abschiebungshaftzeiten zwischen 30 Tagen in Frankreich und unbegrenzt in den Niederlanden, Dänemark, Schweden und Großbritannien.“<sup>71</sup>

Nach Auffassung des Leiters der Unterbringungsanstalt für Ausreisepflichtige in Büren *Dr. Rinösl* beläuft sich der bestehende Praxiswert in einem „vertretbaren Rahmen, da nicht außer Acht gelassen werden darf, dass die Abschiebungshaft „Ultima Ratio“ ist, die Aufforderung zur freiwilligen Ausreise vorausgegangen ist und dieser nicht nachgekommen wurde. Sie sollte so bemessen sein, dass, wenn eine Ausländerbehörde vernünftig, zügig und nach Kräften arbeitet, die erforderliche Zeit erhält, die notwendig ist, um die Ausreisepflichtung tatsächlich durchzusetzen.“<sup>72</sup> Die durchschnittliche Verweildauer der Ausreisepflichtigen in der UfA Büren beläuft sich auf 26- 30 Tagen.<sup>73</sup> Die Verlängerung der Dauer der Inhaftnahme ergibt sich zumeist aus Unstimmigkeiten oder problematischer Kontaktaufnahme mit den Aufnahmeländern oder aufgrund von Abschiebungsverweigerungen, beispielsweise durch Randalieren an Flughäfen o. Ä..

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang auch, dass durch die Unterbringungsanstalten, sowie auch durch die Ausländerbehörden, der Bedarf des Fortbestandes der Abschiebungshaft regelmäßig geprüft wird, entfällt ein Haftgrund, so ist der Ausreisepflichtige umgehend zu entlassen.

---

<sup>70</sup> Vgl. Grote, *Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland*, 37.

<sup>71</sup> Hagenmaier, NK 2006, 143.

<sup>72</sup> Experteninterview, Anhang II., Rn. 128 ff.

<sup>73</sup> Vgl. ebd., Rn. 108.

Die Höchstfrist gem. § 62 Abs. 3 S. 3 und Abs. 4 S. 1 und 2 AufenthG ist nicht beliebig auszuschöpfen, eine Anordnung ist nur verhältnismäßig, sofern sie tatsächlich notwendig ist.<sup>74</sup>

Unter Betrachtung der Gesichtspunkte der Verhältnismäßigkeit des Vollzugs der Abschiebungshaft ist auch dem Aspekt der Stigmatisierung einen Schwerpunkt zu setzen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt die Abschiebungshaft einen tiefgreifenden Grundrechtseingriff dar, eine Inhaftierung ist immer auch ein schwerwiegender Eingriff in das Recht auf Freiheit der Person.<sup>75</sup>

Die Rechtsprechung hat dementsprechend aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz das Gebot größtmöglicher Verfahrensbeschleunigung für die Abschiebungshaft abgeleitet. Eine Verletzung des Beschleunigungsgebots führt gem. § 60 Abs. 3 S. 3 AufenthG zu einer Unzulässigkeit der Abschiebungshaftanordnung oder Aufrechterhaltung der Abschiebungshaft. Das Beschleunigungsgebot erstreckt sich gleichwohl auf Abschiebungen im Dublin III Verfahren.<sup>76</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, dass über die Verhältnismäßigkeit der Maximalhaftdauer keine einheitlichen Maßstäbe veranlagt sind und die Auffassungen der Verhältnismäßigkeit von verschiedenen Akteuren stark auseinandergehen. Deutlich wird jedoch, dass an anderen Kernpunkten angesetzt werden muss, wie der Verbesserung der Kommunikation mit den Aufnahmeländern, einer Beschleunigung der Bearbeitungszeit der Ausländerbehörden durch optimale Anpassung der Verfahrensgänge. Die Verhältnismäßigkeit der Dauer der Abschiebungshaft ist nur im Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände bestimmbar. Dies macht eine allgemeingültige Festlegung mit allen Gesichtspunkten nur schwer vereinbar.

Neben der juristischen Verhältnismäßigkeit ist auch die finanzielle Verhältnismäßigkeit nicht unbeachtet zu lassen, da durch den Vollzug der Abschiebungshaft hohe Kosten entstehen.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Vgl. BGH, *Beschl. v. 9. Februar 2012*, V ZB 305/10, *juris*, Rn. 27.

<sup>75</sup> Vgl. BVerfG, *Beschl. v. 12. April 2007*, 1 BvR 78/02, NVwZ, 2007, 1045.

<sup>76</sup> Vgl. BGH, *Beschl. v. 7. April 2011*, V ZB 111/10, NVwZ 2011, 1214, Rn. 13.

<sup>77</sup> Vgl. *Anhang I, Abb. 3*.

### **3.) Haftarten**

Das Aufenthaltsgesetz sieht verschiedene Arten der Inhaftnahme zur Sicherstellung der Durchführbarkeit von Abschiebungsmaßnahmen vor. Den Ausreisegewahrsam gem. § 62b Abs. 1 AufenthG, die Vorbereitungshaft i. S. d. § 62 Abs. 2 AufenthG und die Sicherungshaft nach § 62 Abs. 3 AufenthG. Zudem kann die Zurückweisungshaft gem. § 15 Abs. 5 AufenthG und die Zurückschiebungshaft § 57 Abs. 3 AufenthG, sowie die Überstellungshaft gem. Artikel 28 Abs. 2 der Dublin III-Verordnung i. V. m. § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 2, 3, 5 AufenthG und § 2 Abs. 14 und 15 AufenthG angeordnet und vollstreckt werden. Die Voraussetzungen und Besonderheiten des Ausreisegewahrsams, der Vorbereitungshaft und der Sicherungshaft werden in diesem Kapitel näher erläutert. Auf Ausführungen zu den weiteren Haftarten wird verzichtet, da die vorgenannten die häufigsten Haftarten anzeigen.

#### **a) Ausreisegewahrsam § 62b Abs. 1 AufenthG**

Bei dem sog. Ausreisegewahrsam kann der Ausreisepflichtige auf richterliche Anordnung bis zu 10 Tage in Gewahrsam genommen werden § 62 Abs. 1 S.1 AufenthG. Der Ausreisegewahrsam wird zur Sicherung der Durchführbarkeit der Maßnahme verhängt, wenn ein Termin der Abschiebung bereits datiert ist und ein immenser organisatorischer Aufwand zu erwarten ist. Das Vorliegen eines „begründeten Verdachts“ der Entziehung ist nicht notwendig, es muss lediglich die Ausreisefrist abgelaufen sein oder der Ausländer über seine Identität getäuscht oder gegen seine Mitwirkungspflichten verstoßen haben. Gleichwohl ist eine Anordnung nur geboten, sofern die ausreisepflichtige Person ein Verhalten gezeigt hat, welches erwarten lässt, dass die Abschiebung durch den Ausreisepflichtigen erschwert oder vereitelt wird. Die Verhältnismäßigkeit ist hinreichend zu prüfen.

Bislang ist in der Rechtsprechung und Literatur nicht abschließen geklärt, ob es sich um eine Freiheitsentziehung oder eine freiheitsbeschränkende Maßnahme handelt.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Vgl. Gusy, NJW, 8, 1992, 458 ff.; BR- Drs. 642/4/14; BR- Drs. 179/1/17, 14 f., BVerwG, Ur. v. 23. Juni 1981, I C 93.76, juris; BVerfG, Beschl. v. 25. Februar 2009, 2 BvR 1537/08, BVerfGE 62, 325, Rn. 16, 22.

Die Formulierung des § 62b Abs. 2 AufenthG ist dahingehend auszulegen, dass eine freiwillige Ausreise der Ausreisepflichtigen möglich bleiben muss, so dass nach Darlegung einer glaubhaften Ausreiseabsicht ein Verlassen des Ausreisegewahrsams möglich sein kann.<sup>79</sup> Da der Ausreisegewahrsam gem. § 62b Abs. 2 AufenthG im Transitbereich eines Flughafens oder in einer Unterkunft vollzogen wird, ist eine Ausreisemöglichkeit zur freiwilligen Ausreise sichergestellt.

### **b) Vorbereitungshaft § 62 Abs. 2 AufenthG**

Die Vorbereitungshaft i. S. d. § 62 Abs. 2 AufenthG dient der Vorbereitung einer später durchzusetzenden Ausweisung. Eine Anordnung ist nur geboten, sofern der Erlass einer Ausweisungsverfügung rechtlich möglich und mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, konkrete Umstände vorliegen<sup>80</sup> und die Voraussetzungen des § 62 Abs. 2 AufenthG erfüllt sind.<sup>81</sup> Sie wird in den Fällen richterlich angeordnet, in denen Drittstaatsangehörige aus Deutschland ausgewiesen werden sollen, da sie beispielsweise zu einer mehrjährigen Haftstrafe verurteilt wurden, falsche bzw. unvollständige Angaben zur Erlangung eines deutschen Aufenthaltstitels gemacht haben oder die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährden. Weitere Voraussetzung der Anordnung ist, dass über eine Ausweisung des Asylsuchenden nicht sofort entschieden werden kann und ohne die Inhaftierung die Abschiebung wesentlich erschwert oder unmöglich gemacht würde. Leitgedanke der Vorbereitungshaft ist es, den Behörden die notwendige Zeit einzuräumen, eine Ausreisepflicht durch Erlass einer Ausweisungsverfügung zu begründen.<sup>82</sup>

Die Beantragung der Vorbereitungshaft erfolgt nach pflichtgemäßer Prüfung durch die zuständige Ausländerbehörde.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> Vgl. *AHaftRL NRW v. 08. Juni 2016, Ziff. 12.*

<sup>80</sup> Vgl. *OLG München, Beschl. v. 16. November 2005, 34 Wx 147/05, juris; BGH, Beschl. v. 09. Februar 2012, V ZB 305/10, juris.*

<sup>81</sup> Vgl. *AHaftRL NRW v. 08. Juni 2016, Ziff. 10.1.*

<sup>82</sup> Vgl. *Huber/Beichel-Benedetti, Aufenthaltsgesetz, § 62 AufenthG, Rn. 40.*

<sup>83</sup> Vgl. *AHaftRL NRW v. 08. Juni 2016, Ziff. 3.*

Die richterliche Anordnung der Vorbereitungshaft kann längstens für eine Dauer von 6 Wochen angeordnet werden gem. § 62 Abs. 2 S. 2 AufenthG. Wird innerhalb dieses Zeitraums über die Ausweisung bestandskräftig entschieden, so bedarf es für die Fortdauer der Haft bis zum Ablauf der angeordneten Haftdauer gem. § 62 Abs. 2 S. 3 AufenthG keiner erneuten richterlichen Anordnung.

Befindet sich der Ausländer bereits in Vorbereitungshaft aufgrund einer beabsichtigten Ausweisung und wurde die Ausweisung sodann vollziehbar, ist nach Ablauf der angeordneten Haftdauer der Vorbereitungshaft unter den Voraussetzungen des § 62 Abs. 2 AufenthG und dem Beschleunigungsgebot die Sicherungshaft zu beantragen. Die Dauer der Vorbereitungshaft wird sodann gem. § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG auf die Gesamtdauer der Sicherungshaft angerechnet. Nicht zulässig ist die Anordnung der Vorbereitungshaft, wenn es allein an der, für die Vollstreckung der Abschiebung, erforderlichen Androhung fehlte und ausschließlich aus diesem Grund keine Sicherungshaft i. S. d. § 62 Abs. 3 AufenthG angeordnet werden konnte.<sup>84</sup>

### **c) Sicherungshaft § 62 Abs. 3 AufenthG**

Die Anordnung der Sicherungshaft zwecks Sicherung der Abschiebung gem. § 62 Abs. 3 S. 1 und S. 2 AufenthG ist die häufigste angeordnete Haftart im Abschiebungsverfahren. Die Sicherungshaft kann gem. § 62 Abs. 4 AufenthG aus Gründen der Verhältnismäßigkeit in der Regel höchstens für drei Monate zu beantragen, bei Minderjährigen nur für sechs Wochen zu beantragen. Die maximale Höchstdauer beträgt 18 Monate. Die Sicherungshaft ist eine freiheitsentziehende Maßnahme. Entsprechend der Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz Ziffer 62.2.0.0. dient die Sicherungshaft weder einer „Vorbereitung oder Durchführung eines Strafverfahrens oder der Strafvollstreckung, noch stellt sie eine Beugemaßnahme oder eine Ersatzfreiheitsstrafe dar“. Auch hier wird die Abgrenzung zur strafrechtlichen Inhaftnahme im Wortlaut besonders hervorgehoben.

---

<sup>84</sup> Vgl. BGH, Beschl. V. 12. Juli 2013, VZB 92/12, juris, Rn. 10.



Die Sicherungshaft entsprechend § 62 Abs. 3 S. 1 AufenthG wird häufig auch als „große“ Sicherungshaft betitelt, wohingegen die Sicherungshaft gem. § 62 Abs. 3 S. 2 AufenthG als „kleine“ Sicherungshaft bezeichnet wird.

Rechtsgrundlage der kleinen Sicherungshaft ist § 62 Abs. 3 Satz 2 AufenthG. Sie stellt eine eigene Rechtsgrundlage für die Anordnung von Sicherungshaft für die Dauer von längstens zwei Wochen dar und dient der Sicherstellung des Vollzugs der Abschiebung. Voraussetzung der kleinen Sicherungshaft ist, dass die Ausreisefrist abgelaufen ist und die Abschiebung bereits bis zum Ablauf von spätestens zwei Wochen durchgeführt werden kann. Sie kommt beispielsweise bei Sammelabschiebungen in Betracht, da diese nur zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt möglich sind oder aus anderen Gründen einen erheblichen organisatorischen Aufwand erforderlich werden.

Nachfolgend aufgeführte Gründe gem. § 62 Abs. 3 Nr. 1 bis 5 AufenthG können die Anordnung der Sicherungshaft erfordern. Ein Ausländer ist in Haft zu nehmen, wenn:

1. der Ausländer auf Grund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig ist;
- 1a. eine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG ergangen ist, diese aber nicht unmittelbar vollzogen werden kann;
2. die Ausreisefrist abgelaufen ist und der Ausländer seinen Aufenthaltsort gewechselt hat, ohne der Ausländerbehörde eine Anschrift anzugeben, unter der er erreichbar ist;
3. er aus von ihm zu vertretenden Gründen zu einem für die Abschiebung angekündigten Termin nicht an dem von der Ausländerbehörde angegebenen Ort angetroffen wurde;
4. er sich in sonstiger Weise der Abschiebung entzogen hat;
5. im Einzelfall Gründe vorliegen, die auf den in § 2 Abs. 14 AufenthG festgelegten Anhaltspunkten beruhen und deshalb der begründete Verdacht besteht, dass er sich der Abschiebung durch Flucht entziehen will (Fluchtgefahr).<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Vgl. AHaftRL NRW v. 08. Juni 2016, Ziff. 5.

Eine nähere rechtliche Beleuchtung der einzelnen Haftgründe erfolgt in Kapitel III. 4.) Haftgründe.

Der Sicherungshaft vorausgehend kann ein Ausländer gem. § 62 Abs. 5 AufenthG durch die, für den Haftantrag zuständige, Behörde ohne vorherige richterliche Anordnung festhalten und vorläufig in Gewahrsam genommen werden, wenn ersten, ein dringende Verdacht für das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 62 Abs. 3 S. 1 AufenthG besteht; zweitens, die richterliche Entscheidung über die Anordnung der Sicherungshaft nicht vorher eingeholt werden kann und drittens, der begründete Verdacht vorliegt, dass sich der Ausländer der Anordnung der Sicherungshaft entziehen will.

Die richterliche Vorführung ist unverzüglich zur Entscheidung über die Anordnung der Sicherungshaft herbeizuführen § 62 Abs. 5 S. 2 AufenthG i. V. m. Art. 104 Abs. 2 S. 2 GG.

#### **d) Weitere Haftarten**

Im Rahmen des Abschiebungsverfahren existieren weitere Abschiebungshaftarten nach dem Aufenthaltsgesetz, die Zurückweisungshaft gem. § 15 Abs. 5 AufenthG und die Zurückschiebungshaft § 57 Abs. 3 AufenthG eine abweichende Form der Sicherungshaft, sowie die Überstellungshaft i. S. d. Dublin III- Verordnung. Aufgrund ihrer geringen Praxisrelevanz wird auf weitergehende Ausführungen verzichtet.

#### **4.) Haftgründe**

Neben der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht gem. §§ 58 und 59 AufenthG ist das Vorliegen von Haftgründen zur Anordnung der Abschiebungshaft zwingend erforderlich und im Einzelfall zu prüfen. Im Jahre 2009 wurde das Gesetz im Hinblick auf die Voraussetzungen der Anordnung der Abschiebungshaft erneuert.

Mit dem 2. Richtlinienumsetzungsgesetz 2011<sup>86</sup> wurde die europäische Rückführungsrichtlinie in nationales Recht überführt. § 62 Abs. 1 AufenthG normiert: „Die Abschiebungshaft ist unzulässig, wenn der Zweck der Haft durch

---

<sup>86</sup> Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011.

ein milderes, ebenfalls ausreichendes anderes Mittel erreicht werden kann. Die Inhaftnahme ist auf die kürzest mögliche Dauer zu beschränken“. Eine strikte Abgrenzung zu den strafrechtlichen Tatbeständen der Inhaftnahme ist zu wahren.<sup>87</sup> Der Zweck der Anordnung der Abschiebungshaft läuft den Gründen der Anordnung von Untersuchungs- oder Sicherungshaft zuwider. Die Haftgründe der Abschiebungshaft sind ausschließlich auf das Ziel der Sicherung der Durchsetzung der aufenthaltsbeendenden Maßnahme gerichtet, sie setzen kein strafbares Verhalten voraus. Die Anordnung der Untersuchungshaft beispielsweise erfordert hingegen das Vorliegen einer Anlasstat oder eines dringenden Tatverdachts i. S. d. § 112 Abs. 1 und 2 StPO.

Vor diesem Hintergrund wird die Beibehaltung der Begrifflichkeit „ist in Haft zu nehmen“ in der Gesetzesneufassung stark kritisiert, da sie den Eindruck erweckt, die Haftgründe seien zwingend und nicht abhängig von Verhältnismäßigkeits- und Erforderlichkeitsprüfungen.<sup>88</sup> Grundlage der Anordnung ist eine Einzelfallprüfung unter Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, so das Bundesverfassungsgericht.<sup>89</sup> Das tatbestandliche Vorliegen eines Haftgrundes bedingt nicht zwangsläufig auch die Anordnung von Abschiebungshaft.<sup>90</sup> Den Haftgründen kommt lediglich eine indizielle Bedeutung zu, da der Eingriff in ein Grundrecht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterliegt.

„Die Beantragung der Abschiebungshaft setzt voraus, dass eine Inhaftnahme geeignet, erforderlich und angemessen ist.“<sup>91</sup> Macht der Ausreisepflichtige glaubhaft, dass sich dieser seiner Ausreisepflicht nicht entziehen will, ist allein die Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen nicht ausreichend für die Anordnung der Abschiebungshaft. Es ist im Einzelfall die Verhältnismäßigkeit der Anordnung abzuwägen. Weist der Betroffene ausreisepflichtige beispielsweise ein gebuchtes Flugticket vor und besteht kein offensichtlicher Bestand eines Entziehungswillens, so reicht das tatbestandliche Vorliegen der Haftgründe zur Anordnung der Abschiebungshaft nicht aus.

---

<sup>87</sup> Vgl. Ausführungen Kapitel III. 1.).

<sup>88</sup> Vgl. Flüchtlingsrat Brandenburg/Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, Haft ohne Straftat, 34.

<sup>89</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 27. September 2007, 2 BvR 1613/07, NVwZ 2008, 418.

<sup>90</sup> Vgl. Flüchtlingsrat Brandenburg/Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, Haft ohne Straftat, 22.

<sup>91</sup> AHaftRL NRW vom 08. Juni 2016, Ziff. 10.2.2.1.

Nachfolgende Haftgründe können, unter Berücksichtigung der Einzelfallentscheidung, zur Anordnung der Abschiebungshaft (Vorbereitungs- und Sicherungshaft) gem. § 62 Abs. 2 und Abs. 3 AufenthG herangezogen werden. Die Darstellung der Haftgründe in hiesiger Thesis stellt keine Einzelfallthematizierung dar, sondern dient als Gesamtschau über die möglichen Haftgründe einer Anordnung der Vorbereitungs- und Sicherungshaft.

Die sog. Vorbereitungshaft gem. § 62 Abs. 2 S.1 AufenthG wird angeordnet, sofern der Erlass einer Ausweisungsverfügung rechtlich möglich und mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, konkrete Umstände vorliegen<sup>92</sup> und die Abschiebung ohne Inhaftnahme wesentlich erschwert oder vereitelt würde. Das tatbestandliche Vorliegen von wesentlichen Erschwerungen oder Vereitelungen ist im Einzelfall anhand konkreter Verdachtsmomente zu prüfen. Zweck der Vorbereitungshaft ist es, der zuständigen Ausländerbehörde einen Zeitrahmen zur sachgerechten Ausweisungsentscheidung zu ermöglichen.<sup>93</sup>

Als Voraussetzung der Anordnung der Sicherungshaft i. S. d. § 62 Abs. 3 S.1 Nr. 1 bis 5 AufenthG ist das Vorliegen, mindestens einer, der normierten zwingenden Haftgründe zu benennen. Anzumerken ist, dass es sich aufgrund des Wortlautes „ist“ um eine sog. Muss-Vorschrift handelt, derer kein Ermessensspielraum zugestanden wird. Der Gesetzgeber hat die Norm als strikten Rechtssatz erkannt, welcher dennoch ausdrücklich keine Entbindung von der Einzelfallprüfung darstellt. Ein Ermessen besteht nur in Bezug auf die Bestimmung eines Zeitpunktes.<sup>94</sup>

Die unerlaubte Einreise i. S. d. § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 AufenthG stellt einen Haftgrund zur Anordnung der Sicherungshaft dar. Die vollziehbare Ausreisepflicht muss sich unmittelbar aus einer unerlaubten Einreise gem. § 14 Abs. 1 AufenthG ergeben. Der alleinige Umstand der unerlaubten

---

<sup>92</sup> Vgl. OLG München, *Beschl. v. 16. November 2005*, 34 Wx 147/05, *juris*; BGH, *Beschl. v. 09. Februar 2012*, V ZB 305/10, *juris*.

<sup>93</sup> Vgl. *Kapitel III. 3 b)*.

<sup>94</sup> Vgl. *Breidenbach, Ausländerrecht, § 62 AufenthG, Rn. 13*.

Einreise ist für die Anordnung der Sicherungshaft nicht ausreichend. „Die unerlaubte Einreise muss kausal zu einer ununterbrochenen bestandskräftigen und vollziehbaren Ausreisepflicht geführt haben.“<sup>95</sup>

Weitergehend liegt ein Haftgrund gem. § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 1a AufenthG vor, sofern eine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG bestandskräftig ist. Auf der Rechtsgrundlage des § 58a Abs. 1 AufenthG kann die oberste Landesbehörde gegen einen Ausländer aufgrund einer auf Tatsachen gestützten Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr ohne vorhergehende Ausweisung eine Abschiebungsanordnung erlassen, sofern die Ausreisepflicht vollziehbar ist. Entsprechend der europarechtlichen Normen, der Dublin III-Verordnung vom 26. Juni 2013, ist definiert, dass die Annahme einer Fluchtgefahr auf Grundlage objektiver und gesetzlich festgelegter Kriterien beruhen muss. Ein weiterer Grund der Anordnung der Sicherungshaft gem. § 62 Abs. 3 Nr. 1a AufenthG liegt vor, wenn eine nach § 58a AufenthG erlassene Abschiebungsanordnung aufgrund bestehender Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 1 bis 8 AufenthG oder auf Grund eingelegter Rechtsbehelfe nicht sofort vollzogen werden kann.

Die Vorschrift des § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 1a AufenthG wurde nachträglich in das Aufenthaltsgesetz einpflegt und genießt bislang in der praktischen Umsetzung kaum Anwendung.<sup>96</sup>

Einen weiteren Haftgrund stellt der Ablauf der Ausreisefrist oder der Wechsel des Aufenthaltsortes, ohne Mitteilung dessen, an die zuständige Ausländerbehörde gem. § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 AufenthG dar. Der Haftgrund nach § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 AufenthG greift nur nach schriftlicher Belehrung des Ausländers über die Mitteilungsverpflichtung des Wechsels und Verlasses des Wohnortes für eine Dauer von mehr als 3 Tagen gem. § 50 Abs. 5 AufenthG, sowie über die Folgen eines Verstoßes. Die alleinige Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 AufenthG ist nicht ausreichend für die Anordnung der Sicherungshaft.

---

<sup>95</sup> Vgl. *BT-Drs.*, 12/2062, 45.

<sup>96</sup> Vgl. *Breidenbach, Ausländerrecht*, § 62 AufenthG, Rn. 16.

Nach Auffassung des OLG Celle muss nachweisbar sein, dass der Betroffene hinreichend über seine Pflichten belehrt wurde und zudem ein Verdacht besteht, dass er sich der Abschiebung entziehen bzw. untertauchen will.<sup>97</sup> In der Rechtsprechung wird allgemein kontrovers diskutiert und unterschiedlich gewertet, ob beispielsweise das einmalige Nichtantreffen oder ob für eine Behörde aus der getätigten Mitteilung genügend erkennbar ist, wo sich der Betroffene aufhält.<sup>98</sup>

Gem. § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 AufenthG stellt auch das Nichterscheinen zum Zeitpunkt eines Abschiebungstermins Anlass für einen Haftgrund dar. Dies gründet auf der Annahme, der Ausländer werde auch künftig die zeitlichen und räumlichen Vorgaben für die Abschiebungsdurchführung/ den Abschiebungsvollzug missachten. Liegen konkrete Gründe für das Nichterscheinen vor, so ist dies schlüssig und unverzüglich durch den Betroffenen nachzuweisen, die Beweispflicht obliegt ihm.

Die Norm des § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 AufenthG greift, wenn sich er Ausländer in sonstiger Weise der Abschiebung entzogen hat. Dies ist beispielsweise der Fall, sofern der Betroffene „untergetaucht“ ist oder sich im Rahmen der Vollstreckung gegen die Abschiebung gewehrt und hierdurch die Abschiebung vereitelt hat. Die Verhältnismäßigkeit der Anordnung der Sicherungshaft ist auch hier zu berücksichtigen. Eine Anordnung der Inhaftnahme ist nur zulässig, wenn mindestens billigende Absicht der Verhinderung der Abschiebung besteht. Weitere Voraussetzung ist, dass die Verhaltensweise nicht bereits von den vorgenannten Voraussetzungen erfasst ist.

Liege im Einzelfall Gründe vor, die auf den in § 2 Abs. 14 AufenthG festgelegten Anhaltspunkten beruhen und deshalb der begründete Verdacht besteht, dass er sich der Abschiebung durch Flucht entziehen will, sog. Fluchtgefahr, so liegt ein Haftgrund gem. § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 AufenthG vor.

---

<sup>97</sup> Vgl. OLG Celle, *Beschl. v. 16. Oktober 2003, InfAusIR 2004, 118.*

<sup>98</sup> Vgl. *akt. Rechtsprechung BGH, Beschl. v. 19. Mai 2011, V ZB 36/11, juris; BGH, Beschl. v. 12. Mai 2011, V ZB 299/10, juris; OLG Hamm, Beschl. v. 26. Februar 2002, 15 W 53/02, juris.*

Die Verweigerung einer freiwilligen Ausreise allein rechtfertigt dennoch nicht die Annahme einer Entziehungsabsicht. Es ist erforderlich, dass weitere, verdachtsbegründende Tatsachen vorliegen, welche explizit im Abschiebungshaftantrag aufzuführen sind. Verdacht besteht, dass Abschiebung ohne Anwendung freiheitsentziehender Maßnahmen nicht durchgeführt werden kann.<sup>99</sup>

Bei der Prüfung der Haftgründe sind die Grundsätze der Ultima Ratio und der Verhältnismäßigkeit stets zu berücksichtigen.

## **5.) Vollzug der Abschiebungshaft**

Liegen die obigen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen, sowie die Haftgründe nach der Einzelfall- und Verhältnismäßigkeitsprüfung vor und ergeben sich keine Hafthindernisse i. S. d. § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG, so ist die Abschiebungshaft vollstreckbar. Neben den bereits ausgeführten Problematiken im Feld der Anordnung und Vollziehbarkeit der Abschiebung und insbesondere der Abschiebungshaft, existieren eine Vielzahl an Voraussetzungen, Bedürfnissen und Regelungen betreffend den Vollzug der Abschiebungshaft. Insbesondere die Vollzugsbedingungen und die, mit diesem einhergehenden, Eingriffe in die Freiheits- und Grundrechte der Abschiebehäftlinge prägen den Bedarf an Betrachtung und Verbesserung der gesetzlich vorgeschriebenen und vorherrschenden vollzuglichen Bedingungen.

In diesem Kapitel werden zunächst die gesetzlichen Mindestanforderungen an eine Unterbringungsanstalt für Ausreisepflichtige und die Umsetzung des Trennungsgebotes dargestellt. Aufbauend hieraus, stellt ein Lagebericht aus der UfA Büren, basierend auf dem Experteninterview mit dem Leiter der Unterbringungsanstalt und des persönlichen Eindrucks des Besuchs der UfA, den Status quo in einer Abschiebehaftanstalt am Beispiel Nordrhein- Westfalens dar. Anhand des Lageberichts ergeben sich sodann bedeutende Schwerpunkte im Hinblick auf vollzugliche Problem- und rechtliche Grenzfälle.

Zusätzlich werden die Sanktionsmöglichkeiten und die Vollstreckung der Abschiebungshaft bei sog. Gefährdern thematisiert.

---

<sup>99</sup> Vgl. Breidenbach, *Ausländerrecht*, § 62 AufenthG, Rn. 19.

### a.) Vollzugliche Mindestanforderungen

Im Zuge des Richtlinienumsetzungsgesetzes vom 22. November 2011<sup>100</sup>, angelehnt an die im Dezember 2010 in Kraft getretenen EU-Rückführungsrichtlinie<sup>101</sup>, wurden durch die Einführung des neuen § 62a AufenthG gesetzliche Bestimmungen für den Vollzug der Abschiebungshaft in Form von Mindeststandards in speziellen Hafteinrichtungen getroffen und der Vollzug der Abschiebungshaft reformiert.

Grundsätzlich ist die Abschiebungshaft gem. § 62a Abs. 1 S. 1 AufenthG und § 1 Abs. 1 S. 1 AHaftVollzG räumlich und organisatorisch getrennt vom dem Untersuchungshaft- und Strafvollzug in einer Justizvollzugsanstalt zu vollziehen. Bis zu der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs mit Urteil vom 17. Juli 2014<sup>102</sup> wurden Abschiebehäftlinge jedoch in einigen Bundesländern in abgetrennten Abteilungen *innerhalb* einer Justizvollzugsanstalt untergebracht.<sup>103</sup> Art. 16 Rückführungsrichtlinien (RfRL 2008/115/EG) sieht vor, dass die Inhaftierung „grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen“ zu erfolgen hat. Abweichungen hiervon sind nur in dem Fällen zulässig, in denen in einem Mitgliedstaat, solche speziellen Hafteinrichtungen nicht vorhanden sind.

Die Bundesregierung setzte die Rückführungsrichtlinie im November 2011 ins nationale Aufenthaltsgesetz um. Abweichend vom ursprünglichen Wortlaut des Art. 16 RfRL wurde der Terminus „Mitgliedstaat“ als „Länder“ in § 62a Abs. 1 AufenthG formuliert.

Bundesländer, die nicht über eine spezielle Einrichtung verfügen, konnten dementsprechend die Abschiebungshaft weiterhin in Justizvollzugsanstalten, in räumlich getrennten Bereichen, vollziehen.<sup>104</sup> Dem Richtliniengesetzgeber war mithin bekannt, dass es zum Zeitpunkt der Richtlinienumsetzung keine speziellen Hafteinrichtungen in allen Mitgliedsstaaten gab, so dass dies bereits mit der Regelung des Art. 16 Abs. 1 S. 2 RfRL Berücksichtigung fand.

---

<sup>100</sup> Vgl. BGBl. I 2258.

<sup>101</sup> Rückführungsrichtlinie, RfRL 2008/115/EU.

<sup>102</sup> Vgl. EuGH, *Beschl. v. 17. Juli 2014, C- 473/13 und C- 514/13, NVwZ 2014, 1217.*

<sup>103</sup> Vgl. *Anhang I., Abb. 4.*

<sup>104</sup> Vgl. Müller, *Alternativer Menschenrechtsbericht, Abschiebungshaft reloaded?*, 92.



Art. 16 RfRL ist nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs so auszulegen, „dass ein Mitgliedstaat auch dann verpflichtet ist, illegale Drittstaatenangehörige grundsätzlich in einer speziellen Hafteinrichtung dieses Staates in Abschiebungshaft zu nehmen, wenn er föderal strukturiert ist und nach nationalem Recht für die Anordnung und Vollziehung einer solchen Haft zuständige föderale Untergliederung über keine solche Hafteinrichtung verfügt.“<sup>105</sup>

Ein „politisches und rechtliches Tauziehen“<sup>106</sup>.

Der V. Zivilsenat des Bundesgerichtshofes (BGH) wurde im Hinblick auf das Urteil des EuGH vom 17. Juli 2014 ersucht, um festzustellen, ob sich aus Art. 16 Abs. 1 RfRL auch dann die Verpflichtung eines Mitgliedstaates ergibt, die Abschiebungshaft grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen zu vollziehen, wenn solche Einrichtungen nur in einem Teil der föderalen Untergliederungen dieses Mitgliedstaats, ergo in einigen Bundesländer, vorhanden sind.<sup>107</sup> Mit Beschluss des BGH vom 25. Juli 2014 wurde deutlich, dass die Auffassung vertreten wird, dass schon auf Grund des Wortlauts des Art. 16 Abs. 1 RfRL auf die Mitgliedstaaten insgesamt und nicht auf deren einzelne Bundesländer oder andere föderale Untergliederungen abzustellen ist. Dafür spricht, dass die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten grundsätzlich unabhängig von der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung bestehen.<sup>108</sup> Das Fehlen spezieller Hafteinrichtungen in einem Teil des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats, könnte zudem durch nationale Kooperationsverträge der Bundesländer untereinander kompensieren werden.<sup>109</sup>

Zusammenfassend lässt sich entsprechend feststellen, dass hiernach in der Bundesrepublik Deutschland für den Vollzug der Abschiebungshaft ausschließlich spezielle Hafteinrichtungen genutzt werden dürfen, da in einigen Bundesländern sog. Unterbringungsanstalten vorhanden sind und mittels Kooperationen der Bundesländer Abhilfe geschaffen werden kann.

---

<sup>105</sup> EuGH, *Beschl. v. 17. Juli 2014, C- 473/13 und C- 514/13, NVwZ 2014, 1217.*

<sup>106</sup> Müller, *Alternativer Menschenrechtsbericht, Abschiebungshaft reloaded?*, 91.

<sup>107</sup> Vgl. *Pressemitteilung des BGH Nr. 119 v. 25. Juli 2014, beck-online.*

<sup>108</sup> Vgl. Keßler, *ASYLMAGAZIN 5/2014, 147.*

<sup>109</sup> *Pressemitteilung Nr. 68/14, EuGH vom 30. April 2014.*

Unter der Begrifflichkeit einer speziellen Hafteinrichtung sind solche Unterbringungen zu verstehen, welche räumliche und organisatorische Trennungen von Strafhaftanstalten aufweisen, die Unterbringung in gesonderten Trakten ist nicht ausreichend.<sup>110</sup> Daraus lässt sich konkludent schließen, dass eine gesonderte Unterbringung von Abschiebungshäftlingen auf dem gleichen Gelände einer gewöhnlichen Haftanstalt nicht die Vorgaben der europarechtlich geforderten Unterbringung in einer speziellen Hafteinrichtung bedient.<sup>111</sup>

Die Zuständigkeit der Ausgestaltung des Verfahrensrechts und der Rahmenbedingungen einer Hafteinrichtung obliegt den jeweiligen Bundesländern. Den Anforderungen des Art. 16 Abs. 1 und Art. 10 Aufnahme-RL, dem Gebot der institutionellen Trennung, wird genügt, sofern „die Einrichtung rechtlich und organisatorisch unter eigener Leitung und einem eigenen Leitungsregime geführt wird.“<sup>112</sup>

Eine Anlehnung an die vorherrschenden Strafvollzugsregelungen- und gesetzte widerspricht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, des geringstmöglichen Eingriffes in die Grund- und Freiheitsrechte.<sup>113</sup>

Mit Inkrafttreten des „Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ am 29. Juli 2017 wurde nachträglich die Möglichkeit der Unterbringung in Justizvollzugsanstalten für besonders gelagerte Fälle implementiert, entgegen der obig ausgeführten Rechtsprechung des BGH.

Die Norm des § 62a Abs. 1 S. 2 Hs. 1 AufenthG sieht vor, dass sofern spezielle Hafteinrichtungen im Bundesgebiet nicht vorhanden sind oder von dem Ausreisepflichtigen eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, die Abschiebungshaft in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden kann. Zulässig ist die Inhaftierung in einer JVA bei Ausreisepflichtige von denen „eine erhebliche Gefahr für Leib

---

<sup>110</sup> Vgl. Breidenbach, *Ausländerrecht*, § 62a AufenthG, Rn. 6.

<sup>111</sup> Anmerkung: Die Auslegung deckt sich mit EuGH, *Beschl. v. 17. Juli 2014, C- 473/13 und C- 514/13, NVwZ 2014, 1217.*

<sup>112</sup> Breidenbach, *Ausländerrecht*, § 62a AufenthG, Rn. 8.

<sup>113</sup> Vgl. *Kapitel III. 2.*

und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit“ ausgeht<sup>114</sup>, sogenannte Gefährder.<sup>115</sup> Die Abschiebungsgefangenen sind in diesem Fall räumlich getrennt von Strafgefangenen unterzubringen § 62a Abs. 1 S. 2 Hs. 2 AufenthG.

Die *Bundesregierung* erachtet die im geltenden Aufenthaltsgesetz gem. § 62a Abs. 1 S. 2 AufenthG enthaltene Regelung der getrennten Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten, soweit im jeweiligen Land keine spezielle Hafteinrichtung vorhanden ist, für EU-rechtskonform. In Bezug auf die erwähnten Auslegungshinweise der EU-Kommission ist anzumerken, „dass ein Auslegungsmonopol der Kommission in Bezug auf die Normen der EU-Richtlinie nicht existiert.“<sup>116</sup> Bereits im Gesetzgebungsverfahren wurde kritisiert, dass die Vorgaben der Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011 betreffen der besonderen Hafteinrichtungen und des getrennten Vollzugs nicht zutreffend umgesetzt wurden.<sup>117</sup> Die Zahl der inhaftierten Ausreisepflichtigen in den vorhandenen Unterbringungsanstalten ist seither immens gestiegen, viele Bundesländer, welche nicht über eine Unterbringungsanstalt verfügen, haben im Wege der Amtshilfe andere Bezirksregierungen/ Bundesländer ersucht.<sup>118</sup>

Über dies sind weitere Haftbedingungen bzw. Mindestanforderungen an die Vollstreckung der Abschiebungshaft im vollzuglichen Bereich zu berücksichtigen. Die Ausreisepflichtigen sind über ihre Rechte und Pflichten, sowie die geltenden Regeln in der UfA zu informieren, um der Beachtung der Pflichten und der Gebrauchmachung der Rechte Sorge zu tragen § 62a Abs. 5 AufenthG.<sup>119</sup> Bei der Abschiebungshaft handelt es sich um eine strukturell bedingte Freiheitsbeschränkungen, den Abschiebungsgefangenen ist ein angemessenes Maß an Privatsphäre zu gewährleisten § 62a Abs. 1 S. 4 AufenthG.

---

<sup>114</sup> Vgl. a. Kapitel III. 5 cd.).

<sup>115</sup> Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Rückkehrpolitik in Deutschland im Kontext europarechtlicher Vorschriften*, 39.

<sup>116</sup> BT- Drs. 17/14813.

<sup>117</sup> Vgl. Breidenbach, *Ausländerrecht*, § 62a AufenthG, Rn. 1.

<sup>118</sup> Vgl. Experteninterview, Anlage II, Rn. 5 f.

<sup>119</sup> Vgl. Breidenbach, *Ausländerrecht*, § 62a AufenthG, Rn. 21.

Sofern mehrere Personen einer Familie inhaftiert werden, so ist die Familie gem. § 62 Abs. 1 S. 3 AufenthG getrennt von den übrigen Abschiebungsgefangenen unterzubringen.

Des Weiteren ist den Abschiebungshäftlingen die Kontaktaufnahme zu Rechtsvertretern, Familienangehörigen, zuständigen Konsularbehörden und Hilfs- und Unterstützungsorganisationen zu gewähren § 62a Abs. 2 und Abs. 4 AufenthG.

### **b.) Lagebericht- UfA Büren**

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Committee for the Prevention of Torture (CPT)) hat die Empfehlung vorgegeben, dass „Einrichtungen, die zur Unterbringung von Abschiebegefangenen gedacht sind, über angemessen eingerichtete, saubere und in gutem Zustand befindliche Unterbringungsmöglichkeiten verfügen sollten, die ausreichend Wohnraum für die Anzahl der betroffenen Personen bieten. Darüber hinaus sollte bei der Gestaltung und beim Erscheinungsbild der Räumlichkeiten darauf geachtet werden, dass der Eindruck einer Gefängnisumgebung möglichst vermieden wird.“<sup>120</sup>

In Deutschland wird die Abschiebungshaft in insgesamt 6 Unterbringungsanstalten vollzogen, weitere Anstalten sind geplant, insbesondere solche für kurzweiliges Abschiebegewahrsam und für weibliche Ausreisepflichtige.

In Nordrhein-Westfalen<sup>121</sup> wird die Abschiebungshaft für Männer ausschließlich in der Unterbringungsanstalt für Ausreisepflichtige in Büren vollstreckt. Seit Anfang 2015 ist die Unterbringungsanstalt, welche zuvor als Justizvollzugsanstalt fungierte, organisatorisch Teil der allgemeinen inneren Verwaltung der Bezirksregierung Detmold, Dezernat 29, „Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige“. Baulich können ca. 175 Personen untergebracht werden. Seit Anfang 2017 ist die Zahl der Abschiebungshäftlinge von ca. 46- 60 Personen auf 125- 140 Personen angestiegen.<sup>122</sup> Trotz der baulichen Möglich-

---

<sup>120</sup> *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Report to the German Government on the visit to Germany.*

<sup>121</sup> *Vgl. Kapitel III. 1.) bzgl. d. Beschränkung d. Ausführungen auf Land NRW.*

<sup>122</sup> *Vgl. Experteninterview, Anlage II., Rn. 35 f.*

keiten können derzeit keine weiteren Ausreisepflichtigen aufgenommen werden, da die personellen Kapazitätsgrenzen erschöpft sind. Die Ausreisepflichtigen werden in Zellen untergebracht, welche mit einem Tisch, Stühlen, einer Toilette, einem Fernseher und Kochtöpfen ausgestattet sind. Sanitäre Einrichtungen mit Duschen befinden sich auf den Fluren. Zudem gibt es Küchen und einen kleinen internen „Supermarkt“, welcher zu festgelegten Zeiten geöffnet ist. Die Untergebrachten können über ihr Eigengeld frei verfügen.

Darüber hinaus existieren Zellen für das Einzelgewahrsam und besonders gesicherte Hafträume.<sup>123</sup>

Um dem „Strafcharakter“ einer Justizvollzugsanstalt entgegenzutreten und einen geringstmöglichen Eingriff in die Freiheits- und Persönlichkeitsrechte des Ausreisepflichtigen zu gewährleisten, ist die Umsetzung von Aspekten wie langen Aufschlusszeiten, umfassende Besuchszeiten, vielfältige Beschäftigungs- und Freizeitprogrammen, Weiterbildungsmöglichkeiten, ganztätige Möglichkeiten zum Aufenthalt im Freien, Zugang zum Internet oder der Gebrauch von eigenen Mobiltelefonen erforderlich.<sup>124</sup>

In der UfA Büren besteht die Möglichkeit, innerhalb eines großen Bereichs mit Außenbereich inklusive Sportanlage, über einem Zeitraum von täglich 15 Stunden, sich frei zu bewegen und Kontakt zu anderen Ausreisepflichtigen zu pflegen. Ebenso ist die Nutzung eigener Handys mit Internetzugang und der eingerichteten Skype- Räume gestattet. Folglich ist auch eine Kommunikation mit Personen außerhalb der UfA uneingeschränkt möglich, welches einen erheblichen Unterschied zur Untersuchungs- und Strafhaft darstellt. Es stehen mehrere Besuchsräume zur Verfügung. Es besteht ein großes Sportangebot (Fußball, Volleyball, Kraftraum, Billard usw.). Die Freizeitbeschäftigung kann durch die Inhaftierten frei eingeteilt werden, ein Verschluss erfolgt lediglich über Nacht. Zudem besteht die Möglichkeit einen eingerichteten Gebetsraum zu nutzen und je nach religiöser Zugehörigkeit an gemeinsamen Gebetstunden teilzunehmen.

---

<sup>123</sup> Vgl. Pelzer/Sextro, *Schutzlos hinter Gittern*, 44 f.

<sup>124</sup> Vgl. Grote, *Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland*, 37.

Darüber hinaus wird die medizinische Versorgung der Abschiebungshäftlinge sichergestellt. Die UfA Büren verfügt über einen Behandlungsraum, Röntengeräte und zahnärztliches Equipment, der diensthabende Arzt hat zudem eine suchtmmedizinische Zusatzqualifikation inne. Stundenweise kommen zwei Psychologen in die UfA.<sup>125</sup>

Die Voraussetzungen des § 62a Abs. 2 und Abs. 4 AufenthG werden durch den regelmäßigen Besuch von Rechtsanwälten und Hilfs- und Unterstützungsorganisationen umgesetzt.<sup>126</sup>

Die gesetzlichen und tatsächlichen Anforderungen an eine UfA werden in der UfA in Büren erfüllt.

Die Ableistung von Arbeit ist, auch auf freiwilliger Basis, nicht möglich. Die landesrechtlichen Gesetze und Verordnungen regeln die Möglichkeit zur Ableistung von Tätigkeiten nicht. Nicht zuletzt bedingt dies, dass die Abschiebungshäftlinge in der Regel keinen gleichmäßigen und geordneten Tagesablauf aufbauen. Aufkommende Unausgeglichenheit und Langeweile können Konflikte, auch zwischen den Inhaftierten, hervorrufen, gleichwohl ein großes Freizeitangebot zur Verfügung gestellt wird.

Denkbar wäre die Einführung einer solchen Regelung in dem Landesrecht. Mittels Ableistung von Tätigkeiten auf freiwilliger Basis, beispielsweise in Form von Küchenhilfe oder Hofdienst, wäre das „Ansparen“ von Arbeitsstunden zur Tilgung eines Teils der Kosten für das Abschiebungsverfahren und die Vollziehung der Abschiebungshaft denkbar und könnte einen Anreiz bieten und nebenher eine willkommene Abwechslung darstellen. Weitere Ausführungen diesbezüglich werden in Kapitel IV. 2 dc.) erläutert.

### **c.) Vollzugliche Probleme und rechtliche Grenzfälle**

In den vorangehenden Kapiteln wurden bereits einige Problematiken im Hinblick auf die Anordnung und den Vollzug der Abschiebungshaft, wie die Verhältnismäßigkeit und das Beschleunigungsgebot, aufgegriffen. Nachfolgend werden weitergehend die Folgen der Vollziehung für die Abschiebungshäftlinge und die Grenzen des Vollzugs der Abschiebungshaft näher erläutert.

---

<sup>125</sup> Vgl. Pelzer/Sextro, *Schutzlos hinter Gittern*, 43.

<sup>126</sup> Vgl. Experteninterview, *Anlage II.*, Rn. 225 ff.

Es wird herausgestellt, welche gesetzlichen und praktischen Grenzen bei der Vollziehung tangiert werden können. Lösungsansätze zu den Problematiken werden in Kapitel IV.) sodann implementiert und ihre mögliche Effektivität begutachtet.

Einer allgemeinen Betrachtung der vollzuglichen Probleme schließen sich Ausführungen zu den gesetzlichen Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen der Abschiebungshaft und der Anordnung der Abschiebungshaft bei sog. Gefährdern an. Die Darstellung und Betrachtung von Grenzen im Vollzug der Abschiebungshaft ist von Bedeutung für die Entwicklung und Bewertung von Alternativen zum und innerhalb des Vollzugs der Abschiebungshaft. Anzumerken ist, dass aufgrund der Fülle der Problematiken nur ein Ausschnitt der Darstellung der Problem- und Grenzfälle erfolgen kann.

Wie bereits in Kapitel III. 1.) ausgeführt gelten für die Vollstreckung der Abschiebungshaft in Nordrhein-Westfalen das aktuelle Aufenthaltsgesetz, das Gesetz über den Vollzug der Abschiebungshaft in Nordrhein-Westfalen (Abschiebungshaftvollzugsgesetz (AHaftVollzG NRW)<sup>127</sup> und die Richtlinien für die Abschiebungshaft im Land Nordrhein-Westfalen (Abschiebungshaft Richtlinien (AHaftRL))<sup>128</sup>. Die Dienst- und Fachaufsicht obliegt dem Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen. In anderen Bundesländern existieren teilweise keine eigenständigen Vorschriften über den Vollzug der Abschiebungshaft, dort wird das Strafvollzugsgesetz analog angewandt. Aufgrund des massiven Eingriffs in die Grundrechte durch den Freiheitsentzug bestehen große Zweifel an der Verhältnismäßigkeit.<sup>129</sup> Zudem ist zu kritisieren, dass die Umsetzung der Rückführungsrichtlinien in das nationale Recht nicht hinreichend erfolgt ist.<sup>130</sup>

An den geltenden gesetzlichen Grundlagen, sowie an dem Vollzug der Abschiebungshaft im Allgemeinen wird viel Kritik geübt. Fraglich ist, ob unter Berücksichtigung aller gesetzlichen Normen und den Grundsätzen des Ultima Ratio- Gedankens, der Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

---

<sup>127</sup> GV.NRW. S. 901, AHaftVollzG vom 17. Dezember 2015.

<sup>128</sup> RdErl. d. Innenministerium -121-39.21.01-2- AHaftRL vom 09. Juli 2016.

<sup>129</sup> Vgl. Kapitel III. 2.).

<sup>130</sup> Vgl. Kapitel III. 1.).

und des Beschleunigungsverbots, die Anordnung und der Vollzug tatsächlich eine unbillige Härte darstellen. Sollte von der Institution Abschiebungshaft im Allgemeine abgesehen werden und diese aus dem Gesetz ausgesondert bzw. gänzlich ersetzt werden?

Bereits mit der Anordnung der Abschiebungshaft geht ein hohes Maß an stigmatisierender Wirkung einher.<sup>131</sup> Der Vollzug der Abschiebungshaft wird häufig, trotz seiner liberalen Ausgestaltung, als Beeinträchtigungen der physischen und psychischen Integrität bewertet und erweckt bei den Betroffenen den Eindruck stigmatisiert und kriminalisiert zu werden.<sup>132</sup>

Wie eingangs erörtert, lautet eine weit verbreitete Überzeugung innerhalb der Gesellschaft „*wer in Haft kommt, hat sich etwas zuschulden kommen lassen*“<sup>133</sup>, die tatsächliche Bedeutung der Begrifflichkeit ist hingegen wenig bekannt. Die Abschiebungshaftanordnung ist auf Grundlage dessen geeignet, das Ansehen des Betroffenen in der Öffentlichkeit herabzusetzen, so auch das Bundesverfassungsgericht.<sup>134</sup>

Nach der Theorie der sozialen Desintegration des Soziologen Wilhelm Heitmeyer benötigen Individuen Integration im sozialstrukturellen (Zugang zur Erwerbstätigkeit), institutionellen (politische Stimmberechtigung) und sozial-emotional (Familie und Freunde) Feld. Fehlen eine oder mehrere Komponenten, so entwickelt sich bei dem Individuum ein Gefühl von Desintegration, (gefühlter) Bedrohung der Zugehörigkeit durch Verlust seiner traditionellen Gewohnheiten, ein Zerfall der Lebenszusammenhänge, so führt dies schlussendlich zur Auflösung der gesicherter Werte und Normen. Damit einhergehend sinkt die Akzeptanz allgemein geteilter Normen, antisoziales Verhalten wird gestärkt, die Gewaltbereitschaft erhöht sich.<sup>135</sup>

In Anlehnung an die Theorie Heitmeyers ist diese Entwicklung auch in dem Umfeld der Unterbringungsanstalten in Bezug auf die Abschiebungshäftlinge

---

<sup>131</sup> Vgl. Pelzer/Sextro, *Schutzlos hinter Gittern*, 8.

<sup>132</sup> Vgl. *ebd.*, 21.

<sup>133</sup> Flüchtlingsrat Brandenburg/Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, *Haft ohne Straftat*, 5.

<sup>134</sup> Vgl. Marx, *AsylG*, § 14 *AsylG*, Rn. 24.; *BVerfG*, *Beschl. v. 30. Januar 2002, InfAusIR 2002*, 136 f.

<sup>135</sup> *Schwind, Kriminologie und Kriminalpolitik*, 203 f.



feststellbar. Die Ausreisepflichtigen werden ggf. aus Ihrem Lebensumfeld und ihren Gewohnheiten herausgenommen. Mit der Inhaftnahme müssen sie sich an den Haftalltag anpassen und Regeln und Gebote der Unterbringungsanstalt akzeptieren, wie beispielsweise das Befolgen der Nachtruhe, der Verhaltensregeln und die Beschränkung auf die Besuchszeiten gem. §§ 11, 14, 1 AHaft-VollzG NRW. Durch eine möglicherweise einhergehende stigmatisierende Wirkung, empfinden die Ausreisepflichtigen häufiger eine (vermeintliche) Bedrohung und entwickeln ggf. teils antisoziales oder kriminelles Verhalten. Sie verlieren ihre gesicherten Normen und Werte. Das Ende der Abschiebungshaft bedeutet für den Untergebrachten zumeist weniger die Wiedererlangung der Freiheit, da sie in ihr Heimatland abgeschoben werden, aus dem sie ursprünglich aus verschiedensten Gründen geflohen sind. Die Familienmitglieder befinden sich unter Umständen nicht vor Ort, sondern sind ebenfalls geflüchtet und in anderen Ländern aufhältig, Perspektivlosigkeit kann die Folge sein.

Insgesamt führt dies zu Problemen im vollzuglichen Alltag und in der Gemeinschaft der Untergebrachten.<sup>136</sup> Teilweise wird die Abschiebungshaft als traumatisierend und bestrafend empfunden. Die Unterbringung in den Gebäuden einer ehemaligen Justizvollzugsanstalt Büren erweckt zweifelsohne einen gewissen Strafcharakter, nicht zuletzt durch die sich an den Fenstern befindlichen Gitter und das massive Zufahrtstor. Es handelt sich bei der Unterbringungsanstalt in Büren um ein von der Öffentlichkeit abgeschlossenes Gebäude. Das Erscheinungsbild gleicht äußerlich einer JVA, auch die normierte Terminologie im Gesetzestext „Abschiebungshaft“ erinnert an eine Justizvollzugsanstalt.

In diesem Zusammenhang merkt *Babo* an, man „sollte man von dem eindeutig kriminalisierenden und stigmatisierenden Begriff „Abschiebungshaft“ Abstand nehmen und stattdessen besser von „Abschiebungsgewahrsam“ sprechen.“<sup>137</sup> Dies könnte jedoch zu Verständnisunstimmigkeiten führen.

Im Sinne des Polizeigesetzes NRW (PolG NRW) beispielsweise wird die Begrifflichkeit des Gewahrsams oder der Ingewahrsamnahme gem. § 35 ff. PolG NRW als eine kurzzeitige Freiheitsentziehung verstanden,

---

<sup>136</sup> Vgl. Experteninterview, Anlage II, Rn. 79.

<sup>137</sup> *Babo, Abschiebungshaft und rechtsstaatliche Verantwortung in der Migrationspolitik*, 11.

gem. § 38 PolG NRW i. V. m. dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Art. 104 Abs. 2 S. 3 GG. Ihre Dauer beschränkt sich auf eine Freiheitsentziehung bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen einer Person. Weitergehende Freiheitsentziehungen sind richterlich anzuordnen. Die Abschiebungshaft hingegen bedarf bereits von Beginn an einer richterlichen Anordnung und erstreckt sich maximal über einen Zeitraum von 18 Monaten § 62 Abs. 4 S. 2 AufenthG.

Würde der Gesetzgeber die Terminologie in „Abschiebungsgewahrsam“ abändern, so könnte dies missverständlich aufgefasst werden, zumal auch § 62b AufenthG als *Ausreisegewahrsam* definiert wird.

Gleichwohl assoziiert die Bevölkerung und ggf. auch der Ausreisepflichtige mit dem Begriff *Gewahrsam* nicht zwangsläufig die Institution Justizvollzugsanstalt/ Gefängnis. Eine stigmatisierende Wirkung könnte so unter Umständen eingedämmt werden. Der Gesetzgeber hat eine begriffliche Neufassung bislang nicht thematisiert, längerfristige wissenschaftliche Erhebungen in Bezug auf die stigmatisierenden Wirkungsweisen existieren nicht.

Fraglich ist zudem, ob das Gebäude der UfA in Büren den Erfordernissen einer Unterbringung in den vorgegebenen, speziell an die Natur der Abschiebungshaft angepassten, Einrichtung im größeren Maße gerecht wird.

Die verschiedenen Formen der Abschiebungshaft dienen nicht der Bestrafung, der Sühne oder dem Ziel der Resozialisierung.<sup>138</sup> Aus der Norm des § 2 Abs. 1 und Abs. 2 AHaftVollzG NRW ergibt sich, dass Persönlichkeitsrechte und die Würde der Untergebrachte zu achten sind und das Leben im Vollzug soweit möglich an die allgemeinen Lebensverhältnisse anzulehnen ist. Schädlichen Folgen ist gem. § 2 Abs. 2 S. 2 AHaftVollzG NRW ausdrücklich entgegenzuwirken. Hieraus lässt sich konkludent ableiten, dass bewusste Anordnungen getroffen wurden, die vor einer Verletzung der Persönlichkeits- und Freiheitsrechte schützen sollen, um einem Werte- und Normverlust entgegenzutreten.

Der Gesetzgeber formuliert in § 34 AHaftVollzG ausdrücklich, dass durch den Vollzug der Abschiebungshaft die Grundrechte gem. Art. 2 Abs. 2 S. 1 und 2 GG (körperliche Unversehrtheit und Freiheit der Person), Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG

---

<sup>138</sup> Vgl. Pelzer/Sextro, *Schutzlos hinter Gittern*, 15.

(Informationsfreiheit) und Art. 10 Abs. 1 GG (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis) eingeschränkt werden, die Konkretisierung hebt die Schutzbedürftigkeit hervor.

Bislang besteht eine geringe Evaluationsrate betreffend der Auswirkungen des Vollzugs der Abschiebungshaft und eventuell angewandter alternativer Möglichkeiten zur Abschiebungshaft. Einmal jährlich führt das für Inneres zuständige Ministerium in NRW eine Evaluation aller Abschiebungshaftfälle, die in Nordrhein-Westfalen oder von anderen Bundesländern im Wege der Amtshilfe für Ausländerbehörden Nordrhein-Westfalens vollzogen wurden, durch.<sup>139</sup> Einbezogen werden in die Evaluation eine Darstellung der Gründe, warum ein milderes, ebenfalls ausreichendes anderes Mittel verneint wurde (Ultima Ratio- Gedanke), sowie in den Fällen der Anordnung der Abschiebungshaft bei Minderjährigen von dem Grundsätzen der Nichtanordnung abgewichen wurde.<sup>140</sup> Weitere Evaluationen wären wünschenswert und erforderlich, um den Bedarf von Gesetzeserweiterung und Veränderung des Abschiebehaftvollzugs auszuloten.

Nebeneffekt der Evaluation wäre die Intensivierung der Kommunikation zwischen den Unterbringungseinrichtungen, der Bezirksregierungen, der Bundesregierung und sozialen Trägern. Von einer interdisziplinären Kooperation und dem Austausch divergenter Sichtweisen ist eine größtmögliche Qualität der Optimierung und Veränderung zu erwarten. Das Vereinen von Fachkompetenzen ist erforderlich, um Schwächen des Status quo und den Verbesserungsbedarf aufzudecken und Lösungsansätze zu ergründen. Bedeutsam ist insbesondere die praktische Umsetzung im Sinne der Rechte des Ausreisepflichtigen.

Weitere Probleme im Bereich des Vollzugs der Abschiebungshaft ergeben sich bei besonders schutzbedürftigen Ausreisepflichtigen. Ausreisepflichtige Personen, die das 65. Lebensjahr vollendet haben; Minderjährigen; Alleinerziehenden Personen mit Kindern unter 14 Jahren; Familien mit Kindern unter 14 Jahren sind zusätzlich schutzbedürftig.

---

<sup>139</sup> Vgl. *AHaftRL NRW vom 08. Juni 2016, Ziff. 19.*

<sup>140</sup> Vgl. *ebd.*

Grundsätzlich ist aufgrund des Schutzbedürfnisses und des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf eine Antragsstellung der Abschiebungshaft gem. Ziff. 5. AHaftRL NRW zu verzichten. Die Haft ist nur im äußersten Falle und für die kürzest mögliche angemessene Dauer gem. Art. 17 Abs. 1 RfRL zulässig. Ist die Abschiebungshaft bei einer ausreisepflichtigen Person besonderer Schutzbedürftigkeit zu vollstrecken, so ergibt sich keine gesetzliche Handhabe im Aufenthaltsgesetz oder dem Abschiebungshaftgesetz zur praktischen Umsetzung des Schutzes. Insoweit bedarf es einer Ausweitung der gesetzlichen Bestimmungen. Schwangeren und Müttern innerhalb der gesetzlichen Mutterschutzfristen, sowie stillenden Frauen, dürfen innerhalb der gesetzlichen Mutterschutzvorschriften grundsätzlich nicht in Abschiebungshaft genommen werden 62.0.5 AVwV AufenthG.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass es in diesem Bereich einer Thematisierung durch die Rechtsprechung bedarf, da es sich ansonsten um Einzelfallschicksale handeln könnte und die Schutzbedürftigen mangels gesetzlicher Regelung unverhältnismäßig stark in ihren Rechten eingeschränkt werden.

Auch das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten birgt Probleme im Hinblick auf den Vollzugsalltag, welche im folgenden Abschnitt behandelt wird.

#### *ca) Sanktionsmöglichkeiten*

Das Abschiebungshaftvollzugsgesetz Nordrhein- Westfalen sieht keinerlei Disziplinarmaßnahmen vor. Ratio legis der Vorschriften über den Vollzug der Abschiebungshaft ist die Sicherstellung und verfahrensrechtlichen Erleichterung der Durchsetzung der Ausreisepflicht bzw. der Abschiebung einer ausreisepflichtigen Person.<sup>141</sup>

Es wird ausschließlich darauf abgestellt, dass ein Ausreisepflichtiger seiner Ausreisepflicht nicht nachgekommen ist oder nachkommen wird.<sup>142</sup> Unberücksichtigt bleibt dabei, dass Ausreisepflichtige mit krimineller Vergangenheit, respektlosem Verhalten und Gewaltpotential in der UfA inhaftiert werden. Dies erschwert den Vollzugsalltag.

---

<sup>141</sup> Vgl. Breidenbach, *Ausländerrecht*, § 62 AufenthG, Rn. 1.

<sup>142</sup> Vgl. Kapitel III. 3.).

„In der Gesamtbetrachtung und in Verbindung mit den deutlich liberaleren Vollzugsregelungen (u. a. geöffnete Türen) wirkt sich dies sogar teilweise negativer aus als im Strafvollzug“<sup>143</sup>, so *Dr. Rinösl*.

Das Abschiebungshaftvollzugsgesetz NRW ist dahingehend ausgelegt, dass besondere (Sanktions-) Maßnahmen nur dann getroffen werden können, wenn die Sicherheit und Ordnung einer Einrichtung gefährdet ist, § 20 AHaftVollzG NRW i. V. m. §§ 21, 22, 23, 24 AHaftVollzG NRW. Der Begriff der Sicherheit und Ordnung in der Einrichtung ist nicht legaldefiniert.

Besondere Sicherungsmaßnahmen i. S. d. § 20 Nr. 1- 5 AHaftVollzG NRW sind die Unterbringung in einem besonders gesicherten Raum, die Fesselung in einem besonders gesicherten Raum, die Fixierung in einem besonders gesicherten Raum, die Fesselung während des Transports, die Verlegung in einen anderen Gewahrsamstrakt und die Beobachtung während des Einschusses. Eine Anwendung der Maßnahmen ist nur Geboten, sofern die materiellrechtlichen Voraussetzungen der §§ 21 bis 23 AHaftVollzG NRW vorliegen und die Sicherheit und Ordnung der Einrichtung gefährdet ist, die Entscheidung über die Anordnung obliegt grundsätzlich dem Leiter der Unterbringungseinrichtung. Im Falle der Gefahr im Verzug können die Maßnahmen durch andere Bedienstete getroffen werden und im Anschluss unverzüglich durch den Leiter nachträglich angeordnet werden § 24 S. 1 und 2 AHaftVollzG NRW. Wird die Anwendung von unmittelbarem Zwang erforderlich, so gelten die Vorschriften des §§ 72 bis 75, 78, 121 Nr. 5 des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen analog.

Gem. § 25 S. 1 und 2 AHaftVollzG NRW sind besondere Sicherungsmaßnahmen i. S. d. §§ 21 bis 23 AHaftVollzG NRW dem Untergebrachten zu erläutern und diese zu dokumentieren. Im Falle einer Eigen- oder Fremdgefährdung durch die Untergebrachten kann die Erläuterung nachgeholt werden. Zu Evaluations- und Dokumentationszwecken sind erheblichen Störung der Sicherheit in einer Einrichtung, die Anordnung, die Dauer und der Verlauf der Maßnahmen außerdem zu dokumentieren § 25 S. 1 und 2 AHaftVollzG NRW.

---

<sup>143</sup> *Experteninterview, Anhang II, Rn. 59 f.*

Jegliche Einschränkungen der Grund- und Freiheitsrechte ist, im Vergleich zum Justizvollzug, zu begründen. Dies stellt einen Mehraufwand für Mitarbeiter der UfA dar.

Für einige alltägliche Vollzugsprobleme sieht das Gesetz keine Regelung und Handhabe vor. Beispielsweise in Fällen, in denen das Klientel kritische Kontakte nach Außen pflegt. Insbesondere in den Fällen, in denen die Untergebrachten für längere Zeit in der UfA untergebracht sind, könnten hierdurch die Ordnung und Sicherheit der Einrichtung gleichwohl gefährdet werden.

Der Besitz von Bargeld ermöglicht den Untergebrachten ein Handeltreiben innerhalb der UfA, dies ist insbesondere in Bezug auf Suchtmittel problematisch. Auch der Konsum von Suchtmitteln kann sich auf den Vollzugsalltag und den Umgang miteinander und mit dem Personal auswirken.

Die Anwendung von besonderen Sicherungsmaßnahmen in diesem Fällen sind nicht im Aufenthaltsvollzugsgesetz oder dem Abschiebungshaftvollzugsgesetz NRW geregelt.

Aus den vorgenannten Aspekten ergibt sich der Bedarf der gesetzlichen Erweiterung und Implementierung von Vorschriften über die Anwendung von Sanktionsmöglichkeiten zum Schutz des Personals, der Einrichtung und der Untergebrachten. Zudem widerspricht eine analoge Anwendung der Vorschriften des Strafvollzugsgesetzes der Abgrenzung zur Strafhaft. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass keine vollständige Angleichung zur Strafhaft stattfinden darf, um dem Strafcharakter entgegenzutreten, der Gedanke der Resozialisierung ist auf den Abschiebungshaftvollzug nicht übertragbar.<sup>144</sup>

Die notwendigen Beschränkungen müssen vor allem auch dem Schutz der Ausreisepflichtigen dienen, welche sich korrekt verhalten, sowie dem Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.<sup>145</sup> Weitere Ausführungen zur möglichen Ausgestaltung ergeben sich diesbezüglich aus Kapitel IV. 2 dd.).

### *cb) Gefährder*

Eine weitere neuralgische Thematik ist die Vorgehensweise zur Abwehr einer besonderen Gefahr und/ oder terroristischen Gefahr für die innere Sicherheit

---

<sup>144</sup> Vgl. Pelzer/Sextro, *Schutzlos hinter Gittern*, 8.

<sup>145</sup> Vgl. *Experteninterview, Anhang II, Rn. 70- 90.*

der Bundesrepublik Deutschland mittels Abschiebungshaft. Der Umgang mit sogenannten „Gefährdern“ wird medial stark kritisiert, da das Thema „Gefährder“ subjektiv auch das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung tangiert, insbesondere seit den Anschlägen im Jahre 2011 und dem Terroranschlag in Berlin im Dezember 2015.

Eine Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamtes hat 2004 eine Definition beschlossen, welche häufig verwendet wird, da der Gefährderbegriff nicht legaldefiniert ist: „Ein Gefährder ist eine Person, bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a StPO, begehen wird.“<sup>146</sup>

Für Personen, von denen eine erhebliche Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eine Terrorgefahr ausgeht, soll nach Ankündigung der Bundesregierung künftig ein neuer Haftgrund eingeführt werden.<sup>147</sup> In Bezug auf die Abschiebungshaft bei Gefährdern wird kritisiert, dass dieser Personenkreis nur gem. § 62 Abs. 3 Nr. 1a. AufenthG in Abschiebungshaft genommen werden kann, sofern die Abschiebungsanordnung gem. § 58a AufenthG nicht unmittelbar vollzogen werden kann und der Haftzweck nicht durch mildere Mittel, zum Beispiel Meldeauflagen, erreicht werden kann.<sup>148</sup>

Das *Deutsche Institut für Menschenrecht* macht in ihrer Stellungnahme zum Thema „Abschiebungshaft zur Terrorismusprävention und das Recht auf Freiheit“ deutlich, dass die geplante Einführung eines Haftgrundes die Anforderungen an die Gefahrenprognose hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer Rechtsgutschädigung deutlich herabsetzen würde.<sup>149</sup>

Gem. § 58a Abs.1 AufenthG ist der Erlass einer Abschiebungsanordnung bereits möglich, wenn sich eine besondere Gefahrenlage, aufgrund einer auf Tatsachen gestützten Prognose, zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Si-

---

<sup>146</sup> Wissenschaftliche Dienste, WD 3-3000-046/17, Definition des Begriffes "Gefährder", 4.

<sup>147</sup> Vgl. Meldung Bundesministerium für Inneres, 11. Januar 2017.

<sup>148</sup> Vgl. UN, Office of the High Commissioner for Human Rights, *Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons*.

<sup>149</sup> Vgl. *Deutsches Institut für Menschenrechte, Position Nr. 8, 2017, 2.*

cherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr vorliegt. Eine Abschiebungs*anordnung* ist schon dann möglich, wenn aufgrund konkreter tatsächlicher Anhaltspunkte ein beachtliches Risiko dafür besteht, dass sich eine terroristische Gefahr und/ oder eine Gefahr für die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland in der Person des Ausländers jederzeit aktualisieren kann, sofern nicht umgehend eingeschritten wird.<sup>150</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 21. März 2017<sup>151</sup> dargestellt, dass die Bedrohung von der Person selbst ausgehende, die Schwelle einer konkreten Gefahr, im Sinne des polizeilichen Gefahrenabwehrrechts, jedoch nicht überschritten sein muss. Ausreichend ist, dass lediglich bei ungehindertem Ablauf des Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine Verletzung des geschützten Rechtsguts zu erwarten ist.<sup>152</sup> „Angesichts des hohen Schutzguts und der, vom Terrorismus ausgehenden neuartigen Bedrohungen, [sorgt dies] für einen abgesenkten Gefahrenmaßstab, weil seit den Anschlägen von 11. September 2001 damit zu rechnen ist, dass ein Terroranschlag mit hohem Personenschaden ohne großen Vorbereitungsaufwand und mit Hilfe allgemein verfügbarer Mittel jederzeit und überall verwirklicht werden kann.“<sup>153</sup>

Die vorgenannte Vorschrift des § 58a AufenthG befasst sich ausschließlich mit der Abschiebungs*anordnung*, sie erfasst in keiner Hinsicht die Anordnung der Abschiebungshaft. Ein Haftgrund i. S. d. § 62 AufenthG liegt folglich nicht vor. Eine Entscheidung steht weiterhin aus, wobei ein Regelungsbedarf, wie zuvor ausgeführt, besteht.

Die Abschiebungshaft dürfte, auch im Falle der Implementierung eines Haftgrundes bei Vorliegen der Gefährder-Eigenschaften, nicht dazu genutzt werden, das Verbot von Präventivhaft zu umgehen.<sup>154</sup> Die Anordnung vom Präventivhaft zur vorbeugenden Abwehr terroristischer Gefahren ist menschenrechtlich unzulässig.<sup>155</sup>

---

<sup>150</sup> Vgl. Breidenbach, *Ausländerrecht*, § 58a AufenthG, Rn. 6 ff.

<sup>151</sup> Vgl. BVerwG, *Beschl. v. 31. Mai 2017*, 1 VR 3/17, NVwZ 2017, 1531, Rn 19.

<sup>152</sup> Vgl. *ebd.*, Rn 18.

<sup>153</sup> Vgl. BVerwG, *Beschl. v. 31. Mai 2017*, 1 VR 3/17, NVwZ 2017, 1531, Rn 18 f.

<sup>154</sup> Vgl. *ebd.*

<sup>155</sup> Vgl. EGMR, *Urt. v. 19. Februar 2009*, NJW 2010, 3359, Rn. 167 ff.



Gem. Art. 5 Abs. 1 Ziff. f. EMRK liegt ein Haftgrund zur Durchsetzung der Abschiebung vor, sofern von einer Person eine terroristische Gefahr ausgeht. Eine analoge Heranziehung von Ermächtigungsgrundlagen für den Freiheitsentzug in nationales Rechts ist nach ständiger Auffassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gem. Urteil vom 19. Februar 2009, jedoch unzulässig.

Bei Eingriffen in die Freiheitsgrundrechte wird ein hohes Maß an Verhältnismäßigkeit und Bestimmtheit an das Eingriffsgesetz gelegt, das Grundgesetz führt materielle Eingriffsgründe jedoch nicht abschließend an.<sup>156</sup>

Durch das Inkrafttreten des Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017 wurde dem Bedarf des Eingriffs bei sogenannten Gefährdern insoweit abgeholfen, als dass die Vorschrift des § 56a AufenthG in das Aufenthaltsgesetz eingefügt wurde. Gem. § 56a AufenthG können Ausreisepflichtige, von denen eine erhebliche Gefahr ausgeht, zur Erhaltung der inneren Sicherheit und Verhinderung von Straftaten gegen Leib und Leben, mithilfe einer elektronischen Fußfessel überwacht werden. Der Anwendungsbereich des § 56a AufenthG erstreckt sich derzeit auf ausreisepflichtige Personen, welcher unter der Definition eines „Gefährders“ gefasst werden.

Zu prüfen ist, ob die Anwendung der Überwachung mittels elektronischer Fußfessel auch in den übrigen Fällen der Ausreisepflichtigen als valide Alternative zur Abschiebungshaft in Betracht kommt und die Implementierung eines neuen Haftgrundes abdingbar machen kann. Die Anforderungen an eine elektronische Aufenthaltsüberwachung, die Wirksamkeit und eine Prüfung der Anwendbarkeit als Alternative zur Abschiebungshaft werden im Kapitel IV. 2 c.) aufgegriffen.

## **6.) Zwischenfazit**

Um den Grenzen des Abschiebungshaftverfahrens und den vollzuglichen Problemen der Abschiebungshaft mit (EU-)rechtlich- konformen und praxistauglichen Alternativen zu begegnen, war es erforderlich den Status quo der

---

<sup>156</sup> Vgl. *Deutsches Institut für Menschenrechte, Position Nr. 8, 2017, 3.*

Grenzen des Vollzugs der Abschiebungshaft und eine Auswahl rechtlicher Grenzfälle herauszustellen.

Aus den gewonnenen Erkenntnissen und den aufgedeckten Schwachstellen lässt sich ein Muster ableiten und letztendlich ein Anforderungskatalog erstellen, welcher die wichtigsten Indikatoren einer sinnvollen und effizienten Alternative oder einer Verbesserungsmöglichkeit zur Abschiebungshaft aufschlüsselt. Die Voraussetzungen an die Entwicklung eines transparenten Handwerkszeugs, welches eine wissenschaftliche Erhebung vereinfachen kann und leicht verständlich ist, bedürfen einer interdisziplinären Beleuchtung. Besonders bedeutsam ist im Hinblick auf die Abschiebungshaft das Zusammentreffen von Komponenten aus ausländerrechtlicher Sicht, den sozialwissenschaftlichen Aspekten, nationaler und europa-politischer Betrachtung, sowie der Praxis(werte).

„Ein Anforderungskatalog ist eine systematische, strukturierte und ggf. priorisierte Liste von Anforderungen an eine zu erbringende Leistung. Das Sammeln, Formulieren und Bewerten von Anforderungen ist der wichtigste Schritt, um den von einem „Projekt“ zu erbringenden Leistungsumfang spezifizieren zu können.“<sup>157</sup> Besonders bedeutsam ist, dass das Anforderungsprofil die Eigenschaften Vollständigkeit, Verifizierbarkeit, Modifizierbarkeit, Nachvollziehbarkeit und Nutzbarkeit vereint. Zudem müssen im hiesigen Falle wohl Belange der Gesetzgebung, praktische Erwägungen, sowie die Vollziehbarkeit Berücksichtigung finden.

In Anlehnung an den Bedarf von Verbesserungsvorschlägen und möglichen Alternativen zur Abschiebungshaft wurde, basierend auf den vorangehenden Erkenntnissen, folgende Dimensionen entwickelt:

- 1. *Verfassungskonformität/ Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auf Ebene des Völkerrechts, EU-Recht & nationales Recht***
- 2. *Transparenz & Kontrolle***
- 3. *Praktische Durchführbarkeit***

---

<sup>157</sup> Projektmagazin, o. A., Anforderungskatalog.

#### **4. Effektivität der Durchsetzung der Ausreisepflicht**

#### **5. Vermeidung von Stigmatisierung**

Nachfolgend einige kurze Erläuterung zu den einzelnen Anforderungsmarkern, die Abstufung greift die besondere Wertigkeit auf, wobei anzumerken ist, dass die Erfüllung aller Dimensionen erforderlich ist, um eine valide Alternative und ein milderes Mittel zur Abschiebungshaft darzustellen bzw. gesetzliche Verbesserungsvorschläge zu implementieren:

Zu Ziffer 1.): Ziel der Alternative soll die vollständige Umsetzung der EU- Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008 im nationalen Recht und den Gesetzen der Bundesländer sein, sowie die Erfüllung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Zu Ziffer 2.): Herstellen von Transparenz und Kontrolle durch das Implementieren von gesetzliche Vorgaben und Richtlinien.

Zu Ziffer 3.): Darstellung des Bedarfs an personellen, räumlichen und finanziellen Mitteln und der Abwägung der praktischen Durchsetzungsfähigkeit.

Zu Ziffer 4.): Sicherstellung der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht

Zu Ziffer 5.): Geringstmögliches Bedingen von Stigmatisierungseffekten.

Wie bereits herausgestellt, bestehen Mängel an der wissenschaftlichen Erhebung und Evaluierung betreffend der Abschiebungshaft und deren Alternativen zum Vollzug. Das Anforderungsprofil soll als Bewertungsmodell fungieren und könnte im Rahmen eines qualitativen empirischen Sozialforschungsansatzes als Handwerkzeug zur Erhebung und Auswertung der Wirksamkeiten der Implementierung von Alternativen zur Abschiebungshaft in der künftigen wissenschaftlichen Forschung effektive Anwendung finden.

Anhand des Anforderungskatalogs sollen die nachfolgenden Verbesserungsmöglichkeiten und Alternativen auf Ihre Kompatibilität geprüft werden.

## **IV. Verbesserungsmöglichkeiten und Alternativen**

Die Ausführungen in Kapitel IV. dienen der Darstellung und Diskussion der möglichen Alternativen, sowie der möglichen Gesetzesanpassungen- und Änderungen. Herauszustellen ist nunmehr, ob valide, praktikable und gesetzeskonforme Alternativen zum Vollzug der Abschiebungshaft entworfen oder herangezogen werden können und diese als ein milderes Mittel i. S. d. § 62 Abs. 1 S. 1 AufenthG definiert werden können.

Nachfolgend werden der Verbesserungsbedarf und die Notwendigkeit der Erhebung erläutert. Im Anschluss hieran werden Verbesserungsvorschläge und Alternativen vorgestellt und unter Berücksichtigung des Anforderungsprofils eingeordnet. Schwerpunkt der Darstellung ist die Berücksichtigung der neuralgischen Punkte wie Verhältnismäßigkeit, Gewährleistung der Grundrechte, Vermeidung von Stigmatisierung, Verbesserung der Haftbedingungen, Anpassung und Implementierung von Gesetzen und Verordnungen und zudem der Betrachtung, ob die gänzliche Abschaffung der Institution Abschiebungshaft als möglich und sinnvoll zu erachten ist.

### **1. Verbesserungsbedarf/ Notwendigkeit**

Der Vollzug der Abschiebungshaft birgt, wie in den vorangehenden Kapiteln ausgeführt, eine Vielzahl von Schwachstellen und greift in besonders geschützte Rechtsgüter der Ausreisepflichtigen ein. Das Recht auf Freiheit und der Schutz vor willkürlicher Inhaftierung ist in vielfacher Hinsicht menschenrechtlich verbürgt, Art. 2 GG, Art. 5 EMRK, Art. 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und Art. 37 b) der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) erfassen die besondere Schutzbedürftigkeit. Die Freiheit der Person ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein besonders hohes Rechtsgut, in das nur aus wichtigen Gründen eingegriffen werden darf.<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> Vgl. Cremer, *Abschiebungshaft und Menschenrechte*, 10.

Nach Auffassung des *Flüchtlingsrates* sind „die überzeugendsten und nachhaltigsten Alternativen zur Abschiebungshaft die aufenthaltssichernden Maßnahmen.“<sup>159</sup> Fraglich ist zudem, ob die vollständige Abschaffung der Abschiebungshaft sinnvoll und erforderlich sein könnte, wenn hinreichende und verhältnismäßige Alternativen zur Sicherung der Durchsetzung der Ausreisepflicht bestünden. Die Entscheidungsbefugnis über die Anwendung von möglichen alternativen Maßnahmen zur Abschiebungshaft obliegt den jeweiligen Bundesländern bzw. den örtlich zuständigen Ausländerbehörden, das zuständige Amtsgericht ist lediglich für die Prüfung der materiellen Tatbestandsmäßigkeit, der Verhältnismäßigkeit und der Überprüfung, ob kein milderes Mittel zu Sicherung der Durchsetzung der aufenthaltsbeendenden Maßnahme gegeben ist.<sup>160</sup>

Der Gesetzgeber hat es versäumt, konkrete Möglichkeiten als mildere Mittel, wie Kautionsstellung, Meldeauflagen oder dergleichen vorzusehen, um die Anordnung und Vollstreckung der Abschiebungshaft zu vermeiden, konkludent ist die Beachtung des Ultima Ratio- Gedanken nur teilweise in tatsächlicher Hinsicht realisierbar. Die Vorschrift des § 62 Abs. 1 S. 1 AufenthG bleibt folglich derzeit faktisch wirkungslos, zumindest soweit, als dass keine milderen Mittel im Aufenthaltsgesetz normiert sind.

Die Vorschrift des § 62 Abs. 1 S. 1 AufenthG regelt aktuell ausschließlich das Gebot der Sicherstellung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, Ausführungen zu Alternativen zur Abschiebungshaft ergeben sich nicht.

Es besteht eine erhebliche Regelungslücke, hieraus lässt sich ein zwingender Regelungsbedarf ableiten.<sup>161</sup> Zur Schließung von Regelungslücken und zur Implementierung von Alternativmöglichkeiten in die gesetzlichen Grundlagen ist die Einbeziehung von verschiedensten Akteuren erforderlich und eine Analyse des strukturellen und legislativen Rahmens der Alternativen unerlässlich.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> *Flüchtlingsrat Brandenburg/Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, Haft ohne Straftat*, 206.

<sup>160</sup> *Vgl. Kapitel III. 1.)*.

<sup>161</sup> *Vgl. Keßler, ASYLMAGAZIN 12/2014*, 420.

<sup>162</sup> *Vgl. Grote, Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland*, 18.

Von einer interdisziplinären Kooperation und dem Austausch divergenter Sichtweisen ist eine größtmögliche Qualität der Optimierung und Veränderung zu erwarten.<sup>163</sup> An einem Austausch sollten eine größtmögliche Vielfalt der Akteure teilnehmen. Ein nationaler Austausch mittels „runder Tische“ aus den verschiedenen Disziplinen, wie der Gesetzgebung, der Sozialfürsorgeträger, der Jugendhilfe, Ärzten, den Ausländerbehörden, der Unterbringungsanstalten und der Flüchtlingshilfe ist zu empfehlen. Das Vereinen der jeweiligen Fachkenntnisse bietet eine Grundlage zur internationalen Kooperation und Diskussion. Eine international koordinierte Menschenrechts-, Wirtschafts-, Entwicklungs- und Umweltpolitik ist zur Bewältigung von erfolgreichen Rückführungsförderprogrammen zielführend.<sup>164</sup>

Innerhalb der letzten Jahre hat sich ein Wandel betreffend die Organisation und die Ausgestaltung der Abschiebungshaft entwickelt, beispielsweise durch „die europäische Harmonisierung auf Ebene der gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik, die in Form von Verordnungen und über die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht Eingang in die deutschen Abschiebungshaftregelungen gefunden hat.“<sup>165</sup>

Zur Ausweitung der Kooperationen, sollte insbesondere auch die Einbeziehung des „Beirats Abschiebungshaft“ intensiviert und deren Anregungen bei der Umsetzung assimiliert werden. Gem. § 31 Abs. 1 S. bis 4 AHaftVollzG NRW hat der Beirat, als eine gesetzlich vorgesehene Institution, die Aufgabe, bei der Gestaltung des Abschiebungshaftvollzuges und bei der Betreuung der Untergebrachten mitzuwirken, sowie die zuständige Bezirksregierung durch Anregungen und Verbesserungsvorschläge zu beraten. Des Weiteren berät der Beirat das für Inneres zuständige Ministerium in grundsätzlichen Fragen des Vollzuges, insbesondere bei der Vorbereitung allgemeiner Richtlinien für die Vollzugsgestaltung. Anregungen, Wünschen und Beanstandungen der Untergebrachten werden durch den Beirat vermittelt.

---

<sup>163</sup> Vgl. Grote, *Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland*, 43.

<sup>164</sup> Vgl. Babo, *Abschiebungshaft und rechtsstaatliche Verantwortung in der Migrationspolitik*, 8.

<sup>165</sup> *Ebd.*

Die Verbesserung der Kommunikation zwischen den Ausreisepflichtigen und den Behörden sowie anderen Akteuren ist zu verwirklichen, da das Prinzip des gegenseitigen Vertrauens zwischen den staatlichen Einrichtungen und den Ausreisepflichtigen ein entscheidendes Element für eine gut funktionierende Alternativen zur Abschiebungshaft darstellt.<sup>166</sup> „Eine von beiderseitigem Misstrauen geprägte Wahrnehmung, mag Personen vom Befolgen der Regeln abhalten und die Behörden dazu bringen, strengere Maßnahmen [als erforderlich] anzuwenden.“<sup>167</sup>

Eine weitergehende wissenschaftliche Erhebung und stetige Evaluationen sind als notwendig zu betiteln, um den Bedarf von Gesetzeserweiterung und Veränderung des Abschiebungshaftvollzugs auszuloten. Zudem trägt die Publikation von Studien und Evaluationen zur Transparenz bei und lässt das Erkennen von Verbesserungsbedarf und Zielsetzung der Veränderungen zu. Dies wirkt sich nicht zuletzt positiv auf das Sicherheitsempfinden und das Verständnis der Gesellschaft aus.

In den bereits existierenden Studien über Alternativen zur Abschiebungshaft wurde die Situation in der Abschiebungshaft aus der Perspektive der Migranten häufig, zugunsten einer institutionellen Perspektive, zurückgestellt. Das Fehlen der Darstellung aus der Sichtweise der Ausreisepflichtigen ist dabei weniger darauf zurückzuführen, dass die Auffassungen und das Empfinden nicht gehört werden sollen, als mit der Schwierigkeit, eine geeignete Auswahl der zu befragenden Zielgruppe zu finden.<sup>168</sup>

Neben den sprachlichen Barrieren, welchen mit einem Dolmetscher begegnet werden könnten, ist es notwendig freiwillige Personen zu befragen. Insbesondere ist die Erhebung über einen längeren Zeitraum von Bedeutung, um nicht nur erzwungene Momentaufnahme zu erlangen, sondern aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen, dies stellt aufgrund der hohen Fluktuation der Untergebrachten in einer Einrichtung Schwierigkeiten dar.

---

<sup>166</sup> Vgl. *Flüchtlingsrat Brandenburg/Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, Haft ohne Straftat*, 15.

<sup>167</sup> Amaral, *Abschiebungshaft vermeiden*, 8.

<sup>168</sup> Vgl. *ebd.*, 15.

Zusammenfassend lässt sich nach der Erhebung des Status quo schließend feststellen, dass eine Verbesserungsnotwendigkeit und ein Verbesserungsbedarf bestehen, welchen mit Alternativen und Gesetzesanpassungen begegnet werden kann.

## 2. Verbesserungsmöglichkeiten und Alternativen

Die Fokus-Studie der *deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk* zum Thema „Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland“ weist ausdrücklich darauf hin, dass bei der Betrachtung von Alternativen zu prüfen ist, inwieweit sie in der Praxis ihren Zweck, die Abschiebung zu sichern, auch tatsächlich erfüllen können.<sup>169</sup>

Bei der Ergründung von Alternativen ist besonders bedeutsam, dass die alternativen Maßnahmen und Mittel im Verhältnis zu der Abschiebungshaft weniger eingriffsintensiv sind, die Rechte des Ausreisepflichtigen im höchstmöglichen Status geschützt werden und die Durchsetzung der Ausreisepflicht dennoch, im gleichwertigen Sinne, sichergestellt wird. Sowohl aus dem Sinne des Gesetzes, als auch aus dem Ultima Ratio- Gedanken, der Abschiebungshaft als letztmögliches Mittel, ergeben sich die Anforderungen an mögliche Alternativen. Die Wirksamkeit der (Zwangs-) Maßnahme muss sich bei geringerer Eingriffswirkung gleichsam entfalten.<sup>170</sup>

Es existiert eine Vielzahl von potentiellen Alternativen zur Abschiebungshaft. Die Bunderegierung erwägt, auch vor dem Hintergrund entsprechender Studien, beispielsweise die des *Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte*, der *International Detention Coalition* und des *Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Deutschlands*, Alternativen zur Abschiebungshaft in das Aufenthaltsgesetz zu integrieren.<sup>171</sup>

Wirksame Modellversuche oder eine Überprüfung der eventuellen internationalen Anwendbarkeit von Alternativen, liegen mangels wissenschaftlicher Erhebungen nicht im erforderlichen Umfang vor. Einige potentielle Alternativmöglichkeiten werden in anderen Ländern verwendet, deren Wirksamkeit und

---

<sup>169</sup> Vgl. Grote, *Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland*, 43.

<sup>170</sup> Vgl. BT- Drs., 17/10596, 1.

<sup>171</sup> Vgl. BT- Drs., 18/1785, 4 f.



Effektivität dennoch nicht ausreichend transparent und wissenschaftlich belegbar oder widerlegt sind, um eine Übernahme der gesetzlichen Vorgaben, zumindest in Teilen, zu erwägen. Ein Vergleich mit anderen EU- Ländern, unter Betrachtung der dortigen Positionen und deren Umsetzung der Rückführungsrichtlinien, sowie ein reger Diskussionsaustausch, können bei der künftigen Entwicklung und Bewertung der Alternativmöglichkeiten dienlich sein.<sup>172</sup>

Als mögliche mildere und weniger eingriffsintensive Mittel lassen sich Meldeauflagen, Kautionszahlungen, die Realisierung von Wohngruppen, die Ausweitung von Kooperationen mit den Zielstaaten, die elektronische Aufenthaltsüberwachung mittels Fußfessel benennen. Die Verbesserungsmöglichkeiten und erforderlichen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen betreffend der vollzuglichen Bedingungen kann zur Verbesserung beitragen und den Vollzug der Abschiebungshaft optimieren, um weniger eingriffsintensiv auf den Untergebrachten zu wirken. Eine weitreichendere Aufzählung ist denkbar.

Weiteren Ausführungen ist voranzustellen, dass es in jedem Fall unerlässlich und von größter Bedeutung ist, den Mitarbeitern der Ausländerbehörden, welchen die Einschätzung der Rechtslage und die Entscheidung über das Mittel zur Sicherung der Ausreise obliegt, möglichst eindeutige rechtliche Entscheidungsgrundlagen, durch umfassende gesetzliche Vorgaben, Verordnungen und auch Kommentierungen, zu schaffen. Fehleinschätzungen und Verfahrensfehlern zu Lasten der Ausreisepflichtigen kann maßgeblich vorgebeugt werden.<sup>173</sup>

Aus der Vielzahl der möglichen Alternativen und Verbesserungsvorschläge werden in dieser Arbeit vier Themenbereiche herausgegriffen, welche den Grenzen des Vollzugs der Abschiebungshaft begegnen und unter Berücksichtigung der Voraussetzungen aus dem entwickelten Anforderungsprofils in weiten Teilen geeignet sind. Vor- und Nachteile werden nachfolgend unter Zuhilfenahme des entwickelten Anforderungsprofils analysiert und kritisch bewertet.

---

<sup>172</sup> Vgl. Grote, *Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland*, 5.

<sup>173</sup> Vgl. BT- Drs., 17/7442, 1.

## a) Kautionszahlung

Eine mögliche Alternative zur Abschiebungshaft könnte die Zahlung von Kautionsleistungen darstellen. Mittels Zahlung von einer Sicherheitsleistung, in Form eines Geldbetrags, welcher im Falle eines Untertauchens einbehalten werden kann, könnte die Durchsetzung der Ausreisepflicht sichergestellt und das Untertauschen des Ausreisepflichtigen verhindert oder mindestens vermindert werden.

In einigen Ländern, beispielsweise im Vereinigten Königreich Großbritannien, in Schottland und in Kanada werden die Kautionsleistungen als Alternative bereits angewandt. Insgesamt ergeben sich in den Ländern positive Erfahrungen mit dieser Alternative zur Abschiebungshaft.<sup>174</sup> Auch im strafrechtlichen Kontext stellt die Kautionsleistung gem. §§ 116 ff. StPO eine Möglichkeit zur Haftentlassung nach Zahlung eines Geldbetrags ein gängiges Mittel dar.

Das Aufenthaltsgesetz verankert die Zahlung einer Kautionsleistung als milderes Mittel zur Abschiebungshaft derzeit nicht. Das Aufenthaltsgesetz zieht jedoch als eine ordnungsrechtliche Verfügung zur Förderung der Ausreise i. S. d. § 42 Abs. 1 Alt. 1 AufenthG, die Ansparrung von Mitteln für die Finanzierung der Rückkehr (Kautionszahlungen) in Betracht. Gem. § 46 Abs. 1 AufenthG i. V. m. Nr. 46.1.4.3 AVwV AufenthG besteht die „Verpflichtung, betragsmäßig zu bezeichnende Mittel, die nicht für die Sicherung des absoluten Existenzminimums erforderlich sind, für die Finanzierung der Rückkehr anzusparen und hierzu auf ein von der Ausländerbehörde eingerichtetes Sperrkonto einzuzahlen“. Im Falle einer Abschiebung werden dem Ausreisepflichtigen grundsätzlich die Haft- und Abschiebungskosten auferlegt gem. § 66 Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 67 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG.

Die Kautionsleistung greift nicht in das Grund- und Freiheitsrecht des Ausreisepflichtigen ein und stellt somit ein weniger intensives Mittel zur Abschiebungshaft dar. Durch Implementierung einer Vorschrift zur Kautionszahlung in das Aufenthaltsgesetz als milderes Mittel, in Anlehnung an die, im strafrechtlichen Kontext verwandten Vorschriften und der Norm des § 46 Abs. 1 AufenthG, würde dem Ultima Ratio- Gedanken des Gesetzgebers Sorge getra-

---

<sup>174</sup> Vgl. Amaral, *Abschiebungshaft vermeiden*, 14.

gen. Da es sich um keine grundrechtsbeschneidende Maßnahme handelt, besteht der Bedarf einer richterlichen Anordnung und Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht. Eine stigmatisierende Wirkung ist nahezu ausgeschlossen, da die Person, nach Leistung des Geldbetrages, in ihrem sozialen Umfeld verbleiben kann und der Status der Ausreisepflicht für Dritte nicht erkennbar wird, wodurch einem Empfinden von Desorientierung vorgesorgt werden kann.

Wissenschaftliche nationale Erhebungen zu der Wirksamkeit von Kautionen existieren nicht, nach Aussagen von Mitarbeitern von Ausländerbehörden, führe die Unterrichtung der ausreisepflichtigen Personen über die Langfristfolgen einer Abschiebung (Wiedereinreisesperre und Kostenübernahme) häufig jedoch bereits zu ihrer eigenständigen Ausreise, besonders bei Drittstaatsangehörigen aus direkten Nachbarstaaten der EU.<sup>175</sup> Es ergibt sich ein finanzieller Anreiz für die freiwillige Rückkehr, wodurch die Abschiebungshaft und mit dieser einhergehende Kosten vermieden werden können.

Im Hinblick auf die praktische Umsetzbarkeit ergeben sich keine Bedenken, die Anlegung eines speziellen Kautionskontos verursacht keine erheblichen Mehrkosten oder Mehraufwand.

Zusammenfassend lässt sich die Kautionsleistung als ein transparentes milderes Mittel zur Abschiebungshaft definieren, welches in der praktischen Anwendbarkeit keine besonderen Anforderungen stellt. Dennoch sichert die Leistung einer Kaution, auch unter Berücksichtigung des Verlustes des Geldes im Falle eines Untertauchens, die Durchsetzung der Ausreisepflicht nicht in einem hohen Maße, wie es die Abschiebungshaft gewährleistet. Zu kritisieren ist zudem, dass das Heranziehen dieser Alternative den Besitz von höheren Geldbeträgen erfordert und konkludent nur dem Personenkreis zugänglich ist, die über einen gewissen Geldbetrag verfügen können.

Die Kautionsleistung sollte aufgrund ihrer positiven Aspekte dennoch als milderes Mittel in das Aufenthaltsgesetz, unter Festsetzung eines Betrags, implementiert werden. Zur Erhaltung der Kontrolle über den Aufenthalt des Ausreisepflichtigen könnte eine Kombinierung der Kautionsleistung mit Meldeauflagen angewendet werden.

---

<sup>175</sup> Vgl. Grote, *Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland*, 39.

## b) Wohngruppen

In Belgien wird das Modell der sogenannten „lieux d' hébergement“ angewandt. Dabei handelt es sich um eine offene Haftform, in welcher überwiegend Familien untergebracht werden. Die Ausreisepflichtigen werden täglich durch einen „Coach“ aufgesucht, um eine freiwillige Ausreise bzw. die Abschiebung zu organisieren.<sup>176</sup> In Deutschland besteht ein ähnliches Projekt für unbegleitete Minderjährige „Alleinreisende Jugendliche (Alreju)“, dort werden die Jugendlichen in Wohneinheiten untergebracht und durch Sozialarbeiter betreut.<sup>177</sup> Die Einführung von Wohngruppen als Alternative zur Abschiebungshaft in Deutschland könnte zur Entlassung der Unterbringungsanstalten dienen und ein weniger eingriffsintensives Mittel darstellen.

Zu berücksichtigen ist, dass bei einer vermehrten Anwendung dieser Alternativmöglichkeit eine Verlagerung der Kapazitäten an einen anderen Standort erfolgt, wodurch ein hoher Personalbedarf an Fachkräften wie Sozialarbeitern, Flüchtlingshilfe und Rechtsberatung entsteht, da Grundgedanken dieser Unterbringungsform die Unterstützung und Betreuung der ausreisepflichtigen Personen ist. Zudem müssen neue Standorte angelegt, ggf. gebaut und mit Mobiliar ausgestattet werden, eine weitere Kostenquelle.

Aufgrund mangelnder Kenntnis und wissenschaftlich nachweisbarer Wirksamkeit der Unterbringung in Wohngruppen zur Sicherung der Durchsetzung der Ausreisepflicht, könnte durch die Bundesregierung ein Pilotprojekt mit einem freiwilligen Personenkreis geschaffen werden, anhand derer man über einen bestimmten Zeitraum die Effektivität prüft. Insbesondere für Familien und ältere Personen könnte die Unterbringung in Wohngruppenformen eine praktikable und sinnvolle Alternative bieten, um Familien nicht voneinander zu trennen und ein an ihre physischen und psychischen Situationen angepasstes Umfeld zu ermöglichen.

Den Untergebrachten werden in dieser Haftform soziale Kontakte und eine eingeschränkte Bewegungsfreiheit ermöglicht, der Eingriff in die Grund- und

---

<sup>176</sup> Vgl. *Flüchtlingsrat NRW e.V./AG Abschiebungshaft im AK Asyl e.V., Handlungsempfehlung zur Ausgestaltung der Abschiebungshaft in NRW*, 18.

<sup>177</sup> Vgl. *Amaral, Abschiebungshaft vermeiden*, 27.

Freiheitsrechte wird im Vergleich zur Abschiebungshaft maßgeblich beschränkt.<sup>178</sup> Weist man die Einrichtungen, durch Hinweise oder Beschilderungen, nicht als eine solche aus und lassen die optischen Gegebenheiten nicht auf eine Haftform schließen, so kann einer stigmatisierenden Wirkung entgegengewirkt werden.<sup>179</sup> Gleichwohl vermindert sich bei den Untergebrachten im Vergleich zum Abschiebungshaftvollzug der Eindruck stigmatisiert und kriminalisiert zu werden.<sup>180</sup> Nichts desto trotz bedarf es einer engmaschigen Aufenthaltskontrolle und Beschränkung auf einen räumlich festgelegten Bereich, zur effektiven Verhinderung eines Untertauchens oder sonstigen Entziehungen vor der Durchsetzung der Ausreisepflicht.

Bewährt sich diese Unterbringungsform als wirksam, so könnte eine Implementierung als milderes Mittel, unter Berücksichtigung des Kostenfaktors, der Verhältnismäßigkeit und der Verfassungskonformität, in das Aufenthaltsgesetz erwogen werden. Da die Unterbringung in Wohngruppen eine Freiheitsentziehung darstellen dürfte, bedarf die Inhaftnahme, im Hinblick auf Art. 104 Abs. 2 GG, einer richterlichen Anordnung und Verhältnismäßigkeitsprüfung. Des Weiteren sollte der Erlass einer Verordnung über die Durchführung der Unterbringung in Wohngruppen als Alternative zur Abschiebungshaft angestrebt werden, um Regelungslücken und Verfahrensfehler zu Lasten der Untergebrachten zu vermeiden.

### **c) Elektronische Aufenthaltsüberwachung**

Ferner könnte als Alternative zur Abschiebungshaft eine Ausweitung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung mittels einer elektronischen Fußfessel in Betracht kommen. Die Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung wurde mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20. Juli 2017 durch die Einführung des § 56a AufenthG in das Aufenthaltsgesetz bei sog. Gefährdern implementiert, wie in Kapitel III. 5 cb.) bereits ausgeführt.

---

<sup>178</sup> Vgl. Amara, *Abschiebungshaft vermeiden*, 7.

<sup>179</sup> Vgl. *ebd.*

<sup>180</sup> Vgl. *ebd.*, 21.

Die elektronische Aufenthaltsüberwachung könnte als ein milderer Mittel im Vergleich zur Abschiebungshaft, auch für den übrigen bzw. einem bestimmten Personenkreis der Ausreisepflichtigen, in Betracht kommen. Dieses Instrument könnte verhindern, dass sich die Betroffenen unbemerkt einer bevorstehenden Abschiebung entziehen. Um eine geeignete mildere Maßnahme zur Abschiebungshaft darzustellen, sollten die Voraussetzungen der Durchsetzung der Ausreisepflicht gleichsam sichergestellt werden und dennoch weniger eingriffsintensiv auf den Betroffenen wirken.

Im strafrechtlichen Kontext wird die elektronische Aufenthaltsüberwachung mittels elektronischer Fußfessel zur Verhinderung von Straftaten und Feststellung des Aufenthaltsortes angewandt. In Betracht kommt die Anordnung beispielsweise im Rahmen der Führungsaufsicht gem. § 68f StGB i. V. m. § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 12 StGB als Weisung zur Überwachung entlassender Straftäter oder im Falle der Erledigung einer Maßregel, deren Unterbringung auf einer Katalogstraftat nach § 66 Abs. 3 S. 1 StGB beruhte, zwecks Durchsetzung und effizienten Überprüfung von aufenthaltsbezogenen Weisungen mit Hilfe einer GPS-Technik.<sup>181</sup>

Ziel ist es in diesem Fall, dass sich der Betroffene aufgrund der Überwachung und der, mit dieser einhergehenden, höheren Entdeckungswahrscheinlichkeit, von der Begehung erneuter Straftaten abhalten lässt.<sup>182</sup>

Bei der Verwendung der elektronischen Überwachung i. S. d. § 56a AufenthG werden die Migranten verpflichtet, kleine Geräte mit eingebauten GPS-Sendern an ihren Knöcheln zu tragen, die mit den Meldebehörden in Verbindung stehen und automatisiert Daten zum Aufenthaltsort speichern § 56a Abs. 3 AufenthG. Voraussetzung gem. § 56a Abs. 1 Nr. 1 und 2 AufenthG ist es, die erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand am Körper bei sich zu führen und die Funktionsfähigkeit nicht zu be-

---

<sup>181</sup> Vgl. BT-Drs. 17/3404, 17.

<sup>182</sup> Vgl. Bräuchle, *Die elektronische Aufenthaltsüberwachung gefährlicher Straftäter im Rahmen der Führungsaufsicht*, 1.

einträchtigen. Des Weiteren müssen sich die Betroffenen zu bestimmten Zeiten in ihren Unterkünften befinden. Eine Kombination mit Meldeauflagen ist grundsätzlich denkbar.

In England wurde die Einführung der elektronischen Fußfessel als Alternative implementiert. Das Modell erwies sich, so eine Untersuchung der *Jesuiten Flüchtlingshilfe*, als nicht bewährt, valide Angaben aus welchen Gründen diese Modellform scheiterte sind jedoch nicht näher ausgeführt.<sup>183</sup> Auch im Bereich der Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zur engmaschigen Aufenthaltsüberwachung von Straftätern durch die Einführung des neuen § 68b StGB, ist die, vom Gesetzgeber erhoffte, spezialpräventive Wirkung noch nicht wissenschaftlich nachgewiesen, gleichwohl diese Variante international angewandt wird.<sup>184</sup> Auch in Bezug auf die Wirksamkeit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen des § 56a AufenthG können noch keine repräsentativen Ergebnisse verzeichnet werden, da die Vorschrift erst seit dem Inkrafttreten am 29. Juli 2017 verwandt werden kann.

Zu berücksichtigen ist bei der Erwägung der Methode der elektronischen Aufenthaltsüberwachung als mögliches milderes Mittel i. S. d. § 62 Abs. 1 S.1 AufenthG, dass die Zweckbestimmung im strafrechtlich angewandten Bereich und bei der Verwendung gem. § 56a AufenthG, zur Überwachung sicherheitsgefährdender Ausländer, nicht dem Sinn und Zweck des § 62 AufenthG, der Sicherung der Durchsetzung der aufenthaltsbeendenden Maßnahme (Vorbereitung oder Sicherung der Abschiebungshaft) dient.

Vielmehr ist das Ziel die effektive Verhinderung von Straftaten bzw. die Abwehr von erheblichen Gefahren für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter. Die Überwachung ist aufgrund ihres immensen Grundrechtseingriffs richterlich anzuordnen.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> Vgl. *Flüchtlingsrat NRW e. V./AG Abschiebungshaft im AK Asyl e. V., Handlungsempfehlung zur Ausgestaltung der Abschiebungshaft in NRW*, 4.

<sup>184</sup> Vgl. *Kaiser, Auf Schritt und Tritt - die elektronische Aufenthaltsüberwachung*, 3.

<sup>185</sup> Vgl. a. § 56a Abs. 9 AufenthG.

Fraglich ist insoweit, ob die Anordnung der elektronischen Überwachung im Verhältnis zur Abschiebungshaft aufgrund des Grundrechtseingriffs ein tatsächlich milderes Mittel darstellt. Nach Auffassung des *Flüchtlingsrats Brandenburg* sollte „mit Blick auf die teils erheblichen Belastungen durch die elektronische Aufenthaltsüberwachung und den derzeitigen Forschungsstand zu ihrer Wirksamkeit [...], die elektronische Aufenthaltsüberwachung weiterhin als Ultima Ratio verstanden werden“<sup>186</sup> und entsprechend nicht als milderes Mittel herangezogen werden können.

Ausdrücklich ist es zu vermeiden, dass eine Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung nicht im Rahmen der Ultima Ratio-Prüfung erfolgen könnte, sondern nur in den „Fällen“ angeordnet würde, wenn „in der Abschiebungshaft gerade keine Betten frei sind“<sup>187</sup>, so die *Jesuiten Flüchtlingshilfe* in ihrer Studie zum Thema „Abschiebungshaft vermeiden“.

Zudem ergeben sich weitere Anhaltspunkte, welche der Ausweitung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung kritisch gegenüberstehen und zu beleuchten sind. Die mit der elektronischen Fußfessel, möglicherweise einhergehende stigmatisierende Wirkung und die drohende Isolierung und Desorientierung des Ausreisepflichtigen sind zu berücksichtigen. Das Tragen eines Datenträgers am Knöchelgelenk, als elektronische Fußfessel, ist geeignet im sozialen Umfeld der überwachten Person eine Art Prangerwirkung zu erzielen und durch den Eingriff in die Freiheits- und Grundrechte negativ auf den Ausreisepflichtigen zu wirken. Im Rahmen der Studie „Abschiebungshaft vermeiden“ wurden in England zwei Personen interviewt, welche eine Fußfessel trugen. Die Personen teilen mit, sie fühlten sich wie „Kriminelle, da eine Fußfessel auch bei Verbrechern eingesetzt werden kann und soziale Kontakte stark einschränke“.<sup>188</sup>

Andererseits ist durch die soziale Kontrolle im Wege der stetigen Kontaktaufnahme mit den zuständigen Überwachungspersonen die Verbesserung des

---

<sup>186</sup> Bräuchle, *Die elektronische Aufenthaltsüberwachung gefährlicher Straftäter im Rahmen der Führungsaufsicht*, 165.

<sup>187</sup> Amaral, *Abschiebungshaft vermeiden*, 15.

<sup>188</sup> *The Guardian*, *Ministers plan big rise in use of electronic tags on offenders*, 30. September 2011.



Vertrauens zwischen den Ausreisepflichtigen und den Behörden zu erwarten, so dass eine freiwillige Ausreise gefördert und unterstützt werden kann. Im Vergleich zum Vollzug der Abschiebungshaft wirkt die elektronische Aufenthaltsüberwachung dahingehend weniger stigmatisierend, als dass die Fußfessel weniger den Eindruck eines Strafcharakters erweckt, da sich die Ausreisepflichtigen frei bewegen können und nicht räumlich auf eine Unterbringungsanstalt beschränkt werden, in derer Regeln und Vorschriften Folge zu leisten ist.

Die Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung als milderes Mittel könnte positiv zur Rationalisierung der Anordnung der Abschiebungshaft und somit zu einer personellen und räumlichen Entlastung der Unterbringungsanstalten beitragen. Letztendlich führt dies jedoch zu einer Verlagerung der finanziellen Belastung und des personellen Bedarfs, da sodann mehr Überwachungs- und Kontaktpersonen erforderlich werden würde. Dies steht grundsätzlich der Absicht der Einsparung von Personal- und Vollzugskosten im Widerspruch.<sup>189</sup> Durch die Angliederung an Stellen des Straf- und Maßregelvollzugs, wie den Führungsaufsichtsstellen, könnte dieser Problematik entgegengetreten werden. Die Kooperation auf kommunaler Ebene mit den jeweiligen landesbehördlichen Überwachungsstellen müsste geschaffen und durch Verordnungen normiert werden.

Die Prüfung der Kosteneffizienz einer Umsetzung der Einführung als milderes Mittel ist mangels Erfahrungswerten schwierig und müsste im Rahmen der Implementierung erst erhoben werden. Nicht außer Betracht zu lassen sind in diesem Zusammenhang anfallende und nicht zu unterschätzende Evaluationskosten. Insoweit kann jedoch ein Vergleich zu denen, im Zusammenhang mit der Einführung der Auslesung von Datenträgern, geschätzten Kosten erwogen werden. Durch die Bundesregierung wurden die Kosten für Prüfung und Evaluation geschätzt, da keine verfügbaren Praxiswerte vorliegen. Für die Auslesung mobiler Datenträger werden einmalig anfallende Kosten in Höhe von 3.200.000 Euro, weiterhin jährlich Beträge von etwa 300.000 Euro Lizenzkosten für die einzusetzende Auswertungssoftware geschätzt.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Vgl. Hudy, *Elektronisch überwachter Hausarrest*, 81 f.

<sup>190</sup> Vgl. FAQ zum Gesetzentwurf zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, 3.

Weiterer Kostenfaktoren stellen die Aufwendungen für personelle und sachliche Teilbereiche dar.<sup>191</sup> „Das sind jedoch notwendige Investitionen, die sich letztlich durch eine bessere Identifizierung auszahlen.“<sup>192</sup>

Des Weiteren ist zu erwägen, welche Folgen und Konsequenzen der Verstoß gegen eine Vorschrift im Rahmen der Aufenthaltsüberwachung mit sich bringen würde und ob in diesem Falle die Anordnung der Abschiebungshaft letztendlich erforderlich würde. Konkurrent ergäbe sich hieraus, dass eine gänzliche Abschaffung der Abschiebungshaft nicht zielführend wäre und diese weiterhin als letztmögliches und wirksamstes Mittel zur Sicherung der Durchsetzung der aufenthaltsbeendenden Maßnahme bestehen bleiben muss. Auch im Bereich der elektronischen Aufenthaltsüberwachung i. S. d. § 56a AufenthG bestehen diesbezüglich keine klaren Regelungen.

Ein weiterer Kritikpunkt besteht im Hinblick auf datenschutzrechtliche Erwägungen, welche jedoch im Folgenden nicht eingehend thematisiert werden.

Aufgrund der hohen Eingriffsintensität, der vorweg genannten neuralgischen Aspekte und dem Erfordernis der Beachtung des Ultima Ratio- Gedankens, sollte in interdisziplinären Expertenkreisen das Potential der Ausweitung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung mittels Fußfessel als Alternative bzw. milderes Mittel zur Abschiebungshaft erwogen werden.

Die Effektivität und die Verhältnismäßigkeit sind unter Berücksichtigung der Erfahrungswerte aus strafrechtlicher Hinsicht und der aufenthaltsrechtlichen Erfahrungen mit der Anordnung gem. § 56a AufenthG zu prüfen.

Sofern sich die Anwendung, insbesondere in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht, als effektiv und verhältnismäßig bewährt, so könnte in ausgewählten Fälle die Etablierung als Instrument umgesetzt werden. Unerlässlich ist sodann, die Schaffung von Handlungsweisungen, Runderlassen oder Verwaltungsvorschriften, unter Einbeziehung aller Akteure.

---

<sup>191</sup> Vgl. *ebd.*

<sup>192</sup> Vgl. *ebd.*

#### **d) Anpassung der gesetzlichen Grundlagen und Vollzugsbedingungen**

Auch im Hinblick auf die gesetzlichen Grundlagen betreffend die Abschiebungshaft und dessen Vollzug bestehen Änderungs- und Alternativmöglichkeiten, welche im nachfolgenden aufgegriffen werden. Veränderungen und Neuerungen können Einfluss, auf die zu schützenden Rechtsgüter und auf das Wohlbefinden des Abschiebungshäftlings nehmen und die Qualität des Abschiebungshaftvollzugs anheben.

*da.) Milderer Mittel*

Gem. § 62 Abs. 1 S. 1 AufenthG ist die Abschiebungshaft unzulässig, wenn der Zweck der Haft durch ein milderes, ebenfalls ausreichendes anderes Mittel erreicht werden kann. Entsprechend deutlich und zur Darstellung der Allgemeingültigkeit sollte der Ultima Ratio Gedanke nicht nur im Aufenthaltsgesetz manifestiert sein, sondern auch im Abschiebungshaftvollzugsgesetz und der Abschiebungshaftvollzugsverordnung normiert werden, da dem Gedanken eine immense Aussagekraft zugestanden werden muss und eine wiederholte Erwähnung zu einer Verinnerlichung führt.<sup>193</sup>

Weitergehend sollte über die Abänderung des Terminus „Abschiebungshaft“ im Gesetzeswortlaut diskutiert werden. Wie bereits in Bezug auf die stigmatisierende Wirkung der Abschiebungshaft in Kapitel III. 5 c.) thematisiert, erinnert der Begriff an eine Inhaftnahme in einer Justizvollzugsanstalt aufgrund einer Straftat. In diesem Zusammenhang sollten Überlegungen unternommen werden, ob von dem kriminalisierenden und stigmatisierenden Begriff Abstand genommen werden sollte und stattdessen der Begriff „Abschiebungsgewahrsam“ verwendet wird.<sup>194</sup>

Anzumerken ist, dass § 62b AufenthG bereits den Terminus *Ausreisegewahrsam* nutzt, wodurch es zu Verwechslungen kommen könnte, insbesondere in internationalen Diskussionen.

---

<sup>193</sup> Vgl. *Flüchtlingsrat Brandenburg/Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, Haft ohne Straftat, 4.; FAQ zum Gesetzentwurf zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, 4.*

<sup>194</sup> *Babo, Abschiebungshaft und rechtsstaatliche Verantwortung in der Migrationspolitik, 11.*

### *db.) Verfahrensbeschleunigung*

Einen weiteren Anknüpfungspunkt zur Verbesserung der Verfahrensabläufe und der vollzuglichen Bedingungen stellt die Verfahrensbeschleunigung dar. Das Gebot der größtmöglichen Verfahrensbeschleunigung für die Abschiebungshaft lässt sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet.<sup>195</sup> Eine Verletzung des Beschleunigungsgebots führt gem. § 60 Abs. 1 S. 3 AufenthG, auch aus Gründen der Qualitätssicherung, zu einer Unzulässigkeit der Abschiebungshaftanordnung oder Aufrechterhaltung der Abschiebungshaft.<sup>196</sup> Die rechtlichen Grundlagen sind durch obergerichtlicher Entscheidungen, betreffend die beschleunigte Verfahrensführung, hinreichend entschieden.<sup>197</sup> Ein Optimierungsmöglichkeiten des Verfahrensablaufs sollte verstärkt in praktischer Hinsicht aufgezeigt werden.

Zielführend ist die Optimierung von Arbeitsprozesse bei den Ausländerbehörden und eine Verbesserung der kommunikativen Vernetzung mit den Zielstaaten und den Unterbringungsanstalten, um die tatsächliche Verfahrensdauer auf ein Minimum zu verkürzen. Allgemein spricht der Bedarf an Verbesserungsmöglichkeiten und der Implementierung von Alternativen zur Abschiebungshaft für eine intensive Ausweitung der Prüfungskompetenzen. Sowohl im Fort- und Ausbildungsbereich, sollte bei den Ausländerbehörden der Schulungsbedarf erfragt, Erfahrungswerte ausgetauscht, sowie Testphasen- und Projekte angeregt werden. Eine bestmögliche Verfahrensverkürzung und das Vermeiden von Ermessens- und Verfahrensfehlern können nur gewährleistet werden, wenn den Mitarbeiter der Ausländerbehörde ausreichende Fachkenntnisse vorliegen und Verfahrensabläufe klar strukturiert dargelegt werden. Von Bedeutung ist zudem, dass die personelle Auslastung eine sachgerechte Bearbeitung und Einzelfallprüfung zulässt.

---

<sup>195</sup> Vgl. BGH, *Beschl. v. 26. September 2013*, V ZB 2/13, *juris*, Rn. 10.

<sup>196</sup> Vgl. Breidenbach, *Ausländerrecht*, § 60 *AufenthG*, Rn. 21.

<sup>197</sup> Vgl. BGH, *Beschl. v. 5. Oktober 2010*, V ZB 222/10, *InfAuslR* 2011, 25, Rn. 6; BGH, *Beschl. v. 10. Juni 2010*, V ZB 204/09, *NVwZ* 2010, 1172, Rn. 19; BGH, *Beschl. v. 9. Februar 2012*, V ZB 305/10, *juris*, Rn. 27.

Weitergehend sind zur Einschätzung und Verbesserung der Verfahrensabläufe auch die Erfahrungen im Umgang mit den Zielstaatenbehörden einzubeziehen. An der Durchführung einer Abschiebung sind viele Instanzen beteiligt. Die Ausländerbehörden, auf kommunaler Ebene verortet, vollziehen auf Grundlage der, durch den Bund geschaffenen Grundlagen, mit den Zielstaaten die Abschiebung. Eine gute Kommunikation der Zielstaaten mit dem Bund ist somit unerlässlich.

Die Kooperation und Kommunikation mit den Aufnahmeländern gestaltet sich differierend. Mit einigen Zielstaaten sind durch den Bund Übereinkommen zur Überstellung bzw. Abschiebung in das Heimatland geschlossen worden. Ergeben sich aus den Übereinkommen, wie beispielsweise mit den Westbalkanländern, dass Sammelabschiebungen zugelassen sind, so gestaltet sich die praktische Umsetzung einfacher, als in den Fällen, in denen nur eine geringe Anzahl an Abschiebungen durchgeführt werden kann, da die Abschiebung mittels Linien- oder Charterflügen erfolgt.<sup>198</sup> Dies wirkt sich auf die Dauer des gesamten Abschiebungsverfahrens aus.

Der besondere Kooperationsbedarf mit den Heimatländern der Ausweispflichtigen wird deutlich, insbesondere auch hinsichtlich der Dauer der Beschaffung von Passersatzpapieren. Sind die Zielstaatsbehörden nicht kooperativ oder ist in einem angemessenen Zeitrahmen keine Abschiebung in den Zielstaat zu erwarten, so ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und des Beschleunigungsgebotes auf die Abschiebungshaft gänzlich zu verzichten oder diese sofort zu beenden.<sup>199</sup>

Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich die Ausländerbehörde Verzögerung durch die ausländischen Stellen nicht zurechnen lassen müssen.<sup>200</sup>

Ein beschleunigtes Abschiebungsverfahren und eine intensive Kommunikation aller Akteure kann die Transparenz und Dauer der Abschiebungshaft und die, mit dieser einhergehenden, Folgen bestmöglich verringern.

---

<sup>198</sup> Vgl. *Experteninterview, Anhang II, Rn. 170 f.*

<sup>199</sup> Vgl. *Babo, Abschiebungshaft und rechtsstaatliche Verantwortung in der Migrationspolitik, 9.*

<sup>200</sup> Vgl. *BGH, Beschl. v. 25. Februar 2010, V ZA 2/10, NJOZ 2011, 125, Rn. 16.*

### *dc.) Ableistung von Arbeit*

Wie bereits ausgeführt besteht für die Inhaftierten in einer UfA qua Gesetz keine Möglichkeit einer erwerbsmäßigen Tätigkeit bzw. freiwilliger Ableistungen von Arbeit nachzugehen, weder das Aufenthaltsgesetz noch das Abschiebungshaftvollzugsgesetz thematisieren dies. Ein Implementieren von Vorschriften zur Möglichkeit der freiwilligen Ableistung von Tätigkeiten könnte den Abschiebungshäftlingen eine alltägliche Abwechslung bieten, die Erlangung eines geregelten Tagesablaufs vereinfachen und insgesamt einen körperlichen und geistigen Ausgleich darstellen. Dem Gefühl der Desintegration und Ziellosigkeit könnte entgegengewirkt werden, wenn sich die Inhaftierten respektiert fühlten und einen Beitrag zur Gemeinschaft leisten können<sup>201</sup>.

Auf Antrag könnten die Inhaftierten auf freiwilliger Basis zu festgeschriebenen Zeiten und Arbeiten einer Tätigkeit nachgehen. Küchen-, Hof- und Hausmeisterdienste kämen beispielsweise in Betracht, je nach physischer und psychischer Verfassung. Positive Auswirkungen auf die Minderung von Konflikten im Vollzugsalltag könnten sich einstellen.

Denkbar wäre eine Anlehnung an die, in der Geldstrafenvollstreckung, gegebene Möglichkeit der Tilgung einer uneinbringlichen Geldstrafe durch freie Arbeit zur Vermeidung der Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe.

Die Verordnung über die Tilgung uneinbringlicher Geldstrafen durch freie Arbeit i. V. m. Art. 293 Abs.1 Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB) sieht gem. § 7 Abs. 1 S. 1 und 2 Verordnung über die Tilgung uneinbringlicher Geldstrafen durch freie Arbeit vor, dass zur Tilgung eines Tagessatzes der Geldstrafe sechs Stunden freie Arbeit zu leisten sind und in Ausnahmefällen mit Rücksicht auf Inhalt und Umstände der Tätigkeit oder auf die persönlichen Verhältnisse der verurteilten Person bis auf drei Stunden herabsetzen werden kann.

Vergüte man die Tätigkeit der Untergebrachten zu einem festgelegten Wert, beispielsweise 6 Stunden entsprechen einem Wert X, so könnten die Untergebrachten bereits einen Anteil ihrer Haft- als auch Abschiebungskosten gem. §§ 66 Abs. 1 und 67 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG tilgen. Folglich ergäbe sich

---

<sup>201</sup> Vgl. *Schwind, Kriminologie und Kriminalpolitik*, 203.

neben den möglichen positiven Auswirkungen auf den Vollzugsalltag auch ein Ansporn und eine Motivation an die Untergebrachten. Eine fortbestehende Stigmatisierung ist durch die Implementierung von Arbeitsmöglichkeiten nicht vollständig aufzuheben, trägt dennoch, wie bereits ausgeführt, zum Integrationsgefühl innerhalb des Vollzugs bei.

Zu bedenken ist im diesen Zusammenhang dennoch, dass ggf. zusätzliches (Aufsichts-)Personal erforderlich wird, wodurch zusätzliche Kosten geschaffen werden. Des Weiteren werden Vorschriften und Verordnungen zur praktischen Durchführbarkeit erforderlich. Die Evaluierung der Nutzung eines solchen Angebotes trägt zur Transparenz und Kontrolle bei.

#### *dd.) Sanktionsmöglichkeiten*

Des Weiteren sollte eine Gesetzeserweiterung betreffend die Sanktionsmöglichkeiten in das Abschiebungshaftvollzugsgesetz NRW und ggf. auch in das Aufenthaltsgesetz angestrebt werden. Wie in Kapitel III. 5 ca.) dargestellt besteht Handlungsbedarf bezüglich der Sanktionsmöglichkeiten im vollzuglichen Bereich, um den Unterbringungsanstalten ein Handwerkzeug zur Sanktionierung zwecks Erhaltung der Ordnung und Sicherheit im Vollzug zu sichern.

Seit dem Inkrafttreten des Abschiebungshaftvollzugsgesetz NRW sind in den Unterbringungsanstalten verschiedene vollzugliche Problematiken aufgetreten, welchen ein „Nachjustieren“ der Gesetzesgrundlagen erfordert, da für alltägliche Vollzugsprobleme keine (Eingriffs-) Maßnahmen normiert sind, so der Leiter der UfA Büren *Dr. Rinösl.*<sup>202</sup> Die notwendigen Beschränkungen müssen vor allem auch dem Schutz der Ausreisepflichtigen dienen, welche sich korrekt verhalten, sowie dem Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.<sup>203</sup>

Eingriffsmöglichkeiten sollten beispielsweise zur Behandlung von kritischen Kontakten eines Untergebrachten nach Außen oder bei dem Handeltreiben, insbesondere mit Suchtmitteln, durch die Existenz von Bargeld im Abschiebungshaftvollzug aufgenommen werden.

---

<sup>202</sup> Vgl. *Experteninterview, Anhang II, Rn. 75 ff.*

<sup>203</sup> Vgl. *ebd.*, Rn. 70- 90.

Besonderes Augenmerk ist hier auf die Verhältnismäßigkeit zu legen, da keinesfalls eine Angleichung an den Vollzug der Strafhaft stattfinden darf, um einem möglichen Strafcharakter entgegenzutreten. Der Gedanke der Resozialisierung ist auf den Abschiebungshaftvollzug nicht übertragbar.<sup>204</sup> Die Fassung eines Gesetzesentwurfs zur Implementierung von Sanktionsmöglichkeiten, in interdisziplinärer Kooperation und unter Berücksichtigung der Verfassungskonformität und Verhältnismäßigkeit, scheint unerlässlich. Summa summarum trägt eine Gesetzesausweitung und Anpassung zur Optimierung der Anordnungs- und Vollzugsbedingungen der Abschiebungshaft bei.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die vorgenannten Alternativen als milderes Mittel zum Vollzug der Abschiebungshaft, sowie die Verbesserungsvorschläge, unter Berücksichtigung der Schwachstellen und Problematiken, künftig herangezogen werden sollten und durch eine interdisziplinäre Ausarbeitung in das Abschiebungsverfahren implementiert werden könnten.

Eine abschließende Beurteilung der, in dieser Arbeit analysierten, Alternativen zur Abschiebungshaft und der gesetzlichen Verbesserungsmöglichkeiten des Vollzugs ergibt sich aus der grafischen Darstellung in Abbildung 5. Die Erkenntnisse wurden, unter Berücksichtigung des Anforderungskatalogs, im Hinblick auf ihre Wirkungsweisen und Kompatibilität bewertet.<sup>205</sup>

Aus den gewonnenen Erkenntnissen lässt sich schließen, dass die gänzliche Abschaffung der Abschiebungshaft durch die vorgenannten Alternativen derzeit nicht geboten ist, da die Abschiebungshaft trotz ihrer neuralgischen Eigenschaften, die sicherste Maßnahme zur Sicherung der Durchführung der aufenthaltsbeendenden Maßnahme darstellt. Ziel sollte es stattdessen sein, mildere Mittel in das Aufenthaltsgesetz zu implementieren und vollzugliche Optimierungen vornehmlich anzustreben. Das entwickelte Anforderungsprofil kann als Hilfestellung herangezogen werden.

---

<sup>204</sup> Vgl. Pelzer/Sextro, *Schutzlos hinter Gittern*, 8.

<sup>205</sup> *Anhang I, Abb. 5.*



## V. Fazit und Ausblick

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurden die Grenzen und Alternativen des Vollzugs der Abschiebungshaft am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen analysiert, bewertet und im Anschluss hieran Verbesserungsmöglichkeiten und Alternativen erwogen.

Zu Beginn wurden die asyl- und aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen der Ausreisepflicht und der Anordnung der Abschiebungshaft, nebst ihren Schwachstellen, grundlegend erläutert.

Die Anordnung der Abschiebungshaft, als eine freiheitsentziehende Maßnahme und der Vollzug derer, sind durch ihre Eingriffsintensität in die Persönlichkeits- und Grundrechte stark umstritten. Bereits zu Beginn der Betrachtung wurde deutlich, dass die Thematik der Abschiebungshaft weitestgehend nicht oder nicht im erforderlichen Umfang wissenschaftlich bewertet und evaluiert ist. Mildere Mittel sind in der bisherigen Entwicklung nicht hinreichend bundes- und landesrechtlich normiert, gleichwohl gem. § 62 Abs. 1 S. 1 und 2 AufenthG die Abschiebungshaft unzulässig wird, sofern der Zweck der Haft durch ein milderes, ebenfalls ausreichendes anderes Mittel erreicht werden kann. Konkludent lässt sich hieraus schließen, dass mildere Mittel zur Zweckerreichung normativ vorhanden sein sollten und müssen. Grundsätzliches Ziel sollte es jedoch sein die freiwillige Ausreise zu fördern.

Mögliche mildere und ausreichende Maßnahmen mit geringer Eingriffsintensität sieht das Aufenthaltsgesetz nicht abschließend vor, ein Regelungsbedarf ist dennoch vorhanden. Zudem sind die Anwendbarkeit und Wirksamkeit möglicher alternativer Maßnahmen nicht nachweisbar dargelegt. Dem ermittelten Verbesserungsbedarf kann durch eine Harmonisierung der gesetzlichen Grundlagen mit den Anforderungen und der Schutzbedürftigkeit der Ausreisepflichtigen begegnet werden.

Häufig bestehen „Zweifel, ob die Bestimmungen [betreffen der Anordnung und des Vollzugs der Abschiebungshaft] menschenrechtliche Standards ausreichend berücksichtigen“<sup>206</sup>. Die Abschiebungshaft ist aufgrund Ihrer immensen

---

<sup>206</sup> Cremer, *Abschiebungshaft und Menschenrechte*, 3.

Eingriffsintensität geeignet, auf die Untergebrachten einzuwirken und ggf. den Eindruck einer Stigmatisierung und Perspektivlosigkeit, zu erwecken.

Zur Vermeidung der negativen Aspekte und der strikten Abgrenzung zum Untersuchungshaft- und Strafvollzug, wurden bereits Maßnahmen, wie das Trennungs- und Beschleunigungsgebot und die unbedingte Verhältnismäßigkeitsprüfung i. S. d. Ultima Ratio- Gedanken geschaffen.

Die Schutzbedürftigkeit der Freiheits- und Grundrechte, sowie der Würde des Untergebrachten sind für das Bundesland Nordrhein-Westfalen in § 2 Abs. 1 AHaftVollzG NRW implementiert.<sup>207</sup>

Die Abschiebungshaft ist in speziellen Unterbringungsanstalten zu vollziehen, welche keinen Strafcharakter besitzen dürfen. Zweck der Abschiebungshaft ist lediglich die Sicherung der aufenthaltsbeendenden Maßnahme, sie dient nicht dazu, ein bestimmtes Verhalten zu zwingen.<sup>208</sup> Die praktische Umsetzbarkeit dieser Voraussetzungen ist aus räumlicher, personeller und rechtlicher Sicht nur schwer vereinbar. Eine unverhältnismäßige, rechtswidrige Anordnung und Vollstreckung der Abschiebungshaft kann nur vermieden werden, sofern eine stetige Weiterentwicklung der rechtlichen und praktischen Sachlage ermöglicht wird. Geboten ist eine ganzheitliche Betrachtung unter Einbeziehung aller nationalen und internationalen Akteure zur Thematisierung des Handlungsbedarfs.

„All diesen Faktoren liegt die Notwendigkeit zugrunde, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. Ohne dieses grundsätzliche Vertrauen ist jede Alternative zur Abschiebungshaft zum Scheitern verurteilt.“<sup>209</sup> Mittels Intensivierung der Verknüpfungen und des Austausches der Akteure untereinander können Mängel aufgedeckt und Alternativen geschaffen werden. Der Expertenkreis sollte sich aus verschiedensten Fachbereichen zusammensetzen, um eine größtmögliche qualitative Optimierung und Veränderung zu erzielen.

---

<sup>207</sup> Anmerkung: Gleichgelagerte Vorschriften in den jeweiligen gesetzlichen Regelungen zur Abschiebungshaft in den Bundesländern Brandenburg, Niedersachsen, Bremen und Schleswig- Holstein.

<sup>208</sup> Vgl. Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, *Quälendes Warten- Wie Abschiebungshaft Menschen krank macht*, 22.

<sup>209</sup> Ebd., 23.

Es sollten Ausländerbehörden, Flüchtlingshilfen, Initiativträger, Sozialfürsorgeträger, Jugendhilfe, Ärzte, Leiter der Unterbringungsanstalten, sowie auch Experten aus dem Bereich des Straf- und Maßregelvollzugs einbezogen werden.

Dienlich sind in diesem Zusammenhang die regelmäßigen Durchführungen von runden Tischen mit den Zielstaaten zur Anregung der internationalen Zusammenarbeit und Zielsetzung; die Einführungen von Austauschprogrammen und Delegationsbesuchen, um den Beteiligten eine größtmögliche Transparenz zur Entwicklung eines empfindlichen Gespürs zu ermöglichen; der Projektentwicklungen und Kooperationen zwischen den Kommunen, Bundesländern und International. Die Zusammenarbeit ist geeignet den Horizont der einzelnen Akteure sinnvoll auszuweiten und Fachkompetenzen zu vereinen.

Neben den beschriebenen Erfordernissen ist zu berücksichtigen, dass die Thematik Abschiebungshaft unter anderem auch das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung und resultierende hieraus, dass Vertrauen in die Bundesregierung beeinflusst. Der „Informationsaustausch ist ein notwendiges Element, um die Kontrolle zu erhalten und Vertrauen zu schaffen.“<sup>210</sup> Reger Informationsaustausch und kritisches Hinterfragen regen das Verständnis an, so dass die Begrifflichkeit Abschiebungshaft nicht, wie einleitend zitiert, die Assoziation hervorruft, „wer in Haft kommt, hat sich etwas zuschulden kommen lassen“<sup>211</sup> und mit dem Ahnden von Straftaten gleichgesetzt wird. Dieser Aspekt könnte auch zur Vermeidung bzw. Verminderung von Stigmatisierung beitragen.

Das Initiieren von Studien in denen Nutzen, Kosten, Durchführbarkeit von Alternativen zu freiheitsentziehenden Maßnahmen, wie beispielsweise Kautionszahlungen, Wohngruppen und der elektronischen Aufenthaltsüberwachung mittels elektronischer Fußfessel analysiert werden, tragen zur Verbesserung bei. „Finanzielle Unterstützungsmechanismen wie der Europäische Flüchtlingsfonds und der Europäische Rückkehrfonds müssen auf regelmäßiger Basis Mittel bereitstellen für Maßnahmen mit Bezug zu Alternativen zur

---

<sup>210</sup> Vgl. Amaral, *Abschiebungshaft vermeiden*, 40.

<sup>211</sup> Flüchtlingsrat Brandenburg/Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, *Haft ohne Straftat*, 5.

Abschiebungshaft, und Staaten und Nichtregierungsorganisationen müssen die Möglichkeit haben, sich um solche Mittel zu bewerben.“<sup>212</sup>

Zusammenfassend lassen sich der Bedarf verbesserter rechtlicher und administrativer Rahmenbedingungen in vollzuglicher Hinsicht und die Schaffung von Alternativen zur Abschiebungshaft als unabdingbar definieren.

Die Implementierung von Alternativen in Form von milderer Mitteln in das Aufenthaltsgesetz, sowie in das Abschiebungshaftvollzugsgesetz NRW und die Anpassung der vollzuglichen Rahmenbedingungen, unter Berücksichtigung der Bedürfnisse auf nationaler und internationaler Ebene aller Akteure, ist geboten. In der vorliegenden Arbeit wurden bereits einige Alternativen und Verbesserungsvorschläge analysiert und deren Wirksamkeit bewertet, wobei sich herausgestellt hat, dass jede Alternative positive, sowie negative Komponenten aufweist, welche letztendlich erwogen und in ihrer Wirksamkeit beurteilt werden müssen.

Zudem bleibt folglich festzustellen, dass es einer wissenschaftlichen Betrachtung und aussagekräftigen Datenerhebung bedarf, um die tatsächliche Notwendigkeit des Vollzugs der Abschiebungshaft valide darzulegen bzw. die Wirksamkeit von Alternativen repräsentativ und fundiert herauszustellen. Eine Zielerreichung ist durch Implementierung einer interdisziplinären und internationalen Zusammenarbeit aller Akteure und der intensiven und aktiven Einbindung der Legislative möglich.

Derzeitiger Status quo lässt den Mangel eines „best practice“- Konzepts (Erfolgsmodells) erkennen. Im Zuge künftiger Erhebungen und dem Implementierungsprozess von Alternativen und gesetzlichen Anpassungen kann auf die gewonnenen Erkenntnisse, basierend auf der Analyse und kritischen Bewertung in dieser Arbeit, zurückgegriffen werden. Unter Zuhilfenahme des Anforderungsprofils können rechtliche und vollzugliche Grenzen angepasst und Alternativen herausgestellt werden. Die Förderung eines Gleichgewichts zwischen Sicherung der Durchführung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme und dem Schutz des Betroffenen unter Erhaltung des Ultima Ratio- Gedanken ist anzustreben.

---

<sup>212</sup> Vgl. *Flüchtlingsrat Brandenburg/Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, Haft ohne Straftat*, 5.

Die Voraussetzungen der Verfassungskonformität bzw. Verhältnismäßigkeit auf Ebene des Völkerrechts, EU- und nationales Recht; der Transparenz und Kontrolle; der praktischen Durchführbarkeit; der Effektivität der Durchsetzung der Ausreisepflicht und der Vermeidung von Stigmatisierung sollten bei der Betrachtung von Nutzen und Folgen grundsätzlich erwogen werden.

## VI. Literaturverzeichnis

*Amaral, Philip, Jesuit Refugee Service Europe, Abschiebungshaft vermeiden- Alternativen in Belgien, Deutschland und dem Vereinigten Königreich, <https://www.migrationsrecht.net/jrs-studie-abschiebungshaft-vermeiden-april-2012/dokument-details.html?catid=94>, letzter Zugriff am 20. Januar 2018.*

*Arloth, Frank/Tilch, Horst, Deutsches Rechts-Lexikon, Band III Q-Z, 3. Aufl., Ch. Beck, München 2001.*

*Babo, Markus, Abschiebungshaft: Eine Herausforderung für den Rechtsstaat, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, ZAR Jg. 24 (2004), 359–367.*

*Babo, Markus, Abschiebungshaft und rechtsstaatliche Verantwortung in der Migrationspolitik, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hrsg.), Perspektivwechsel im Ausländerrecht?, Rechtskonflikte im Spiegel politischer und gesellschaftlicher Umbrüche in Deutschland und Europa - 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht. 1. Aufl., Nomos Verlag, Baden-Baden 2007, 295–310.*

*Bräuchle, Anne, Die elektronische Aufenthaltsüberwachung gefährlicher Straftäter im Rahmen der Führungsaufsicht, Eine Studie zur Rechtsdogmatik und Rechtswirklichkeit, in: Kinzig, Jörg/ Kerner, Hans- Jürgen, Tübinger Schriften und Materialien zur Kriminologie, Juristische Fakultät, Institut für Kriminologie, Band 37, Tübingen 2016.*

*Breidenbach, Wolfgang, Ausländerrecht, AufenthG, AsylG, FreizügG/EU, ARB 1/80, AEUV, EMRK, Kommentar, Ch. Beck, München 2016.*

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), o. A., Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp69-emn-umgang-abgelehnten-asylbewerbern.html>, letzter Zugriff am 10. Januar 2018.

*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)*, o. A., Asylberechtigung, <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Schutzformen/Asylberechtigung/asylberechtigung-node.html>, letzter Zugriff am 20. Dezember 2017.

*Bundesausländerbeauftragte*, o. A., Lexikon/ Wissen zum Thema Abschiebung, <http://www.bundesauslaenderbeauftragte.de/abschiebung.html>, letzter Zugriff am 01. Februar 2018.

*Bundesministerium des Inneren*, o. A., FAQ zum Gesetzentwurf zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2017/faq-ausreisepflicht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2017/faq-ausreisepflicht.pdf?__blob=publicationFile&v=1) , letzter Zugriff am 15. Januar 2018.

*Bundesministerium des Inneren*, o. A., Meldung vom 11. Januar 2017. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2017/01/statement-bmi-bmjv.html>, letzter Zugriff am 15. Januar 2018.

*Cremer, Hendrik*, Abschiebungshaft und Menschenrechte: Zur Dauer der Haft und zur Inhaftierung von unbegleiteten Minderjährigen in Deutschland, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg): Policy Paper Nr. 17, Berlin 2011, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-316572>, letzter Zugriff am 01. Februar 2018.

Dienelt, Klaus, Abschiebungshaft- Praxis und Kritik, <http://www.migrationsrecht.net/Beitrage-zum-Auslanderrecht/abschiebehaft-politik-deutschland/All-Pages.html>, letzter Zugriff am 02. Januar 2018.

*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*, Report to the German Government on the visit to Germany 2015, [https://www.coe.int/en/web/cpt/germany.CPT/Inf 2017/13](https://www.coe.int/en/web/cpt/germany.CPT/Inf%202017/13), letzter Zugriff am 08. Januar 2018.

*Feltes, Thomas*, Technologie, Moral und Kriminalpolitik, Anmerkung zur Diskussion um Techno- Prävention, Hausarrest und anderes, Zeitschrift Bewährungshilfe - Fachzeitschrift zur Förderung der Bewährungs-, Gerichts- und Straffälligenhilfe 1990 Nr. 4, 324–334.

*Flüchtlingsrat NRW e.V./AG Abschiebungshaft im AK Asyl e.V., o. A., Handlungsempfehlung zur Ausgestaltung der Abschiebungshaft in NRW, <http://www.frnw.de/themen-a-z/abschiebung-ausreise/artikel/f/r/handlungsempfehlungen-zur-ausgestaltung-der-abschiebungshaft-in-nrw.html>, letzter Zugriff am 20. Januar 2018.*

*Follmar-Otto, Petra/Töpfer, Eric, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Menschenrechtliche Grenzen des Freiheitsentzugs von Terrorverdächtigen, Abschiebungshaft zur Terrorismusprävention und das Recht auf Freiheit, Position Nr. 8, Januar 2017, [http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/document/50392/1/ssoar-2017-Menschenrechtliche\\_Grenzen\\_des\\_Freiheitsentzugs\\_von.pdf](http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/document/50392/1/ssoar-2017-Menschenrechtliche_Grenzen_des_Freiheitsentzugs_von.pdf), letzter Zugriff am 30. Januar 2018.*

*Grote, Janne, Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland, Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), Working Paper 59, Juli 2014, Nürnberg 2014.*

*Gusy, Christoph, Freiheitsentziehung und Grundgesetz, Neue juristische Wochenschrift 1992, 457–463.*

*Hagenmaier, Martin, Abschiebungshaft und irreguläre Migration, Neue Kriminalpolitik 18, 2006, 143–146.*

*Hudy, Marc, Elektronisch überwachter Hausarrest, Befunde zur Zielgruppenplanung und Probleme einer Implementation in das deutsche Sanktionensystem, Dissertation, 1998, in: Interdisziplinäre Beiträge zur kriminologischen Forschung Band 14, 1. Aufl., Nomos-Verlag, Baden-Baden 1999.*

*Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, o. A., Quälendes Warten- Wie Abschiebungshaft Menschen krank macht, Zusammenfassung und Länderbericht Deutschland im Rahmen des Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union (The DEVAS Project), [http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de/images/pdf/jrs\\_europe\\_devas\\_deutsche\\_zusammenfassung\\_100630.pdf](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de/images/pdf/jrs_europe_devas_deutsche_zusammenfassung_100630.pdf), letzter Zugriff am 01. Februar 2018.*



- Kaiser, Anna*, Auf Schritt und Tritt – die elektronische Aufenthaltsüberwachung, Entwicklung, Rechtsprechung, Verfassungsmäßigkeit, Dissertation 2015, Springer Verlag, Wiesbaden 2016.
- Keßler, Stefan*, Erreichen des Klassenziels gefährdet, Zur (Nicht-) Umsetzung der Rückführungsrichtlinien in Deutschland, ASYLMAGAZIN (12/2014), 416–420,
- Keßler, Stefan*, Neuere Entwicklungen bei der Abschiebungshaft, ASYLMAGAZIN (5/2014), 144–150,
- Kühn, Julia E. M.*, Abschiebungsanordnung und Abschiebungshaft, Eine Untersuchung zu § 58a und § 62 des Aufenthaltsgesetzes in verfassungsrechtlicher Hinsicht, Dissertation 2008, in: Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 1140, Duncker & Humblot, Berlin 2009.
- Marx, Reinhard*, AsylG, Kommentar zum Asylgesetz, 9. Auflage, Luchterhand Verlag, Köln 2017.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike*, ExpertInneninterviews — vielfach erprobt, wenig bedacht, in: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hrsg.), Qualitativ-empirische Sozialforschung, 441–471, Springer Verlag, Wiesbaden 1991.
- Müller, Dieter*, Abschiebungshaft reloaded?, in: Bündnis für Menschenrechte Nürnberg (Hrsg.), Alternativer Menschenrechtsbericht für Nürnberg [http://alternativer-menschenrechtsbericht.de/Bilder/inhalt\\_2015.pdf](http://alternativer-menschenrechtsbericht.de/Bilder/inhalt_2015.pdf). letzter Zugriff am 28. Dezember 2017.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)*, o. A., Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons., Summary Conclusion, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e315b882.htm>, letzter Zugriff am 08. Januar 2018.
- Ostendorf, Heribert/Bochmann, Christian*, Untersuchungshaft und Abschiebungshaft, Anordnung, Vollzug, Rechtsmittel, 1. Aufl., Nomos Verlag, Baden-Baden 2012.

*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, o. A., Moderner Schutz für die öffentliche Sicherheit, Um Straftaten gegen Leib und Leben erfolgreich zu verhindern, braucht es die richtigen Mittel. Die elektronische Fußfessel hilft auf innovative Weise, das Sicherheitsniveau zu erhöhen. Die wichtigsten Informationen im Überblick, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/08/2017-08-09-fussfessel-kurz-erklart.html>, letzter Zugriff am 01. Februar 2018.

*Projekt Magazin*, o. A., Anforderungskatalog, <https://www.projektmagazin.de/glossarterm/anforderungskatalog>, letzter Zugriff am 01. Februar 2018.

*Reese, Birgit/Vogt, Marten, Deutscher Bundestag*, Aktueller Begriff, Kategorien des asylrechtlichen Schutzes in Deutschland, <https://www.bundestag.de/blob/399484/0eaad68b0a3fa65669f964738bac3f25/kategorien-des-asylrechtlichen-schutzes-in-deutschland-data.pdf>, letzter Zugriff am 31. Januar 2018.

*Schwind, Hans-Dieter*, Kriminologie und Kriminalpolitik, Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, Band 28, 23. Auflage, Kriminalistik, Heidelberg 2016.

*The Guardian*, Ministers plan big rise in use of electronic tags on offenders, 30. September 2011, <http://www.guardian.co.uk/society/2011/sep/30/electronic-tags-offenders>, The Guardian, letzter Zugriff am 01. Februar 2018.

*Weiße, André*, Asylrecht, 4. Auflage, Boorberg, Stuttgart 2017.

*Welte, H. P.*, Wegweiser Rechtsänderungen im Ausländerrecht, Kommentar zu aktuellen Gesetzesformen: AufenthG, AsylG und BeschV, Walhalla Fachverlag, Regensburg 2016.

*Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag* (Hrsg.), Definition des Begriffes "Gefährder", WD 3-3000-046/17, <https://www.bundestag.de/blob/503066/8755d9ab3e2051bfa76cc514be96041f/wd-3-046-17-pdf-data.pdf>, letzter Zugriff am 01. Februar 2018.

# Anhang

## I. Abbildungen

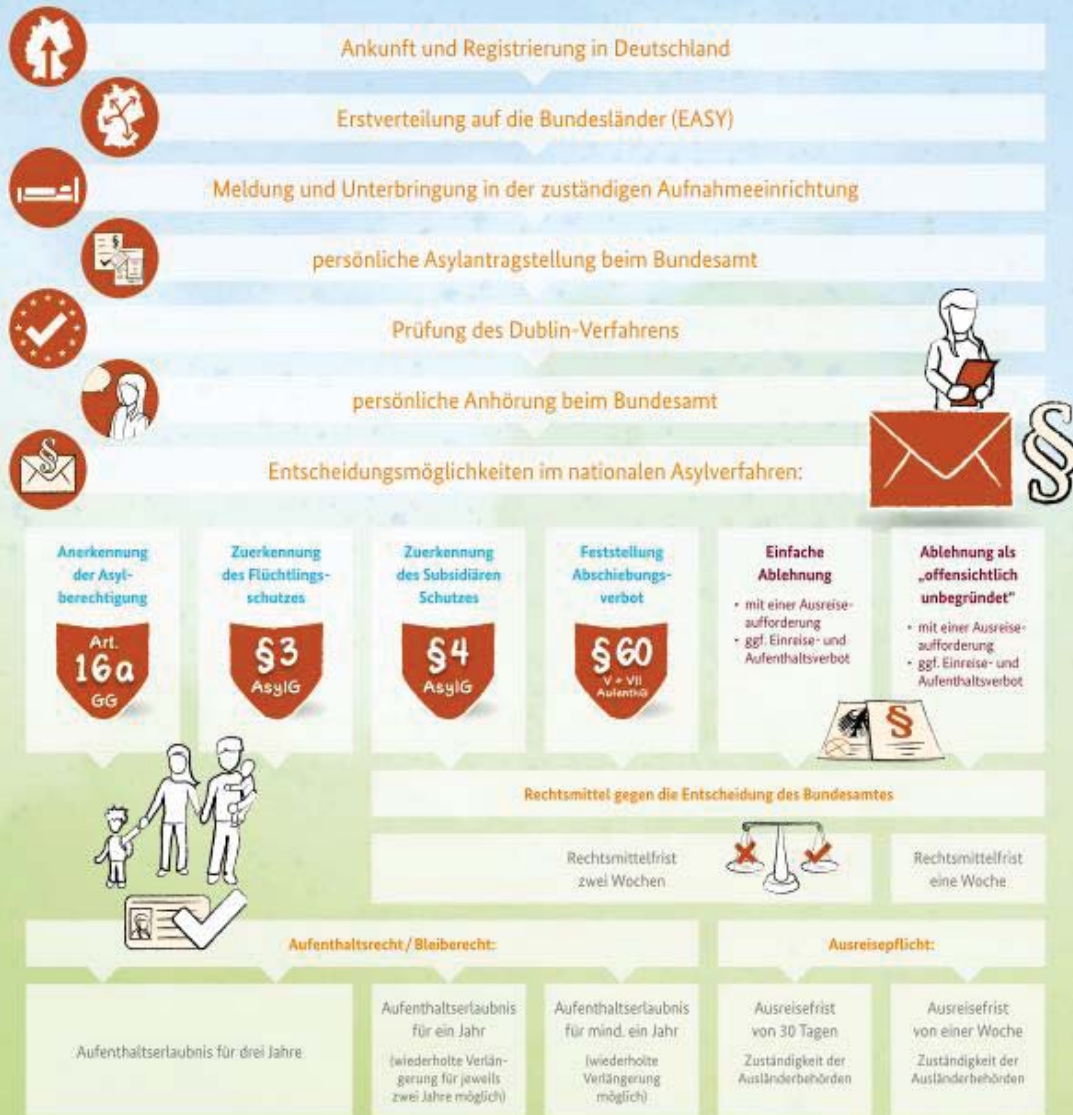
Tabelle 8: Anwendung und Organisation der Alternativen zur Abschiebungshaft

Alternativen zur Abschiebungshaft	Anwendung und Organisation	Betroffene Personengruppen	Gesetzliche Rahmenbedingungen
Meldeauflagen	<p>1) Die Verpflichtung, sich zur Aufenthaltsüberwachung regelmäßig bei der Ausländerbehörde zu melden.</p> <p>2) Ausländerbehörde muss benachrichtigt werden, wenn Bezirk f. mehr als 3 Tage verlassen wird.</p>	<p>1) Von zuständiger Behörde bestimmte Personen</p> <p>2) Alle ausreisepflichtigen Personen</p>	<p>1) § 46 Abs. 1 AufenthG und 46.1.4.1 AVwVAufenthG</p> <p>2) § 50 Abs. 4 AufenthG</p>
Verpflichtete Abgabe des Passes bzw. der Reisedokumente	Ausländerbehörde behält den Pass einer ausreisepflichtigen Person bis zum Moment der Ausreise ein. Polizeien der Länder u. Bundespolizei können Pass sicherstellen u. bei Übergabe der Grenzübertrittsbescheinigung bei der Ausreise wieder aushändigen; beglaubigte Passkopie wird der ausreisepflichtigen Person ausgehändigt.	Alle ausreisepflichtigen Personen, außer Angehörige der im Anhang 2 zur VO (EG) Nr. 539/2001 gehörigen Staatsbürger sowie von der Visumpflicht befreite Staatsbürger der sog. „Positivstaaten“ (Abl. EU 2001 Nr. L 81 S. 1).	<p>§ 50 Abs. 5 AufenthG</p> <p>Ausnahmen nach: AVwVAufenthG 50.6.2</p>
Aufenthaltsräumliche Bestimmungen (verschärfte Residenzpflicht)	<p>1) Beschränkung auf das Bundesland</p> <p>2) Verpflichtung, den Wohnsitz an einem von der Ausländerbehörde bestimmten Ort oder in einer bestimmten Unterkunft zu nehmen.</p> <p>3) Beschränkung auf den Bezirk der zuletzt zuständigen Ausländerbehörde</p> <p>4) Unterbringung in einer „Ausreiseeinrichtung“ (Bayern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein)</p>	<p>1) Alle ausreisepflichtigen Personen</p> <p>2) Alle ausreisepflichtigen Personen</p> <p>3) Bei gescheiterter Zurück- o. Abschiebung</p> <p>4) Ausreisepflichtige in den drei Ländern, sofern Kapazitäten vorhanden</p>	<p>1) § 61 Abs. 1 Satz 1 AufenthG</p> <p>2) § 46 Abs. 1 AufenthG und 46.1.4.4 AVwVAufenthG</p> <p>3) § 61 Abs. 1a i. V. m. § 60a Abs. 2a AufenthG</p> <p>4) § 61 Abs. 2 AufenthG</p>
Kaution	<p>1) Verpflichtung, betragsmäßig zu bezeichnende Mittel, die nicht für die Sicherung des absoluten Existenzminimums erforderlich sind, für die Finanzierung der Rückkehr anzusparen und hierzu auf ein von der Ausländerbehörde eingerichtetes Sperrkonto einzuzahlen.</p> <p>2) Seit Ende 2013 soll in Brandenburg u. a. geprüft werden, ob als mildere Maßnahme nicht auch „die Vereinbarung von Sicherheitsleistungen oder Garantien durch Vertrauenspersonen“ in Frage kommen (ähnlich Bremen)</p>	<p>1) Von zuständiger Behörde bestimmte Personen</p> <p>2) Nicht näher bestimmt</p>	<p>1) § 46 Abs. 1 AufenthG und 46.1.4.3 AVwVAufenthG</p> <p>2) Erlass Nr. 11/2013: Ausländerrecht Brandenburg, Erlass e13-05-01 Bremen</p>
Elektronische Fußfesseln	In Schleswig-Holstein wird die Einführung einer „elektronischen Aufenthaltsüberwachung“ angedacht, wobei nicht ausschließlich die „elektronische Fußfessel“ gemeint ist, sondern z. B. auch die „Verpflichtung zur telefonischen Meldung bei gleichzeitiger Stimmerkennung“ bedeuten könnte. Elektronische Fußfessel nur „im Einvernehmen der Ausländerin/des Ausländers“.	Nicht näher bestimmt	Innenministerium Schleswig-Holstein 2014a: 3ff
Bürgschaften	s. o. Kaution	s. o. Kaution	s. o. Kaution
Übergabe in den Verantwortungsbereich von Sozialarbeitern, Jugendämtern, Migrantenorganisationen oder anderweitigen NGOs	<p>1) Bundesweit: Unbegleitete Minderjährige meist in Obhut einer Jugendeinrichtung in Zuständigkeit des Jugendamtes gegeben</p> <p>2) NRW: Sofern bei einer Fortsetzungsprüfung der Abschiebungshaft nicht feststeht, ob die Abschiebung in den nächsten drei Monaten (un)möglich ist u. hat die inhaftierte Person eine Verzögerung nicht zu verschulden, kann eine Haftaufhebung veranlasst werden, u. a. wenn: „sich eine dritte Person, die das Vertrauen des Abschiebungsgefangenen und der Ausländerbehörde genießt (z. B. Seelsorger, ein im Rahmen der psychosozialen Betreuung Tätiger oder ein in der Abschiebungshaftanstalt bekannter ehrenamtlicher Betreuer), um die Belange der Betroffenen außerhalb der Haft kümmern will“. Weitere Voraussetzungen werden genannt.</p>	<p>1) Unbegleitete Minderjährige</p> <p>2) Abschiebungshäftlinge in Nordrhein-Westfalen, bei denen im Zuge einer Haftfortsetzungsüberprüfung festgestellt wird, dass nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, ob sie innerhalb von drei Monaten abgeschoben werden können und die bestimmte Voraussetzungen mitbringen (s. o.).</p>	<p>1) AVwVAufenthG 62.0.5 i. V. m. § 62 Abs. 1 Satz 3 AufenthG, § 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII</p> <p>2) 1.2.1 (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) i. V. m. 4.1 (Vorzeitige Beendigung der Haft) AHaftRL NRW v. 19.01.2009</p>
Verpflichtende Rückkehrberatung	Verpflichtung eine Rückkehrberatung in Anspruch zu nehmen.	Von zuständiger Behörde bestimmte Personen	§ 46 Abs. 1 AufenthG und 46.1.4.2 AVwV-AufenthG

Abb 1: Mögliche Alternativen zur Abschiebungshaft.<sup>213</sup>

<sup>213</sup> Grote, *Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland*, 40.

## Ablauf des deutschen Asylverfahrens<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Vereinfachte Darstellung eines Asylverfahrens einer volljährigen Person. Nicht jede theoretische Variante eines Einzelfalls ist dargestellt. Stand: Juli 2016

Abb. 2: Schema Ablauf des deutschen Asylverfahrens.<sup>214</sup>

<sup>214</sup> BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Publikationen - Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland.

Tabelle 11: Kosten der Abschiebungshafteinrichtung pro Abschiebungshäftling pro Tag (2011)

Abschiebungshafteinrichtung	Kosten pro Häftling pro Tag (2011)
Baden-Württemberg <sup>1</sup>	ca. 124 €
Bayern (JVA München)	ca. 75 €***
Berlin (Polizeigewahrsam Berlin-Köpenick) <sup>2</sup>	ca. 65 €*
Brandenburg (Abschiebungshafteinrichtung Eisenhüttenstadt)	ca. 194 €; 64-239 €**
Bremen (Polizeigewahrsam Bremen) <sup>3</sup>	ca. 42 €***
Hamburg (JVA Hamburg-Billwerder, Männer) <sup>4</sup>	ca. 110 €***
Hessen (JVA Frankfurt am Main I) <sup>5</sup>	ca. 87 €
Mecklenburg-Vorpommern (JVA Bützow, Männer)	ca. 90 €
Niedersachsen (JVA Hannover)	ca. 107 €
Nordrhein-Westfalen (JVA Büren und Düsseldorf)	ca. 80 €
Rheinland-Pfalz (Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige in Ingelheim am Rhein)	ca. 91 €
Sachsen (Durchschnitt aller Abschiebungshafteinrichtungen) <sup>6</sup>	ca. 85 €
Sachsen-Anhalt (JVA Volkstedt)	ca. 71 €
Schleswig-Holstein (Abschiebungshaft Rendsburg)	ca. 162 € (2010)****
Thüringen (JVA Goldlauter)	ca. 96 € <sup>14</sup>

Quellen: Deutscher Bundestag 2012b: 160ff;

Abb. 3: Kosten der Abschiebungseinrichtungen pro Abschiebungshäftling pro Tag 2011.<sup>215</sup>

Stand 31.12.2013	Abschiebungshafteinrichtung in JVA*	Spezielle Abschiebungshafteinrichtung
Baden-Württemberg	JVA Mannheim*	
Bayern	JVA Nürnberg und JVA München (beide Januar 2014 geschlossen)	JVA Mühldorf am Inn (seit Januar 2014)
Berlin		Abschiebungshafteinrichtung Berlin Köpenick
Brandenburg		Abschiebungshafteinrichtung Eisenhüttenstadt**
Bremen		Polizeigewahrsam Bremen und Ortspolizeibehörde Bremerhaven
Hamburg	JVA Hamburg-Billwerder (Männer)**	
Hessen	JVA Frankfurt	
Meckl.-Vorpommern	JVA Bützow (Männer)**	
Niedersachsen	JVA Hannover	
Nordrhein-Westfalen	JVA Büren	
Rheinland-Pfalz		Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige in Ingelheim am Rhein
Saarland***	-	-
Sachsen	JVA Dresden (Männer, bis Ende 2013)	
Sachsen-Anhalt	JVA Volkstedt (Männer) u. JVA Halle (Frauen)	
Schleswig-Holstein		Abschiebungshafteinrichtung Rendsburg (Männer)**
Thüringen	JVA Goldlauter (Männer)**	

Abb. 4: „Formen der Abschiebungshafteinrichtungen in den Bundesländern Stand 2013“<sup>216</sup>

<sup>215</sup> Grote, *Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland*, 50.

<sup>216</sup> *Ebd.* 31.

	Gesetzliche Vereinbarkeit	Transparenz & Kontrolle	Praktische Durchführbarkeit	Effektivität	Vermeidung von Stigmatisierung
<b>Kaution</b>	++	+	++	+	++
<b>Wohngruppen</b>	+	++	-	+	0
<b>Elektronische Aufenthaltsüberwachung mittels Fußfessel</b>	++	+	-	++	--
<b>Anpassung der gesetzlichen Grundlagen</b>					
<b>Milderes Mittel</b>	++	++	0	0	++
<b>Verfahrensbeschleunigung</b>	++	++	+	++	-
<b>Ableistung von Arbeit</b>	+	++	+	++	+
<b>Sanktionsmöglichkeiten</b>	+	++	+	+	0

++	+	0	-	--
Trifft voll zu	Trifft teilw. zu	Neutral	Trifft wenig zu	Trifft nicht zu

Abb. 5: Angewandtes Anforderungsprofil zum Thema Alternativen und gesetzliche Anpassungsmöglichkeiten zu Abschiebungshaft.

## **II. Experteninterview mit dem Leiter der Unterbringungsanstalt für Ausreisepflichtige in Büren (NRW) Dr. Nicolas Rinösl vom 19. Juli 2017**

1. Wie beschreiben Sie die Entwicklung des Abschiebungshaftverfahrens und die praktische Umsetzung der Abschiebungshaft seit Mai 2015? Ist ein starker Anstieg der Ausreisepflichtigen in Abschiebungshaft zu verzeichnen?

5 Der Monat Mai 2015 stellte eine Zäsur dar und ist gleichzeitig auch der Zeitpunkt, in dem die Einrichtung neu eröffnet wurde. Auslöser war die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, welcher für Deutschland die Trennung zwischen Abschiebungshaft und Strafhaft verpflichtend vorsah. Zuvor wurden in der JVA die Abschiebehaft und Strafhaft gleichzeitig vollzogen. Seit Anfang  
10 2015 ist die Unterbringungsanstalt organisatorisch unter „neuer Flagge“, als Teil der allgemeinen inneren Verwaltung. Bei der Bezirksregierung Detmold wurde ein neues Dezernat 29, „Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige“ errichtet. Seit Mai 2015 wurde Justizpersonal übernommen und der damalige Anstaltsleiter ist aus der Justiz in den Bereich der inneren Verwaltung  
15 übergetreten und hat die Leitung der Unterbringungsanstalt, bis zum Anfang dieses Jahres, als Dezernatsleiter übernommen. Der Beginn war zunächst relativ ruhig. Baulich ging man davon aus, irgendwann bis zu 175 Personen unterbringen zu können, soweit hierfür die personellen Voraussetzungen geschaffen würden

20 Bis Ende 2016 bewegte sich die Zahl der untergebrachten Ausreisepflichtigen zwischen 50-60, manchmal weniger. Dies war relativ problemfrei zu handhaben. Es entwickelten sich zwischen den Untergebrachten hin und wieder kleinere Reibereien, mit welchen relativ einfach umzugehen war.

Der Anschlag in Berlin 2016 stellte eine weitere erhebliche Zäsur dar, danach  
25 ist auf die Ausländerbehörden großer nicht nur öffentlicher Druck ausgeübt worden, so dass gefordert wurde, eine erheblich größere Personenanzahl abzuschicken und Sorge zu tragen, dass die Personen bei denen die Ausreisepflicht vollziehbar besteht, diese Pflicht ggf. mittels Abschiebehaft durchzusetzen. Hinzugekommen ist auch die Veränderung der Herkunft und des Klientels. Vielfach stammen die Ausreisepflichtige aus dem Balkanbereich. Ein starker Anstieg aus dem nordafrikanischen Raum ist erkennbar. Seit Anfang 2017  
30 ist die Anzahl der Untergebrachten von zuvor 40-60 Ausreisepflichtigen hin zu

derzeit fast 125- 140 Ausreisepflichtigen gestiegen. Damit ist personell die Kapazitätsgrenze erreicht, baulich könnten bis 175 aufgenommen werden. Problematisch ist die Sicherstellung des personellen Bedarfs und der Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung. Vor diesem Hintergrund kommt es zu einem Anstieg der Anforderungen mit einer erwähnenswerten Veränderung der schwierigeren Klientel. Beispiele: Zu Beginn bestand eine Frauenabteilung mit einer Belegung von zumeist 3-5 Frauen unterschiedlicher Herkunft, welche vollkommen unproblematisch war mit für den Vollzug sehr einfach zu behandelnden Menschen. Die Ausreisepflichtigen vom Balkan, die seinerzeit immer einen maßgeblichen Anteil der Untergebrachten ausmachten, werfen im Durchschnitt weniger vollzugliche Probleme auf, als andere Gruppen. Derzeit befinden sich knapp 70-80% Personen nordafrikanischer Herkunft in Büren, welche erhebliche Respektprobleme und wenig Akzeptanz staatlicher Hoheitsmaßnahmen zeigen. Sie sind zumeist zwischen 18- 30 Jahr alt. Teils bestehen erhebliche Abhängigkeitsprobleme, dies macht nunmehr den Vollzugsalltag deutlich schwieriger, als noch zu Ende letzten Jahres (2016). Hierauf muss das Vollzugspersonal mit hohem Einsatz reagieren. Auch gibt es einen Arzt, welcher erfreulicherweise eine suchtmedizinische Zusatzqualifikation aufweist, wodurch die UfA an sich gut aufgestellt ist. Gleichwohl ist die allgemeine Vollzugssituation schwierig. Der Unterschied zum Justizvollzug besteht darin, dass die Personen in der JVA eine längere Perspektive haben und sich mit der Inhaftierung arrangieren müssen Entsprechend negative Verhaltensweisen können zu disziplinarischen Maßnahmen führen. Während die durchschnittliche Unterbringung in Abschiebungshaft ca. 30 Tage beträgt, so dass kein Anreiz für ein Einfügen in das System besteht, werden Häftlinge in der JVA für längere Zeit inhaftiert und haben eine Eigenmotivation, sich in dem System JVA zu integrieren. Im Abschiebungshaftvollzugsgesetz gibt es keine Disziplinarmaßnahmen, dieses Gesetz geht davon aus, dass die Personen, ausschließlich ihrer Ausreisepflicht nicht nachgekommen sind. Unberücksichtigt bleibt dabei, dass es viele Ausreisepflichtige mit krimineller Vergangenheit, respektlosem Verhalten und Gewaltpotential gibt. In der Gesamtbetrachtung und in Verbindung mit den deutlich liberaleren Vollzugsregelungen (u. a. geöffnete Türen) wirkt sich dies sogar teilweise stärker negativ aus als im Strafvollzug.



Abschiebungshaft stellt die Endstation vor der Abschiebung dar, welche in der Regel um jeden Preis verhindert werden soll, und entsprechend wird das persönliche Verhalten nicht angepasst. Verstärkt aufgetreten sind unterschiedlichste Problematiken in den letzten 6 Monaten.

Wünschenswert wäre es in diesem Zusammenhang das Abschiebungshaftvollzugsgesetz nunmehr "nach zu justieren". Das Abschiebungshaftgesetz NRW ist 2015 in Kraft getreten und kann als „lex Büren“ bezeichnet werden, da Büren die einzige Unterbringungsanstalt in NRW ist. Das Gesetz ist dahingehend stark ausgelegt, dass besondere Maßnahmen nur dann getroffen werden können, wenn die Sicherheit und Ordnung der Einrichtung gefährdet sind. Jegliche Einschränkungen der besonderen, durch Gesetz vorgesehenen Freiheiten im Vergleich zum Justizvollzug muss damit begründet werden. Für einige alltägliche Vollzugsprobleme sieht das Gesetz keine Regelung/ Handhabung vor. Beispielsweise in Fällen in denen das Klientel kritische Kontakte nach Außen pflegt oder Besitz von Bargeld das Handeltreiben innerhalb der UfA ermöglicht, was insbesondere in Bezug auf Suchtmittel problematisch ist. Durch die Veränderungen des Klientels (Zunahme von Aggressivität, Abhängigkeiten, Respektlosigkeit, fehlendes Verständnis von Regeln des täglichen Lebens usw.) bedarf es daher einer Gesetzeserweiterung von (Eingriffs-) Maßnahmen. Zu beachten bleibt, dass keine vollständige Angleichung zur Strafhafte stattfinden darf, da Abschiebungshaft eben keinen Strafcharakter erhalten darf. Die notwendigen Beschränkungen müssen vor allem auch dem Schutz der Ausreisepflichtigen dienen, welche sich korrekt verhalten sowie dem Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

2. Werden künftig mehr Abschiebungshaftplätze zur Verfügung stehen bzw. sind in NRW weitere Unterbringungsanstalten geplant?

In Deutschland gibt es 6 Unterbringungsanstalten, die UfA Büren ist die größte. Andere Bundesländer planen weitere Abschiebehaftanstalten. Daneben bestehen teilweise, z. B. in Hamburg, Einrichtungen ausschließlich für Abschiebegewahrsam.

100 3. Findet ein reger Erfahrungsaustausch zwischen den Unterbringungs-  
anstanen (in anderen Bundesländern) statt?

Ein reger Austausch ist gewünscht, bislang wurde jedoch noch nichts Konkretes veranlasst. Sinnvoll erscheint ein Erfahrungsaustausch insbesondere aufgrund spezifischer Problematiken und Abgrenzungen zum Strafvollzug.

105 4. Wie lange beträgt die tatsächliche Dauer der Unterbringung der Ausreisepflichtigen im Durchschnitt? Besteht eine starke Differenz zwischen Theorie und Praxis?

Die durchschnittliche Unterbringungsdauer beträgt ungefähr 26-30Tage. Fälle, in denen die maximale Haftbeschluss Dauer von 3 Monaten erreicht wird und eine Verlängerung herbeizuführen ist, sind selten. Besonders zu betonen ist, dass die allermeisten Fälle der Verlängerungen nicht den Ausländerbehörden zuzuschreiben sind. Die Ausländerbehörde erhält nur einen Haftbeschluss, wenn besondere Voraussetzungen gegeben sind, welche dem Gericht schon bei Haftantrag dargelegt werden müssen und ein plausibler Zeitkorridor benannt wird, der erforderlich ist, um Ersatzpapiere zu bekommen, vom Aufnahmeland entsprechende Informationen zu erhalten, einen Flug zu buchen und die Begleitung einzurichten. Anderenfalls liegt kein Haftgrund vor und ein Haftbeschluss wird nicht erteilt. Sollte über 3 Monate hinaus eine Haftverlängerung erforderlich sein, so hat das in den meisten Fällen den Hintergrund, dass in der Planung etwas schiefgelaufen ist, wobei die Ausländerbehörden mittlerweile hinreichend Erfahrung haben, welcher Zeitrahmen erforderlich ist. Häufiger ist jedoch der Fall, dass das Scheitern der Abschiebung in der Person des Abzuschiebenden liegt, beispielsweise aufgrund von Abschiebeverweigerung (Randale zum oder am Flughafen usw.)

125

5. Wie hoch sollte die maximale Höchstdauer der Abschiebungshaft Ihrer Auffassung nach sein?

Der bestehende Praxiswert ist im vertretbaren Rahmen, da nicht außer Acht gelassen werden darf, dass die Abschiebungshaft „ultima ratio“ ist, die Auffor-

130 derung zur freiwilligen Ausreise vorausgegangen ist und dieser nicht nachge-  
kommen wurde. Sie sollte so bemessen sein, dass, wenn eine Ausländerbe-  
hörde vernünftig, zügig und nach Kräften arbeitet, die erforderliche Zeit erhält,  
die notwendig ist, um die Ausreiseverpflichtung tatsächlich durchzusetzen.  
Das ist nicht an einer fixierten Tageshöchstzahl festzumachen, sondern mei-  
135 nes Erachtens inhaltlich maßgebend. Sollte eine Höchstzahl bestimmt werden,  
so müsste länderspezifisch ermittelt werden, wie viel Zeit eine Ausländerbe-  
hörde im schlechtesten Fall benötigt, um die erforderlichen Schritte zu erwir-  
ken.

Häufig sind längere Verweildauern auch dadurch verursacht, dass die nordaf-  
140 rikanischen Länder, vor allem Algerien und Marokko, die derzeit am stärksten  
vertretenen Nationalitäten in der Einrichtung, keinen Übereinkommen zustim-  
men, dass z. B. Sammelabschiebungen möglich sind. Die vorbenannten Län-  
der verweigern diese und lassen nur Abschiebungen über Linienflüge mit ma-  
ximal zwei Ausreisepflichtigen pro Flug zu. Hier reagieren insbesondere auch  
145 die Piloten sehr sensibel und versagen im Zweifel die Mitnahme, wenn randa-  
liert oder Randalen nur angekündigt wird, um eine Abschiebung zu verhindern,  
um die vielen zahlenden Passagiere an Bord nicht zu gefährden oder zu ver-  
ärgern.

Anders ist die Zusammenarbeit zum Beispiel mit dem Westbalkan, nach dort  
150 werden Sammelabschiebungen zugelassen, so dass ganze Flugzeuge be-  
setzt werden können. Hier spielt eine Menge an praktischen Erwägungen zu-  
sammen. Erschwerend sind auch die Zuständigkeitsregelungen. Die Auslän-  
derbehörden sind auf kommunaler Ebene verortet, für die grundsätzlichen  
Bleibeentscheidungen und außenpolitische Fragen, wie dem Umgang mit den  
155 Aufnahmeländern ist der Bund zuständig. Das bedeutet, wenn Druck auf die  
Ausländerbehörden gemacht wird, können diese immer nur so viele Abschie-  
bungen durchführen, wie der Bund Grundlagen geschaffen hat im Kontakt mit  
den aufnehmenden Heimatländern. Die Begleitung während des Fluges wird  
in der Regel durch die Bundespolizei erfolgen, so dass auch hier die Zustän-  
160 digkeit dem Bund obliegt und Personal von dort zur Verfügung gestellt werden  
muss. Durch die vielen verschiedenen beteiligten Instanzen, muss eine gute  
Zusammenarbeit stattfinden, was in der Regel relativ gut funktioniert. Kommu-  
nen und Länder würden es jedoch begrüßen, wenn der Bund es schafft mit

den Aufnahmeländern eine Vereinbarung zu treffen, dass die Abschiebung  
165 nicht nur mit geringen Personenanzahlen erfolgen können, sondern in einen  
Charterflieger, wie es auch mit den Aufnahmeländern des Westbalkan erfolgt.  
Dies würde sich nicht zuletzt auch auf die Dauer der Abschiebehaft auswirken,  
da de facto mehr Abschiebungen stattfinden können und selbst wenn Verwei-  
gerungsversuche unternommen werden, eine schnellere Abschiebung erfol-  
170 gen kann.

6. Es ist ein Beirat eingerichtet worden, wie effektiv ist die Umsetzung der  
Anregungen und Verbesserungsvorschläge? Wird die Kommunikation  
mit dem Beirat von den Ausreisepflichtigen gut angenommen?

175 Der Beirat ist ein gesetzliches Konstrukt, welches auch in jeder JVA besteht.  
Er setzt sich zusammen aus den im Landtag vertretenen politischen Parteien,  
plus Flüchtlingshilfevereinigungen, Kirchen und der Gemeinde Büren. Derzeit  
existiert kein Beirat, da er sich aufgrund der Landtagswahlen erst neu formie-  
ren muss. Das Bestehen des Beirats ist an die Amtszeit der Legislaturperiode  
180 des Landtages geknüpft. Wie der neue Beirat sich aufstellen wird, auch in Be-  
zug auf die Kommunikation mit den Untergebrachten, bleibt abzuwarten.

7. Sind Ihnen Fälle bekannt in denen Abschiebehaftanordnung aufgehoben  
und stattdessen Alternativen, wie beispielsweise elektronische  
Fußfessel o.ä. wendet wurden?

185 Nein, mir sind keine Fälle bekannt in denen alternativ auf elektronische Fuß-  
fesseln oder Zahlungen von Kautionen zurückgegriffen wurde. Meiner Mei-  
nung nach ist keine der Maßnahmen wirklich geeignet ist, um eine Ausreise  
tatsächlich zu sichern. Man muss sich klarmachen, dass die Ausreisepflichtigen  
„nicht zu verlieren haben“ und insbesondere die jungen Nordafrikaner das In-  
190 teresse haben, ein Leben hier in Deutschland zu führen und einen Bleibestatus  
zu bekommen. Im Zweifel nehmen sie ein illegales Verbleiben in Kauf, die  
elektronische Fußfessel oder eine Kautionszahlung, welche im Zweifel durch  
Dritte geleistet werden würde, könnte mit großer Sicherheit keine tatsächliche  
Ausreise sichern, so meine persönliche Einschätzung, da keine Fälle bekannt  
195 oder empirische Belege hierzu vorliegen.

8. Wie ist Ihre Einschätzung/ Erfahrung zur Effektivität der Abschiebungshaft? Befürworten Sie die vermehrte Nutzung von anderen kontrollierenden Maßnahmen?

Hier verweise ich auf die Frage zu Ziffer 7). Meiner Meinung nach wird die Abschiebungshaft das Mittel sein, das die Abschiebung tatsächlich sichert, um einer Person im Zeitpunkt der Abschiebung habhaft zu werden und um sie in ihr Heimatland zu überstellen. Wenn man eine Abschiebung sicher vollziehen möchte, so kommt man um die Abschiebungshaft nicht herum.

9. Ist die in den Medien stark thematisierte Verletzung der Persönlichkeitsrechte bei der Unterbringung der Ausreisepflichtigen vermeidbar? Wird die Abschiebungshaft in der Praxis als „ultima ratio“ verstanden oder bestehen Grauzonen?

Das Grundrecht der Freizügigkeit gem. Art. 2 GG steht hier dem Interesse des Staates an der Vollziehung der Ausreisepflicht entgegen. Da eine freiwillige Ausreise nicht besteht und wie bereits ausgeführt andere Alternativen eine erfolgreiche Abschiebung häufig nicht sichern können, ist die Einschränkung unter Berücksichtigung aller Aspekte gerechtfertigt. Hinzu kommt, dass die Ausreisepflichtigen hier in der Unterbringungsanstalt deutlich weniger eingeschränkt sind, was den Tagesablauf und die Möglichkeit der Freizeitgestaltung betrifft, als es in einer Justizvollzugsanstalt/ der Strafhaft der Fall ist. Der Strafcharakter fällt weg, auch wenn Einschränkungen wie nächtlicher Verschluss oder in der freien Tagesgestaltung bestehen. Anders als in der Strafhaft besteht die Möglichkeit, innerhalb eines großen Bereichs mit Außenbereich innerhalb von 15 Stunden alle Angebote zu nutzen, sich frei zu bewegen und Kontakt zu anderen Ausreisepflichtigen zu pflegen. Ebenso können eigene Handys mit Internetzugang, Skype- Räume, Sportangebote (Fußball, Volleyball, Kraftraum, Billard usw.) uneingeschränkt genutzt werden. Dies stellt einen großen Unterschied zur Strafhaft dar. Insbesondere die Handy- und Internetnutzung, sowie die Möglichkeit, jeden Tag in der Woche Besuch zu empfangen bietet breite Kommunikationsmöglichkeiten und ist somit ein großer Unterschied zur Strafhaft. Der Eingriff in die Freiheit wird unter Berücksichtigung der Möglichkeiten somit erträglich gemacht. Nach wie vor bestehen Einschränkungen in der Freizügigkeit, welche im Hinblick auf die Durchschnittsdauer der

230 Unterbringung von 26-30 Tagen, mit den zusätzlichen Freiheiten, die im Straf-  
vollzug nicht gegeben sind, gerechtfertigt werden können, da im Endeffekt der  
freiwilligen Ausreisepflicht nicht nachgekommen wurde und auf diesem Wege  
eine Vollziehung der Ausreise sichergestellt werden kann.

235 Der hierin berücksichtigte Ultima Ratio- Gedanke und mögliche Alternativen  
werden bereits intensiv von den Gerichten geprüft, bevor ein Abschiebehaft-  
beschluss erlassen wird. Insbesondere ist vorher eine Aufforderung zu freiwill-  
240 ligen Ausreise ergangen. Zudem wird, sofern bekannt wird, dass der Haftgrund  
entfallen ist, der Haftbeschluss aufgehoben. Auch die Unterbringungseinrich-  
tung tritt in solchen Fällen in Kontakt mit der Ausländerbehörde und weist auf  
Veränderungen und den eventuellen Wegfall des Haftgrundes hin. Durch die  
240 eigene fortlaufende Prüfung der Haftvoraussetzungen und die Weitergabe von  
Informationen an die Ausländerbehörden trägt die Unterbringungseinrichtung  
dem Ultima Ratio- Gedanken ebenfalls Rechnung.

Hiermit stimme ich, Dr. Nicolas Rinösl, Leiter der Unterbringungsanstalt für  
Ausreisepflichtigen in Büren Bezirksregierung Detmold, der Verwendung des  
245 obigen Gedankenprotokolls des Interviewgesprächs vom 19.07.2017 in der  
Masterarbeit zu und bestätige die Richtigkeit der Niederschrift.



---

Dr. Nicolas Rinösl

Büren, 02.11.2017

### **III. Eidesstattliche Versicherung**

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Masterarbeit selbstständig verfasst habe und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel verwendet habe.

Die Stellen der Masterarbeit, die anderen Quellen im Wortlaut oder dem Sinn nach entnommen wurden, sind durch Angaben der Herkunft kenntlich gemacht.

Essen, 06. Februar 2018

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Pina'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'J' and a stylized 'Pina'.