

Abschiebungshaft – ein rechtsstaatliches Problem?

16 Jahre alt war Igor¹, als er sich nach dem Tod seiner Mutter – den Vater hat er nie kennengelernt – entschloß, die Ukraine zu verlassen, um in ein Land zu gehen, in dem er sich eine bessere Perspektive für sein Leben erhoffte. Zwei Monate nach seiner Ankunft in Deutschland wurde er bei einer Ausweiskontrolle ohne Paß und Visum angehalten und in die Abschiebungshaft gebracht. Damit fand seine Hoffnung, eine weiterführende Schule besuchen und studieren zu können, ein jähes Ende. Im Berliner Abschiebungsgewahrsam verbrachte er elf Monate unter gefängnisähnlichen Bedingungen. Die Verlängerung der Haft über sechs Monate hinaus war damit begründet worden, daß er anfangs eine falsche Heimatadresse angegeben und dadurch die Abschiebung zunächst verhindert und somit eine längere Bearbeitungszeit des Paßantrags verursacht habe. Eine Möglichkeit zur Ausbildung oder Arbeit erhielt der Jugendliche nicht. Besuche konnte er empfangen, allerdings war eine Begegnung nur in Besucherkabinen möglich, die durch eine Glasscheibe getrennt waren. Wann und wie seine Haft enden würde, wußte Igor nicht: Die einzige Gewißheit war, daß sie nach spätestens 18 Monaten enden werde – der nach dem Gesetz maximalen Dauer der Abschiebungshaft. Die Untätigkeit und Unsicherheit belasteten den Minderjährigen schwer; die Haft bedeutete eine Zermürbung für ihn, so daß er irgendwann hoffte, sie möge bald enden, egal wie. Während der Haft traten körperliche Beschwerden wie Gastritis, Kopf- und Zahnschmerzen, Hautausschlag und Verschlechterung des Sehvermögens auf. Der Sanitätsdienst ordnete jedoch keine ausreichende Behandlungen an, da er lediglich für akute, notfallartige Probleme ausgelegt ist und eine psychologische Betreuung in der Haft fehlt. Nachdem die Abschiebung innerhalb von elf Monaten nicht erfolgt war, wurde Igor schließlich entlassen. Nach der Haft traten depressive Verstimmungen auf, die bereits während der Inhaftierung zeitweise zu bemerken gewesen waren. Diese Beschwerden hatte der Jugendliche vor der Haft nicht gekannt:

„Ich war sechzehn, als ich inhaftiert wurde, und bin nach meiner Freilassung achtzehn geworden. Dazwischen war ich elf Monate in Haft. Deutschland hat mir ein Lebensjahr gestohlen.“

Betroffener Personenkreis – Haftbedingungen – Kriminalisierung

Die Erfahrungen und Erlebnisse von Igor in Deutschland sind kein Einzelfall: weder was die persönliche Situation, noch was die Motive für die Einreise oder die Umstände des Aufenthalts betrifft. Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst (JRS), dessen

Mitarbeiter als Seelsorger Zugang zu drei Abschiebungshaftanstalten haben, schätzt, daß etwa 40 000 Menschen in Deutschland pro Jahr zur Sicherung der Abschiebung inhaftiert werden. Offizielle bundesweite Zahlen liegen nicht vor.

1. Der von der Abschiebungshaft *betroffene Personenkreis* ist in jeder Hinsicht heterogen. Man begegnet dort nicht nur Menschen aus allen Erdteilen, sondern es bestehen auch große Unterschiede hinsichtlich der Umstände, die zur Inhaftierung geführt haben: Eine Gruppe bilden diejenigen, die sich erst seit kurzer Zeit in Deutschland befinden. Sie kommen als Flüchtlinge aus Krisengebieten wie Tschetschenien, Sudan und Sri Lanka; oder aus Ländern, in denen Menschenrechtsverletzungen und politische Gewalt an der Tagesordnung sind – wie Algerien, China oder Guinea. Andere werden durch schwere wirtschaftliche Krisen, korrupte Behörden oder mafiose Strukturen zur Migration gedrängt – etwa aus Albanien, Moldawien oder Weißrußland. Sie sind auf der Suche nach Sicherheit, einer Lebensperspektive und einer (zeitweiligen) Arbeitsmöglichkeit. Orientierungslos und ohne konkrete Anlaufstelle geraten sie leicht in Polizeikontrollen. Die Tatsache, daß sie dabei kein gültiges Visum vorweisen können, wird ab und zu von Behörden deutlicher wahrgenommen als ihr Asylbegehren. Eine weitere Gruppe von Inhaftierten wiederum lebte als Flüchtlinge oder Migranten schon viele Jahre in Deutschland, sei es zunächst legal, sei es ohne die erforderlichen Papiere, meist nach abgeschlossenem Asylverfahren, teilweise auch ohne ein solches durchlaufen zu haben.

In Haft genommen werden Minderjährige und Erwachsene, Frauen und Männer sowie Eltern von hier lebenden Kindern; es befinden sich unter den Betroffenen Flüchtlinge, Traumatisierte, Schwangere, chronisch Kranke und Körperbehinderte. Indirekt von der Haft betroffen sind auch Kinder, die von ihren Eltern getrennt werden, wenn diese inhaftiert werden. Da die Verhaftung die Menschen unvorbereitet trifft, führt sie oft zu schweren familiären und persönlichen Verwerfungen:

John etwa ist in Deutschland als Sohn afrikanischer Asylbewerber geboren. Seit der Vater die Familie verlassen hatte, sorgte die Mutter allein für das Kind. Es ging in die zweite Klasse. Eines Morgens wurde die Mutter im Wohnheim verhaftet und in Abschiebungshaft genommen, obwohl sie wie bisher in der Gemeinschaftsunterkunft lebte und von der Botschaft kein Dokument ausgestellt worden war, das die Ausreise ermöglichen würde. Der Junge wurde in ein Kinderheim in einer anderen Stadt gebracht und kam in die dortige Schule. Während der gesamten Haftdauer sah die Mutter ihren Sohn nicht, weil niemand die Fahrt für den Jungen organisierte und ihn in die drei Zugstunden entfernte Haftanstalt begleitete. Nach sechs Monaten kam die Mutter frei, weil die Abschiebung nicht möglich war. Zusammen mit dem Kind wurde sie erneut in einer anderen Stadt untergebracht, so daß John einen zweiten Schulwechsel erlebte. Seine schulischen Leistungen ließen stark nach, da er zunehmende Konzentrationsschwierigkeiten bekam.

2. Zu den *Haftbedingungen* ist zu sagen, daß die Unterbringung der Inhaftierten –

je nach Bundesland – in Justizvollzugsanstalten, teilweise gemeinsam mit Untersuchungs- oder Strafgefangenen, oder in speziellen Abschiebungshafteinrichtungen erfolgt. Seelsorger in der Abschiebungshaft bekommen häufig die Frage gestellt: „Warum bin ich im Gefängnis? Ich habe doch nichts verbochen!“ Aufgrund der gefängnisartigen Gebäude ist davon auszugehen, daß Abschiebungshaft auch von Außenstehenden als eine Art Strafvollzug betrachtet wird. Unter dieser Kriminalisierung leiden viele der Betroffenen, zumal wenn sie gemeinsam mit Straftätern auf derselben Etage oder gar in ein und derselben Zelle untergebracht sind.

Die Haftbedingungen in den einzelnen Anstalten sind sehr unterschiedlich. In vielem entsprechen sie denen einer Justizvollzugsanstalt, nur daß Vorzüge wie Sport-, Ausbildungs- und Arbeitsangebote, Freigang und Entlassungshilfe in der Regel entfallen. Teilweise lassen sich weniger enge Anstaltsordnungen finden, wobei der Gefängnischarakter letztlich immer beibehalten bleibt. Die Besuchsregelungen sind sehr unterschiedlich. Das Spektrum reicht von großzügigen Vorschriften in Form von weitgehend unbeschränkter Besuchszeit tagsüber bis hin zu restriktiven Regeln, die lediglich eine Stunde pro Monat vorsehen. Ebenso variiert auch die Einschlußweise, so daß sich in einem Fall die Betroffenen auf der Etage Tag und Nacht frei bewegen und im Gemeinschaftsraum Tischtennis spielen oder fernsehen können, in einem anderen Fall 23 Stunden am Tag in der Zelle eingeschlossen sind. Die soziale Betreuung ist in vielen Anstalten defizitär; ebenso kommt es immer wieder zu Problemen bei der medizinischen Versorgung.

3. *Wie lange* jemand inhaftiert ist, hängt stark vom Einzelfall, aber auch von den antragstellenden Behörden und Gerichten ab. Die in der Regel geringe durchschnittliche Haftdauer (z.B. 18 Tage in Berlin) täuscht darüber hinweg, daß in etlichen Fällen Personen sechs oder mehr Monate inhaftiert sind. Abschiebungshaft kann bis zu 18 Monaten dauern. Wenn Behörde und Gericht davon ausgehen, daß der Betroffene bei der Paßbeschaffung kooperiert, beträgt die maximale Dauer sechs Monate.

Abschiebungshaft ist keine Strafhaft, sondern lediglich ein Mittel der Verwaltungsvollstreckung, um die Ausreisepflicht durchzusetzen und die Abschiebung zu sichern. Als Eingriff in das Grundrecht auf Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG) ist sie im Einzelfall nur legitimiert, wenn sie den gesetzlichen Grundlagen entspricht, insbesondere Paragraph 57 AuslG. Hauptaugenmerk soll auf Paragraph 57 Abs. 2 S. 1 AuslG gelegt werden, da dies die häufigsten Haftfälle sind. Diese Vorschrift enthält fünf abschließende Haftgründe:

„Ein Ausländer ist zur Sicherung der Abschiebung ... in Haft zu nehmen, wenn

1. der Ausländer auf Grund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig ist,
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 oder
5. der begründete Verdacht besteht, daß er sich der Abschiebung entziehen will.“

Hauptsächlich Anwendung finden Nummer 1 und 5. Aufgrund der wenig detailierten Bestimmung lassen sie sich in pauschaler Weise zur Begründung von Haftbeschlüssen verwenden. Wer auch immer erst vor kurzem illegal nach Deutschland reiste, ohne Kontakte und finanzielle Mittel ist, seinen Ausreisewillen nicht klar genug bekundet – weil er zum Beispiel einen Asylantrag stellen will –, läuft Gefahr, daß ihm die Freiheit deswegen entzogen wird.

Eine nicht seltene Klage der Häftlinge, zumindest in einigen Bundesländern, ist das Informationsdefizit. Wenn sie in der Haftverhandlung ohne Anwalt und Beistand anwesend sind, bleiben sie oft im Unklaren darüber, welche Tatsachen für Haftantrag und Beschluß entscheidend waren, was irrelevant ist oder trotz Relevanz unbeachtlich blieb. Ihr Verstehen hängt davon ab, wie viel Zeit sich Richter für Erklärungen und Begründung der Entscheidung nehmen; die Tendenz ist in Zeiten knapper Kassen: wenig. Die Betroffenen werden während der Haftzeit oft weder über den Stand des Paßbeschaffungsverfahrens in Kenntnis gesetzt noch darüber, wie lange die Haft dauern wird. Teilweise erhalten sie einander widersprechende Auskünfte von ihrer Botschaft einerseits und den zuständigen Ausländerbehörden andererseits. Es liegt in der Natur der Sache, daß die Betroffenen auch darüber im Ungewissen bleiben, wie die Haft enden wird – mit der Entlassung oder der Abschiebung. Diese Ungewißheit verursacht große Spannungen beim einzelnen und prägt die Atmosphäre. Es entsteht dadurch bei den Inhaftierten der Eindruck, Behörden und Gerichte hielten bewußt Informationen zurück, um sie durch die Unklarheit zu verunsichern und dadurch zur „Kooperation“ zu bewegen.

Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen sowie antirassistische Initiativen haben sich, was die gesellschaftliche und politische Behandlung des Themas angeht, die Arbeit in der Abschiebungshaft zueigen gemacht. Gefordert wird von einem Teil dieser Organisationen und Gruppen die Abschaffung der Abschiebungshaft. Daneben aber finden sich Strömungen, die – ohne die Institution an sich in Frage zu stellen – deutliche Kritik an den aktuellen gesetzlichen Grundlagen sowie der Praxis dieser Haftart äußern: Weshalb darf ein Mensch nur eine Stunde pro Monat Besuch empfangen, wie das in bayerischen Abschiebungshaftanstalten der Fall ist, wenn er lediglich für die Abschiebung zur Verfügung stehen soll und zu diesem Zweck in ein Gefängnis gebracht wurde? Gefährdete es den Zweck der Haft, wenn er täglich Besuch bekäme? Was spricht dagegen, angesichts des verfassungs- und menschenrechtlichen Schutzes der Familie, Ehepaare oder Eltern mit ihren erwachsenen Kindern zusammen unterzubringen, statt sie auf mehrere Etagen oder gar Haftanstalten verteilt über Monate auf die Abschiebung warten zu lassen? Ist die Haftdauer von sechs und mehr Monaten angemessen? Kann das Interesse an der Durchsetzung der Ausreise es rechtfertigen, daß (Klein-)Kinder von ihren Hauptbezugspersonen getrennt werden, weil diese inhaftiert werden sollen? Ist es zu verantworten, daß Jugendliche inhaftiert und in gleicher Weise wie Erwachsene behandelt werden?

Eine Analyse der Stellungnahmen von Kirchen, kirchlichen Organisationen,

Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen sowie Wohlfahrtsverbänden zur Abschiebungshaft zeigt², daß übereinstimmend in einer Reihe von Punkten Änderungsbedarf angemahnt wird: bei den Haftgründen, der Haftdauer, der Inhaftierung bestimmter Personengruppen und den Haftbedingungen.

Einzelaktionen der oben genannten Gruppen, spektakuläre Initiativen der Häftlinge selbst, wie zum Beispiel ein kollektiver Hungerstreik im Berliner Abschiebungsgewahrsam im Januar und Februar 2003 sowie zahlreiche Selbstverletzungen bis hin zu Suizidversuchen werden von der medialen Berichterstattung durchaus aufgegriffen. Darüber hinaus jedoch werden Abschiebungshaft und die damit verbundenen rechtlichen Fragwürdigkeiten und menschlichen Schicksale nur selten in den Medien und gesellschaftspolitischen Debatten thematisiert. Betrachtet man beispielsweise die Diskussion um das Zuwanderungsgesetz, in das die Vorschriften über Abschiebungshaft unverändert übernommen wurden, so muß geradezu von einem Desinteresse am Thema gesprochen werden – zumindest bei den politisch Verantwortlichen. Zwar war im Koalitionsvertrag von 1998 noch vereinbart, daß die Dauer der Abschiebungshaft im Licht der Verhältnismäßigkeit geprüft werden solle. Auswirkungen auf die Debatte um den Gesetzentwurf hatte dies jedoch keine. Vorschläge wie Ausreisezentren oder Beugehaft als weitere Mittel, die Ausreisepflicht durchzusetzen, werden bedenkenlos neben die Regelung zur Abschiebungshaft gestellt, ohne daß die Rechtsstaatlichkeit und Effektivität der bereits existierenden Maßnahme geprüft würden.

Das Gebot der Verhältnismäßigkeit und der präventive Menschenrechtsschutz

Wer als Rechtsanwalt, Seelsorger, Sozialarbeiter oder Besucher mit Abschiebungshäftlingen zu tun hat, empfindet das Gefälle zwischen den rechtlichen und menschlichen Problemen einerseits und dem weitgehenden Schweigen darüber andererseits als sehr unbefriedigend. Denn hinter den oben anklingenden Fragen steht keineswegs „Gefühlsduselei“ von „Gutmenschen“. Angesprochen ist vielmehr zum einen ein elementares Prinzip unserer Rechts- und Gesellschaftsordnung: das Gebot der Verhältnismäßigkeit. Zum andern geht es um den präventiven Schutz von Grundrechten.

Abschiebungshaft steht, da Grundrechte davon berührt werden, in einem Spannungsverhältnis: Auf der einen Seite steht das Interesse, die Rechtsordnung durchzusetzen und dazu die Ausreisepflicht zu vollstrecken – letztlich also Rechtssicherheit zu schaffen; auf der anderen Seite stehen Grundrechte, vor allem das Freiheitsrecht. Vom Gesetz her selbst sind damit „rechtliche“ Konflikte angelegt, die gelöst werden müssen. Instrumente, um auf diese Konflikte eine Antwort im Sinn einer richtigen und gerechten Lösung zu finden, sind zum einen das Verfahren, das zum Haftbeschluß führt, zum andern das Verhältnismäßigkeitsgebot. Dieses ist

von Bedeutung bei Maßnahmen der staatlichen Gewalt, die in Rechte und Güter des einzelnen eingreifen; es verlangt, einen optimalen Zustand im Rahmen des rechtlich und tatsächlich Möglichen zu schaffen³.

Auch wenn ein Meinungsstreit darüber besteht, wo das Gebot rechtlich verankert ist – in der Gerechtigkeitsidee, den Grundrechten selbst oder im Rechtsstaatsprinzip: Es hat unstreitig Verfassungsrang⁴.

Trotz terminologischer Differenzen in der Rechtswissenschaft darf von der dreistufigen Struktur dieses Prinzips ausgegangen werden: Zunächst ist die Frage zu stellen, ob eine staatliche Maßnahme geeignet ist, ihren Zweck zu erreichen oder zu fördern (Geeignetheit). Weiterhin wird geprüft, ob der Zweck in gleichem Maß auch durch weniger einschneidende alternative Mittel erreicht werden könnte, die dann vorzuziehen wären (Erforderlichkeit). Abschließend sind die von der beabsichtigten Maßnahme berührten Interessen, Güter und Werte aller Betroffenen zu analysieren und die Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen (Proportionalität/Abwägung). Populär wird Letzteres mit dem Satz ausgedrückt, man solle nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen. Da die Verfassung sowohl den Gesetzgeber als auch die Exekutive und die Judikative bindet, ist von allen drei Gewalten das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Die Sachverhalte, in denen Haft als Maßnahme zur Sicherung der Abschiebung zweifelsfrei nicht *geeignet* ist, sind sicherlich gering. Eine solche Eindeutigkeit ist denkbar, wenn der Transport in das Herkunftsland unmöglich ist, weil Verkehrswege auf unabsehbare Zeit unterbrochen sind, oder ein Abschiebungsstopp in das betreffende Herkunftsland besteht. Die Geeignetheit der Haft erscheint jedoch auch dann fraglich, wenn eine Abschiebung in bestimmte Länder innerhalb von sechs Monaten regelmäßig nicht erfolgt, weil in diesem Zeitraum keine Paßersatzpapiere von den zuständigen Botschaften ausgestellt werden.

Die Frage, ob die Haft *erforderlich* ist, stellt sich zum Beispiel in dem Fall, wo sich eine Person mit großer Wahrscheinlichkeit erst seit kurzem in Deutschland befindet und zum Ausdruck bringt, daß sie auf der Suche nach Schutz kam. Oft scheint es purer Zufall zu sein, ob jemand an die richtige Stelle geriet und deshalb rechtzeitig seinen Asylantrag stellte und in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht wird oder ob er zuvor in eine Kontrolle geriet und als Ausreisepflichtiger inhaftiert wird.

Die Frage der *Proportionalität* oder *Abwägung* ist besonders heikel. Sie spielt insbesondere im Hinblick auf die Haftdauer und den von der Haft betroffenen Personenkreis eine Rolle. Überwiegend findet in der rechtswissenschaftlichen Literatur ein mehrpoliges Verständnis des Gebots der Proportionalität Zustimmung⁵: Es geht um die Relation zwischen Zweck *und* Mittel. Weder Kollektivinteressen noch der Staatsschutz können als Zweck so absolut gesetzt werden, daß jedes Opfer dafür von vornherein hinzunehmen ist. Dafür spricht das anthropozentrische Staatsverständnis, wie es in Art. 1 Abs. 1 GG mit dem Hinweis auf die Unantastbarkeit der Menschenwürde zum Ausdruck kommt⁶. Das Mittel muß also stets in die Abwägung mit

einfließen. Umgekehrt wird jedoch aktuell im Zusammenhang mit der Frage, ob Folter zur möglichen Rettung von Leben zulässig sei, darauf hingewiesen, daß die Untastbarkeit der Menschenwürde als Grundsatz unabänderlich ist. Daraus leitet zum Beispiel der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, Winfried Hassemer, ab, daß auch in Extremsituationen das Folterverbot nicht gegen ein anderes Rechtsgut abgewogen werden dürfe. Die Würde des Menschen sei abwägungsfest. Eine Verletzung der Menschenwürde darf somit nach dieser Ansicht nie Mittel zu einem Zweck sein – um langfristig das Leben-Können in einer Rechtsordnung nicht zu gefährden und zu zerstören, wie Hassemer begründet⁷.

Ein zweites im Zusammenhang mit der Proportionalität diskutiertes Problem ist der Abwägungsmaßstab: Gibt es eine feste Rangordnung der abzuwägenden Faktoren oder zumindest Vermutungen zugunsten einzelner Güter, Werte und Interessen? Oder verlangt jeder Fall eine neue, eigene Bewertung der jeweils konkreten Umstände, die miteinander ins Verhältnis zu setzen sind? Weder in der obergerichtlichen Rechtsprechung noch in der Literatur wird vertreten, daß es eine einzige definitive Rangfolge gibt, der sich statisch entnehmen läßt, welches Rechtsgut zugunsten eines anderen zu weichen hat bzw. eingeschränkt werden darf. Es müssen somit stets im jeweiligen Einzelfall die betroffenen Interessen und Güter bewertet und ins Verhältnis zueinander gesetzt werden. Um diesen Abwägungsvorgang zu erleichtern, werden Strukturierungshilfen angeboten. Dazu gehört die Regel, daß die Wichtigkeit der Erfüllung eines Prinzips um so größer sein muß, je mehr ein anderes beeinträchtigt bzw. nicht erfüllt wird⁸. Für wie wichtig ein Prinzip eingestuft wird, ist damit allerdings noch nicht gesagt.

Eine andere Leitlinie bei der Bewertung kann der Sozialethik, insbesondere den Überlegungen zur Nachhaltigkeit, entnommen werden: Grundfrage ist hierbei, ob eine Maßnahme reversible oder irreversible Konsequenzen hat, wobei vorzugsweise reversible Folgen in Kauf genommen werden sollen. Dahinter steht das Interesse am Erhalt der Natur und der Respekt vor der Integrität des Menschen. Selbst ein guter Zweck kann dementsprechend kein Mittel rechtfertigen, das irreversible Folgen nach sich zieht.

Diese Ansätze zeigen, daß die Bewertung im Einzelfall nicht völlig subjektiv anhand des Erlebnis- und Wertehorizonts des jeweiligen Beamten oder Richters erfolgen kann bzw. danach, welche Wichtigkeit die tangierten Rechte für das betroffene Individuum haben. Vielmehr müssen Entscheidungen zwischen mehreren Alternativen objektivierbar und in einem (verfassungs-)rechtlichen Boden verankert sein.

Welche Interessen sind es nun, die durch die Haft berührt werden, und wie sind diese zu werten? Eine für alle Fälle gültige und umfassende Antwort kann hier nicht gegeben werden. Es können jedoch – ausgehend von praktischen Erfahrungen mit der Abschiebungshaft – abstrakte Konstellationen beschrieben werden, um ins Bewußtsein zu rufen, welche Rechte und Güter typischerweise im Spiel sind.

Auf der einen Seite steht – durch den Gesetzestext vorgegeben – der Zweck der

Haft: die Abschiebung, um die Ausreisepflicht und damit die Rechtsordnung durchzusetzen. Auf der anderen Seite steht ein bis zu 18 Monate dauernder Freiheitsentzug. Es hieße jedoch, die Augen vor den Fakten zu verschließen, wenn der Freiheitsentzug isoliert betrachtet wird. Denn mit der Haft verbunden sind weitere massive Einschränkungen, die zu Grundrechtsverletzungen führen können, was in etlichen Fällen auch tatsächlich geschieht: Es besteht in der Haft für die Betroffenen eine Gesundheitsgefährdung, einerseits durch die psychische Belastung, andererseits durch späte oder unzureichende medizinische Versorgung und die Schwierigkeiten bei der freien Arztwahl. Je länger die Haft dauert, umso größer wird die Gefahr für die Gesundheit. Sie steigt – und dies ist zu berücksichtigen –, wenn der Betroffene sich bereits in einer psychisch oder physisch labilen oder anfälligen Verfassung befindet, wie dies bei chronisch Kranken, Traumatisierten, Jugendlichen in der Entwicklung oder Schwangeren grundsätzlich angenommen werden muß. Bei letzteren ist zu bedenken, daß nicht nur die werdende Mutter, sondern auch das Ungeborene Schaden nehmen kann. Beispiele belegen, daß dies keine bloß theoretischen Ausführungen sind.

Bei Minderjährigen ist außerdem das Kindeswohl zu beachten, das unabhängig von der Staatsangehörigkeit ein allen Minderjährigen zukommendes Gut ist. Eingeschränkt wird durch die Haft weiterhin das Familienleben, soweit es sich nicht um Alleinstehende handelt. Zu denken ist daran, daß inhaftierte Mitglieder einer Familie, aber auch Eltern und ihre anderweitig untergebrachten Kinder auseinandergerissen werden. Schließlich ist in die Waagschale zu werfen, daß es an sinnvollen Beschäftigungsmöglichkeiten mangelt. Der Alltag in der Haft ist eintönig, da es meistens an Arbeits- oder Fortbildungsangeboten oder sonstigen Aktivitäten fehlt. Kommunikation und soziale Kontakte mittels Besuch oder Telefon sind zwar zumindest im Prinzip möglich, werden aber je nach Haftanstalt massiv beschränkt. Beispiele zeigen, daß selbst die Post kontrolliert wird.

Politik der Abschreckung?

Diese Zusammenschau macht deutlich: Je mehr der genannten Güter und Interessen in einem Einzelfall zusammentreffen und je länger die Haft dauert, um so fragwürdiger wird sie – bis dahin, daß sie unangemessen wird, weil der Zweck zu gering wiegt. Mancher Haftantrag und Haftbeschuß rufen den Eindruck hervor, als würden jugendliches Alter, der Gesundheitszustand und die familiären Verhältnisse gar nicht oder kaum beachtet, die Abschiebung als Ziel aber über alles erhoben werden. Auf diese Weise wird Abschreckungspolitik betrieben, aber nicht Recht verschafft.

Es bleibt noch ein Problem im Zusammenhang mit der Frage nach der Verhältnismäßigkeit, das, wie oben erwähnt, im Koalitionsvertrag von 1998 anklang: Welche maximale Haftdauer ist dem Zweck der Abschiebungshaft angemessen? Wie lange darf das hohe Gut der Freiheit einem Menschen entzogen werden, um zu er-

reichen, daß sein Aufenthalt in Deutschland beendet wird? Sind 18 Monate das richtige Maß? Die Rechtsordnung gibt eine Antwort auf die Frage. Ein Blick auf die anderen Arten der Sicherungshaft, wie zum Beispiel den Arrest zur Sicherung der Zwangsvollstreckung, zeigt, was als annehmbare Höchstdauer gesehen wird: sechs Monate. Ein Freiheitsentzug, der darüber hinausgeht, kann entsprechend auch bei der Abschiebungshaft nicht als angemessen betrachtet werden, um die Rechtsordnung durchzusetzen.

Kirchliche und andere Organisationen beantworten die Frage, ob 18 Monate angemessen sind, ebenfalls mit nein. Sie sind der Ansicht, daß drei Monate Abschiebungshaft das vertretbare Maximum sind⁹ und beziehen sich dabei auf ihre Beobachtung, daß sich nach diesem Zeitraum aufgrund der Belastungen durch die Haft oft die Persönlichkeit des Betroffenen negativ verändert, daß aggressive bzw. depressive Verhaltensweisen oder psychosomatische Streßsymptome auftreten.

Auf dieser Grundlage ist festzuhalten, daß Abschiebungshaft im Einzelfall unverhältnismäßig sein kann, die Regelung bezüglich der Haftdauer in jedem Fall unverhältnismäßig ist.

Präventiver Ansatz: Reduzierung der Haftdauer

Abschließend soll noch ein anderer, nämlich ein präventiver Ansatz entwickelt werden: Wie schon erwähnt, sind bei der Frage nach der Angemessenheit der Haft die konkreten Haftbedingungen und persönlichen sowie familiären Umstände des betroffenen Häftlings als Faktoren bei der Abwägung zu beachten. Diese Faktoren sind jedoch selbst Aspekte grundrechtlich geschützter Positionen. Mit zunehmender Dauer – denkt man an Jugendliche, gegebenenfalls schon nach wenigen Tagen – droht die Haft zum Beispiel auch das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit, das Kindeswohl, das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit oder das Postgeheimnis zu verletzen. Durch eine Reduzierung der Haftdauer kann diese Gefahr zwar gemindert, aber nicht völlig ausgeschlossen werden.

Hinzu kommt, daß selbst dann, wenn die Schwelle zur Menschenrechtsverletzung durch Gesetzesvorschriften selbst noch nicht überschritten wird, die Regelungen bezüglich Abschiebungshaft so gestaltet werden können, daß Grundrechtsverstöße im Einzelfall weitestgehend ausgeschlossen werden, ohne daß deshalb der Zweck der Haft ernstlich gefährdet wird. Die aktuellen Vorschriften und Haftbedingungen schöpfen diesen Spielraum bei weitem nicht aus.

Betrachtet man zum Beispiel den hohen Wert, der in Menschenrechtskatalogen und auch in der gesellschaftlichen Debatte Kindern und ihrer gesunden Entwicklung zuerkannt wird, spricht viel dafür, auf die Inhaftierung von Eltern(-teilen) zu verzichten, wenn damit eine Trennung von Kindern verbunden wäre. Gravierend, weil schwer reversibel, ist auch, wenn nicht nur geringfügige psychische Störungen

durch die Haft verursacht werden. Dies ist im Einzelfall sicher nicht vorhersehbar. Die beschriebenen Anfälligkeiten sind jedoch Anlaß, falltypische Gefahren präventiv auszuschließen. So haben zum Beispiel der Bundesinnenminister und der Bundesrat per Verwaltungsvorschrift angeordnet, für Jugendliche unter 16 Jahren und Mütter von Kindern unter sieben Jahren grundsätzlich keine Haft zu beantragen. Daß diese Altergrenzen richtig gezogen wurden, stelle ich ausdrücklich in Frage. Beobachtungen wie bei *Igor* und *John*, die keineswegs Ausnahmefälle sind, zeigen, daß höhere Altersgrenzen angemessen wären¹⁰. Gleiches gilt auch für die Inhaftierung von Schwangeren: Die Haftverschonung während des Mutterschutzes bietet einfach keine ausreichende Sicherheit dafür, daß die Haft ohne negativen Einfluß auf die Schwangerschaft bleibt. Das Risiko einer Schädigung zu vermeiden, sollte es wert sein, auf die Inhaftierung von Schwangeren grundsätzlich zu verzichten.

Durch eine Verbesserung der Haftbedingungen – zum Beispiel durch Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, eine gute soziale Betreuung und eine adäquate Informationspraxis – kann ebenfalls dazu beigetragen werden, daß der einzelne keinen (allzu großen) Schaden nimmt¹¹. Es geht um Menschen und um Menschenrechte; dies sollte unserer Gesellschaft eine entsprechende Anstrengung und großzügige Regelungen wert sein.

ANMERKUNGEN

¹ Alle Namen in den Beispielen wurden zum Schutz der betroffenen Personen geändert.

² Vgl. z.B. Abschiebungshaft – ultima ratio bei Rückkehr und Rückführung?, hg. v. Dt. Caritasverband u.a. (Berlin 2001) siehe unter: www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de/files/jrs-position.pdf; Positionen u. Mindestanforderungen zur Abschiebungshaft (Mai 1996), hg. v. Diakonisches Werk der EKD (Stuttgart 1996) u. Forderungen von pro asyl, beides unter: www.proasyl.de/ab-haft5.htm.

³ Z. Yi, Das Gebot der Verhältnismäßigkeit in der grundrechtlichen Argumentation (Frankfurt 1998) 105.

⁴ Vgl. ebd. 23 mit Verweis auf BVerfGE 19, 342 (348); 92, 277 (338).

⁵ Vgl. R. Dechsling, Das Verhältnismäßigkeitsgebot – Eine Bestandsaufnahme der Literatur zur Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns (München 1989) 8. ⁶ Vgl. ebd. 98.

⁷ SZ, 27.2.2003, 7.

⁸ R. Alexy, Theorie der Grundrechte (Baden-Baden 1985) 146. ⁹ Vgl. A. 2.

¹⁰ In einigen Bundesländern wurden per Weisung oder Erlaß Vorschriften eingeführt, die bezüglich dieser Punkte dem Verhältnismäßigkeitsprinzip näher kommen als die Verwaltungsvorschriften, z. B. in Nordrhein-Westfalen u. Berlin.

¹¹ Das Ziel sollte sein, Haftenrichtungen entsprechend der Gleichung: „Abschiebungshaft ist normales Leben minus Freiheit“ zu schaffen, wie P. MacLean, der damalige Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte bei einer Podiumsdiskussion in Berlin am 9. Dezember 2002 meinte.