



# Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch  
den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht

## **zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Abschiebungshaftvollzugsgesetzes des Landes Brandenburg (Drucksache 5/8124)**

Stellungnahme Nr.: 56/2013

Berlin, im Dezember 2013

### **Mitglieder des Ausschusses**

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Frankfurt/M.
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/M.
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Victor Pfaff, Frankfurt/M. (stellv. Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Silke C. Schäfer, Göttingen
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln

### **Zuständig in der DAV-Geschäftsführung**

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

**Deutscher Anwaltverein**  
Littenstraße 11, 10179 Berlin  
Tel.: +49 30 726152-0  
Fax: +49 30 726152-190  
E-Mail: [dav@anwaltverein.de](mailto:dav@anwaltverein.de)

**Büro Brüssel**  
Rue Joseph II 40  
1000 Brüssel, Belgien  
Tel.: +32 2 28028-12  
Fax: +32 2 28028-13  
E-Mail: [bruessel@eu.anwaltverein.de](mailto:bruessel@eu.anwaltverein.de)  
Registernummer: 87980341522-66

## **Verteiler**

---

- Ministerium des Innern Brandenburg
- Ausschuss für Inneres des Landtags Brandenburg
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg
- SPD-Fraktion im Landtag Brandenburg
- FDP-Fraktion im Landtag Brandenburg
- Fraktion DIE LINKE im Landtag Brandenburg
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Brandenburg
- UNHCR Deutschland
- Katholisches Büro in Berlin
- Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
- Diakonisches Werk der EKD
- Deutscher Caritasverband
- Deutsches Rotes Kreuz
- Flüchtlingsrat Berlin
- Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesarbeitsrat)
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Landesverbände des DAV
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht
- NVwZ
- ZAR
- Asylmagazin
- ANA
- Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 67.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

---

Mit der 1. Änderung des Abschiebungshaftvollzugsgesetzes des Landes Brandenburg soll die Unterbringung von Abschiebungshäftlingen wegen einer Krankenbehandlung im Justizkrankenhaus ermöglicht werden. Hintergrund der Neuregelung ist offenbar die Befürchtung, dass Abschiebungshäftlinge wegen einer Selbst- oder Fremdverletzung aus der Abschiebungshaft entlassen werden müssten.

Der Deutsche Anwaltverein hat aus drei Gründen erhebliche Bedenken gegen eine solche Regelung:

- Erstens erweckt sie den unzutreffenden Eindruck, die Inhaftierung kranker Menschen zum Zweck der Abschiebung sei stets zulässig und lediglich die fehlende gesetzliche Regelung zum Vollzug gegenüber diesen hindere die Haft.
- Sie verstößt zweitens gegen das Gebot aus der RL 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie), der RL 2003/9/EG sowie RL 2012/33/EU (Aufnahmerichtlinie) sowie Art. 28 Abs. 4 Dublin III-VO, Abschiebungshäftlinge und sonstige Häftlinge getrennt voneinander unterzubringen, wenn eine solche Trennung im Justizkrankenhaus nicht erfolgt.
- Drittens hat das vorgenannte Trennungsgebot nicht nur den Zweck, Abschiebungshäftlinge von Strafgefangenen wegen der Stigmatisierungsgefahr zu trennen, Abschiebungshäftlinge sollen vielmehr auch nicht den strengen Regelungen des Strafvollzugs unterworfen werden.

## I. Aktuelle Situation der Abschiebungshaft in Brandenburg

1. Abschiebungshaft wird in Deutschland bislang auf der Grundlage von § 57 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) (Zurückschiebungshaft) und § 62 AufenthG (Abschiebungshaft) beschlossen und nach dem Haftvollzugsrecht des jeweiligen Bundeslandes vollzogen. In Brandenburg wird Abschiebungshaft als Verwaltungshaft gemäß dem Abschiebungshaftvollzugsgesetz vollzogen.
2. Bislang wurden zu annähernd einhundert Prozent zwei Gruppen von Ausländern in Brandenburg in Haft genommen: Zum einen Ausländer, die nach bestandskräftig abgelehntem Asylantrag oder nach Wegfall eines Aufenthaltsrechts ausreisepflichtig sind und zur Sicherung der Abschiebung in Haft genommen wurden. Zum anderen solche, die unmittelbar nach und aufgrund unerlaubter Einreise zur Sicherung der Zurückschiebung in Haft genommen werden.
3. Sicherung der Abschiebung: Wegen besserer Schutzmechanismen im Asylverfahren durch die Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie<sup>1</sup> oder aufgrund von Bleiberechtsregelungen hat die Zahl derer, die zur Sicherung der Abschiebung in Haft genommen wurden, in den vergangenen Jahren stetig und erheblich abgenommen. Ausgewiesene Straftäter dürfen aufgrund des verfassungsrechtlichen Beschleunigungsgebots regelmäßig nicht wegen der Ausweisung in Abschiebungshaft genommen werden, sondern müssen aus der Strafhaft abgeschoben werden.<sup>2</sup> In Brandenburg tendiert die Zahl der Abschiebungshäftlinge mit vorherigem Aufenthalt im Bundesgebiet aktuell gegen Null. Im Land Berlin ist das kaum anders. Eine Zunahme der Haft zur Sicherung der Abschiebung ist nicht zu erwarten.

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes. (ABl. L 337/9 v. 20.12.2011).

<sup>2</sup> BGH, Beschl. v. 06.05.2010, V ZB 193/10, www.bgh.bund.de.

4. Sicherung der Zurückschiebung: Überwiegend sind Häftlinge Asylsuchende, die über die Binnengrenzen nach Deutschland einreisen und unmittelbar nach Einreise in Haft genommen werden, noch bevor sie einen Asylantrag stellen können. Dabei handelt es sich um Ausländer, die bereits in einem anderen, meist östlichen oder südöstlichen Mitgliedstaat der EU als Asylsuchende registriert sind und die vortragen, in diesen Ländern wegen systemischer Mängel im Asylverfahren eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 3 EMRK zu befürchten. Für Griechenland haben der EuGH sowie der EGMR dieses tatsächlich festgestellt,<sup>3</sup> für Italien<sup>4</sup>, Bulgarien<sup>5</sup> und Ungarn<sup>6</sup> gibt es Verwaltungsgerichtsentscheidungen, nach denen dort solche systemischen Mängel bestehen. Jeder dieser neu einreisenden Flüchtlinge kann also gute Gründe dafür haben, dass er in diesen Ländern nicht bleibt, sondern nach Deutschland weiter flieht.

5. Durch die VO (EU) 604/2013 (Dublin III-Verordnung) wird es gegenüber Asylsuchenden, die auf dem Landweg einreisen und in einem Anwenderstaat der Dublin III-VO einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, spätestens ab dem 01.01.2014 eine neue Haftform geben, die sog. „Überstellungshaft“ (Art. 28 Dublin III-VO). Aufgrund des Verordnungscharakters der Dublin III-VO gemäß Art. 288 AEUV wird dann die Zurückschiebungshaft (§ 57 AufenthG) in diesen Fällen nicht mehr zulässig sein, sondern nur noch in Fällen unerlaubter Einreise ohne Asylbezug.

6. Haft ist in den Fällen der Einreise von Asylsuchenden aus einem Anwenderstaat der Dublin III-VO nur noch unter den restriktiven Bedingungen des Art. 28 Dublin III-VO zulässig. Gegenüber der bisherigen Zurückschiebungshaft ist auch hier eine erhebliche Abnahme von Häftlingen zu erwarten. Die Haft ist nur zulässig nach Zustellung des Überstellungsbescheides.<sup>7</sup>

Außerdem setzt sie eine „bestehende erhebliche Fluchtgefahr“<sup>8</sup> voraus, die auf

---

<sup>3</sup> EGMR, Urte. v. 21.01.2011, 30696/09 („M.S.S.“); EuGH, Urte. v. 21.12.2011, C-411/10 und C-493/10 („N.S. und M.E.“), curia.

<sup>4</sup> VG Braunschweig, Urte. v. 20.09.2013, 7 A 66/12, www.asyl.net; offen in OVG NRW, Beschl. v. 25.06.2013, 19 B 441/13, www.asyl.net (str.).

<sup>5</sup> VG Berlin, Urte. v. 30.09.2011, 34 K 150.11.A, www.asyl.net (str.).

<sup>6</sup> bei besonderer Schutzbedürftigkeit: VG Kassel, Urte. v. 31.10.2013, 6 K 1167/12.KS A, www.asyl.net; VG München, Urte. v. 10.10.2013, M 10 K 13.30611, www.asyl.net; im Übrigen str.

<sup>7</sup> Vgl. zur Zurückschiebungshaft im Rahmen der Dublin II-VO BGH, Beschl. v. 16.05.2013, V ZB 44/12, www.bgh.bund.de.

<sup>8</sup> Art. 28 Abs. 2 Dublin III-VO.

„gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen“<sup>9</sup> muss, die es aktuell nicht gibt. Schließlich sind gemäß Art. 28 Abs. 4 Dublin III-VO die Schutzvorkehrungen der Art. 9 bis 11 der aktuellen Aufnahme richtlinie<sup>10</sup> zu beachten. Letztlich wird die Zahl derjenigen, die in Haft genommen werden dürfen, weiter in erheblichem Maße abnehmen. Schon jetzt lässt sich die Zahl der in Eisenhüttenstadt einsitzenden Insassen regelmäßig an einer Hand abzählen.

7. In den Fällen von Erkrankungen von Häftlingen, die einen Krankenhausaufenthalt erforderlich machen, werden diese dort bislang von Beamten der Bundespolizei bewacht. Eine Vollzugsregelung gibt es dazu nicht.

## II. Individuelle Situation der Häftlinge

1. Da die meisten Häftlinge Asylsuchende sind, deren Asylverfahren noch nicht negativ abgeschlossen ist, muss davon ausgegangen werden, dass in vielen Fällen ein Anspruch auf Zuerkennung eines internationalen oder nationalen Schutzstatus besteht, was sich aus Folgendem ergibt: Statistisch erhielten in den vergangenen Jahren durchschnittlich mehr als 30 % aller Asylsuchenden, deren Verfahren in Deutschland durchgeführt wurde, einen Schutzstatus zugesprochen. Zwar erhalten seit 2000 durchschnittlich nur 1 – 2 % der Flüchtlinge Asyl gemäß Art. 16 a GG, jedoch etwa 15 % den Flüchtlingsstatus der Genfer Konvention sowie etwa 15 % internationalen subsidiären Schutz (vor Menschenrechtsverletzungen, Folter, Todesstrafe oder Bürgerkriegsgefahren) und nationalen Schutz wegen Leibes- oder Lebensgefahren im Herkunftsland.<sup>11</sup> Es ist daher davon auszugehen, dass mindestens 30 % der in Zurückschiebungshaft genommenen Asylsuchenden einen tatsächlichen Fluchthintergrund haben und deswegen Anspruch auf einen Schutzstatus haben.

2. Belegt ist, dass etwa 40 % aller Asylsuchenden durch ihr Verfolgungsschicksal sowie die Flucht traumatisiert sind.<sup>12</sup> Das Flüchtlingsrecht stellt diese verletzlichen Personen

---

<sup>9</sup> Art. 2 lit. n) Dublin III-VO.

<sup>10</sup> Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. L 180/96 v. 29.6.2013).

<sup>11</sup> Statistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Ausgabe Oktober 2013, [www.bamf.de/.../Aktuelle\\_Zahlen\\_zu\\_Asyl.pdf](http://www.bamf.de/.../Aktuelle_Zahlen_zu_Asyl.pdf).

<sup>12</sup> Untersuchung der psychologischen Forschungs- und Modellambulanz für Flüchtlinge, Universität Konstanz, Gaebel et al. 2006.

unter besonderen Schutz.<sup>13</sup> Häufig sind Traumatisierte depressiv und suizidal was sich in irrationalem Verhalten (z.B. Selbstverletzungen) zeigt. Folgeerkrankungen sind regelmäßig zu erwarten. Bei einer Eigenverletzung in Abschiebungshaft besteht daher eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass der Betroffene wegen einer verfolgungs- oder fluchtbedingten Traumatisierung psychisch erkrankt ist, schon weil es nicht sehr wahrscheinlich ist, dass sich ein gesunder Mensch selbst erheblichen Schaden zufügt, nur um eine Abschiebung in einen – angeblich - sicheren Staat zu verhindern. Haft ist aber in diesem Fall unzweifelhaft die schlechteste Lösung, einem traumatisierten Menschen zu helfen.

3. Bislang hat die Bundesrepublik keine Mechanismen zur rechtzeitigen Erkennung besonders Schutzbedürftiger geschaffen. In Fällen der Inhaftierung werden die Häftlinge in Brandenburg zwar seuchenrechtlich, nicht aber im Hinblick auf eine eventuelle psychische Erkrankung untersucht. Es ist daher statistisch davon auszugehen, dass eine erhebliche Anzahl der Häftlinge in Zurückschiebungshaft an einer verfolgungs- oder fluchtbedingten psychischen Erkrankung leiden.

4. Haft muss stets erforderlich sein und darf nicht für einen längeren Zeitraum angeordnet werden, als zur Erreichung des Sicherungszwecks (Abschiebung, Zurückschiebung oder Überstellung) erforderlich. Kann der Haftzweck aus Gründen, die der Häftling nicht zu vertreten hat, im beschlossenen Haftzeitraum nicht mehr erreicht werden, ist er aus der Haft zu entlassen.<sup>14</sup>

5. Abschiebungshaftrechtlich stehen Asylsuchende schließlich unter dem besonderen Schutz der Aufnahmerichtlinie und der Dublin III-VO. Die Haft darf nur beschlossen werden, wenn sie verhältnismäßig ist und kein milderes Mittel, wie z.B. Meldeauflagen etc. zur Verfügung steht (Art. 28 Dublin III-VO). Bei Erkrankungen hat stets, nicht nur bei Haftunfähigkeit, eine Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung stattzufinden,<sup>15</sup> wobei zu berücksichtigen ist, dass kranke Menschen sich wegen ihrer Behandlungsbedürftigkeit ohnehin kaum verstecken können.

---

<sup>13</sup> Art. 21 ff. RL 2013/33/EU.

<sup>14</sup> Art. 28 Abs. 4 Dublin III-VO iVm Art. 9 S. 3 RL 2013/33/EU; BVerfG, Beschl. v. 25.07.2008, 2 BvR 31/06, juris.

<sup>15</sup> BGH, Urt. v. 29.04.1993, III ZR 3/92, NJW 1993, 2927 f.; KG, Beschl. v. 07.02.2005, 25 W 74/04; OLG Frankfurt/Main, Beschl. v. 12.02.2004, 20 W 148/03; LG Frankfurt/Oder, Beschl. v. 21.12.2010, www.asyl.net.

6. Der Deutsche Anwaltverein hat die Befürchtung, dass durch die Regelung zur Unterbringung im Justizkrankenhaus diese Sachlage überdeckt wird und die Rechtsanwender in den Behörden und Gerichten zu der irrigen Auffassung gelangen, eine Erkrankung stehe einer Inhaftierung von Ausländern nicht entgegen. Gemäß Art. 15 der aktuell noch anzuwendenden Aufnahme richtlinie<sup>16</sup> gewähren die Mitgliedstaaten Asylbewerbern mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe. Gemäß Art. 22 Abs. 1 der neuen Aufnahme richtlinie<sup>17</sup> ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, schon bei Aufnahme von Antragstellern zu ermitteln, ob besondere Bedürfnisse vorhanden sind. Der Deutsche Anwaltverein regt deshalb dringend an, dass das Land Brandenburg überfällige Mechanismen zur Erkennung besonders schutzbedürftiger Personen entwickelt, statt Regelungen zur Sicherstellung einer häufig unverhältnismäßigen Haft zu schaffen.

### III. Trennungsgebot

Die Regelung verletzt auch das Trennungsgebot aus der Rückführungsrichtlinie sowie aus der neuen Aufnahme richtlinie.<sup>18</sup> Dieses Gebot will zum einen erreichen, dass Abschiebungshäftlinge nicht durch die Unterbringung mit Straftätern stigmatisiert werden. Auch die gemeinsame Unterbringung von abgelehnten Asylbewerbern und solchen, die noch keine Ablehnung haben, ist gefordert. Zudem dient das Trennungsgebot der Klarstellung, dass Abschiebungshäftlinge nicht dem Strafvollzug unterliegen, also nicht sanktioniert und resozialisiert werden müssen. Eine Unterbringung im Justizkrankenhaus ist daher allenfalls dann zulässig, wenn die Abschiebungshäftlinge von Straftätern strikt getrennt werden und sie nicht den Bedingungen des Strafvollzugs unterliegen.

---

<sup>16</sup> Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.1.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. L 31/18 v. 6.2.2003).

<sup>17</sup> S. Fn. 12.

<sup>18</sup> Art. 16 Abs. 1 RL 2008/115/EU (Rückführungsrichtlinie), Art. 10 Abs. 1 RL 2013/33/EU (Aufnahme richtlinie); siehe Vorlagebeschlüsse des BGH vom 11.07.2013, V ZB 40/11a und V ZB 144/12, [www.bgh.bund.de](http://www.bgh.bund.de).