



JRS • Witzlebenstr. 30 A • 14057 Berlin

Herrn  
Mario Pecher, MdL  
Vorsitzender des Innenausschusses  
Sächsischer Landtag  
Bernhard-von-Lindenau-Platz 1  
01067 Dresden

nur per email: [Ausschuss.IA@slt.sachsen.de](mailto:Ausschuss.IA@slt.sachsen.de)

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland  
ist ein Werk der Deutschen Provinz der  
Jesuiten K.d.ö.R.

**Stefan Keßler**  
Referent für Politik und Recht / Policy Officer

Witzlebenstr. 30A • 14057 Berlin • Germany  
Nähe S-Bahnhof Charlottenburg /  
U 2 Sophie-Charlotte-Platz

Spendenkonto:  
IBAN DE05 3706 0193 6000 4010 20  
BIC: GENODED1PAX

Telefon direkt (030) 32 00 01 61

Telefon zentral (030) 3260-2590

Telefax (030) 3260-2592

E-Mail [stefan.kessler@](mailto:stefan.kessler@jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

[jesuiten-fluechtlingsdienst.de](http://jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

Internet [www.jesuiten-](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

[fluechtlingsdienst.de](http://fluechtlingsdienst.de)

Datum **14. November 2016**

**Stellungnahme des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Deutschland  
für die Sachverständigenanhörung am 25. November 2016  
über den Gesetzentwurf der Sächsischen Staatsregierung  
für ein Sächsisches Ausreisegewahrsamvollzugsgesetz (SächsAusrGewahrsVollzG)  
– Drucksache 6/6352 –**

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst (Jesuit Refugee Service, JRS) wurde durch die Gesellschaft Jesu (den Jesuiten-Orden) 1980 angesichts der Not vietnamesischer *Boat People* gegründet und ist heute als internationale katholische Hilfsorganisation in mehr als 50 Ländern tätig. In Deutschland setzt sich der Jesuiten-Flüchtlingsdienst für Abschiebungsgefangene ein, für Asylsuchende, für Flüchtlinge im Kirchenasyl, „Geduldete“ und für Menschen ohne Aufenthaltsstatus („Papierlose“). Schwerpunkte seiner Tätigkeit sind Seelsorge, Rechtshilfe und politische Fürsprache.

Vor diesem Hintergrund bedanken wir uns für die Gelegenheit, zum Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Sächsisches Ausreisegewahrsamvollzugsgesetz (SächsAusrGewahrsVollzG-E) wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zur Errichtung einer Ausreisegewahrsamseinrichtung in Dresden

Der Gesetzentwurf will nach seiner Begründung eine Grundlage dafür schaffen, dass eine „Einrichtung im Freistaat Sachsen für den Ausreisegewahrsam genutzt werden“ kann, bis eine Abschiebehafteinrichtung errichtet worden ist. Nach Angaben des Sächsischen Staatsministeriums des Innern<sup>1</sup> soll eine solche Einrichtung für den Ausreisegewahrsam in Dresden an der Hamburger Straße errichtet werden.

Schon dies stößt auf mehrere Bedenken.

<sup>1</sup> Medieninformation vom 27.7.2016: Sachsens Ausreisegewahrsam wird in Dresden gebaut.

#### a) *Ausreisegewahrsam ist nur als ultima ratio zulässig*

Selbst bei einer nur sehr kurzen Inhaftierung macht Abschiebungshaft krank. Menschen, die völlig gesund in Haft genommen wurden, sind daraus gebrochen wieder herausgekommen.<sup>2</sup>

Dies führt schon zu Zweifeln sowohl an der verfassungsrechtlichen als auch an der politischen Legitimation von Ausreisegewahrsam und Abschiebungshaft. Darauf kann aber hier nicht näher eingegangen werden.

Jedenfalls sehen schon die bundesrechtlichen Grundnormen (§ 62b Abs. 3 i.V.m. § 62 Abs. 1 Satz 1 AufenthG) ausdrücklich vor, dass Abschiebungshaft bzw. Ausreisegewahrsam nur dann zulässig sind, wenn im konkreten Einzelfall eine Alternative („milderes, ebenfalls ausreichendes Mittel“) nicht zur Verfügung steht.

Dies folgt auch den Vorgaben aus der „Rückführungsrichtlinie“<sup>3</sup> (RückfRL). Die Richtlinie betont mehrfach dem „ultima ratio“-Charakter der Abschiebungshaft.<sup>4</sup> Vor allem nimmt sie ausdrücklich Bezug auf die *Zwanzig Richtlinien zur Abschiebung* des Europarates und die darin festgelegte Verpflichtung, andere Mittel unterhalb des Freiheitsentzugs vorrangig zu prüfen.<sup>5</sup> Vor der Verhängung von Abschiebungshaft müssen somit ausdrücklich Alternativen geprüft und mit nachvollziehbaren Gründen verneint worden sein. Als Beispiele für solche Alternativen werden in der Diskussion immer wieder etwa eine engmaschige Fallbetreuung durch qualifizierte Beratungsstellen („case management“), Meldeauflagen oder Kautionszahlungen genannt.

Dem gesetzlich vorgeschriebenen Vorrang der Alternativen zum Gewahrsam und zur Haft sollte Rechnung getragen werden, indem der Freistaat Sachsen den Ausländerbehörden und Gerichten konkrete Modelle für solche milderen Mittel zur Sicherung der Abschiebung anbietet.

#### b) *Örtliche Lage entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben*

§ 62b Abs. 2 AufenthG sieht vor, dass der Ausreisegewahrsam im Transitbereich eines Flughafens oder in einer Unterkunft vollzogen wird, von wo aus die Ausreise des Ausländers möglich ist. Dementsprechend heißt es in der Gesetzesbegründung zu § 62b Abs. 2 AufenthG:<sup>6</sup> „Der Ausreisegewahrsam darf nur im Transitbereich eines Flughafens oder in einer Unterkunft vollzogen werden, von wo aus der Ausländer jederzeit freiwillig ausreisen kann. Der Ausländer soll die Möglichkeit haben, den Ausreisegewahrsam jederzeit dadurch vorzeitig zu beenden, dass er eine konkrete Reisemöglichkeit (Flugverbindung) in einen aufnahmebereiten Staat benennt, die er wahrnehmen möchte. In diesem Fall soll ihm die Ausreise ermöglicht werden.“

Für den Flughafen Dresden International verzeichnet jedoch der Winterflugplan 2016/2017<sup>7</sup> so gut wie keine außereuropäischen Flugverbindungen in „aufnahmebereite Staaten“, die für eine größere Zahl ausreisepflichtiger und abzuschiebender Ausländer relevant wären. Von Dresden aus ist eine direkte Ausreise in die meisten solcher Zielstaaten nicht möglich. Es ist daher äußerst zweifelhaft, ob eine Gewahrsamseinrichtung in Dresden überhaupt die zwingenden Voraussetzungen des § 62b Abs. 2 AufenthG erfüllen kann.

## 2. Anwendung des Strafvollzugsgesetzes auf den Ausreisegewahrsam

§ 1 Abs. 2 Satz 2 SächsAusrGewahrsVollzG-E verweist auf mehrere Vorschriften des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) und erklärt diese als für den Ausreisegewahrsam anwendbar, soweit nicht etwa „Eigenart und Zweck des Ausreisegewahrsams“ dem entgegenstehen. Dies verstößt gegen Europarecht, ist mit Bundesrecht unvereinbar und führt zu teilweise unsinnigen Ergebnissen und neuen Schwierigkeiten.

---

<sup>2</sup> Siehe dazu: Jesuit Refugee Service Europe, *Becoming Vulnerable in Detention*, Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union (The DEVAS Project), Juni 2010 ([www.jrseurope.org](http://www.jrseurope.org)); Jesuiten-Flüchtlingsdienst, *Quälendes Warten – Wie Abschiebungshaft Menschen krank macht*, [www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de).

<sup>3</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

<sup>4</sup> Artikel 15 Abs. 1 Satz 1 RückfRL.

<sup>5</sup> Twenty guidelines on forced return, CM(2005)40 final, [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>6</sup> Bundesratsdrucksache 642/14, S. 64.

<sup>7</sup> [www.dresden-airport.de/media/tyfd4274-0082831fa5a4e3be4c3747eb0158c32a/winterflugplan\\_2016\\_2017.pdf](http://www.dresden-airport.de/media/tyfd4274-0082831fa5a4e3be4c3747eb0158c32a/winterflugplan_2016_2017.pdf)

### a) *Verstoß gegen Europarecht*

Abschiebende Ausländer sind keine Straftäter. Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam dürfen ausschließlich der Sicherung der Abschiebung dienen, keinen anderen Zwecken.<sup>8</sup>

Art. 16 Abs. 1 der schon genannten Rückführungsrichtlinie verpflichtet dementsprechend nach der Rechtsprechung des EuGH ausdrücklich dazu, Abschiebungshaft grundsätzlich in einer speziellen Einrichtung zu vollziehen.<sup>9</sup> Der Gerichtshof ist damit der von Generalanwalt Yves Bot vorgeschlagenen menschenrechtlich orientierten Linie gefolgt:<sup>10</sup> Die Rückführungsrichtlinie sieht vor, dass der Vollzug von Abschiebungshaft sich an der speziellen rechtlichen Situation der Betroffenen und ihren Bedürfnissen, besonders derer von Familien und Kindern, orientiert. Die Achtung der Menschenwürde und der Grundrechte der Migranten macht es erforderlich, dass die Bedingungen der Abschiebungshaft sich wesentlich vom Vollzug einer Strafe unterscheiden.

Diese zwingende Vorgabe steht einer pauschalen Übernahme von Vorschriften aus dem StVollzG entgegen.

### b) *Unvereinbarkeit mit Bundesrecht*

Nach § 62b Abs. 3 AufenthG sind auf den Ausreisegewahrsam die Regelungen des § 62a AufenthG anzuwenden. Dort ist ausdrücklich eine Trennung zwischen Abschiebungs- und Strafhaft vorgeschrieben. Dem wird eine generelle Anwendung von Vorschriften des StVollzG nicht gerecht.

Im Übrigen ist dadurch zum Beispiel nicht sichergestellt, dass inhaftierte Familien ein ausreichendes Maß an Privatsphäre genießen (vgl. § 62a Abs.1 Satz 4 AufenthG) und dass altersspezifischen Belangen von Minderjährigen bzw. der spezifischen Situation besonders schutzbedürftiger Personen ausreichend Rechnung getragen wird (vgl. § 62a Abs. 3 AufenthG).

Soweit in der Begründung zum SächsAusrGewahrsVollzG-E damit argumentiert wird, dass § 422 Abs. 4 FamFG für die Durchführung der Abschiebungshaft auf bestimmte Vorschriften des StVollzG verweist, ist dies irreführend: Die Anwendung von Regelungen des StVollzG setzt nach § 422 Abs. 4 FamFG voraus, dass die Abschiebungshaft „im Wege der Amtshilfe in Justizvollzugsanstalten vollzogen“ wird. Das ist aber gerade durch Europarecht ausdrücklich ausgeschlossen (siehe oben). Auch die Gesetzesbegründung weist zu Recht darauf hin: „Ein Vollzug der Abschiebungshaft und auch des Ausreisegewahrsams (...) in Amtshilfe des Justizministeriums ist nicht möglich“. § 422 Abs. 4 FamFG ist somit als Argument für die Anwendung des StVollzG nicht tragfähig.

### c) *Teilweise unsinnige Ergebnisse*

Der pauschale Verweis in § 1 Abs. 2 Satz 2 SächsAusrGewahrsVollzG-E auf zahlreiche Vorschriften des StVollzG macht Regelungen anwendbar, die mit Sinn und Zweck des Ausreisegewahrsams nichts zu tun haben. Hierfür einige wenige Beispiele:

- § 9 StVollzG sieht unter bestimmten Voraussetzungen die Verlegung von Gefangenen in eine sozialtherapeutische Anstalt vor.
- §§ 13, 35 StVollzG regeln die Möglichkeit eines Hafturlaubs. Soll dies auch im Ausreisegewahrsam möglich sein?
- Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 StVollzG trägt der Gefangene Anstaltskleidung. Das ist mit der Situation von Personen im Ausreisegewahrsam völlig unvereinbar.

Auch die Trennung zwischen offenem und geschlossenem Vollzug (vgl. etwa §§ 10, 15 Abs. 3, 18 Abs. 2 StVollzG) macht für den Ausreisegewahrsam keinen Sinn. Im Gegenteil sollte für den Ausreisegewahrsam klargestellt werden, dass zumindest innerhalb der Einrichtung so viel Freiheit wie möglich herrschen muss. Dies schließt Bewegungsmöglichkeiten innerhalb des Gebäudes ebenso ein wie den ungehinderten Kontakt – auch per Internet – zur Außenwelt.

<sup>8</sup> So auch BVerfG, Beschl. v. 16.5.2007, 2 BvR 2106/05, Rn 19, 21 f, unter Bezugnahme auf BVerfGE 29, 183, 196; 83, 24, 32.

<sup>9</sup> EuGH, Urt. v. 17.7.2014 in den verbundenen Rechtssachen C-473/13 (Bero) und C-574/13 (Bouzalmate).

<sup>10</sup> Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 30.4.2014 in den verbundenen Rechtssachen C-473/13 (Bero) und C-574/13 (Bouzalmate) sowie in der Rechtssache C-474/13 (Pham).

#### d) *Neue Schwierigkeiten*

Für die Ausgestaltung der Abschiebungshaft wie des Ausreisegewahrsams ist die für den Einzelfall zuständige Ausländerbehörde verantwortlich; sie unterliegt damit auch vollständig der Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte. Dies betrifft zum einen die Versorgung der Inhaftierten (mit Kleidung, Nahrung etc.). Werden zum anderen gegen den Betroffenen etwa Besuchsverbote oder andere Disziplinarmaßnahmen verhängt, kann sich dieser dagegen mit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung an das Verwaltungsgericht wenden.

Würden dem Vollzug des Ausreisegewahrsams die Regelung des StVollzG zugrundegelegt, müssten sich die Verwaltungsgerichte mit der Rechtsprechung zum StVollzG auseinandersetzen, worauf sie nicht vorbereitet sind und was unter Umständen zu einer divergierenden Auslegung des StVollzG führen kann.

### 3. Ergebnis

- Ein Ausreisegewahrsam sollte erst eingeführt werden, wenn Erfahrungen mit Alternativen gemacht worden sind und sich diese als untauglich für die Sicherung der Abschiebung erwiesen haben.
- Es ist zweifelhaft, ob eine Ausreisegewahrsamseinrichtung in Dresden mit den Anforderungen aus § 62b Abs. 2 AufenthG an die örtliche Lage der Einrichtung vereinbar ist.
- Die in § 1 Abs. 2 Satz 2 SächsAusrGewahrsVollzG-E vorgesehene pauschale Übernahme von zahlreichen Vorschriften des StVollzG verstößt gegen Europarecht, ist mit Bundesrecht nicht vereinbar, führt zu teilweise unsinnigen Ergebnissen und löst neue Probleme aus.

Mit freundlichen Grüßen



Stefan Keßler  
Referent für Politik und Recht  
Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland