



NATIONALE
STELLE
ZUR
VERHÜTUNG
VON
FOLTER

Nationale Stelle zur Verhütung von Folter | Luisenstraße 7 | 65185 Wiesbaden

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)371

Ihr Zeichen

Ihr Schreiben vom

27.11.2023

Unser Zeichen

521/1/23

Bearbeitet von, Durchwahl

Fr. Dr. Teweleit, -25

29. Dezember 2023

**Nationale Stelle
zur Verhütung
von Folter**

**Luisenstraße 7
65185 Wiesbaden**

**T 0611 160 222 8-18
F 0611 160 222 8-29**

**info@nationale-stelle.de
www.nationale-stelle.de**

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung, Drs. 20/9463

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter hat von dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung erfahren und hält es für erforderlich, hierzu Stellung zu nehmen.

Maßstab der Arbeit der Nationalen Stelle sind die UN-Antifolterkonvention sowie weitere einschlägige UN-Normen, die die Behandlung im Freiheitsentzug betreffen. Darüber hinaus berücksichtigt sie die einschlägigen europäischen Normen und internationale Rechtsprechung, Empfehlungen des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter (CPT) und anderer Organe sowie deutsche Gesetze und Rechtsprechung.

Auf Grundlage der Erkenntnisse bei ihren Besuchen und unter Berücksichtigung der o.g. nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen und sonstigen Dokumenten, entwickelt die Nationale Stelle Standards und Empfehlungen, die zur Verhütung von Misshandlungen und menschenunwürdiger Behandlung im Ausreisegewahrsam und der Abschiebehaft sowie bei der Durchführung von Abschiebungsmaßnahmen auch gesetzlich geregelt werden sollten.

Unter diesen Gesichtspunkten möchte die Nationale Stelle die folgenden Anmerkungen zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung machen:

Artikel 1: Änderung des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)

Nr. 11 a) - § 58 Abs. 5 Satz 2 AufenthG

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass im Falle von gemeinschaftlicher Unterbringung neben der Wohnung der/des Gesuchten (Satz 1) auch „die Wohnung anderer Personen“ sowie „gemeinschaftlich genutzte Räumlichkeiten“ (Satz 2) zum Zweck der Durchführung einer Abschiebungsmaßnahme betreten werden können. Die Befugnis zum Betreten der benannten Räumlichkeiten umfasst ggf. das gewaltsame Öffnen der Wohnungstür. Kritisch anzusehen sind hierbei die Auswirkungen auf unbeteiligte Personen, deren Wohnung¹ ohne ihre Erlaubnis zu jeglicher Tages- und Nachtzeit betreten werden kann.

In diesem Zusammenhang begrüßt die Nationale Stelle, dass in der Begründung (S. 43) die Notwendigkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung hervorgehoben wird, im Rahmen derer Belastungen für Minderjährige, Familien mit Minderjährigen und weitere besonders schutzbedürftige Personengruppen, berücksichtigt werden müssen.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist es allerdings notwendig, die betreffende Verhältnismäßigkeitsprüfung sowie den damit verbundenen Schutz vulnerabler Personengruppen explizit in die Bestimmung aufzunehmen. Ohne eine solche Aufnahme entsteht das Risiko einer nicht regelhaften Beachtung dieses Grundsatzes.

Darüber hinaus sieht die Nationale Stelle die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme insgesamt als fraglich an:

Es ist zu bedenken, dass der Nutzen der Befugnis, die Wohnung anderer Personen zu betreten, von geringem Ausmaß zu sein scheint, da sie eben keine Grundlage dafür bietet, die jeweilige Wohnung nach einer Person zu durchsuchen, die sich darin „verborgen“ hält.² Demgegenüber ist zweifelhaft, inwieweit der Schutz unbeteiligter vulnerabler Personen in der Akutsituation einer Abholung tatsächlich gewährleistet werden kann, dies umso mehr, da die Durchführung der Maßnahmen durch eine Vielzahl an Akteuren erfolgt. So ist ungewiss, ob eingesetzte Zuführkräfte kurzfristig ermitteln können, ob sich eine unbeteiligte vulnerable Person – wie Opfer von Menschenhandel, Folter oder psychischer, physischer und sexueller Gewalt, Menschen mit schweren körperlichen und psychischen Erkrankungen, Schwangere, Menschen mit Behinderung, ältere Menschen oder Personen, die vor Verfolgung aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder geschlechtlichen Identität geflohen sind – in den betroffenen Räumlichkeiten befindet.

¹ Im Sinne des Artikel 13 Abs. 1 GG - Die mit der Bestimmung verbundenen Garantien (vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 09.12.2022, Az.: 1 BvR 1345/21, Rn. 130) müssen folglich gewährleistet werden.

² BVerwG, Urteil vom 15.06.2023, Az.: 1 C 10.22, Rn. 19: „Wenn die Behörde mit der Durchführung eine Abschiebung (...) beginnt, ohne zuvor eine richterliche Durchsuchungsanordnung beantragt zu haben, geht sie das Risiko ein, die Maßnahme vor Ort abbrechen zu müssen, weil es sich als erforderlich erweist, eine Durchsuchung durchführen zu müssen“.

Die Ausführungen zu den geplanten Änderungen des § 58 Abs. 5 erfahren durch die geplante Änderung von § 58 Abs. 7 noch eine zusätzliche Härte, da eine Abholung zur Nachtzeit zukünftig umfassender ermöglicht werden soll.

Nr. 11 c) - § 58 Abs. 7 Satz 2 AufenthG

„(...) Die Organisation der Abschiebung ist keine Tatsache im Sinne von Satz 1, es sei denn, es handelt sich um Bedingungen, die durch die die Abschiebung durchführende Behörde nicht beeinflusst werden können.“

Die durch die Gesetzesveränderung angestrebte beschränkende Auslegung des Begriffs „Organisation“ und das damit verbundene Ziel einer umfassenderen Möglichkeit, eine Wohnung zur Nachtzeit zu betreten bzw. zu durchsuchen, ist aus Sicht der Nationalen Stelle nicht annehmbar. Sie steht dem Grundsatz entgegen, eine Abholung zur Nachtzeit zu vermeiden, um auf diese Weise die Belastungen für die abzuschiebenden Personen so gering wie möglich zu halten.

Auch die in der Begründung festgehaltene Auslegung (S. 43-44), der zufolge Organisationserwägungen, „die von der verantwortlichen Behörde nicht beeinflusst werden können“, u.a. die Berücksichtigung von Vorgaben der Zielstaaten beinhalten sollen, welche regeln, zu welcher Uhrzeit Personen am Zielflughafen angenommen werden können, sieht die Nationale Stelle als äußerst kritisch an.

Aus Sicht der Nationalen Stelle fallen entsprechende Absprachen mit Zielstaaten unter die Verantwortung der betreffenden Behörden, deren Bestreben es sein muss, die Vorgaben dahingehend zu beeinflussen, dass Abholungen zur Nachtzeit vermieden werden.

Eine Abholung zur Nachtzeit sollte nur dann durchgeführt werden dürfen, wenn ein Ausnahmetatbestand besteht, der auf die abzuschiebende Person zurückgeführt werden kann. Daher empfiehlt die Nationale Stelle, die geplanten Änderungen in § 58 Abs. 7 Satz 2 nicht umzusetzen.

In diesem Sinne ist zu beachten, dass eine besondere Sorgfalt notwendig ist, sobald schutzbedürftige Personen, einschließlich Kindern, von der Maßnahme betroffen sind. Gemäß Artikel 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention ist „bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, (...) das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist“. Dies gilt auch³ und aus Sicht der Nationalen Stelle insbesondere bei einschneidenden Maßnahmen wie Abschiebungen. Gerade für kleine Kinder bedeutet eine Abholung zur Nachtzeit nicht nur eine empfindliche Störung ihres gesunden Schlafrhythmus, sondern kann zu Traumata bei der Verarbeitung des Erlebten führen.

³ Vgl. u.a. Art. 5 der Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger).

Erhebungen der Bundespolizei zeigen, dass eine hohe Anzahl Minderjähriger von Abschiebungsmaßnahmen betroffen sind, im Jahr 2022 waren es insgesamt 2196⁴ und im Jahr 2021 insgesamt 1915⁵. Ein Großteil dieser Minderjährigen wird bereits aktuell zur Nachtzeit abgeholt. Dies zeigt, dass auch unter der geltenden Rechtslage das Kindeswohl regelmäßig nicht ausreichend geachtet wird. Die geplanten gesetzlichen Änderungen würden diesen Zustand weiter verschärfen.

Eine Abholung zur Nachtzeit im Fall von Abschiebungen von Kindern ist ausnahmslos zu vermeiden. Dies sollte gesetzlich gewährleistet werden.

Nr. 14 a) aa) - § 62 Abs. 3 S. 1 AufenthG (Haftgründe); Nr. 14 a) bb) - § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG (Dauer der Sicherungshaft)

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist zunächst klarzustellen, dass eine Inhaftierung dann auszuschließen ist, wenn Kinder oder andere besonders vulnerable Personen – insbesondere Opfer von Menschenhandel, Folter oder psychischer, physischer und sexueller Gewalt – betroffen sind.

Der Gesetzentwurf sieht eine Erweiterung der Haftgründe im Rahmen der Sicherungshaft vor. Besonders kritisch anzusehen ist das Bestreben, Verstöße gegen Einreise- und Aufenthaltsverbote als eigenständigen Haftgrund außerhalb der Fluchtgefahr vorzusehen (§ 62 Abs. 3, S. 1, Nr. 4).

Diese Entwicklung steht dem Grundsatz entgegen, die Haft als *ultima ratio* einzusetzen, d.h. auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen sie unbedingt notwendig ist.

Die gleichzeitig angestrebte Ausweitung des Prognosehorizonts auf sechs Monate (§ 62 Abs. 3, S. 3) kann zu erheblichen Belastungen für die betroffenen Personen führen.

Die Nationale Stelle sieht eine solche Dauer als besonders kritisch an, da die Haft ausschließlich der Vorbereitung und Sicherung der Abschiebung dient und so kurz wie möglich gehalten werden muss.

In denjenigen Fällen, in denen eine Inhaftnahme vollzogen wird, sind die nationalen⁶ und internationalen Standards zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang möchte die Nationale Stelle die folgenden Punkte besonders hervorheben:

- Trennungsgrundsatz

Der Trennungsgrundsatz soll dem Wohl der abzuschiebenden Personen dienen. In diesem Sinne soll die Ausgestaltung der Abschiebungshaft sich mit Blick auf die Unterbringungsbedingungen, die vollzugsspezifischen

⁴ Vgl. Jahresbericht 2022 der Nationalen Stelle, S. 15, verfügbar auf der Homepage der Nationalen Stelle: <https://www.nationale-stelle.de/nationale-stelle.html> (Publikationen).

⁵ Vgl. Jahresbericht 2021 der Nationalen Stelle, S.69.

⁶ Vgl. u.a. Jahresbericht 2022 der Nationalen Stelle, S. 26-29.

Freiheitsbeschränkungen und die Sicherheitsvorkehrungen deutlich vom Strafvollzug abheben.⁷

Anlässlich ihrer Besuche hat die Nationale Stelle bereits mehrfach unverhältnismäßige bauliche Sicherungsmaßnahmen, wie Gitter vor den Fenstern und NATO-Draht, der in einigen Fällen sowohl die Einrichtung als auch Innenhöfe umgab, kritisiert. Sicherungsmaßnahmen dieses Ausmaßes sind aus ihrer Sicht nicht verhältnismäßig, da sie auch die Sicherungsmaßnahmen in vielen Justizvollzugsanstalten übersteigen. Es ist folglich fragwürdig, „ob sich der Zwang, dem die Drittstaatsangehörigen ausgesetzt sind [...] auf das Maß beschränkt, das unbedingt erforderlich ist, um ein wirksames Rückkehrverfahren zu gewährleisten“.⁸

Haft, die ausschließlich der Vorbereitung und Sicherung der Abschiebung dient, muss sich hinsichtlich der Unterbringungsbedingungen deutlich von der Strafhaft unterscheiden.

- Ausreichende psychologische und psychiatrische Behandlung

Personen, die sich in Abschiebungshaft befinden, haben vielfach traumatisierende Erfahrungen auf der Flucht gemacht, auch ist eine Abschiebungsmaßnahme häufig mit Angst besetzt. Daher ist eine ausreichende psychologische und psychiatrische Betreuung unbedingt zu gewährleisten.

- Rechtsberatung

Ausreisepflichtigen muss die Gelegenheit gegeben werden, eine Rechtsberatung in Anspruch zu nehmen.

Um die Verhältnismäßigkeit der freiheitsentziehenden Maßnahme und eine menschenwürdige Unterbringung zu gewährleisten, ist es wesentlich, ein unabhängiges Monitoring sicherzustellen.

Damit die Nationale Stelle ihr Mandat wirksam ausüben kann, müssen ihre personellen und finanziellen Ressourcen deutlich aufgestockt werden.

Nr. 15 a) - § 62b AufenthG: Ausreisegewahrsam

Der Gesetzesentwurf sieht vor, die Höchstdauer des Ausreisegewahrsams von zehn auf 28 Tage zu erweitern. Eine solche Verlängerung der freiheitsentziehenden Maßnahme, die ursprünglich als eine Ausnahmeregelung mit einer Dauer von bis zu vier Tagen vorgesehen war, geht mit erheblichen Belastungen für die betroffenen Personen einher.

Die Nationale Stelle verweist in diesem Zusammenhang auf ihre Abhandlungen und Empfehlungen hinsichtlich der Sicherungshaft.

⁷ EuGH, Urteil vom 17.07.2014, Az.: C-473/13 und C-514/13; EuGH, Urteil vom 10.03.2022, Az.: C-519/20, Rn. 54.

⁸ EuGH, Urteil vom 10.03.2022, Az.: C-519/20, Rn. 54.

Artikel 2: Änderung des Asylgesetzes (AsylG)

Nr. 4 b) § 15 Abs. 4 S. 1 AsylG

Es ist beabsichtigt, dass diejenigen Drittstaatsangehörigen, die nicht den Allgemeinen Mitwirkungspflichten nach § 15 AsylG nachkommen, nicht mehr nur von den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden nach Identifikationshinweisen (wie z.B. ihrem Pass oder Passersatzpapieren) durchsucht werden dürfen. Die Befugnis zur Durchsuchung soll auf die Aufnahmeeinrichtung erweitert werden, sodass eine Durchsuchung bereits beim ersten Kontakt erfolgen kann.

Die Nationale Stelle gibt hierzu folgendes zu bedenken:

Der vorliegende Gesetzesentwurf präzisiert nicht, bis zu welchem Grad eine Durchsuchung nach Identifikationshinweisen erfolgen darf. Es würde also im eigenständigen Ermessen der durchsuchenden Person liegen, wie intensiv die Durchsuchung erfolgt. Dies erscheint umso problematischer, da nicht präzisiert wird, welche Akteure die Befugnis erhalten, Durchsuchungen durchzuführen. Besonders kritisch anzusehen wäre es, wenn die Abwägung und Entscheidung über diesen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht an Akteure übertragen würden, die keine staatlichen Hoheitsträger sind, wie beispielsweise Mitarbeitende privater Sicherheitsdienste⁹.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist dafür Sorge zu tragen, dass die Personen, denen die Befugnis übertragen wird, Durchsuchungen durchzuführen, über entsprechende Ausbildungen sowie konkrete Handlungsweisungen verfügen.

Wir bitten Sie die angeführten Punkte im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen und die Nationale Stelle bei zukünftigen Verfahren zu beteiligen.

Mit freundlichen Grüßen



Ralph-Günther Adam
Ltd. Sozialdirektor a. D.
Leiter der Bundesstelle

⁹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben“, WD 3-118/07.