

# **EMN** INFORM

# Die Anwendung von Haft und Alternativen zur Haft im Kontext der Einwanderungspolitik

### 1. EINFÜHRUNG<sup>1</sup>

Dieses EMN-Inform fasst die Hauptergebnisse der EMN-Fokusstudie "Die Anwendung von Haft und Alternativen zur Haft im Kontext der Einwanderungspolitik" zusammen. Die Studie stellt eine Synthese der in 26 Länderberichten² vorgestellten Ergebnisse dar, die sich an den gleichen Studienspezifikationen orientiert haben und in Zusammenarbeit der Europäischen Kommission mit den nationalen EMN-Kontaktstellen und den EMN-Dienstleistern entwickelt wurden.

### 2. ZENTRALE PUNKTE

- Abschiebungshaft ist eine nicht-strafrechtliche Verwaltungsmaßnahme des Staates zur Einschränkung der räumlichen Bewegungsfreiheit einer Person, um ein anderes Verfahren im migrationspolitischen Rahmen durchführen zu können.<sup>3</sup> Da es sich bei der Maßnahme um einen schwerwiegenden Eingriff in die Freiheitsrechte handelt, sind zahlreiche **Verfahrensgarantien** im EU-Acauis internationalen Recht und Gemeinschaftlicher Besitzstand) in Kraft. Diese umfassen Grundsätze Notwendiakeit, der Verhältnismäßigkeit, der Schnelligkeit des Verfahrens, des Willkürverbots, der Gesetzmäßigkeit des Verfahrens, des Zugangs zu Rechtsbeistand und der richterlichen Kontrolle.

und unter spezifischen Bedingungen im Rahmen des Asylverfahrens. (Siehe Abschnitt 2)

- Die nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen (Mitglied-)Staaten unterscheiden sich im Hinblick auf einzelnen Aufenthaltsgruppen Drittstaatsangehörigen, die in Haft genommen werden können sowie den entsprechenden Gründen für eine Inhaftnahme. Die häufigsten Gründe für eine Inhaftnahme sind ,**Fluchtgefahr'** (in 25 der 26 an dieser Studie teilnehmenden Staaten); "Identitätsfeststellung des Drittstaatsangehörigen" (in 22 der teilnehmenden Staaten), gefolgt von "Bedrohung der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung'; Nichterfüllung der Vorgaben im Rahmen der, Alternativen zur Haft'; "Zerstörte oder gefälschte Reisedokumente' und der ,begründeten Annahme, dass die Person eine Straftat begehen wird'.
- In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten ist die Inhaftierung schutzbedürftiger Personen einschließlich unbegleiteter oder begleiteter Minderjähriger und Familien mit Kindern, schwangerer Frauen und Opfer von Menschenhandel und Folter entweder explizit untersagt oder nur unter Ausnahmebedingungen möglich.
- Sollen Drittstaatsangehörige in Haft genommen werden, sind umfassende und robuste Beurteilungsverfahren zur Gewährleistung des Willkürverbots, der Notwendigkeit Verhältnismäßigkeit unabdingbar. Einzelfallprüfung zur Bestimmung der Verhältnismäßigkeit der Inhaftnahme wird in der einen oder anderen Form in allen (Mitglied-)Staaten vorgenommen, wobei dies in der nationalen Gesetzgebung von 21 (Mitglied-)Staaten explizit festgeschrieben ist, während die Beurteilung in anderen (Mitglied-)Staaten nicht im Gesetz verankert ist, **Praxis** angewendet Herausforderungen bei der Einführuna Beurteilungsverfahren in den (Mitglied-)Staaten umfassen das Fehlen eindeutiger Bewertungskriterien und/oder Indikatoren, komplexe Rechtsrahmen, die ,automatische' Inhaftnahme bestimmter Aufenthaltsgruppen

The European Migration Network (EMN) is co-ordinated by the European Commission with National Contact Points (EMN NCPs) established in each EU Member State plus Norway.



<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Dieses Inform wurde von der deutschen Nationalen EMN Kontaktstelle übersetzt. Landesspezifische Abweichungen zu den in Luxemburg oder Österreich gebräuchlichen Begriffen können daher existieren.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Österreich, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Zypern, Tschechische Republik, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Schweden, Vereinigtes Königreich und Norwegen.

Siehe auch EMN Glossar 3.0.

Drittstaatsangehörigen, Herausforderungen im Zusammenhang mit der Verlängerung der Haftdauer und das Fehlen einer richterlichen Kontrolle hinsichtlich der Angemessenheit einer Haftmaßnahme.

- ★ Während in den (Mitglied-)Staaten einige Unterschiede bei den Formen der Hafteinrichtungen und der materiellen Grundausstattung bestehen, die den Abschiebungshäftlingen zur Verfügung stehen, lassen sich einige gängige Muster erkennen, insbesondere hinsichtlich der Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen, wie medizinische Versorgung, Rechtsberatung, sprachunterstützende Maßnahmen sowie dem Recht auf Kommunikation mit der Außenwelt.
- Die Mehrheit der (Mitglied-)Staaten (24 insgesamt) haben Alternativen zur Haft entwickelt, die Folgendes können: Meldeauflagen, Anforderungen bezüglich des Aufenthalts, verpflichtende Abgabe des Passes bzw. der Reisedokumente, Freilassung auf Kaution, elektronische Überwachung, Bereitstellung eines Bürgen und die Übergabe in den Verantwortungsbereich von Sozialarbeitern oder eines Versorgungsplans (Care Plan). Die Studie zeigt, dass zur Zeit in keinem der an dieser (Mitglied-)Staaten teilnehmenden 26 Quartiersmanagement-Programme ("Community Management Programmes")<sup>4</sup> zur Verfügung stehen.
- Der Einfluss der Anordnung von Abschiebungshaft oder von Alternativen zur Haft auf die Wirksamkeit der Rückkehrpolitik der (Mitglied-)Staaten ist schwierig zu messen. Es scheinen nur sehr wenige Daten vorzuliegen, um diese Frage zu beantworten, insbesondere im Hinblick auf die Wirksamkeit der Alternativen zur Abschiebungshaft.

### 3. ZIELE DER STUDIE

Die Studie zielte darauf ab, Ähnlichkeiten, Unterschiede und best-practice-Konzepte im Hinblick auf die Inhaftnahme und die Alternativen zur Inhaftnahme im Kontext der Einwanderungspolitik der (Mitglied-)Staaten zu identifizieren. Im Detail geht es um folgende Themen:

- Informationsbereitstellung über den **Umfang der Inhaftnahmen und der Alternativen zur Haft** in den
  einzelnen Mitgliedstaaten durch das Zusammenstellen
  verfügbarer Statistiken zur Anzahl der
  Drittstaatsangehörigen (nach Aufenthaltsstatusgruppe),
  die diesen Maßnahmen unterliegen;
- Identifikation jener Aufenthaltsgruppen unter Drittstaatsangehörigen, die in Haft genommen werden und/oder eine Alternative zur Haft verordnet bekommen können;
- Gegenüberstellung und Vergleich der in den nationalen Rechtsrahmen festgelegten Gründe zur Anordnung von Haft oder einer Alternative zur Haft für Drittstaatsangehörige sowie der Beurteilungsverfahren und -kriterien, die Einzelfallentscheidungen zur Inhaftnahme zugrunde liegen;
- Identifikation und Beschreibung der unterschiedlichen Formen von Hafteinrichtungen und der Alternativen zur Haft, die in den (Mitglied-)Staaten zur Verfügung stehen und Anwendung finden;
- Zusammentragen von Nachweisen über die Wirksamkeit von Abschiebungshaft und ihrer Alternativen im Rahmen der Rückkehrpolitik und den Verfahren zum internationalen Schutz.

<sup>4</sup> Quartiersmanagement oder Kontrollregelungen könnten vielfältige Maßnahmen umfassen, in denen Personen eigenständig in einem Quartier leben, aber einem Fallbeauftragten zugeordnet sind, der ihren Fall begleitet und ihnen hilft, eine Lösung zu finden (UNHCR (2012): Überarbeitete Richtlinien zur Abschiebungshaft); siehe auch Alice Edwards (2011): Mittel der ersten Wahl: Alternativen zur Abschiebungshaft in vergleichender Perspektive. The Equal Rights Review, Band 7.

Besondere Aufmerksamkeit wurde auf die Inhaftnahme und/oder die Alternativen zur Haft im Hinblick auf schutzbedürftige Personengruppen gelegt – wie zum Beispiel Minderjährige, Familien mit Kindern, schwangere Frauen sowie Personen mit besonderen Bedürfnissen. Die Studie konzentriert sich ausschließlich auf die Inhaftnahme im Zusammenhang der Einwanderung und des Asyls, während sie die Inhaftierung von Drittstaatsangehörigen, die eine Straftat begangen haben, nicht berücksichtigt.<sup>5</sup>

# 4. UMFANG DER ABSCHIEBUNGSHAFT UND DER ALTERNATIVEN ZUR HAFT

Statistiken für die Jahre 2009-2013 zeigen, dass in den 24 (Mitglied-)Staaten, die Daten zur Verfügung gestellt haben, die Gesamtanzahl der Drittstaatsangehörigen in Abschiebungshaft durchschnittlich um jährlich etwa 5% gesunken ist – von 116.401 im Jahr 2009 auf 92.575 im Jahr 2013.6

Daten zur Gesamtanzahl der Drittstaatsangehörigen, bei denen im Zeitraum 2009-2013 eine Alternative zur Haft verordnet wurde, sind in 13 Mitgliedstaaten verfügbar. So findet sich die höchste Anzahl an Drittstaatsangehörigen, denen eine Alternative zur Haft verordnet wurde, im Jahr 2013 in **Frankreich** (1.258), gefolgt von **Österreich** (771), **Belgien** (590) und **Schweden** (405).

Statistiken zur Anzahl der Personen in Abschiebungshaft und derer, die eine Alternative zur Haft verordnet bekamen, aufgeschlüsselt nach Aufenthaltsgruppen der Drittstaatsangehörigen, waren in den meisten (Mitglied-) Staaten nicht verfügbar. In zehn Ländern war dies nur für einige Aufenthaltsgruppen der Drittstaatsangehörigen in Abschiebungshaft möglich und in sechs Ländern in Bezug auf Alternativen zur Abschiebungshaft. (siehe Anhang 4)

In 17 (Mitglied-)Staaten finden sich Statistiken zur durchschnittlichen Haftdauer für den Zeitraum 2009-2013. Die durchschnittliche Haftdauer in diesen (Mitglied-)Staaten lag im Jahr 2013 bei circa 40 Tagen. Die längste durchschnittliche Haftdauer im Jahr 2013 wiesen **Malta** (180 Tage) und **Estland** (58 Tage) auf, wohingegen sich die niedrigste durchschnittliche Anzahl an Tagen in **Schweden** (5 Tage) und **Finnland** (11,8 Tage) sowie im kontinentalen<sup>7</sup> **Frankreich** (11,9 Tage) fanden.

### 5. DRITTSTAATSANGEHÖRIGE NACH AUFENTHALTSGRUPPEN UND RECHTLICHEN GRUNDLAGEN

Welche Aufenthaltsgruppen von Drittstaatsangehörigen können in Haft genommen werden und welche rechtlichen Grundlagen gibt es je nach Aufenthaltsgruppe?

Die nationalen Rechtsgrundlagen in den einzelnen (Mitglied-) Staaten zur Abschiebungshaft unterscheiden sich in Bezug auf einzelne Aufenthaltsgruppen unter Drittstaatsangehörigen. Vier Aufenthaltsstatusgruppen sind dabei voneinander zu unterscheiden: (i) Antragsteller auf internationalen Schutz; (ii) Ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige; (iii) Personen, die in

Die Inhaftnahme im Rahmen des Einwanderungsprozesses stellt keine strafrechtliche Maßnahme dar. Nichtsdestotrotz ist eine strafrechtlich begründete Inhaftnahme unter gleichen Bedingungen möglich, sofern die illegale Einreise oder der irreguläre Aufenthalt nach nationalem Gesetz eine Straftat darstellt. Für weitere Details siehe die Veröffentlichung der Europäischen Grundrechteagentur (FRA): "Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them" ("Kriminalisierung von irregulär aufhältigen Migranten und ihren Unterstützern); abrufbar unter:

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-0\_en\_0.pdf.

Statistiken zur Gesamtanzahl der Drittstaatsangehörigen in Abschiebungshaft sind in Lettland für 2011; in Portugal für 2009 und 2013; und Norwegen für 2009, 2010, 2011 und 2012 nicht verfügbar.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Kontinentales (orig. "Metropolitan") Frankreich ist der Teil Frankreichs, der in Europa liegt. Er schließt die überseeischen Gebiete Frankreichs nicht ein.

Haft genommen wurden, um ihre illegale Einreise zu verhindern und (iv) Personen, die wegen illegalen Aufenthalts in Haft genommen wurden.

Bemerkenswerterweise wird die Inhaftnahme von Antragstellern auf internationalen Schutz in fast allen (Mitglied-)Staaten in gesonderten nationalen Rechtsvorschriften geregelt und von den Rechtsvorschriften zur Inhaftnahme anderer Aufenthaltsgruppen unter Drittstaatsangehörigen getrennt (wie beispielsweise Personen, die im Zuge einer irregulären Einreise, eines irregulären Aufenthalts oder einer Rückkehrmaßnahme in Haft genommen werden). Ausnahmen von dieser Regel sind Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich und Norwegen, wo die gleichen nationalen Vorschriften für alle Aufenthaltsgruppen unter Drittstaatsangehörigen gelten.

Der häufigste Grund zur Inhaftnahme ist die Annahme einer 'Fluchtgefahr', die in 25 (Mitglied-)Staaten Anwendung findet - zumeist im Rahmen von Rückführungen. Ein weiterer Grund, der in der nationalen Gesetzgebung von 23 (Mitglied-)Staaten niedergelegt ist und meist im Rahmen von internationalem Schutz Anwendung findet, betrifft die 'Identitätsfeststellung' von Drittstaatsangehörigen. Weitere Gründe, die bei allen Aufenthaltsgruppen von Drittstaatsangehörigen vorkommen, sind 'Bedrohung der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung'; 'Nichteinhaltung (der Auflagen) der Alternativen zur Haft'; 'Vernichtete oder gefälschte Reisedokumente' sowie die 'begründete Annahme, dass die Person eine Straftat begehen wird'.

Können schutzbedürftige Personen einschließlich unbegleiteter Minderjähriger in Haft genommen werden?

In der überwiegenden Mehrzahl der (Mitglied-)Staaten ist die **Abschiebungshaft für schutzbedürftige Personen**, einschließlich unbegleiteter Minderjähriger (UM), Minderjähriger in Begleitung und Familien mit Kindern, schwangerer Frauen, sowie Opfern von Menschenhandel und Folter entweder ausdrücklich verboten oder **nur in Ausnahmesituationen** möglich.

Die Inhaftnahme von unbegleiteten Minderjährigen unter einem gewissen Alter ist in den einzelstaatlichen Gesetzgebungen entweder ausdrücklich verboten (AT, BE, BG, CZ, ES, FR, HU, IE, LV, PL, SI, SK) oder nur in "Ausnahmesituationen" möglich (CY, DE, EE, EL, FI, HR, LT, MT, NL, PT, SE, UK, NO).

### 6. BEURTEILUNGSVERFAHREN

Wie wird in den (Mitglied-)Staaten bei Drittstaatsangehörigen zwischen der Inhaftnahme und den verfügbaren Alternativen zur Haft entschieden?

EU-Vorschriften und internationale Rechtsinstrumente legen fest, dass die Verhängung von Abschiebungshaft auf einer Einzelfallprüfung basieren sollte. In der einen oder anderen Form finden sich in allen (Mitglied-)Staaten Verfahren zur Bestimmung der Angemessenheit der Inhaftnahme. können aus einer Vielzahl Einzelfallprüfungen Bestandteilen bestehen, einschließlich (i) der Möglichkeit, Alternativen zur Haft zu verordnen; (ii) der Erfüllung der rechtlichen Haftgründe und (iii) der Verhältnismäßigkeitsprüfung, die die Berücksichtigung der Schutzbedürftigkeit sowie der Grundrechte umfasst.

Abbildung 1: Bestandteile der Einzelfallprüfung



In den meisten (Mitglied-)Staaten **führen dieselben nationalen Behörden, die für die Entscheidung zur Inhaftnahme eines Drittstaatsangehörigen verantwortlich sind, auch die Einzelfallprüfung durch,** ob die Haftgründe vorliegen. In neun (Mitglied-)Staaten sind gerichtliche Instanzen bei der Anordnung der Haft involviert; die Rolle der Gerichte in den (Mitglied-)Staaten variiert dabei jedoch wesentlich.

Welche Formen von Einrichtungen für Abschiebungshaft für Drittstaatsangehörige und welche materiellen Grundausstattungen stehen in den (Mitglied-)Staaten zur Verfügung?

Die Nutzung von **Abschiebungshafteinrichtungen** ist eine konsolidierte Praxis in **allen** (Mitglied-)Staaten mit Ausnahme von **Irland,** wo Drittstaatsangehörige in Gefängnissen inhaftiert werden. Insgesamt existieren **128** Hafteinrichtungen in den teilnehmenden 26 (Mitglied-)Staaten.

Die Organisation von Hafteinrichtungen unterscheidet sich in den (Mitglied-)Staaten. In einigen Mitgliedstaaten können alle Drittstaatsangehörige denselhen in Abschiebungshafteinrichtungen untergebracht werden, und zwar unabhängig der Gründe, weshalb sie in Haft genommen wurden. In einigen Fällen können Drittstaatsangehörige entsprechend der jeweiligen Umstände in speziellen Hafteinrichtungen untergebracht werden. In **Ungarn** werden z. B. Antragsteller für internationalen Schutz in separaten Abschiebungshaftzentren untergebracht, in **Zypern** befinden sich unterschiedliche Abschiebungshafteinrichtungen, u. a. getrennt nach Sicherheitsrisiko, das von der inhaftierten Person ausgeht. Dies können spezialisierte Einrichtungen oder Polizeireviere sein.

Das Niveau der **Lebensqualität** der Inhaftierten hängt nach deren Wahrnehmung von ihrem Zugang zu materiellen Grundausstattungen ab. Wo die Haft schutzbedürftiger Gruppen zugelassen ist, wird in einer Vielzahl von (Mitglied-)Staaten eine besondere Betreuung und Unterbringung gewährleistet, die die besonderen Bedürfnisse dieser Gruppen berücksichtigen.

**Der Aufenthalt im Freien** ist in allen (Mitglied-)Staaten **täglich** gestattet, jedoch können Häufigkeit und Dauer signifikant variieren.

#### 7. ALTERNATIVEN ZUR ABSCHIEBUNGSHAFT

Welche Alternativen zur Haft stehen in den (Mitglied-) Staaten zur Verfügung und wie werden diese in der Praxis organisiert?

In insgesamt 24 (Mitglied-)Staaten existieren **Alternativen zur Abschiebungshaft**. In **Malta** existieren derzeit keine Alternativen zur Haft, wohingegen in **Griechenland** gemäß nationalem Recht Alternativen zur Haft bestehen, diese jedoch in der Praxis nicht angewandt werden.

<u>Tabelle 1</u>: Alternativen zur Abschiebungshaft in den (Mitglied-)Staaten

Alternativen zur Abschiebungshaft	Anzahl der (Mitglied-) Staaten
Meldeauflagen (z.B. sich regelmäßig bei der Polizei oder der Ausländerbehörde zu melden)	23
Aufenthaltsräumliche Bestimmungen (z. B. Aufenthalt an einer bestimmten Adresse)	18
Verpflichtete Abgabe des Passes bzw. der Reisedokumente	15
Freilassung auf Kaution (mit oder ohne Bürgschaft)	13
Elektronische Überwachung (z. B. "Tagging")	4
Bereitstellung eines Bürgen	4
Übergabe in den Verantwortungsbereich von Sozialarbeitern oder eines Versorgungsplans (Care Plan)	2
Andere alternative Maßnahmen:	
- Freiwillige Rückkehrprogramme	2
- Einziehung von Geld für Reisedokumente und Tickets	1
- Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen für	2
Asylsuchende	1
<ul> <li>Unterbringung in Ausreiseeinrichtungen</li> <li>Vormundschaft bei unbegleiteten</li> <li>Minderjährigen</li> </ul>	1

In allen an dieser Studie teilnehmenden (Mitglied-)Staaten werden Alternativen zur Abschiebungshaft auf der Grundlage einer Einzelfallentscheidung verordnet. Sofern Drittstaatsangehörige die gesetzlichen Auflagen nicht erfüllen, sehen alle (Mitglied-)Staaten vor, dass sie Abschiebungshaft genommen werden sollen. Alle Alternativen sind durch rechtlich bindende Einwanderungsbzw. Asylgesetze geregelt. In **Kroatien** bietet Vorschriftensammlung zusätzliche Orientierungshilfe.

Welche **Behörden** bei Drittstaatsangehörigen für die Anordnung der Alternativen zur Abschiebungshaft verantwortlich sind, variiert unter den (Mitglied-)Staaten; nur in wenigen (Mitglied-)Staaten (**DE, LT, PT**) unterscheiden sie sich von jenen Behörden, die für die praktische Umsetzung der Alternative zur Abschiebungshaft verantwortlich sind.

Wie wirksam erweisen sich Haftmaßnahmen und ihre Alternativen hinsichtlich der Rückführung und der Verfahren zum internationalen Schutz?

Die Studie hat gezeigt, dass es schwierig ist zu messen, welche Auswirkung die Unterbringung von Drittstaatsangehörigen in Abschiebungshaft oder Anordnung von Alternativen zur Haft auf die Wirksamkeit der Rückführung und der Verfahren zum internationalen Schutz der (Mitglied-)Staaten hat. Es liegen nur sehr wenige Daten vor, um diese Frage zu beantworten, insbesondere im Hinblick auf die Haftalternativen. Die verfügbaren statistischen Daten basieren sehr häufig auf sehr geringen Fallzahlen und stammen aus Quellen, die nicht ohne weiteres miteinander vergleichbar sind. Insgesamt betrachtet legen die Statistiken,

die zum Zwecke dieser Studie zusammengetragen wurden, jedoch folgendes nahe:

- der Einfluss von Abschiebungshaft und Alternativen zur Haft auf die Fähigkeit der (Mitglied-)Staaten, schnelle und faire Rückkehrentscheidungen zu treffen und umzusetzen, ist eher gering (wohingegen andere Faktoren, wie beispielsweise, ob die ausreisepflichtige Person über Reisedokumente verfügt, eine weitaus größere Rolle spielt);
- ★ Alternativen zur Abschiebungshaft sind weniger kostspielig als die Unterbringung in Abschiebungshafteinrichtungen, wobei direkte Belege hierzu nur eingeschränkt und nicht in allen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen;
- ★ Die Gefahr einer möglichen Grundrechtsverletzung ist bei Personen in Abschiebungshaft größer als bei Personen, für die eine Alternative zur Haft angeordnet wurde; und
- die Fluchtgefahr kann im Rahmen von Alternativen zur Abschiebungshaft größer sein, während insgesamt dieses Risiko im Fall der Abschiebungshaft sehr gering oder nichtexistent ist.

#### 8. WEITERE INFORMATIONEN

Weitere Details zu diesem EMN-Inform und/oder zu anderen Aspekten des EMN, erhalten Sie durch

HOME-EMN@ec.europa.eu.

Erstellt: November 2014