



Rechtsausschuss

40. Sitzung (öffentlich)

21. Januar 2015

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 15:25 Uhr

Vorsitz: Dr. Robert Orth (FDP)

Protokoll: Stefan Ernst

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

Vor Eintritt in die Tagesordnung

5

- a) Verabschiedung des Vorsitzenden
- b) Personelle Veränderungen im Justizministerium

- 1 Verfassungsgerichtliches Verfahren wegen der Behauptung der Gemeinde Alpen sowie 71 weiterer Städte und Gemeinden, die durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes vom 03.12.2013 (GV. NRW. S. 726) eingeführte Solidaritätsumlage verletzte die Vorschriften der gemeindlichen Selbstverwaltung** 12

VerfGH 34/14

Vorlage 16/2542

Der Ausschuss beschließt mit den Stimmen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen von CDU und FDP bei Enthaltung der PIRATEN, dem Landtag zu empfehlen, eine Stellungnahme in diesem Verfahren abzugeben und die Landtagpräsidentin mit der Abgabe der Stellungnahme zu betrauen.

- 2 Verfassungsgerichtliches Verfahren wegen der Behauptung der Stadt Bonn, der Gemeinde Much und der Stadt Velbert § 27 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes über die Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2014 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2014 – GFG 2014) vom 18. Dezember 2013 (GV. NRW. S. 860 ff.) i. V. m. Anlage 3 zu diesem Gesetz verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung** 13

VerfGH 37/14

Vorlage 16/2567

Der Ausschuss kommt überein, keine Stellungnahme abzugeben.

- 3 Gesetz über den Vollzug der Abschiebungshaft in Nordrhein-Westfalen (Abschiebungshaftvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen – AHaftVollzG NRW)** 14

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD und

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Drucksache 16/7545

Der Ausschuss kommt überein, das Thema in seiner nächsten Sitzung noch einmal aufzurufen.

4 Freie Berufe in Nordrhein-Westfalen stärken: Europäisches Semester kritisch begleiten 21

Antrag
der Fraktion der CDU
Drucksache 16/6134
Ausschussprotokoll 16/751

Der Ausschuss kommt überein, den Antrag nach Abschluss der Beratungen im Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk erneut zu beraten.

5 Generalstaatsanwälte beklagen Ermittlungs-Notstand 23
(TOP beantragt von der FDP-Fraktion, siehe Anlage)

Bericht
der Landesregierung
Vorlage 16/2604

6 Abriss und Neubau der JVA Köln 26
(TOP beantragt von der CDU-Fraktion, siehe Anlage)

Bericht
der Landesregierung
Vorlage 16/2605

7 Forderung des Landesrechnungshofes zur Umstrukturierung des ambulanten Sozialen Dienstes: Wie ist der Umsetzungsstand in NRW? Wer stoppte zentralen Standort in Essen? 31
(TOP beantragt von der FDP-Fraktion, siehe Anlage)

Bericht
der Landesregierung
Vorlage 16/2606

8 Verschiedenes

34

a) Neujahrsessen

b) Terminverschiebung Obleutegespräch

c) Nächste Sitzung des Rechtsausschusses

* * *

3 Gesetz über den Vollzug der Abschiebungshaft in Nordrhein-Westfalen (Abschiebungshaftvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen – AHaftVollzG NRW)

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 16/7545

Monika Düker (GRÜNE) verweist auf die aus ihrer Sicht verzwickte Lage, die bereits in der ersten Lesung im Plenum angesprochen worden sei. Seit Verabschiedung des Strafvollzugsgesetzes NRW gebe es für Abschiebehaftvollzug in NRW keine Rechtsgrundlage mehr. Vorher habe immer nur einen Verweis auf das Bundesstrafvollzugsgesetz existiert.

Der Gesetzgebungsprozess werde intensiv betrieben. Wenn Abschiebehaft angeordnet werde, müsse NRW vollziehen. Derzeit bringe man die Abschiebehaftlinge im Rahmen der Amtshilfe nach Berlin, was sich weder für die Betroffenen noch für die Kommunen bzw. die Ausländerbehörden noch für die Rechtsanwälte, die die Häftlinge vertreten, als gut darstelle. Um diesen Zustand zu beenden, wolle man zu einer Rechtsgrundlage kommen, um in Ibbenbüren den Abschiebehaftvollzug weiter durchführen zu können.

Daher habe ihre Fraktion ein zweistufiges Verfahren vorgeschlagen. Da die Verabschiedung des Gesetzes noch eine Weile dauern werde, wolle man eine Übergangsregelung schaffen, um diese Rechtslücke zu schließen. Ihre Fraktion bemerke Fragen insbesondere der Oppositionsfraktionen, weshalb sie, Düker, vorschlage, die Beratung noch einmal bis nach der Karnevalspause zu schieben. Danach könne man das Thema in den Sitzungen des Innen- und des Rechtsausschusses beraten, bevor man das Thema in der Plenarsitzung im März aufrufe. Mit diesem Zeitplan könne im April mit dem Vollzug begonnen werden.

In der Zwischenzeit könnten die Obleute mit den Zuständigen im MIK an einem Roundtable die offenen Fragen klären.

Jens Kamieth (CDU) zeigt sich verwundert, da von Sven Wolf für die SPD-Fraktion avisiert worden sei, das Thema ohne Votum an den Innenausschuss zurückzuüberweisen.

Er, Kamieth, zeige Verständnis für die hohe Bedeutung der Kernthemen Flüchtlinge und Abschiebung bei den Grünen. Daher finde er den vorgetragenen Vorschlag für umso erschreckender. Spätestens im Juli habe festgestanden, dass die bisherige Praxis nicht mehr fortgeführt werden könne. Bis zum Vorlegen des Gesetzentwurfs am 9. Dezember 2014 sei mehrere Monate lang überhaupt nichts geschehen, was er nicht nachvollziehen könne.

Er halte es für das vorrangige Ziel der Landesregierung und nicht einzelner engagierter Abgeordneter, für Rechtsklarheit in dieser Sache zu sorgen. Das bisherige Vor-

gehen erachte er für ein Armutszeugnis und der Situation der von Abschiebung bedrohten Menschen nicht für würdig. Den von den Abgeordneten vorgelegten Gesetzentwurf halte er für ein „Schmalspurgesetz sonder Gleichen“, da dieser im Grunde nur aus einem Verweis auf das Strafvollzugsgesetz bestehe.

Er bitte den Justizminister, seinem Innenministerkollegen auszurichten, dass die CDU-Rechtspolitiker über dieses Vorgehen „nicht sehr amused“ seien und darin kein geordnetes Regierungshandeln erblickten.

Dirk Wedel (FDP) schließt sich der Kritik der CDU in weiten Teilen an und erinnert daran, dass zur relevanten Zeit das Strafvollzugsgesetz beraten worden sei. Er halte das nicht erfolgte gesetzgeberische Handeln nach Wegfall der Grundlage für die Abschiebehäft durch die Urteile für ein Versäumnis. Die Fraktionen von SPD und Grünen hätten versucht, für die Landesregierung die Kohlen aus dem Feuer zu holen, was er jedoch für keinen ganz zufriedenstellenden Versuch halte.

Seine Fraktion erwarte eine Klärung der Umstände und Rahmenbedingungen, bevor eine Lösung an den Start gehe. Seitens der beteiligten Ministerien müsse auch gegenüber dem Parlament klargemacht werden, unter welcher Konzeption Abschiebehäft demnächst vollzogen werden solle, insbesondere mit Blick auf das Personal, auf die Finanzen und auf Standards der Unterbringung der Gefangenen ohne Schuldvorwurf. Er halte das Parlament nicht für zuständig, Blankoschecks auszustellen.

Er frage mit Blick auf die Entwicklung der Zahlen der Abschiebehäftlinge nach, wie viele Abschiebehäftlinge in Amtshilfe der Länder Berlin und Brandenburg dort in Haft seien. Weiterhin wolle er wissen, wie es sich mit der Anordnung von Abschiebehäft bzw. den Antragsstellungen verhalte und ob es einen signifikanten Rückgang in diesem Bereich gebe.

Dietmar Schulz (PIRATEN) zeigt sich erstaunt, zumal in der Angelegenheit von Abschiebehäft und Abschiebehäfteinrichtung bei der auswärtigen Sitzung des Ausschusses in Bad Münstereifel weder Not noch Eile attestiert worden sei. Nach der ersten Lesung des Abschiebehäftgesetzes im Dezemberplenar komme eine Verschiebung ohne Votum aus seiner Sicht höchstens mit Bauchschmerzen infrage, zumal bisher keine Konkretisierung der abschiebungshaftrelevanten Sachverhalte nach den Entscheidungen des BGH und des Europäischen Gerichtshofes seitens der Landesregierung erfolgt sei.

Dem Vorschlag von SPD und Grünen indes, das Thema in der nächsten Sitzung des Rechtsausschusses im März zu behandeln und dann darüber zu beraten, es gegebenenfalls ohne Votum zu schieben, könne sich seine Fraktion durchaus anschließen.

Er erachte eine Befassung des Rechtsausschusses zusätzlich zum federführenden Innenausschuss für relevant, da in Rede stehe, ob Umschulungsmaßnahmen der Justizvollzugsbediensteten etwa zur interkulturellen Aus- und Fortbildung durchgeführt werden sollten. Weiterhin spiele auch die bauliche Ausgestaltung besonders mit Fokus auf den Rück- bzw. Umbau der JVA Büren zu einer regelungskonformen Ab-

schiebehafter Einrichtung eine Rolle. Mit Blick darauf sehe er Zuständigkeiten noch nicht abschließend geklärt. Weiterhin stelle er aufgrund der Rechtsprechung Bedarf fest, Ausnahmeregelungen beim Nichtraucherschutzgesetz für das Rauchen im Innenbereich der Einrichtung zu treffen. Er bezweifle, ob das alles überhaupt im März geschaffen werden könne.

Seine Fraktion werde sich jedoch dem Vorschlag der Koalitionsfraktionen anschließen, das im März zu beraten – jedoch nicht ohne Votum.

Sven Wolf (SPD) sieht Gesprächsbedarf und stellt viele Gemeinsamkeiten fest. Er erinnert an die sehr ausführliche Diskussion der rechtlichen Fragen bei der Sitzung des Ausschusses im Bad Münstereifel. Daraus ergebe sich auch die Notwendigkeit einer schlanken Übergangslösung, um eine tragfähige rechtliche Grundlage zu erarbeiten.

Den Wunsch nach Verschiebung des Themas könne durchaus nachvollziehen. Nach Abgabe des Votums des federführenden Innenausschusses wünsche er sich die nochmalige Behandlung dieses Themas im Rechtsausschuss.

Monika Düker (GRÜNE) stellt klar, man müsse zwei Debatten trennen. Selbstverständlich könne man das Verfahren in der Sache kritisieren, allerdings halte sie es für geboten, auch die Perspektive der Betroffenen einzunehmen. Sie selbst lehne zwar die Abschiebehaft ab, jedoch müsse NRW diese vollziehen, wenn sie ein Richter in NRW anordne. Eine Unterbringung der Betroffenen in Büren statt in Berlin halte sie auch aus deren Sicht für besser. In Büren gebe es unter anderem eine Beratungsinfrastruktur. Außerdem entfalle der lange Transport.

Zwar hege sie mit Blick auf Büren auch einige Fragen, jedoch könne man feststellen, dass man in Büren nicht ganz von vorn beginne, da dort schon ein gut funktionierender Vollzug existiere. Bei Besuchen vor Ort habe sie sich informiert, dass das Personal sowie die Kolleginnen und Kollegen von KÖTTER Security eine gute Arbeit machten. Sie weise außerdem auf die dort vorhandene gute und engagierte ehrenamtliche Infrastruktur hin.

Die vorhandenen Standards sollten ihrer Ansicht nach reflektiert und überarbeitet werden sowie in das Gesetz einfließen. Offene Fragen könne man sich von den zuständigen Ministerien erläutern lassen, um nach ihrer Beantwortung das Thema nochmals im Rechtsausschuss aufzurufen.

Das Missverständnis von „ohne Votum“ und „Schieben“ habe sich aus ihrer Sicht durch die Befassung zweier Ausschüsse mit diesem Thema ergeben. Sie habe Vorgespräche zum Verfahren mit Herrn Kruse geführt. Auch mit Herrn Wedel und Herrn Herrmann sei kommuniziert worden. Aus diesen Vorgesprächen habe sich der Wunsch ableiten lassen, zunächst Fragen zu klären, um das Thema dann in der nächsten Sitzung des Rechtsausschusses wieder aufzurufen. Eine Anhörung solle gemäß der erfolgten Verständigung nicht beantragt werden, da das Verfahren mit Anhörung zu lange dauere.

Dirk Wedel (FDP) weist auf die Berlin existierende Gewahrsamsordnung zusätzlich zum „schmalen“ Gesetz hin und damit auf eine untergesetzliche Norm, die vieles konkretisiere. Er wolle wissen, ob so etwas auch in NRW existiere bzw. ob das für die Übergangszeit notwendig sei. Bei der Beurteilung der Rechtslage müsse man alles zusammen prüfen und dürfe die untergesetzlichen Normen nicht vernachlässigen. Ihn interessiere, ob sich die Regelungsdichte vor diesem Hintergrund in NRW ähnlich wie in Berlin darstelle.

Dietmar Schulz (PIRATEN) stellt klar, man werde hier nicht darüber befinden, ob eine Anhörung sinnvoll oder richtig sei. Das solle im Bereich des Innenressorts abgestimmt werden. Der vorliegende Gesetzentwurf biete aus seiner Sicht überhaupt keine Grundlage, um über den Sinn einer Anhörung zu entscheiden. Er sehe vielmehr den Bedarf einer weiteren Ausgestaltung, bevor man eine Anhörung durchführen könne. Überdies wolle er die Frage der Anhörung fraktionsintern besprechen.

Gleichzeitig spreche er sich dafür aus, der Ausschuss solle sich vor Ort über den Stand der Umsetzung vor dem Hintergrund der Rechtsprechung und der zur Verfügung stehenden Entscheidungsgrundlagen informieren. Der Rechtsausschuss solle sich weiterhin über die Örtlichkeit und gegebenenfalls über eine vergleichbare Örtlichkeit in Rheinland-Pfalz vor Ort ein Bild machen.

Thomas Stotko (SPD) gibt zu bedenken, dass, sollte eine Anhörung beschlossen werden, diese aufgrund der Arbeitsbelastung im Innenausschuss frühestens vor der Sommerpause, aber eher nach der Sommerpause stattfinden werde. Zu dieser Zeit werde es seiner Einschätzung nach bereits einen umfassenden Gesetzentwurf zur Regelung der Abschiebehaft geben. In diesem Fall werde ein kleiner Gesetzentwurf von einem großen Gesetzentwurf überholt. Er erinnere daran, dass der Zweck des kleinen Gesetzentwurfs darin bestehe, jedem Abschiebehäftling zu erlauben, in NRW zu bleiben und ihn nicht nach Berlin „exportieren“ zu müssen. Diesen Hintergrund solle man bei der Entscheidung über eine Anhörung berücksichtigen.

Weiterhin verweise er auf ein stattgefundenes Gespräch mit den für Abschiebehaft zuständigen Nichtregierungsorganisationen über Qualitätsstandards etc. Ein weiteres Gespräch solle folgen. Die Ergebnisse stellten auch eine Grundlage für den umfassenden Gesetzentwurf dar.

Minister Thomas Kutschaty (JM) führt aus:

Die Diskussion hat deutlich gemacht, dass die Federführung und die Hauptzuständigkeit im Innenbereich liegen. Das ist regierungsseitig so aufgeteilt, sodass ich Ihnen aus dem Geschäftsbereich des Justizministeriums keine Fragen beantworten kann. Aber es ist ein Vertreter des Innenministeriums anwesend, der unter anderem auch Ihre Fragen zu aktuellen Fallzahlen beantworten kann.

LMR Wolfgang Schellen (MIK) konkretisiert:

Zu den Fallzahlen: Wir haben in den letzten Monaten zwischen 18 bzw. 19 und 25 bzw. 26 Unterbringungsfälle gehabt. Die Höhe der Zahlen schwankt natürlich. Die Zahlen sind mal etwas höher und mal etwas niedriger. Wir bedienen uns im Moment der Amtshilfe des Landes Berlin und in kleineren Teilen auch des Landes Brandenburg. Die Abschiebungshäftlinge werden nach richterlichem Beschluss mithilfe der jeweils zuständigen Ausländerbehörde entweder nach Berlin oder nach Eisenhüttenstadt in Brandenburg verbracht. Das ist ein langer Transport.

Wir wissen aus Einlassungen der kommunalen Spitzenverbände und auch aus Presseveröffentlichungen, dass diese Praxis im kommunalen Raum nicht ungeteilten Beifall findet.

(Monika Düker [GRÜNE]: Diplomatisch gesagt!)

– Ich wollte mich da bewusst zurückhalten. – Ich könnte jetzt einiges dazu vortragen, was die Landesregierung seit dem letzten Sommer unternommen hat, um mit der momentanen Situation umzugehen. Das hat mit der Prüfung der Amtshilfemöglichkeit durch andere Länder angefangen. Nicht allzu viele Länder können momentan Abschiebungshaft europarechtskonform vollziehen. Wir haben intensiv mit den Ländern, die zurzeit europarechtskonforme Einrichtungen betreiben oder derartige Einrichtungen planen müssen, in den vergangenen Monaten verhandelt, um herauszubekommen, ob es die Möglichkeit zu einer relativ wirtschaftlichen und länderübergreifenden Kooperation gibt. Ergebnisse sind nicht allzu positiv.

Es gibt natürlich auch Länder, die aus politischen Gründen nicht mehr Abschiebehaft organisieren wollen, als unbedingt erforderlich ist. Diese Wahrnehmung kann man zumindest bei derartigen Verhandlungen haben.

Das Ergebnis ist, dass man in Nordrhein Westfalen ohne eine eigene Einrichtung nach allem, was wir heute wissen, nicht auskommen wird. Nachdem das für uns klar war, haben wir nach einer geeigneten Liegenschaft gefahndet. Wir haben uns natürlich dabei mit dem Justizministerium abgestimmt und abgesprochen. Außer Büren war derzeit nichts Verwendbares aufzufinden – unter Berücksichtigung dessen, dass wir die Standards, die wir in Büren erreicht hatten und die anerkannt gute Standards sind, nicht etwa verschlechtern wollen, indem wir in eine Liegenschaft gehen, die für den Vollzug von Abschiebungshaft als Ultima Ratio deutlich schlechter geeignet wäre, als es Büren ist und war.

Jetzt geht es darum, die Durchführung und die Organisation der Abschiebungshaft umzuverteilen. Das Amtshilfemodell, das wir in der Vergangenheit mit Unterstützung des Justizministeriums verfolgt haben, können wir in der Zukunft nicht weiterhin betreiben. Das bedeutet, dass wir eine Vollzugsaufgabe, die dem Ministerium für Inneres und Kommunales bisher fremd war, in einen Geschäftsbereich übernehmen müssen. Die daraus resultierenden Fragen personalwirtschaftlicher, personalrechtlicher, haushälterischer und organisatorischer Art prüfen wir zurzeit mit Hochdruck mit dem Ziel, Büren in den nächsten Monaten wieder in Betrieb nehmen zu können, allerdings ausschließlich als Gewahrsamseinrichtung für voll-

ziehbare ausreisepflichtigen Personen; ich nenne das einmal so. Der Abschiebungshaftvollzug wird dann ohne jeden Strafvollzug in Büren weiterzuführen sein.

Wir werden dazu natürlich genau schauen müssen, wie wir das innerhalb der Liegenschaft organisieren können, wenn der Strafvollzug dort nicht mehr ist. Die Liegenschaft ist natürlich auf dem Papier für diesen Verwendungszweck nicht gerade klein. Wir müssen schauen, wie wir das personell und rechtlich unterfüttern.

Dann komme ich auf die Frage zurück, die auf die Verteilung in den Vorschriften abstellt. Wenn man in die Länder schaut, die Abschiebungshaftvollzug seit längerer Zeit in speziellen Hafteinrichtungen betreiben – nach meiner Kenntnis tun das vier bis fünf in speziellen Abschiebungshaftvollzugseinrichtungen außerhalb des Strafvollzuges –, stellt man fest, dass dort üblicherweise rechtlich eine Verteilung der Vorschriften und Regelungen erfolgt: zum einen in einem Abschiebungshaftvollzugsgesetz und zum anderen in einer Abschiebungshaftvollzugsordnung. Sie heißt auch manchmal Gewahrsamsordnung. Das heißt: Eine Verteilung findet statt. Oft gibt es daneben auch noch eine Hausordnung oder sonstige Verwaltungsvorschriften.

Ich denke, dass wir uns dieses System auch für Nordrhein-Westfalen vorstellen können bzw. vorstellen müssen. Auch hier wird es dann wahrscheinlich die grundsätzlichen Regelungen im Gesetz geben. Die dahinter liegenden Regelungen wird man dann in einer Verordnung oder als Verwaltungsvorschriften haben. Das ist ein System kommunizierender Größen. Wenn man ein relativ kompaktes Gesetz hat und in einem absehbaren Zeitraum in den nächsten Monaten den Betrieb in Büren wiedereröffnen bzw. fortsetzen möchte, müsste man natürlich für den Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten eines differenzierten Abschiebungshaftvollzugsgesetzes untergesetzlich etwas stärker regeln. Man müsste da dann ein paar Dinge aufschreiben, die sich ansonsten – jedenfalls nach meiner Erwartung, aber ich will dem Landtag da nicht vorgreifen – in einem ausdifferenzierten Abschiebungshaftvollzugsgesetz wiederfinden würden.

In der Tat ist richtig, dass der Diskussionsprozess mit den kommunalen Spitzenverbänden und mit entsprechenden Flüchtlingshilfeorganisationen bereits in der letzten Woche begonnen hat. Wir haben am 15. Januar ein ausführliches Gespräch geführt, in dem die verschiedenen Verbände und Organisationen die Möglichkeit hatten, ihre Vorstellungen über den Vollzug von Abschiebungshaft noch einmal darzulegen. Dabei ist abgesprochen worden, dass sie das Gespräch nach Verfahrensfortschritt fortsetzen können.

Dirk Wedel (FDP) fragt nach, ob das Ministerium für Inneres und Kommunales im Benehmen mit dem Justizministerium auch die Alternative Oberhausen in der Zuständigkeit des Gesundheitsministeriums geprüft habe.

LMR Wolfgang Schellen (MIK) antwortet:

Das haben wir getan. Wir haben uns im Übrigen gern der Unterstützung des JM bedient, aber selbstverständlich auch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb des

Landes beteiligt, als es um die Suche nach einer geeigneten Liegenschaft ging. Oberhausen ist dabei geprüft worden, aber nicht in die engere Wahl gekommen, weil die Liegenschaft weder tauglich noch verfügbar war. Denn wir brauchen auch Freigelände, wenn wir Möglichkeiten des Aufenthalts draußen oder Sportmöglichkeiten schaffen wollen. Nach allem, was ich weiß, ist Oberhausen dafür ungeeignet.

Der Ausschuss kommt überein, das Thema in seiner nächsten Sitzung noch einmal aufzurufen.

