Landtag
Nordrhein-Westfalen
16. Wahlperiode

Ausschussprotokoll
APr 16/869
14.04.2015

Innenausschuss

59. Sitzung (öffentlich)

14. April 2015

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 14:50 Uhr

Vorsitz: Andreas Kossiski (SPD) (Stellv. Vorsitzender)

Protokoll: Michael Roeßgen

Verhandlungspunkt:

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

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

Zuschriften 16/696 und 16/699

Öffentliche Anhörung

Sachverständige Frau Prof. Dr. Christine Graebsch (FH Dortmund)

Stellungnahme 16/2686

* * *

Stellv. Vorsitzender Andreas Kossiski: Meine Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Zuschauer! Sehr geehrte Medienvertreter, soweit anwesend! Ich habe heute als stellvertretender Vorsitzender das Amt der Sitzungsleitung übernommen, weil der Vorsitzende, Herr Sieveke, mit der gesamten CDU-Fraktion auf der Trauerfeier für den Kollegen Jung ist. Die CDU-Fraktion hat uns das auch so mitgeteilt. Der Referent nimmt für die CDU an der Sitzung teil.

Das ist eine traurige Geschichte, da die Sitzung durch einen anderen Fall, nämlich durch die Flugzeugkatastrophe, schon eine Verlegung zur Folge hatte und wir jetzt vor der Frage standen, eine weitere Verlegung vorzunehmen. Wir haben, auch mit Rücksprache der CDU, vereinbart, die Sitzung heute durchzuführen, weil wir auch einen Gast eingeladen haben. Es ist mit einer Sachverständigen die kleinste Anhörung, die die dieser Ausschuss jemals durchgeführt hat. Frau Prof. Dr. Christine Graebsch wird gleich ihre Stellungnahme abgeben und später für Fragen zur Verfügung stehen.

Der Gegenstand der heutigen Anhörung, die nach kürzlich erfolgter Absprache der Fraktionen per Live-Video-Stream im Internet übertragen wird, lautet:

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

Zuschriften 16/696 und 16/699

Öffentliche Anhörung

Sachverständige Frau Prof. Dr. Christine Graebsch (FH Dortmund)

Stellungnahme 16/2686

Dazu begrüße ich noch einmal Frau Prof. Graebsch und bedanke mich auch für den schriftlich vorab eingereichten Beitrag. Ihre Stellungnahme liegt hier im Übrigen im Eingangsbereich für jedermann aus.

Kurz noch folgende Hinweise zum Verfahrensablauf: Zunächst bekommt unser Gast die Möglichkeit, ein kurzes Statement abzugeben und sich dabei möglichst auf das Wesentliche bzw. sich auf den ihn besonders berührenden Punkt zu beschränken. Im Anschluss daran treten wir in die Fragerunde ein. Die Ausschussmitglieder haben dann die Möglichkeit, Fragen an Sie zu richten, die zunächst gesammelt und dann insgesamt von Ihnen beantwortet werden.

Ich würde Ihnen nun gerne das Wort erteilen.

Prof. Dr. Christine Graebsch (FH Dortmund): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Mitglieder des Innenausschusses! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich möchte mich zunächst für die Einladung und für das in mich gesetzte Vertrauen bedanken, das ich offensichtlich daran festmachen kann, dass ich die einzige Sachverständige bin, die hier geladen ist. Insofern darf ich wohl davon ausgehen, dass man mir die Expertise zutraut, für alle hier zu sprechen.

Sodann komme ich gleich zum Inhalt meiner Stellungnahme. Am Ende habe ich das Resümee getroffen, dass das hier im Entwurf vorgelegte Gesetz, auch mit der noch weiter vorgeschlagenen Änderung, aus meiner Sicht aus einer Vielzahl von Gründen verfassungs- und europarechtswidrig ist. Ich meine, dass dieses Gesetz nicht beschlossen werden sollte und sicher auch nicht beschlossen werden wird, weil ich mir nicht vorstellen kann, dass Sie daran tatsächlich festhalten wollen.

Dem Gesetzentwurf kann ich entnehmen, dass zwei Dinge grundlegend verstanden wurden.

Zum Ersten wurde verstanden, dass Abschiebungshaft und Strafvollzug zwei voneinander getrennte Haftformen sind und dass sie deswegen auch in getrennten Anstalten vollzogen werden müssen. Das nennt man das Trennungsgebot. Das ist auch der Anlass für das Gesetzgebungsverfahren. Allerdings scheint mir der Grund, warum es dieses Trennungsgebot gibt, nicht angekommen zu sein.

Ich beschäftige mich normalerweise mit Haftbedingungen für Strafgefangene. Selbstverständlich müssen auch Strafgefangene menschenwürdig und den gesetzlichen und menschenrechtlichen Anforderungen entsprechend untergebracht werden. Der Grund für das Trennungsgebot ist aber der, dass Abschiebungsgefangene anders als Strafgefangene untergebracht werden müssen, also nicht nur getrennt voneinander im Sinne von „in unterschiedlichen Gebäuden“, sondern auch getrennt im Sinne von „es muss ein Abstand erkennbar sein“.

Es muss also nicht nur ein Trennungsgebot, sondern auch ein Abstandsgebot eingehalten werden, weil es eben keine Strafgefangenen sind, eben keine Menschen sind, die Straftaten begangen haben und deshalb verurteilt wurden oder die deshalb in Haft sind, weil man untersucht, ob sie solche Taten begangen haben. Es sind einfach nur Menschen, die nicht ausgereist sind. Deswegen sind das Trennungsgebot und das Abstandsgebot einzuhalten.

Daraus ergibt sich eine Vielzahl von Anforderungen – die ich im Einzelnen gar nicht aufzählen will –, die dieses Gesetz schlicht nicht enthält. Das Gesetz ist im Übrigen viel zu kurz, um irgendetwas zu enthalten.

Zum Zweiten wurde offensichtlich verstanden – was das Bundesverfassungsgericht schon 1972 entschieden hat –, dass nämlich Eingriffe in Grundrechte von Gefangenen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Gefangene sind Bürger und Bürgerinnen wie andere auch. Wenn man in deren Grundrechte eingreift, dann kann man nicht einfach sagen: Die sind ja in Haft, da gilt etwas anderes. – Vielmehr braucht man für jeden einzelnen Eingriff in deren Grundrechte eine gesetzliche Grundlage.

Das weiß man im Land Nordrhein-Westfalen genau. Deswegen gibt es hier inzwischen zum Beispiel ein Jugendarrestvollzugsgesetz. Lange glaubte man, dass man so etwas nicht brauchen würde. Dann hat man aber erkannt, dass das richtig und wichtig ist, und hat ein solches Gesetz gemacht.

Diese Erkenntnis, dass man eben ein Gesetz braucht, um den Vollzug und die Haftbedingungen im Einzelnen zu regeln, liegt auch dem vorliegenden Entwurf zugrunde. Es genügt eben nicht ein Gesetz, das erlaubt, jemanden in Haft zu nehmen, sondern es muss auch ganz genau gesetzlich geregelt werden, unter welchen Bedingungen jemand in Haft genommen werden darf, also welchen Bedingungen er oder sie in der Haft ausgesetzt ist. Jetzt haben wir also ein Gesetz, das auf der Erkenntnis beruht, dass dieser Gesetzesvorbehalt zu beachten ist.

Das Gesetz allerdings kann ich nur als leere Form beschreiben. „Leere Form“ heißt: Es wird dem Anspruch Rechnung getragen, ein Gesetz zu machen. Man kann sagen: Wir haben ein Gesetz gemacht. Hier ist es! – Jeder kann gucken, da ist das Gesetz – aber es steht nichts drin. Es ist eine leere Form. Es ist einfach leer. Darin befinden sich nur Verweisungen, und diese Verweisungen führen sämtlich ins Nichts.

Entweder führen sie zum Strafvollzugsgesetz, wobei das Strafvollzugsgesetz aber aus den eben genannten Gründen nicht gelten darf – Sie sagen zwar, es gilt nur, soweit es nicht passt; aber es passt ja gar nicht, also gilt es gar nicht –, oder Sie sagen: Wir machen ja noch was, wir machen noch eine Rechtsverordnung. – Aber erstens liegt diese noch nicht vor, und zweitens ist eine Rechtsverordnung eben kein Gesetz im formellen Sinne. Genau das brauchen wir aber für die Eingriffe in die Grundrechte von Gefangenen. Weil das eben nicht vorliegt, ist das Gesetz verfassungswidrig. Und weil es den Abstand zwischen Strafvollzug und Abschiebungshaft bezogen auf alle kleinen Bedingungen des täglichen Lebens nicht tatsächlich, materiell herstellt, ist es auch europarechtswidrig. Deswegen verstößt es insbesondere, aber nicht nur, gegen die Rückführungsrichtlinien.

Das wäre die Zusammenfassung dessen, was ich dazu zu sagen hätte.

Stellv. Vorsitzender Andreas Kossiski: Vielen Dank, Frau Prof. Graebsch. – Ich habe schon die ersten Wortmeldungen für die Fragerunde. Als Erster Herr Stotko.

Thomas Stotko (SPD): Besten Dank, Herr Vorsitzender! Vielen Dank, Frau Prof. Graebsch. Ich habe zwei Nachfragen, die sich sowohl aus Ihrem Wortbeitrag gerade als auch aus Ihrer schriftlichen Stellungnahme und aus Zuschriften ergeben haben.

Auf Seite 3 schreiben Sie, dass Sie den Gesetzentwurf unter anderem deswegen für nicht geeignet halten, weil ein Hinweis auf den Rechtsweg fehlt. Ich habe das jetzt so verstanden, dass Sie der Auffassung sind, dass im Gesetz ein Hinweis darauf fehlt, wer eigentlich für die Durchführung der Untersuchungshaft zuständig ist.

(Prof. Dr. Christine Graebsch (FH Dortmund): Untersuchungshaft?)

Sie machen das ja ein Stück weit auch deutlich. Ist in diesem Fall der Verwaltungsrechtsweg oder sind andere Bereiche angesprochen? Deshalb meine Frage: Wie

könnte man im Gesetzentwurf sicherstellen, dass klar ist, welchen Rechtsweg ein Betroffener gehen kann, wenn er sich nun gegen Anordnungen in der Abschiebungshaft wenden will? Reicht ein Hinweis auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, auf die ordentliche Gerichtsbarkeit? Auch wenn Sie im Grundsatz eher der Meinung sind, dass das Gesetz Ihnen ja offensichtlich nicht gefällt: Wie könnte man es machen, um das zu heilen? Das würde mich interessieren.

Der neue § 3 Abs. 1 Satz 6 Asylbewerberleistungsgesetz beschreibt – so nenne ich es mal sinngemäß – das Taschengeld. Bedarf es dazu auch eines Hinweises, wer dafür zuständig ist? Oder weiß man, wenn man den Rechtsweg klärt, dann auch, welche Behörde für solche Einzelheiten zuständig ist?

Zu meiner zweiten Frage: Ich weiß nicht, ob Ihnen die zwei Zuschriften, die der Ausschuss bekommen hat, bekannt gegeben worden ist. Die erste ist vom Flüchtlingsrat NRW e. V. und der AG Abschiebungshaft im AK Asyl e. V. – *siehe Zuschrift 16/696 -,* die zweite von ver.di – *siehe Zuschrift 16/699*. Sie sind ja an der Fachhochschule und Juristin, deshalb erlaube ich mir, Ihnen diese Frage zu stellen, auch wenn die vorherigen Fragen in eine andere Richtung gestellt worden sind. Ver.di formuliert dort ein Problem, das wir aus Berichten im Innenausschuss oder im Unterausschuss „Personal“ auch schon kennen, dass nämlich eigentlich alle den Wunsch haben, dass versiertes Personal, das vormals in der JVA Büren tätig war, demnächst auch in dieser Abschiebungshaft tätig ist. Ver.di spricht davon, dass man das in diesem Gesetz regeln könnte, indem man beamtenrechtliche Voraussetzungen schafft, dass möglichen zukünftigen Beschäftigten in Büren klar wird: Ihr arbeitet so, wie ihr vorher fürs JM gearbeitet habt. – Kann man das in einem solchen Gesetz regeln? Und wenn ja: Wie könnte man das machen, um Beschäftigten eine solche Perspektive zu bieten?

Monika Düker (GRÜNE): Meine Frage schließt sich ein wenig an die des Kollegen Stotko an. Sie konstatieren, dass aufgrund des Trennungsgebots der europäischen Rechtsprechung eine analoge Heranziehung der Vorschriften des Strafvollzugs grundsätzlich – also nicht vorübergehend – ausgeschlossen ist. Das sagen Sie ja sehr absolut.

Ich verweise noch einmal darauf, dass das hier eine Übergangsregelung ist und wir noch sehr wohl eine spezialgesetzliche Regelung erarbeiten wollen, die dann die Dinge sehr ausführlich aufgreift. Also selbst für eine kurze Übergangsfrist schließen Sie eine analoge Heranziehung von Vorschriften aus dem Strafvollzug aus. Diese These möchte ich gerne einmal hinterfragen, weil dann aus Ihrer Sicht ja sehr viele Länder verfassungswidrige Zustände haben müssten; ich verweise zum Beispiel auf die Länder Rheinland-Pfalz und Berlin. Es gibt kaum ein Land, das tatsächlich eine solche spezialgesetzliche Vorschrift hat. Sie halten also die Praxis in den anderen Bundesländern alle für verfassungswidrig?

Frank Herrmann (PIRATEN): Ich möchte mich zuerst ganz herzlich für die schriftliche Stellungnahme bedanken, die ja sehr eindeutig ist, die wir auch sehr genau

durchgelesen haben. Auch für Ihre Hinweise eben möchte ich mich bedanken. Trotzdem sind noch Fragen offen, die wir noch an Sie haben.

Ich möchte ich gerne vom Europarecht her argumentieren. Sie haben das Trennungsgebot zwischen Strafvollzug und Abschiebungshaft nach dem Urteil im letzten Jahr schon erwähnt. Es gibt noch etwas anderes, auf das ich im Zuge dieses „Nicht-Gesetzes“ mit seinen fünf Paragrafen, in denen nichts steht, hinweisen möchte. Wir wissen, dass Europarecht in deutsches Recht bezüglich des Themas „Schutzbedürftigkeit und Erkennen der Schutzbedürftigkeit von Personen“ umgesetzt werden muss.

In der Diskussion zum vorliegenden Gesetz wurde uns gesagt, dass wir in dem Gesetz gar keine besonderen Regelungen bräuchten, weil bereits vor dem Freiheitsentzug durch Abschiebungshaft eine Überprüfung dieser Schutzbedürftigkeit stattfände und Schutzbedürftige sowieso nicht in Abschiebungshaft gebracht werden sollten. Wie sehen Sie diese Argumentation? Reicht der Verordnungsweg, der da in Aussicht gestellt wird, um besondere Schutzbedürftige gar nicht erst in Abschiebungshaft zu bringen, aus? Oder sollte auch hier eine andere Regelung erfolgen?

In der Stellungnahme sprechen Sie das Anti-Folterkomitee und systematische Eingangsuntersuchungen zum Beispiel hinsichtlich Traumatisierung und psychischer Erkrankungen an. Welche Mindeststandards und Anforderungen gibt es eigentlich bezüglich der Schutzbedürftigen und darüber hinaus?

Überhaupt zum Thema „Standards“: Frau Düker hat gerade erwähnt, dass es ein Brückengesetz ist und dass Standards kommen sollen. Nun ist es für die Phase dazwischen immer schwierig. Welche Standards, die sich nicht in dem Gesetz finden, werden dringend benötigt? Kann es überhaupt einen Zustand ohne Standards, ohne Definition geben?

Das schließt an das Thema „Rechtsschutz“ an, das Herr Stotko schon erwähnt hat. Wenn nichts definiert ist und eine Zuständigkeit durch ein Gesetz auch gar nicht geregelt ist: Was machen dann Häftlinge? Haben sie überhaupt eine Möglichkeit, Dinge zu beklagen, ein Verfahren anzustrengen? Sie schreiben relativ konkret, dass Menschen in der Abschiebungshaft zurzeit keinen Rechtsschutz genießen. Warum ist das so? Welche Regelungen müssten wir da unbedingt treffen? Es gibt im Bereich der Justiz den Justizvollzugsbeauftragten, der sicherlich andere Dinge berücksichtigt als ein vermutlich fehlender Abschiebungshaftbeauftragter. Was kann oder muss hier noch im Gesetzentwurf verbessert werden?

Meine vorerst letzte Frage: Im Bundestag ist aktuell ein Gesetz in der Beratung, und zwar das Gesetz zum Bleiberecht und zur Aufenthaltsbeendigung. Darin werden unter anderem neue Haftgründe angeführt, um Menschen in Abschiebungshaft zu nehmen, um Abschiebungshaft anzuordnen. Unter anderem wird die Zahlung an Schleuser genannt, wenn also ein Flüchtling Schleuser bezahlt, um hier nach Deutschland zu kommen. Zurzeit ist es so, dass die meisten Kriegsflüchtlinge aus Syrien bedauerlicherweise über Schleuser nach Deutschland kommen. Über die offiziellen Aufnahmeprogramme, die komplex, kompliziert und langwierig sind, kommen

hier gerade mal ein paar Tausend an, mehrere Zehntausend aber durch die Unterstützung von Schleusern.

Daraus könnte man, wenn das Gesetz, das im Moment im Bundestag beraten wird, so bleibt, schließen, dass in Zukunft die Zahl von Abschiebungshaftgefangenen sehr hoch sein wird. Was bedeutet das im Zusammenhang mit dem Ultima-Ratio-Grundsatz, der hier auch immer wieder hervorgehoben wird? Und was bedeutet das vor allen Dingen für die Ausgestaltung des Abschiebungshaftvollzugs bei Kriegsflüchtlingen, die aus ganz anderen Gründen in Haft genommen werden als heute? Was muss da für den Haftvollzug berücksichtigt werden? Und taugt dieses Gesetz für solche Fälle?

Dirk Wedel (FDP): Zunächst einmal ist eindeutig, dass der vorliegende Gesetzentwurf wohl kaum den Voraussetzungen entspricht. Die Defizite sind klar. Wir halten es schon für notwendig, insbesondere im Hinblick auf Flüchtlinge und betroffene Kommunen, möglichst schnell eine Rechtsgrundlage zu schaffen. Deswegen die Frage: Ist denn beispielsweise die Übernahme der Rechtsgrundlage eines anderen Bundeslandes, beispielsweise Berlin oder Brandenburg, nach deren Recht wir ja im Moment Abschiebungshaft vollziehen, möglich? Wäre denn die befristete Übernahme eines solchen Gesetzes aus Ihrer Sicht verfassungsfest, wie gesagt, unter der Prämisse, dass man an der Stelle Abschiebungshaft grundsätzlich nicht abschaffen will? Das kommt in auch Ihrer Stellungnahme am Ende zum Ausdruck.

Deshalb noch einmal die Frage: Genügen die Regelungen in Berlin und Brandenburg letztlich dem Abstandsgebot – das Trennungsprinzip ist insoweit klar –, oder gibt es ansonsten eine kurzfristige Lösung, die Sie uns für eine Übergangszeit hier anbieten können?

Nicolaus Kern (PIRATEN): Vielen Dank, Frau Prof. Graebsch, dass Sie uns hier als Sachverständige zur Verfügung stehen. Dass das hier die kleinste Anhörung – Zitat Ausschussvorsitzender – ist, liegt nicht an uns. Wir haben Sie benannt. Warum die anderen Fraktionen keinen Sachverständigen benennen wollten – da müssen Sie die anderen Kollegen fragen. Ich finde das schade, weil es ein wichtiges Thema ist, das wir hier behandeln. Ich würde es auch nicht mit „Untersuchungshaft“ verwechseln wollen, wie es dem Kollegen Stotko wahrscheinlich mit einem freudschen Versprecher unterlaufen ist.

(Thomas Stotko [SPD]: Ja, gut!)

Stellv. Vorsitzender Andreas Kossiski: Sie kommen zu Ihrer Frage, Herr Kollege?

Nicolaus Kern (PIRATEN): Aber selbstverständlich, Herr Vorsitzender. – In Ihren Ausführungen beziehen Sie sich auch auf den Ultima-Ratio-Gedanken der Abschiebungshaft. Hierzu ist anzumerken, dass nach Schätzungen die meisten amtsgerichtlichen Entscheidungen – man spricht von 85 bis 90 % – der BGH-Rechtsprechung nicht standhalten und quasi rechtswidrig Abschiebungshaft von Amtsgerichten ange-

ordnet wird. Wie lässt sich das in der Praxis handeln oder verbessern? Wie könnte ein Ausweg aussehen?

Von den regierungstragenden Fraktionen wird ja die Drohkulisse aufgebaut, dass ganz schlimme Zustände einträten, wenn diese Übergangsregelung nicht in Kraft träte, sodass es, um Schlimmeres abzuwenden, jetzt erforderlich ist, lieber dieses Leer-Gesetz, wie Sie es formuliert haben, zu nehmen. Dabei gibt es aber – auf andere Bundesländer wurde hingewiesen – schon konkrete Initiativen, sich von der Abschiebungshaft zu lösen, indem gesagt wird: Wir vollziehen das gar nicht mehr. – Wenn Sie darauf noch einmal konkret eingehen könnten, wie das für NRW aussehen könnte?

Prof. Dr. Christine Graebsch (FH Dortmund): Zunächst einmal zur Frage: Wie könnte man den Rechtsweg regulieren? – Ich gehe davon aus, dass Sie mit diesem Gesetz vorher befasst waren. Insofern finde ich es schon bemerkenswert, dass Sie fragen: Wie könnte man das machen, und wie ist es denn? – Wie soll dann ein Abschiebungsgefangener wissen, welches Gesetzes hier gilt.

Ich habe geschrieben: Rechtsschutz muss man suchen können, aber man muss ihn nicht suchen müssen. – Ich kann diesem Gesetz nicht entnehmen, welche rechtlichen Voraussetzungen für den Rechtsschutz gelten, nicht einmal, welches Gericht zuständig ist, welche Gerichtsbarkeit zuständig ist. Es ist sicher nicht mit einem einfachen Verweis getan, weil es ja auch passen muss. Das ist die gleiche Antwort, die ich gebe, ohne die Stellungnahme von ver.di, die mir nicht zugeleitet wurde, zu kennen. Das betrifft nämlich das gleiche Problem. Sie gehen immer von dem Ergebnis aus, dass man am besten die Dinge doch so machen möchte, wie sie bisher waren. Es bleibt nur die Frage, wie man eine leere Gesetzesform hinbekommt, mit der man alles so hinbastelt, damit es nachher formal stimmt. Das wird aber der Situation in keiner Weise gerecht.

Das gilt auch, um die Antwort vorwegzunehmen, für die Frage: Ist es denn in Ordnung, wenn wir jetzt ein Gesetz eines anderen Landes übernehmen? Das zeigt schon, dass eine ernsthafte Befassung mit der Situation und der Rechtsposition von Gefangenen in Abschiebungshaft in keiner Weise stattfindet, wenn man sagt: Wir übernehmen das jetzt mal. – Ist das denn okay? Ich kann Ihnen das nicht sagen, weil ich, bevor ich so etwas sage, das ganz genau lese und mich mit jeder einzelnen Regelung beschäftige. Das habe ich bei Berlin und Brandenburg nicht getan. Daher kann ich nicht sagen: Na klar, nehmen Sie die dortigen Regelungen. Das ist der „Persilschein“ für die Zukunft, wenn Sie das einfach übernehmen. – Diese Gesetze sind natürlich auch zu einem früheren Zeitpunkt entstanden, als man vieles noch nicht wusste, als man zum Beispiel noch nicht wusste, dass der Bundesgerichtshof in diesem Ausmaß zu dem Ergebnis kommt, das die Haftanordnungen rechtswidrig sind. Ich wusste das schon vorher. Aber es war damals noch nicht umgesetzt, weil der Bundesgerichtshof nämlich noch gar nicht zuständig war.

Das bringt mich auf einen anderen Punkt, der hier gefragt wurde, ob es nicht genügt, wenn man sozusagen vor der Haftanordnung einmal prüft, ob jemand schutzbedürftig ist. Das erinnert mich an die Zeit vor 20 Jahren, als ich anfing, mich mit dem

Thema zu beschäftigen. Da wurde immer gesagt: Die Gefangenen brauchen ja gar keine Rechtsberatung – ich wollte nämlich Rechtsberatung machen –, weil das vorher schon alles geprüft worden ist. Es ist vorher schon geprüft worden, ob sie wirklich abgeschoben werden dürfen. Deswegen brauchen sie gar keine Rechtsberatung, die ja gar nichts zu tun hätte, da ja klar ist, dass sie abgeschoben werden dürfen.

Die Erfahrung widerspricht dem aber komplett, weil nicht nur die Haftanordnungen sehr häufig rechtswidrig sind, sondern eben auch die Abschiebungsverfügungen. Sehr häufig können die Leute gar nicht abgeschoben werden. Deswegen darauf zu vertrauen, dass vorher etwas geprüft wird, ist der Situation in keiner Weise angemessen. Ich glaube, das kann nur jemand sagen, der sich mit der Lage von Abschiebungsgefangenen nie befasst hat. Wenn man nämlich in Abschiebungshaftanstalten unterwegs ist, dann stellt man fest, dass dort eine Vielzahl von Menschen in vielfacher Hinsicht schutzbedürftig ist, bei denen es vorher keinem aufgefallen ist.

Das habe ich selbst erlebt. Wenn man ernsthaft möchte, dass diese schutzbedürftigen Menschen nicht weiter traumatisiert werden, dass sie nicht abgeschoben werden, ohne dass jemand bemerkt, dass sie traumatisiert sind, ohne dass jemand bemerkt, dass sie krank sind, dann muss man dafür Sorge tragen, dass in der Haftanstalt darauf geachtet wird, was mit den Menschen los ist, und zwar nicht untersucht von einem Amtsarzt, der gleichzeitig über die sogenannte Reisefähigkeit entscheidet, sondern von jemand Unabhängigem von außen. Allenfalls dann ist gewährleistet, dass man das tatsächlich feststellt.

Dann kam die Frage bezüglich der Übergangsregelung. Die Frage, was man übergangsweise machen kann, habe ich auch schon in der Stellungnahme beantwortet. Also sicher kein verfassungswidriges Gesetz! Ein verfassungswidriges Gesetz kann auch keinen Übergangszustand verfassungsgemäß regeln; dazu habe ich auch schon etwas gesagt. Das Bundesverfassungsgericht hat ja ziemlich klar gesagt, wann Übergangsregelungen infrage kommen, nämlich immer dann, wenn ohne die Übergangsregelungen ein verfassungswidriger Zustand bestünde. Das ist überhaupt nicht der Fall. Wenn man Menschen nicht in Abschiebungshaft nehmen kann oder nur weniger Menschen in Abschiebungshaft nehmen kann, ist das kein verfassungswidriger Zustand. Vielmehr es ist so, dass der jetzige Zustand rechtlich gesehen viel schlimmer ist, weil, wie wir wissen, über die Hälfte der Haftanordnungen, wenn nicht noch viel mehr, sowieso rechtswidrig ist.

Ich kann auch nicht anders, als meine Verwunderung darüber zum Ausdruck zu bringen, dass das von den Grünen kommt, weil doch eigentlich vor 20 Jahren schon gewusst wurde, was Abschiebungshaft anrichtet und wie die Rechtslage von Gefangenen in Abschiebungshaft ist, nämlich sehr, sehr schlecht. Und: Ja, ich halte auch die anderen Gesetze verfassungs- und europarechtswidrig, die auf das Strafvollzugsgesetz verweisen. Selbstverständlich sind die verfassungs- und europarechtswidrig. Das habe ich auch schon geschrieben, bevor es der EuGH und der BGH gesagt haben. Das ist auch so, und das wird sich auch weiter so herausstellen.

Was kann man also in der Übergangszeit machen? Man kann in der Übergangszeit auf Abschiebungshaft verzichten und in dieser Übergangszeit feststellen, wie es ist, wenn Abschiebungshaft nicht so oft angeordnet wird. Man kann die Ausländerbehör-

den anhalten, Alternativen zu ergreifen. Wenn die Ausländerbehörden keine Haftanträge stellen, dann gibt es auch keine Abschiebungshaft, jedenfalls keine von den Ausländerbehörden veranlasste. Und das ist doch schon einiges.

Es wurden auch die Abschiebungshaftbeauftragen genannt. Ich fasse die Frage einmal allgemeiner: Wie kann man Abschiebungsgefangenen zur Durchsetzung ihrer Rechte verhelfen? Der Gesetzesvorbehalt im Vollzugsrecht hat ja einen Grund. Er ist ja kein Formalismus, sondern er hat den Grund, dass Gefangene die ihnen vom Gesetz eingeräumten Rechte auch tatsächlich durchsetzen können. Rechte, die man nicht durchsetzen kann, sind so gut oder so schlecht wie keine Rechte. Man weiß, dass im Allgemeinen im Vollzugsrecht Gefangenenbeschwerden sowieso nur extrem selten Erfolg haben, weil Gefangene im Allgemeinen mit geringer Beschwerdemacht ausgestattet sind, weil sie in einer Institution sind, gegen die sie klagen müssen usw.

Das Bundesverfassungsgericht hat 2006 noch einmal betont, dass das im Jugendvollzug besonders problematisch sei, weil die Gefangenen im Jugendvollzug oft nicht über die sprachlichen Möglichkeiten, über den Bildungshintergrund usw. verfügen, um sich gegen Rechtsverletzungen wehren zu können. Man weiß auch aus der Praxis, dass aus dem Jugendvollzug sehr wenige Anträge auf gerichtliche Entscheidungen kommen, und das ist in der Abschiebungshaft noch einmal um ein Vielfaches potenziert. Ich weiß nicht, wie viele Entscheidungen Sie zum Abschiebungshaftvollzug kennen. Es sind nicht besonders viele. Das kommt selten zu den Gerichten.

Deswegen ist die Frage, wenn man es ernst meint und nicht nur eine leere Form haben möchte, wie man es umsetzen kann, dass Gefangene ihre Rechte tatsächlich durchsetzen können. Dafür braucht es vor allem Vorkehrungen, dass sie über ihre Rechte umfassend beraten und bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützt werden.

Dafür gibt es – das habe ich auch schon geschrieben – Vorbilder. Das ist also keine so ganz verrückte Idee. Man könnte sich an § 119 a Strafvollzugsgesetz orientieren, nach dem eben für die Sicherungsverwahrung, bei der es auch um die Durchsetzung des Abstandsgebots geht, eine gerichtliche Kontrolle der Vollzugsbedingungen vorgesehen ist und den Gefangenen eben auch ein Rechtsanwalt bzw. eine Rechtsanwältin beigeordnet wird. Dann haben sie eine faire Chance, zu wissen, in welcher Situation sie sind und wie sie sich dagegen wehren können.

Wir kennen auch andere Instrumentarien – die kennen Sie wahrscheinlich auch –; das sind zum Beispiel Beiräte usw. Das alles sind sehr schwache Instrumente, die im Zweifelsfall, im Ernstfall nicht besonders viel Wirkung haben. Sie sind aber immer noch besser als gar keine Instrumente und immer noch besser, als diese leere Form, die hier gefunden wurde. Das wird jedenfalls keinerlei Anforderungen gerecht.

Ich weiß nicht, ob ich wirklich alles beantwortet habe, aber ich lasse es zunächst einmal dabei.

Stellv. Vorsitzender Andreas Kossiski: Vielen Dank. – Wir haben zwei weitere Wortmeldungen, aber gestatten Sie mir vorher noch einen technischen Hinweis. Wir haben gerade eine Mitteilung bekommen, dass die ersten zehn Minuten der Sitzung

leider nicht über den Video-Stream laufen konnten, weil es technische Probleme gab. Jetzt läuft er wieder, aber die ersten zehn Minuten hat uns draußen niemand gesehen.

Nun habe ich zwei Wortmeldungen, zunächst Frau Düker und dann Herr Herrmann.

Monika Düker (GRÜNE): Noch einmal zwei Nachfragen. Ich würde gern vorab jenseits von Polemiken abschichten, worüber wir heute reden. Wir reden heute nicht darüber, inwieweit die hier im Landtag vertretenen Fraktionen die Abschiebungshaft grundsätzlich rechtsstaatlich bewerten. Darum geht es heute nicht. Selbstverständlich könnte man jetzt noch einmal von allen Bekenntnisse abverlangen, aber darum, inwieweit das Instrument der Abschiebungshaft tatsächlich eines Rechtsstaats würdig ist oder nicht, geht es heute nicht.

Die politische Bewertung mal außen vor gelassen, geht es heute darum, inwieweit die Länder, wenn eine Abschiebungshaft angeordnet wurde, den Vollzug aufgrund eines Bundesrechts gewährleisten können und unter welchen Bedingungen. Die Bedingungen setzt das Europarecht, aber auch das Bundesrecht. In diesem schmalen Bereich bewegen wir uns. Es geht hier darum, Gestaltungsspielräume auszuschöpfen, dieses Recht so anzuwenden, das es möglichst humanitär ist, möglichst Abschiebungshaft vermeidet und möglichst auch den Ansprüchen der Flüchtlinge gerecht wird. Das wollte ich erst einmal abgeschichtet wissen, weil mir hier einiges ein bisschen durcheinandergeht.

Es wird suggeriert – und da komme ich zur Frage –, dass landesrechtliche Möglichkeiten für diese Übergangslösung bestehen. Wir reden hier die ganze Zeit nur über eine Übergangslösung, nicht über die gesetzliche Lösung, die wir Ende des Jahres erwarten. Inwieweit dürfen wir für diese Übergangslösung einen Rückgriff auf das Strafvollzugsgesetz machen mangels einer eigenen spezialgesetzlichen Regelung, die noch in Arbeit ist? Da machen Sie mit einem Halbsatz einen Schlenker: Na ja, dann kann man für die Übergangsregelung einfach Abschiebungshaft sein lassen. – Da würde ich gern noch einmal nachfragen. Wenn die Ausländerbehörden keine Abschiebungshaft beantragen, dann findet sie auch nicht statt. Ich sage jetzt mal – politischer Schlenker –: Schön wär's! Das würde ich mir auch wünschen. Aber wie sollte denn ein Land so etwas auf der staatlichen Landesebene gewährleisten können, dass für den Übergangszeitraum einfach mal keine Anträge gestellt werden? Meinen Sie – das sehe ich rechtlich nicht –, dass das Innenministerium ein Weisungsrecht hat, Ausländerbehörden anzuweisen? Das ist geltendes Bundesrecht. Der entsprechende Paragraf im Aufenthaltsrecht ist ja nicht außer Kraft gesetzt worden; den gibt es ja. Inwieweit meinen Sie tatsächlich – ich bin bislang davon ausgegangen, dass dies in einem Rechtsstaat nicht möglich ist –, dass eine Landesregierung eine Ausländerbehörde anweisen darf: „Für die nächsten Monate stellt ihr keine Anträge auf Abschiebungshaft mehr, weil die Anordnung der Abschiebungshaft ja nicht das Land macht, sondern ein Richter"? Inwieweit kann diese Antragstellung den Ausländerbehörden untersagt werden? Denn nur dann wäre es tatsächlich so, dass wir für einen Übergangszeitraum nicht vollziehen müssten. Ansonsten müssen wir vollziehen und brauchen irgendeine Rechtsgrundlage.

Also: Aus Ihrer Sicht kann eine Exekutive im Land Ausländerbehörden anweisen, keine Haftanträge zu stellen. Ich meine, das geht nicht. Sie hatten das kurz erwähnt. Insofern fände ich eine rechtliche Einschätzung Ihrerseits spannend und interessant zu hören.

Die zweite Frage bezieht sich – das hatten Sie gerade auch mündlich angeführt, aber in Ihrer schriftlichen Stellungnahme sehr ausführlich dargestellt – auf eine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Jugendstrafvollzug. Seinerzeit – 2006 war wohl die Rechtsprechung – hat das Bundesverfassungsgericht gesagt: Hier kann keine Analogie stattfinden. Das heißt, dass Richter keinen Rückgriff auf das Strafvollzugsgesetz machen können und damit Jugendstrafvollzug regeln dürfen. Hier hat sozusagen eine gesetzliche Anordnung zu erfolgen. – Das hat dann auch zu den Jugendstrafvollzugsgesetzen in den Ländern geführt. Ein Rückgriff ist also nicht gestattet.

Das übertragen Sie jetzt auf die Situation, die wir mit diesem Gesetz haben. Anders als beim damaligen Richterspruch geht es hier aber nicht um richterliche Analogie – darum geht es ja gerade nicht –, dass ein Richter einfach sagt: Wir haben kein Gesetz, wenden wir mal das Strafvollzugsgesetz an in Ermangelung eines Gesetzes. – Vielmehr haben wir hier eine gesetzliche Verweisung. Insofern ist es eine andere Rechtsgrundlage, die Sie aber gleichsetzen mit dem damaligen Richterspruch in Karlsruhe.

Also anders als damals, als es das ja nicht gab und es tatsächlich nur in Analogie entschieden wurde, haben wir jetzt einen gesetzlichen Verweis, der in § 2 – Vollzug der Abschiebungshaft – drinsteht, und eben keine Analogie. Inwieweit Sie das aber trotzdem mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Verbindung bringen, mithin als Beleg dafür, dass das Ganze verfassungswidrig sei, hat sich mir noch nicht erschlossen.

Frank Herrmann (PIRATEN): Ich möchte direkt an die Frage nach einem Verbot, Abschiebungshaft auf Landesebene anzuordnen, noch einmal anschließen. Ich habe Sie da ein bisschen anders verstanden. Ich glaube, es wird in dem Zusammenhang auch immer über bestehende Alternativen zu einer Abschiebungshaft gesprochen. Ich würde aus Ihrer Praxis von Ihnen sehr gerne noch hören, welche Alternativen zum Abschiebungshaftvollzug es gibt.

Die ganze Diskussion ist ja nicht neu ist, sondern sie wird schon lange geführt, ob es überhaupt sinnvoll ist, Menschen, die keine Straftäter sind, in einen solchen Vollzug zu nehmen. Es wurde immer wieder gesagt, dass es Ultima Ratio ist, dass es das allerletzte Mittel sein sollte. Es gibt verschiedene Bundesländer, die auch gute Erfahrungen mit anderen Mitteln, als den Haftvollzug anzuwenden, gemacht haben. Das wollte ich dazu noch sagen.

Jetzt grundsätzlich zum Gesetz und zu diesem „Leer-Gesetz“, wie Sie es, glaube ich, genannt haben. Gibt es irgendwie Standards oder etwas, was im Gesetz unbedingt enthalten sein muss? Kann man das Gesetz noch irgendwie ändern, um es verfassungsgemäß oder um es erträglich zu machen? Welche Standards setzt EU-Recht?

Welche könnte man davon noch hineinnehmen? Welche Standards gibt es vielleicht aus anderen Quellen? Sie haben auch das Anti-Folterkomitee genannt. Welche Regeln müssten also unbedingt noch eingebaut werden, um das Gesetz verfassungskonform zu machen?

Zu dem Thema „Rechtsverordnung“, die in § 3 des Gesetzes genannt ist, hatten wir eine Frage gestellt. Wenn Sie das noch einmal ganz kurz beleuchten könnten? Nach Art. 70 Satz 2 der Landesverfassung muss eine gesetzliche Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein. Das ist offensichtlich hier nicht der Fall. Muss man da vielleicht noch anders argumentieren? Oder was kann man zu diesem Artikel der Landesverfassung noch sagen? Das würde mich interessieren.

Letzter Punkt: Wir hoffen natürlich, dass wir die Fraktionen, die dieses Gesetz eingebracht haben, davon überzeugen können und dass die Anhörung insoweit überzeugend ist, dass das Gesetz noch einmal grundlegend überarbeitet, vielleicht zurückgezogen wird. Angenommen, das passiert nicht oder das gelingt uns nicht: Welche Möglichkeiten gibt es da? Wer kann dagegen etwas tun und auf welche Art?

Stellv. Vorsitzender Andreas Kossiski: Mir liegen keine weiteren Wortmeldungen mehr vor. Ich würde Sie, Frau Prof. Graebsch, dann bitten, in einem abschließenden Statement diese Fragen zu beantworten, sodass wir dann zum Ende der Anhörung kommen können.

Prof. Dr. Christine Graebsch (FH Dortmund): Zunächst zu der Frage, was jetzt auf Landesebene zur Diskussion steht. Sie haben gesagt, es stünde nicht die Abschiebungshaft selbst zur Diskussion, sondern die Bedingungen ihres Vollzugs in Nordrhein-Westfalen. Die stehen eben nicht zur Diskussion, weil sie diese nicht zur Diskussion gestellt haben. Sie haben ja einfach nur leer verwiesen auf etwas, von dem wir alle wissen, dass es eben nicht passt. Deswegen können wir hier über die Bedingungen überhaupt nicht diskutieren. Das hätte ich gerne getan.

Wenn man hier wirklich ein Gesetz gehabt hätte, über das man hätte diskutieren können, dann hätte man sagen können: Die und die Vollzugsbedingungen sind so und so zu bewerten. – Aber ein solches haben wir ja nicht. Es gibt ja keinen einzigen Inhalt in diesem Gesetz. Sie sagen nur, das Strafvollzugsgesetz gilt, soweit es passt. Es passt aber nicht. Was gilt denn nun? Das weiß doch keiner.

Nachträglich haben Sie noch den Verweis auf die Rückführungsrichtlinie eingefügt, um der Landesverfassung gerecht zu werden und die Rechtsverordnung zu konkretisieren. Das reicht natürlich in keiner Weise aus. Dazu kann man auch nicht viel sagen, weil das Gesetz einfach keine Substanz hat. Es ist nur eine Überschrift. Es steht gar nichts darüber drin, welche Bedingungen tatsächlich realisiert werden sollen. Nichts! Es ist eben ein Leer-Gesetz. Und dazu kann man nur sagen, dass das so nicht geht und dass es verfassungswidrig ist, es so anzugehen.

Das hat dann natürlich wieder mit der Frage zu tun, wie man Abschiebungshaft insgesamt bewertet, ob man sagt: Wir haben gegenwärtig eine Situation, in der Ab-

schiebungshaft so wichtig ist, dass man jetzt lieber ein verfassungswidriges und ein europarechtswidriges Gesetz auf den Weg bringt, als andere Wege zu suchen. – Da waren Sie juristisch kreativ. Warum benutzen Sie denn nicht die juristische Kreativität, um Wege zu finden, Alternativen zu nutzen? Und selbstverständlich kann das Innenministerium im Erlasswege die Ausländerbehörden dazu anhalten, Alternativen zu ergreifen und Dokumentationsbegründungspflichten usw. einführen.

(Monika Düker [GRÜNE]: Das ist nicht meine Frage! Meine Frage ist: Können wir aus Ihrer Sicht rechtlich anweisen, keine Haftanträge zu stellen?)

– Das geht wahrscheinlich nicht. Aber man kann das gleiche Ziel auf anderem Wege erreichen.

(Monika Düker [GRÜNE]: Dazu haben wir die Richtlinien!)

Sie haben hier ein verfassungswidriges Gesetz vorgeschlagen und gesagt, das löst jetzt das Problem, weil das andere nicht geht. Warum versucht man nicht, das andere, soweit es geht, umzusetzen? Davon sind wir wirklich meilenweit entfernt. Wir haben nicht nur ein paar rechtswidrige Abschiebungshaftanordnungen, sondern bis vor kurzem eine übergroße Anzahl gehabt. Jetzt ist die Zahl niedrig. Das hat auch irgendwie geklappt. Und es klappt jetzt auch irgendwie.

Vielleicht ist Ihnen das zu teuer. Aber wenn Abschiebungshaft so wichtig ist, dann muss man eben Geld dafür ausgeben. Sie können nicht sagen: Dann machen wir einfach mal ein verfassungswidriges Gesetz, nehmen diese leere Hülle, und das soll jetzt reichen, wir haben ja ein Gesetz. – Das Einzige, was Sie sagen können, ist: Wir haben ein Gesetz. Es steht zwar nichts drin, aber wir haben hier eine Form gefunden, die dem Gesetzesvorbehalt genügt.

Die Situation im Jugendvollzug war mindestens identisch, weil es dort gesetzliche Regelungen gab. Es war ja nicht so, dass es keine gesetzlichen Regelungen gab, sondern der Jugendvollzug war ja im JGG rudimentär geregelt, höchstens so rudimentär, wie es jetzt der Fall ist – nur mit dem Unterschied, dass das Strafvollzugsgesetz noch viel, viel weniger auf den Abschiebungshaftvollzug als auf den Jugendvollzug passt. Da hat es schon nicht gepasst, aber auf die Abschiebungshaft passt es noch viel, viel weniger.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Da gibt es rechtstechnisch einen Unterschied zwischen Analogie und Verweis!)

Tatsache ist, dass Sie dieser Entscheidung entnehmen können, was Sie auch schon der Entscheidung im Jahre 1972 haben entnehmen können, dass die Vollzugsbedingungen im Einzelnen gesetzlich geregelt werden müssen. Das ist die Parallele. Dann sagen Sie: Wir müssen ja eine Übergangsregelung machen. – Hier habe ich die Übertragung gemacht. Es war eine andere Situation, über die das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, aber die Übertragung ist die: Wann kann man eine Übergangsregelung machen und sozusagen ein bisschen Verfassungswidrigkeit in Kauf nehmen? Das hat das Bundesverfassungsgericht für die Sicherungsverwahrung gerade wieder entschieden. Es geht immer nur dann, wenn ansonsten ein verfas-

sungswidriger Zustand droht. Einen verfassungswidrigen Zustand haben wir hier aber nicht.

Selbstverständlich – darauf wurde schon hingewiesen – könnte man sich den Initiativen anderer Länder anschließen, die Abschiebungshaft abzuschaffen, und hätte damit wahrscheinlich mittelfristig im Ergebnis weniger Probleme.

Stellv. Vorsitzender Andreas Kossiski: Vielen Dank, Frau Prof. Graebsch. – Ich schließe damit das Sachverständigengespräch. Das Ausschussprotokoll wird zu gegebener Zeit im Internetangebot des Landtags abrufbar sein. Der Innenausschuss beabsichtigt, seine Beratungen am 23. April 2015 abzuschließen. Der mitberatende Rechtsausschuss wird sein Votum vorher mitteilen.

Somit ist die Sitzung beendet. – Vielen Dank.

gez. Andreas Kossiski
Stellv. Vorsitzender

17.04.2015/20.04.2015

215