

09.12.2014

Gesetzentwurf

der Fraktion von SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

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

A Problem

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesgerichtshofs lässt den parallelen Vollzug von Strafhaft und Abschiebungshaft auf dem Gelände einer Justizvollzugsanstalt nicht mehr zu, da dies dem Trennungsgebot des Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Rückführungsrichtlinie) nicht genüge. Der in der Justizvollzugsanstalt Büren bis dahin praktizierte Vollzug von Abschiebungshaft musste daher Ende Juli 2014 eingestellt werden. Nordrhein-Westfalen verfügt seit diesem Zeitpunkt nicht mehr über eine Abschiebungshaftvollzugseinrichtung und ist für die Unterbringung von Abschiebungshäftlingen ausnahmslos auf die Amtshilfe anderer Länder angewiesen. Auch wenn Abschiebungshaft weitestgehend vermieden werden soll und die ultima ratio bei der Rückführung vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer darstellt, wird Nordrhein-Westfalen in Zukunft auf eine eigene Abschiebungshafteinrichtung nicht verzichten können, da § 62 des Aufenthaltsgesetzes bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen kein Ermessen für die Beantragung der Inhaftnahme einräumt und insbesondere in Nachbarländern ausreichende Kapazitäten nicht zur Verfügung stehen.

B Lösung

Um eine neue Abschiebungshafteinrichtung außerhalb des Justizvollzugs im Geschäftsbereich des hierfür originär zuständigen Ministeriums für Inneres und Kommunales errichten zu können, bedarf es einer neuen landesgesetzlichen Grundlage. Anderenfalls wäre die rechtliche Basis insbesondere für hoheitliche belastende Maßnahmen während des Vollzugs von Abschiebungshaft in einer solchen Einrichtung nicht vorhanden. Das nachfolgende Gesetz über den Vollzug der Abschiebungshaft in Nordrhein-Westfalen enthält im Sinne einer bis zum 31. Dezember 2015 befristeten Übergangsregelung nur die insoweit unverzichtbaren

Datum des Originals: 09.12.2014/Ausgegeben: 10.12.2014

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Bestimmungen. Die Regelung in § 2 des Gesetzes schreibt lediglich für diese Übergangszeit die bisher geltende Rechtslage fort, wie sie sich im Wesentlichen aus § 422 Absatz 4 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit in Verbindung mit dem Strafvollzugsgesetz des Bundes ergab. Die nähere Ausgestaltung des Abschiebungshaftvollzugs hierzulande bleibt einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren vorbehalten.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Da Abschiebungshaft in der Vergangenheit in Nordrhein-Westfalen in der Justizvollzugsanstalt Büren vollzogen wurde, sind hierfür an diesem Standort anteilig Kosten für Personal, Miete, Verpflegung, soziale und medizinische Betreuung, Reinigung, Energie etc. angefallen. Derartige Kosten werden auch in einer neuen Abschiebungshaftvollzugseinrichtung jenseits des Strafvollzugs entstehen; Synergien aus der Kombination mit dem Strafvollzug sind nach der eingangs zitierten Rechtsprechung nicht mehr möglich. Soweit durch die organisatorisch erforderliche Aufgabe des Standortes Büren durch das Justizministerium bisher dort für den Bereich der Abschiebungshaft gebundene personelle und finanzielle Ressourcen frei werden, werden diese dem Ministerium für Inneres und Kommunales zur Verfügung gestellt. Bei Nutzung einer ehemaligen Justizvollzugsanstalt muss, soweit perspektivisch deren Gefängnischarakter durch bauliche Veränderungen reduziert und ein höherer Unterkerungsstandard im Vergleich zum Strafvollzug gewährleistet werden soll, mit weiteren Kosten gerechnet werden, die jedoch derzeit noch nicht quantifizierbar sind.

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

Inhaltsübersicht

- § 1 Zweck der Abschiebungshaft, Einrichtungen
- § 2 Vollzug der Abschiebungshaft
- § 3 Ausführungsbestimmungen
- § 4 Einschränkung von Grundrechten
- § 5 Inkrafttreten, Befristung

§ 1

Zweck der Abschiebungshaft, Einrichtungen

Die Abschiebungshaft dient ausschließlich dem Zweck, richterliche Haftanordnungen nach § 62 des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. September 2013 (BGBl. I S. 3556) geändert worden ist, zu vollziehen. Die Abschiebungshaft nach den §§ 62, 62a des Aufenthaltsgesetzes wird in speziellen Abschiebungshafteinrichtungen (Einrichtungen) vollzogen.

§ 2

Vollzug der Abschiebungshaft

Für den Vollzug der Abschiebungshaft gelten die Regelungen des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom ... (GV. NRW. S.), in der jeweils geltenden Fassung entsprechend, soweit nicht in anderen Rechtsvorschriften etwas anderes bestimmt ist, Zweck und Eigenart der Abschiebungshaft oder die besonderen Verhältnisse der Einrichtung entgegenstehen.

§ 3

Ausführungsbestimmungen

Das für Inneres zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Bestimmungen zu treffen.

§ 4

Einschränkung von Grundrechten

Durch dieses Gesetz werden die Grundrechte aus Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 und 2 (körperliche Unversehrtheit und Freiheit der Person), Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 (Informationsfreiheit) und Artikel 10 Absatz 1 (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis) des Grundgesetzes eingeschränkt.

§ 5

Inkrafttreten, Befristung

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft. Es tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2015 außer Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Nach den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes vom 17. Juli 2014 und des Bundesgerichtshofes vom 25. Juli 2014 muss aufgrund des Trennungsgebots in Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Rückführungsrichtlinie) Abschiebungshaft in Deutschland ausnahmslos in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen werden. Der zuvor auch in Nordrhein-Westfalen praktizierte parallele, wenngleich räumlich voneinander getrennte Vollzug von Abschiebungshaft und Strafhaft in einer Liegenschaft - der Justizvollzugsanstalt Büren - musste danach eingestellt werden.

Die im Anschluss daran vorgenommene Prüfung länderübergreifender Kooperationsmöglichkeiten, die die Rechtsprechung ausdrücklich vorsieht, hat ergeben, dass insbesondere in benachbarten Ländern auch für Nordrhein-Westfalen ausreichende Kapazitäten perspektivisch nicht zur Verfügung stehen werden.

Eine aktuell noch vorhandene Einrichtung in Niedersachsen wird ausschließlich für den dortigen Bedarf geöffnet. Rheinland-Pfalz unterhält für seine Einrichtung in Ingelheim mit derzeit noch maximal 70 Plätzen eine langfristige Kooperation mit dem Saarland und hat sich bereit erklärt, ggf. ungenutzte Kapazitäten in sehr begrenztem Umfang unter bestimmten Voraussetzungen für eine Unterbringung von Abschiebungshäftlingen aus anderen Ländern zur Verfügung zu stellen. In Hessen und in den weiter entfernten Ländern Thüringen und Baden-Württemberg sind derzeit keine rechtskonformen speziellen Abschiebungshafteinrichtungen vorhanden; eine konkrete Option auch für den nordrhein-westfälischen Bedarf ist dort nicht erkennbar.

In der Übergangszeit nimmt Nordrhein-Westfalen die Amtshilfe der Länder Berlin und Brandenburg bei der Unterbringung von Abschiebungshäftlingen in Anspruch. Darüber hinaus verfügt Bayern über eine Abschiebungshafteinrichtung in Mühldorf am Inn in der Nähe der österreichischen Grenze für seinen eigenen Bedarf (82 Plätze). Schleswig-Holstein hat seine Einrichtung in Rendsburg kürzlich bis auf Weiteres geschlossen und kooperiert ebenfalls mit Berlin und Brandenburg.

Auf Dauer stellt sich die Verbringung von Abschiebungshäftlingen aus Nordrhein-Westfalen in weit entfernte Einrichtungen anderer Länder nicht als tragfähige Lösung dar, weil weder Berlin noch Brandenburg ausreichende Unterbringungskontingente in Aussicht gestellt haben, der Transport einschließlich etwaiger Rücktransporte für Haftprüfungstermine vor den Amtsgerichten über große Entfernungen für die hiesigen Ausländerbehörden sehr aufwändig und außerdem nicht sichergestellt ist, dass die hiesigen Standards auch in anderen Ländern verbindlich gewährleistet sind. Darüber hinaus ist fraglich, ob die Rechtsprechung längerfristig eine Verbringung über große Entfernungen für zumutbar erachten würde.

Nordrhein-Westfalen muss daher für seinen künftigen Bedarf an Abschiebungshaftplätzen eine eigene Einrichtung schaffen. Da das Ministerium für Inneres und Kommunales für Abschiebungshaft zuständig ist und deren Durchführung mangels Kombination mit dem Strafvollzug nicht mehr in einer Justizvollzugsanstalt in Amtshilfe des Justizministeriums erfolgen wird, ist hierfür eine neue landesgesetzliche Grundlage erforderlich. Allein auf die §§ 62 und 62a des Aufenthaltsgesetzes lässt sich der Vollzug von Abschiebungshaft nicht stützen, da diese Vorschriften nur die Inhaftnahme als solche unter den dort genannten Voraussetzungen zulassen und die grundsätzliche Frage der Unterbringung in speziellen Einrichtungen

regeln, aber keine ausreichende Rechtsgrundlage für hoheitliche grundrechtsrelevante Eingriffsmaßnahmen während des Vollzugs beinhalten. Die in der Vergangenheit insoweit genutzte Vorschrift des § 422 Absatz 4 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) setzte den Vollzug von Abschiebungshaft in einer Justizvollzugsanstalt in Amtshilfe des Justizministeriums voraus.

Das aktuelle Gesetz umfasst lediglich fünf Paragraphen und ist als Übergangsregelung angelegt. In einem weiteren Gesetzgebungsverfahren wird der Landtag über die nähere Ausgestaltung des Abschiebungshaftvollzugs in Nordrhein-Westfalen entscheiden.

B Besonderer Teil

Zu § 1 Zweck der Abschiebungshaft, Einrichtungen

Die Bestimmung definiert den Zweck der Abschiebungshaft, die ausschließlich der Sicherung eines geordneten Abschiebungsverfahrens nach dem Aufenthaltsgesetz dient. Sie trägt dem Wortlaut der einschlägigen Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes und der hierzu ergangenen, oben genannten höchstrichterlichen Entscheidungen Rechnung und sieht den Vollzug der Abschiebungshaft nur noch in speziellen Einrichtungen vor. Das Trennungsgebot in Art. 16 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie wird eingehalten.

Zu § 2 Vollzug der Abschiebungshaft

Für die Übergangszeit werden die Vorschriften des neuen Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen im Abschiebungshaftvollzug für entsprechend anwendbar erklärt, soweit nicht an anderer Stelle etwas anderes bestimmt ist oder Zweck und Eigenart der Abschiebungshaft oder die besonderen Verhältnisse der Abschiebungshafteinrichtung entgegenstehen. Damit schreibt die Vorschrift für die Zeit ab dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bis zum 31. Dezember 2015 die bisher geltende Rechtslage fort, wie sie sich im Wesentlichen aus § 422 Absatz 4 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) in Verbindung mit dem Strafvollzugsgesetz des Bundes ergab. Insbesondere sollen über die normative Einschränkung „soweit Zweck und Eigenart der Abschiebungshaft nicht entgegensteht“ die über § 422 Absatz 4 FamFG anwendbaren besonderen, die Untergebrachten begünstigenden Vorschriften des Strafvollzugsgesetzes des Bundes - wie die Regelung über das Recht zum Tragen eigener Kleidung und die Nichtgeltung der Arbeitspflicht in der Abschiebungshaft - schon mit Inkrafttreten der nur als Übergangsregelung anzusehenden Entwurfsvorschrift fortgelten. Weitere spezialgesetzliche Bestimmungen im Abschiebungshaftvollzugsgesetz etwa über Aufnahme, Unterbringung, Außenkontakte, Sicherheit und Ordnung sollen Gegenstand eines kurzfristig vorgesehenen weiteren Gesetzgebungsverfahrens werden. Dem Übergangscharakter der Regelungen trägt die in § 5 des Entwurfes vorgesehene kurze Geltungsdauer Rechnung.

Zu § 3 Ausführungsbestimmungen

Die Vorschrift enthält eine vorsorgliche Verordnungsermächtigung für das für Inneres zuständige Ministerium, um im Falle eines kurzfristigen Regelungsbedarfs auch in der Übergangsphase notwendige Bestimmungen treffen zu können. Verordnungsermächtigungen entsprechen der Rechtspraxis in anderen Ländern. Im Übrigen verdeutlicht die Regelung die organisatorische Trennung des Vollzugs von Abschiebungshaft und anderen Haftarten.

Zu § 4 Einschränkungen von Grundrechten

Das Zitiergebot ergibt sich aus Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes.

Zu § 5 Inkrafttreten, Befristung

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten und das Außerkrafttreten des Gesetzes. Das gesetzgeberische Ziel, ausschließlich die notwendigen Regelungen für einen kurz bemessenen Übergangszeitraum zu treffen, bildet sich in der Befristung bis zum 31. Dezember 2015 ab.

Norbert Römer
Marc Herter
Hans-Willi Körfges

und Fraktion

Reiner Priggen
Sigrid Beer
Monika Düker

und Fraktion