

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Wolfgang Neskovic, Ulla Jelpke, Ulrich Maurer und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/10514 –**

Rechtswidrige Freiheitsentziehung bei Flugabschiebungen

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Verein „Hilfe für Menschen in Abschiebehaf Büren e. V.“ hat am 30. August 2008 ein Rechtsgutachten veröffentlicht (<http://www.hfmia.de/BGS/Gutachten%20nkn%2015.08.08.pdf>), welches sich mit der Frage auseinandersetzt, ob es vor der Durchführung der Abschiebung von Ausländerinnen und Ausländern, die weder aus der Abschiebungshaft noch aus der Strafhaft heraus abgeschoben werden sollen, einer richterlichen Anordnung bedarf, wenn die betroffene Person nach Erledigung der Gepäck-, Personen- und Dokumentenkontrollen für den verbleibenden Zeitraum von mindestens 1 bis 2 Stunden die Diensträume der Bundespolizei nicht eigenmächtig verlassen kann, und ob ein entsprechendes Vorgehen ohne vorherige richterliche Anordnung mit dem geltenden Recht zu vereinbaren wäre. Die Fragestellung des Rechtsgutachtens entspricht der gängigen Praxis bei Direktabschiebungen per Flugzeug in der Bundesrepublik Deutschland.

Das Rechtsgutachten kommt zu den Ergebnissen, dass für den Fall, dass ein Ausländer bzw. eine Ausländerin im Rahmen der Abschiebung nach der Gepäck-, Personen- und Dokumentenkontrolle bis zum Abflug in den Diensträumen der Bundespolizei gegen ihren bzw. seinen Willen festgehalten wird, eine freiheitsentziehende Maßnahme im Sinne des Artikels 104 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) vorläge, die unter dem Vorbehalt vorheriger richterlicher Anordnung stünde. Dabei kommt es für die rechtliche Beurteilung weder auf die zeitliche Dauer der Wartezeit (mindestens 1 bis 2 Stunden im „Normalfall“ oder darüber hinausgehende Verzögerungen etwa bei Flugverspätungen) noch darauf an, ob das Festhalten in einer Gewahrsamszelle oder sonstigen Diensträumen der Bundespolizei erfolgt. Entscheidend sei insoweit allein, dass die abzuschiebenden Personen gegen ihren Willen an einem eng umschlossenen Raum festgehalten werden, die körperliche Bewegungsfreiheit also nach jeder Richtung hin aufgehoben wäre. Dies könne allenfalls für den Fall in Frage gestellt werden, dass im Rahmen der Wartezeit in einer auch für sonstige Flugpassagiere vorgesehene Flughafenhalle noch ein nennenswerter eigenmächtiger Entscheidungs- und Bewegungsspielraum verbleibt. Da dies jedoch nicht praxisrelevant sei, bedarf die Frage keiner abschließenden Beurteilung. Die

besseren Argumente würden jedoch auch in diesem Fall für das Vorliegen einer Freiheitsentziehung sprechen.

Darüber hinaus stellt das Rechtsgutachten fest, dass die fehlende vorherige richterliche Anordnung in den Fällen, in denen die betroffene Person weder aus der Strafhaft noch aus der Abschiebungshaft heraus abgeschoben werden soll, ohne weiteres zur Rechtswidrigkeit der Maßnahme führt. Eine nachträgliche richterliche Entscheidung wäre insoweit nicht ausreichend und könnte die Rechtswidrigkeit der Freiheitsentziehung nicht beseitigen.

Die gängige derzeitige Praxis bei Flugabschiebungen wäre demnach rechtswidrig.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Mit Blick auf die rechtliche Bewertung von Vollzughandlungen im Rahmen von Flugabschiebungen wird auch auf die Antwort der Bundesregierung vom 28. März 2008 (Bundestagsdrucksache 16/8717, Seite 6 und 7, Antwort zu Frage 10) auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Sevim Dağdelen verwiesen.

Die Durchführung einer Abschiebung nach § 71 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) obliegt den Ländern.

Eine Zuständigkeit der Bundespolizei für „Rückführungen von Ausländern“ im Zusammenhang mit Abschiebungen ergibt sich aus § 71 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG.

Dabei umfasst die Rückführungszuständigkeit der Bundespolizei bei Abschiebungen lediglich den letzten Teilabschnitt, nämlich die tatsächliche Außerlandesbringung.

Die eine Rückführung veranlassende Behörde hat sicherzustellen, dass u. a. die für die konkrete Rückführung ggf. erforderlichen Beschlüsse über angeordnete Abschiebungshaft vorhanden sind und der Bundespolizei spätestens bei der Übergabe des Rückzuführenden ausgehändigt werden.

Beim Abschiebevorgang an sich handelt es sich nach höchstrichterlicher Rechtsprechung grundsätzlich nicht um eine freiheitsentziehende Maßnahme (BVerwG, Urteil vom 23. Juni 1981, 1 C 78.77, BVerwGE 62, 325; ebenso BVerfG, Beschluss vom 15. Mai 2002, 2 BvR 2292/00, BVerfGE 105, 239, 250).

Die Bundespolizei übernimmt den Rückzuführenden von den zuführenden Kräften des Landes. Es liegt in der Natur der Sache, dass der Rückzuführende, wie auch jeder andere Passagier, eine angemessene Zeit vor dem Abflug am Flughafen anwesend sein muss. Die übliche Wartezeit – nach der Luftsicherheitskontrolle, der Kontrolle der Papiere etc. – die der Rückzuführende unter Kontrolle und ggf. in den Räumlichkeiten der Bundespolizei, jedoch nicht in Hafträumen verbringt, ändert nichts daran, dass der Vorgang insgesamt eine Ausreise ist und macht den Vorgang nicht zur Freiheitsentziehung (BVerwG, a. a. O. S. 329).

Eine richterliche Anordnung nach Artikel 104 Abs. 2 GG ist dem gegenüber erforderlich, wenn im Zuge der Abschiebung eine Unterbringung in einem Haftraum geplant oder als möglich vorhersehbar ist oder wenn absehbar ist, dass die Maßnahme über die Durchführung der für die Abschiebung unmittelbar benötigten Zeit hinaus andauert (BVerfG, a. a. O. S. 250 f.).

Im Regelfall wird der Rückzuführende durch die Bundespolizei somit lediglich in dem zur Durchführung der Abschiebung unvermeidlichen Maße in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Rechtsgrundlagen sind somit §§ 58, 71 AufenthG.

In den Ausnahmefällen, in denen von der Landesbehörde kein Haftbeschluss erwirkt wurde und die Maßnahme länger als üblich dauert oder der Ausländer in einem Haftraum sitzt, ist ein entsprechender Beschluss dann – ggf. nachträglich – zu erwirken (§§ 62, 71 AufenthG).

1. Inwieweit ist der Bundesregierung das oben genannte Rechtsgutachten bekannt, und welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Rechtsgutachten für die derzeitige Praxis, Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen der Abschiebung nach der Gepäck-, Personen- und Dokumentenkontrolle bis zum Abflug in den Diensträumen der Bundespolizei gegen ihren Willen festzuhalten?

Das von dem Verein „Hilfe für Menschen in Abschiebehaft e. V.“ in Auftrag gegebene Gutachten ist der Bundesregierung bekannt. Die Bundespolizei verfährt jedoch weiter nach den in der Vorbemerkung skizzierten Regelungen.

2. Wie viele Menschen wurden von 2000 bis 2007 auf dem Luftweg abgeschoben, bei denen zum Zeitpunkt der Abschiebung kein richterlicher Beschluss für eine Freiheitsentziehung vorlag (bitte nach Jahr und Flughafen, von dem aus abgeschoben wurde, aufschlüsseln)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine statistischen Angaben vor. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkungen verwiesen.

3. Inwieweit sind die im Rechtsgutachten zitierten Aussagen aus einem Schreiben des Forums Flughäfen in NRW hinsichtlich des Verfahrens am Düsseldorfer Flughafen, an dem u. a. auch die Bundespolizei beteiligt ist, nach Auffassung der Bundesregierung – auch in Hinblick auf die Vergangenheit – zutreffend: „Zwei Stunden vor Abflug des Linienfluges und bis zu drei Stunden vor Abflug des Charterfluges (zur Sammelabschiebung) wird die/der Abzuschiebende von der Ausländerbehörde, der Landespolizei oder der Bundespolizei an die Beamten der Bundespolizei-Dienststelle am Flughafen Düsseldorf übergeben. Nach der Übergabe erfolgt die Personenkontrolle, die Gepäckkontrolle und die Kontrolle der Reisedokumente. In der Regel sind die verschiedenen Kontrollen nach 15 bis 30 Minuten erledigt. Die/der Abzuschiebende wird dann in einer Zelle (Gewahrsamsraum) eingeschlossen. Etwa eine halbe Stunde vor dem Abflug wird die/der Abzuschiebende aus der Zelle geholt und mit einem Wagen der Bundespolizei zum Flugzeug gefahren. In der Zwischenzeit wird die Zelle nur auf Verlangen geöffnet, um z. B. zur Toilette gehen zu können, um ein Getränk zu erhalten oder in Ausnahmefällen, um eine Zigarette zu rauchen. Verlängert sich der Aufenthalt bei der Bundespolizei (aus welchen Gründen auch immer), ändert sich an dieser Behandlung nichts. Im Einzelfall ist dann zu prüfen, wie die Versorgung mit Essen und Getränken entsprechend den Wünschen des Abzuschiebenden geklärt wird. Während des Aufenthalts bei der Bundespolizei ist die (körperliche) Bewegungsfreiheit der/des Abzuschiebenden aufgehoben. Der Aufenthalt als solcher wird als Wartezeit angesehen“, bzw. wie sieht das konkrete Verfahren aus Sicht der Bundesregierung üblicherweise aus?

Die Aussagen sind unzutreffend. Vielmehr stellt sich das Verfahren wie folgt dar:

Die Zuständigkeit für innerdeutsche Zuführungen obliegt der veranlassenden Behörde bis zur Übergabe des Rückzuführenden an die zuständige Bundespolizeiflughafendienststelle.

Die Übergabe des Rückzuführenden von der veranlassenden Behörde an die Bundespolizeiflughafendienststelle soll zwei Stunden vor Abflug des Luftfahrzeugs erfolgen.

Aufgrund der Tatsache, dass Rückführungen bis zum Start des Luftfahrzeuges abgebrochen werden können, ist es erforderlich, dass die zuführenden Kräfte bis zu diesem Zeitpunkt erreichbar sind.

Neben den vorgeschriebenen Luftsicherheitskontrollen gemäß Rahmenplan Luftsicherheit sind begleitete Rückzuführende und ihr Handgepäck zusätzlich polizeilich zu durchsuchen.

Die Übergabe/Übernahme des Rückzuführenden und der erforderlichen Papiere durch die veranlassende Behörde an die jeweilige Bundespolizeiflughafendienststelle ist zu dokumentieren. Nach Übergabe des Rückzuführenden und der erforderlichen Dokumente (z. B. Flugticket, Pass usw.) durch die zuführenden Kräfte der Landesbehörden hat die Bundespolizei alle weiteren im Zusammenhang mit der Rückführung zu erledigenden Formalitäten, wie z. B. das Einchecken, vorzunehmen.

Das Einchecken des Rückzuführenden und der Begleitbeamten hat zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu erfolgen, um sicherzustellen, dass der Rückzuführende und die Begleitbeamten im Luftfahrzeug für die Rückführung geeignete Plätze erhalten. Mit dem Beförderungsunternehmer ist Kontakt aufzunehmen, um nach Möglichkeit ein Besteigen des Luftfahrzeuges vor den anderen Flugreisenden zu erreichen (sog. preboarding). Des Weiteren hat ein Begleitbeamter beim Betreten des Luftfahrzeuges mit dem Flugkapitän Verbindung aufzunehmen, um ihn über die Maßnahme zu informieren und das weitere Verfahren abzusprechen.

4. Inwieweit ist die unter Frage 3 zitierte Beschreibung auf andere Flughäfen übertragbar?

Wenn nicht, wie verlaufen Abschiebungen an anderen Flughäfen?

Die Maßnahmen auf den Bundespolizeiflughafendienststellen laufen grundsätzlich nach dem oben beschriebenen Verfahren ab.

5. Wie viele Akkreditierungsanfragen von Journalistinnen und Journalisten für einen Besuch im Bereich der Abschiebeabteilungen der Bundespolizei an den Flughäfen hat es in den Jahren 2000 bis 2007 gegeben?

Wie viele wurden bewilligt (bitte nach Jahr und Flughafen auflisten)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine statistischen Angaben vor.

6. Inwieweit hat das Bundesministerium des Inneren (BMI) in den letzten Wochen auf das Landesministerium des Inneren NRW bzw. andere Landesministerien des Innern oder dem Landesministerium der Justiz in NRW bzw. andere Landesministerien der Justiz in irgendeiner Form eingewirkt, Besuche von Journalistinnen und Journalisten in Abschiebehaftanstalten zu verweigern oder einzuschränken?

Das Bundesministerium des Innern hat nicht auf andere Landesministerien eingewirkt, um Besuche von Journalisten in Abschiebehaftanstalten zu entziehen, zu verweigern oder einzuschränken.

7. Inwieweit ist der Bundesregierung bekannt, dass der Pressereferent des Bundesministeriums des Innern, Dr. C. H., am 12. September 2008 auf die E-Mail-Anfrage eines Journalisten geantwortet haben soll, dass die Bundespolizei an den Flughäfen über Gewahrsamsbereiche verfüge, in denen kurzfristige Freiheitsentziehungen stattfinden würden?

Wie lange halten sich abzuschiebende Ausländer minimal, durchschnittlich und maximal in diesen Gewahrsamsbereichen auf?

Das Pressereferat des Bundesministeriums des Innern hat lediglich auf die Möglichkeiten entsprechend der Vorbemerkung Bezug genommen.

8. Wie lange halten sich abzuschiebende Ausländer und Ausländerinnen, bei denen kein richterlicher Beschluss für eine Freiheitsentziehung vorliegt, minimal, durchschnittlich und maximal in Räumen der Bundespolizei auf?
9. Ab wann ist nach Meinung der Bundesregierung bei einer kurzfristigen Freiheitsentziehung ein richterlicher Beschluss nach Artikel 104 GG nötig?

Siehe Vorbemerkung.

10. Wie oft wurde ein Haftbeschluss bei Abzuschiebenden, die sich nicht vorher in Haft befanden, seit dem Jahr 2000 eingeholt (bitte nach Jahr und Flughafen aufliedern)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine statistischen Angaben vor.

11. Wie ist die Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Sevim Dağdelen vom 20. März 2008 (Bundestagsdrucksache 16/8717 – Frage 10), wonach die „übliche Wartezeit ... in den Räumlichkeiten der Bundespolizei“ insgesamt Teil des Vorgangs einer „Ausreise“ – und keine Freiheitsentziehung sei, vereinbar mit der in dem genannten Rechtsgutachten vertretenen Rechtsauffassung bzw. mit der dort genannten jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, und auf welche konkrete Rechtsprechung stützt sich die Bundesregierung bei ihrer Einschätzung in Auseinandersetzung mit dem Gutachten?
13. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung generell aus dem genannten Rechtsgutachten?

Siehe Antwort zu Frage 1.

12. Wie bewertet die Bundesregierung die geschilderte Praxis, dass auch bei unerwarteten Verzögerungen der Abschiebung keine (zumindest nachträgliche) richterliche Anordnung eingeholt wird angesichts ihrer Antwort auf Frage 11 angeführte schriftliche Frage vom 20. März 2008, wonach in diesen Fällen ein richterlicher Beschluss (nachträglich) erwirkt werden müsse, und liegt in diesen Fällen eine rechtswidrige Freiheitsentziehung vor, und welche Konsequenzen ergeben sich hieraus für die Praxis?

Siehe Antwort zu Frage 3.

