

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan van Aken, Sevim Dağdelen, Annette Groth, Andrej Hunko, Stefan Liebich, Petra Pau, Harald Petzold (Havelland), Kathrin Vogler, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE.

Gefahr von rechtswidrigen Inhaftierungen in Abschiebungshaft

Abschiebungshaft stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Freiheitsrechte der Person dar, insbesondere weil die Betroffenen nicht etwa wegen eines Verbrechens inhaftiert werden, sondern allein zur Erleichterung der Durchsetzung einer Verwaltungsentscheidung (Ausreisepflicht). Es geht also regelmäßig um Menschen, die niemals zuvor mit dem Gesetz in Konflikt standen und die den Freiheitsentzug als einen drastischen Einschnitt in ihr bisheriges Leben empfinden. Sie können zumeist nicht verstehen, weshalb sie überhaupt inhaftiert werden. Umso schwerwiegender ist es, wenn in Deutschland viele Menschen zu Unrecht in Abschiebungshaft genommen werden. Zum einen gibt es sehr häufig Fehler bei Haftanträgen und Gerichtsentscheidungen der ersten Instanz, zum anderen sind Inhaftierungen in normalen Haftanstalten mit EU-Recht unvereinbar – so ist jedenfalls der Tenor vieler aktueller Gerichtsentscheidungen (z. B. der Beschluss des Landgerichts München II vom 16. Oktober 2013, 6 T 4334/13). Insgesamt könnte sich die Mehrheit aller derzeitigen Abschiebungsinhaftierungen als rechtswidrig erweisen, was nach Ansicht der Fragesteller für einen höchst fahrlässigen Umgang mit den Freiheitsrechten nichtdeutscher Staatsangehöriger spricht.

Der in Hannover ansässige Rechtsanwalt Peter Fahlbusch bearbeitet seit Jahren bundesweit Abschiebungshaftverfahren. Die Ergebnisse der von ihm betriebenen Verfahren wertet er kontinuierlich statistisch aus, um die Fehleranfälligkeit des Abschiebungshaftverfahrens dokumentieren zu können. Zum Stand 29. November 2013 hatte er seit dem Jahr 2002 bundesweit 868 Mandantinnen und Mandanten in Abschiebungshaftverfahren vertreten. Nach den ihm vorliegenden rechtskräftigen Entscheidungen befanden sich davon 421, das heißt knapp die Hälfte, (jedenfalls teilweise) zu Unrecht in Haft. Angefallen sind bei diesen 421 Menschen 11 860 rechtswidrige Hafttage; im Durchschnitt befanden sich die Betroffenen damit gut 28 Tage zu Unrecht in Haft. Rechtsanwalt Peter Fahlbusch bezeichnet diese Bilanz als ein „rechtsstaatliches Desaster“.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) überprüft derzeit auf Vorlage des Bundesregierungshofs (BGH), ob die Unterbringung von Abschiebungshäftlingen in regulären Strafvollzugsanstalten, wie sie in den meisten Bundesländern praktiziert wird, gegen Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 der EU-Rückführungsrichtlinie verstößt (Beschluss vom 11. Juli 2013, V ZB 40/11, Rn. 15). Der BGH hat in seiner Vorlageentscheidung erklärt: „Der vorlegende Senat neigt mit Blick auf den Wortlaut der Richtlinie dazu, dass auf die Mitgliedstaaten und nicht auf föderale Untergliederungen abzustellen ist.“ Damit dürfte nach Auffassung des höchsten zuständigen deutschen Fachgerichts die Abschiebungshaft in regulären Hafteinrichtungen mit überwiegender Wahrscheinlichkeit grundsätzlich rechtswidrig

sein. Bereits im Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie war die Bundesregierung darauf aufmerksam gemacht worden, dass die Vorschrift des § 62a Absatz 1 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) den EU-Vorgaben nicht entspricht, wonach die grundsätzliche Unterbringung von Abschiebungshäftlingen in speziellen Einrichtungen nur dann nicht obligatorisch ist, wenn es in einem Mitgliedstaat keine entsprechenden Einrichtungen gibt (vergleiche hierzu die Vorbemerkung der Fragesteller auf Bundestagsdrucksache 17/10597 und dort die Antworten der Bundesregierung zu den Fragen 3 und 5 bis 10). Die Bundesregierung erklärte in ihrer Antwort auf die Schriftlichen Fragen 11 und 12 der Abgeordneten Ulla Jelpke am 1. November 2013 (Bundestagsdrucksache 18/36, S. 7 f.), man wolle erst „nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes prüfen, ob und ggf. inwieweit sich ein Änderungsbedarf im nationalen Recht ergibt. Für die Durchführung des Aufenthaltsrechts einschließlich der Abschiebungshaft sind im Übrigen die Länder zuständig.“ Diese Auskunft wirkt auf die Fragesteller befremdlich angesichts der vielfach gerichtlich festgestellten rechtswidrigen Inhaftierungen und weil es die Bundesregierung war, die mit dem genannten Gesetzgebungsverfahren den Bundesländern die Möglichkeit zur Inhaftierung in regulären Haftanstalten eingeräumt hat, obwohl sie wusste, dass dies gegen EU-Recht verstößt bzw. verstoßen könnte.

Inzwischen hat das Bundesland Bayern auf die Rechtsprechung reagiert und angekündigt, „bis auf weiteres“ bzw. bis zu einer Entscheidung des EuGH Abschiebungshäftlinge nur noch in der generalisanierten Justizvollzugsanstalt Mühlendorf am Inn und getrennt von anderen Strafgefangenen unterzubringen und deren 82 Haftplätze für diesen Zweck noch einmal umzubauen (kna, Meldung vom 18. November 2013).

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst weist in einer Pressemitteilung vom 17. Oktober 2013 darauf hin, dass nach seiner Einschätzung 60 bis 80 Prozent aller von Abschiebungshaft Betroffenen Asylsuchende seien, bei denen die Zuständigkeit innerhalb des EU-Dublin-Systems noch nicht geklärt sei: „Diese Menschen suchen Schutz in Europa, und wir sperren sie ein“, kritisiert der Jurist des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes, Heiko Habbe.

Zu Unrecht von Abschiebungshaft betroffen sind auch Menschen, die eine zeitlich unbefristete Wiedereinreisesperre aufgrund einer Ausweisung oder Abschiebung erhielten und nach einer Wiedereinreise inhaftiert wurden. Denn der EuGH hat in der Sache Filev/Osmani mit Urteil vom 19. September 2013 klargestellt, dass die mit einer Ausweisung bzw. Abschiebung einhergehende Wiedereinreisesperre von Amts wegen auf höchstens fünf Jahre befristet werden muss und diese Befristung prinzipiell auch rückwirkend gilt. Das AufenthG sieht in § 11 Absatz 1 Satz 3 jedoch weiterhin vor, dass eine Befristung nur auf Antrag erfolgen muss. Strafverfahren und Verurteilungen wegen illegaler Einreise sind nach dem EuGH-Urteil rechtswidrig, wenn gegen unbefristete Wiedereinreisesperren verstoßen wurde, der Fünfjahreszeitraum jedoch bereits abgelaufen war.

Soweit zur umfassenden Beantwortung der nachfolgenden Fragen eine Abfrage unter den Bundesländern erforderlich ist, räumen die Fragesteller der Bundesregierung hierfür vorsorglich eine längere Beantwortungsfrist ein.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Statistiken oder Informationen zur Inhaftierung im Rahmen der Abschiebungshaft haben die Bundesländer, und welche Kernaussagen (Zahl, Dauer, Grund der Abschiebungshaft, Herkunfts- und Zielländer, veranlassende Behörde, Anteil von „Dublin-Fällen“ usw.) lassen sich hieraus ableiten (bitte differenziert für die Jahre 2010 bis 2013 und nach Bundesländern getrennt darstellen)?

2. Welche Statistiken oder Informationen hat die Bundespolizei über von ihr beantragte Abschiebungshaft und über die bei ihr geführten Abschiebungs- bzw. Zurückschiebungshaftverfahren und Gerichtsentscheidungen, und wie lauten diese im Detail (bitte entsprechend den in Frage 1 genannten Kriterien, differenziert für die Jahre 2010 bis 2013 und soweit möglich, getrennt nach Bundesländern darstellen)?

Falls es keine solchen Statistiken gibt, wie wird dies angesichts des schwerwiegenden Eingriffs in die Freiheitsrechte der Person begründet?

3. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der in der Vorbemerkung der Fragesteller dargestellten Statistik des Rechtsanwalts Peter Fahlbusch, der gegenüber den Fragestellern betont hat, Mandate für Abschiebungshäftlinge unabhängig von etwaigen Erfolgsaussichten oder entsprechenden Vorprüfungen zu übernehmen und der aufgrund der Entscheidungen in den vielen von ihm persönlich betreuten Gerichtsverfahren zu dem Ergebnis kommt, dass fast die Hälfte aller von ihm vertretenen Menschen (zumindest teilweise) zu Unrecht in Abschiebungshaft saßen, und inwieweit teilt sie seine Wertung, dass dies ein „rechtsstaatliches Desaster“ sei (bitte ausführen)?
4. Welche gesetzgeberischen oder untergesetzlichen Maßnahmen sind vorstellbar oder von der Bundesregierung geplant, um den hohen Anteil rechtswidriger Abschiebungshaft absenken zu können, und inwieweit plant die Bundesregierung insbesondere eine Angleichung der gesetzlichen Vorschriften zur Abschiebungshaft an die Vorgaben der nationalen und europäischen Rechtsprechung (bitte ausführen)?
5. Welche Auswirkungen und Änderungen erwartet die Bundesregierung infolge des Inkrafttretens der diesbezüglichen Regelungen zur (Un-)Zulässigkeit von Inhaftierungen entsprechend der neuen Dublin-III-Verordnung, und was unternimmt sie zur Umsetzung dieser Regelungen (bitte genau erläutern)?
6. Welche Gerichtsentscheidungen sind der Bundesregierung bekannt, mit denen die Entlassung von Abschiebungsinhaftierten wegen der möglichen oder festgestellten EU-Rechtswidrigkeit einer Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten angeordnet wurde (bitte mit Tenor auflisten)?
7. Warum will die Bundesregierung laut ihrer Antwort vom 1. November 2013 auf die Schriftliche Frage 11 der Abgeordneten Ulla Jelpke (siehe Vorbemerkung der Fragesteller) mit Initiativen zur Beendigung von mit überwiegender Wahrscheinlichkeit rechtswidrigen Abschiebungsinhaftierungen in regulären Haftanstalten auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs warten, und inwieweit stellt die Bundesregierung in ihre diesbezüglichen Überlegungen den überragenden Wert der Freiheit der Person ein (bitte erläutern)?
8. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Vorschlag des Berliner Innensenators Frank Henkel (vergleiche DER TAGESSPIEGEL vom 26. November 2013, „Berlin will Kooperation mit anderen Ländern“), länderübergreifende spezielle Abschiebungseinrichtungen vorzusehen, um diese besser auslasten zu können, und inwieweit würde das dem Anliegen einer verbesserten Unterbringung von Abschiebungshäftlingen gegenüber gewöhnlichen Strafgefangenen zuwiderlaufen, da bislang beispielsweise das Bundesland Bayern den Abschiebungshaftvollzug in regulären Hafteinrichtungen mit Vorteilen für Abschiebehäftlinge gerechtfertigt hat, weil diese wie andere Gefangene auf vorhandene Ärzte, Seelsorger und Psychologen zurückgreifen und auch relativ nahe zu ihrem letzten Aufenthaltsort untergebracht werden könnten, was den Besuch Angehöriger erleichtert (vergleiche z. B. Ausschussdrucksache 17(4)282 B, S. 6 und Anhörungsprotokoll 17/45, S. 22 f. und 29 f.)?

9. Welche Pläne und Initiativen weiterer Bundesländer gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung, um das Prinzip einer Unterbringung von Abschiebungshäftlingen nur noch in speziellen Einrichtungen in welchen Zeiträumen umzusetzen (bitte nach Bundesländern getrennt darstellen)?
10. Welche Konsequenzen hat die Bundesregierung bzw. die Bundespolizei bzw. haben nach Kenntnis der Bundesregierung die Bundesländer (bitte differenziert beantworten) bislang aus dem Filev/Osmani-Urteil des EuGH vom 19. September 2013 gezogen bzw. welche sind geplant?
 - a) Was wurde oder wird unternommen, um die Verpflichtung zur zeitlichen Befristung von Wiedereinreiseverboten infolge von Ausweisungen oder Abschiebungen (bitte gegebenenfalls, auch im Folgenden, differenzieren, soweit die Bundesregierung diesbezüglich Unterschiede sieht) von Amts wegen umzusetzen?
 - b) Was wurde oder wird unternommen, um bestehende unbefristete Wiedereinreiseverbotsvermerke im Ausländerzentralregister (AZR) zu löschen bzw. unwirksam werden zu lassen, und in welchem Umfang ist dies bereits geschehen oder soll dies erfolgen (quantitativ, Fallgruppen, Herkunftsländer, unter welchen Bedingungen bitte angeben)?
 - c) Was wurde oder wird unternommen, um eine schnelle Umsetzung und Berücksichtigung der Urteilsvorgaben in der Praxis zu gewährleisten, z. B. bei Grenzkontrollen und/oder zur Vermeidung unrechtmäßiger Inhaftierungen bzw. unrechtmäßiger Strafverfahren bzw. Verurteilungen?
11. Wie viele Ermittlungen bzw. Verurteilungen wegen unerlaubter Einreise bzw. unerlaubtem Aufenthalt nach § 95 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a bzw. Buchstabe b AufenthG (bitte differenzieren) gab es nach Kenntnis der Bundesregierung vom Jahr 2010 bis heute (bitte nach Jahren differenziert darstellen und jeweils die wichtigsten Staatsangehörigkeiten angeben), wie viele dieser Ermittlungen oder Verurteilungen sind nach Erkenntnissen oder Einschätzungen der Bundesregierung nach den Maßgaben des Filev/Osmani-Urteils des EuGH unter Verstoß gegen EU-Recht erfolgt, und was wird die Bundesregierung bzw. werden die Bundesländer in die Wege leiten, um solche unrechtmäßigen Verurteilungen wieder aufheben zu lassen?
12. Wie viele unbefristete Ausweisungen bzw. Wiedereinreisesperren gelten derzeit nach Angaben des AZR oder anderer Quellen (bitte getrennt darstellen nach Jahren, in denen diese ausgesprochen wurden, sowie nach den zehn wichtigsten Herkunftsländern)?
 - a) Wie viele dieser Entscheidungen basieren auf einer „besonderen Gefährlichkeit“ im Sinne des Filev/Osmani-Urteils (bitte gegebenenfalls Schätzungen abgeben)?
 - b) Wie viele dieser Entscheidungen müssen nach Erkenntnissen oder Einschätzungen der Bundesregierung bzw. der Bundesländer zeitlich befristet werden, und was wird diesbezüglich unternommen?
 - c) Inwieweit wird die Bundesregierung bzw. werden nach Kenntnis der Bundesregierung die Bundesländer von EU-rechtswidrigen unbefristeten Ausweisungen bzw. Wiedereinreisesperren Betroffene kontaktieren und darüber unterrichten, dass diese unbefristeten Ausweisungen bzw. Einreisesperren von Amts wegen befristet werden bzw. nicht mehr gültig sind (bitte nach Aufenthalt der Betroffenen im In- bzw. Ausland differenzieren)?
13. Inwieweit teilt bzw. mit welcher Begründung verneint die Bundesregierung die in der Rechtsprechung vertretene Auffassung, wonach eine Befristung des Einreiseverbots spätestens (rechtzeitig) vor einer Abschiebung erfolgen

muss (vergleiche z. B. die ständige Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. Juni 2013, A 11 S 1158/13, Rn. 7), so dass die Sätze 3 und 5 des § 11 Absatz 3 AufenthG unionsrechtswidrig sind und Abschiebungen, die nicht mit einer Befristung der Sperrwirkung einhergingen (worauf ja auch der Wortlaut der Regelung in Artikel 11 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie hinweist, wo von einem „Einhergehen“ eines Einreiseverbots mit der „Rückkehrentscheidung“ die Rede ist), keine Sperrwirkung auslösen, und welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung hieraus (bitte ausführlich begründet antworten)?

14. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Umstand, dass infolge der nicht fristgerechten Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie durch die Bundesrepublik Deutschland die Richtlinie auch auf viele in der Vergangenheit liegende Ausweisungen bzw. Abschiebungen infolge strafrechtlicher Sanktionen anzuwenden ist (vergleiche Filev/Osmani-Urteil, Rn. 53 ff.; bitte ausführen)?
15. Wie ist mit zeitlich unbefristeten Wiedereinreiseverboten in Bezug auf kroatische Staatsangehörige nach dem Beitritt Kroatiens zur Europäischen Union verfahren worden (rechtlich und technisch, das heißt in Bezug auf das AZR)?

Berlin, den 5. Dezember 2013

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

