

Bericht

des Innenausschusses

zum Thema

„Ausreisegewahrsam: Konzeption, Stand der Umsetzung und Klärung rechtlicher Probleme“

(Selbstbefassung gemäß § 53 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft)

Vorsitz: **Ekkehard Wysocki**

Schriftführung: **Antje Möller**

I. Vorbemerkung

Der Innenausschuss beschloss in seiner Sitzung am 3. Mai 2016 auf Antrag der Fraktion DIE LINKE einvernehmlich, sich im Rahmen einer Selbstbefassung gemäß § 53 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft mit dem Thema „Ausreisegewahrsam: Konzeption, Stand der Umsetzung und Klärung rechtlicher Probleme“ zu befassen und die Beratungen hierüber in selbiger Sitzung stattfinden zu lassen.

II. Beratungsinhalt

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erläuterten, der neu geschaffene Paragraf 62 b Aufenthaltsgesetz regle den Aufenthaltsgewahrsam. Der Gesetzgeber sei aufgrund der Herausforderungen mit der Rückführung von nicht mehr aufenthaltsberechtigten Ausländern bestrebt gewesen, auch unterhalb der Abschiebungshaft ein neues Regularium zu schaffen, das es der Verwaltung ermögliche, Ausreisen auch gegen den Willen der Betroffenen niedrighschwelliger umzusetzen, als es die Abschiebehaft bisher gestatte. Aufgrund der gerichtlichen Rechtsetzung seien an diese relativ hohe Anforderungen gestellt worden. Mit der neuen Regelung sei es möglich, Personen, die sich ihrer Ausreisepflicht bewusst, gewollt und schuldhaft entzögen, bis zu vier Tage in einen Ausreisegewahrsam zu nehmen, wenn dies ein Richter auf einen entsprechenden Antrag anordne. Damit liege die Entscheidung nicht im Ermessen der Ausländerbehörde. Im Moment sei man dabei, einen Ausreisegewahrsam für die Freie und Hansestadt Hamburg zu konzipieren, weil es diesen bisher nirgendwo gebe. In Hamburg existiere auch keine Abschiebehaftanstalt; die betroffenen Personen würden insbesondere in die Anstalt nach Eisenhüttenstadt gebracht, von dort erfolge ein Transport nach Frankfurt, wo die Abschiebung über die dortigen Flughäfen stattfinde. Wie für eine Abschiebehaftanstalt, gelte auch für einen Ausreisegewahrsam, dass dieser nicht auf dem Gelände oder der Einrichtung einer Strafvollzugsanstalt errichtet werden dürfe, denn hier würden die durch den Europäischen Gerichtshof festgelegten Restriktionen gelten. Somit könne man die in Hamburg vorhandenen Einrichtungen nicht nutzen. Zurzeit strebe man eine bauliche Errichtung für den Ausreisegewahrsam im Bereich des Flughafens Hamburg an. Hierzu erfolgten momentan Gespräche mit dem Flughafen Hamburg, die nicht ganz einfach seien, weil der Flughafen viele

Sicherheitsbereiche habe, in denen man spezielle Anforderungen zur Errichtung baulicher Anlagen erfüllen müsse. Dabei gehe es nicht nur um das Luftsicherheitsgesetz, sondern auch um die Sicherheitsanforderungen, die der Flugverkehr als solcher stelle. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter waren zuversichtlich, eine Lösung mit dem Flughafen Hamburg herbeizuführen. Derzeit spreche man über ein Gelände im Norden des Flughafens, das sich noch im Sicherheitsbereich befinde, aber anfahrbar und gut erreichbar sei. Es gebe Planungen, wie man einen solchen Ausreisegewahrsam baulich herstellen könne. Der Betrieb müsse über die Ausländerbehörde Hamburg erfolgen, weil es sich um eine ausländerrechtliche und keine justizielle Einrichtung handle. Für einen Ausreisegewahrsam würden eher noch etwas höhere Anforderungen an die bauliche und betriebliche Ausgestaltung – Räume, Betreuung, Bewegungsmöglichkeiten innerhalb der Einrichtung – gelten als für eine Abschiebehafeinrichtung. Daher brauche man eine besondere Sorgfalt in der baulichen und betrieblichen Planung, um überhaupt die Chance zu haben, gerichtliche Verfügungen zur Anordnung des Ausreisegewahrsams zu erhalten. Im Moment laufe die Abstimmung unter der Ausländerbehörde, Justizbehörde, Flughafen Hamburg und Bundespolizei.

Die CDU-Abgeordneten meinten, es sei zielführender, dieses Thema zu diskutieren, wenn der Senat schon Konkretes berichten könne. Sie baten darum, es noch einmal aufzurufen, wenn es Informationen zur Lage, inhaltlichen Ausgestaltung, Kapazitäten und eventuellen Kooperationen mit umliegenden Bundesländern gebe, und fragten, wann dies der Fall sein werde. Im September 2015 habe die rot-grüne Mehrheit noch den Antrag der CDU-Fraktion zur Schaffung einer Einrichtung für den Ausreisegewahrsam abgelehnt. Kurz nach der Silvesternacht 2015 habe der Bürgermeister dann den Senator der Behörde für Inneres und Sport beauftragt, eine solche Einrichtung auf den Weg zu bringen. Sie wollten wissen, was den Senat innerhalb von drei Monaten zu diesem richtigen Umdenken gebracht habe.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter bestätigten, der Bürgermeister sei für eine solche Einrichtung, und es sei plausibel, dass Hamburg sich diese Möglichkeit verschaffe. Es spreche nichts dagegen, das Konzept zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal im Ausschuss darzustellen. Momentan sei man in den abschließenden Planungen für den Standort am Flughafen, der gewisse Vorteile biete. Der Nachteil liege darin, dass eine Abstimmung mit vielen Beteiligten und die Erfüllung einer Vielzahl von Anforderungen wegen der Sicherheitsanforderungen nötig seien. Geplant sei eine Kapazität von 20 Plätzen. Schleswig-Holstein habe Interesse bekundet, diese Einrichtung mit fünf Plätzen mit zu nutzen. Man sei zuversichtlich, sich in Kürze abschließend mit dem Flughafen festlegen zu können. Dann dürfte zeitnah eine Planung vorliegen, wie die Einrichtung zum Ausreisegewahrsam baulich aussehen könnte, und man könnte die Grundzüge eines Betriebskonzeptes darlegen.

Die Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE bemerkte, es werde die Einrichtung eines Ausreisegewahrsams geplant, der aber in Wirklichkeit ein Abschiebegewahrsam sei, denn es solle gewährleistet werden, dass die Abschiebung stattfinden könne. Ausdrücklich solle eine Inhaftierung möglich sein, ohne dass Gründe, die für eine Abschiebehaft nötig wären, vorlägen. Für die Anordnung einer Abschiebehaft gebe es ganz klare Kriterien, für den Ausreisegewahrsam hingegen nicht. Es sei auch rechtlich nicht unumstritten, ob es sich beim Ausreisegewahrsam um eine Freiheitsbeschränkung oder um einen Freiheitsentzug handle. In diesem Zusammenhang interessierte sie, welche Gründe hierfür konkret vorliegen müssten. Außerdem wollten sie wissen, ob die Senatsvertreterinnen und -vertreter eine Verhältnismäßigkeit gewahrt sähen. Darüber hinaus sei von Interesse, wie ein effektiver Rechtsschutz vor Ort funktionieren solle und ob am Flughafen auch Asylverfahren durchgeführt würden.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter wiesen darauf hin, dass die Voraussetzungen für den Ausreisegewahrsam in Paragraph 62 b Aufenthaltsgesetz eindeutig geregelt seien: Zum einen müsse die Ausreisefrist abgelaufen sein. Man halte nach wie vor an dem Wunsch fest, dass Personen, die keine Aufenthaltsberechtigung mehr hätten, freiwillig zurückreisen würden, denn dies sei für alle Betroffenen die beste Lösung. Mit der Mitteilung an den Ausländer, dass er sein Verfahren hier nicht erfolgreich betreiben könne, setze das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ihm eine Ausreisefrist. Nur, wenn er dieser Ausreisepflicht nicht nachkomme und auch sonst keine weiteren Aufenthaltsgründe geltend machen könne, wie etwa Abschiebeverbote,

komme der Ausreisegewahrsam überhaupt infrage. Das Gesetz bestimme hier eindeutig, dass die Ausreisefrist nicht unerheblich und verschuldet abgelaufen sein müsse. Weiter sage das Gesetz, der Ausländer müsse ein Verhalten gezeigt haben, das erwarten lasse, dass er die Abschiebung erschweren oder vereiteln werde. Somit müssten für den Ausreisegewahrsam relativ hohe Hürden überwunden werden. Die für Hamburg geplante Zahl von 15 Plätzen sei, bezogen auf die sich in Hamburg aufhaltenden Ausländer, relativ überschaubar und mache deutlich, dass der Ausreisegewahrsam ein sinnvolles und wichtiges Instrument sei, aber auch nur sehr maßvoll – schon aus rechtlichen Gründen – angewendet werden könne. Die Senatsvertreterinnen und -vertreter wiesen darauf hin, dass diese Maßnahme unterhalb des Abschiebegewahrsams liege, sie aber nicht ein voraussetzungsloses Instrument zur Abschiebung jedes Ausländers ohne Aufenthaltsrecht darstelle. Sie gingen davon aus, dass die Rechtsprechung zum Ausreisegewahrsam an die bauliche Ausgestaltung des Gewahrsams wie auch an die Betreuung eher höher Anforderungen als an die Abschiebungshaft stellen werde, obwohl der maximal mögliche Aufenthalt in dieser Ausreisereinrichtung nur vier Tage betrage. Voraussetzung für die Ausschöpfung dieser vier Tage sei auch der Nachweis, dass danach eine Abschiebung möglich sei. Die Rechtsschutzfrage gelte für die Betroffenen im Ausreisegewahrsam wie für alle Menschen, die von behördlichen Maßnahmen betroffen seien. Deswegen müsse einer Rechtsberatung und Anwälten der Zugang sicherlich ermöglicht werden.

Auf Nachfrage der Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE erklärten die Senatsvertreterinnen und -vertreter, dass dies selbstverständlich auch für Eingaben gelte, denn die Verwaltung könne das Recht auf Eingaben schließlich nicht beschränken.

Der AfD-Abgeordnete meinte, die Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE würde den Eindruck erwecken, der Gesetzgeber würde ständig irgendwelche ungeklärten Eingriffsgrundlagen konzipieren und der Verwaltung weitestmöglichen Raum einräumen, dies auch auszufüllen. Dies sei aber nicht der Fall. Rechtsgrundlagen, gerade im Bereich der Eingriffsverwaltung, hätten unbestimmte Rechtsbegriffe und einen Ermessensspielraum. Der Verwaltung obliege es, diese unter Beachtung der Vorschriften entsprechend auszufüllen. Es gebe überhaupt keinen Anhaltspunkt dafür, dass es einen nicht gesetzeskonformen Vollzug gebe.

Die CDU-Abgeordneten erkundigten sich, ob zum Bau der Einrichtung für den Ausreisegewahrsam architektonische Erfahrungswerte vorlägen. In diesem Zusammenhang wollten sie wissen, welcher Architekt beauftragt werde, mit welchen Baukosten zu rechnen sei und aus welchem Haushaltstitel diese beglichen würden.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter betonten, dass es sich um einen neuen Einrichtungstyp handle. Von daher gebe es bundesweit kein Referenzobjekt, an dem man sich orientieren könnte. Die Justizbehörde habe mit entsprechenden Einrichtungen – sowohl Haftanstalten als auch Unterbringungseinrichtungen – Erfahrungen, und wisse, welche rechtlichen und betrieblichen Anforderungen besonders zu beachten seien. Dabei könne man aber davon ausgehen, dass ein schlichter Zweckbau errichtet werde. Die Planung erfolge durch die IMPF. Zu den Baukosten könne man erst etwas sagen, wenn die abschließenden Planungen vorlägen.

Die Abgeordneten der GRÜNEN teilten mit, die Grundlagen, mit denen das Erlassen von Ausreisegewahrsam gestellt werden könnten, seien zwar formuliert, ließen ihrer Ansicht nach aber auch einen gewissen Handlungsspielraum für die jeweiligen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zu. In diesem Zusammenhang wollten sie wissen, ob es eine Ausführungsvorschrift für die Ausländerbehörde geben werde, damit klarer sei, welche Anwendungsfälle, über das, was im Gesetz hinaus stehe, gemeint seien. In den letzten Wochen habe es im Eingabenausschuss mehrere Fälle gegeben, bei denen sich Petenten nach der Ablehnung ihres Asylantrags und der damit beginnenden Ausreisefrist geäußert hätten, nicht ausreisen zu wollen. Kurz vor Ablauf der Ausreisefrist hätten sie ihre Meinung geändert. Ihnen gehe es hier um die Definition, ab wann ein Vorsatz erkennbar sei, der Ausreisefrist nicht folgen zu wollen. Es gebe schon mehrere Beispiele dafür, bei denen die Ausländerbehörde auf eine bestimmte Art und Weise agiere.

Die SPD-Abgeordneten ergänzten, die Frage sei, wer innerhalb der Behörde eigentlich das Verfahren auslöse – die Behördenleitung oder ein Sachbearbeiter?

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter antworteten, der Ausreisegewahrsam erweitere die verfahrensmäßigen Möglichkeiten der Ausländerbehörde im Umgang mit Ausreise- und Rückführungsfällen. Insofern werde dies nicht durch die Behördenleitung entschieden. Bei einer kompletten gesetzlichen Neuregelung mit einem neuen Instrument mache es in der Regel Sinn, für die Sachbearbeiter eine handlungsleitende Ausführungsregelung zu treffen, damit diese eine Orientierung hätten, mit welchen Schwellenwerten sie arbeiten sollten. Daher werde es eine Ausführungsregelung für die Nutzung des Ausreisegewahrsams, also für die Frage, wann eine richterliche Verfügung zur Überstellung an den Ausreisegewahrsam beantragt werde, sicherlich geben. Eine solche Regelung werde durch die Leitung der Ausländerbehörde erstellt. Zudem erwarteten sie, dass mit der Einrichtung von Ausreisegewahrsamseinrichtungen in den Ländern sehr schnell auch eine entsprechende Rechtsprechung entstehen werde, die dann noch den Orientierungsrahmen konkretisieren werde.

III. Ausschussempfehlung

Der Innenausschuss empfiehlt der Bürgerschaft, von seinen Beratungen Kenntnis zu nehmen.

Antje Möller, Berichterstattung