



Der Minister

Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

22. August 2014

Seite 1 von 1

Präsidentin des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Telefon 0211 871-2326

Telefax 0211 871-

für die Mitglieder  
des Innenausschusses

60-fach

**Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 17. Juli  
2014: Inhaftierung von Flüchtlingen in gewöhnlichen Haftanstalten  
beenden**

TOP 14 der Sitzung am 28. August 2014

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

zur Information der Mitglieder des Innenausschusses des Landtags  
übersende ich 60 Exemplare des durch die Fraktion der PIRATEN  
erbetenen schriftlichen Berichts zur Umsetzung des Urteils des  
Europäischen Gerichtshofs vom 17. Juli 2014.

Mit freundlichen Grüßen

Ralf Jäger MdL

## **Schriftlicher Bericht**

**des Ministers für Inneres und Kommunales Ralf Jäger**

**zu TOP ... des Innenausschusses am 28. August 2014**

**„Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 17. Juli 2014: Inhaftierung von Flüchtlingen in gewöhnlichen Haftanstalten beenden“**

---

### Vorbemerkung:

Mit Urteilen vom 17. Juli 2014 (verbundene Rechtssachen C-473/13 und C-514/13 sowie Rechtssache C-474/13) hat der EuGH festgestellt, dass nach dem Wortlaut der EU-Rückführungsrichtlinie die Inhaftierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger zum Zwecke der Abschiebung grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen erfolgen müsse. Die nationalen Behörden müssten daher in der Lage sein, die Haft in speziellen Einrichtungen zu vollziehen, und zwar unabhängig von der Verfassungs- oder Verwaltungsstruktur des Mitgliedstaates, dessen Teil sie sind. Es könne somit keine hinreichende Umsetzung der Rückführungsrichtlinie darstellen, wenn die zuständigen Behörden in bestimmten föderalen Untergliederungen des Mitgliedstaates über die Möglichkeit verfügten, solche Unterbringungen vorzunehmen, in anderen hingegen nicht. Ein föderal untergliederter Mitgliedstaat sei zwar nicht verpflichtet, in jeder föderalen Untergliederung spezielle Hafteinrichtungen zu errichten. Der Mitgliedstaat müsse aber sicherstellen, dass die zuständigen Behörden in den föderalen Untergliederungen, die nicht über solche Einrichtungen verfügen, die Drittstaatsangehörigen in speziellen Hafteinrichtungen in anderen föderalen Untergliederungen unterbringen können.

Welche Anforderungen an spezielle Hafteinrichtungen im Sinne von Art. 16 Abs.1 Satz 1 der Rückführungsrichtlinie zu stellen sind, ist dem Urteil nicht ausdrücklich zu entnehmen. Eine gemeinsame Unterbringung mit Strafgefangenen in einer „gewöhnlichen Haftanstalt“ soll aber in jedem Fall vermieden werden.

Die im Jahr 1994 eröffnete JVA Büren wurde zunächst nur für Abschiebungshäftlinge genutzt. Seit dem Jahr 2007 waren dort auch zu Freiheitsstrafen unter drei Monaten oder zu Ersatzfreiheitsstrafen verurteilte Häftlinge untergebracht, die gegen sie verhängte Geldstrafen nicht bezahlt hatten. Die Unterbringung dieser beiden Gruppen erfolgte in getrennten Gebäuden. Der gemeinsame Hof und die Freizeiteinrichtungen wurden nicht gleichzeitig genutzt. Ein Zusammentreffen von Abschiebungshäftlingen mit Strafgefangenen war bis auf wenige Ausnahmesituationen (z.B. Freitagsgebet, Krankenstation) ausgeschlossen.

Die Vollzugsgestaltung im Bereich der Abschiebungshaft der JVA Büren unterschied sich von der des Strafvollzugs. So galt für Abschiebehäftlinge im Unterschied zu den in der JVA Büren einsitzenden Strafgefangenen z.B., dass

- sie unbeaufsichtigt Kartentelefone nutzen und angerufen werden konnten,
- sie (eingeschränkten) Zugang zum Internet hatten,

- Eheleute auf Wunsch gemeinsam untergebracht werden konnten,
- für Familien mit Kindern ab 16 Jahren (Kinder unter 16 Jahren werden grundsätzlich nicht in Abschiebungshaft genommen) die Möglichkeit bestand, gemeinsam in Familienzimmern untergebracht zu werden, die in einem gesonderten Anstaltsbereich liegen, der außerdem mit Begegnungsräumen und Kochgelegenheiten ausgestattet ist,
- sie über Möglichkeiten des gegenseitigen Besuchs verfügten, die Strafgefangenen in diesem Umfang nicht zur Verfügung stehen.

Außerdem gab es für Abschiebehäftlinge Arbeits-, Arbeitstherapie- und breit gefächerte Freizeitangebote im Innen- und Außenbereich sowie großzügige Regelungen, Besucher zu empfangen.

Darüber hinaus konnten die Abschiebehäftlinge in der JVA Büren soziale Beratung durch geschultes Personal in Anspruch nehmen. Außerdem wurde auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen der Landesjustizverwaltung und dem örtlichen Anwaltsverein eine kostenlose Rechtsberatung angeboten.

Die JVA Büren stellte im Übrigen im Rahmen der Aufnahme sicher, dass Personen, die besonders schutzbedürftig sind, rechtzeitig identifiziert und die erforderlichen Hilfs- und Betreuungsmaßnahmen veranlasst wurden. Hierzu fanden jeweils intensive Gespräche mit den Abschiebehäftlingen statt, gegebenenfalls unter Hinzuziehung von Dolmetschern.

Der überwiegende Teil der obergerichtlichen Rechtsprechung in NRW sah die Voraussetzungen der Rückführungsrichtlinie - insbesondere auch das einzuhaltende Trennungsgebot - in der JVA Büren bislang als erfüllt an, so zuletzt noch das Landgericht Köln mit Beschluss vom 8. Juli 2014 (34 T 122/14 LG Köln) und das Landgericht Düsseldorf mit Beschluss vom 15. Juli 2014 (25 T 300/14).

Mit Beschluss vom 25. Juli 2014 (V ZB 137/14) entschied dann jedoch der Bundesgerichtshof, dass die JVA Büren die Voraussetzungen einer speziellen Hafteinrichtung im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2008/115/EG nicht erfüllt.

Darüber hinaus hatte der BGH schon am 26. Juni 2014 (V ZB 31/14) entschieden, dass § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AufenthG nicht den Anforderungen von Art 2 Buchstabe n Dublin-III-Verordnung entspricht. Dieser Beschluss wurde erst am 23. Juli 2014 veröffentlicht. Den insofern bestehenden gesetzgeberischen Anpassungsbedarf (Konkretisierung des Haftgrundes „Fluchtgefahr“) muss der Bundesgesetzgeber umsetzen. Der BMI hat diese Frage bereits im Vorfeld dieser Entscheidung in seinem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung aufgegriffen. Es ist davon auszugehen, dass im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens eine richtlinienkonforme Definition erfolgen wird.

#### 1. Wann und wie wird die Landesregierung das Urteil des EuGH umsetzen?

Auf die Entscheidungen von EuGH und BGH hat das MIK umgehend reagiert:

Bereits mit Erlass vom 24. Juli 2014 wurden die Ausländerbehörden darüber informiert, dass Haft zur Sicherung von Überstellungsverfahren nach Artikel 28 Abs. 2

Dublin-III-Verordnung aufgrund des BGH-Beschlusses vom 26. Juni 2014 nicht mehr allein auf Fluchtgefahr bzw. eine Entziehungsabsicht der Betroffenen gestützt werden kann.

Noch am Tag der BGH-Entscheidung vom 25. Juli 2014 wurde entschieden, zur Sicherung einer richtlinienkonformen Haftunterbringung die Amtshilfe des Landes Berlin in Anspruch zu nehmen, das über eine spezielle Abschiebungshafteinrichtung verfügt.

Von den insgesamt am 25. Juli 2014 in der JVA Büren untergebrachten 29 Personen wurden 8 - überwiegend wegen unzureichender Haftgründe für eine Überstellung im Sinne der Dublin-III-Verordnung - entlassen; 21 Personen wurden am 26. Juli 2014 nach Berlin verlegt.

2. Wie viele Abschiebungshäftlinge wurden seit 2007 mit wie vielen Strafgefangenen in NRW untergebracht?

Abschiebungshäftlinge wurden in Nordrhein-Westfalen zu keinem Zeitpunkt gemeinsam mit Strafgefangenen untergebracht. Die räumliche Trennung war stets gewährleistet (s. Vorbemerkung).

Ausländerinnen wurden bis zum Jahr 2011 im Hafthaus Neuss der JVA Düsseldorf untergebracht. Das Hafthaus Moers der JVA Moers-Kapellen, das die Abschiebung männlicher Ausländer sichern sollte, wurde bereits Ende 2005 geschlossen. Anschließend wurde Abschiebungshaft in NRW ausschließlich in der JVA Büren vollzogen.

Die jeweiligen Durchschnittsbelegungen in der JVA Büren sind der beigefügten Übersicht zu entnehmen. Eine Aufschlüsselung nach dem Alter ist in diesem Zusammenhang nicht möglich.

3. Welche Pläne hat die Landesregierung für die künftige Umsetzung der Abschiebungshaft?

Aus der in § 62 Absätze 2 und 3 AufenthG verwendeten Formulierung („ist“) folgt, dass die Ausländerbehörden einen Ausländer in Haft nehmen müssen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen und der Zweck dieser Maßnahme nicht auf anderem Wege erreicht werden kann. Bereits nach geltendem Recht (§ 62 Abs. 1 Satz 1 AufenthG) ist Abschiebungshaft unzulässig, „wenn der Zweck der Haft durch ein milderes, ebenfalls ausreichendes anderes Mittel erreicht werden kann.“

Die durch die höchstrichterliche Rechtsprechung (BGH-Entscheidungen vom 17. Juli 2014) herbeigeführte Situation gibt Anlass zu grundsätzlichen konzeptionellen Überlegungen hinsichtlich der künftigen Gestaltung der Abschiebungshaft, und zwar sowohl hinsichtlich Art und Umfang der räumlichen und personellen Ausstattung als auch mit Blick auf die künftige Organisation des Vollzugs sowie mögliche länderübergreifende Kooperationen. Dies ist aktuell Gegenstand intensiver Prüfungen sowie von Gesprächen zwischen allen beteiligten Stellen.

Die Meinungsbildung zu diesen konzeptionellen Fragen ist noch nicht abgeschlossen. Das MIK wird den Innenausschuss über die weitere Entwicklung informieren. Außerdem ist vorgesehen, die mit der Betreuung von Abschiebungshäftlingen befassten Verbände und Organisationen im Rahmen der anstehenden Entscheidungen zu beteiligen.

4421 - IV. 1. Sdb. Büren

Abschiebungs- und Straftaft in der JVA Büren seit 2007

Jahr und Monat	Straftaft Männer		Abschiebungshaft Männer		Abschiebungshaft Frauen	
	Belegungs-fähigkeit	Durchschnitts-belegung	Belegungs-fähigkeit	Durchschnitts-belegung	Belegungs-fähigkeit	Durchschnitts-belegung
<b>2007</b>						
Jan		0,0	530	196,3		
Feb		0,0	530	210,4		
Mrz		0,0	530	194,8		
Apr		0,0	530	184,4		
Mai		0,0	530	171,1		
Jun		0,0	530	179,3		
Jul	131	25,9	384	178,7		
Aug	131	37,8	384	157,0		
Sep	131	45,4	384	132,6		
Okt	131	63,9	384	135,4		
Nov	131	80,7	384	144,6		
Dez	131	120,7	384	159,0		
<b>DB 2007</b>		<b>62,4</b>		<b>170,3</b>		
<b>2008</b>						
Jan	131	116,4	384	158,8		
Feb	131	141,3	384	161,4		
Mrz	131	139,4	384	163,5		
Apr	131	146,8	384	171,1		
Mai	131	150,3	384	166,2		
Jun	131	135,4	384	184,4		
Jul	131	139,0	384	164,7		
Aug	131	145,7	384	153,6		
Sep	131	147,7	384	169,5		
Okt	131	139,6	384	163,8		
Nov	131	131,7	384	186,1		
Dez	131	117,1	384	182,3		
<b>DB 2008</b>		<b>137,5</b>		<b>168,8</b>		
<b>2009</b>						
Jan	131	108,00	384	182,60		
Feb	131	122,66	384	169,00		
Mrz	131	139,72	384	171,03		
Apr	131	147,74	384	155,61		
Mai	131	137,81	384	150,06		
Jun	131	122,80	384	166,60		
Jul	131	129,31	384	175,44		
Aug	131	136,41	384	181,06		
Sep	131	123,97	384	166,68		
Okt	131	139,56	384	177,25		
Nov	131	118,32	384	195,74		
Dez	131	131,69	384	198,56		
<b>DB 2009</b>		<b>129,83</b>		<b>174,14</b>		
<b>2010</b>						
Jan	131	137,94	384	175,69		
Feb	131	138,34	384	149,10		
Mrz	131	149,97	384	159,47		
Apr	131	141,48	384	159,61		
Mai	131	149,28	384	149,28		
Jun	151	158,65	384	137,55		
Jul	151	161,84	384	140,25		
Aug	151	181,94	384	157,50		
Sep	151	206,65	384	171,71		
Okt	151	166,09	384	140,06		
Nov	151	130,48	384	143,84		
Dez	151	147,72	384	131,53		
<b>DB 2010</b>		<b>155,87</b>		<b>151,30</b>		

Jahr und Monat	Straftaft Männer		Abschiebungshaft Männer		Abschiebungshaft Frauen	
	Belegungs-fähigkeit	Durchschnitts-belegung	Belegungs-fähigkeit	Durchschnitts-belegung	Belegungs-fähigkeit	Durchschnitts-belegung
<b>2011</b>						
Jan	151	155,56	384	129,41		0,00
Feb	151	170,52	384	125,93		0,00
Mrz	151	190,81	384	120,44		0,00
Apr	151	197,19	384	133,00		0,00
Mai	151	184,09	384	129,25		0,00
Jun	151	191,06	384	132,58		0,00
Jul	151	187,94	384	118,56		0,00
Aug	151	202,91	384	112,78		0,00
Sep	151	196,55	384	105,26		0,00
Okt	151	186,50	384	117,38		0,00
Nov	151	142,81	320	134,29	64	10,26
Dez	151	157,22	320	119,38	64	12,91
<b>DB 2011</b>		<b>180,26</b>		<b>123,19</b>		<b>11,59</b>
<b>2012</b>						
Jan	151	146,59	320	129,62	64	12,03
Feb	151	141,67	320	125,00	64	13,83
Mrz	151	155,44	320	122,03	64	9,41
Apr	151	137,48	320	125,00	64	11,77
Mai	151	130,38	320	103,19	64	7,66
Jun	151	136,77	320	102,26	64	4,23
Jul	151	132,31	320	120,25	64	3,66
Aug	151	134,19	320	95,53	64	4,03
Sep	151	134,71	320	124,10	64	6,65
Okt	151	141,88	320	137,31	64	9,41
Nov	151	136,65	320	116,88	64	11,71
Dez	151	167,62	320	98,94	64	7,00
<b>DB 2012</b>		<b>141,31</b>		<b>116,66</b>		<b>8,45</b>
<b>2013</b>						
Jan	151	164,19	320	103,00	64	5,59
Feb	151	162,69	320	107,34	64	6,38
Mrz	151	164,81	320	100,19	64	6,62
Apr	151	173,94	320	108,65	64	5,39
Mai	151	160,66	320	90,12	64	3,47
Jun	151	132,65	320	91,13	64	9,48
Jul	151	140,47	320	95,72	64	5,22
Aug	151	144,78	320	81,75	64	6,50
Sep	151	155,71	320	71,16	64	7,90
Okt	151	164,34	320	64,16	64	5,50
Nov	151	141,74	320	71,55	64	5,90
Dez	151	157,31	320	67,72	64	5,66
<b>DB 2013</b>		<b>155,27</b>		<b>87,71</b>		<b>6,13</b>
<b>2014</b>						
Jan	151	161,50	320	56,69	64	3,56
Feb	151	163,03	320	71,00	64	5,59
Mrz	151	153,31	320	50,69	64	4,19
Apr	151	155,61	320	44,26	64	3,16
Mai	151	155,16	320	44,66	64	2,44
Jun	151	142,16	320	40,77	64	2,19
Jul						
Aug						
Sep						
Okt						
Nov						
Dez						
<b>DB 1. Halbj. 2014</b>		<b>155,13</b>		<b>51,35</b>		<b>3,52</b>