

Antwort der Bundesregierung
auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Josef Philip Winkler u. a.
und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Aktuelle Fragen zur Abschiebehaft“
– BT-Drucksache 16/9014 –

[Vorbemerkung der Fragesteller:]

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG-Reformgesetz, BT-Drs. 16/6308) will u. a. das Einlegen von Rechtsmitteln gegen Abschiebehafthanordnungen erschweren. Diese Vorschläge der Großen Koalition wurden auf der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 11. Februar 2008 von zwei Dritteln der geladenen Sachverständigen abgelehnt (www.bundestag.de/ausschuesse/a06/anhoerungen/29_FGG_Teil_I/05_Wortprotokoll.pdf).

Wir fragen die Bundesregierung:

I. FGG-Reformgesetz

- 1. Ist der Bundesregierung die Untersuchung des Hannoveraner Rechtsanwalts Peter Fahlbusch bekannt, dass die verschiedenen Rechtsmittelinstanzen in rund einem Drittel der 500 von ihm in den letzten fünf Jahren vertretenen Abschiebehafthfälle nachträglich festgestellt haben, dass die Betroffenen zu Unrecht festgenommen bzw. inhaftiert worden waren (www.fluechtlingsrat-bw.de/Download/rundbrief/2007-2/rb07-2_21-22.pdf); und wenn ja, welche Vorschläge zur Änderung des FGG-Entwurfes würde die Bundesregierung dem Gesetzgeber vor diesem Hintergrund empfehlen?*

Der Erfahrungsbericht des Rechtsanwalts Fahlbusch ist der Bundesregierung bekannt. Die Bundesregierung vermag diesem Erfahrungsbericht keine Tatsachen zu entnehmen, die gegen die mit dem Entwurf des Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG-Reformgesetz – FGG-RG, BT-Drs. 16/6308) vorgesehene Neustrukturierung des Instanzenzuges – insbesondere die Ersetzung der weiteren Beschwerde zu den Oberlandesgerichten durch die Rechtsbeschwerde zum Bundesberichtshof (BGH) – sprechen.

2. *Welche Vorteile ergeben sich daraus, dass in dem Entwurf des FGG-Reformgesetzes vorgesehen ist, das bislang voraussetzungslose Rechtsmittelrecht an strengere Voraussetzungen zu binden und zudem den Rechtsmittelzug durch Abschaffung der weiteren Beschwerde zum Oberlandesgericht zu verkürzen und stattdessen nur noch eine langwierige sog. Rechtsbeschwerde beim Bundesgerichtshof (BGH) zuzulassen, die zudem noch an drei Voraussetzungen geknüpft werden soll:*

- *dass das vorinstanzliche Gericht dieses Rechtsmittel überhaupt zugelassen hat (wobei dem Betroffenen die Nichtzulassungsbeschwerde nicht eröffnet wird);*
- *dass der zuständige Senat am BGH die Klage annimmt und*
- *dass es einem Abschiebehäftling aus der Abschiebehaft heraus gelingt, sich von einer /einem der bundesweit nur ca. 50 am BGH zugelassenen Rechtsanwältinnen/Rechtsanwälte vertreten zu lassen?*

Der allein historisch bedingte Instanzenzug in der freiwilligen Gerichtsbarkeit soll im Zuge der FGG-Reform mit den anderen Verfahrensordnungen harmonisiert werden.

Die Reform stellt einen Gleichlauf mit dem dreistufigen Instanzenzug der anderen Verfahrensordnungen her und leistet damit einen Beitrag zur Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen. Den Beteiligten bleiben in allen Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit – einschließlich der Freiheitsentziehungssachen – wie nach bisheriger Rechtslage zwei Instanzen eröffnet. Zunächst prüft das Amtsgericht, ob die Voraussetzungen für eine Freiheitsentziehung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vorliegen. Diese Entscheidung kann vollständig, also sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht, mit der Einlegung der Beschwerde gegen die erstinstanzliche Entscheidung der Überprüfung durch das Beschwerdegericht unterzogen werden.

Die bisherige weitere Beschwerde zum Oberlandesgericht wird ersetzt durch die Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof. Hierdurch wird den Beteiligten erstmals ein Rechtsmittel eröffnet, um den Bundesgerichtshof anzurufen. Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit einschließlich der Freiheitsentziehungssachen können nach geltendem Recht allein durch Vorlage der Oberlandesgerichte zum Bundesgerichtshof gelangen. Von dieser Vorlagemöglichkeit machen die Oberlandesgerichte allerdings sehr zurückhaltend Gebrauch. Die Einführung der Rechtsbeschwerde als Beteiligtenrechtsmittel ist der Neugestaltung des Instanzenzuges in Zivilsachen, wie sie im Rahmen des ZPO-Reformgesetzes vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S. 1887) vorgenommen wurde, nachgebildet. Diese Regelung hat in vielen Rechtsgebieten zu einer

höchstrichterlichen Klärung von Rechtsfragen geführt, die teilweise seit Jahrzehnten durch die Oberlandesgerichte unterschiedlich beurteilt wurden, ohne dass die Parteien eine höchstrichterliche Entscheidung dieser Rechtsfragen erwirken konnten. Insbesondere im Bereich der Wohnraummiete, aber auch im Bereich der Zwangsvollstreckung, konnte in erheblichem Umfang eine Rechtsvereinheitlichung und damit ein hohes Maß an Rechtssicherheit für die Parteien erreicht werden. Das zu erwartende höhere Maß an Rechtssicherheit kommt künftig auch den Beteiligten in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit zugute. Im Bereich der Freiheitsentziehungssachen wird durch das neue Rechtsmittelrecht der Weg für eine bundesweit einheitliche Rechtsanwendung bei der Benennung der Voraussetzungen für eine Freiheitsentziehung geebnet. Dies führt zu einer erheblichen Steigerung der Rechtssicherheit für die Beteiligten.

Die Ausgestaltung der Rechtsbeschwerde im Einzelnen soll einer Überlastung des Bundesgerichtshofs entgegenwirken, der durch die Neustrukturierung in erheblichem Umfang mit neuen Aufgaben belastet wird (BT-Drs. 16/6308, S. 167).

Bedenken hinsichtlich des Erfordernisses, sich vor dem Bundesgerichtshof durch einen beim Bundesgerichtshof zugelassenen Anwalt vertreten zu lassen, teilt die Bundesregierung nicht. Sie stützt sich hierbei insbesondere auf die bisher gewonnenen Erfahrungen bei der Neustrukturierung des Instanzenzuges im Zuge des ZPO-Reformgesetzes vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S. 1887). Der Bundesgerichtshof ist nunmehr etwa auch im Verbraucherinsolvenzverfahren als Rechtsbeschwerdeinstanz zur Entscheidung grundsätzlicher Rechtsfragen berufen. Praktische Probleme der regelmäßig nicht bemittelten Partei mit der Beauftragung eines beim Bundesgerichtshof zugelassenen Anwaltes sind indes nicht bekannt geworden.

Der Entwurf des Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG-Reformgesetz – FGG-RG) befindet sich derzeit in den Beratungen im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages. Sämtliche Anregungen der Sachverständigen anlässlich der öffentlichen Anhörungen vom 11. und 13. Februar 2008 werden dort eingehend geprüft.

3. *Könnte es durch diese Verkürzung des Rechtsmittelzuges im Abschiebehaftverfahren zu einer Häufung diesbezüglicher Verfassungsbeschwerden kommen, und wenn nein, warum nicht?*

Der Gesetzentwurf sieht eine Reihe von einfachgesetzlichen Regelungen vor, um Korrekturen gerichtlicher Entscheidungen zu ermöglichen. Die Bundesregierung erwartet daher keinen signifikanten Anstieg der Verfassungsbeschwerden.

Bei Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör kann der Betroffene eine Anhörungsrüge erheben, sofern ein anderweitiger Rechtsbehelf gegen die Entscheidung nicht mehr gegeben ist. Damit erhält das erstinstanzliche Gericht die Möglichkeit der Selbstkorrektur bei unanfechtbaren Urteilen. Zielrichtung der Vorschrift ist es, das Bundesverfassungsgericht nicht mit der Korrektur objektiver Verfahrensfehler zu belasten, die instanzintern einfacher und ökonomischer behoben werden können.

Der Inhalt der gerichtlichen Entscheidung kann auch einen Grund für die Zulassung der Rechtsbeschwerde darstellen. Dies betrifft zum einen eine Auslegung einer Rechtsnorm. Die Rechtsbeschwerde ist zulässig, wenn die Rechtsfrage grundsätzliche Bedeutung hat oder die Beantwortung der Frage zur Wahrung einer einheitlichen Rechtsprechung geboten ist. Zum anderen kann auch die Verletzung von Verfahrensgrundrechten, namentlich die Grundrechte auf Gewährung des rechtlichen Gehörs und auf ein objektiv willkürfreies Verfahren, einen Zulassungsgrund darstellen; hierin wird regelmäßig ebenfalls ein Bedürfnis zur Wahrung einer einheitlichen Rechtsprechung gesehen.

Es wird zu prüfen sein, ob im Hinblick auf einen noch besseren Rechtsschutz für die Beteiligten eine Erweiterung des Zugangs zum Bundesgerichtshof sachgerecht erscheint. Zum Stand des Gesetzgebungsverfahrens im Übrigen wird auf die Beantwortung der Frage 2 verwiesen.

4. *Hat das Rechtsinstrument des Haftaufhebungsantrags (§ 10 Abs. 2 FEVG) in der Vergangenheit dazu beigetragen, eine Haftentlassung sicherzustellen, wenn sich z. B. ergeben hatte, dass die Haftvoraussetzungen nicht oder nicht mehr vorliegen und wenn ja, wie begründet die Bundesregierung dann ihren Vorschlag, das Rechtsinstrument des Haftaufhebungsantrages im Zuge der FGG-Reform ersatzlos zu streichen?*

Die Bundesregierung ist mit dem Entwurf des Gesetzes zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG-Reformgesetz – FGG-RG) davon ausgegangen, dass das Gericht in einem vom Amtsermittlungsgrundsatz getragenen Verfahren ohnehin von Amts wegen die Aufhebung der Freiheitsentziehung zu prüfen hat, wenn sich Anhaltspunkte hierfür ergeben (BT-Drs. 16/6308, S. 293). Aus diesem Grund hat

sie eine Nachfolgevorschrift für das Antragsrecht nach § 10 Abs. 2 FEVG nicht für zwingend erforderlich gehalten.

In der öffentlichen Anhörung zum FGG-Reformgesetz am 11. Februar 2008 hat ein Teil der Sachverständigen die Befürchtung geäußert, dass hierin eine Verschlechterung der Situation der Beteiligten liege. Es wird zu prüfen sein, ob eine ausdrückliche Fortschreibung des Antragsrechts der Beteiligten auf Überprüfung der gerichtlichen Entscheidung gleichwohl sachgerecht erscheint, um diesen Bedenken Rechnung zu tragen. Zum Stand des Gesetzgebungsverfahrens im Übrigen wird auf die Beantwortung der Frage 2 verwiesen.

5. *Ist es zutreffend, dass auf der Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zu den rechtsmittelbezogenen Regelungen des FGG-Reformgesetzentwurfes am 11. Januar 2008 lediglich zwei der geladenen Sachverständigen diese positiv beurteilten, während vier Sachverständige mit Blick auf die freiheitsentziehenden Maßnahmen die Neuregelungen des Gesetzentwurfes grundsätzlich abgelehnt haben und wenn ja, welchen Änderungsbedarf des FGG-Entwurfes sieht die Bundesregierung vor diesem Hintergrund empfehlen?*

Der Inhalt der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zum FGG-Reformgesetz am 11. Februar 2008 kann unter folgender Internet-Adresse abgerufen werden: www.bundestag.de/ausschuesse/a06/anhoerungen/29_FGG_Teil_1/05_Wortprotokoll.pdf

Zum Stand des Gesetzgebungsverfahrens wird auf die Beantwortung der Frage 2 verwiesen. Die Bundesregierung möchte den Beratungen des FGG-Reformgesetzes im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages nicht vorgreifen.

6. *Warum wird die Anordnung von Abschiebehaft nicht den Verwaltungsgerichten übertragen?*

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nicht sachnäher als die ordentliche Gerichtsbarkeit, wenn Freiheitsentziehungen im Bereich der Abschiebehaft erfolgen. Vielmehr besteht eine Sachnähe insbesondere zum Haftrecht, aber auch zu anderen gerichtlichen Freiheitsentziehungsmaßnahmen. Über diese Freiheitsentziehungen entscheiden vor allem die für das Strafrecht und die freiwillige Gerichtsbarkeit zuständigen ordentlichen Gerichte. Im Bereich des Straf-

rechts betrifft dies z. B. den Haftbefehl und Freiheitsstrafe, im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit Unterbringungen und unterbringungsähnliche Maßnahmen. Diese Sachkompetenz der Amtsgerichte soll wie bisher auch künftig im Bereich der Freiheitsentziehungen der freiwilligen Gerichtsbarkeit – bisher nach dem Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen (FEVG), künftig nach §§ 415 ff. des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) – nutzbar gemacht werden.

Des Weiteren ist durch die größere Präsenz der Amtsgerichte in der Fläche dafür Sorge getragen, dass über die Anordnung von Abschiebehaft zeit- und ortsnah entschieden wird. Mehrstündige Transporte und ein hieraus folgender erheblicher Zeitablauf bis zur gerichtlichen Entscheidung über die Abschiebehaft bei einem entfernt gelegenen Verwaltungsgericht können so vermieden werden.

Eine stets kurzfristige Entscheidung über die Anordnung von Abschiebehaft ist schließlich auch deshalb bei den Amtsgerichten gewährleistet, weil diese über einen ausgeprägten Bereitschaftsdienst verfügen. An die schon bestehenden hohen Standards in der ordentlichen Gerichtsbarkeit hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) seit dem Jahr 2001 (BVerfGE 103, 142 für den Richtervorbehalt bei Wohnungsdurchsuchungen) noch weitere Anforderungen gestellt. Damit die Amtsgerichte diesen Rechnung tragen können, ist § 22c des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) geändert worden (BT-Drs. 14/9266). Diese Vorschrift, nach der für mehrere Amtsgerichte eines Landgerichtsbezirks ein „gemeinsamer Bereitschaftsdienstplan“ unter Einschluss der Richter am Landgericht erstellt werden kann, stellt sicher, dass bei den Amtsgerichten eine zeitnahe Entscheidung des Gerichts auch außerhalb der üblichen Dienstzeiten erfolgen kann.