

Mitteilung des Senats vom 13. April 2021**Vollzugsbedingungen für Strafgefangene ohne deutsche Staatsangehörigkeit mit Ausweisungsverfügung oder anhängigem Ausweisungsverfahren**

Die Fraktion DIE LINKE hat unter Drucksache 20/808 eine Kleine Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet vorgenannte Kleine Anfrage wie folgt:

A. Vorbemerkung

Grundsätzlich obliegt der Anstaltsleitung die Verantwortung über Entscheidungen, die auf der Grundlage des Bremer Strafvollzugsgesetzes getroffen werden (§ 96 Absatz 2 BremStVollzG), wobei sich die Aufsichtsbehörde Entscheidungen über Verlegungen und Überstellungen vorbehalten kann (§ 102 Absatz 2 BremStVollzG). Gemäß der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Bremischen Strafvollzugsgesetz vom 21. April 2016 sind vom offenen Vollzug unter anderem Gefangene ausgeschlossen (VV zu § 15), gegen die eine vollziehbare Ausweisungsverfügung besteht und die aus der Haft abgeschoben werden sollen (Absatz 1 c), wobei in diesen Fällen Ausnahmen mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde zulässig sind (Absatz 1 der VV zu § 15).

Vor diesem Hintergrund setzt sich die Justizvollzugsanstalt (JVA) im Wege der Lockerungsprüfung regelmäßig ins Benehmen mit der Ausländerbehörde, um eine pflichtgemäße Ermessensentscheidung herbeiführen zu können. Einer Zustimmung der Ausländerbehörde zur Verlegung/Verbleib im offenen Vollzug und für die Gewährung von Lockerungen bedarf es hingegen nicht. Anders als es die Vorbemerkung der Anfrage darstellt, erfolgt die Entscheidung über Lockerungen und den offenen Vollzug nicht automatisch zu Ungunsten des Inhaftierten, wenn ein Ausweisungsverfahren eingeleitet wird. In den überwiegenden Fällen spricht sich die Ausländerbehörde gegenüber der JVA gegen Lockerungen und gegen eine Verlegung und/oder einen Verbleib im offenen Vollzug aus. Die Anstalt trifft ihre Entscheidung dennoch unter Berücksichtigung der übermittelten Bedenken eigenständig und unabhängig. In der Regel erfolgt der Widerruf von Lockerungen oder die Rückverlegung in den geschlossenen Vollzug erst, wenn nicht nur eine vollziehbare Ausreisepflicht besteht, sondern darüber hinaus auch ein Termin für die Abschiebung aus der Haft feststeht, diese sich also konkret abzeichnet.

Die Entscheidung über die Gewährung von Lockerungen oder eine Verlegung in den offenen Vollzug setzt die Prüfung der Flucht- und Missbrauchsgefahr durch die JVA voraus. Teil dieser Prüfung bei Inhaftierten mit einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit ist der ausländerrechtliche Status. Eine drohende Abschiebung kann einen Anreiz zur Flucht darstellen, um sich auf diesem Wege der Abschiebung und damit einhergehend der weiteren Strafvollstreckung zu entziehen.

Seit Mitte/Ende der 1990-iger Jahre setzt die Gewährung von Lockerungen bei ausländischen Inhaftierten nicht mehr das Einvernehmen der Ausländerbehörde voraus, sondern nur das „Benehmen“. Dies bedeutet, dass die Anstalt für die ihr obliegende Entscheidung über Lockerungen und die Verlegung in den

offenen Vollzug die Ausländerbehörde anhören muss. Folglich besteht heute mehr Freiheit in der Behandlungsplanung der Inhaftierten als früher.

Der Vorbemerkung der Anfrage, dass drogenabhängige ausländische Gefangene keine Kostenübernahme für eine therapeutische Behandlung erhalten, wenn die Ausweisung des suchtkranken Menschen beabsichtigt ist, tritt der Senat ebenfalls entgegen.

Sofern die Abschiebung nicht konkret absehbar ist, erhalten auch drogenabhängige ausländische Inhaftierte Zugang zu therapeutischen Angeboten. Auch wenn eine Ausweisung bereits verfügt ist, aber aufgrund eines bestehenden Asylklageverfahrens nicht vollzogen wird, erfolgt eine Vermittlung in eine Behandlungsmaßnahme durch die JVA Bremen. Ebenso bei Inhaftierten, die nur über eine Duldung verfügen, ist eine Finanzierung der Behandlung möglich, wenn die Duldung für den Zeitraum der Therapie gültig ist.

B. Zu den Fragen:

1. Wie viele Strafgefangene mit einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit haben in den Jahren 2018, 2019, 2020 und 2021 bis zum Zeitpunkt der Beantwortung eine Ausweisungsverfügung bekommen? Wie alt waren sie jeweils zum Zeitpunkt der Ausweisungsverfügung und wie lange lebten sie bereits in Deutschland?

Aufenthaltsrechtliche Entscheidungen werden in den Fachanwendungen der Ausländerbehörden erfasst. Angaben zur Straffälligkeit oder Inhaftierung sind dabei keine statistischen Merkmale. Nicht erfasst wird, wie viele Personen davon als Strafgefangene in den Justizvollzugsanstalten des Landes Bremen oder auch in anderen Bundesländern inhaftiert waren.

Insgesamt stellen sich die erlassenen Ausweisungsverfügungen für das Land Bremen wie folgt dar:

2018 = 72 Fälle; 2019 = 72 Fälle; 2020 = 63 Fälle und bis März 2021 = 7 Fälle.

Um die nachgefragten Angaben hinsichtlich der Straffälligkeit, des Alters und des vorhergehenden Aufenthaltes ermitteln zu können, müsste eine umfangreiche Aktensichtung der über 214 Fälle erfolgen. Für die Fragestellungen

- ob die Betroffenen zum Zeitpunkt der Anhörung beziehungsweise der Ausweisung inhaftiert war,
- ob die Betroffenen sich im offenen Vollzug befunden haben und
- ob Bedenken gegen Vollzugslockerungen beziehungsweise die Unterbringung im offenen Vollzug geäußert wurden,

müssten alle Akten – die teils in Papierform und teils in elektronischer Form vorliegen – händisch gesichtet werden. Eine elektronische automatisierte Auswertungsmöglichkeit nach den Kriterien ist noch nicht gegeben. Es fehlt derzeit an der technischen Möglichkeit, nach bestimmten Begriffen in der elektronischen Akte zu suchen.

Die Erfassung von Alter und Dauer des Aufenthaltes im Bundesgebiet würde ebenfalls die Sichtung aller 214 Akten erforderlich machen.

Zusammenfassend müssten zur Beantwortung der Fragestellung pro Fall bei Aktenumfängen von rund 1 000 Seiten durchschnittlich mindestens 210 Minuten angesetzt werden. In der Summe würden hierfür mindestens 44 940 Minuten, also 749 Stunden benötigt. Eine Vollzeitkraft mit einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden müsste mindestens 18,73 Wochen (4,7 Monate) die Akten auswerten. Diese detaillierte Aktenauswertung stellt daher nach Ansicht der aktenführenden Stelle einen unverhältnismäßig hohen Aufwand dar.

2. Besteht zwischen der Senatorin für Justiz und dem Senator für Inneres eine grundsätzliche Vereinbarung über den Ausschluss Strafgefangener vom offenen Vollzug beziehungsweise von der Gewährung von Vollzugslocke-

rungen im Falle des Vorliegens einer vollziehbaren Ausweisungsverfügung i. S. v. VV zu § 15 BremStVollzG Ziff. 1 Absatz 2 Satz 2 letzter Halbsatz beziehungsweise VV zu § 38 BremSt-VollzG Ziff. 4 Absatz 2 Satz 2 letzter Halbsatz oder gibt es einen Austausch zwischen den beiden senatorischen Behörden in jedem Einzelfall?

Eine solche Verwaltungsvereinbarung über den Ausschluss Strafgefangener vom offenen Vollzug beziehungsweise von der Gewährung von Vollzugslockerungen besteht nicht.

Es besteht hingegen eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Senator für Inneres und dem Senator für Justiz und Verfassung über den Informationsaustausch beim Erlass und Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen gegenüber im Strafvollzug inhaftierten Ausländern vom 13. Juni 2017, die am 31. März 2021 aktualisiert wurde.

Einen Austausch zwischen dem Innen- und dem Justizressort in jedem Einzelfall findet nicht statt. Zuletzt ist ein solcher Austausch aus dem Jahr 2017 im Falle des inzwischen abgeschobenen Ibrahim M. dokumentiert.

3. Besteht zwischen dem Senator für Justiz und dem Senator für Inneres eine grundsätzliche Vereinbarung über die Ungeeignetheit ausländischer Strafgefangener für die Unterbringung im offenen Vollzug beziehungsweise für die Gewährung von Vollzugslockerungen im Falle eines anhängigen Ausweisungsverfahrens gemäß VV zu § 15 BremStVollzG Ziff. 2 Absatz 2 Satz 2 beziehungsweise VV zu § 38 Ziff. 5 Absatz 3 Satz 2?

Eine solche Vereinbarung besteht nicht.

4. Inwiefern wurde die Aufsichtsbehörde bezüglich der Unterbringung im offenen Vollzug in den Jahren 2018, 2019 und 2020 tatsächlich beteiligt?

Die Aufsichtsbehörde wurde im genannten Zeitraum in keinem Fall eines ausländischen Inhaftierten beteiligt. Davor wurde sie im Jahr 2017 in einem Fall (siehe Antwort Frage 2) beteiligt.

Eine Befassung der Aufsichtsbehörde erfolgt erst im Falle eines gerichtlichen Verfahrens, wenn gegen eine Entscheidung der Strafvollstreckungskammer das Rechtsmittel der Rechtsbeschwerde eingelegt und die Aufsichtsbehörde vom Oberlandesgericht zur Stellungnahme aufgefordert wird.

5. In wie vielen Fällen stimmte die zuständige Aufsichtsbehörde in den Jahren 2018, 2019 und 2020 der Unterbringung im offenen Vollzug trotz bestehender vollziehbarer Ausweisungsverfügung beziehungsweise eines anhängigen Ausweisungsverfahrens zu?

Die Aufsichtsbehörde war mit solchen Entscheidungen über die Unterbringung im offenen Vollzug nicht befasst, daher erfolgte weder eine Zustimmung noch eine Ablehnung.

Gemäß VV zu § 15 Nr. 1 Absatz 2 muss die Aufsichtsbehörde nur bezüglich einer Ausnahme zu § 15 Nr. 1 Absatz 1 a, c und d zustimmen; hier konkret in den Fällen, in welchen eine vollziehbare Ausweisungsverfügung bei Gefangenen besteht und die aus der Haft abgeschoben werden sollen. Sofern „nur“ eine Ausweisungsverfügung ohne konkreten Abschiebetermin besteht, eine Abschiebung aus der Haft mithin nicht konkret absehbar ist, besteht keine Vorlagepflicht und bedarf es nicht der Zustimmung der Aufsichtsbehörde, wenn die Anstalt die Verlegung in den offenen Vollzug beabsichtigt.

6. In wie vielen Fällen gab es in den Jahren 2018, 2019 und 2020 bei der Frage der Unterbringung von Strafgefangenen mit einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit im offenen Vollzug, die von einer vollziehbaren Ausweisungsverfügung beziehungsweise einem anhängigen Ausweisungsverfahren betroffen waren, eine Mitwirkung des Referats 24?

Die Anstalt hat sich bei der Entscheidung über die Verlegung in den offenen Vollzug ins Benehmen mit der Ausländerbehörde zu setzen. In diesen Fällen

ist das Referat 24 beziehungsweise die Ausländerbehörde lediglich „zu hören“ und insoweit an der Entscheidungsfindung im weiteren Sinne beteiligt. Die Zuständigkeiten für die aufenthaltsrechtliche Entscheidung der Ausländerbehörden sind von den strafvollzuglichen Entscheidungen der Anstalt zu trennen.

Die Entscheidungsgewalt über die Aufnahme oder Verlegung in den offenen Vollzug liegt allein bei der Anstalt.

Die weitere Frage nach der Fallzahl von anhängigen Ausweisungsverfahren und damit nicht vollziehbaren Ausweisungsverfügungen erfordert zur Ermittlung der geplanten oder tatsächlich im offenen Vollzug untergebrachten Personen, die Sichtung und Auswertung aller Akten, vergleiche Antwort zu Frage 1.

7. In wie vielen Fällen hat das Referat 24 in den Jahren 2018, 2019 und 2020 eine Unterbringung der betroffenen Person im offenen Vollzug nach Erlass einer vollziehbaren Ausweisungsverfügung beziehungsweise Einleitung eines – noch anhängigen - Ausweisungsverfahrens abgelehnt?

Das Referat 24 lehnt die Unterbringung von inhaftierten Ausländern im offenen Vollzug nicht ab, sondern nimmt zu einer von der Anstalt zu treffenden Entscheidung lediglich Stellung. Über die Anzahl ablehnender Stellungnahmen liegen weder der Anstalt noch dem Innenressort Zahlen vor. Die Beantwortung dieser Frage würde einen unverhältnismäßig hohen Aufwand und die händische Sichtung und Auswertung von 1 168 Gefangenenpersonalakten (bei einem durchschnittlichen Ausländeranteil in den Jahren 2018 bis 2020 von 42,3 Prozent) erfordern. Für das Sichten, die Auswertung der Akten und Vollzugspläne und die Dokumentation werden circa 120 Minuten je Fall veranschlagt. Das bedeutet einen Zeitaufwand von mindestens 2 336 Stunden. Das stellt einen unverhältnismäßig hohen Aufwand dar. Die Auswertung für konkretes Zahlenmaterial zur Beantwortung dieser Frage würde mehrere Monate andauern. Im Übrigen wird auf die Beantwortung der Fragen 1 und 6 verwiesen.

Die Justizvollzugsanstalt schätzt die Quote der ablehnenden Stellungnahmen der Ausländerbehörde in den letzten Jahren auf etwa Zweidrittel. In den weit überwiegenden Fällen erhalten die Gefangenen gleichwohl Lockerungen.

8. In wie vielen Fällen stimmte die Senatorin für Justiz in den Jahren 2018, 2019 und 2020 einer Ausnahme für die Unterbringung im offenen Vollzug trotz bestehender vollziehbarer Ausweisungsverfügung beziehungsweise anhängigen Ausweisungsverfahrens zu, obwohl das Referat 24 zuvor eine solche Unterbringung abgelehnt hatte?

Die Senatorin für Justiz und Verfassung stimmte einer solchen „Ausnahme“ nicht zu, da sie mit diesen Entscheidungen nicht befasst war.

9. Inwiefern wurde die Aufsichtsbehörde bezüglich der Gewährung von Lockerungen in den Jahren 2018, 2019 und 2020 tatsächlich beteiligt?

Die Aufsichtsbehörde wird grundsätzlich nur mit Lockerungen von Inhaftierten mit einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe befasst – ungeachtet der Staatsangehörigkeit (vergleiche VV zu § 38 Nr. 3 S. 4). In den angefragten Jahren betraf dies nur einen Gefangenen im Jahr 2020 mit deutscher Staatsangehörigkeit.

10. In wie vielen Fällen stimmte die Aufsichtsbehörde in den Jahren 2018, 2019 und 2020 der Gewährung von Lockerungen trotz bestehender vollziehbarer Ausweisungsverfügung beziehungsweise eines anhängigen Ausweisungsverfahrens zu?

Die Aufsichtsbehörde stimmte mangels Befassung in keinem Fall zu und lehnte in keinem Fall die Gewährung von Lockerungen ab.

11. In wie vielen Fällen gab es in den Jahren 2018, 2019 und 2020 bei der Frage der Gewährung von Lockerungen für Strafgefangene mit einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit, die von einer vollziehbaren Ausweisungsverfügung beziehungsweise einem anhängigen Ausweisungsverfahren betroffen waren, eine Mitwirkung des Referats 24?

Soweit es sich um Fälle im Zuständigkeitsbereich des Fachreferates handelte, erfolgte eine Mitwirkung durch das Referat 24, im Übrigen durch die Ausländerbehörde, siehe Antwort zu Frage 6.

Die Ausländerbehörden des Landes Bremen haben insgesamt 214 Ausweisungsverfügungen erstellt. Die Anzahl der anhängigen Ausweisungsverfügungen wird statistisch nicht erfasst.

Die Ausweisungsverfahren betreffen Personen in Freiheit und in Haft, zum Teil auch in anderen Haftanstalten als der JVA Bremen (siehe Antwort zu Frage 1).

12. In wie vielen Fällen hat das Referat 24 in den Jahren 2018, 2019 und 2020 die Gewährung von Lockerungen nach Erlass einer vollziehbaren Ausweisungsverfügung beziehungsweise Einleitung eines – noch anhängigen – Ausweisungsverfahrens abgelehnt?

Der Senat verweist hier auf die Antwort zu Frage 7.

13. In wie vielen Fällen stimmte die Senatorin für Justiz in den Jahren 2018, 2019 und 2020 einer Ausnahme für die Gewährung von Lockerungen trotz bestehender vollziehbarer Ausweisungsverfügung beziehungsweise anhängigen Ausweisungsverfahrens zu, obwohl das Referat 24 zuvor die Gewährung solcher Lockerungen abgelehnt hatte?

Der Senat verweist hier auf die Antworten zu den Fragen 5 und 8.

14. In wie vielen Fällen wurden in den Jahren 2018, 2019 und 2020 Strafgefangene mit einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit, die von einer vollziehbaren Ausweisungsverfügung betroffen waren, gemäß VV zu § 15 BremStVollzG Ziff. 3 Absatz 1 lit. b in den geschlossenen Vollzug zurückverlegt?

Die JVA gibt für Strafgefangene mit einer nichtdeutschen Staatsangehörigkeit und einer vollziehbaren Ausweisungsverfügung im angefragten Zeitraum 21 Rückverlegungen in den geschlossenen Vollzug an.

Die Entscheidungen über Rückverlegungen in den geschlossenen Vollzug erfolgten in 19 Fällen wegen Fluchtgefahr aufgrund einer drohenden Abschiebung, Zurückschiebung oder Zurückweisung gemäß § 456a Strafprozessordnung oder der Anordnung der sofortigen Vollziehung und in 2 Fällen wegen des Verdachts auf neue Straftaten.

15. In wie vielen Fällen wurden in den Jahren 2018, 2019 und 2020 Strafgefangene mit einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit, die Gegenstand eines anhängigen Ausweisungsverfahrens waren, gemäß VV zu § 15 BremStVollzG Ziffer 3 Absatz 1 lit. a in den geschlossenen Vollzug zurückverlegt?

Die JVA gibt für Strafgefangene mit einer nichtdeutschen Staatsangehörigkeit und einem anhängigen Ausweisungsverfahren im angefragten Zeitraum 14 Rückverlegungen in den geschlossenen Vollzug an. Die Entscheidungen über Rückverlegungen in den geschlossenen Vollzug erfolgten in acht Fällen wegen Drogenkonsums, in jeweils zwei Fällen wegen des Verdachts auf neue Straftaten und Fluchtgefahr (Entweichen und Nichtrückkehr aus Lockerungen) und in jeweils einem Fall wegen Alkoholkonsums und Handybesitzes.

16. In wie vielen Fällen wurden in den Jahren 2018, 2019 und 2020 zunächst gewährte Vollzugslockerungen bei Strafgefangenen mit einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit, die von einer vollziehbaren Ausweisungsverfügung betroffen waren, widerrufen?

Die JVA gibt für Strafgefangene mit einer nichtdeutschen Staatsangehörigkeit und einer vollziehbaren Ausweisungsverfügung im angefragten Zeitraum vier Lockerungswiderrufe an.

Die Entscheidungen erfolgten in drei Fällen wegen Fluchtgefahr aufgrund einer drohenden Abschiebung, Zurückschiebung oder Zurückweisung und in einem Fall wegen Drogenkonsums.

17. In wie vielen Fällen wurde in den Jahren 2018, 2019 und 2020 zunächst gewährte Vollzugslockerungen bei Strafgefangenen mit einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit, die Gegenstand eines anhängigen Ausweisungsverfahrens waren, widerrufen?

Die JVA gibt für Strafgefangene mit einer nichtdeutschen Staatsangehörigkeit und einem anhängigen Ausweisungsverfahren im angefragten Zeitraum fünf Lockerungswiderrufe an. Die Entscheidungen erfolgten in zwei Fällen wegen Drogenkonsums, in zwei Fällen wegen Fluchtgefahr (Nichtrückkehr von Lockerungen und Fluchtversuch bei Begleitausgang) und in einem Fall wegen Alkoholkonsums.

18. Werden Entscheidungen über den Widerruf von Vollzugslockerungen im Einzelfall begründet? Wenn ja: Wird diese Begründung unter Berücksichtigung von § 91 Absatz 4 Satz 1 BremStVollzG schriftlich dokumentiert?

Ablösungsentscheidungen im offenen Vollzug sind standardisiert. Sie werden den Gefangenen mündlich eröffnet und begründet. Zudem erhalten sie eine Kopie der Ablöseverfügung sowie eine schriftliche Rechtsbehelfsbelehrung. Das Original der Ablöseentscheidung wird in der Gefangenenpersonalakte niedergelegt. Die schriftliche Ablöseverfügung enthält den Tenor sowie eine kurze Begründung, die den Grund für die Ablösung festhält, etwa „ist aus der letzten Lockerung nicht freiwillig zurückkehrt“ oder „wird gemäß Vfg. vom [...] am [...] abgeschoben“.

Widerrufsentscheidungen werden immer inhaltlich begründet. In Einzelfällen, zum Beispiel bei taggleicher Rückkehr vom Freigang, erfolgen Widerruf auch mündlich, werden inhaltlich begründet und mit einer mündlichen Rechtsbehelfsbelehrung eröffnet. Bei Verständigungsschwierigkeiten wird im Bedarfsfall ein Dolmetscher hinzugezogen. Schriftliche Begründungen mit Rechtsbehelfsbelehrung erfolgen im Anschluss.

19. Wird eine Widerrufsentscheidung dem oder der betroffenen Strafgefangenen mit einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit mit Gründen und Rechtsbehelfsbelehrung bekanntgegeben? Wenn ja: In welcher Form erfolgt diese Bekanntgabe?

Die Bekanntgabe gegenüber Inhaftierten mit einer anderen als der deutschen Staatsangehörigkeit erfolgt nicht anders als bei deutschen Gefangenen. Die Widerrufsentscheidungen werden sowohl mündlich begründet wie auch im Regelfall durch Übergabe einer Kopie der Verfügung bekanntgegeben.