

Antrag

**der Abgeordneten Richard Seelmaecker, Dennis Gladiator, Joachim Lenders,
Karl-Heinz Warnholz, Michael Westenberger (CDU)**

Betr.: Ausreisepflichtige Straftäter konsequent abschieben

Die Belegungssituation in Hamburgs Justizvollzugsanstalten ist, wie in den meisten anderen Bundesländern auch, seit einigen Jahren enorm angespannt. Insbesondere die JVA Billwerder und die JVA Fuhlsbüttel bewegen sich neben der Untersuchungshaftanstalt immer wieder an der Auslastungsgrenze. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass viele ausländische Gefangene ihre Haftstrafen in Hamburgs Gefängnissen verbüßen. So liegt deren Anteil dort aktuell bei fast 56 Prozent (Drs. 21/15701 und 21/13663), was im Vergleich zum Anteil der Ausländer an der deutschen Bevölkerung, der in Hamburg bei etwa 16 Prozent liegt¹, überproportional hoch ist. Neben dem offensichtlichen Problem, dass hierdurch Haftplätze und andere Kapazitäten, wie etwa in Therapien, bei ärztlichen Behandlungen oder Arbeitsplätzen im Gefängnis, die unter dem Gesichtspunkt der Resozialisierung in erster Linie für Personen zur Verfügung stehen sollten, die dauerhaft in Deutschland bleiben, verloren gehen, entstehen auch enorme Kosten. Der Tageshaftkostensatz pro Insasse liegt aktuell bei 170 Euro pro Tag, in der Sozialtherapie sogar bei 200 Euro (Einzelplan 2, Kennziffer B_236_01_001 und B_236_01_002).

Die anhaltend starke Belegung der Justizvollzugsanstalten macht es erforderlich, alle vertretbaren Maßnahmen bei Straftätern, die demnächst ausgeliefert oder ausgewiesen werden sollen, schnellstmöglich auszuschöpfen.

Neben der mit hohen Anforderungen versehenen Möglichkeit der Überstellung verurteilter Personen zur Vollstreckung einer Haftstrafe durch einen ausländischen Staat beispielsweise aufgrund völkerrechtlicher Übereinkünfte oder dem Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG), Drs. 21/13956, bietet § 456a Absatz 1 StPO die Möglichkeit, ausländische Straftäter nach Teilverbüßung auszuliefern beziehungsweise abzuschicken.

Dabei ist selbstverständlich zu berücksichtigen, dass das allgemeine Ziel des Strafrechts nicht in unvertretbarer Weise beeinträchtigt wird und dass der durch § 456a StPO ermöglichte Verzicht auf den weiteren Strafvollstreckungsanspruch des Staates nicht zu dem Eindruck führt, der Staat würde aus Straftaten ausländischer Staatsbürger und den aus ihnen resultierenden Gerichtsurteilen keine Konsequenzen mehr ziehen.

Andere Bundesländer haben Richtlinien beziehungsweise Verwaltungsvorschriften zur Anwendung des § 456a StPO erlassen.

Auch in Hamburg gibt es eine Richtlinie vom 27. Januar 1992, die anordnet, Maßnahmen nach § 456 a StPO möglichst frühzeitig zu prüfen (http://daten.transparenz.hamburg.de/Dataport.HmbTG.ZS.Webservice.GetRessource100/GetRessource100.svc/2dd2f58a-df7e-48a9-80fb-8019154f27f0/Akte_4311_6.pdf).

Dort heißt es unter II. 4.:

¹ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Nr. 135/2018.

„Die Vollstreckungsbehörde prüft von Amts wegen

- a) bei der Einleitung der Vollstreckung,*
- b) zum Zeitpunkt der Verbüßung der Hälfte der Strafe und*
- c) vor der Verbüßung von 2/3 der Strafe,*

ob eine Maßnahme nach § 456 a StPO zu treffen ist. Die Maßnahme soll möglichst so frühzeitig angeordnet werden, dass die zur Entlassung und Ausweisung notwendigen Vorbereitungen der Vollzugsanstalt und der Ausländerbehörde rechtzeitig getroffen werden können und sich die sonst von Amts wegen gebotene Prüfung nach § 57 StGB erübrigt.“

Es hat jedoch den Anschein, dass diese frühzeitige Prüfung nicht in allen möglichen Fällen erfolgt: In fast vier Jahren (1. Januar 2015 bis 2. November 2018) wurde nur bei insgesamt 289 Personen gemäß § 456a StPO von der weiteren Vollstreckung abgesehen, wie der Senat in der Drs. 21/14869 mitteilt; die durchschnittliche Belegung der Justizvollzugsanstalten beläuft sich auf 1 900 Gefangene.

Hinzu kommt, dass weder die Justizvollzugsanstalten noch die Staatsanwaltschaft oder das Einwohner-Zentralamt einen Überblick darüber haben, wie viele vollziehbar ausreisepflichtige Gefangene sich in Hamburgs Justizvollzugsanstalten befinden, da diese Daten schlicht nicht zuverlässig erfasst werden (Drs. 21/14869). In anderen Bundesländern, wie etwa Niedersachsen, hat die Landesregierung hingegen genaue Kenntnis darüber, wie viele vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer sich in Straf- oder Untersuchungshaft befinden (siehe Drucksache Nds. Landtag 18/1460).

Schließlich fehlt es in der Richtlinie aus dem Jahre 1992 an Verfahrenshinweisen.

So ist beispielsweise in der Verwaltungsvorschrift zur Abschiebung ausländischer Straftäter nach Teilverbüßung des Landes Brandenburg (<https://bravors.brandenburg.de/verwaltungsvorschriften/abschiebauslstr>) zum Verfahren Folgendes geregelt:

„III. Verfahren

(1) Von Amts wegen prüft

1. die Vollstreckungsbehörde

- a. bei Einleitung der Vollstreckung,*
- b. zum Halbstrafenzeitpunkt,*
- c. zum Zwei-Drittel-Zeitpunkt,*
- d. unabhängig von den genannten Zeitpunkten bei Eingang der vollziehbaren Auslieferungs- oder Ausweisungsentscheidung,*
- 1. der Vollstreckungsleiter*
 - a. bei Einleitung der Vollstreckung,*
 - b. zum Ein-Drittel-Zeitpunkt,*
 - c. zum Halbstrafenzeitpunkt,*
 - d. zum Zwei-Drittel-Zeitpunkt,*
 - e. unabhängig von den genannten Zeitpunkten bei Eingang der vollziehbaren Auslieferungs- oder Ausweisungsentscheidung,*

ob eine Maßnahme nach § 456 a StPO zu treffen ist.

Bei Einleitung der Vollstreckung teilt die Vollstreckungsbehörde oder der Vollstreckungsleiter der zuständigen Ausländerbehörde mit, von welchem Zeitpunkt ab eine Maßnahme nach § 456 a StPO in Betracht kommt. Eine Anordnung hat so frühzeitig zu erfolgen, daß sich die sonst von Amts wegen gebotene Prüfung der Frage der bedingten Entlassung (§ 57 StGB, § 88 JGG) erübrigt.

(2) Sind mehrere Strafen nacheinander zu vollstrecken, so setzen sich die zuständigen Vollstreckungsbehörden miteinander in Verbindung und stimmen das weitere Vorgehen ab. Bei der Berechnung des Zeitpunkts, zu dem gemäß § 456 a StPO von der weiteren Vollstreckung abgesehen werden soll, ist von der insgesamt zu vollstreckenden Strafe auszugehen.

(3) Bei einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Sicherung prüft die Vollstreckungsbehörde von Amts wegen

- bei Einleitung der Vollstreckung und danach
- jährlich

ob eine Maßnahme nach § 456 a StPO zu treffen ist.

Bei einer untergebrachten Person, die für die Allgemeinheit gefährlich ist, kommt ein Absehen von der Vollstreckung nur dann in Betracht, wenn ausreichende Vorsorge für deren Sicherung oder Behandlung im Ausland getroffen worden ist.

(4) Die Rechtspflegerin oder der Rechtspfleger bereitet die Entscheidung nach § 456 a StPO vor und leitet die Akten dem Staatsanwalt oder der Staatsanwältin rechtzeitig zu.

(5) Wird von der (weiteren) Vollstreckung abgesehen, ergreift die Vollstreckungsbehörde bzw. der Vollstreckungsleiter geeignete vorbereitende Maßnahmen, damit bei einer etwaigen Rückkehr des Verurteilten die Strafvollstreckung unmittelbar fortgesetzt werden kann.

Hierzu kommen in Betracht:

- die Anordnung der Fortsetzung der Vollstreckung für den Fall, daß der Verurteilte in dem Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland zurückkehrt. Diese Anordnung soll bereits mit der Entscheidung über das Absehen von der Vollstreckung getroffen werden,
- in der Regel der Erlaß eines Vollstreckungshaftbefehls sowie Ausschreibung zur Festnahme oder Steckbriefnachricht zum Bundeszentralregister,
- schriftliche Belehrung des Verurteilten über die möglichen Rechtsfolgen im Falle seiner Rückkehr (§ 456 a Abs. 2 StPO). Auf Ersuchen der Vollstreckungsbehörde nimmt der Leiter der Justizvollzugsanstalt die Belehrung vor.

(6) Die Vollstreckungsbehörde bzw. der Vollstreckungsleiter teilt der zuständigen Ausländerbehörde das beabsichtigte Absehen von der weiteren Vollstreckung alsbald mit. Die Ausländerbehörde ist zu bitten, die Vollstreckungsbehörde bzw. den Vollstreckungsleiter zu verständigen, falls ihr bekannt wird, daß sich der Verurteilte erneut in der Bundesrepublik Deutschland aufhält.

(7) Mitteilungspflichten nach anderen Vorschriften bleiben unberührt.“

Der Staatsanwaltschaft beziehungsweise dem Jugendgericht in Hamburg als Vollstreckungsbehörde bleibt deshalb in vielen Fällen die Möglichkeit des § 456a StPO verborgen. Insofern bedarf es nicht nur der systematischen Erfassung der relevanten Informationen über den aufenthaltsrechtlichen Status eines ausländischen Gefangenen, der sich auch im Laufe der Inhaftierung ändern kann, sondern auch verbindlicher Vorgaben zur Verfahrensweise seitens der Justizbehörde.

Neben der Möglichkeit, die § 456a StPO bietet, sieht § 154b StPO vor, dass von der Erhebung der öffentlichen Klage abgesehen werden kann, wenn der Beschuldigte ausgeliefert oder abgeschoben wird.

Dies bedeutet, dass zugunsten der Abschiebung von der Strafverfolgung abgesehen werden kann. In Hamburg gibt es, anders als in vielen anderen Bundesländern, für die Abwägung zwischen dem Rückführungs- und Strafverfolgungsinteresse jedoch keine verbindlichen Vorgaben der Justizbehörde.

Die vom Justizsenator im August 2018 angekündigte Arbeitsgruppe zwischen Vertretern der Staatsanwaltschaft und des Einwohner-Zentralamtes sollte die Gewichtung der Kriterien in den Blick nehmen: „(...) Ziel der Arbeitsgruppe wird jedoch sein, Klar-

heit darüber zu erlangen, unter welchen Umständen und Kriterien der Staat eine Rückführung stärker gewichtet und die Strafverfolgung aussetzt', sagte Steffen. Dazu sollten das Einwohnerzentralamt, dem die Ausländerbehörde unterstellt ist, und die Staatsanwaltschaft eine „gemeinsame Haltung“ entwickeln. Beide Behörden entscheiden bislang nach eigenen Kriterien.“ („Hamburger Abendblatt“ vom 14. August 2018).

Tatsächlich hat lediglich ein einziges Gespräch stattgefunden, in dem die Teilnehmer feststellten, dass die in Drs. 21/14373 dargestellten Abwägungskriterien nach den Erfahrungen aus der Praxis grundsätzlich zu sachgerechten Ergebnissen führen (Drs. 21/15723).

Dies reicht nicht aus. Insbesondere bedarf es neben der Klarstellung, bei welchen Straftaten eine Einstellung gemäß § 154b StPO grundsätzlich ausscheidet, auch hier konkreter Vorgaben zur Verfahrensweise, damit sichergestellt ist, dass die zuständigen Dezernenten bei der Staatsanwaltschaft überhaupt von einer bestandskräftigen Ausweisungsverfügung gegen den Beschuldigten Kenntnis erlangen und die notwendigen Fahndungsmaßnahmen für den Fall der unerlaubten Rückkehr einleiten.

In Sachsen wurde beispielsweise die Verwaltungsvorschrift (VwV) „Absehensentscheidung bei Ausländern“ erlassen, die neben dem Anwendungsbereich und den Voraussetzungen auch klare Vorgaben zur Verfahrensweise enthält: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/12075-VwV-Absehensentscheidung-bei-Auslaendern#romII>.

Die Bürgerschaft möge beschließen:

Der Senat wird ersucht,

1. die seit ihrem Erlass im Jahr 1992 unverändert gebliebene Richtlinie der Justizbehörde zu § 456a StPO zu überarbeiten und dabei konkrete Vorgaben zum Verfahren aufzunehmen,
2. eine Richtlinie beziehungsweise Verwaltungsvorschrift zu § 154b StPO zu erlassen, die neben dem Anwendungsbereich und den Voraussetzungen auch Vorgaben zum Verfahren enthält,
3. sicherzustellen, dass die für die Prüfung der Maßnahmen nach §§ 154b und 456a StPO erforderlichen Informationen zwischen der Ausländerbehörde und der Staatsanwaltschaft als Ermittlungs- und Vollstreckungsbehörde sowie dem Jugendgericht als Vollstreckungsbehörde umfassend und rechtzeitig übermittelt werden,
4. sicherzustellen, dass die Prüfung etwaiger Maßnahmen nach §§ 154b und 456a StPO in allen geeigneten Fällen frühzeitig erfolgt,
5. der Bürgerschaft bis zum 31. Juli 2019 zu berichten.