

Schriftliche Kleine Anfrage

der Abgeordneten Dr. Carola Ensslen (DIE LINKE) vom 25.10.21

und Antwort des Senats

Betr.: Aufschiebende Wirkung von Eingaben

Einleitung für die Fragen:

Eingaben kommt laut Drs. 11/5807 durch eine Zusage des Senats an den Eingabenausschuss und die Bürgerschaft aufschiebende Wirkung zu, sofern die Eingabe nicht im Einzelfall ausnahmsweise offensichtlich rechtsmissbräuchlich ist. Der Senat betont die große Bedeutung des Petitionsrechts des Artikels 17 GG. In der Drs. 11/3912 stellt der Eingabenausschuss fest, dass Rang und Ansehen des Parlaments im Zuge der Bearbeitung von Eingaben durch die Verwaltung respektiert werden müssten. Das setze voraus, dass der Eingabenausschuss die Gelegenheit haben müsse, eine Empfehlung abzugeben. Hierfür bedürfe es der Zusage des Senats, in der Regel den Vollzug einer Entscheidung auszusetzen. Der Eingabenausschuss gehe davon aus, dass diese Zusage des Senats weiterhin Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Parlament und Landesregierung bleiben werde.

Diese nun schon seit Langem gelebte Praxis ist besonders elementar in aufenthaltsrechtlichen Fragestellungen. Für Betroffene bedeutet dies die Sicherheit, während einer laufenden Eingabe im Grundsatz nicht mit einer Abschiebung rechnen zu müssen. Sollte sich an dieser Praxis etwas verändern, würde das zu einer großen Verunsicherung führen.

Auch wenn eine Eingabe kein Rechtsbehelf ist und daher rein formell nicht zwingend eine aufschiebende Wirkung haben muss, stellt die seinerzeitige Zusage des Senats somit die besondere Bedeutung von Eingaben und der Tätigkeit des Eingabenausschusses heraus. Insofern wäre eine Änderung dieser Praxis ein Affront gegenüber dem Parlament. Selbst wenn eine Eingabe in manchen Fällen die Abschiebung lediglich verzögert, nicht jedoch verhindern kann, liegt auch dies im elementaren Interesse der Betroffenen. Denn aus einer Verzögerung heraus können sich immer Aspekte ergeben, die einer Abschiebung entgegenstehen. Die Rechtsprechung hat daher auch ein Rechtsschutzinteresse auf Verzögerung der Abschiebung anerkannt.

Ich frage den Senat:

Einleitung für die Antworten:

Das Petitionsrecht gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 28 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg beinhaltet keine Ausweitung der allgemeinen Rechtsschutzgewährung. Insofern ist eine Eingabe kein Rechtsmittel. Eingaben, die sich gegen Verwaltungsentscheidungen richten, haben deshalb verwaltungsverfahrenrechtlich keine aufschiebende Wirkung.

Gemäß einer Vereinbarung zwischen Senat und dem Eingabenausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft vom 24. Januar 1979, die sich in langjähriger Praxis bewährt hat, gibt es für die Behandlung von Eingaben, die Verwaltungsentscheidungen betreffen, allerdings eine gesonderte Verfahrensvereinbarung mit folgendem Inhalt:

- Eingaben stellen keine Rechtsbehelfe dar und entfalten keine aufschiebende Wirkung.
- Sofern die Prüfung der Sach- und Rechtslage des Einzelfalls es zulässt, wird der Vollzug einer Entscheidung ausgesetzt, bis der Eingabenausschuss eine Empfehlung abgegeben hat.
- Ist eine Aufschiebung der Maßnahme im Einzelfall nicht möglich, wird die beziehungsweise der Vorsitzende des Eingabenausschusses umgehend telefonisch – in der Regel vom fachlich zuständigen Mitglied des Staatsrätekollegiums – unterrichtet.

Diese Vereinbarung wurde in den Durchführungsbestimmungen zum Gesetz über den Eingabenausschuss berücksichtigt. Bekräftigt wurde sie jeweils mit Schreiben des Senats an die Präsidentin der Bürgerschaft vom 13. April 1988, 12. Mai 1999 und 20. Juli 2000 sowie in der von der Fragestellerin zitierten Drs. 11/5807. Mit der Vereinbarung wird der Rolle des Eingabenausschusses der Bürgerschaft Rechnung getragen und gewährleistet, dass seinen Entscheidungen nicht durch einen Verwaltungsvollzug vorgegriffen wird. Zugleich ist es der Verwaltung verfassungsrechtlich nicht verwehrt, im Einzelfall rechtskräftige Entscheidungen aus dringenden Gründen zu vollziehen.

Die Vereinbarung kommt in der Praxis größtenteils bei Sachverhalten mit aufenthaltsrechtlichen Fragestellungen zum Tragen. Sie findet aber auch bei baurechtlichen, ordnungsrechtlichen, naturschutzrechtlichen oder vollstreckungsrechtlichen Sachverhalten Anwendung.

Die Anwendung der Vereinbarung setzt allerdings voraus, dass die vom Eingabenausschuss behandelten Lebenssachverhalte in die Zuständigkeit und Entscheidungshoheit der Hamburger Behörden fallen.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Senat die Fragen wie folgt:

Frage 1: *Welche Rechtsnatur hat nach Ansicht des Senats dessen Zusage an die Bürgerschaft in Drs. 11/5807, Eingaben grundsätzlich eine aufschiebende Wirkung für aufenthaltsbeendende Maßnahmen zukommen zu lassen?*

Frage 2: *Wie verbindlich ist diese in Frage 1 genannte Zusage?*

Antwort zu Fragen 1 und 2:

Siehe Vorbemerkung.

Frage 3: *Wer müsste über Änderungen in der Praxis nach der Drs. 11/5807 beschließen?*

Antwort zu Frage 3:

Der Senat.

Frage 4: *Inwieweit hielten Senat und zuständige Behörden es für erforderlich, Änderungen an den Inhalten der in Frage 1 genannten Drucksache öffentlich zu kommunizieren?*

Antwort zu Frage 4:

Siehe Vorbemerkung und Antwort zu 3. Im Übrigen hat sich der Senat damit nicht befasst.

Frage 5: *Welchen Stellenwert hat die in Frage 1 genannte Zusage für Senat und zuständige Behörden?*

Antwort zu Frage 5:

Siehe Vorbemerkung.

Frage 6: *Was genau verstehen Senat und zuständige Behörden unter der in Drs. 11/5807 genannten offensichtlichen Rechtsmissbräuchlichkeit?*

Antwort zu Frage 6:

Die Frage einer rechtsmissbräuchlichen Inanspruchnahme hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab und ist nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen in der Regel durch Elemente einer zweckwidrigen Inanspruchnahme eines Rechts gekennzeichnet. Eingaben sind insbesondere als rechtsmissbräuchlich zu bewerten, wenn sie nach einer Bescheidung des Eingabenausschusses als „nicht abhilfefähig“ wiederholt eingelegt werden, ohne hierbei neue Sachverhaltstatsachen vorzutragen.

Frage 7: *Welche Voraussetzungen müssen vorliegen, um die aufschiebende Wirkung der Eingaben entfallen zu lassen?*

Frage 8: *Falls die Voraussetzungen über die in Drs. 11/5807 genannten hinausgehen: Seit wann gibt es diese weiteren Voraussetzungen und was sind die Gründe, über die in Drs. 11/5807 genannten Voraussetzungen hinaus die aufschiebende Wirkung entfallen zu lassen?*

Antwort zu Fragen 7 und 8:

Siehe Vorbemerkung. Eine Veränderung der Voraussetzungen ist nicht eingetreten. Auf der Grundlage der bestehenden Vereinbarungen ist der Eingabenausschuss darauf hingewiesen worden, dass bei sogenannten Dublin-Verfahren eine Aussetzung der Vollziehung aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist, da in diesen Fällen eine Zuständigkeit von Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg für eine Umsetzung der etwaigen Empfehlungen des Eingabenausschusses nicht besteht. Denn die Zuständigkeit für Entscheidungen über eine Aufnahme in das nationale Asylverfahren oder über den Nichtvollzug von Rücküberstellungen liegt ausschließlich bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Frage 9: *Wie genau ist die Vorgehensweise und wie teilt der Senat mit, dass er die aufschiebende Wirkung einer Eingabe entfallen lassen möchte? Bitte für sämtliche denkbaren Fallkonstellationen (nicht aufenthaltsrechtliche Eingaben, aufenthaltsrechtliche Eingaben, Eingaben in Dublin-Fällen et cetera) beantworten.*

Antwort zu Frage 9:

Das Verfahren ist in der Vereinbarung zwischen Senat und Eingabenausschuss festgelegt. Ist eine Aussetzung der Vollziehung im Einzelfall nicht möglich, wird die Vorsitzende beziehungsweise der Vorsitzende des Eingabenausschusses umgehend telefonisch von der fachlich zuständigen Staatsrätin beziehungsweise dem Staatsrat unterrichtet. Soweit es sich um generelle Fallkonstellationen handelt, in denen die Aussetzung der Vollziehung insbesondere aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist, informiert die zuständige Behörde den Eingabenausschuss im Wege einer entsprechenden allgemeinen Ankündigung. Zu Eingaben in sogenannten Dublin-Verfahren hat der Senat eine allgemeine Erklärung in der Sitzung des Eingabenausschusses am 12. April 2021 abgegeben, in der er auf die rechtlichen Gründe, die einer Aussetzung der Vollziehung entgegenstehen, hingewiesen hat. Zusätzlich ist in dem ersten Einzelfall einer Eingabe zu einem Dublin-Verfahren (Eingabe Nummer 549/21) seit dieser Ankündigung die Vorsitzende des Eingabenausschusses durch den Staatsrat der Behörde für Inneres und Sport am 1. Juli 2021 telefonisch über das Nichtbestehen einer Vollziehungsaussetzung unterrichtet worden.

Frage 10: *Wie weit im Voraus informieren Senat beziehungsweise zuständige Behörden den Eingabenausschuss, dass eine Entscheidung vollzogen werden soll? Inwieweit wird dies begründet?*

Antwort zu Frage 10:

Unbeschadet der allgemeinen Erklärung des Senats in der Sitzung des Eingabenausschusses am 12. April 2021 wird der Eingabenausschuss bei Eingaben zu Dublin-Verfahren über den Wegfall der Aussetzung der Vollziehung informiert, sobald feststeht, dass die Aussetzung der Vollziehung eine Überstellung innerhalb der Überstellungsfrist unmöglich machen könnte.

Frage 11: *Wie viele aufenthaltsrechtliche Eingaben hatten in den Jahren 2011 bis 2020 sowie im Jahr 2021 (Stand 25.10.2021) keine aufschiebende Wirkung? Bitte nach Jahren aufschlüsseln und den Grund für den Entfall der aufschiebenden Wirkung nennen. In wie vielen Fällen davon wurden aufenthaltsbeendende Maßnahmen für die Betroffenen erfolgreich durchgeführt?*

Antwort zu Frage 11:

Dies wird statistisch nicht erfasst und lässt sich auch nicht aus dem ausländerbehördlichen Fachverfahren auswerten. Eine händische Auswertung der für diesen Zeitraum vierstelligen Anzahl von Eingaben ist in der für die Beantwortung einer Schriftlichen Kleinen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich. Im Jahr 2021 wurde bei zwei Eingaben zu Dublin-Verfahren die Vollziehung nicht ausgesetzt.

Frage 12: *Wie viele Eingaben wurden in den Jahren 2011 bis 2020 sowie im Jahr 2021 (Stand 25.10.2021) gestellt, bei denen es um Dublin-Verfahren ging? Bitte nach Jahren aufschlüsseln.*

Frage 13: *Wie viele der Eingaben nach Frage 12 hat der Eingabenausschuss jeweils in den in Frage 12 genannten Zeiträumen*

- a) *mit einer Empfehlung an den Senat überwiesen,*
- b) *für erledigt erklärt,*
- c) *für nicht abhilfefähig erklärt?*

Antwort zu Fragen 12 bis 13 c):

Auch dies wird statistisch nicht erfasst und lässt sich auch nicht aus dem ausländerbehördlichen Fachverfahren auswerten. Eine händische Auswertung der für diesen Zeitraum vierstelligen Anzahl von Eingaben ist in der für die Beantwortung einer Schriftlichen Kleinen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich.

Für das Jahr 2021 sind bisher (Stand 25.10.2021) ausweislich einer von der ständigen Senatsvertreterin im Eingabenausschuss geführten Liste zwölf Eingaben zu Dublin-Verfahren eingegangen. Von den bisherigen zwölf Eingaben zu Dublin-Verfahren im Jahr 2021 hat der Eingabenausschuss drei für erledigt und acht für nicht abhilfefähig erklärt. Über eine Eingabe ist noch nicht abschließend im Eingabenausschuss beraten worden, da die Eingabe zur Weiterberatung an die Härtefallkommission überwiesen worden ist.

Die Bürgerschaftskanzlei hat hierzu im Übrigen mitgeteilt, dass sie von einem Antwortbeitrag im Rahmen der gestellten Schriftlichen Kleinen Anfrage absieht, da die Fragestellerin sich die begehrten Informationen auf direktem Wege bei der Bürgerschaft beziehungsweise deren Präsidentin beschaffen könne.

Frage 14: *Wie viele der Eingaben nach Frage 12 wurden jeweils in den genannten Zeiträumen in die Härtefallkommission überwiesen? In wie vielen dieser Fälle wurde ein Härtefallersuchen gestellt? In wie vielen dieser Fälle ist der Senat dem Härtefallersuchen gefolgt?*

Antwort zu Frage 14:

Nach Kenntnis der zuständigen Behörde wurde erstmals im Jahr 2021 eine Dublin-Eingabe an die Härtefallkommission überwiesen, die dort aber bisher noch nicht beraten wurde. Im Übrigen siehe Antwort zu 12 und 13.

Die Bürgerschaftskanzlei hat hierzu im Übrigen mitgeteilt, dass sie von einem Antwortbeitrag im Rahmen der gestellten Schriftlichen Kleinen Anfrage absieht, da die Fragestellerin sich die begehrten Informationen auf direktem Wege bei der Bürgerschaft beziehungsweise deren Präsidentin beschaffen könne.

Frage 15: *Welche Voraussetzungen müssen vorliegen, damit der Senat die aufschiebende Wirkung von Eingaben, die in die Härtefallkommission überwiesen wurden, aufhebt?*

Frage 16: *Wie weit im Voraus informieren Senat beziehungsweise zuständige Behörden die Härtefallkommission, wenn die aufschiebende Wirkung einer Eingabe entfallen soll? Inwieweit wird dies begründet?*

Antwort zu Fragen 15 und 16:

Auch während der Beratung in der Härtefallkommission gilt die Aussetzung der Vollziehung grundsätzlich fort. Der Senat beabsichtigt nicht, die Aussetzung der Vollziehung einer in die Härtefallkommission überwiesenen Eingabe entfallen zu lassen. Etwas anderes gilt nur für Fälle von Eingaben zu Dublin-Verfahren, in denen – wie in der Antwort zu 7 und 8 dargelegt – rechtliche Gründe einer Aussetzung der Vollziehung entgegenstehen. Zum Verfahren siehe Antworten zu 9 und zu 10.

Frage 17: *Wie viele an die Härtefallkommission überwiesene Eingaben hatten in den Jahren 2011 bis 2020 sowie im Jahr 2021 (Stand 25.10.2021) keine aufschiebende Wirkung? Bitte nach Jahren aufschlüsseln und den Grund für den Entfall der aufschiebenden Wirkung nennen. In wie vielen Fällen davon wurden aufenthaltsbeendende Maßnahmen für die Betroffenen erfolgreich durchgeführt?*

Antwort zu Frage 17:

Eine, siehe Antwort zu 12 und 13.