



NATIONALE
STELLE
ZUR
VERHÜTUNG
VON
FOLTER

Länderkommission

Besuchsbericht

Ausreisegewahrsam Hamburg

Besuch vom 22. März 2017

Az.: 234-HH/I/17

Inhalt

A	Informationen zur besuchten Einrichtung und zum Besuchsablauf.....	2
B	Positiver Eindruck	3
C	Feststellungen und Empfehlungen.....	3
I	Rechtsgrundlage für den Vollzug des Ausreisegewahrsams	3
II	Durchführung von Fixierungen.....	4
III	Ärztliche Zugangsuntersuchung und psychologische bzw. psychiatrische Betreuung	5
IV	Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.....	5
V	Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten.....	6
VI	Gelegenheit zur Mitnahme persönlicher Gegenstände.....	6
D	Weiteres Vorgehen.....	6

A Informationen zur besuchten Einrichtung und zum Besuchsablauf

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist der Präventionsmechanismus nach Art. 3 des Fakultativprotokolls der Vereinten Nationen zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Sie hat die Aufgabe, zum Zweck der Wahrung menschenwürdiger Unterbringung und Behandlung im Freiheitsentzug regelmäßig Orte der Freiheitsentziehung zu besuchen, die Aufsichtsbehörden auf Missstände aufmerksam zu machen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge vorzulegen.

Im Rahmen dieser Aufgabe besuchte eine Delegation der Länderkommission zur Verhütung von Folter am 22. März 2017 das Ausreisegewahrsam in Hamburg. Die Einrichtung ist zuständig für den Vollzug des in § 62 b Aufenthaltsgesetz normierten Ausreisegewahrsams, wonach eine Ausländerin bzw. ein Ausländer unter bestimmten Bedingungen zur Sicherung der Durchführbarkeit der Abschiebung auf richterliche Anordnung für die Dauer von längstens vier Tagen¹ in Gewahrsam genommen werden kann. Das Ausreisegewahrsam Hamburg ist die erste Gewahrsamseinrichtung dieser Art in Deutschland und verfügt über eine Belegungsfähigkeit von 20 Plätzen. Davon werden aufgrund einer Kooperationsvereinbarung fünf Plätze für Personen aus Schleswig-Holstein vorgehalten. Zum Zeitpunkt des Besuchs war die Einrichtung zunächst nicht belegt. Erst im Laufe des Vormittags wurde eine Person in die Einrichtung gebracht.

Der Besuch fand unangekündigt statt. Die Besuchsdelegation traf um 9:30 Uhr in der Einrichtung ein und wurde von zwei Mitarbeitern in Empfang genommen. In einem Eingangsgespräch erläuterte die Besuchsdelegation den Besuchsablauf und bat um die Zusammenstellung verschiedener besuchsrelevanter Dokumente.

Anschließend besichtigte sie die als Ausreisegewahrsam angelegte Containeranlage, die einen besonders gesicherten Gewahrsamsraum, Sanitäranlagen, einen Besuchsraum, einen Außenbereich sowie Gewahrsamsräume umfasst.

Die Containeranlage bietet den in Gewahrsam genommenen Personen helle, neue und angemessen große Räumlichkeiten. Die Gewahrsamsräume sind jeweils mit einem Bett, Schrank, Tisch und

¹ Nach dem Bundestagsbeschluss des „Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ vom 18.05.2017 wurde die Aufenthaltsdauer auf 10 Tage verlängert.

Stuhl sowie einer räumlich abgetrennten Toilette mit Waschbecken ausgestattet. Zudem verfügen die Zimmer über einen Fernseher mit einem umfangreichen Angebot an ausländischen Kanälen und sind von innen verschließbar.

Seit Inbetriebnahme des Ausreisegewahrsams Hamburg am 24. Oktober 2016 wurden im Jahr 2016 sieben Ausreisepflichtige und im Jahr 2017 bisher 20 Ausreisepflichtige (Stand: 30. März 2017) untergebracht. Bei den untergebrachten Personen handelte es sich ausschließlich um volljährige Personen.

Auf Nachfrage wurde der Besuchsdelegation mitgeteilt, dass auch Abschiebungshäftlinge bereits in der Einrichtung untergebracht wurden. Diese hielten sich länger als vier Tage in der Einrichtung auf.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter standen der Besuchsdelegation während des gesamten Besuchs für Rücksprachen zur Verfügung.

B Positiver Eindruck

Die Länderkommission begrüßt, dass den Ausreisepflichtigen die Nutzung ihres eigenen Mobiltelefons grundsätzlich gestattet ist und ihnen ein kostenfreier WLAN-Zugang zur Verfügung gestellt wird. Auch die tägliche Besuchsmöglichkeit zwischen 10:00 Uhr und 12:00 Uhr sowie zwischen 15:30 Uhr und 18:00 Uhr ist hervorzuheben. Besuche von Rechtsbeiständen sind täglich von 8:00 Uhr bis 20:00 Uhr möglich.

Zudem wirkten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Wahrnehmung ihres Auftrags sehr engagiert, was sich beispielsweise in Form von Bemühungen um die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die Ausreisepflichtigen in der Einrichtung zeigt.

C Feststellungen und Empfehlungen

I Rechtsgrundlage für den Vollzug des Ausreisegewahrsams

Auch auf Nachfrage wurde erklärt, dass der Vollzug des Ausreisegewahrsams in Hamburg auf keiner speziell dafür geschaffenen Rechtsgrundlage basiert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort, welche überwiegend Verwaltungsangestellte sind, vollziehen den Gewahrsam auf Grundlage des § 6 Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG)². Eine darüber hinaus gehende spezielle rechtliche Grundlage liegt nicht vor. § 62 b des Aufenthaltsgesetzes regelt lediglich die Voraussetzungen, unter denen der Vollzug eines Ausreisegewahrsams angeordnet werden kann. Die Vorschrift enthält allerdings keine Vorgaben zur Ausgestaltung des Vollzugs des Ausreisegewahrsams.

Eingriffe in Grundrechte bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Davon sind auch Strafgefangene nicht ausgenommen.³ Es ist kein Grund ersichtlich, warum für Ausreisepflichtige eine Ausnahme gelten sollte. „Grundrechtseingriffe, die über den Freiheitsentzug als solchen hinausgehen, bedürfen“, so das Bundesverfassungsgericht, „unabhängig von den guten oder sogar zwingenden sachlichen Gründen, die für sie sprechen mögen, einer eigenen gesetzlichen Grundlage, die die Eingriffs-

² § 6 Verwaltungsvollstreckungsgesetz: (1) „Der Verwaltungsakt, der auf die Herausgabe einer Sache oder auf die Vornahme einer Handlung oder auf Duldung oder Unterlassung gerichtet ist, kann mit den Zwangsmitteln nach § 9 durchgesetzt werden, wenn er unanfechtbar ist, oder wenn sein sofortiger Vollzug angeordnet oder wenn dem Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung beigelegt ist. (2) Der Verwaltungszwang kann ohne vorausgehenden Verwaltungsakt angewendet werden, wenn der sofortige Vollzug zur Verhinderung einer rechtswidrigen Tat, die einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht oder zur Anwendung einer drohenden Gefahr notwendig ist und die Behörde hierbei innerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse handelt.“

³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. März 1972, 2 BvR 41/71, BVerfGE 33, I, 11.

voraussetzungen in hinreichender Weise normiert.⁴⁴ Die Unterbringung im Ausreisegewahrsam ist für die Ausreisepflichten vor allem mit Eingriffen in das Recht auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, in die Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 Abs. 1 GG verbunden.

Die fehlende spezielle rechtliche Grundlage ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Ausreisegewahrsam Hamburg über einen besonders gesicherten Haftraum verfügt und den damit verbundenen Grundrechtseingriff mit dem Vorbehalt des Gesetzes nicht zu vereinbaren. Die Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum stellt eine besondere Sicherungsmaßnahme dar, die aufgrund der grundrechtsrelevanten Eingriffsintensität in allen Strafvollzugsgesetzen der Länder, so auch in Hamburg (§§ 74 ff. HmbStVollzG) explizit geregelt und an besondere gesetzliche Voraussetzung gebunden ist. Diese beziehen sich sowohl auf die Anordnung als auch auf die Durchführung der besonderen Sicherungsmaßnahme.

Auch das Land Sachsen hielt die Schaffung einer Rechtgrundlage für die Ausgestaltung des Vollzugs des Ausreisegewahrsams aufgrund der grundrechtsrelevanten Eingriffsmaßnahmen für notwendig. Aus diesem Grund beschloss der Sächsische Landtag bereits vor der Einrichtung eines Ausreisegewahrsams das Sächsische Ausreisegewahrsamsvollzugsgesetz. Mit derselben Begründung sah auch das Land Baden-Württemberg die Notwendigkeit zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Vollzug der Abschiebungshaft gegeben.⁵

Besondere Eingriffsmaßnahmen bedürfen auch im Rahmen des Vollzugs des Ausreisegewahrsams einer speziellen rechtlichen Grundlage, die vom Landesgesetzgeber dringend zu schaffen ist. Außerdem sind allgemeine Bestimmungen zu der Ausgestaltung des Vollzugs des Ausreisegewahrsams und einzelner Maßnahmen (zum Beispiel Durchsuchungen) sowie Rechte der Ausreisepflichtigen (etwa Beschwerdemöglichkeiten) notwendig. Dies könnte im Rahmen eines Ausreisegewahrsamsvollzugsgesetzes erfolgen.

II Durchführung von Fixierungen

Das Ausreisegewahrsam verfügt trotz fehlender gesetzlicher Grundlage über eine Fixierungsmöglichkeit mit einem Bandagensystem. Der Besuchskommission wurde mitgeteilt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Einrichtung, welche überwiegend Verwaltungsangestellte sind, die Fixierung durchführen würden. Die Durchführung einer Fixierung würde die Anwendung unmittelbaren Zwangs erfordern, welcher nur durch besondere Vollzugsbeamte erfolgen kann.⁶ Unklar ist damit bereits, inwieweit die Verwaltungsangestellten die Befugnis zur Durchführung einer Fixierung haben.

Ferner verfügen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, abgesehen von einer kurzen Schulung, über keine einschlägige Berufsausbildung und Erfahrung für die Durchführung derartiger Sicherungsmaßnahmen. Auch hält die Einrichtung keine speziellen Formulare vor, auf denen die Sicherungsmaßnahme im erforderlichen Umfang dokumentiert werden kann.

Eine Fixierung stellt für die betroffene Person eine der einschneidendsten Maßnahmen im Freiheitsentzug dar, und birgt ein hohes Gesundheitsgefährdungs- und Verletzungspotential. Deshalb sollte diese grundsätzlich nur im medizinischen Umfeld und von ausreichend ausgebildetem und

⁴ BVerfG, Urteil vom 31. Mai 2006, 2 BvR 1673/04, NJW 2006, 2093 (2093).

⁵ Beschluss des Baden-Württembergischer Landtags vom 16. Dezember 2015, Gesetz über den Vollzugs der Abschiebungshaft, Ds. 15/7886.

⁶ Engelhardt/ App/Schlatmann, VWVG/VwZG, § 12 Rn. 11.

erfahrenem Personal vorgenommen werden. Zudem ist es in psychiatrischen Einrichtungen, die derartige Maßnahmen anordnen und durchführen können, üblich und erforderlich, folgende Informationen zu dokumentieren: Name und Handzeichen der anordnenden ärztlichen Fachkraft, Fixierungsart und Begründung, weshalb keine mildere Maßnahme möglich ist, Beginn und Ende der Maßnahme, Fixierungsdauer, Kontrollen einschließlich eventueller Vorkommnisse sowie Name und Handzeichen der die Maßnahme aufhebenden ärztlichen Fachkraft.

In Ausreisegewahrsamen sollten keine Fixierungen vorgenommen werden. Ferner bittet die Nationale Stelle um Mitteilung, auf welcher Grundlage die Verwaltungsangestellten zur Anwendung unmittelbaren Zwangs ermächtigt sind.

III Ärztliche Zugangsuntersuchung und psychologische bzw. psychiatrische Betreuung

Eine ärztliche Eingangsuntersuchung findet im Ausreisegewahrsam Hamburg nicht statt. Nach Aussage der Einrichtung können bei Bedarf aus dem Ärzte-Pool eine Ärztin bzw. ein Arzt oder eine Psychiaterin bzw. ein Psychiater angefordert werden.

Die untergebrachten Ausreisepflichtigen befinden sich – wie Abschiebungshäftlinge – kurz vor ihrer Rückführung und damit in einer psychisch schwierigen Situation, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass eine erhöhte Gefahr von Selbstverletzungen oder Suizidversuchen vorliegt. Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass Traumatisierungen und psychische Erkrankungen zuverlässig erkannt werden, da sich diese in einer Haftsituation verschlimmern können. Deshalb forderte der 114. Deutsche Ärztetag im Jahr 2011 in seiner Entschließung, dass „kranke und traumatisierte Menschen in Abschiebungshaft zu Beginn der Haft von speziell dafür fortgebildeten Ärzten untersucht werden“.⁷ Bei Verständigungsschwierigkeiten soll zudem stets ein Dolmetscher für die Eingangsuntersuchung hinzugezogen werden. Die Übersetzung durch einen Mithäftling ist aus Gründen der Vertraulichkeit nicht geeignet.

Entsprechend der Anforderungen an Abschiebungshafteinrichtungen oder Justizvollzugsanstalten muss auch im Ausreisegewahrsam eine medizinische Zugangsuntersuchung durchgeführt werden.⁸ Die Einrichtung soll zudem sicherstellen, dass bei Vorliegen entsprechender Anhaltspunkte eine Psychologin oder ein Psychologe bzw. eine Psychiaterin oder ein Psychiater die betroffene Person unverzüglich aufsucht.

IV Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Das Zugangsgespräch wird im Ausreisegewahrsam von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Einrichtung geführt. Darüber hinaus haben diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als ständige und meist einzige Ansprechpersonen für die Ausreisepflichtigen den intensivsten Kontakt zu diesen, ohne jedoch für diese Zielgruppe und deren Besonderheiten und Problemlagen in irgendeiner Weise fortgebildet worden zu sein.

Es wird empfohlen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Einrichtung dahingehend zu schulen, dass sie Anhaltspunkte für psychische Auffälligkeiten als solche erkennen und entsprechend an psychologisches bzw. ärztliches Personal weiterleiten können.⁹ Zudem werden Fortbildungen zum achtsamen Umgang mit Ausreisepflichtigen empfohlen. Hierdurch können die Mitarbeiterinnen

⁷ Bundesärztekammer (2011), 114. Deutscher Ärztetag, Beschlussprotokoll, S. 125.

⁸ Vgl. CPT, General Report 97 (19), para. 82.

⁹ Vgl. CPT/Inf (2015) 30, Luxembourg, para 111; CPT/Inf (2015) 18, Visit Czech Republic, para 37.

und Mitarbeiter Sicherheit im Umgang mit dieser Klientel erwerben und nicht zuletzt in möglichen Krisensituationen souverän agieren.¹⁰

V Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten

Zum Zeitpunkt des Besuchs verfügte das Ausreisegewahrsam über keine Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten mit Ausnahme des Internetangebots und des Fernsehgerätes in den Zimmern.

Auch der kleine Außenbereich, in dem sich die Ausreisepflichtigen frei bewegen können, bietet keine sportlichen Betätigungsmöglichkeiten für Erwachsene. Es stehen bisher auch keine Bücher oder Zeitungen zur Verfügung. Allerdings wurde die Anschaffung einiger Bücher von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bereits beantragt. Die fehlende Beschäftigungsmöglichkeit ist vor allem unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich oft nur einzelne Ausreisepflichtige in der Einrichtung aufhalten und dies somit einer Einzelhaft gleichkommen kann, sehr kritisch zu bewerten.

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Dauer des Ausreisegewahrsams von vier auf zehn Tage verlängert wurde, ist das Angebot an Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten dringend zu erweitern.¹¹

VI Gelegenheit zur Mitnahme persönlicher Gegenstände

Der Besuchsdelegation wurde mitgeteilt, dass die Ausreisepflichtigen oft bei einem Behördengang von der Ausländerbehörde aufgegriffen und dann zum Gericht gebracht werden. Im Anschluss werden die Ausreisepflichtigen direkt in das Ausreisegewahrsam gefahren. Persönliche Gegenstände aus der bisherigen Wohnstätte werden in der Regel von der Familie oder von Freunden in den darauf folgenden Tagen gebracht. Dieses Vorgehen sieht die Länderkommission kritisch, da jede Person die Möglichkeit haben sollte, selbst vor Ort zu entscheiden, welche persönlichen Gegenstände sie benötigt bzw. einen individuell unersetzbaren Wert haben. Zudem ist nicht sichergestellt, dass jede bzw. jeder Ausreisepflichtige Familie oder Freunde vor Ort hat, die diese Aufgabe übernehmen können.

Ausreisepflichtige sollten immer die Möglichkeit haben, bevor sie in das Ausreisegewahrsam gebracht werden, persönliche Gegenstände selbst einzupacken und mitzunehmen. Dies kann unter Aufsicht geschehen und ist auch bei anderen Rückführungen übliche Praxis.

D Weiteres Vorgehen

Die Länderkommission bittet die Hamburger Behörde für Inneres und Sport zu den im Bericht angeführten Punkten Stellung zu nehmen und die Länderkommission über das weitere Vorgehen zu unterrichten.

Die Ergebnisse des Besuchs werden in den Jahresbericht 2017 aufgenommen, den die Bundesstelle gemeinsam mit der Länderkommission erstellt und an die Bundesregierung, die Landesregierungen, den Deutschen Bundestag und die Länderparlamente richtet. Außerdem werden Bericht und

¹⁰ Vgl. hierzu auch European Prison Rules No. 77 sowie Guideline 10.3. der Twenty Guidelines on Forced Return des Europarats.

¹¹ Vgl. Jahresbericht der Nationalen Stelle 2013, S. 25.

Stellungnahme ohne Namen von Personen auf der Homepage der Nationalen Stelle verfügbar gemacht.

Wiesbaden, 29.6.2017