



NATIONALE
STELLE
ZUR
VERHÜTUNG
VON
FOLTER

Besuchsbericht

Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige Büren

Besuch vom 24./25. Januar 2018

Az.: 234-NW/I/18

Inhalt

A	Informationen zur besuchten Einrichtung und zum Besuchsablauf.....	2
B	Positive Beobachtungen	3
C	Feststellungen und Empfehlungen.....	3
I	Fehlende gesetzliche Grundlage für Einzelhaft.....	3
II	Verhältnismäßigkeit grundrechtseinschränkender Maßnahmen	4
III	Durchsuchung mit Entkleidung.....	5
IV	Kameraüberwachung - besonders gesicherter Haftraum und Station 1 b neu	6
V	Psychologische Betreuung.....	6
VI	Fixierung bei Fremdgefährdung.....	6
VII	Fixierbett.....	7
VIII	Kommunikation und Transparenz.....	7
IX	Abschiebung aus der Strafhaft.....	7
X	Ausstattung der Hafträume.....	7
D	Weitere Vorschläge	7
I	Zusammenarbeit mit dem Verein „Hilfe für Menschen in Abschiebehäft Büren“	8
II	Respektvoller Umgang.....	8
III	Hausordnung.....	8
E	Weiteres Vorgehen.....	8

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 Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter in einem zweitägigen Besuch vom 24. bis zum 25. Januar 2018 die Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige in Büren. Die Nationale Stelle hatte die Einrichtung bereits am 18. September 2013 besucht. Damals wurden in der Justizvollzugsanstalt Büren sowohl Abschiebungshaft an Frauen und Männern als auch Freiheitsstrafen bis zu drei Monaten und Ersatzfreiheitsstrafen vollzogen. Die Justizvollzugsanstalt Büren machte zum damaligen Zeitpunkt auf die Besuchsdelegation einen positiven Eindruck. Das Klima in der Einrichtung war sehr gut und die Abschiebungshäftlinge hatten viele Möglichkeiten, sich zu betätigen.

Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im Jahr 2014¹ wurde die Justizvollzugsanstalt umgewidmet und trägt nun den Namen Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige. Sie ist ausschließlich für männliche Abschiebungshäftlinge zuständig, verfügt über eine Belegungsfähigkeit von 140 Plätzen und war zum Zeitpunkt des Besuchs mit 120 Personen belegt.

Die Besuchsdelegation kündigte den Besuch nicht an. Sie traf um 15:00 Uhr in der Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige ein und wurde von dem Einrichtungsleiter und seinem Stellvertreter in Empfang genommen. In einem Eingangsgespräch erläuterte die Besuchsdelegation den Besuchsablauf und bat um die Zusammenstellung verschiedener besuchsrelevanter Dokumente. Anschließend besichtigte sie einige Hafträume, sanitäre Anlagen und Aufenthaltsräume.

Am darauffolgenden Tag besuchte die Besuchsdelegation zudem die medizinische Station und die „Sicherungsstation 1 b neu“, wobei sie von einem Dolmetscher für die arabische Sprache begleitet wurde. Sie führte vertrauliche Gespräche mit Abschiebungshäftlingen, Mitarbeitenden, dem Arzt, der Vorsitzenden des Anstaltsbeirats und einem Seelsorger. Sie nahm zudem Einsicht in einige Dokumentationen über Fixierungsmaßnahmen.

Die Anstaltsleitung sowie weitere Bedienstete standen der Besuchsdelegation während des gesamten Besuchs für Rückfragen zur Verfügung.

B Positive Beobachtungen

Die Unterbringungseinrichtung verfügt über einen Schaumstoff-Stuhl, der im besonders gesicherten Haftraum zum Einsatz kommt. Dieser Stuhl bietet der untergebrachten Person neben dem Liegen auf der Matratze die Möglichkeit, aufrecht zu sitzen.

Als positiv ist weiterhin der großzügige Außenbereich zu erwähnen. Auch haben die Abschiebungshäftlinge Zugang zu Internet und können in der Regel Handys, deren Kameras versiegelt werden können, behalten.

C Feststellungen und Empfehlungen

I Fehlende gesetzliche Grundlage für Einzelhaft

Zum Besuchszeitpunkt befanden sich mehrere untergebrachte Personen auf der „Sicherungsstation 1 b neu“ in Einzelhaft, unter anderem zwei „Gefährder“². Diese werden von den anderen Abschiebungshäftlingen ununterbrochen und vollkommen abgesondert. Es findet lediglich eine Stunde täglich Einzelhofgang statt. Die Unterbringungsbedingungen entsprechen denen der Einzelhaft im Justizvollzug.

¹ EuGH, Urt. v. 17.7.2014 in den verbundenen Rechtssachen C-473/13 und C-574/13.

² Die Begrifflichkeit des „Gefährders“ beruht auf einem Beschluss der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamtes aus dem Jahr 2004² und wurde durch Beschlüsse der Innenministerkonferenz geprägt. Als Gefährder wird demnach eine Person betrachtet, von der „bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100 a Strafprozessordnung begehen wird.“

Im Nordrhein-Westfälischen Strafvollzugsgesetz (StVollzG NRW) ist die Einzelhaft bzw. Absonderung in § 69 Abs. 2 Nr. 3 StVollzG NRW konkret geregelt. Es werden darüber hinaus aufgrund der Schwere des Eingriffs hohe gesetzliche Anforderungen an die Durchführung gestellt.³

Die Einrichtungsleitung wies darauf hin, dass die Einzelhaft in Büren auf Grundlage von §§ 5 Abs. 1 Satz 2, 23 Abschiebungshaftvollzugsgesetz NRW (AHaftVollzG NRW) erfolge. Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 AHaftVollzG NRW sind Einschränkungen der Bewegungsfreiheit zulässig, wenn und soweit es die Sicherheit und Ordnung einer Einrichtung erfordert. Nach § 23 AHaftVollzG NRW kann die Leitung einer Einrichtung die Verlegung in einen anderen Gewahrsamstrakt (...) unter den Voraussetzungen des § 21 Abs. 1 Satz 1 oder Satz 2 AHaftVollzG NRW anordnen.

Beide Rechtsgrundlagen sind für die Durchführung einer Einzelhaft nicht ausreichend. Die Einzelhaft stellt weder lediglich einen Eingriff in die Bewegungsfreiheit noch eine schlichte Verlegung in einen anderen Gewahrsamstrakt dar.

Für die Einzelhaft in der Abschiebungshaft gibt es daher keine gesetzliche Grundlage. Bis eine solche gesetzliche Regelung besteht, kann Einzelhaft in der Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige nicht vollzogen werden.

II Verhältnismäßigkeit grundrechtseinschränkender Maßnahmen

a Allgemeiner Eindruck

Der Besuchsdelegation wurde vielfach von Mitarbeitenden geschildert, dass sich das Klima in der Einrichtung in den letzten Jahren deutlich verändert habe. Unter den Abschiebungshäftlingen seien zunehmend auch Straftäter und Gefährder. Die Einrichtungsleitung erklärte, dass sie nicht immer umfassende Informationen über den Hintergrund der untergebrachten Personen erhalte. Die Bewertung der Gefährlichkeit gestalte sich daher oft schwierig.

Diese vermeintlich veränderte Lage wirkt sich auf die Unterbringungsbedingungen aus. Unter Berufung auf die Gewährleistung der „Sicherheit und Ordnung“ wurden einige Regelungen in der Einrichtung verschärft. Abschiebungshäftlinge sind beispielsweise, anders als beim Besuch im Jahr 2013 beobachtet, nicht nur nachts, sondern grundsätzlich auch tagsüber von 7:00 -14:00 Uhr in ihren Räumlichkeiten eingeschlossen. Auch während den Aufschlusszeiten können sie sich nur eingeschränkt bewegen, da sie z.B. auch in Gemeinschaftsräumen eingeschlossen werden. Die (aus den zugesendeten Unterlagen ersichtliche) Anzahl an besonderen Sicherungsmaßnahmen ist im Vergleich zu anderen Abschiebungshafteinrichtungen auffällig hoch.

Die beim Besuch 2013 hervorgehobene gute Atmosphäre in der Einrichtung scheint einer restriktiven Grundhaltung gewichen zu sein. Vor dem Hintergrund, dass die Einrichtung bemängelt, sie hätte nicht ausreichend Informationen über die Gefährlichkeit der sich in der Abschiebungshaft befindenden Personen, ist nicht nachvollziehbar, wie sie zu gesicherten Einschätzung kommen kann, dass die betroffenen Personen sehr gefährlich seien. Die Nationale Stelle sieht die Gefahr,

³ Beispielsweise sind nach § 69 Abs. 6 StVollzG NRW Absonderungen von mehr als 24 Stunden Dauer nur zulässig, wenn sie zur Abwehr einer in der Person der Gefangenen liegenden Gefahr unerlässlich ist. Auch bedarf eine Absonderung von mehr als 30 Tagen Gesamtdauer in einem Jahr der Zustimmung der Aufsichtsbehörde, § 70 Abs. 5 Satz 3 StVollzG NRW.

dass ohne tatsächliche Anhaltspunkte in Grundrechte eingegriffen wird. Zudem scheinen sich insgesamt die Haftbedingungen der Abschiebungshäftlinge denen des Strafvollzugs anzugleichen.

Abschiebungshaft soll sich vom Strafvollzug deutlich unterscheiden.⁴ Dies ist bei der Ausgestaltung der Unterbringungsbedingungen zu beachten. Einschränkende Maßnahmen müssen in jedem Einzelfall notwendig und verhältnismäßig sein. Auch ist die Verunsicherung der Mitarbeitenden, die nicht zuletzt in Bezug auf den Umgang mit Gefährdern besteht, ernst zu nehmen. Dem sollte beispielsweise durch sachliche Aufklärung und eine klare Strategie zur Gefahreinschätzung von Personen begegnet werden. Dadurch können Handlungssicherheit für Bedienstete erhöht und unverhältnismäßige Einschränkungen der Rechte von Abschiebungshäftlingen verhindert werden.

b Umgang mit Gefährdern

Zum Besuchszeitpunkt waren zwei als Gefährder eingestufte Personen in der „Sicherungsstation 1 b neu“ in Einzelhaft untergebracht. Dies war mit Maßnahmen der Einschränkung von Besuch, Schriftverkehr, Telefonie, Mediennutzung und dem Entzug von Gegenständen verbunden. Da einer der Gefährder, mit dem die Besuchsdelegation während des Besuchs ein Gespräch führte, nach Angaben der Mitarbeitenden bisher durch keine seiner Handlungen in der Abschiebungshaft negativ aufgefallen war, erkundigte sich die Besuchsdelegation nach dem Hintergrund für diese weitgehenden Sicherungsmaßnahmen. Die Mitarbeitenden gaben als Begründung für die Einzelhaft lediglich den Gefährderstatus an.

In den der Nationalen Stelle im Nachgang des Besuchs zugesendeten Unterlagen waren als Gründe für diese weitgehenden Maßnahmen eine Fluchtgefahr und der Gefährderstatus aufgeführt.

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (genannt CPT) geht davon aus, dass Einzelhaft eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung darstellen kann. Nach Auffassung des CPT ist sie in jedem Fall so kurz wie nur möglich zu halten.⁵ Der Vollzug der Sicherungsmaßnahmen, vor allem der Einzelhaft, ist für die Gefangenen mit außerordentlichen Belastungen verbunden. Die Voraussetzungen an die Verhängung von Einzelhaft sind gesetzlich zu definieren. Es bedarf immer einer Einzelfallentscheidung.

Der Gefährderstatus erscheint der Nationalen Stelle auch in Verbindung mit der Fluchtgefahr nicht als geeignete Begründung für die Anwendung einer besonderen Sicherungsmaßnahme, insbesondere Einzelhaft. Es ist stets eine Einzelfallentscheidung hinsichtlich der Erforderlichkeit und der Intensität von Grundrechtseingriffen zu treffen und zu dokumentieren.

III Durchsuchung mit Entkleidung

Alle Abschiebungshäftlinge werden bei Zugang in die Abschiebungshaft durchsucht und dabei vollständig entkleidet.

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach den Feststellungen des BVerfG einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.⁶ Sie dürfen nicht routinemäßig, unabhängig von fallbezogenen

⁴ Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 30.04.2014 in den verbundenen Rechtssachen C-473/13 und C-574/13 sowie in der Rechtssache C-474/13.

⁵ Vgl. CPT-Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2010, S. 20, Rn. 56.

⁶ BVerfG, 05. März 2015, 2 BvR 746/13, juris Rn 33 – 35.

Verdachtsgründen, durchgeführt werden.⁷ Um dieser Voraussetzung gerecht zu werden, müssen allgemeine Anordnungen über Durchsuchungen mit Entkleidung unter Verhältnismäßigkeitsaspekten Raum für Ausnahmeentscheidungen lassen.

Es ist sicherzustellen, dass Anordnungen zur Durchsuchung, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, immer einen Ermessensspielraum im Einzelfall bezüglich der Notwendigkeit der Entkleidung eröffnen und die Bediensteten hierfür sensibilisiert werden. Ist eine vollständige Entkleidung erforderlich, sollte eine die Intimsphäre schonendere Praxis der Entkleidung, zum Beispiel in zwei Phasen, stattfinden, so dass jeweils eine Körperteilhälfte bekleidet bleibt.

IV Kameraüberwachung - besonders gesicherter Haftraum und Station 1 b neu

Sowohl die besonders gesicherten Hafträume ohne gefährdende Gegenstände als auch die Intensivbeobachtungsräume sind einschließlich des Toilettenbereichs durch Kameras vollständig einsehbar. Die Überwachung erfolgt durch Bediensteten beider Geschlechter.

Der Intimbereich von Gefangenen ist grundsätzlich zu schützen. Dazu gehört insbesondere die unbeobachtete Benutzung der Toilette. Dies kann etwa durch die Verpixelung des Toilettenbereichs geschehen. Allein in Fällen akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene, begründete und entsprechend dokumentierte Entscheidung denkbar, den Haftraum ohne Einschränkung zu überwachen. In diesem Fall sollte gewährleistet werden, dass lediglich eine Person desselben Geschlechts die Überwachung vornimmt. Die Betroffenen sollten in jedem Fall darüber informiert werden, dass eine optische Überwachung erfolgt.

Solange die Verpixelung noch nicht zur Anwendung kommt, kann das Kamerabild entsprechend abgeklebt werden.

V Psychologische Betreuung

Die Einrichtung verfügte zum Besuchszeitpunkt über keine Psychologin beziehungsweise keinen Psychologen. Die untergebrachten Ausreisepflichtigen befinden sich kurz vor ihrer Abschiebung und damit in einer psychisch schwierigen Situation, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass eine erhöhte Gefahr von Selbstverletzungen oder Suizidversuchen vorliegt.

Es muss sichergestellt sein, dass Hinweise auf körperliche oder seelische Traumatisierungen und psychische Erkrankungen erkannt werden, da sich diese in einer Haftsituation verstärken können.

Nach Auskunft der Einrichtungsleitung ist die Einstellung einer Psychologin oder eines Psychologen geplant. Dies begrüßt die Nationale Stelle und bittet um Unterrichtung, sobald die Stelle besetzt wurde.

VI Fixierung bei Fremdgefährdung

Der Dokumentation zur Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum konnte ein Fall entnommen werden, in dem eine Person mit der Begründung „Fremdgefährdung“ fixiert wurde. Warum bei Fremdgefährdung eine Fixierung erforderlich sein soll, erschließt sich der Nationalen Stelle nicht. Fixierungen sind lediglich als *ultima ratio* und unter klaren und engen Voraussetzungen

⁷ BVerfG, 10. Juli 2013, 2 BvR 2815/11, Rn. 16, unter Verweis auf EGMR, van der Ven ./, Niederlande, 50901/99, 4.2.2003, Rn. 62.

anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Auch sollte sie nur im Fall der Selbstgefährdung zum Einsatz kommen, was die Anstaltsleitung bestätigte.

Es wird empfohlen, Mitarbeitende dahingehend zu unterrichten und zu sensibilisieren.

VII Fixierbett

Im Eingangsbereich des besonders gesicherten Haftraums befand sich für alle den Raum betretende Personen sichtbar ein vorbereitetes Fixierbett. Dies kann auf die Abschiebungshäftlinge einschüchternd wirken und sie unnötig belasten.

Es wird empfohlen, vorbereitete Fixierbetten an einer für Abschiebungshäftlinge nicht unmittelbar einsehbaren Stelle aufzubewahren.

VIII Kommunikation und Transparenz

Während des Besuchs kamen Zweifel auf, ob die Abschiebungshäftlinge, insbesondere bei sprachlichen Barrieren, ausreichend über die Abläufe, die die Ausübung ihrer Rechte betreffen, wie etwa Termine für die Rechtsberatung, informiert wurden. Dies kann zu einer belastenden Situation für betroffene Personen führen.

Abschiebungshäftlinge sollten in einer ihnen gut verständlichen Sprache über alle relevanten Themen informiert werden, insbesondere wenn sie ihre Rechte betreffen. Bei Verständnisschwierigkeiten sollte ein Dolmetscherdienst hinzugezogen werden.

IX Abschiebung aus der Strafhaft

Der Besuchsdelegation wurde mitgeteilt, dass einige Abschiebungshäftlinge aus der Strafhaft kommen, da eine Abschiebung nicht rechtzeitig organisiert werden konnte. Dies stellt für die Abschiebungshäftlinge eine Verlängerung des Freiheitsentzuges und damit eine vermeidbare Belastung dar.

Es sollen alle Anstrengungen unternommen werden, ausreisepflichtige Personen, die sich in Strafhaft befinden, bis zum Ende der Strafhaft abzuschicken. Es sollen zumindest die Voraussetzung für die Abschiebung bis zum Ende der Strafhaft geschaffen werden.

X Ausstattung der Hafträume

Die Hafträume der „Sicherungsstation 1 b neu“ verfügen über keine Vorhänge an den Fenstern oder eine andere Verdunklungsmöglichkeit. Eine Begründung hierfür konnte der Nationalen Stelle nicht gegeben werden. Vorhänge dienen als Sichtschutz und zur Abdunkelung des Raumes.

Es muss die Möglichkeit geben, alle Hafträume abzudunkeln bzw. vor Einsicht von außen zu schützen.

D Weitere Vorschläge

Die Nationale Stelle unterbreitet folgende Vorschläge zur Verbesserung der Unterbringungssituation:

I Zusammenarbeit mit dem Verein „Hilfe für Menschen in Abschiebehaft Büren“

Das Engagement des Vereins „Hilfe für Menschen in Abschiebehaft Büren“ stellt eine für die Abschiebungshäftlinge sinnvolle Hilfe und Unterstützung dar. Die Ehrenamtlichen besuchen die Abschiebungshäftlinge und beraten diese in unterschiedlichen Angelegenheiten kostenfrei. Eine gute Zusammenarbeit mit diesen ehrenamtlich Tätigen sollte gefördert werden.

II Respektvoller Umgang

Die Privat- und Intimsphäre der Abschiebungshäftlinge sollte ausreichend geachtet werden. Hierzu gehört auch, dass Bedienstete die Abschiebungshäftlinge grundsätzlich mit „Sie“ ansprechen.

III Hausordnung

In der Hausordnung sollte ergänzt werden, dass auch der Postverkehr mit der Nationalen Stelle der Vertraulichkeit unterliegt.

E Weiteres Vorgehen

Die Nationale Stelle bittet das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen zu den im Bericht angeführten Punkten Stellung zu nehmen und sie über das weitere Vorgehen zu unterrichten.

Die Ergebnisse des Besuchs werden in den Jahresbericht 2018 aufgenommen, den die Nationale Stelle an die Bundesregierung, die Landesregierungen, den Deutschen Bundestag und die Länderparlamente richtet. Außerdem werden Bericht und Stellungnahme ohne Namen von Personen auf der Homepage der Nationalen Stelle verfügbar gemacht.

Wiesbaden, 9. Juli 2018