

## Stellungnahme: Referentenentwurf Gesetz zur Änderung des Abschiebungshaftvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrte Damen und Herren,  
der Flüchtlingsrat NRW e.V. bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum **Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Abschiebungshaftvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 17. Dezember 2015 (GV. NRW. S. 901), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Januar 2018 (GV. NRW. S. 90).**

Hinsichtlich der vorgesehenen und aus unserer Sicht weitreichenden Novellierung der bislang bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen beurteilen wir die anschließenden Punkte wie folgt:

### **Grundsätzliches**

Der Flüchtlingsrat NRW e.V. setzt sich für die vollständige Abschaffung der Abschiebungshaft ein. Der Freiheitsentzug gilt als äußerste Maßnahme eines Staates zum Schutz seiner Bürger\*innen, ist dabei aber stets unter Berücksichtigung der Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes (GG), Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie Artikel 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte anzuwenden. Solange das Instrument der Abschiebungshaft besteht, darf es als Grundrechtseingriff nur ultima ratio sein. Der Vollzug der Abschiebungshaft ist daher so human wie möglich auszugestalten und muss sich grundlegend von der Strafhafte unterscheiden. Im Referentenentwurf wird als Begründung für den weiteren Ausbau von Abschiebehaftplätzen darauf verwiesen, dass „veränderte Maßstäbe nach dem Fall AMRI“ dies erfordern. Auch werden „verbesserte(n) Rückführungsmöglichkeiten bei bisherigen Problemstaaten (z.B. Marokko)“ angeführt. Übersteigertes Handeln von Verwaltungen, insbesondere aufgrund von eigenen Fehlern und Versäumnissen im Zusammenhang mit dem Attentat in Berlin vom 19. Dez. 2016, dürfen nicht dazu missbraucht werden inflationär Grundrechte einzuschränken oder aber mögliche Vollzugsdefizite der

Geschäftsstelle des  
Flüchtlingsrats NRW e. V.

Wittener Straße  
D-44803 Bochum  
Tel.: 0234/587 315 60  
Fax : 0234/587 315 75  
info@frnrw.de  
www.frnrw.de

Bankverbindung  
Bank für Sozialwirtschaft, Köln  
IBAN:  
DE56370205000008054101  
BIC: BFSWDE33XXX

kommunalen und zentralen Ausländerbehörden auszugleichen. Hierzu soll nochmal auf die vom Flüchtlingsrat NRW und der AG Abschiebungshaft im AK Asyl e.V. im Jahr 2015 erarbeiteten „Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung der Abschiebungshaft NRW“ aufmerksam gemacht werden, die Ihnen bereits vorliegen. In diesem Zusammenhang muss auch auf mögliche Alternativen zur Abschiebungshaft verwiesen werden, wie sie bspw. in einer Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) „Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland“ (2014) vertreten werden.

Im Folgenden gehen wir auf einige aus unserer Sicht besonders hervorzuhebende Änderungen im vorgelegten Referentenentwurf ein:

Der Gesetzentwurf geprägt von erheblichen Restriktionen, die eine teilweise sehr deutliche Annäherung an den Justizvollzug beinhalten. Das von der Rückführungsrichtlinie geforderte Trennungsgebot zwischen Justiz- und Abschiebungshaftvollzug erschöpft sich nicht in der räumlichen Trennung von Straf- und Abschiebungshaftgefangenen. Auch die Ausgestaltung der Freiheitsentziehung unterliegt unterschiedlichen Anforderungen. Durch das Abschiebungshaftvollzugsgesetz NRW vom 17. Dezember 2015 waren notwendige Änderungen vollzogen worden, die die Unterbringungssituation von Abschiebungshäftlingen insgesamt deutlich von derjenigen im Strafvollzug unterschied. Der vorliegende Gesetzentwurf hebt viele bestehende Freizügigkeiten wieder auf bzw. eröffnet zumindest die Möglichkeit hierzu. Insgesamt fokussiert der Gesetzentwurf sehr einseitig auf (vorgebliche oder tatsächliche) Bedarfe der Einrichtung, berücksichtigt nicht bzw. nicht ausreichend die Belange der Betroffenen und stellt somit eine höchst problematische fortschreitende Abkehr vom Trennungsgebot dar.

### **Zweckerweiterung**

Insbesondere die in § 1 Nr. 5 des Gesetzentwurfs vorgesehene „Unterstützung der Polizeibehörden bei der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung“ stellt eine unzulässige Zweckerweiterung der Abschiebungshaft dar.

### **Pflicht zur Informationsübermittlung**

Zukünftig sollen kommunale Ausländer- und Polizei- und Justizvollzugsbehörden verpflichtet sein, der Einrichtung „bei der Aufnahme alle vollzugsrelevanten Erkenntnisse zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Vorstrafen und zu Gefährdungen, die von den Untergebrachten für den Vollzug der Abschiebungs- oder Überstellungshaft oder für den Ausreisegewahrsam ausgehen können“, zu übermitteln. Hier fehlt es an einer klarstellenden Regelung, welche Erkenntnisse vollzugsrelevant sind. Jedenfalls kann diese Relevanz nicht, wie die Gesetzesbegründung an anderer Stelle suggeriert, bei jeder strafrechtlichen Verurteilung angenommen werden. Zudem würde dies dem Gedanken des Resozialisierungsstrafrechts zuwiderlaufen. Das Risiko der Voreingenommenheit gegenüber vorbestraften Inhaftierten mit der Folge einer restriktiveren Behandlung würde erheblich erhöht.

Ebenfalls ist vorgesehen, dass die Einrichtung bei Entlassung eines Inhaftierten, für den ein Haftbefehl besteht, die Polizei sowie die Strafverfolgungsbehörden informiert. Es besteht Bedarf, einen gesetzlichen Vorrang von Strafhaft gegenüber Abschiebungshaft einzuführen. Eine Abschiebung kann ggf. auch aus dem Justizvollzug erfolgen. Umgekehrt kann jedoch in der UfA keine Strafhaft vollzogen werden. Das Gefährdungspotential für die Einrichtung kann auf diese Weise steigen.

### **Zugangsverfahren**

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass durch die geplanten Zugangsuntersuchungen Maßnahmen für das Erkennen von persönlichen Bedarfen ergriffen werden und auch die besondere Schutzwürdigkeit von (bereits) Inhaftierten einen höheren Stellenwert erfahren sollen. Zu betonen ist in diesem Zusammenhang, dass Abschiebungshaft nicht den Anforderungen an die Bedarfe und Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen gerecht werden kann und diese deshalb auch nicht in Abschiebungshaft gehören.

Jedoch wird hier als Lösung die Aufnahme von jedem Neuankommenden „unter weitgehendem Ausschluss ihrer Bewegungsfreiheit bis zu einer Woche [...] in einem besonders gesicherten

Gewahrsamsbereich“ dem Aufenthalt in der Unterbringungseinrichtung vorangestellt. Dies stellt jedoch eine zusätzliche Einschränkung des Freiheitsentzuges dar, die in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig wäre.

Der Gesetzentwurf geht von der zutreffenden Annahme aus, dass „die plötzliche Unfreiheit der Unterbrachten und die Reduzierung ihrer Perspektive auf die ungewollte Ausreise einen individuell verschieden ausgeprägten psychischen Ausnahmezustand“ erzeugen. Eine gesonderte und noch weitergehend beschränkende Freiheitsentziehung im Rahmen des geplanten Zugangsverfahrens wird sich noch nachteiliger auf die Psyche auswirken als es die Freiheitsentziehung schon tut. Eine „Gewöhnung“ der Inhaftierten an die Haft kann besser in der „normalen“ Unterbringungssituation erfolgen. Aus diesen Gründen ist die Einführung eines generellen Zugangsverfahrens mit gesonderter Unterbringung abzulehnen.

Laut Gesetzesbegründung dient das dem Straf- und Maßregelvollzug entlehnte Zugangsverfahren gleichzeitig auch einer Gefährdungseinschätzung. Diese kann zur Folge haben, dass ein Betroffener in einem besonders gesicherten Gewahrsamsbereich untergebracht wird. Höchst problematisch stellt sich die weite Auslegung des Gefahrenbegriffs dar. So sollen u.a. für die Bejahung einer Gefahr Erkenntnisse aus Vorgängen vor der Inhaftierung ausreichen können. Wenn sich aus solchen Erkenntnissen Anhaltspunkte für eine Gefährlichkeit ergeben, kann diese Annahme ggf. im Rahmen eines individuellen Zugangsverfahrens verifiziert werden, darf jedoch nicht „automatisch“ unterstellt werden. Des Weiteren bleibt unklar, welche Kriterien zugrunde gelegt werden, unter welchen Bedingungen eine Person den besonders gesicherten Gewahrsamsbereich verlassen darf.

### **Mobilfunktelefone und Kamerafunktion**

Es ist durchaus nachvollziehbar, dass hinsichtlich der Sicherheit und Ordnung innerhalb sowie außerhalb der Unterbringungseinrichtung die Nutzung der Kamerafunktion von Mobilfunktelefonen ein Problem darstellen kann. Der Ausschluss des Besitzes bzw. das Verbot von Geräten mit Kamerafunktion stellt im Hinblick auf die Tatsache, dass fast ausnahmslos jedes auf dem freien Markt verfügbare Mobilfunktelefon eine Kamerafunktion besitzt, eine erhebliche Einschränkung für die Inhaftierten dar. Denn heute sind Mobilfunktelefone mehr als nur Geräte zum Telefonieren, sie stellen bspw. durch persönliche Fotos (ggf. auch von Dokumenten), eingespeicherte Kontakte, Instantmessaging usw. zugleich auch Objekte der Privatsphäre dar. Der Austausch durch Ersatzgeräte in der Unterbringungseinrichtung würde eine Aufgabe des digitalen Eigentums und der Privatsphäre darstellen. Hier wäre eine andere

(technische) Lösung notwendig, welche die sicherheitsrelevanten Aspekte für die Einrichtung und den Erhalt der persönlichen Daten der Inhaftierten gleichermaßen berücksichtigt.

### **Flexibilisierung der Ruhezeiten**

Durch den geplanten § 11 Abs. 1 b AHaftVollzugsG wird eine Umkehrung des Prinzips der freien Bewegung innerhalb der Einrichtung vorgenommen. Eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit ist nicht mehr nur als Reaktion auf bestimmte Vorfälle etc. möglich, sondern von vornherein als allgemeine Anordnung. Dies ist abzulehnen.

Die Änderung der bisherigen Regelung der Nachruhezeiten (22.00 – 7.00 Uhr) in eine Sollvorschrift u.a. mit der Begründung eines effektiven Personaleinsatzes ist nicht nachvollziehbar. Hier entsteht der Verdacht, dass Personalmängel zu Lasten der Unterbrachten ausgeglichen sowie der Einrichtungsleitung damit weitergehende Handlungsspielräume eingeräumt werden sollen.

### **Ordnungsmaßnahmen zur Sanktionierung von erheblichem Fehlverhalten**

Disziplinar- bzw. Ordnungsmaßnahmen sind nur in Extremfällen und erst, wenn eine zunächst zu erteilende und zu dokumentierende Verwarnung keine Wirkung gezeigt hat, anzuwenden. Eine Fesselung oder Unterbringung in besonderen Zellen zu Disziplinarzwecken ist ebenso unzulässig wie die Verhängung einer telefonischen Kontaktsperre zu Rechtsanwälten und NGO's. Zumindest ein Telefongespräch pro Tag ist auch während möglicher Disziplinarmaßnahmen zu erlauben. Vor jeder Disziplinarmaßnahme ist eine Anhörung des Betroffenen durchzuführen, an der auf Wunsch des Betroffenen sein Rechtsanwalt und/oder eine Person seines Vertrauens teilnehmen können. Diese sind von der Einrichtung so rechtzeitig zu laden, dass ein Erscheinen möglich ist. Alle Schritte der Disziplinarmaßnahme sind zu dokumentieren und in die Vollzugsakte aufzunehmen. Bei „guter Führung“ soll die Disziplinarmaßnahme vorzeitig beendet werden.

### **Durchsuchung ohne Anwesenheit des Inhaftierten**

Unter Ausschluss der Anwesenheit der Inhaftierten Durchsuchungen der Hafträume vorzunehmen ist aus Sicht des Flüchtlingsrats NRW e.V. ein schwerwiegender und nicht gerechtfertigter Eingriff in die Privatsphäre des Betroffenen. Selbst Beschuldigte in Strafverfahren dürfen bei einer Durchsuchung anwesend sein. Es ist nicht ersichtlich, wie eine Schlechterstellung gerechtfertigt sein könnte. Die laut Gesetzesbegründung vom Gesetzgeber

beabsichtigte Wirkung kann durch diese Maßnahme zudem nicht erreicht werden. Im angenommenen Fall, dass ein Betroffener tatsächlich Drogen o.ä. in seiner Zelle versteckt, die bei einer Durchsuchung nicht aufgefunden werden, hat sich das Versteck bewährt. Andernfalls werden neue Verstecke gesucht. Die Erfolgsquote der Untersuchenden hängt demnach nicht von der Anwesenheit bzw. Abwesenheit der Inhaftierten ab.

### **Entlassung bei Haftunfähigkeit**

Positiv ist zu vermerken, dass § 30 Abs. 4 n.F. vorsieht, dass die Einrichtung bei durch den Einrichtungsarzt festgestellter Haftunfähigkeit unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde informiert, damit diese die Aussetzung der Haftanordnung vornehmen oder deren Aufhebung beantragen kann. Dies ist jedoch nicht ausreichend, um eine Entlassung aus der Haft bei Haftunfähigkeit zu gewährleisten, da die Entscheidung über weiteres Handeln bei der Ausländerbehörde liegt. Hier müsste eine Pflicht der Ausländerbehörde bestehen, die Entlassung zu bewirken. Alternativ könnte ein Antragsrecht der Einrichtung auf Haftaufhebung eingeführt werden.

### **Einschränkung der Akteneinsicht**

Nach § 34 Abs. 2 n.F. kann das Recht auf Akteneinsicht aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung der Einrichtung oder der öffentlichen Sicherheit oder der Gefährdung der Sicherstellung der Durchsetzung der Ausreisepflicht beschränkt werden. Hier bedarf es einer klaren Regelung, unter welchen Voraussetzungen das Vorliegen solcher Gründe bejaht werden kann. Darüber hinaus ist die vollständige Verwehrung der Akteneinsicht eine zu weitgehende Maßnahme. In einem solchen Fall wäre es beispielsweise nicht möglich, adäquat gegen die Verhängung von Ordnungsmaßnahmen vorzugehen. Als mildere Maßnahme müsste Akteneinsicht für den Teil der Akte möglich sein, der nicht die Voraussetzungen des Verwehrungstatbestandes erfüllt.

### **Zusammenfassende Bewertung**

Der Gesetzentwurf ist geprägt vom Gedanken der Sicherheit und Ordnung, der in dem durch diverse Maßnahmen festgelegten „Sicherheitskonzept“ seinen Niederschlag findet. Die zahlreichen und nachhaltigen Restriktionen und Restriktionsmöglichkeiten stehen den Bedarfen der Betroffenen konträr gegenüber und werden dem im europäischen Recht verankerten Trennungsgebot nicht gerecht. Nur an wenigen Stellen, z.B. hinsichtlich der erhöhten Aufmerksamkeit gegenüber besonders schutzbedürftigen Personen finden sich begrüßenswerte, jedoch nicht ausreichende Öffnungen. Der Gesetzentwurf ist somit insgesamt abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen

