



NATIONALE  
STELLE  
ZUR  
VERHÜTUNG  
VON  
FOLTER

# Besuchsbericht

**Justizvollzugsanstalt Billwerder**

**Besuch vom 26. Juli 2023**

**Az.: 23I-HH/I/23**

## Inhalt

A	Informationen zur besuchten Einrichtung und zum Besuchsablauf.....	2
B	Positive Beobachtungen .....	3
C	Feststellungen und Empfehlungen.....	4
I	Arrest .....	4
II	Besonders gesicherter Haftraum.....	4
1	Ausstattung .....	4
2	Kopfunterlage .....	5
III	Duschen.....	5
IV	Eins-zu-eins-Betreuung bei Fixierungen.....	5
V	Fesselung.....	6
VI	Medizinische Versorgung.....	6
VII	Übersetzung der Hausordnung .....	7
VIII	Urinabgabe unter Sichtkontrolle .....	7
D	Weitere Vorschläge zur Verbesserung der Unterbringungssituation .....	8
I	Aufenthalt im Freien.....	8
II	Erreichbarkeit der Anstalt.....	8
E	Weiteres Vorgehen.....	8

### **A Informationen zur besuchten Einrichtung und zum Besuchsablauf**

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist der Präventionsmechanismus nach Artikel 3 des Fakultativprotokolls der Vereinten Nationen zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT). 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 am 26. Juli 2023 die Justizvollzugsanstalt Billwerder. Die Nationale Stelle hatte in der Einrichtung die Teilanstalt für Frauen am 29. September 2016 besucht und eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Unterbringung und Behandlung ausgesprochen. Der in diesem Bericht behandelte Besuch befasst sich ausschließlich mit der Männeranstalt.<sup>1</sup> Zum Besuchszeitpunkt war die Männeranstalt bei einer Kapazität von 638 Plätzen mit insgesamt 624 erwachsenen, männlichen Gefangenen belegt, darunter 487 Strafgefangene und 137 Gefangene in Untersuchungshaft.

Die Besuchsdelegation meldete den Besuch am 25. Juli 2023 bei der Hamburger Behörde für Justiz und Verbraucherschutz an und traf am Besuchstag gegen 09:30 Uhr in der Einrichtung ein.

---

<sup>1</sup> Alle folgenden Angaben und Feststellungen beziehen sich ausschließlich auf die besuchte Männeranstalt.

In einem Eingangsgespräch erläuterte die Besuchsdelegation den Besuchsablauf und bat um die Zusammenstellung verschiedener besuchsrelevanter Dokumente. Die Delegation besichtigte die Zugangsstation, die Arrest- und Sicherheitsstation – darunter einige besonders gesicherte Hafträume,<sup>2</sup> Beobachtungsräume<sup>3</sup> und Hafträume für Absonderungen<sup>4</sup> – und das Haus I.

Die Besuchsdelegation führte vertrauliche Gespräche mit einem Vertreter der Gefangenenmitverantwortung, weiteren Gefangenen und einem Seelsorger. Die Anstaltsleitung und die Mitarbeitenden der Anstalt standen der Besuchsdelegation während des gesamten Besuchs für Rückfragen zur Verfügung.

## **B Positive Beobachtungen**

Fixierungen wurden weder im Jahr 2022 noch im Jahr 2023 angeordnet.

Die Nationale Stelle begrüßt, dass ausschließlich Einzelunterbringung erfolgt.

Zudem haben die Gefangenen die Möglichkeit, ihre Haftraumtüre während der Aufschlusszeiten abzuschließen. Damit kann die Privatsphäre der Betroffenen gewahrt und unerwünschter Besuch durch andere Gefangene vermieden werden.

Des Weiteren sind mehrere „Begegnungshafträume“ für Gefangene in Untersuchungshaft vorhanden. Dabei handelt es sich jeweils um zwei Hafträume, zwischen denen es eine Verbindungstür gibt. Diese kann auf Wunsch der Gefangenen von den Mitarbeitenden aufgeschlossen werden, so dass während den Einschlusszeiten zwischenmenschliche Kontakte möglich sind, was auch präventive Wirkung entfalten kann, indem beispielsweise Suizidgedanken entgegengewirkt wird.

In den Hafträumen der Zugangsstation gehören Fernseher und Wasserkocher zur Grundausstattung, was zu Beginn der Inhaftierung zur Entschärfung der belastenden Situation beitragen kann.

Es wird ebenfalls begrüßt, dass die Möglichkeit besteht, unüberwachte Familienlangzeitbesuche bis zu drei Stunden zu erhalten. Zudem wurde in der Anstalt ein System der Haftraumtelefonie mit mehreren Rufnummern zugelassen. Auf diese Weise wird den Gefangenen Gelegenheit gegeben, den Kontakt zu Angehörigen aufrechtzuerhalten und vertrauliche Gespräche, ohne das Beisein von Bediensteten zu führen. In diesem Zusammenhang ist auch die Möglichkeit zur Videotelefonie positiv zu vermerken. Diese wird nicht auf das Stundenkontingent für Besuche in der Anstalt angerechnet.

---

<sup>2</sup> Bei der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum handelt es sich um eine eingriffsintensivere Form der Absonderung. Der isolierende Charakter dieser Maßnahme wird durch die spärliche Ausstattung der Räume, sowie häufig durch die zusätzlich angeordnete Kameraüberwachung und ggf. den Entzug der Bewegung im Freien verschärft.

<sup>3</sup> Ebenso wie ein besonders gesicherter Haftraum karg ausgestattet, werden diese zur präventiven Unterbringung von Gefangenen aufgrund von Suizidalität genutzt.

<sup>4</sup> Wie normale Hafträume ausgestattet.

## C Feststellungen und Empfehlungen

### I Arrest

Nach Auskunft der Anstaltsleitung und im Gegensatz zu Fixierungen und Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum werden Arreste nach § 86 Abs. 1 Nr. 8 HmbStvollzG<sup>5</sup> und nach § 65 Abs. 1 Nr. 8 HmbUVollzG<sup>6</sup> nicht statistisch erfasst.

Die systematische statistische Erfassung von Disziplinarmaßnahmen hat den Vorteil, dass die Anordnungen unter anderem nach Art der Maßnahme, Dauer und Grund abgerufen werden können. Auch kann die Entwicklung der Anzahl solcher Anordnungen über einen längeren Zeitraum nachverfolgt werden.

Eine regelmäßige Auswertung dieser Erfassung kann präventive Wirkung entfalten, da sie zu einer Verringerung oder Vermeidung von Disziplinarmaßnahmen beitragen kann. So dient sie nicht nur der Vergegenwärtigung der Vorkommnisse und ihrer Anzahl, sondern auch der Prävention einer unverhältnismäßigen Anwendung der Disziplinarmaßnahmen.

Unter präventiven Gesichtspunkten sollen alle durchgeführten Disziplinarmaßnahmen statistisch detailliert erfasst und regelmäßig ausgewertet werden.

### II Besonders gesicherter Haftraum

#### 1 *Ausstattung*

In einigen besonders gesicherten Hafträumen sind keine Sitzmöglichkeiten in normaler Sitzhöhe für die Gefangenen vorhanden. Die Räume sind lediglich mit auf dem Boden liegenden Matratzen ausgestattet.

Bei einer Unterbringungsdauer von mehreren Stunden oder Tagen ist ein Verweilen im Stehen oder am Boden sitzend menschenunwürdig.

Die Nationale Stelle beobachtete in mehreren Einrichtungen den Einsatz von Sitzgelegenheiten aus Schaumstoff und sogenannten herausfordernden Möbeln, die robust und ohne scharfe Kanten sind. Durch diese wird auch bei Eigen- oder Fremdgefährdung die Gelegenheit geschaffen, eine Sitzposition einzunehmen. Auch in der Arrest- und Sicherheitsstation der JVA Billwerder, wo sich die besichtigten besonders gesicherten Hafträume befinden, sind einige Beobachtungsräume mit einem solchen Mobiliar ausgestattet.

Es wird empfohlen, eine Lösung zu finden, die es den Gefangenen ermöglicht, eine normale Sitzposition einzunehmen.

In ihren Stellungnahmen vom 6. und 20. März 2023<sup>7</sup> teilte die Hamburger Behörde für Justiz und Verbraucherschutz mit, dass ein gefährdungsarmes Sitzmöbel in der Justizvollzugsanstalt Fuhlsbüttel erprobt werde. Die Nationale Stelle bittet, über die bisherigen Erkenntnisse aus dieser Erprobung informiert zu werden.

---

<sup>5</sup> Hamburgisches Strafvollzugsgesetz – HmbStVollzG.

<sup>6</sup> Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft (Hamburgisches Untersuchungshaftvollzugsgesetz – HmbUVollzG).

<sup>7</sup> Jeweils zu den Berichten über den Besuch der Justizvollzugsanstalt Fuhlsbüttel am 9. August 2022 und den Besuch der Untersuchungshaftanstalt Hamburg am 12. Oktober 2022.

## 2 Kopfunterlage

Die Besuchsdelegation stellte fest, dass Gefangene auch bei längerer Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum lediglich eine Decke erhalten.

Der CPT forderte in seinem Bericht an die deutsche Bundesregierung vom 14. September 2022 erneut eindringlich dazu auf, zu gewährleisten, dass alle Personen, die sich in „Einzeleinschließung befinden, geeignete (und erforderlichenfalls reißfeste/suizidsichere) Kleidung, eine Decke und ein Kissen erhalten“.<sup>8</sup>

Es ist auch aus der Sicht der Nationalen Stelle darauf zu achten, dass die Ausstattung der besonders gesicherten Hafträume die Menschenwürde nicht beeinträchtigt. Die Räume sollen u.a. mit einer Kopfunterlage ausgestattet sein.

### III Duschen

Die Gemeinschaftsduschen verfügen nicht über Abtrennungen. Aus Scham duschen viele Gefangene in Unterhose. Der Besuchsdelegation wurde berichtet, dass Gefangene aus Respekt vor den Gefühlen ihrer Mitgefangenen ebenfalls mit einer Unterhose bekleidet duschen würden. Auf den Stationen sei zudem die Möglichkeit, allein zu duschen aufgrund der Anzahl von bis zu 24 Gefangenen praktisch nicht umsetzbar.

Da viele Gefangene nicht täglich duschen können und zusätzlich aus Scham oder Respekt vor den Gefühlen von Mitgefangenen mit Unterhose bekleidet duschen, entspricht diese Situation nicht dem für den Intimbereich erforderlichen Hygienestandard einer regelmäßigen, gründlichen Pflege.

Die Nationale Stelle beobachtet in anderen Justizvollzugsanstalten den Einsatz von Trennwänden, durch die der Intimbereich vor dem Blick Dritter geschützt wird, ohne die Sicherheitsaspekte außer Acht lassen zu müssen.

Um die Intimsphäre der Gefangenen ausreichend zu wahren, soll in Gemeinschaftsduschen zumindest eine Dusche partiell abgetrennt sein.

Die Anstaltsleitung teilte am Besuchstag mit, dass im Zuge von Renovierungsmaßnahmen die Gemeinschaftsduschen eines Hafthauses mit Trennwänden ausgestattet werden sollen.

Die Nationale Stelle bittet um Mitteilung, sobald dies erfolgt ist.

### IV Eins-zu-eins-Betreuung bei Fixierungen

Zwar wurden in den Jahren 2023 (Stand Juli) und 2022 keine Fixierungen durchgeführt, jedoch teilte die Anstaltsleitung mit, dass im Fall einer solchen Maßnahme die Eins-zu-eins-Betreuung durch Bedienstete des Allgemeinen Vollzugsdiensts durchgeführt würde. § 56 Abs. 4 des Hamburgischen Untersuchungshaftvollzugsgesetzes bzw. § 76 Abs. 4 des Hamburgischen Strafvollzugsgesetzes sehen lediglich vor, dass Gefangene während der Fixierung „durch eine für die Überwachung von Fixierungen geschulte Bedienstete oder einen für die Überwachung von Fixierungen geschulten Bediensteten“ zu beobachten sind.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> CPT/Inf (2022) 18, Rn. 130.

<sup>9</sup> § 28 des Gesetzes zur Regelung des Vollzuges der Untersuchungshaft in Nordrhein-Westfalen verweist auf ebendiese Bestimmung.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 ist die Anforderung einer Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet, durch die besonderen Gesundheitsgefahren begründet,<sup>10</sup> die während einer Fixierung auftreten können und einer unmittelbaren fachlich fundierten Reaktion bedürfen. Durch den Einsatz von therapeutischem oder pflegerischem Personal kann zudem deeskalierend auf die Person eingewirkt werden, um eine schnelle Beendigung der Maßnahme zu ermöglichen.

Unabhängig vom jeweiligen Ort der Durchführung bestehen die gleichen Gesundheitsgefahren für die Betroffenen. Zumindest die Anforderung einer Betreuung durch therapeutisches und pflegerisches Personal muss deshalb auch bei einer Übertragung des Fixierungsurteils auf andere Orte der Freiheitsentziehung – wie Justizvollzugsanstalten – gelten, zumal sich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf eine medizinische Klinik bezieht, in der die beschriebenen Gefahren geringer sein sollten als in einer Vollzugsanstalt.

Fixierungen dürfen ausschließlich dann durchgeführt werden, wenn die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewährleistet werden können. Fixierte Personen müssen ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befinden muss (Eins-zu-eins-Betreuung).

Das Landesrecht muss die verfassungsrechtlichen Anforderungen berücksichtigen und dementsprechend angepasst werden.

## V Fesselung

Der Besuchsdelegation wurde von der Anstaltsleiterin berichtet, dass Handfesseln aus Metall vorgehalten würden, die in wenigen Fällen – beispielweise während der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum – und nur für eine kurze Zeit genutzt würden.

Unabhängig von der Dauer der Maßnahme birgt die Verwendung von metallenen Fesseln für die betroffene Person ein höheres Verletzungspotential. Es können Hämatome entstehen und Nerven abgedrückt werden.

Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen Handfixiergürtel aus Textil, die arretiert werden können, vorgehalten und verwendet werden.<sup>11</sup>

## VI Medizinische Versorgung

In der besuchten Arrest- und Sicherungsstation beklagten Mitarbeitende, dass dort auch psychisch kranke Gefangene untergebracht seien, die sich teilweise in Akutzuständen befänden. Dies würde eine allgemeine Gefahrensituation für das Personal darstellen, da dieses nicht gesondert geschult würde, um mit den mit psychischen Auffälligkeiten verbundenen Herausforderungen umzugehen. Der Anstieg der Bestellungen von Antipsychotika und von anderen Medikamenten aus dem Wirkungskreis der psychiatrischen Pharmazeutika<sup>12</sup> in der Justizvollzugsanstalt Billwerder bekräftigt die Feststellung, dass dem Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen – ihre Betreuung und Behandlung – eine immer höhere Bedeutung zukommt.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 83.

<sup>11</sup> Es wird z.B. auf den Handfixiergürtel der Firma Segufix oder Bonowi verwiesen.

<sup>12</sup> <https://www.zeit.de/2022/01/haeftlinge-psychische-krankheit-umgang-gefaengnis>.

<sup>13</sup> Vgl. Bericht des CPT über den Besuch in Deutschland im Jahr 2020, CPT/Inf (2022) 18, Rn. 71 ff. Die Nationale Stelle plant, den Fokus verstärkt auf das Problem der stetig steigenden Anzahl an psychisch auffälligen Gefangenen zu legen.

In diesem Zusammenhang bemängelte die Anstaltsleiterin, dass der Hamburger Strafvollzug über keine stationäre Abteilung für die Behandlung von psychisch erkrankten Gefangenen verfüge. Hinzu kämen vier vakante Stellen im Krankenpfordienst der Justizvollzugsanstalt Billwerder, was dazu führe, dass kein Pfordepersonal im Nachdienst der Anstalt eingesetzt werden könne.

Eine Unterbringung in einer medizinisch unterversorgten Anstalt von Personen, bei denen psychische Erkrankungen bzw. Auffälligkeiten festgestellt wurden, kann schädliche Auswirkungen auf die Betroffenen haben, da deren psychische Gesundheit nicht ausreichend geschützt werden kann. Neben den in Anbetracht ihres psychischen Zustands nicht angemessenen Haftbedingungen ist das Anstaltspersonal nicht ausreichend geschult, um einen fachgerechten Umgang zu gewährleisten, und folglich der Eigen- und Fremdgefährdung im Haftalltag bestmöglich vorbeugen zu können.

Die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz soll dafür Sorge tragen, dass die medizinische Versorgung für Gefangene mit psychischer Beeinträchtigung gewährleistet wird.

## VII Übersetzung der Hausordnung

Die Hausordnung der JVA Billwerder existiert nicht in Leichter Sprache, obwohl sowohl Gefangene, die aufgrund von Herkunft und/oder Analphabetismus der deutschen Sprache nicht mächtig sind, als auch Gefangene mit psychischen Einschränkungen dort untergebracht sind.

Es ist wichtig, dass die Gefangenen die Regeln und Strukturen der Anstalt kennen und verstehen und gesetzte Grenzen für sie transparent sind. Dies kann sich deeskalierend auswirken und die Vermeidung von individuellen Krisensituationen sowie von Konflikten zwischen Gefangenen unterstützen. Hierfür ist es wichtig, dass die Hausordnung jederzeit in einer für sie verständlichen Sprache konsultiert werden kann.

Die Hausordnung soll in Leichte Sprache übersetzt werden.

## VIII Urinabgabe unter Sichtkontrolle

Drogenkontrollen erfolgen durch die Abgabe einer Urinprobe unter Beobachtung eines Mitarbeitenden des allgemeinen Vollzugsdienstes.

Eine Urinabgabe unter direkter Beobachtung kann erheblich in die Intimsphäre der Betroffenen eingreifen.

Die Nationale Stelle hat bei ihren Besuchen unterschiedliche, die Intimsphäre der Gefangenen schonende Methoden der Drogenkontrolle angetroffen. So etwa mittels eines Abstrichs im Mund, des Einsatzes eines Markersystems, oder der Möglichkeit der Blutabnahme über die Fingerkuppe, die freiwillig erfolgen kann.<sup>14</sup> Durch diese Verfahren entfällt die Notwendigkeit, die Urinabgabe von Mitarbeitenden beobachten zu lassen.

Es wird empfohlen, zur Schonung des Schamgefühls, neben der Urinabgabe unter Beobachtung zumindest eine alternative Möglichkeit der Drogenkontrolle anzubieten, so dass Gefangene die für sie weniger einschneidende Methode wählen können.

---

<sup>14</sup> BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2022, Az.: 2 BvR 1630/21 -, Rn. 37-41.

## **D Weitere Vorschläge zur Verbesserung der Unterbringungssituation**

### **I Aufenthalt im Freien**

Gefangene verbringen ihren Aufenthalt von einer Stunde im Freien in den Innenhöfen, die weder Schutzmöglichkeiten vor Sonne noch vor Regen bieten. Auch fehlen Sitzgelegenheiten.

Es ist wünschenswert, auch unter Berücksichtigung sicherheitsrelevanter Aspekte eine Lösung zu finden, die es den Gefangenen ermöglicht, eine Stunde im Freien zu verbringen, ohne dabei komplett ungeschützt ungünstigen Witterungsbedingungen ausgesetzt zu sein.

### **II Erreichbarkeit der Anstalt**

Die Justizvollzugsanstalt Billwerder befindet sich in einem Industriegebiet und ist schwer mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Dies erschwert die Anfahrt für Angehörige und damit die Aufrechterhaltung der familiären Kontakte erheblich.

Eine grundsätzliche, bessere Erreichbarkeit der Anstalt sei laut Anstaltsleitung erst mit der Inbetriebnahme der neuen Jugendanstalt im 1. Quartal 2027 zu erwarten, da ein damit zusammenhängender Aufbau von öffentlichen Verkehrsmitteln vorgesehen sei.

Im Sinne von § 21 Abs. 2 des HmbUVollzG<sup>15</sup> bzw. § 26 Abs 2 des HmbStVollzG<sup>16</sup> sollte nach Übergangslösungen gesucht werden, die einer besseren Erreichbarkeit der Anstalt dienen.

## **E Weiteres Vorgehen**

Die Nationale Stelle bittet die Hamburger Behörde für Justiz und Verbraucherschutz, 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 2023 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, 15. Dezember 2023

---

<sup>15</sup> Kontakte der Untersuchungsgefangenen zu ihren Angehörigen im Sinne des Strafgesetzbuchs werden besonders gefördert.

<sup>16</sup> Kontakte der Gefangenen zu ihren Angehörigen im Sinne des Strafgesetzbuchs werden besonders gefördert.