



NATIONALE  
STELLE  
ZUR  
VERHÜTUNG  
VON  
FOLTER

# JAHRESBERICHT 2023

**Berichtszeitraum**

1. Januar 2023 – 31. Dezember 2023

© 2024 Nationale Stelle zur Verhütung von Folter  
Alle Rechte vorbehalten  
Layout: webmelone.net  
Druck: Justizvollzugsanstalt Heimsheim

Nationale Stelle zur Verhütung von Folter  
Luisenstraße 7  
65185 Wiesbaden  
Tel.: 0611-160 222 8-18  
Fax: 0611-160 222 8-29  
E-mail: [info@nationale-stelle.de](mailto:info@nationale-stelle.de)  
[www.nationale-stelle.de](http://www.nationale-stelle.de)

Eine elektronische Version dieses Jahresberichts kann auf der Internetseite [www.nationale-stelle.de](http://www.nationale-stelle.de) unter der Rubrik *Publikationen* abgerufen werden.

# VORWORT

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist Deutschlands Einrichtung für die Wahrung menschenwürdiger Unterbringung und Behandlung im Freiheitsentzug. Sie legt der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag, den Landesregierungen und den Länderparlamenten hiermit ihren jährlichen Tätigkeitsbericht vor. Dieser umfasst den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2023.

Im Berichtsjahr besuchte die Nationale Stelle 66 Einrichtungen und begleitete sechs Abschiebungsmaßnahmen. Hierbei stellte sie erneut Verstöße gegen die Menschenrechte im Freiheitsentzug und Verletzungen der in Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützten Menschenwürde fest.

In diesem Zusammenhang erachtet sie als äußerst kritisch, dass entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der seit 2017 wiederholt ausgesprochenen Empfehlungen der Nationalen Stelle noch immer Hafträume ohne abgetrennte Toilette doppelt belegt werden. Zudem hatten Berlin, Niedersachsen und das Saarland es zum Ende des Jahres 2023 – also auch fünf Jahre nach dem Fixierungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 – versäumt, ihre landesgesetzlichen Regelungen zu Fixierungen in Einrichtungen der Psychiatrie mit den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen in Einklang zu bringen.

Die Nationale Stelle legte ihren Fokus erneut auf Besuche von Einrichtungen des Maßregelvollzugs; mit Abschluss dieses Jahresberichts hat sie alle Forensischen Kliniken in Deutschland besucht und somit als einzige Institution einen bundesweiten Überblick erlangen können. Darüber hinaus konnte sie die Vorgehensweisen in den Bereichen Justiz- und Maßregelvollzug vergleichen. Das mit bestimmten Maßnahmen einhergehende Gefahrenpotential wird von den Aufsichtsbehörden im Bereich Justizvollzug regelmäßig als groß bewertet. Anders stellt sich die Situation im Zuständigkeitsbereich des Maßregelvollzugs dar, in dem die Umsetzung der gleichen Maßnahmen weitestgehend als unproblematisch angesehen wird, wie die Verpixelung

des Toilettenbereichs bei einer Kameraüberwachung, aber auch das Bereitstellen von Sitzgelegenheiten in besonders gesicherten Räumen.

Ein weiterer Fokus lag auf der Beobachtung von Abschiebungsmaßnahmen, bei denen die Nationale Stelle insbesondere die unzureichende Berücksichtigung des Kindeswohls und der besonderen Vulnerabilitäten abzuschiebender Personen (u.a. Krankheiten oder Behinderungen) beanstandete.

Die Vielzahl von Orten der Freiheitsentziehung in Deutschland (ca. 13.000) lässt in Verbindung mit der geringen personellen und finanziellen Ausstattung erkennen, dass dem bedeutendsten Aspekt einer Generalprävention im Sinne des OPCAT noch immer nicht genügend Rechnung getragen wird. Bei einer Besetzung mit zehn ehrenamtlichen Mitgliedern verfügt die Nationale Stelle lediglich über eingeschränkte Möglichkeiten, die notwendigen Aufgaben zu bewältigen, zu deren Ausführung sich die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verpflichtet hat. So wird in Anbetracht der Quantität an zu besuchenden Einrichtungen deutlich ersichtlich, dass die Nationale Stelle generell allenfalls stichprobenartige Überprüfungen realisieren kann.

Die proaktive Umsetzung der Standards und Empfehlungen der Nationalen Stelle ist daher umso bedeutender. Damit ihre Empfehlungen möglichst bundesweit umgesetzt werden, ist neben den Besuchen die Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren wie auch der Dialog und Austausch mit den zuständigen Aufsichtsbehörden wesentlich. Während einige Bundesländer die Nationale Stelle regelmäßig miteinbeziehen, reagieren andere zurückhaltend, wenn nicht ablehnend.

Nach dem ersten Tertial des Jahres 2024 verfügte die Nationale Stelle – verursacht durch nicht von ihr zu beeinflussende Kostensteigerungen im Personalbereich und der Mietzahlung – nicht über ausreichend finanzielle Mittel, um ihre Besuchstätigkeit auszuüben. Erst nach intensiven mündlichen und schriftlichen Bemühungen um die notwendige Budgetanpassung, wurde

im Rahmen der Frühjahrskonferenz der Justizministerinnen und Justizminister (5./6. Juni 2024) beschlossen, dass ein zusätzlicher Betrag von 60.000 Euro für das laufende Jahr 2024 zur Verfügung gestellt werden soll, und mit diesem Ziel

die Haushaltskommission der Länder und ggf. die Konferenz der Finanzministerinnen und Finanzminister zu bitten, den für die Budgeterhöhung erforderlichen Beschluss herbeizuführen.



Rainer Dopp  
Staatssekretär a. D.  
Vorsitzender der Länderkommission



Ralph-Günther Adam  
Leitender Sozialdirektor a. D.  
Leiter der Bundesstelle



# INHALT

<b>Vorwort</b> .....	<b>3</b>
<b>Verzeichnis fachspezifischer Abkürzungen</b> .....	<b>12</b>
<b>I Aktuelle Missstände</b> .....	<b>14</b>
1 – Unzureichende Ausstattung der Nationalen Stelle.....	15
2 – Besonders kritische Feststellungen .....	15
<b>II Allgemeine Informationen über die Arbeit der Nationalen Stelle</b> .....	<b>18</b>
1 – Institutioneller Rahmen .....	19
2 – Zuständigkeit .....	19
3 – Befugnisse.....	20
4 – Einzelanfragen.....	20
5 – Personelle und finanzielle Ausstattung.....	21
5.1 – Aktuelle Finanzlage.....	21
5.2 – Personelle Ausstattung .....	21
6 – Folterprävention weltweit .....	22
6.1 – Ad-hoc-Besuch des CPT in Deutschland .....	22
6.2 – Austausch mit Nationalen Präventionsmechanismen.....	22
<b>III Schwerpunktthema Maßregelvollzug</b> .....	<b>24</b>
1 – Einführung.....	25
2 – Feststellungen und Empfehlungen .....	26
2.1 – Belegungssituation.....	27
2.2 – Absonderungen.....	30
2.3 – Kriseninterventionsräume.....	31
2.4 – Fixierung.....	34
2.5 – Fesselung .....	35
2.6 – Nachteinschluss .....	36
2.7 – Systematische Erfassung von besonderen Sicherungsmaßnahmen.....	36
2.8 – Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung.....	37
2.9 – Aufklärung über Rechte .....	37
2.10 – Urinabgabe unter Sichtkontrolle.....	39
2.11 – Zugang nach draußen.....	39
<b>IV Schwerpunktthemen Abschiebungen &amp; Grenzkontrollen</b> .....	<b>40</b>
1 – Abschiebungen .....	41
1.1 – Einführung.....	41

1.2 – Besuchstätigkeit.....	43
1.3 – Ausblick .....	48
2 – Stationäre Grenzkontrollen .....	48
2.1 – Einführung .....	48
2.2 – Das Mandat der Nationalen Stelle im Rahmen von stationären Grenzkontrollen .....	49
2.3 – Besuchstätigkeit.....	50
2.4 – Feststellungen und Empfehlungen.....	51
2.5 – Ausblick .....	52
<b>V Sonstige Besuche .....</b>	<b>54</b>
1 – Alten- und Pflegeheime .....	55
1.1 – Baulicher Zustand .....	56
1.2 – Beschwerdemanagement .....	56
1.3 – Personalsituation .....	56
2 – Bundes- und Landespolizei .....	57
2.1 – Ausstattung der Gewahrsamsräume .....	57
2.2 – Einsicht in den Toilettenbereich .....	58
2.3 – Fixierung.....	58
2.4 – Größe der Gewahrsamsräume .....	59
2.5 – Langzeitgewahrsam .....	59
2.6 – Zugang zum Gewahrsam .....	59
3 – Justizvollzug.....	61
3.1 – Besondere Sicherungsmaßnahmen.....	61
3.2 – Belegungssituation.....	65
3.3 – Schutz der Privat- und Intimsphäre.....	67
3.4 – Personalsituation.....	68
<b>VI Stellungnahmen zu im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften .....</b>	<b>70</b>
1 – Berücksichtigung des Mandats der Nationalen Stelle.....	72
1.1 – Akteneinsicht .....	72
1.2 – Aufgabenerweiterung und wirksame Ausübung des Mandats .....	73
2 – Besondere Sicherungsmaßnahmen.....	73
2.1 – Absonderungen .....	73
2.2 – Fixierungen .....	73
3 – Rückführungsverbesserungsgesetz.....	75
3.1 – Freiheitsentziehung .....	75
3.2 – Abholung zur Nachtzeit .....	76
4 – EU-ScreeningVerfahren.....	76

<b>VII Anhang .....</b>	<b>78</b>
1 – Besuchsübersicht 2023 .....	79
2 – Mitglieder der Bundesstelle .....	82
3 – Mitglieder der Länderkommission .....	83
4 – Mitarbeitende der Geschäftsstelle .....	83
5 – Aktivitäten im Berichtszeitraum 2023 .....	84
<b>VIII Standards .....</b>	<b>86</b>
1 – Abschiebungen .....	87
1.1 – Abholungszeitpunkt .....	87
1.2 – Abschiebung aus der Strafhaft .....	87
1.3 – Abschiebung aus Bildungs-, Kranken- und Betreuungseinrichtungen .....	87
1.4 – Achtung des Kindeswohls .....	87
1.5 – Durchsuchung mit Entkleidung .....	87
1.6 – Fortbildung der Mitarbeitenden der Vollzugsbehörde .....	87
1.7 – Gepäck .....	87
1.8 – Handgeld .....	88
1.9 – Information über den Zeitpunkt der Abschiebung .....	88
1.10 – Information über die Abschiebung .....	88
1.11 – Kommunikation während der gesamten Abschiebung .....	88
1.12 – Kontakt zu einem Rechtsbeistand .....	88
1.13 – Rücksichtnahme auf Kinder und kranke Personen .....	88
1.14 – Telefonate mit Angehörigen .....	88
1.15 – Umgang mit Mobiltelefonen .....	88
1.16 – Verpflegung .....	88
2 – Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam .....	88
2.1 – Ärztliche Zugangsuntersuchung .....	88
2.2 – Außenkontakte .....	89
2.3 – Beschäftigung und Freizeitgestaltung .....	89
2.4 – Durchsuchung mit Entkleidung .....	89
2.5 – Einsicht in den Toilettenbereich .....	89
2.6 – Fixierung .....	89
2.7 – Kameraüberwachung .....	90
2.8 – Kleidung .....	90
2.9 – Personal .....	90
2.10 – Psychologische und psychiatrische Betreuung .....	90
2.11 – Rechtsberatung .....	90
2.12 – Rechtsgrundlage .....	90
2.13 – Respektvoller Umgang .....	90
2.14 – Unterbringung Minderjähriger .....	90

2.15 – Waffen im Gewahrsam.....	90
2.16 – Zugangsgespräch.....	90
3 – Bundes- und Landespolizei, Zoll.....	91
3.1 – Ausstattung und Zustand der Gewahrsamsräume.....	91
3.2 – Belehrung .....	91
3.3 – Dokumentation .....	91
3.4 – Durchsuchung mit Entkleidung.....	92
3.5 – Einsehbarkeit des Gewahrsams.....	92
3.6 – Einsicht in den Toilettenbereich.....	92
3.7 – Fesselung .....	92
3.8 – Fixierung .....	92
3.9 – Größe von Gewahrsamsräumen.....	92
3.10 – Kameraüberwachung .....	92
3.11 – Mehrfachbelegung von Gewahrsamsräumen.....	92
3.12 – Recht auf ärztliche Untersuchung .....	93
3.12a – Medizinische Überwachung beim Ausscheiden von Drogenpäckchen.....	93
3.13 – Respektvoller Umgang.....	93
3.14 – Unabhängige Beschwerdestellen und Ermittlungsstellen .....	93
3.15 – Vertraulichkeit von Gesprächen .....	93
3.16 – Waffen im Gewahrsam .....	93
4 – Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe .....	93
4.1 – Beschwerdemöglichkeiten.....	93
4.2 – Bewegung im Freien.....	93
4.3 – Informationen über Rechte.....	93
4.4 – Kameraüberwachung.....	93
5 – Justizvollzug.....	94
5.1 – Bekleidung im besonders gesicherten Haftraum.....	94
5.2 – Durchsuchung mit Entkleidung.....	94
5.3 – Duschen.....	94
5.4 – Einsicht in den Toilettenbereich.....	94
5.5 – Einzelhaft .....	94
5.6 – Fixierung .....	94
5.7 – Größe von Hafträumen .....	95
5.8 – Kameraüberwachung .....	95
5.9 – Mehrfachbelegung von Hafträumen ohne abgetrennte Toilette .....	95
5.10 – Nutzung von Absonderungsräumen.....	95
5.11 – Respektvoller Umgang.....	95
5.12 – Türspione und Sichtfenster.....	95
5.13 – Übersetzung bei ärztlichen Gesprächen.....	95
5.14 – Umgang mit vertraulichen medizinischen Informationen.....	96
5.15 – Zustand von Hafträumen.....	96

6 – Psychiatrische Kliniken .....	96
6.1 – Absonderung.....	96
6.2 – Bekleidung im Kriseninterventionsraum.....	96
6.3 – Bewegung im Freien .....	96
6.4 – Dokumentation von Zwangsmaßnahmen .....	96
6.5 – Durchsuchung mit Entkleidung .....	96
6.6 – Einsicht in den Toilettenbereich .....	96
6.7 – Fixierung .....	97
6.8 – Informationen über Rechte .....	97
6.9 – Kameraüberwachung.....	97
6.10 – Mehrfachbelegung von Patientenzimmern ohne abgetrennte Toilette.....	97
6.11 – Respektvoller Umgang.....	97
6.12 – Türspione und Sichtfenster .....	97
6.13 – Vertraulichkeit von Gesprächen .....	97
7 – Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr.....	98
7.1 – Ausstattung und Zustand der Arresträume .....	98
7.2 – Belehrung .....	98
7.3 – Besonders gesicherter Arrestraum .....	98
7.4 – Dokumentation.....	98
7.5 – Einsicht in den Toilettenbereich .....	99
7.6 – Größe von Arresträumen .....	99
7.7 – Respektvoller Umgang .....	99
7.8 – Vollzugstauglichkeit .....	99



# VERZEICHNIS FACHSPEZIFISCHER ABKÜRZUNGEN

Abs.	Absatz
APT	Association for the Prevention of Torture (Vereinigung zur Verhütung von Folter)
Art.	Artikel
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Az.	Aktenzeichen
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BPOL	Bundespolizei
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)
DGPPN	Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde e.V.
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
GG	Grundgesetz
GKS	Grenzkontrollstation
JuMiKo	Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister
JVA	Justizvollzugsanstalt
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
ODIHR	OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (Menschenrechtsinstitution der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)

OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe)
OSCE	Organisation for Security and Cooperation in Europe (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)
Rn.	Randnummer
SPT	Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Unterausschuss der Vereinten Nationen zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StrUG NRW	Gesetz zur Durchführung strafrechtsbezogener Unterbringungen in einem psychiatrischen Krankenhaus und einer Entziehungsanstalt in Nordrhein-Westfalen
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
VG	Verwaltungsgericht

# I Aktuelle Missstände

## 1 – Unzureichende Ausstattung der Nationalen Stelle

Angesichts der Preis- und Tarifsteigerungen verfügte die Nationale Stelle in der ersten Hälfte des Jahres 2024 nicht über die ausreichenden finanziellen Mittel, um ihr Mandat entsprechend der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland auszuüben. Sie musste ihre Besuche zwischenzeitlich aussetzen.

Erst im Rahmen der Frühjahrskonferenz der Justizministerinnen und Justizminister (5./6. Juni 2024) wurde beschlossen, dass ein zusätzlicher Betrag von 60.000 Euro für das laufende Jahr 2024 zur Verfügung gestellt werden soll, und mit diesem Ziel die Haushaltskommission der Länder und ggf. die Konferenz der Finanzministerinnen und Finanzminister zu bitten, den für die Budgeterhöhung erforderlichen Beschluss herbeizuführen. Nur durch die Bereitstellung dieses zusätzlichen Betrags von 60.000 Euro wird die Nationale Stelle in der Lage sein, ihre Besuchstätigkeit vollumfänglich wiederaufzunehmen.

## 2 – Besonders kritische Feststellungen

Im Rahmen ihrer Besuche stieß die Nationale Stelle auf gravierende Situationen und eine große Anzahl problematischer Sachverhalte – seien sie von struktureller, systematischer oder situationsbedingter Natur. Eine ausführliche Beschreibung dieser Situationen in allen besuchten Einrichtungen wird nach Einrichtungsart in den folgenden Kapiteln ausgeführt.

### Abschiebung trotz Gerichtsbeschluss

Obwohl der Leiter der Begleitkräfte rechtzeitig über einen gerichtlichen Beschluss in Kenntnis gesetzt worden war, demzufolge eine abzuschiebende Person „sofort zurück nach Deutschland zu verbringen“ sei, wurde diese den lokalen Behörden in Nigeria übergeben.

### Fesselung beim Hofgang

In der Forensischen Psychiatrie Langenfeld (**Nordrhein-Westfalen**) wurden alle Personen mit niedrigem Freiheitsgrad, die im Haus 59 untergebracht waren, für die Freistunde im Garten und auf dem Weg dorthin durchgehend mit metallenen Handschellen gefesselt.

## Gesetzgebung zur Fixierung im Maßregelvollzug

Die Regelungen zu Fixierungen in den landesrechtlichen Gesetzen zum Maßregelvollzug in **Berlin** und im **Saarland** stehen auch nach sechs Jahren noch immer nicht in Einklang mit den aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018<sup>1</sup> hervorgehenden Mindestanforderungen (z.B. Richtervorbehalt, Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal).

## Gesetzgebung zur Fixierung im Justizvollzug

In den Strafvollzugsgesetzen **aller Bundesländer** fehlt die Garantie einer ständigen und persönlichen Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal. Die Anforderung ist durch die besonderen Gesundheitsgefahren begründet,<sup>2</sup> die mit jeder Fixierung einhergehen. In dem Strafvollzugsgesetz **Mecklenburg-Vorpommern** wurde keine der verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen umgesetzt. Als besonders kritisch erachtet die Nationale Stelle zudem, die Aussage mehrerer Justizministerien, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Justizvollzug nicht anwendbar (**Berlin** und **Nordrhein-Westfalen**) bzw. die persönliche Betreuung durch pflegerisches Personal aufgrund des Mangels an Pflegepersonal im Justizvollzug nicht umsetzbar (**Hessen**) sei.

## Missachtung des Kindeswohls

Von einer Sammelabschiebung, bei der absehbar war, dass es zu erheblichen Widerstandshandlungen kommen würde, waren neben allein reisenden männlichen Personen auch eine Frau und ihre beiden Kinder im Alter von vier und fünf Jahren betroffen. Die Familie wurde mitten in der Nacht abgeholt und die Kinder wurden während der gesamten Zuführungsphase aus **Thüringen** von der Mutter getrennt.

## Nachteinschluss und Unterbringung im Kriseninterventionsraum ohne Toilette

In Einrichtungen der Forensischen Psychiatrie in **Baden-Württemberg**, **Bayern**, **Niedersachsen** und **Nordrhein-Westfalen**

<sup>1</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15.

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

wurden Personen über mehrere Monate hinweg in Kriseninterventionsräumen untergebracht (Nachteinschluss/Isolierung), in denen sich keine Toilette befand. Den untergebrachten Personen standen lediglich Urinflaschen oder Steckbecken zur Verfügung. In zwei Einrichtungen wurden die Betroffenen bei dem Verrichten der Notdurft vollumfänglich kameraüberwacht.<sup>3</sup>

### Ungeeigneter Gewahrsam

In einigen Gewahrsamsräumen der Polizeiinspektion Hannover (**Niedersachsen**) beträgt der Abstand zwischen den gegenüberliegenden Wänden in der Breite lediglich 1,29 m, wodurch sie vollkommen ungeeignet für den Gewahrsam sind.

### Unrechtmäßige Fixierung im Polizeigewahrsam

In der Polizeiinspektion Hannover (**Niedersachsen**) werden pro Jahr ca. 100 in Gewahrsam genommene Personen an im Fliesenboden verankerten Metallstangen fixiert. In einigen Fällen wurden lediglich die Arme und/oder Beine festgebunden. Diese Verfahrensweise erhöht die Gefahr des Eintritts erheblicher Gesundheitsschäden deutlich und ist umgehend abzustellen. Darüber hinaus werden die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen in keinem Fall erfüllt. Die Nationale Stelle empfiehlt seit dem Jahr 2015, im Polizeigewahrsam gänzlich auf Fixierungen zu verzichten.

### Unrechtmäßig lange Absonderungen

In einer Vielzahl an besuchten Forensischen Psychiatrien wurden Personen über mehrere Wochen und Monate hinweg in Kriseninterventionsräumen abgesondert. In den Kliniken in Eltville (**Hessen**) und Herne (**Nordrhein-Westfalen**) stieß die Nationale Stelle sogar auf mehrjährige Absonderungen, bei denen die Betroffenen bis zu 24 Stunden täglich in den Kriseninterventionsräumen isoliert wurden.

### Unzureichende Personalausstattung

In der Forensischen Psychiatrie in Essen (**Nordrhein-Westfalen**) lagen mehrere Dutzend

Gefährdungsanzeigen innerhalb eines Jahres vor. Die darin beschriebene ungenügende Besetzung verursachte konkrete Missstände für die untergebrachten Personen: eingeschränkte Wahrnehmung der Aufsichtspflicht, längere Einschlusszeiten, Aufschiebung von Aufgaben wie z.B. Hygienemaßnahmen oder Ausführungen.

### Verfassungswidrige Mehrfachbelegung ohne abgetrennte Toilette

Entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>4</sup> und der wiederholten Empfehlungen der Nationalen Stelle werden in **Baden-Württemberg** noch immer Hafträume ohne abgetrennte Toilette doppelbelegt. In der JVA Freiburg wurden 35 Hafträume mit einer Grundfläche von lediglich 8,66 qm auf diese Weise genutzt. Sie waren nicht mit einer abgetrennten Toilette mit separater Entlüftung ausgestattet. Lediglich ein Vorhang diente als Sichtschutz. Diese Bedingungen stellen eine erniedrigende Situation für die betroffenen Gefangenen dar und führen zu einer menschenunwürdigen Unterbringung.<sup>5</sup> Eine unverzügliche Herstellung einer menschenwürdigen Situation für die Gefangenen ist unabdingbar.

In den Forensischen Psychiatrien Bad Schussenried und Emmendingen (**Baden-Württemberg**) stieß die Nationale Stelle auf mehrfachbelegte Patientenzimmer, in denen die Toilette überhaupt nicht bzw. lediglich durch einen Vorhang abgetrennt war.

<sup>3</sup> Forensische Jugendpsychiatrie Marsberg (Nordrhein-Westfalen) und Forensische Psychiatrie Bad Schussenried (Baden-Württemberg).

<sup>4</sup> BVerfG, Beschluss vom 22.02.2011, Az.: 1 BvR 409/09.

<sup>5</sup> Eine vergleichbare Situation wurde im Justizvollzug Baden-Württembergs u.a. wiederholt bei den Besuchen der JVA Karlsruhe in den Jahren 2017 sowie 2020 festgestellt.



# II

## Allgemeine Informationen über die Arbeit der Nationalen Stelle

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist der deutsche Nationale Präventionsmechanismus. Mit ihrer Einrichtung kam die Bundesrepublik Deutschland ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem OPCAT nach. Die Nationale Stelle ist für Orte zuständig, an denen Personen entweder aufgrund der Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann. Ihre besondere Stellung sowie einige weitere Hintergründe zum Aufbau der Nationalen Stelle werden im Folgenden dargestellt.

## 1 – Institutioneller Rahmen

Das Ziel der Verhütung von Folter und Misshandlung ist im OPCAT niedergelegt, welches die Antifolterkonvention der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1984 durch einen präventiven Ansatz ergänzt. Zu Beginn des Jahres 2024 hatten es 104 Staaten unterzeichnet und 91 Staaten ratifiziert.<sup>6</sup>

Artikel 3 OPCAT verpflichtet die Vertragsstaaten, einen Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) einzurichten. Diese unabhängigen nationalen Mechanismen sind präventiv tätig und prüfen die menschenwürdige Behandlung und Unterbringung an Orten der Freiheitsentziehung. Aktuell sind dem 78 Vertragsparteien nachgekommen.<sup>7</sup>

Der deutsche Nationale Präventionsmechanismus besteht im Zuständigkeitsbereich des Bundes aus der Bundesstelle zur Verhütung von Folter und im Zuständigkeitsbereich der Länder aus der Länderkommission zur Verhütung von Folter. Beide arbeiten als Nationale Stelle zur Verhütung von Folter zusammen und stimmen ihre Tätigkeiten ab.

Nach Artikel 18 OPCAT sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die funktionale Unabhängigkeit der Präventionsmechanismen sowie die Unabhängigkeit von deren Personal zu garantieren und ihnen ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Mitglieder der Bundesstelle werden vom Bundesministerium der Justiz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat und dem Bundesministerium der Verteidigung, die der Länderkommission von der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister ernannt.<sup>8</sup> Die Mitglieder unterstehen keiner Fach- oder Rechtsaufsicht und sind in ihrer Amtsführung weisungsunabhängig. Sie sind ehrenamtlich tätig. Eine vorzeitige Abberufung kann nur unter den strengen Voraussetzungen der §§ 21 und 24 des Deutschen Richtergesetzes erfolgen. Die hauptamtliche Geschäftsstelle hat ihren Sitz in Wiesbaden und ist organisatorisch der Kriminologischen Zentralstelle e.V. angegliedert.

## 2 – Zuständigkeit

Hauptaufgabe der Nationalen Stelle ist es, Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und den Behörden Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Unterbrachten und zur Verhütung von Folter und sonstigen Misshandlungen zu unterbreiten. Nach Artikel 4 Abs. 1 OPCAT sind Orte der Freiheitsentziehung solche, die der Hoheitsgewalt und Kontrolle des Staates unterstehen und an denen Personen entweder aufgrund der Entscheidung von staatlichen Stellen, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann.

Hierzu zählen im Zuständigkeitsbereich des Bundes alle Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr, der Bundespolizei und des Zolls, aber auch die Begleitung der zwangsweisen Durchführung von Abschiebungsmaßnahmen. Im Jahr 2023 wurden 13.477 Personen auf dem Luftweg aus Deutschland abgeschoben.<sup>9</sup>

Die weit überwiegende Zahl der Einrichtungen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Länderkommission. Hierzu gehören Justizvollzugs-

<sup>6</sup> URL: <https://indicators.ohchr.org> (abgerufen am 27.05.2024).

<sup>7</sup> URL: <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat> (abgerufen am 27.05.2024).

<sup>8</sup> Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20.11.2008 (Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277); Staatsvertrag über die Einrichtung eines nationalen Mechanismus aller Länder nach Art. 3 des Fakultativprotokolls vom 18.12.2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 25.06.2009 (u.a. abgedruckt in GBl. BW vom 07.12.2009, S. 681).

<sup>9</sup> Statistische Erhebung der Bundespolizei.

anstalten, Dienststellen der Landespolizeien, alle Gerichte mit Vorführzellen sowie Abschiebungshafteinrichtungen, Psychiatrische Kliniken, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit geschlossenen Plätzen und Heime für Menschen mit Behinderung. Orte der Freiheitsentziehung in diesem Sinne sind auch alle Alten- und Pflegeheime, in denen freiheitsentziehende Maßnahmen durchgeführt werden oder durchgeführt werden können.

Darüber hinaus soll die Nationale Stelle Stellungnahmen zu bestehenden und im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften unterbreiten.

### 3 – Befugnisse

Bund und Länder gewähren der Nationalen Stelle gemäß den Regelungen des Fakultativprotokolls folgende Rechte:

- + Zugang zu allen Informationen, welche die Anzahl der Personen, denen an Orten der Freiheitsentziehung im Sinne des Artikels 4 OPCAT die Freiheit entzogen wird, sowie die Anzahl dieser Orte und ihre Lage betreffen;
- + Zugang zu allen Informationen, welche die Behandlung dieser Personen und die Bedingungen ihrer Freiheitsentziehung betreffen;
- + Zugang zu allen Orten der Freiheitsentziehung und ihren Anlagen und Einrichtungen;
- + die Möglichkeit, mit Personen, denen die Freiheit entzogen wird, entweder direkt oder, soweit dies erforderlich erscheint, über eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher sowie mit jeder anderen Person, von welcher die Nationale Stelle annimmt, dass sie sachdienliche Auskünfte geben kann, ohne Zeugen Gespräche zu führen;
- + die Entscheidung darüber, welche Orte sie besuchen und mit welchen Personen sie Gespräche führen möchte;
- + in Kontakt mit dem Unterausschuss der Vereinten Nationen zur Verhütung von Folter (SPT) zu stehen, ihm Informationen zu übermitteln und mit ihm zusammenzutreffen.

Nach Artikel 21 Abs. 1 OPCAT dürfen Personen, die der Nationalen Stelle Auskünfte

erteilen, keinerlei Nachteilen oder Bestrafungen ausgesetzt werden. Sowohl die Mitglieder als auch die Mitarbeitenden der Stelle sind verpflichtet, die Vertraulichkeit von Informationen, die ihnen im Rahmen ihrer Aufgaben bekannt werden, auch über die Dauer ihrer Amtszeit hinaus zu wahren.

### 4 – Einzelanfragen

Im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2023 wurden 97 Einzelanfragen an die Nationale Stelle gerichtet. Sie bezogen sich ausschließlich auf Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der Länderkommission. Die meisten Einzelanfragen wurden von Gefangenen aus dem Justizvollzug gestellt, gefolgt von untergebrachten Patientinnen und Patienten aus Forensischen Psychiatrien, und bezogen sich auf die Unterbringungssituation und die medizinische Versorgung. Neben Betroffenen erhielt die Nationale Stelle allerdings auch Eingaben von Anstaltsärztinnen- und Ärzten, von Seelsorgerinnen und Seelsorgern und von Angehörigen über die Zustände in den jeweiligen Anstalten und Kliniken.

Es werden auch immer wieder Einzelanfragen von Menschen unterbreitet, die sich nicht in einer Einrichtung befinden, in der freiheitsentziehende Maßnahmen durchgeführt werden.

Da die Nationale Stelle keine Ombudseinrichtung ist, hat sie grundsätzlich keine Befugnis, Beschwerden von Einzelpersonen direkt nachzugehen oder diesen abzuwehren, den Anfragenden können jedoch die Adressen von geeigneten Anlauf- oder Beschwerdestellen genannt werden.

Bei Hinweisen auf gravierende Missstände in einer Einrichtung nimmt die Nationale Stelle mit Einwilligung der Anfragenden Kontakt mit den zuständigen Aufsichtsbehörden auf. Ergibt sich aus einer Anfrage ein Hinweis auf eine akute Eigen- oder Fremdgefährdung, kontaktiert die Nationale Stelle umgehend die entsprechende Aufsichtsbehörde.

Die Hinweise aus Einzelanfragen sind für die Arbeit der Nationalen Stelle von erheblicher Relevanz, da sie die Aufmerksamkeit auf bestimmte Problembereiche lenken können. Zudem können konkrete Angaben und Hinweise Einfluss auf die Auswahl der Besuchsorte haben.

## 5 – Personelle und finanzielle Ausstattung

### 5.1 – Aktuelle Finanzlage

Das Jahresbudget der Nationalen Stelle wurde zuletzt für das Haushaltsjahr 2020 um 100.000 Euro auf insgesamt 640.000 Euro erhöht. Trotz dieser Erhöhung sind die praktischen Möglichkeiten der Nationalen Stelle zur Erfüllung ihres Mandats stark eingeschränkt.

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT), mit dessen Ratifizierung sich Deutschland zur Einrichtung eines Nationalen Präventionsmechanismus verpflichtet hat, fordert, dass dieser die Behandlung von Personen, denen an Orten der Freiheitsentziehung im Sinne des Artikels 4 die Freiheit entzogen ist, „regelmäßig“ prüft. Deshalb fordert die Vereinbarung für die Verhütung von Folter (APT) als Zielgröße, einmal jährlich Besuche in Einrichtungen mit hoher Fluktuation oder besonderen Risiken durchzuführen, in allen anderen Einrichtungen alle drei Jahre. Tatsächlich ist die Nationale Stelle lediglich in der Lage, im Durchschnitt jährlich ca. 60 Besuche an den in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden ca. 13.000 Orten der Freiheitsentziehung durchzuführen.

Aufgrund von Preis- und Tarifsteigerungen bei nicht disponiblen Haushaltstiteln, insbesondere der Personal- und Mietkosten, war es der Nationalen Stelle mit dem bisherigen Budget für das Jahr 2024 nicht möglich, ihr Mandat im regulären Umfang auszuüben.

Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Nationalen Stelle wurde erst im Rahmen der Frühjahrskonferenz der JuMiKo vom 5./6. Juni 2024 beschlossen, dass ein zusätzlicher Betrag von 60.000 Euro für das laufende Jahr 2024 zur Verfügung gestellt werden soll, und mit diesem Ziel die Haushaltskommission der Länder und ggf. die Konferenz der Finanzministerinnen und Finanzminister zu bitten, den für die Budgeterhöhung erforderlichen Beschluss herbeizuführen.<sup>10</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt sah sich die Nationale Stelle gezwungen, ihre Besuchstätigkeit auf ein absolutes Mindestmaß zu reduzieren, da der erforderliche finanzielle Mehrbedarf auch durch Einsparungen nicht ausgeglichen werden konnte.

Die Nationale Stelle wies bereits im Verlauf des Jahres 2022 kontinuierlich auf die absehbar schwierige Haushaltslage hin und stellte diese u.a. im Rahmen einer Bund-Länder-Besprechung im Januar 2024 ausführlich dar.

Sie möchte in diesem Zusammenhang erneut auf die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland aus Artikel 18 Abs. 3 OPCAT hinweisen, die erforderlichen Mittel für die Arbeit der nationalen Mechanismen zur Verhütung von Folter zur Verfügung zu stellen.

Um die Erfüllung des Mandats der Nationalen Stelle entsprechend der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland in der zweiten Hälfte des Jahres 2024 zu garantieren, ist eine schnelle Umsetzung des Beschlusses der JuMiKo erforderlich.

Dieser sieht ebenfalls eine Erhöhung des Jahresbudgets auf 720.000 Euro ab dem Jahr 2025 vor und stellt bei künftig steigenden Kosten ein vereinfachtes Verfahren zur Anpassung des Budgets in Aussicht.

### 5.2 – Personelle Ausstattung

Das Mandat der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter wird von zehn Mitgliedern ehrenamtlich wahrgenommen, unterstützt von einer Geschäftsstelle mit 4,5 Vollzeitstellen für wissenschaftliches Personal und 1,5 Stellen in der Verwaltung.

Zum 1. Januar 2023 wurde Eva Moll-Vogel, Präsidentin des Landgerichts Braunschweig a. D., und im Mai 2023 Dr. Michael Brune, Facharzt für Psychiatrie und Neurologie, als Mitglied der Länderkommission ernannt. Margret Osterfeld, Psychiaterin und Psychotherapeutin i. R., legte ihr Mandat zum 31. März 2023 nieder.

Von Oktober 2023 bis Februar 2024 wurde die Nationale Stelle durch einen Wissenschaftlichen Mitarbeiter im Rahmen eines Fellowship-Stipendiums der Mercator Stiftung unterstützt. Dieser begleitete insbesondere die Bundesstelle bei Abschiebungsbeobachtungen sowie bei Besuchen von Gewahrsamseinrichtungen.

<sup>10</sup> URL: <https://www.mj.niedersachsen.de/JuMiKo/beschluesse/beschluesse-228116.html>

## 6 – Folterprävention weltweit

### 6.1 – Ad-hoc-Besuch des CPT in Deutschland

Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) veröffentlichte am 4. April 2024 seinen Bericht über die Beobachtung einer am 5. September 2023 durchgeführten Chartermaßnahme von Deutschland über Zypern nach Pakistan. In diesem Zusammenhang sprach der Ausschuss u.a. Empfehlungen zu Durchsuchungen mit Entkleidung, dem Einsatz von Zwangsmitteln, sogenannten Tischfestnahmen, der medizinischen Begleitung – insbesondere der Unabhängigkeit der Ärztinnen und Ärzte –, dem wirksamen Zugang zu einer Rechtsanwältin/einem Rechtsanwalt sowie dem Einsatz privater Sicherheitsdienste bei Abschiebungsflügen aus.

Der CPT ging zudem genauer auf die Aufgaben der Nationalen Stelle und deren Mandat im Bereich der Abschiebungsbeobachtung ein. Er ermutigte sie dazu, aktiv mit anderen Nationalen Präventionsmechanismen in den Rückkehrländern, die über einen derartigen Mechanismus zur Überwachung von Abschiebungen auf dem Luftweg verfügen, zusammenzuarbeiten (Rn. 100). In ihrer Stellungnahme teilte die Nationale Stelle mit, dass sie anstrebt, ihr Monitoring auszubauen (insbesondere hinsichtlich der Abholungsphase) und – der Ermutigung entsprechend – ihre Zusammenarbeit mit anderen Nationalen Präventionsmechanismen zu verstärken. Neben dem notwendigen Informationsaustausch zur Behandlung rückgeführter Personen sieht die Nationale Stelle es als wesentlich an, sogenannte Rückholcharter gemeinsam mit dem zuständigen Mechanismus des betreffenden Zielstaates zu monitoren, um auf diese Weise eine durchgehende unabhängige Überwachung der Maßnahmen zu ermöglichen.

Auch verdeutlichte der CPT erneut die Notwendigkeit, ein wirksames innerstaatliches System für die Überwachung von Rückführungen zu etablieren. In diesem Zusammenhang merkte der Ausschuss u.a. an, dass die Nationale Stelle aufgrund ihrer geringen Kapazitäten lediglich vier bis fünf Rückführungsflüge im Jahr beobachten könne.

Die Nationale Stelle nahm den Bericht des CPT zum Anlass, auf den Bedarf einer Aufstockung ihrer personellen und finanziellen Ressourcen aufmerksam zu machen. Diese ist für das Gewährleisten einer wirksamen Ausübung ihres Mandats, auch hinsichtlich der Zusammenarbeit mit anderen Nationalen Präventionsmechanismen, unabdingbar.

### 6.2 – Austausch mit NPM

Die Nationale Stelle nahm mit Vertreterinnen und Vertretern der österreichischen Rechtsanwaltschaft und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter der Schweiz turnusgemäß am jährlichen Austausch deutschsprachiger Nationaler Präventionsmechanismen (NPM) am 2. und 3. November 2023 in Bern (Schweiz) teil. Vergleichend diskutiert wurden u.a. die Methodik bei Beobachtungen von Rückführungen auf dem Luftweg, wie auch die in diesem Rahmen entwickelten Standards. Zudem gab es einen regen Austausch über die jeweiligen Situationen im Bereich der Alten- und Pflegeheime sowie der psychiatrischen Versorgung Gefangener im Justizvollzug.

Die Thematik ‚psychische Gesundheit im Freiheitsentzug‘ wurde ebenfalls bei dem durch das ODHIR und das APT organisierten regional meeting für NPM in Kopenhagen (9.-11. November 2023) intensiv beleuchtet.



# III

## Schwerpunktthema

### Maßregelvollzug

## I – Einführung

Nachdem der Maßregelvollzug bereits in den Jahren 2021 und 2022 das Schwerpunktthema darstellte, legte die Nationale Stelle im Jahr 2023 erneut den Fokus auf Forensische Psychiatrien, um das gesetzte Ziel – alle Einrichtungen des Maßregelvollzugs in der Bundesrepublik zu besuchen – zu erreichen. Da die Nationale Stelle bei ihren Besuchen in den forensisch-psychiatrischen Einrichtungen sowohl im Jahr 2021 als auch im Jahr 2022<sup>11</sup> viele kritische Situationen beobachtet hatte, die in einigen Fällen eine schwerwiegende Verletzung der Menschenwürde darstellten,<sup>12</sup> beschloss sie, die Unterbringungsbedingungen in den noch nicht besuchten Einrichtungen des Maßregelvollzugs im Jahr 2023 zu überprüfen. Zu diesem Zweck besuchte die Nationale Stelle 36 Forensische Psychiatrien in sieben verschiedenen Bundesländern.<sup>13</sup> Zudem wurden abschließend drei verbliebene Einrichtungen der Forensischen Psychiatrie im Jahr 2024 besucht.<sup>14</sup> Das o.g. von ihr gesetzte Ziel wurde somit verwirklicht.

Die Erkenntnisse aus den letzten drei Jahren,<sup>15</sup> ergänzt durch die Inhalte der Berichte aus den Jahren 2016 bis 2020,<sup>16</sup> ermöglichen unter den Gesichtspunkten der Menschenrechte und der Menschenwürde eine umfassende Betrachtung der aktuellen Probleme und Herausforderungen, mit welchen sich die Forensische Psychiatrie in Deutschland konfrontiert sieht.

---

<sup>11</sup> Die Nationale Stelle besuchte 12 Einrichtungen im Jahr 2021 sowie 24 Einrichtungen im Jahr 2022.

<sup>12</sup> Z.B. Kriseninterventionsraum ohne Toilette in Baden-Württemberg und Brandenburg, Belegung von Zimmern mit fünf Patienten in Baden-Württemberg, Fesselung anlässlich des Hofgangs in Hessen.

<sup>13</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen. Die Nationale Stelle besuchte Einrichtungen des Maßregelvollzugs in den neun weiteren Bundesländern in den Jahren 2021 und 2022. Seit Beginn der Arbeit der Nationalen Stelle hat sie alle forensisch-psychiatrischen Einrichtungen Deutschlands mindestens ein Mal besucht.

<sup>14</sup> Forensische Psychiatrien Königslutter und Osnabrück (Niedersachsen) sowie im Deerth (Nordrhein-Westfalen).

<sup>15</sup> Eine umfassende Beschreibung der einzelnen Einrichtungen mit den jeweiligen positiven Beispielen, Feststellungen und Empfehlungen findet sich in den einrichtungsspezifischen Besuchsberichten, die auf der Website der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter zu finden sind (<https://www.nationale-stelle.de/besuche/laenderkommission/2023.html>).

<sup>16</sup> Eine Einrichtung im Jahr 2016, vier Einrichtungen im Jahr 2017, drei Einrichtungen im Jahr 2018, elf Einrichtungen im Jahr 2019, eine Einrichtung im Jahr 2020.

Insbesondere aufgrund der Schwere des Eingriffs gibt die Nationale Stelle immer wiederkehrende Empfehlungen bezüglich höherer Anforderungen für die Durchführung von Fixierungen; diese Anforderungen wurden durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 gestärkt.

Allerdings stieß die Nationale Stelle auch im Jahr 2023 auf gesetzliche Bestimmungen, welche die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen nicht erfüllten. Als äußerst kritisch erachtet sie, dass Regelungen zu Fixierungen in den landesrechtlichen Gesetzen zum Maßregelvollzug in **Berlin, Niedersachsen**<sup>17</sup> und im **Saarland** nach mehr als fünf Jahren noch immer nicht in Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen stehen.

Einige der in diesem Kapitel dargestellten Feststellungen werden auch durch die Ergebnisse der Umfrage der DGPPN bestätigt.<sup>18</sup> Diese „deuten auf Zustände hin, die vielerorts mindestens unbefriedigend, wenn nicht gar untragbar sind“<sup>19</sup>: deutliche Überbelegung, Personalmangel, Mangel an Räumlichkeiten, immer länger werdende Unterbringungsdauer.

Gleichzeitig konnte die Nationale Stelle aber auch praktische und rechtliche Entwicklungen feststellen, die zu begrüßen sind und in diesem Kontext ebenfalls Erwähnung finden sollen.

Einige Bundesländer haben in den letzten Jahren wichtige gesetzliche Änderungen vorgenommen, die überwiegend zu einer menschenwürdigeren Unterbringung in Einrichtungen der Forensischen Psychiatrie beitragen konnten.

---

<sup>17</sup> Der Niedersächsische Landtag hat am 15.05.2024 ein Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes verabschiedet (Drucksache 19/2843 bzw. Drucksache 19/4235), um die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu Fixierungen umzusetzen. Die Nationale Stelle war am Gesetzgebungsverfahren beteiligt und begrüßt die weitgehende Umsetzung ihrer Empfehlungen.

<sup>18</sup> Ergebnisse der Abfrage aus dem Herbst 2022 unter den 78 Kliniken für den Maßregelvollzug in Deutschland, von denen sich 60 Prozent beteiligten, Zeidler, R., Dudeck, M., Frank, U. et al., Die Situation des deutschen Maßregelvollzugs – Ergebnisse einer Umfrage der DGPPN. Nervenarzt (2023). <https://doi.org/10.1007/s00115-023-01564-7> (abgerufen am 27.05.2024).

<sup>19</sup> URL: <https://www.fr.de/politik/massregelvollzug-hinterdicken-mauern-herrschen-zustaeende-die-untragbar-sind-92044461.html> (abgerufen am 27.05.2024).

- + Neben den gesetzlichen Anpassungen an die verfassungsrechtlichen Anforderungen zur Durchführung von Fixierungen<sup>20</sup> wurden weitere Empfehlungen der Nationalen Stelle von diversen Landesparlamenten angenommen,<sup>21</sup>
- + so wurde die mit einer Entkleidung verbundene körperliche Durchsuchung in zwei Phasen in Bremen gesetzlich verankert,<sup>22</sup> was zur Schonung des Schamgefühls beiträgt;
- + in Nordrhein-Westfalen sind alle Formen der Absonderung an eine gerichtliche Genehmigung (sog. Richtervorbehalt) gebunden.<sup>23</sup>

Zudem stehen weitere rechtliche Entwicklungen an, u.a. im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren, an welchen die Nationale Stelle beteiligt wurde, und durch Stellungnahmen mitwirken konnte.<sup>24</sup>

## 2 – Feststellungen und Empfehlungen

Die Nationale Stelle besuchte in der Zeitspanne zwischen September 2016 und März 2024 bundesweit alle Forensischen Psychiatrien. Dies ermöglichte ihr, sich ein vollumfängliches Gesamtbild zu verschaffen und bundeslandübergreifende Vergleiche anzustellen. Zudem konnten Herausforderungen und Problemfelder im Bereich der Forensischen Psychiatrie festgestellt sowie Best Practice-Beispiele wahrgenommen werden, die zur Verbesserung der Unterbringungsbedingungen beitragen.

Im Rahmen ihrer Besuche konnte die Nationale Stelle Entwicklungen beobachten, die verdeutlichen, dass mit identischen Themen und Problembereichen bundesweit unterschiedlich umgegangen wird. Irritierend ist dabei immer wieder, dass ihre Empfehlungen innerhalb der jeweiligen Bundesländer unstimmig umgesetzt werden. Während beispielsweise die Verpixelung des Toilettenbereichs im Kriseninterventionsraum in einigen Einrichtungen in **Bayern und Nordrhein-Westfalen** zur gängigen Praxis gehört, lehnen andere Einrichtungen innerhalb derselben Bundesländer diese ab.

Die folgenden Punkte hat die Nationale Stelle als besonders positiv bewertet:

- + Eine steigende Anzahl an Forensischen Kliniken stattet ihre Kriseninterventionsräume mit großen Fenstern, vandalensicheren Möbeln und einer einsehbaren Uhr aus. Dies kann zur Normalisierung der belastenden Situation beitragen.
- + Um die Privatsphäre der dort untergebrachten Patientinnen und Patienten vermehrt zu stärken, wird der Toilettenbereich bei der Kameraüberwachung mittlerweile in einer größeren Anzahl an Einrichtungen verpixeliert dargestellt oder davon ausgespart. In einigen besuchten Kliniken wird gänzlich auf eine Kameraüberwachung der Kriseninterventionsräume verzichtet.

<sup>20</sup> Anforderungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15.

<sup>21</sup> Siehe Jahresbericht 2022, IV.2. „Gesetzgebung“ für eine ausführliche Darstellung der gesetzlichen Änderungen zum Maßregelvollzug, darunter das Thüringer Gesetz zur Hilfe und Unterbringung psychisch kranker Menschen (ThürPsychKG), das Strafrechtsbezogene Unterbringungsgesetz NRW (StrUG NRW) und das Bremische Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (BremPsychKG).

<sup>22</sup> „Die Durchsuchung ist im Wege der Halbentkleidung durchzuführen“ (§ 70 Abs. 2 des Bremischen Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (BremPsychKG) vom 13.12.2022).

<sup>23</sup> § 32 Abs. 3 des Gesetzes zur Durchführung strafrechtsbezogener Unterbringungen in einem psychiatrischen Krankenhaus und einer Entziehungsanstalt in Nordrhein-Westfalen (Strafrechtsbezogenes Unterbringungsgesetz NRW – StrUG NRW) vom 17.12.2021.

<sup>24</sup> Siehe Kapitel VI des vorliegenden Jahresberichts.

- + Die Nationale Stelle konnte feststellen, dass die mit einer Entkleidung verbundenen körperlichen Durchsuchungen mehrheitlich in zwei Phasen bzw. mit dem abwechselnden Bedecken der oberen oder unteren Körperhälfte durchgeführt werden.

Trotz der positiven Entwicklungen bestehen weiterhin strukturelle Problemlagen, die während der Besuche beobachtet und anschließend in den Besuchsberichten beschrieben worden sind.

Anhand der Erfassung der Unterbringungsbedingungen bei ihren Besuchen von Einrichtungen der Forensischen Psychiatrie stellte die Nationale Stelle insbesondere die folgenden Missstände fest:

## 2.1 – Belegungssituation

### 2.1.1. Überbelegung

Wie in den Vorjahren<sup>25</sup> führte die Nationale Stelle eine bundesweite Abfrage zu den Belegungszahlen in Forensischen Kliniken durch.<sup>26</sup> Aus den ermittelten Informationen zu der Belegungsfähigkeit und den Belegungszahlen<sup>27</sup> ging deutlich hervor, dass in 14 Bundesländern (außer Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen) eine annähernde Vollbelegung oder eine Überbelegung vorlag.

Diese Erkenntnis bestätigte sich bei den durchgeführten Besuchen. In 20 der insgesamt 36 im Jahr 2023 besuchten Einrichtungen (**in allen besuchten Bundesländern**) musste die Nationale Stelle eine Überbelegung und die damit verbundenen Problemlagen feststellen.<sup>28</sup>

In diesem Zusammenhang empfiehlt sie stets, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um der Überbelegung entgegenzuwirken.

Die Ministerien teilen größtenteils diese Einschätzung und die damit verbundenen Bedenken

der Nationalen Stelle.<sup>29</sup> So bestätigte das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes **Nordrhein-Westfalen** die Tragweite dieses bundesweiten Problems: „Die mit Überbelegung der psychiatrischen Kliniken und Entziehungsanstalten verbundenen Herausforderungen stellen [...] ein zentrales Thema dar“.<sup>30</sup> Die Einrichtungen und Aufsichtsbehörden werden in diesem Zusammenhang vor besondere Herausforderungen gestellt. Exemplarisch erläuterte das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration **Baden-Württemberg**,<sup>31</sup> dass die gerichtlichen Anordnungen und in der Folge die Unterbringungszahlen seit 2018 überdurchschnittlich angestiegen seien. Um die gerichtlich zugewiesenen Patientinnen und Patienten unterbringen zu können, müsse die Belegung in allen Kliniken „verdichtet werden“. Aufgrund der baulichen Gegebenheiten sei dies in einigen Kliniken nur durch eine Mehrfachbelegung der Zimmer möglich gewesen.

Vor dem Hintergrund der hohen Belegungszahlen trat am 1. Oktober 2023 die Novellierung des § 64 StGB in Kraft.<sup>32</sup> Um die Zahl der wegen Suchterkrankungen eingewiesenen Personen zu verringern, wurde der Begriff des ‚Hanges‘, alkoholische Getränke oder andere berauschende Mittel im Übermaß zu konsumieren, enger gefasst.

Eine Konsequenz dieser Novellierung ist, dass die davon betroffenen Personen perspektivisch im Justizvollzug untergebracht werden. Dies könnte die Betreuung und Behandlung der Gefangenen in den Justizvollzugsanstalten erschweren. Aus den Beobachtungen und Diskussionen während der Besuche ergab sich, dass sich neben unbehandelten suchtkranken Personen<sup>33</sup> vermutlich auch eine größere Anzahl von psychisch kranken Personen

<sup>25</sup> Eine strukturelle Voll- bzw. Überlegung war bereits 2021 und 2022 zu verzeichnen.

<sup>26</sup> Abfrage vom 11.01.2024 bei allen 16 zuständigen Ministerien zur Belegungssituation zum Stichtag des 30.11.2023.

<sup>27</sup> Die Nationale Stelle regt das zuständige Ministerium Niedersachsens an, eine systematische Erfassung der Anzahl von Patientinnen und Patienten im Alter von 14-17 Jahren und von 18-21 Jahren vorzunehmen.

<sup>28</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen.

<sup>29</sup> Alle zitierten Stellungnahmen sind auf der Website der Nationalen Stelle veröffentlicht: <https://www.nationale-stelle.de/besuche/laenderkommission/2023.html>.

<sup>30</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch des LWL-Therapiezentrum Marsberg vom 30.06.2023.

<sup>31</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch der Forensischen Klinik in Weinsberg vom 13.04.2023.

<sup>32</sup> Bundesgesetzblatt Teil I, 02.08.2023, Nr. 203: Gesetz zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt vom 26.07.2023.

<sup>33</sup> BVerfG, Beschluss vom 05.12.2023, Az.: 2 BvR 1661/23; EGMR, Urteil vom 01.09.2016, Wenner ./. Deutschland, Individualbeschwerde Nr. 62303/13 – Verletzung von Artikel 3 EMRK.

dort befindet, für die eine adäquate Betreuung und Behandlung nicht sichergestellt werden kann.<sup>34</sup>

Eine adäquate medizinische, psychiatrische und psychologische Behandlung ist an allen Orten des Freiheitsentzugs sicherzustellen.

Die auf der strukturellen Überbelegung von Einrichtungen des Maßregelvollzugs beruhende Problemlage wird durch die angespannte Personalsituation deutlich verschärft.

Eine ausreichende, den Aufgaben entsprechende, personelle Besetzung soll gewährleistet werden.

Wie in den vergangenen Jahren war die Personalsituation in **allen besuchten Bundesländern** (mit Ausnahme von **Rheinland-Pfalz**) im Jahr 2023 problematisch.

Die angespannte personelle Besetzung der Kliniken – insbesondere in Verbindung mit der angespannten Belegungssituation – führte zu erheblichen Einschränkungen für die untergebrachten Personen. Sie kann zudem zu einem Sicherheitsrisiko sowohl für diese als auch für die Mitarbeitenden werden. Regelmäßig geht mit einer Unterbesetzung der Mitarbeitenden eine Überarbeitung des Restpersonals einher. In zwei Einrichtungen in **Nordrhein-Westfalen** (Essen und Langenfeld) wurden mehrere Gefährdungsanzeigen seitens des Personals gestellt.

In einer Einrichtung in **Bayern** (Günzburg) waren von den Planstellen im Bereich Pflegedienst für das Jahr 2023 lediglich 80% besetzt. Hinzu kam ein nicht unerheblicher Krankenstand, der eine ausreichende, den Aufgaben entsprechende, personelle Besetzung erschwerte. Dies hatte eine deutliche Begrenzung der Beschäftigungs- und Therapiemöglichkeiten zur Folge. Die massive Überbelegung der Klinik führte zu einer noch angespannteren Situation.

Das **Bayerische** Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales teilte hierzu mit, dass „der allgemein und gerade im Gesundheitswesen wahrnehmbare Fachkräftemangel sich auch auf die Gewinnung neuen Personals durch die bayerischen Maßregelvollzugseinrichtungen

<sup>34</sup> In diesem Sinne siehe z.B. Justizministerium Baden-Württemberg (2015): Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen. Abschlussbericht der Expertenkommission, Stuttgart.

aus[wirke]. [...] Die Träger des Maßregelvollzugs [hätten] zahlreiche spezifische Initiativen im Bereich der Personalentwicklung in der Psychiatrie auf den Weg gebracht“.<sup>35</sup>

Die konkreten Auswirkungen einer solchen Überbelegung sind äußerst kritisch und unbedingt zu beheben.

### 2.1.2 – Mehrfachbelegung

Die Nationale Stelle hält den Grundsatz der Einzelunterbringung, der im Strafvollzug gesetzlich verankert ist,<sup>36</sup> für erforderlich. Im Fall einer unvermeidbaren Doppelbelegung soll sichergestellt werden, dass diese zu keinen Therapieerschwernissen führt und der Schutz der Privatsphäre für die untergebrachten Personen gewährleistet bleibt. Von einer Belegung mit drei oder mehr Personen soll abgesehen werden.

Selbst bei ausreichender Zimmergröße ist eine Belegung mit drei und mehr psychisch- oder suchtkranken Personen problematisch. Die mangelnde Privatsphäre kann Aggressionen auslösen und Zwischenfälle provozieren. Sie kann zu Konflikten zwischen den untergebrachten Personen führen, die medizinische und therapeutische Behandlung deutlich erschweren und den angestrebten Behandlungserfolg verzögern.

Aufgrund des Belegungsdrucks werden untergebrachte Personen dennoch häufig gemeinsam untergebracht. Die Nationale Stelle beobachtete Überbelegungen von Patientenzimmern – zwei Personen in Ein-Bett-Zimmern, drei Personen in Zwei-Bett-Zimmern – sowie die Belegung von Zimmern mit drei und mehr Personen.

+ Der Empfehlung der Nationalen Stelle entsprechend waren in einer der Forensischen Kliniken in **Nordrhein-Westfalen** (Hörstel) die Patienten jeweils in Einzelzimmern untergebracht. Zudem

<sup>35</sup> Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales zum Bericht über den Besuch der Klinik für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie Günzburg am 15.03.2023.

<sup>36</sup> § 18 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz - StVollzG), Unterbringung während der Ruhezeit: „Gefangene werden während der Ruhezeit allein in ihren Hafräumen untergebracht.“ Eine ähnliche Formulierung ist in vielen Strafvollzugsgesetzen der Länder zu finden.

konnten sie ihre Zimmer zur Wahrung der Intim- und Privatsphäre eigenständig abschließen.

Das **Niedersächsische** Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung teilte mit,<sup>37</sup> dass im Rahmen der aktuellen Planung zur baulichen Erweiterung der Forensischen Psychiatrie in Bad Rehburg ausschließlich Einzelzimmer mit eigener Nasszelle vorgesehen würden. In seiner Stellungnahme zum Besuch der Klinik für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie in Günzburg gab das **Bayerische** Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales bekannt, dass bei der Planung neuer Bauvorhaben eine höhere Quote an Einzelzimmern als bisher vorgesehen werde.<sup>38</sup>

### 2.1.3 – Mehrfachbelegte Zimmer ohne abgetrennte Toilette

Eine Mehrfachbelegung eines Zimmers ohne baulich abgetrennte Toilette verstößt gegen die Menschenwürde und ist deshalb unzulässig.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu einer identischen Situation im Justizvollzug geäußert:<sup>39</sup> Die Unterbringung von mehreren Gefangenen in einem Haftraum ohne abgetrennte und gesondert entlüftete Toilette verstößt gegen die Menschenwürde. Hierbei ist es unerheblich, ob Personen einer gemeinsamen Unterbringung zugestimmt haben, da das Grundrecht der Menschenwürde kein disponibles Rechtsgut ist, auf das man verzichten könnte.<sup>40</sup>

Kliniken der Forensischen Psychiatrie gehören ebenso wie Justizvollzugsanstalten zu Einrichtungen des Freiheitsentzugs. Das o.g. Urteil ist übertragbar auf Einrichtungen der Forensischen Psychiatrie, da die untergebrachten Personen genau wie Gefangene dazu gezwungen werden, ihren Toilettengang im Beisein von Anderen zu verrichten und sich die Gerüche wie die Geräusche im Raum verbreiten.

<sup>37</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch des Fachkrankenhauses in Bad Rehburg am 16.03.2023.

<sup>38</sup> Zum Bericht über den Besuch der Klinik für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie in Günzburg am 15.03.2023.

<sup>39</sup> Vgl. hierzu: BVerfG, Beschluss vom 22.02.2011, Az.: 1 BvR 409/09; Lübke-Wölff (2016) „Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Strafvollzug und Untersuchungshaftvollzug“, S. 269; EGMR, Urteil vom 25.04.2013, Canali ./, Frankreich, Individualbeschwerde Nr. 40119/09; OLG Karlsruhe, Urteil vom 19.07.2005, 12 U 300/04.

<sup>40</sup> BVerwG, Urteil vom 17.10.2000, Az.: 2 WD 12/00; Siehe: Arloth, StVollzG, 3. Aufl., § 18, Rn. 2.

Als untragbar sah die Nationale Stelle an, dass ein Einschlusszimmer in Bad Schussenried (**Baden-Württemberg**), dessen Sanitärbereich (WC und Dusche) sich offen im Raum befand, zum Besuchszeitpunkt mit drei Personen belegt war. In Emmendingen (**Baden-Württemberg**), war die Toilette in einem doppelt belegten Patientenzimmer lediglich durch einen Vorhang als Sichtschutz abgetrennt.

### 2.1.4 – Regelunterbringung in Kriseninterventionsräumen

Patientinnen und Patienten, bei denen keine besondere Sicherungsmaßnahme vorliegt, dürfen nur in normalen Zimmern untergebracht werden. Von einer Regelunterbringung in Kriseninterventionsräumen soll abgesehen werden. Ist eine Belegung der Kriseninterventionsräume aufgrund von Überbelegung unerlässlich, sollen die Räume den normalen Patientenzimmern (in Ausstattung und Mobiliar) angeglichen werden.

Die Nutzung von Kriseninterventionsräumen zur dauerhaften Unterbringung erkrankter Personen kann sich negativ auf die psychische Gesundheit der Betroffenen auswirken und die erwarteten Erfolge einer Therapie drastisch verringern. Kriseninterventionsräume dürfen nur für krisenhafte Phasen dienen. Art. 25 Abs. 2 Nr. 8 des Bayerischen Maßregelvollzugsgesetzes sowie § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 des StrUG NRW sehen beispielsweise vor, dass die Unterbringung in solchen Räumen ausschließlich als besondere Sicherungsmaßnahme zulässig ist. Zusätzlich stellt die dauerhafte Belegung von Kriseninterventionsräumen ein Sicherheitsrisiko dar, da diese Räume für eine krisenhafte Unterbringung nicht zur Verfügung stehen.

Wie bereits in den vorangegangenen Jahren beobachtete die Nationale Stelle auch im Jahr 2023 eine zweckentfremdete Nutzung von Kriseninterventionsräumen in besuchten Einrichtungen in **Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen** und **Sachsen**. Aufgrund der Überbelegung wurden Patientinnen und Patienten regelmäßig und für mehrere Wochen, teilweise sogar Monate, in Kriseninterventionsräumen untergebracht, die auch bei einem solchen Gebrauch sehr karg ausgestattet waren.

## 2.2 – Absonderungen

### 2.2.1. – Dauer

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass jede Art von Isolierung nur auf der Grundlage einer individuellen Risikobewertung und nur für die kürzest mögliche Zeit verhängt wird.<sup>41</sup>

Der Nationalen Stelle ist bewusst, dass die besuchten Kliniken vielfach vor besondere Herausforderungen gestellt werden. Sie möchte in diesem Zusammenhang die multidisziplinären Ansätze und Bemühungen, zwischenmenschliche Kontakte, sinnvolle Beschäftigung und die Bewegung im Freien bestmöglich zu gewährleisten, deutlich hervorheben.

Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob eine Isolierung über mehrere Wochen oder Monate hinweg verhältnismäßig sein kann.

Die Nationale Stelle erfasste in Einrichtungen **in allen im Jahr 2023 besuchten Bundesländern** eine problematisch hohe Anzahl an langen Absonderungen. Absonderungen mit einer Dauer von über 15 Tagen wurden in insgesamt 23 besuchten Einrichtungen der Forensischen Psychiatrie festgestellt.<sup>42</sup>

Als besonders besorgniserregend sah die Nationale Stelle die Situation eines untergebrachten Patienten in **Nordrhein-Westfalen** (Herne) an, der seit über zehn Jahren 24 Stunden täglich in seinem Zimmer isoliert wird. Der Betroffene hätte die Möglichkeit, einmal täglich auf den Hof der Einrichtung zu gehen, lehnt dies laut dem Therapeutischen Direktor der Einrichtung jedoch ab.

Zudem bewertete die Nationale Stelle als äußerst problematisch, dass in der Einrichtung **Werneck (Bayern)** in den Jahren 2022 und 2023 in 115 Fällen<sup>43</sup> 47 untergebrachte Patienten ab-

gesondert wurden.<sup>44</sup> Neun Betroffene wurden über mehr als 14 Tage hinweg abgesondert, davon einer über 240 Tage (in sechs Absonderungsabschnitten) zwischen Mai 2022 und Mai 2023. Die von der Einrichtung erfassten kurzen Pausierungen der Isolierung können die schädlichen Wirkungen solcher langen Absonderungen nicht ausreichend mildern.<sup>45</sup>

In der Jugendforensik Marsberg (**Nordrhein-Westfalen**) steht den dort untergebrachten jugendlichen Patienten bei ganztägigen Isolierungen im Kriseninterventionsraum lediglich eine Stunde Hofgang pro Tag zu.<sup>46</sup> Sie befinden sich demnach für 23 Stunden täglich im Kriseninterventionsraum.

Unzureichende soziale Kontakte sowie das Fehlen regelmäßiger Beschäftigungsangebote können sich negativ auf den psychischen Gesundheitszustand der betroffenen Personen auswirken.

Es ist sicherzustellen, dass strukturierte und regelmäßige, menschliche Kontakte stattfinden, und eine Psychologin oder ein Psychologe aber auch eine Ärztin oder ein Arzt die Betroffenen ausreichend betreuen.

### 2.2.2. – Gerichtliche Genehmigung

Die gesetzliche Regelung darf nicht Anreize schaffen bestimmte Maßnahmen bevorzugt zu ergreifen, obwohl diese ebenfalls eine einschneidende Wirkung haben und nicht immer als milderes Mittel gelten können.

Es ist bedenklich, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Maßnahme der Isolierung im Vergleich zu der der Fixierung deutlich niedriger sind. Das Bundesverfassungsgericht ist der Auffassung, dass eine Isolierung „im Einzelfall in ihrer Intensität einer 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung gleichkommen“ kann, da bei unzureichender Überwachung „auch während der Durchführung einer Isolierung die Gefahr

<sup>41</sup> Analog sei in diesem Rahmen auf die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Resolution 70/175 der Generalversammlung, Annex, verabschiedet am 17.12.2015, auch Nelson-Mandela-Regeln genannt) verwiesen: Diese legen nahe, Absonderungen eines Gefangenen von mehr als 15 aufeinanderfolgenden Tagen für mindestens 22 Stunden am Tag, ohne echten zwischenmenschlichen Kontakt zu vermeiden (Regel 44).

<sup>42</sup> In drei Einrichtungen im Jahr 2021, neun im Jahr 2022 und 14 im Jahr 2023.

<sup>43</sup> Mehrmalige Absonderungen von einigen Patienten.

<sup>44</sup> Absonderungen im Sinne von Unterbringungen in einem besonders gesicherten Raum nach Art. 25 Abs. 2 Nr. 8 des Bayerischen Maßregelvollzugsgesetzes.

<sup>45</sup> Siehe beispielsweise: EGMR, Entscheidung vom 28.11.2023, Schmidt und Śmigol ./ Estland, Individualbeschwerden Nrn. 3501/20 u.a.: Verletzung von Artikel 3 EMRK.

<sup>46</sup> Dies geht aus der von der Jugendforensik erhaltenen Dokumentation hervor.

des Eintritts erheblicher Gesundheitsschäden“ für Betroffene besteht.<sup>47</sup>

In der Mehrzahl der Landesgesetze ist weder eine gerichtliche Genehmigung für Absonderungen noch für Trennungen von anderen Patientinnen und Patienten vorgesehen. In **Bayern** bedarf die Unterbringung in einem besonders gesicherten Raum ohne gefährdende Gegenstände (Kriseninterventionsraum) der Genehmigung durch ein Gericht, sofern erkennbar wird, dass sie mehr als 48 Stunden andauern wird. Dies gilt auch nach dem **Berliner** Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG), wonach eine vergleichbare Absonderung nach 18 Stunden nur mit einer gerichtlichen Genehmigung zulässig ist.<sup>48</sup> Die Voraussetzung der vorherigen Genehmigung des zuständigen Gerichts gilt allerdings nicht für die Trennung von anderen untergebrachten Patientinnen und Patienten durch eine Absonderung im Einzelzimmer.

Die Nationale Stelle regt an, den Richtervorbehalt für alle Formen der Absonderung vorzusehen, wie dies in **Nordrhein-Westfalen** bereits der Fall ist.<sup>49</sup>

### 2.2.3 – Berichtspflicht

In Anbetracht der Schwere der Maßnahme ist eine zeitnahe Berichtspflicht von Absonderungen gegenüber der Aufsichtsbehörde zur wirksamen Überprüfung zwingend erforderlich.

Aufgrund der Intensität des Eingriffs solcher Maßnahmen soll jede Absonderung der Aufsichtsbehörde gemeldet werden. In **Nordrhein-Westfalen** ist dies für jede Form der Absonderung ab einer Dauer von 48 Stunden verpflichtend,<sup>50</sup> in **Rheinland-Pfalz** für eine Unterbringung von mehr als einem Tag in einem besonders gesicherten Raum.<sup>51</sup> In **Niedersachsen** erfolgt die Meldung von Absonderungen erst bei einer Dauer von über einem Monat nach Beginn der Maßnahme. In den restlichen Bundesländern ist keine Berichtspflicht vorgesehen.

<sup>47</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 83.

<sup>48</sup> § 39 Abs. 5 Satz 2.

<sup>49</sup> § 32 Abs. 3 StrUG NRW.

<sup>50</sup> § 32 Abs. 3 StrUG NRW.

<sup>51</sup> § 29 Abs. 3 des Landesgesetzes über den Vollzug freiheitsentziehender Maßregeln (Maßregelvollzugsgesetz - MVollzG -).

## 2.3 – Kriseninterventionsräume

Unter dem Begriff Kriseninterventionsraum wird ein Raum verstanden, der bei einer akuten Eigen- oder Fremdgefährdung genutzt wird.<sup>52</sup> Die Unterbringung in Kriseninterventionsräumen stellt eine verschärfte Form der Freiheitsentziehung dar und steht deshalb stets im Fokus der Besuche der Nationalen Stelle.

Folgende Feststellungen und Empfehlungen wurden diesbezüglich getroffen:

### 2.3.1 – Menschenunwürdige Unterbringung

Eine unannehmbare Situation fand die Nationale Stelle erneut<sup>53</sup> in **Baden-Württemberg** vor, da einige Kriseninterventionsräume über keine Toilette verfügten.<sup>54</sup> Die dort untergebrachten Patientinnen und Patienten waren gezwungen, ihre Notdurft auf sogenannten Steckbecken zu verrichten, die mitten im Raum standen und von der Überwachungskamera ohne jede Verpixelung voll erfasst wurden. Jede Benutzung dieser Vorrichtung war auf dem Monitor sichtbar. Die betroffenen Personen waren teilweise über mehrere Monate hinweg unter diesen Bedingungen isoliert untergebracht. Eine solche Verfahrensweise vermag bei ihnen Gefühle der Minderwertigkeit auszulösen, die sie demütigen und erniedrigen können.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Solche Räume werden je nach Einrichtung anders benannt, dies manchmal innerhalb eines Bundeslandes, wie z.B. „Isolationszimmer“ (Lohr am Main, BY), „Isolierzimmer“ (Ravensburg, BW), „Krisenraum“ (Weinsberg, BW), „besonders gesicherte Einzelzimmer ohne gefährliche Gegenstände“ (Bad-Emstal, HE).

<sup>53</sup> Siehe Berichte über die Besuche der forensischen Einrichtungen in Reichenau (08.06.2022) und Ravensburg (16.11.2022).

<sup>54</sup> Besuch der Zfp-Klinik für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie Bad Schussenried am 19.04.2023.

<sup>55</sup> Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg nahm diesbezüglich Stellung wie folgt: „Seit dem Besuch der Nationalen Stelle wurde die Nutzung von sogenannten Steckbecken in Isolierzimmern ohne eigene Nasszelle umgehend eingestellt. Dort untergebrachte Patientinnen und Patienten werden seitdem regelhaft zum Gang auf die Toilette von zwei Mitarbeitenden ausgeführt, erforderlichenfalls gesichert“.

Diese Räume dürfen nicht mehr für eine Absonderung von Patientinnen und Patienten genutzt werden.<sup>56</sup>

Auch in Einrichtungen in **Bayern** (Bayreuth), **Niedersachsen** (Wunstorf) und **Nordrhein-Westfalen** (Marsberg, Jugend) fand die Nationale Stelle Kriseninterventionsräume vor, die mit keinerlei sanitären Einrichtungen ausgestattet waren. Bei ihrem Besuch der betreffenden Klinik in **Nordrhein-Westfalen** fand die Nationale Stelle gefüllte Urinflaschen vor. In der Einrichtung in **Niedersachsen** kam hinzu, dass die Privat- und Intimsphäre der betroffenen Personen nicht ausreichend gewahrt wurde. Die Beobachtung der abgesonderten Personen erfolgt durch ein Fenster zwischen dem Pflegearbeitsraum und dem Kriseninterventionsraum. Patientinnen und Patienten, die sich im Gang befinden, ist es möglich, durch die Tür bzw. das Fenster des Pflegearbeitsraums direkt auf das o.g. Verbindungsfenster und damit in den Kriseninterventionsraum zu blicken.

### 2.3.2 – Ausstattung

Es ist darauf zu achten, dass die Ausstattung der Kriseninterventionsräume die Menschenwürde nicht beeinträchtigt. Diese sollen grundsätzlich mit einer Matratze, einer Decke und einer Kopfunterlage ausgestattet sein. Personen, die darin untergebracht sind, soll ermöglicht werden, eine normale Sitzposition einzunehmen.

In 24 besuchten Einrichtungen<sup>57</sup> waren die Kriseninterventionsräume lediglich mit je einer am Boden liegenden Matratze ausgestattet. Es stand keine Sitzgelegenheit in normaler Sitzhöhe zur Verfügung. Bei einer Unterbringungsdauer von mehreren Stunden oder Tagen ist ein Verweilen im Stehen oder am Boden sitzend menschenunwürdig. Die Nationale Stelle beobachtete bei ihren Besuchen die Nutzung von Sitzgelegenheiten aus Schaumstoff oder von sogenannten herausfordernden Möbeln, die robust und ohne scharfe Kanten sind. Durch diese wird auch bei Eigen- oder Fremdgefährdung

die Gelegenheit geschaffen, eine normale Sitzposition einzunehmen.

Auch die weiteren Mindeststandards für eine menschenwürdige Unterbringung waren nicht erfüllt: So stellte die Nationale Stelle unzureichende Bekleidung, fehlende oder grelle Beleuchtung, nicht vorhandene Decken und Kopfkissen und das Fehlen einer Möglichkeit zur Verdunklung der Fenster fest.

Dies war z.B. in **Nordrhein-Westfalen** (Düsseldorf, Essen, Viersen) weiterhin der Fall, obwohl das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales bereits im Jahr 2020 die Empfehlung der Nationalen Stelle aufgriff und ankündigte, die Ausstattung der Kriseninterventionsräume verändern zu wollen.<sup>58</sup>

- + In den letzten Jahren ist allerdings eine positive Entwicklung festzustellen. Alle zuständigen Behörden sowie der überwiegende Teil der Einrichtungen haben sich mit dieser Thematik befasst und kündigten an, im Rahmen von Neubauten, Sanierungen bzw. Renovierungen anzustreben, die o.g. Mindeststandards, darunter auch die Anschaffung von neuem Mobiliar, erfüllen zu wollen.
- + In mehreren Kliniken besteht die Ausstattung der Kriseninterventionsräume aus Möbeln, die sowohl eine Sitzmöglichkeit als auch eine Ablagefläche bieten. Zudem wird ermöglicht, die Uhrzeit einzusehen, was zur Normalisierung der belastenden Situation beitragen kann. Z.B. in Marsberg (**Nordrhein-Westfalen**) besitzen die Kriseninterventionsräume große Fenster, durch die die betroffenen Personen nach draußen sehen können.
- + In Einrichtungen in **Baden-Württemberg** (Weinsberg 2023, Wiesloch 2022), **Brandenburg** (Eberswalde 2022), **Hessen** (Eltville 2023, Riedstadt 2022) und **Nordrhein-Westfalen** (Bedburg-Hau 2023) waren die Kriseninterventionsräume mit einer Medienwand ausgestattet.

<sup>56</sup> Der Nationalen Stelle wurde am Besuchstag mitgeteilt, dass beide Kriseninterventionsräume umgebaut werden sollen – die Planungen hierfür seien bereits abgeschlossen – allerdings werde die Finanzierbarkeit noch geprüft.

<sup>57</sup> Vier Einrichtungen im Jahr 2021, 12 im Jahr 2022 und acht im Jahr 2023.

<sup>58</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Nachfolgebefuch des LWL-ZFP-Lippstadt am 15.01.2019.

## 2.3.3 – Kameraüberwachung

### 2.3.3.1 – Sichtbarkeit der Kamera

Die betroffene Person muss auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

In den meisten Einrichtungen war für die betroffenen Personen nicht ersichtlich, ob die Kamera an- oder ausgeschaltet war – dies könnte beispielsweise mittels eines LED-Lichts gewährleistet werden.

### 2.3.3.2 – Einsicht in den Toilettenbereich

Überwachungskameras sollen so angebracht sein, dass der Toilettenbereich nicht oder lediglich abgeklebt oder verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird. Allenfalls bei einer Unterbringung im Kriseninterventionsraum aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene Entscheidung denkbar, einen solchen Raum temporär ohne Einschränkung zu überwachen. Die Entscheidungsgründe sind nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Beobachtung einer untergebrachten Person während der Benutzung der Toilette stellt einen schweren Eingriff in deren Persönlichkeitsrechte dar.

In 37 besuchten Einrichtungen umfasste die Kameraüberwachung in den Kriseninterventionsräumen auch den Toilettenbereich und bildete diesen vollständig oder unzureichend verpixelt auf dem Monitor ab.<sup>59</sup>

In Anbetracht der Erfahrungsberichte aus Einrichtungen, in welchen der Toilettenbereich optisch verpixelt wird, – es wurden diesbezüglich keinerlei Sicherheitsbedenken geäußert – ist nicht nachvollziehbar, dass der Einsatz einer solchen Vorrichtung von einigen zuständigen Behörden weiterhin abgelehnt oder aufgeschoben wird. Letzteres betrifft beispielsweise das **Hessische** Ministerium für Soziales und Integration, welches bereits 2020 zusicherte, die „Ver-

pixelung des Kamerabildes“ prüfen zu lassen,<sup>60</sup> bei den im Jahr 2023 besuchten Einrichtungen in Bad Emstal und Eltville jedoch keinerlei Verpixelung vorhanden war.

+ Eine innovative Entwicklung stellt das Verbot einer Kameraüberwachung im Kriseninterventionsraum nach § 75 Abs. 2 BremPsychKG (**Bremen**) dar. Demnach ist „in Schlaf-, Aufenthalts-, Wohn- und Kriseninterventionsräumen sowie in Bädern und Toiletten [...] die Videoüberwachung nicht zulässig“. Dies wird ebenfalls nach § 39 Abs. 3 für die „Unterbringung in einem besonders gesicherten Raum“ ergänzt bzw. bekräftigt: „Bei [dieser] Maßnahme ist eine ständige Überwachung durch pflegerisches Fachpersonal und das erforderliche Maß an ärztlicher Kontrolle zu gewährleisten. Eine optisch-elektronische Beobachtung oder die Überwachung durch sonstige technische Mittel ist verboten.“

+ Ebenfalls findet in der gesamten Einrichtung in Marsberg und in den Kriseninterventionsräumen in Düren (**Nordrhein-Westfalen**) keine Kameraüberwachung statt, ohne dass beide Einrichtungen in diesem Zusammenhang Sicherheitsbedenken geäußert oder besondere Vorkommnisse gemeldet hätten. Dies geht über die gesetzlichen Garantien hinaus<sup>61</sup> und wird ausdrücklich begrüßt.

### 2.3.4 – Schutz der Privatsphäre

Neben einer ständigen Kameraüberwachung stellt auch das Anbringen einer Sichtklappe, eines Sichtfensters oder eines Spions an der Tür einen Eingriff in die Privatsphäre der untergebrachten Person dar. Solche Vorrichtungen wurden im Besuchsjahr 2023 in **Bayern** (Ansbach und Haar), **Hessen** (Bad Emstal), **Niedersachsen** (Bad Rehburg), **Nordrhein-Westfalen** (Viersen) und **Sachsen** (Altscherbitz) festgestellt. Die Intimsphäre wird darüber hinaus verletzt, wenn

<sup>60</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch der Vitos Klinik für forensische Psychiatrie in Hadamar am 29.07.2019.

<sup>61</sup> Gemäß § 44 Abs. 5 StrUG NRW gilt ferner, dass eine Beobachtung untergebrachter Personen mittels Videotechnik in Kriseninterventions-, Aufenthalts-, Wohn- und Schlafräumen sowie in Räumlichkeiten, in denen medizinische Untersuchungen erfolgen, im Einzelfall zeitlich befristet erlaubt ist, soweit dies zur Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Selbstgefährdung durch die untergebrachte Person erforderlich und angemessen ist.

<sup>59</sup> Vier Einrichtungen im Jahr 2021, 18 im Jahr 2022, 15 im Jahr 2023.

durch diese Sichtöffnung die Toilette einsehbar ist, wie es der Fall in Düren (**Nordrhein-Westfalen**) war.

Eine durchgehende Einsicht in die Patientenzimmer ist zu vermeiden, um die Privat- und Intimsphäre der Betroffenen weitestmöglich zu schützen. Im Fall einer Beobachtungsmaßnahme ist sicherzustellen, dass ausschließlich diejenigen Mitarbeitenden Einsicht in die Räume haben, die für die Beobachtung zuständig sind. Im Fall einer regulären Unterbringung einer Patientin oder eines Patienten in einem mit Sichtfenstern versehenen Raum soll darauf geachtet werden, dass Einblicke von Dritten verhindert werden.

Das **Bayerische** Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales teilte bezüglich der Sichtklappen mit, dass ein Auftrag zur Nachrüstung mit blickdichten, separat angebrachten Vorbauten der Sichtluken erteilt worden sei.<sup>62</sup>

## 2.4 – Fixierung

### 2.4.1 – Dauer

Wegen der Schwere des Eingriffs dürfen Fixierungen lediglich als ultima ratio unter klaren und engen Voraussetzungen angeordnet werden. Sie müssen auf den kürzest möglichen Zeitraum beschränkt werden.

In allen besuchten Einrichtungen wurden Fixierungen durchgeführt, beispielsweise 17 Fixierungen in Werneck (**Bayern**) im Jahr 2022 und bis zum Besuchszeitpunkt im Jahr 2023 oder sieben Fixierungen in Ansbach (**Nordrhein-Westfalen**) im Jahr 2023 bis zum Besuchszeitpunkt.

Die Fixierungszahlen der Einrichtung Langenfeld (**Nordrhein-Westfalen**) waren im Vergleich zu anderen Einrichtungen auffallend hoch. Aus den Unterlagen der Einrichtung ging hervor, dass insgesamt 21 Fixierungsmaßnahmen bis zum dritten Quartal des Jahres 2023 durchgeführt worden waren, die eine Dauer von 30 Minuten überschritten. Seit dem 1. Januar 2022 wurden dort sechs Fixierungen durchgeführt, die länger als fünf Tage andauerten. Die längste Fixierung

<sup>62</sup> Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales zum Bericht über den Besuch der kbo-Klinik für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie in Haar am 29.03.2023.

erstreckte sich über 40 Tage und war mit der Gefahr von Eigen- und Fremdgefährdung sowie der Gefährdung der Stationssicherheit begründet.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob Fixierungen mit einer Dauer von mehreren Tagen oder sogar Wochen verhältnismäßig sein können.

### 2.4.2 – Gesetzliche Regelungen zu Fixierungen

Fixierungen dürfen ausschließlich unter Beachtung der seit dem 24. Juli 2018<sup>63</sup> bekannten verfassungsrechtlichen Anforderungen durchgeführt werden. Das Landesrecht muss die verfassungsrechtlichen Anforderungen berücksichtigen und dementsprechend angepasst werden.<sup>64</sup>

Neben den o.g. Bundesländern **Berlin**, **Niedersachsen**<sup>65</sup> und **Saarland**, die ihr Landesrecht diesbezüglich noch immer nicht angepasst haben, werden die Anforderungen auch in **Bayern** und **Sachsen-Anhalt** nicht vollständig umgesetzt. So wird eine ständige Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal nicht gesetzlich gewährleistet.

Die Anforderung einer Eins-zu-eins-Betreuung bei Fixierungen durch therapeutisches oder pflegerisches Personal, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet, ist durch die besonderen Gesundheitsgefahren begründet,<sup>66</sup> die während einer Fixierung auftreten können und unmittelbarer fachlich fundierter 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.

Das **Bayerische** Maßregelvollzugsgesetz gibt lediglich vor, dass die ständige und unmittelbare Beobachtung einer fixierten Person von

<sup>63</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15.

<sup>64</sup> Für die Aufführung weiterer gesetzlicher Mängel in anderen Bundesländern, vgl. Kapitel VI des vorliegenden Jahresberichts.

<sup>65</sup> Kurz vor Drucklegung des vorliegenden Jahresberichts hat der Niedersächsische Landtag am 15.05.2024 die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu Fixierungen durch eine Gesetzesänderung umgesetzt – siehe Drucksache 19/2843 bzw. Drucksache 19/4235.

<sup>66</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 83.

„geeigneten Beschäftigten“ übernommen werden muss, die „ärztlich in solche Aufgaben eingewiesen wurden“.<sup>67</sup> Im Maßregelvollzugsgesetz Sachsen-Anhalt ist vorgesehen, dass diese Aufgabe von „eingewiesenen Bediensteten“ übernommen wird; erschwerend kommt hinzu, dass die Eins-zu-eins-Betreuung situativ durch eine optisch-elektronische Beobachtung ersetzt werden kann.<sup>68</sup> Dies entspricht nicht den im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 festgelegten Anforderungen.<sup>69</sup>

### 2.4.3 – Vorratsbeschlüsse

Gerichtliche Genehmigungen, die in Form von Vorratsbeschlüssen ergehen, sind unrechtmäßig.

In mehreren Einrichtungen in **Baden-Württemberg** sowie in **Nordrhein-Westfalen** stieß die Nationale Stelle auf Gerichtsbeschlüsse, welche die wiederholte Durchführung von besonderen Sicherungsmaßnahmen über eine Zeitspanne von mehreren Wochen oder sogar Monaten genehmigten (sog. Vorratsbeschlüsse). Beispielsweise fand die Nationale Stelle in der Jugendforensik Marsberg (**Nordrhein-Westfalen**) gerichtliche Genehmigungen vor, die die Klinik für einen Zeitraum von bis zu sieben Wochen dazu berechtigten, wiederholt Isolierungen und Fixierungen vorzunehmen.<sup>70</sup>

Eine solche Verfahrensweise steht dem Ziel des verfassungsrechtlichen Richtervorbehalts entgegen, eine vorbeugende Kontrolle jeder freiheitsentziehenden Maßnahme durch eine unabhängige und neutrale Instanz zu gewährleisten. Durch Vorratsbeschlüsse wird viel mehr eine zukünftige Durchführung von Maßnahmen genehmigt, ohne dass deren Voraussetzungen erneut geprüft werden.

Gerichtliche Genehmigungen müssen einem strikten Verhältnismäßigkeitsmaßstab auch hinsichtlich der Dauer der Maßnahme genügen und sich auf das absolut Notwendige beschränken.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> Art. 25 Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 BayMRVG.

<sup>68</sup> § 20a Abs. 4 MVollzG LSA.

<sup>69</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15.

<sup>70</sup> Gerichtsbeschlüsse zur Genehmigung von besonderen Sicherungsmaßnahmen, die für eine Dauer von mehreren Wochen oder Monaten ausgestellt wurden, wurden ebenfalls in anderen Einrichtungen dokumentiert: Düren, Herne, Langenfeld und Viersen (Nordrhein-Westfalen).

<sup>71</sup> BVerfG, Beschluss vom 19.03.2019, Az.: 2 BvR 2638/18, Rn. 30.

Beschlüsse, die die Durchführung von besonderen Sicherungsmaßnahmen für einen unverhältnismäßig langen Zeitraum zulassen, um u.a. eine wiederholte Befassung des zuständigen Gerichts zu vermeiden, sind nicht annehmbar.

### 2.5 – Fesselung

Auf eine Fesselung in gesicherten Bereichen soll verzichtet werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu einer vergleichbaren Situation im Justizvollzug geäußert: „Das routinemäßige Fesseln eines Gefangenen, der sich in einer gesicherten Umgebung befindet, kann nicht gerechtfertigt werden.“<sup>72</sup> Das o.g. Urteil ist auf Einrichtungen der Forensischen Psychiatrie übertragbar. So ist die Verhältnismäßigkeit der Praxis der Hand- und Fußfesselung von Personen mit psychischer Störung, die sich in Forensischen Psychiatrien befinden, bei Aufhalten in gesicherten Bereichen gleichermaßen fragwürdig.

Die Praxis des Hofgangs mit Fesselung stellte die Nationale Stelle im Besuchsjahr 2023 in 14 Einrichtungen folgender Bundesländer fest: **Baden-Württemberg** (Weinsberg), **Bayern** (Ansbach und Lohr am Main), **Hessen** (Bad Emstal und Eltville), **Niedersachsen** (Moringen), **Nordrhein-Westfalen** (Bedburg-Hau, Düren, Essen, Herne, Langenfeld, Marsberg (Jugend) und Viersen) und **Sachsen** (Altscherbitz).

Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) empfiehlt dahingehend grundsätzlich, eine solche Verfahrensweise einzustellen.<sup>73</sup>

Besorgniserregend ist die Praxis im Haus 59 der Forensik Langenfeld (**Nordrhein-Westfalen**), in dem alle Patienten mit niedrigem Freiheitsgrad, die ihre Freistunde wahrnehmen möchten, sowohl auf dem Weg zum Patientengarten als auch im Garten selbst mit Handschellen aus Metall gefesselt werden.

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

<sup>72</sup> BVerfG, Beschluss vom 19.01.2023, Az.: 2 BvR 1719/21, Rn. 27.

<sup>73</sup> CPT/Inf (2022) 18, Rn. 146, <https://rm.coe.int/1680a80c61> (abgerufen am 27.05.2024).

Ist eine Fesselung unbedingt notwendig, sollen daher Fesselsysteme aus Textil verwendet werden, die arretiert werden können.<sup>74</sup>

## 2.6 – Nachteilschluss

Ein Nachteilschluss stößt jedenfalls dann auf Bedenken, wenn er aus organisatorischen Gründen oder wegen Personalmangel angeordnet wird. Eine solche Maßnahme soll ausschließlich in denjenigen Einzelfällen vollzogen werden, in denen dies unerlässlich ist. Die entsprechende Einzelfallentscheidung soll begründet und nachvollziehbar sein.

In einigen Einrichtungen **in allen besuchten Bundesländern** findet ein genereller Nachteilschluss statt, wodurch Patientinnen und Patienten i.d.R. zwischen 22 Uhr und 7 Uhr ihre Zimmer nicht verlassen können, selbst bei Mehrfachbelegung eines Zimmers. Die Maßnahme wird regelmäßig durch die baulichen Gegebenheiten und/oder die oftmals geringere Personalausstattung begründet.

Im Hinblick auf die Gesamtzahl aller im Jahr 2023 besuchten Forensischen Psychiatrien wird dies jedoch eher von der Minderheit der Einrichtungen praktiziert. Die Nationale Stelle erkennt die bundesweiten Bemühungen der Aufsichtsbehörden und der Kliniken an, die Sicherheit der untergebrachten Patientinnen und Patienten nachts zu gewährleisten und gleichzeitig den Nachteilschluss mittelfristig aufzuheben.

Sie regt an, einen generellen Nachteilschluss gänzlich zu vermeiden. Hierbei soll die Sicherheit der Patientinnen und Patienten bestmöglich geschützt werden.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Es wird beispielsweise auf das Fesselsystem der Firma Segufix oder der Firma Bonowi verwiesen.

<sup>75</sup> Ein möglicher Lösungsansatz liegt darin, den Patientinnen oder Patienten die Möglichkeit zu geben, ihre Zimmer eigenständig abzuschließen und somit den unerwünschten Eintritt von anderen Patientinnen oder Patienten verhindern zu können. Ein solches System hat die Nationale Stelle in Einrichtungen in Baden-Württemberg (Emmendingen (2023), Ravensburg (2022)) in Bayern (Lohr am Main, 2023) und in Nordrhein-Westfalen (Duisburg (2023), im Deerth (2024)) beobachtet.

## 2.7 – Systematische Erfassung von besonderen Sicherungsmaßnahmen

Die Dokumentation von besonderen Sicherungsmaßnahmen soll umfassend, nachvollziehbar und vollständig sein. Unter präventiven Gesichtspunkten wird angeregt, die durchgeführten Sicherungsmaßnahmen statistisch detailliert zu erfassen und regelmäßig auszuwerten.<sup>76</sup>

Eine separate Dokumentation der Sicherungsmaßnahmen und der gescheiterten mildereren Mittel dient nicht nur der Vergegenwärtigung der Vorkommnisse und ihrer Anzahl, sondern auch der Prävention einer unverhältnismäßigen Anwendung der besonderen Sicherungsmaßnahmen. Zudem stellt sie Transparenz in Bezug auf Maßnahmen her, die von den Betroffenen in vielen Fällen als willkürlich empfunden werden.

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

In sechs besuchten Einrichtungen (in **Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen** und im **Saarland**) kritisierte die Nationale Stelle das Fehlen einer statistischen Erfassung der besonderen Sicherungsmaßnahmen.<sup>77</sup> So war es für die Nationale Stelle nicht möglich, Daten über die Anzahl und Dauer von Fixierungen, Unterbringungen im Kriseninterventionsraum und Absonderungen zu erhalten.

Aus der der Nationalen Stelle vorgelegten Erfassung der besonderen Sicherungsmaßnahmen in Weinsberg (**Baden-Württemberg**) ging z.B. keine aufgeschlüsselte statistische Aufstellung der langen Isolierungen (über 14 Tage) und Fixierungen (über 30 Minuten) hervor.

<sup>76</sup> Diese Empfehlung der Nationalen Stelle wurde von der DGPPN aufgegriffen, „damit die Kliniken des Maßregelvollzugs ihren gesetzlichen Auftrag dauerhaft sach- und fachgerecht erfüllen können“, <https://www.dgppn.de/aktuelles/news/ueberbelegt-und-unterversorgt-ergebnisse-der-dgppn-umfrage-zum-massregelvollzug.html> (abgerufen am 27.05.2024).

<sup>77</sup> Drei Einrichtungen im Jahr 2022, drei im Jahr 2023.

Darüber hinaus waren die Dokumentationen von Fixierungsmaßnahmen insgesamt nicht vollständig. Nach § 25 Abs. 7 des Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetzes **Baden-Württemberg** ist die Nachbesprechung einer Fixierung inkl. des Hinweises auf die Möglichkeit einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung zu dokumentieren. Aus den vielen gesichteten Dokumentationsverläufen war nicht ersichtlich, ob eine solche Nachbesprechung stattgefunden hatte, auch inwieweit die weiteren verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt wurden, konnte nicht ausreichend nachvollzogen werden. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration **Baden-Württemberg** informierte die Nationale Stelle in seiner Stellungnahme, dass die Klinik ihr Erfassungssystem nach dem Besuch überarbeitet habe.<sup>78</sup>

## 2.8 – Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach dem Bundesverfassungsgericht einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.<sup>79</sup> Sie dürfen nicht routinemäßig, unabhängig von fallbezogenen Verdachtsgründen, durchgeführt werden.<sup>80</sup>

Es ist sicherzustellen, dass eine Durchsuchung, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs einhergeht, jeweils aus einer Entscheidung im Einzelfall hervorgeht. Die Mitarbeitenden sind hierfür zu sensibilisieren.

Im Jahr 2023 wurden in einzelnen besuchten Einrichtungen sämtliche neu aufgenommene Personen unter vollständiger Entkleidung durchsucht, beispielsweise in **Baden-Württemberg** (Calw und Weinsberg), **Bayern** (Haar), **Nordrhein-Westfalen** (Marsberg) und **Sachsen** (Altscherbitz).

<sup>78</sup> Stellungnahme des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration zum Bericht der Nationalen Stelle über den Besuch der Klinik für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie Weinsberg am 13.04.2023.

<sup>79</sup> BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33; Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 21.

<sup>80</sup> BVerfG, Beschluss vom 10.07.2013, Az.: 2 BvR 2815/11, Rn. 16; BVerfG, Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 22. In diesem Sinne vgl. auch EGMR, Urteil vom 22.10.2020, Roth ./.. Deutschland, Individualbeschwerden Nrn. 6780/18 und 30776/18, Rn. 69, 72 – Verletzung von Artikel 3 EMRK.

Die Nationale Stelle stellte bei den Besuchen innerhalb der o.g. Bundesländer aber gleichzeitig fest, dass andere forensische Einrichtungen, die Praxis der Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung auf den Einzelfall beschränkten.

Ist eine vollständige Entkleidung erforderlich, soll eine die Intimsphäre schonende Praxis der Entkleidung, beispielsweise in zwei Phasen, stattfinden, bei der jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt.<sup>81</sup>

Während eine schonende Durchführung der Durchsuchung mit Entkleidung teilweise als nicht realisierbar angesehen wurde, setzten andere Kliniken die Empfehlung der Nationalen Stelle um.

+ Bei einer körperlichen Durchsuchung wurde in Einrichtungen in **Bayern** (Ansbach und Werneck) eine Entkleidung in zwei Phasen vorgenommen.

Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration des Landes **Baden-Württemberg** teilte nachträglich zum Besuch in Weinsberg mit, dass die Möglichkeit, die Untersuchung von Ober- und Unterkörper getrennt erfolgen zu lassen, gegeben werde. Dies erfolge durch das Bedecken einer Körperhälfte durch ein Handtuch oder ein Kleidungsstück.<sup>82</sup>

## 2.9 – Aufklärung über Rechte

### 2.9.1 – Informationen zur Unterbringung

Die Hausordnung soll in den innerhalb der Klinik verbreiteten Sprachen vorgehalten werden und leicht verständlich sein.<sup>83</sup>

Insbesondere in geschlossenen psychiatrischen Einrichtungen ist es wichtig, dass die untergebrachten Personen die Regeln und Strukturen der Einrichtung kennen, diese verstehen und gesetzte Grenzen für sie transparent sind. Dies kann sich deeskalierend auswirken und die

<sup>81</sup> Vgl. dazu, auch für die forensische Psychiatrie geltend, § 70 Abs. 2 BremPsychKG: „Die Durchsuchung ist im Wege der Halbentkleidung durchzuführen [...]“.

<sup>82</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch am 13.04.2023.

<sup>83</sup> Siehe z.B. den Informationsflyer „Von Patienten für Patienten“ der Klinik für Forensische Psychiatrie in Münster (Nordrhein-Westfalen), Bericht über den Besuch vom 17.08.2022.

Vermeidung von individuellen Krisensituationen sowie von Konflikten unterstützen.

Im Maßregelvollzug sind üblicherweise Menschen mit psychischen bzw. kognitiven Einschränkungen und Behinderungen untergebracht, für die Texte nicht zwingend leicht verständlich sind. Aufgrund dessen ist es wichtig, dass diese die Hausordnung jederzeit in einer für sie verständlichen Sprache lesen können.

In 33 besuchten Einrichtungen aus allen besuchten Bundesländern lag die Hausordnung in teilweise sehr technischer und juristischer Sprache vor.<sup>84</sup> Trotz der kulturell und ethnisch veränderten Patientenpopulation und der damit verbundenen Sprachbarriere – eine große Anzahl an Patientinnen und Patienten war der deutschen Sprache nur sehr bedingt mächtig –, wurden die Hausordnungen lediglich in deutscher Sprache vorgehalten.

### 2.9.2 – Beschwerdemanagement

Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, anonym Beschwerden abzugeben. Außerdem sollen Beschwerden zentral erfasst und regelmäßig ausgewertet werden, um beispielsweise Häufungen feststellen und ggf. Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.

In Einrichtungen in **Baden-Württemberg** (Emmendingen), **Hessen** (Bad Emstal), **Niedersachsen** (Bad-Rehburg und Moringen), **Nordrhein-Westfalen** (Düsseldorf und Viersen) sowie in **Sachsen** (Altscherbitz und Rodewisch) gibt es für die Patientinnen und Patienten keine Möglichkeit, eine Beschwerde anonym vorzubringen.

Die Wahrnehmung der Funktion einer Patientensprecherin oder eines Patientensprechers, die andere Patientinnen und Patienten vertritt, soll durch die Klinikleitung unterstützt werden.

Für psychisch Kranke kann es schwer sein die Schwelle zu einer Beschwerdestelle zu überwinden. Eine Patientensprecherin oder ein Patientensprecher kann in solchen Situationen als Mittelsperson fungieren.

Auf den Stationen der Standorte Moringen und Göttingen in **Niedersachsen** betrachtet die Einrichtungsleitung die Funktion einer bzw. eines, als Interessenvertretung der Patientinnen und Patienten agierenden Patientensprecherin bzw. Patientensprechers, trotz einer durchschnittlichen Unterbringungsdauer von neun Jahren, als nicht erforderlich.

In seiner Stellungnahme teilte das **Niedersächsische** Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung allerdings mit, dass die Einrichtung die Möglichkeit zu anonymen Beschwerden und die, eine Patientensprecherin oder einen Patientensprecher einzusetzen, prüfe.<sup>85</sup>

+ In der Klinik Alzey (**Rheinland-Pfalz**) erörtert die ärztliche und pflegerische Leitung die Anliegen der Patienten monatlich mit den Patientensprechern aller drei Stationen. Dieser kommunikative Ansatz erleichtert den Austausch von Informationen und trägt zu einem besseren Einrichtungsklima bei. Zudem führt die Abteilung eine jährliche Patientenbefragung durch, um ein umfangreiches Bild der Unterbringungssituation zu erhalten. Briefkästen für anonyme Beschwerden befinden sich auf allen Stationen.

Eine Patientenfürsprecherin oder ein Patientenfürsprecher kann als Mittelsperson fungieren und ggf. die Hemmungen, eine Beschwerdestelle zu kontaktieren, reduzieren.

Die Wahrnehmung der Funktion einer Patientenfürsprecherin oder eines Patientenfürsprechers soll durch die Aufsichtsbehörde bzw. die Klinikleitung unterstützt werden.

In Rodewisch (**Sachsen**) wurde von der Einrichtung mitgeteilt, dass die Patientenfürsprecherin seit mehreren Jahren nicht in der Forensik aktiv gewesen sei. Ein Patient habe sie kürzlich kontaktiert, dennoch sei sie der Einladung in die Einrichtung nicht nachgekommen.

<sup>84</sup> Sechs Einrichtungen im Jahr 2021, elf im Jahr 2022, 16 im Jahr 2023.

<sup>85</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch des Maßregelvollzugszentrums Niedersachsen in Moringen und der Außenstelle in Göttingen am 26. und 27.04.2023.

Eine ähnliche Situation begegnete der Nationalen Stelle im Jahr 2022 in der Jugendforensik Marburg (**Hessen**).<sup>86</sup>

Ohne vertrauliche Gespräche mit den Patientinnen und Patienten ist schwer vorstellbar, wie deren Wünsche und Beschwerden vermittelt werden können.

Letztendlich ist es insgesamt auch Aufgabe der Fachaufsicht und der Einrichtung, proaktiv die Rechte der untergebrachten Patientinnen und Patienten zu unterstützen und deren Wahrung zu ermöglichen.

## 2.10 – Urinabgabe unter Sichtkontrolle

Zur Schonung des Schamgefühls soll, neben der Urinabgabe unter Beobachtung, grundsätzlich eine alternative Möglichkeit der Drogenkontrolle angeboten werden, so dass betroffene Personen die für sie weniger einschneidende Methode wählen können.

Im Juli 2022 betonte das Bundesverfassungsgericht, dass Urinkontrollen unter Sicht, „die mit einer Entkleidung verbunden sind, [...] einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht“ darstellen.<sup>87</sup> Das Gericht führte weiter aus, dass es mittlerweile Testalternativen gäbe, die milder in die Privatsphäre eingreifen und ähnlich genaue Ergebnisse liefern.

In Einrichtungen aus allen besuchten **Bundesländern** erfolgte die Drogenkontrolle mittels Urinabgabe unter Sicht,<sup>88</sup> größtenteils handelte es sich hierbei um die einzige angebotene Methode. Auch wird der Nationalen Stelle regelmäßig entgegengehalten, dass alternative Verfahren nicht wirksam oder mit der Beauftragung von externen Laboren und damit mit höheren Kosten sowie Verzögerungen bei der Vorlage der Ergebnisse verbunden seien.

Gleichwohl boten einige Einrichtungen andere Methoden des Drogenscreenings an. Beispielsweise wurden sowohl Bluttests als auch Speicheltests in einer Klinik in **Nordrhein-Westfalen** (Langenfeld) regelmäßig angeboten. Auch das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit

des Landes **Rheinland-Pfalz** teilte nach zwei Besuchen der Nationalen Stelle mit,<sup>89</sup> den betroffenen Patientinnen und Patienten künftig eine Alternative anbieten zu wollen.

## 2.11 – Zugang nach draußen

Der Hof soll so häufig wie möglich genutzt werden können, solange er gegen Entweichung und Selbstgefährdung gesichert ist.

Grundsätzlich sind in Forensischen Einrichtungen Menschen untergebracht, die langfristige seelische oder geistige Beeinträchtigungen haben.<sup>90</sup> Nach Artikel 3 lit. a der UN-Behindertenrechtskonvention ist der Grundsatz der individuellen Autonomie zu achten. Die Bewegung im Freien besitzt einen eigenen Gesundheitswert, der durch keine andere Maßnahme ersetzt werden kann.<sup>91</sup>

In mehreren Einrichtungen in **Hessen**, **Niedersachsen** und **Nordrhein-Westfalen** kritisierte die Nationale Stelle, dass der Hof ohne erkennbaren Grund öfter geschlossen war als dies notwendig wäre, obwohl ein regelmäßiger und selbstbestimmter Aufenthalt im Freien sowohl für die Patientinnen und Patienten als auch für die Mitarbeitenden von Vorteil sein kann.<sup>92</sup>

<sup>86</sup> Siehe Bericht über den Besuch der Jugendforensik in Marburg (Hessen) am 29.04.2022.

<sup>87</sup> Rn. 27, Az.: 2 BvR 1630/21.

<sup>88</sup> Zwei Einrichtungen im Jahr 2021, neun im Jahr 2022, 16 im Jahr 2023.

<sup>89</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch der Klinik für Forensische Psychiatrie Klingenmünster am 17.03.2022 sowie Stellungnahme zum Bericht über den Besuch der Klinik Nette-Gut in Weißenthurm am 19.10.2022.

<sup>90</sup> Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention), 2006 verabschiedet und 2008 in Kraft getreten, findet folglich Anwendung.

<sup>91</sup> Vgl. Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 4. Auflage, § 64 StVollzG, Rn. 1.

<sup>92</sup> Wie z.B. im Haus 26 der Allgemeinen Psychiatrie in Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen), in dem die Höfe tagsüber frei zugänglich sind.

# **IV**

## **Schwerpunktthemen**

### **Abschiebungen &**

### **Grenzkontrollen**

# I – Abschiebungen

## I.1 – Einführung

Aufgrund des aktuellen Kontextes – ‚mehr und schnellere Rückführungen‘ – legte die Nationale Stelle im Jahr 2023 erneut einen besonderen Fokus auf die Begleitung von Abschiebungsmaßnahmen.

Sie beobachtet die Maßnahmen in ihrer Funktion als Nationaler Präventionsmechanismus: Ihr Mandat umfasst hierbei den gesamten Abschiebeprozess von der Abholung bis zur Übergabe der abzuschiebenden Personen im Zielland.



Abb.1

Infolge ihrer geringen personellen Ausstattung und der Aufgabenvielfalt (Besuche aller Orte der Freiheitsentziehung im Sinne des OPCAT) kann die Nationale Stelle allerdings nur eine kleine Auswahl an Maßnahmen begleiten. So wurden im Jahr 2023 fünf von insgesamt 198 von Deutschland durchgeführten Charterflügen<sup>93</sup> sowie zwei Einzelmaßnahmen beobachtet; dies betraf 157 der insgesamt 16.430 Personen, die im Laufe des Jahres 2023 abgeschoben wurden. Die Abholungsphase kann nach einer Einigung im Rahmen der Arbeitsgruppe „Integriertes Rückkehrmanagement“ (AG IRM) von der Nationalen Stelle/Bundesstelle beobachtet werden. Im Jahr 2023 konnte sie jedoch lediglich eine solche Maßnahme begleiten.

Die Nationale Stelle erachtet diese geringe Zahl als äußerst problematisch, da die Abholungsphase, entscheidend für den weiteren Verlauf der Maßnahme,<sup>94</sup> von keinem anderen Mechanismus beobachtet wird. Zwar gibt es neben der Nationalen Stelle weitere Beobachtungsmechanismen an den Flughäfen Frankfurt am Main, Hamburg,

Leipzig/Halle, Berlin sowie in Nordrhein-Westfalen, die durch Mitarbeitende der Diakonischen Werke und der Caritas durchgeführt werden. Deren Beobachtungen beschränken sich allerdings auf die Bodenabfertigung an den jeweiligen Flughäfen. Darüber hinaus sind die Zuständigkeiten der Abschiebungsbeobachtungen mittels je nach Bundesland unterschiedlichen Vereinbarungen festgelegt. Eine einheitliche nationale Rechtsgrundlage ist nicht vorhanden. An anderen Flughäfen wie u.a. München, Hannover und Stuttgart gibt es solche Beobachtungsstellen nicht.

Durch die aktuellen nationalen (Rückführungsverbesserungsgesetz) und europäischen Rechtsentwicklungen (EU-Screening-Verordnung) und die damit verbundene Zunahme der Orte der Freiheitsentziehung wird die Problemlage hinsichtlich unzureichender Kapazitäten, ihr Mandat vollumfänglich auszuüben, noch verschärft.

Um die Verhältnismäßigkeit der freiheitsentziehenden Maßnahmen und eine menschenwürdige Behandlung der abzuschiebenden Personen zu gewährleisten, ist ein unabhängiges und wirksames innerstaatliches System für die Überwachung von Abschiebungen im Sinne von Artikel 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie zu schaffen.

<sup>93</sup> Davon 57 Dublin-Überstellungen.

<sup>94</sup> U.a. was die Aufklärung über die Maßnahme sowie die Mitführung von benötigten Unterlagen und der notwendigsten persönlichen Habe betrifft.

Damit die Nationale Stelle ihr Mandat ausreichend wahrnehmen kann, müssen ihre personellen und finanziellen Ressourcen deutlich aufgestockt werden.

Eine weitere Herausforderung liegt in der Vielfalt der Akteure, die an einer Abschiebungsmaßnahme beteiligt sind (vgl. Abb. 1). Die abzuschiebenden Personen werden in der Regel von den jeweiligen Ausländerbehörden und/oder der Landespolizei abgeholt und zum Flughafen verbracht. Neben der Bundespolizei vollziehen in Bayern und Baden-Württemberg die Landespolizeien die Bodenabfertigung auch eigenständig. Die Flugbegleitung bis zur Übergabe der Personen im Zielland wird vornehmlich von der Bundespolizei durchgeführt, in den beiden o.g. Bundesländern wird sie teilweise an privates Sicherheitspersonal der Airline Air Bulgaria übertragen.

Die Vielfalt der Akteure sowie die damit verbundenen Schnittstellen und Beobachtungslücken erschweren die einheitliche Umsetzung von Empfehlungen und Standards der Nationalen Stelle.

Verfahrensweisen, wie z.B. die Vermeidung der Abholung zur Nachtzeit, das Verbringen der Personen mit ihrem Gepäck, die Verhältnismäßigkeit von Zwangsmaßnahmen und die Vergabe von Handgeld, sollen bundesweit einheitlich gemäß den Standards der Nationalen Stelle gehandhabt werden.

Um auf die bundesweite Umsetzung ihrer Empfehlungen hinzuwirken und mögliche gegensätzliche Standpunkte zu erörtern, führte die Nationale Stelle auch im Jahr 2023 ihr jährliches Austauschgespräch mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI). Neben der wirksamen Ausübung ihres Mandats wurde hierbei ein besonderer Fokus auf ständig wiederkehrende Feststellungen und Empfehlungen hinsichtlich des Umgangs mit Kindern, der Abholung zur Nachtzeit, der Mittellosigkeit wie auch auf die medizinische Betreuung von abzuschiebenden Personen gelegt. Darüber hinaus tauschte sich die Nationale Stelle mit den kirchlichen Abschiebungsbeobachterinnen und Abschiebungsbeobachtern an den deutschen Flughäfen, dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) und dem Fundamental Rights Office von FRONTEX

über Beobachtungen, Feststellungen und Empfehlungen aus.

Die von der Nationalen Stelle für Abschiebungsmaßnahmen entwickelten Standards werden in einzelnen Punkten nur unzureichend umgesetzt.

**Ein besonderes Augenmerk richtete die Nationale Stelle auf die Achtung des Kindeswohls.**

Trotz eindringlicher Empfehlungen musste die Nationale Stelle erneut feststellen, dass die Achtung des Kindeswohls bei Abschiebungsmaßnahmen regelmäßig nicht ausreichend berücksichtigt wird.

Abschiebungen von Familien mit Kindern, darunter Kleinkinder und Säuglinge, aber auch von unbegleiteten Minderjährigen finden in Deutschland regelmäßig statt. So wurden im Jahr 2023 insgesamt 2.863 Minderjährige abgeschoben, darunter auch Kinder in besonders vulnerablen Situationen.

Die Nationale Stelle begleitete drei Maßnahmen (vom Flughafen Hannover nach Albanien und in den Kosovo, vom Flughafen Hamburg nach Armenien sowie vom Flughafen Düsseldorf nach Nigeria und Ghana), in deren Rahmen insgesamt 33 Minderjährige abgeschoben wurden (Abb.2).

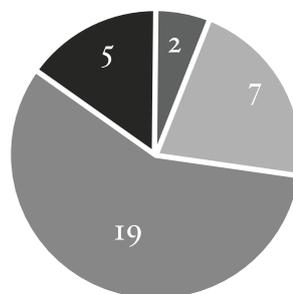


Abb.2

■ 0 bis 1 Jahr ■ 1 bis 3 Jahre ■ 4 bis 13 Jahre ■ 14 bis 17 Jahre

Hierbei stellte sie regelmäßig fest, dass die betroffenen Kinder zur Nachtzeit abgeholt wurden. Darüber hinaus beobachtete sie Familientrennungen. Als besonders kritisch erachtete sie die Chartermaßnahme vom Flughafen Düsseldorf nach Nigeria und Ghana, bei der neben allein reisenden Männern eine Mutter mit zwei Kindern im Alter von vier und fünf Jahren abgeschoben wurden. Die Abholung der Familie fand zur Nachtzeit statt. Während der gesamten Zuführung aus Thüringen zum Flughafen Düsseldorf wurden die beiden Kinder zudem von ihrer

Mutter getrennt. Bereits vor der Maßnahme lagen der Bundespolizei Anhaltspunkte vor, dass mit Widerstand zu rechnen war. Vollzogen wurde die Sammelabschiebung von 35 Personen, wovon insgesamt acht gefesselt wurden und teilweise Spuckschutzhauben aufgesetzt bekamen.

Gemäß Artikel 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention<sup>95</sup> ist bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Hierzu gehört, Kinder vor ebensolchen Situationen zu schützen.

In diesem Sinne hat die Nationale Stelle Mindeststandards zur Vermeidung von Abholungen zur Nachtzeit, Familientrennungen und Fesselungen von sowie vor den Augen von Kindern aufgestellt.

Die regelmäßige Präsenz einer Person, die ausschließlich dafür zuständig ist, das Kindeswohl während der gesamten Maßnahme sicherzustellen, ist aus ihrer Sicht unabdingbar.

## 1.2 – Besuchstätigkeit

Im Jahr 2023 begleitete die Nationale Stelle vier Abschiebungsmaßnahmen:



14.04.: Sammelabschiebung - Hannover nach Tirana (Albanien) & Pristina (Kosovo) ✈

27.07.: Dublin Sammelabschiebung - München nach Sofia (Bulgarien) ✈ 🚗

16.08.: Sammelabschiebung - Hamburg nach Eriwan (Armenien) ✈

22.08.: Einzelmaßnahmen - Berlin nach Istanbul (Türkei) ✈

21.11.: Sammelabschiebung - München nach Banjul (Gambia) 🚚 🚗 ✈

28.11.: Sammelabschiebung - Düsseldorf nach Lagos (Nigeria) & Accara (Ghana) ✈

Im Rahmen der Begleitung dieser Maßnahmen wurden u.a. folgende Punkte positiv bewertet:

- + Bei den beobachteten Abholungs- und Zuführungsmaßnahmen von der Kombinierten Transit- und Abschiebungshafteinrichtung am Flughafen München im Rahmen der Sammelabschiebung von München nach Gambia zeigten die zuständigen Bediensteten ein hohes Maß an Professionalität und Einfühlungsvermögen. Der Umgang mit den abzuschiebenden Personen entsprach durchweg den Standards der Nationalen Stelle.
- + Durch die Kommunikation und das beruhigende Einwirken der Beamtinnen und Beamten wurde die Anwendung unmittelbaren Zwangs bei den Maßnahmen von Hannover nach Albanien und in den Kosovo, von München nach Sofia und von Hamburg nach Eriwan vollständig vermieden.
- + Am Flughafen Hamburg wurden drei Dolmetscherinnen und Dolmetscher bei einer Maßnahme mit 24 Rückzuführenden eingesetzt. So konnte gleichzeitig an verschiedenen Orten Bedarfen von abzuschiebenden Personen entsprochen werden.
- + Die Rückführungsdokumentation am Flughafen München ist besonders positiv hervorzuheben. Durchsuchungen und Zwangsmaßnahmen wurden vollständig dokumentiert, sodass sowohl die Namen der durchsuchenden Bediensteten als auch die Intensität und die Begründung der Maßnahme nachvollziehbar waren.

Die Nationale Stelle sprach im Wesentlichen Empfehlungen zu folgenden Punkten aus:

### 1.2.1 – Abholung und Zuführung

#### 1.2.1.1 – Abholung zur Nachtzeit

Auch im Jahr 2023 wurde eine große Anzahl abzuschiebender Personen zur Nachtzeit abgeholt. Dies betraf u.a. die beobachteten Maßnahmen vom Flughafen Hannover nach Albanien und in den Kosovo, vom Flughafen Hamburg nach Armenien sowie vom Flughafen Düsseldorf nach Nigeria und Ghana, im Rahmen derer Familien mit minderjährigen Kindern abgeschoben wurden, darunter Säuglinge und Kleinkinder.

<sup>95</sup> Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989.

Die durch das Rückführungsverbesserungsgesetz gestützte Erweiterung der Möglichkeit, eine Wohnung zur Nachtzeit zu betreten bzw. zu durchsuchen, ist in diesem Zusammenhang als besonders kritisch anzusehen. Sie steht dem Grundsatz entgegen, eine Abholung zur Nachtzeit zu vermeiden, um auf diese Weise die Belastungen für die abzuschiebenden Personen, insbesondere für Familien mit Kindern, so gering wie möglich zu halten.

Der Eingriff in die Grundrechte bei einer Abschiebung zur Nachtzeit ist umso schwerwiegender, als die Abholung und Zuführung zum Flughafen bereits an sich eine besonders belastende Situation für die betroffenen Personen darstellt. Insbesondere für kleine Kinder bedeutet eine Abholung zur Nachtzeit nicht nur eine empfindliche Störung ihres Schlafrhythmus, sondern kann zu Traumata bei der Verarbeitung des Erlebten führen.

Eine Abholung zur Nachtzeit soll vermieden werden. Im Fall von Abschiebungen von Kindern ist dies ausnahmslos einzustellen.

#### **1.2.1.2 - Anwendung von Zwangsmaßnahmen**

Aus der eingesehenen Dokumentation ging hervor, dass auch im Jahr 2023 eine hohe Anzahl abzuschiebender Personen bei der Zuführung zum Flughafen gefesselt waren. Die Tatsache, dass die Zwangsmaßnahmen teilweise anlässlich vorwiegend präventiver Gründe vollzogen wurden, veranlasst die Nationale Stelle erneut zu verdeutlichen, dass nicht mehr Zwangsmittel angewendet werden sollen als unbedingt erforderlich.

Das Anlegen von Fesseln, insbesondere von Festhaltegurten, muss als letztes Mittel gelten, welches nur angewendet wird, wenn mildere Maßnahmen nicht ausreichen.

#### **1.2.1.3 - Mittellosigkeit**

Die Nationale Stelle beobachtete wiederholt, dass Personen bei ihrer Zuführung nicht über genügend finanzielle Mittel für die Weiterreise vom Flughafen im Zielstaat bis zum endgültigen Zielort sowie die für diese Strecke notwendige Verpflegung verfügten. Zwar wurde das fehlende Handgeld bei den beobachteten Maßnahmen von der federführenden Behörde am Flughafen ausbezahlt, dies war jedoch mit einem hohen

verwaltungstechnischen Aufwand verbunden.

Ein erheblicher Verwaltungsaufwand könnte vermieden werden, wenn alle Bundesländer erneut dazu angehalten würden, ein angemessenes Handgeld ausbezahlen.

Alle abzuschiebenden Personen sollen über genügend finanzielle Mittel für die Weiterreise vom Flughafen bis zum endgültigen Zielort sowie die für diese Strecke notwendige Verpflegung verfügen.

Für den Fall, dass der Bundespolizei eine abzuschiebende Person übergeben wird, die nicht über die notwendigen Mittel verfügt, soll ihr im Rahmen einer verbindlichen Regelung ein ausreichendes Handgeld ausgezahlt werden

Als äußerst problematisch erachtet die Nationale Stelle, dass bei Dublin-Überstellungen in keinem Fall Handgeld ausgezahlt wird. Bei der Begleitung der Dublin-Überstellung von München nach Bulgarien beobachtete sie, dass mehrere betroffene Personen mit wenig bis zu keinem Bargeld überstellt wurden.

Die Nationale Stelle erkennt an, dass der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens fundamentale Bedeutung im EU-Recht hat. Dies entbindet die Bundesrepublik Deutschland jedoch nicht von ihrer Verantwortung für die menschenwürdige Durchführung der Maßnahme. Hierzu gehört auch, Personen nicht mittellos rückzuführen, insbesondere dann, wenn ausreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Betroffenen nach der Überstellung dem Risiko ausgesetzt werden, sich in materieller Not zu befinden.<sup>96</sup>

In diesem Sinne soll das Bundesministerium des Innern und für Heimat darauf hinwirken, dass die Menschen auch im Rahmen von Dublin-Verfahren nicht mehr mittellos überstellt werden.

#### **1.2.1.4 – „Tischfestnahmen“**

Bei ihrer Beobachtung am Flughafen Berlin stellte die Nationale Stelle fest, dass eine Person während eines Termins bei der Ausländerbehörde aufgegriffen worden war (sog. Tischfestnahme).

Die Nationale Stelle sieht diese Verfahrensweise als kritisch an. Sie führt dazu, dass die

<sup>96</sup> VG Köln, Beschluss vom 31.01.2023, Az.: 5 L 65/23.A; VG Ansbach, Beschluss vom 31.10.2022, Az.: AN 14 S 22.50126.

Betroffenen nicht über genügend Zeit verfügen, um ihre Abschiebung angemessen vorzubereiten. Zudem birgt sie das Risiko – wie es bei der beobachteten Maßnahme der Fall war – dass die Möglichkeit, persönliche Gegenstände zu packen und mitzunehmen, nicht besteht. Die betroffene Person am Flughafen Berlin wurde ohne jegliches Gepäck nach Istanbul abgeschoben.

Eine Tischfestnahme soll ausschließlich in denjenigen Fällen Anwendung finden, in denen dies unbedingt notwendig ist. Die ausführenden Behörden sollen nachvollziehbar darlegen, dass andere mögliche und angemessene mildere Mittel keine Aussicht auf Erfolg haben und dass diese bereits eingeleitet wurden und gescheitert sind.

Es ist eine Lösung zu finden, die gewährleistet, dass die betroffenen Personen mit ihrem Gepäck, persönlichen Gegenständen, ihren Ausweispapieren sowie ggf. den notwendigen Medikamenten und Hilfsmitteln (beispielsweise eine Brille) abgeschoben werden.

## **1.2.2 – Bodenabfertigung**

### **1.2.2.1 – Durchsuchung mit Entkleidung**

Am Flughafen Hamburg befinden sich die lediglich mit einem Vorhang abgetrennten Kabinen, in denen Durchsuchungen mit Entkleidung durchgeführt werden, direkt hinter der Luftsicherheitskontrolle. Bei der beobachteten Maßnahme befanden sich Mitarbeitende des Flughafens, Bedienstete der Bundespolizei und weitere abzuschiebende Personen direkt vor den Kabinen.

Um die Intimsphäre der Betroffenen zu wahren, soll der Bereich für Durchsuchungen mit Entkleidung effektiver abgeschirmt werden.

Bei der Maßnahme vom Flughafen Düsseldorf nach Nigeria und Ghana wurde eine große Anzahl an abzuschiebenden Personen einer Durchsuchung mit Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs unterzogen. Hierbei waren jeweils mindestens fünf Bedienstete zugegen. Die betroffenen abzuschiebenden Personen standen minutenlang nackt vor den anwesenden Bediensteten, während ihre Kleidungsstücke gescannt wurden. Bei niedrigen Außentemperaturen verschärfte die unzureichende Beheizung des Durchsuchungsraums die Situation deutlich.

Durchsuchungen mit Entkleidung sollen so schonend wie möglich erfolgen, z.B. in zwei Phasen, sodass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt.

Eine ausreichende Temperatur ist zu gewährleisten.

Bei der Einsicht in die individuellen Dokumentationen der Durchsuchungen mit Entkleidung am Flughafen Hamburg und am Flughafen Düsseldorf fiel auf, dass diese lückenhaft waren. Es wurde ausschließlich angekreuzt, dass es sich um eine polizeiliche Durchsuchung handelte, und vermerkt zu welchem Zeitpunkt die Maßnahme durchgeführt wurde. Weder die Intensität der polizeilichen Durchsuchungen noch die Begründung der Maßnahme wurden auf den sogenannten Begleitzetteln ausgeführt. Teilweise wurden zudem die Namen der durchsuchenden Bediensteten nicht erfasst.

Aufgrund der Schwere des Grundrechtseingriffs ist die Begründung einer Durchsuchung mit Entkleidung vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren, damit Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit überprüfbar sind. Die Begründung soll auf aktuellen Erkenntnissen beruhen, die ein akutes Gefährdungsrisiko aufzeigen.

### **1.2.2.2 – Fesselung**

Die Nationale Stelle beobachtete auch im Jahr 2023 den Einsatz von Festhaltegurten mit Fesselungsvorrichtungen aus Metall für die Hand- und ggf. Fußgelenke, teilweise kombiniert mit Plastikfesseln an den Beinen.

Ist eine Fesselung unbedingt notwendig, ist es Aufgabe der Polizei, Verletzungen der betroffenen Personen zu verhindern und das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen. Um dies zu gewährleisten, plädiert die Nationale Stelle weiterhin dafür, dass bei Abschiebungsmaßnahmen Fixiergürtel aus Textil, die arretiert werden können, vorgehalten und für Fesselungen verwendet werden.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> Es wird beispielsweise auf das Modell verwiesen, das durch FRONTEX auf Abschiebungsfügen verwendet wird.

### 1.2.2.3 – Kopfschutzvorrichtungen

Im Rahmen einer Abschiebungsmaßnahme wurde der Besuchsdelegation die Kopfschutzvorrichtung gezeigt, die die Bundespolizei bei Bedarf einsetzen würde. Diese ähnelt einem Motorradhelm und besteht aus einem harten Material.

Die Nationale Stelle erachtet dieses Modell als nicht geeignet, da es ein erhöhtes Verletzungsrisiko sowohl für die abzuschubenden Personen als auch für die jeweiligen Begleitbeamtinnen und -beamten bedeutet.

Sie wurde von der Bundespolizei darauf aufmerksam gemacht, dass die Bayerische Landespolizei über ein Modell aus Schaumstoff verfüge.

### 1.2.2.4 – Medizinische Begleitung

#### Ärztliche Untersuchung der Reisetauglichkeit

Bei den Einzelmaßnahmen am Flughafen Berlin verfügten die abzuschubenden Personen nicht über eine Bescheinigung ihrer Reisetauglichkeit. Der Nationalen Stelle wurde berichtet, dass eine ärztliche Untersuchung grundsätzlich nicht in jedem Fall geschehe.

Um Zwischenfällen vorzubeugen, ist es wesentlich, vor dem Flug festzustellen, ob die abzuschubenden Personen zum Zeitpunkt der Abreise tatsächlich reisetauglich sind.

Eine aktuelle Bescheinigung der Reisetauglichkeit der abzuschubenden Personen soll vorliegen. Zu diesem Zweck soll vor ihrer Abschiebung eine ärztliche Untersuchung durchgeführt werden.

#### Respektvoller Umgang mit den abzuschubenden Personen

Im Zuge der Annahme am Flughafen Düsseldorf musste eine der abzuschubenden Personen sich wiederholt übergeben. Sie wurde von den Bediensteten in den Durchsuchungsraum getragen, wo sie auf dem Boden liegend würgte. Der eingesetzte Begleitarzt hielt der betroffenen Person zunächst eine Spucktüte an den Mund, rief ihr allerdings nach ein paar Sekunden zu: „Halt das Ding jetzt mal fest, ich habe keinen Bock mehr auf die Scheiße“. Im Anschluss richtete sich der Begleitarzt an die eingesetzten Bediensteten, um diesen zu versichern, dass man die Abschie-

bung dieser Person schon hinbekäme, man diese aber fesseln müsse, wenn sie weiterhin passiven Widerstand leisten würde.

Eine solche Verhaltensweise ist nicht hinnehmbar.

Der Umgang mit abzuschubenden Personen hat respektvoll zu erfolgen. Weiterhin unterstreicht die Nationale Stelle die Notwendigkeit einer Handreichung, die gleichsam Polizeikräfte sowie Begleitärztinnen und -ärzte gegenseitig über die Rechte und Pflichten im Rahmen von Abschiebungen aufklären soll.

### Vertraulichkeit der Arztgespräche

Bei den Maßnahmen am Flughafen München werden ärztliche Untersuchungen in einem durch mobile Trennwände abgetrennten Bereich durchgeführt. Die Nationale Stelle beobachtete, dass die Bediensteten sich bei einer Maßnahme in Hör- und Sichtweite befanden, bei einer weiteren Maßnahme wurden die Personenbegleiter Luft häufig von den begleitenden Ärzten mit in den abgeschirmten Bereich gebeten, sodass die Vertraulichkeit der Gespräche nicht gewährleistet werden konnte. Die Nationale Stelle erkennt an, dass eine Ärztin bzw. ein Arzt im begründeten Einzelfall wünschen kann, dass die Untersuchung durch Bedienstete gesichert wird, grundsätzlich sind diese aber außer Sicht- und Hörweite der Beamtinnen und Beamten durchzuführen.

Die Gespräche mit einer Ärztin oder einem Arzt sollen vertraulich sein.

### 1.2.2.5 – Verpflegung

Bei der Beobachtung von Einzelabschiebungen am Flughafen Berlin fiel auf, dass keine Verpflegung für die Wartezeit in den Räumlichkeiten der Bundespolizeiinspektion vorgesehen war. Es kann nicht vorausgesetzt werden, dass die abzuschubenden Personen während der Zuführung ausreichend verpflegt wurden. Die Nationale Stelle ist der Auffassung, dass die Bundespolizei ab der Übernahme der abzuschubenden Personen am Flughafen die Verantwortung für die menschenwürdige Durchführung der Maßnahme trägt.

Getränke und Essen müssen in ausreichender Menge zur Verfügung stehen, wie dies bei Chartermaßnahmen gängige Praxis ist.

### 1.2.3 – Flugbegleitung

#### Umgang mit Gerichtsbeschlüssen nach Start des Luftfahrzeugs

Im Verlauf der Chartermaßnahme von Düsseldorf nach Nigeria und Ghana war ein Beschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen bei der Bundespolizei eingegangen, demzufolge ein nigerianischer Staatsbürger nicht hätte abgeschoben werden dürfen. Dieser hätte umgehend zurück nach Deutschland verbracht werden müssen. Obwohl der Leiter der Begleitkräfte rechtzeitig darüber in Kenntnis gesetzt worden war, wurde die betroffene Person den lokalen Behörden in Lagos (Nigeria) für ein Verhör übergeben. Dieses hätte ergeben, dass die Person nicht nach Deutschland zurückkehren wolle. Bedienstete der Bundespolizei waren bei dem Verhör nicht zugegen. Dem Anfordern der Vorlage des Verhörprotokolls durch die Nationale Stelle konnte nicht entsprochen werden.

Eine solche Verfahrensweise ist nicht annehmbar. Nach zwei Beschlüssen des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen gilt eine Abschiebung auf dem Luftweg erst als vollzogen, wenn die abzuschiebende Person die Transitzone eines Flughafens verlassen hat und sich auf dem Hoheitsgebiet des Abschiebezielstaats befindet.<sup>98</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt liegt die Verantwortung bei den durchführenden Behörden, den ordnungsgemäßen Ablauf einer Abschiebung sicherzustellen. Hierzu gehört, dass eine Abschiebung – auch nach Abheben des Flugzeugs – abzubrechen ist, sofern ein entsprechender Gerichtsbeschluss dies bestimmt. Eine Übergabe an die lokalen Behörden darf in einem solchen Fall nicht geschehen. Das auch vom CPT geforderte sogenannte „Last-Call Verfahren“, bei dem gewährleistet werden muss, dass der Leiter der Begleitkräfte auf einem Abschiebungsflug bis zum Augenblick der Übergabe jederzeit umfassend über den Stand der Gerichtsverfahren der Rückzuführenden informiert wird,<sup>99</sup> ergibt nur dann einen Sinn, wenn etwaige Gerichtsbe-

schlüsse auch respektiert und umgesetzt werden. Für die Nationale Stelle ist die Erreichbarkeit des Leiters der Begleitkräfte entsprechend zu gewährleisten.

Auf Anfrage unterrichtete das Bundespolizeipräsidium die Nationale Stelle darüber, dass alle im Einzelfall gegebenen Möglichkeiten ausgeschöpft worden seien, eine Umsetzung des Gerichtsbeschlusses jedoch nicht möglich gewesen sei. Die Bundespolizei sei auch grundsätzlich an gesetzliche Regelungen der Herkunfts- und Transitstaaten gebunden und könne Anweisungen der dortigen Grenzautoritäten in keinem Fall missachten. Dies gelte auch, wenn der jeweilige Staat verlange, dass ein Staatsbürger trotz eines Gerichtsbeschlusses in Deutschland auf dessen Staatsgebiet verbleibe, d.h. eine Übergabe der betroffenen Person fordere. Weiterhin verwies das Präsidium auf die alleinige Zuständigkeit der für die Aufenthaltsbeendigung verantwortlichen Behörde, die Adressat des Gerichtsbeschlusses gewesen sei. Diese hätte ein Amtshilfeersuchen veranlassen müssen, damit eine Rückabwicklung der aufenthaltsbeendenden Maßnahme hätte erwirkt werden können.

Die Nationale Stelle erkennt durchaus die schwierige Lage der Bundespolizei in solchen Situationen an, vor allem in nichteuropäischen Staaten. Sie war deshalb bemüht in einem persönlichen Gespräch wie auch im Schriftverkehr mit dem Bundespolizeipräsidium Verfahrensweisen zu entwickeln, die eine Umsetzung deutschen Rechts sicherstellen. In diesem Rahmen empfahl sie einen Weg schnellstmöglicher Kommunikation zwischen Gericht, Ausländerbehörde und der Bundespolizei, unmittelbar nach der Gerichtsentscheidung, zu entwickeln. Ebenfalls hält sie es für notwendig, in solchen Fällen zeitgleich die deutsche Botschaft einzuschalten, die dann die entsprechenden Gespräche und Maßnahmen vor Ort übernehmen kann.

Ab der Übernahme der abzuschiebenden Personen am Flughafen trägt die Bundespolizei die Verantwortung für die menschenwürdige Durchführung der Maßnahme. Hierzu gehört auch etwaige Rechtsbeschlüsse während einer bereits laufenden Abschiebung umsetzen zu können.

Um sich einen vollumfänglichen Überblick zu der Problemlage zu verschaffen und um Rechtssicherheit für zukünftige vergleichbare

<sup>98</sup> Beschlüsse vom 15.08.2018, Az.: 17 B 1029/18 und 12.01.2017, Az.: 18 B 1157/16.

<sup>99</sup> Vgl. den Bericht an die Deutsche Bundesregierung über den Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und Unmenschlicher oder Erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland (CPT) von 2018 (S.10f): <https://rm.coe.int/1680945a2b>.

Situationen herzustellen, plant die Nationale Stelle ein unabhängiges Gutachten einer Forschungseinrichtung in Auftrag zu geben.

### 1.3 – Ausblick

Die Nationale Stelle strebt an, ihr Monitoring auszubauen, insbesondere hinsichtlich der Abholungsphase. Die unabhängige Beobachtung von Rückführungsmaßnahmen ermöglicht es, deren Vorgang und Vollzug transparenter zu machen und etwaigen Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen. Der regelmäßige Austausch mit den zuständigen Behörden stellt ein wesentliches Element für eine dauerhafte Einhaltung und Fortentwicklung der Standards und Empfehlungen der Nationalen Stelle dar.

Sie wird im Jahr 2024 einen besonderen Fokus auf die medizinische Begleitung der Abschiebungsmaßnahmen legen und ihren Austausch mit Sachverständigen weiterführen, mit dem sie im Jahr 2023 begonnen hat. Hierbei wird sie u.a. die Frage der medizinischen Zwangsbehandlungen bei Abschiebungen<sup>100</sup> genauer betrachten. Nach Artikel 8 Abs. 5 der Rückführungsrichtlinie ist eine Zwangsmedikation im Rahmen von Abschiebungen nur dann zulässig, wenn sie zur Gewährleistung der Flugsicherheit erforderlich ist und nicht ausschließlich dem Vollzug der Rückführung dient. Eine „Rückführung um jeden Preis“ soll so verhindert werden.

Entsprechend der Ermutigung des CPT plant die Nationale Stelle ihre Zusammenarbeit mit anderen Nationalen Präventionsmechanismen zu verstärken.<sup>101</sup> Ein unabhängiges Monitoring ab der Ankunft im Zielland ist auch aus Sicht der Nationalen Stelle ein wesentlicher Aspekt, um einschätzen zu können, inwieweit das Risiko einer Verletzung von Artikel 3 EMRK – u.a. durch Misshandlungen, ungenügende medizinische Versorgung oder den fehlenden Empfang unbegleiteter Minderjähriger im Zielstaat – besteht. Neben dem notwendigen Informationsaustausch sieht die Nationale Stelle es als wesentlich an, sogenannte Rückholcharter (Maßnahmen, bei denen die Flugbegleitung durch Sicherheitspersonal des Zielstaats durchgeführt wird) gemeinsam mit dem Nationalen Präventions-

mechanismus des betreffenden Zielstaates zu monitorieren, um auf diese Weise eine durchgehende unabhängige Überwachung der Maßnahmen zu ermöglichen.

Darüber hinaus beabsichtigt die Nationale Stelle zusammen mit dem Schweizer NPM (Nationale Kommission zur Verhütung von Folter) und dem französischen NPM (Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté) Abschiebungsmaßnahmen aus Deutschland, der Schweiz und Frankreich zu begleiten, um vergleichende Beobachtungen anzustellen, ihre Standards gemeinsam weiterzuentwickeln und deren Wirkung zu verstärken.

## 2 – Stationäre Grenzkontrollen

### 2.1 – Einführung

Am 16. Oktober 2023 hat das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) die EU-Kommission notifiziert, dass vorübergehende stationäre Binnengrenzkontrollen an den Landesgrenzen zu Polen, Tschechien und der Schweiz eingeführt werden sollen. Vergleichbare Binnengrenzkontrollen bestehen bereits seit dem Jahr 2015 an der Grenze zu Österreich. Gemäß Artikel 25 ff. des Schengener Grenzkodexes<sup>102</sup> müssen Notifizierungen in regelmäßigen Abständen erneuert werden, sollten sie über die ursprünglich angekündigte Dauer hinaus bestehen bleiben.

Die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ermöglicht Kontrollen anlässlich des Grenzübertretts. Die Bundespolizei passt diese an die situationsbedingten grenzpolizeilichen Erfordernisse in der jeweiligen Grenzregion an. Umfang, Intensität, Ort und Dauer der Kontrollen sind u.a. von der Lageentwicklung und den verkehrsinfrastrukturellen Gegebenheiten vor Ort bestimmt und können daher regional unterschiedlich ausgeprägt und dynamisch sein.

Vor dem 16. Oktober 2023 lag der Fokus an den Grenzen zu Polen, Tschechien und der Schweiz primär auf der sogenannten Schleierfahndung, bei der in Grenzgebieten mit einer Tiefe von 30 km mobil kontrolliert wird. Auch wurden fle-

<sup>100</sup>Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung - Medizinische (Zwangs-)Behandlungen bei Abschiebungen, WD 3 – 3000 – 309/18.

<sup>101</sup> CPT/Inf (2024) 14, Rn. 100, <https://rm.coe.int/1680af2741>.

<sup>102</sup> Verordnung EU 2016/399.

xible Schwerpunktkontrollen an unterschiedlichen Orten sowie gemeinsame Streifen mit den Grenzpolizeien von Polen und Tschechien auf den jeweiligen anderen Staatsgebieten durchgeführt. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit der Schweizer Grenzpolizei wurde durch einen gemeinsamen Aktionsplan gefestigt. Entsprechende Vereinbarungen sollen in Abstimmung mit den anderen Nachbarstaaten fortgesetzt werden.

Mit Blick auf die migrations- und sicherheitspolitische Lage wurde entschieden, die seit dem 16. Oktober 2023 angeordneten und zwischenzeitlich bereits verlängerten temporären Binnengrenzkontrollen an den Landesgrenzen zu Polen, Tschechien und der Schweiz über den 15. Dezember 2023 hinaus bis einschließlich den 15. Dezember 2024 auf Grundlage von Artikel 28 des Schengener Grenzkodex fortzusetzen.

Im Rahmen solcher Grenzkontrollen werden regelmäßig auch freiheitsentziehende Maßnahmen vollzogen. Die damit verbundene Behandlung der betroffenen Personen – insbesondere vulnerabler Personengruppen – sowie deren Unterbringungsbedingungen müssen den nationalen und internationalen Standards entsprechen. Bei der Ausübung ihrer Aufgabe müssen die Bediensteten die Menschen- und Grundrechte wahren und schützen.

Um die Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen und eine menschenwürdige Unterbringung zu gewährleisten, ist es unabdingbar, ein regelmäßiges unabhängiges Monitoring sicherzustellen. Damit die Nationale Stelle ihr Mandat ausreichend wahrnehmen kann, müssen ihre personellen und finanziellen Ressourcen deutlich aufgestockt werden.

## **2.2 – Das Mandat der Nationalen Stelle im Rahmen von stationären Grenzkontrollen**

Da es in Folge der Kontrollen zu freiheitsentziehenden Maßnahmen kommen kann, fällt dieser Bereich der grenzpolizeilichen Aufgabewahrnehmung unter das Mandat der Nationalen Stelle. So ist allein die Möglichkeit des Entzuges der Freiheit ausreichend, um ihre Zuständigkeit zu begründen. Folglich hat die Nationale Stelle unmittelbar nach Bekanntgabe der Einrichtung stationärer Grenzkontrollstationen (GKS) damit begonnen, diese zu besuchen.

Die Aufgabe der Nationalen Stelle ist vor allem präventiver Natur, diese setzt sie u.a. durch Beratung im Vorfeld und bei der Planung der Errichtung und Einrichtung von Orten der Freiheitsentziehung sowie durch die Definition von Standards bei freiheitsentziehenden Maßnahmen um.

Demnach sollen Empfehlungen der Nationalen Stelle bei dem Betreiben, der Errichtung und/oder dem Ausbau von stationären GKS berücksichtigt werden.

Die freiheitsentziehenden Maßnahmen können auch Auswirkungen auf vulnerable Personengruppen haben, daher legt die Nationale Stelle einen besonderen Fokus auf deren Behandlung. Sie achtet auf die Verfahrensweisen bei Zurückweisungen und Zurückschiebungen, aber auch auf Asylantragsstellungen an der Grenze oder im grenznahen Raum. Da ein Teil der Menschen durch Schleusung an oder über die deutsche Grenze gelangt, legt die Nationale Stelle einen weiteren Fokus auf die Behandlung von Opfern von Menschenhandel an den Grenzübergängen.

Um diesen Ansatz zielgerichtet zu verfolgen, ist neben Besuchen an der Grenze die Dokumentation für die Beurteilung der obengenannten Themenbereiche entscheidend. Das Einsehen u.a. von Protokollen von Befragungen Asyl- und Schutzsuchender nach Grenzübertritt soll der Nationalen Stelle erlauben, Empfehlungen zum Umgang mit vulnerablen Personen auszusprechen. Dahingehend wurde die Nationale Stelle informiert, dass Personen, bei denen nicht klar sei, ob sie einen Asyl- bzw. Schutzantrag stellen wollten oder nicht, angehalten würden, einen Fragenkatalog auszufüllen. Anhand der daraus hervorgehenden Informationen würde die Bundespolizei eine erste Bewertung durchführen und entscheiden, wie weiter verfahren werde.

Da an den besuchten Kontrollstationen keine Dokumentation vor Ort eingesehen wurde, war es bisher nicht möglich, sich ein Bild von einzelnen Vorgängen zu machen. Aus den bisher vorgelegten – primär statistischen – Dokumentationen konnte keine inhaltliche Bewertung der Verfahrensweisen anhand von Einzelfällen vollzogen werden.

Bei zukünftigen Besuchen wird die Nationale Stelle auch einzelfallbezogene Dokumentationen einsehen.

### 2.3 – Besuchstätigkeit

Am 24. Oktober 2023 besuchte die Nationale Stelle die stationären GKS bei Selb und Schirnding an der Grenze zu Tschechien. Am 9. Januar 2024 wurden zudem zwei stationäre GKS in Görlitz an der Grenze zu Polen besucht. Um einen vergleichenden Überblick zu erhalten, sind alle vier bisher besuchten stationären GKS Gegenstand dieses Berichts.

#### 2.3.1 – GKS Schirnding

Durch die Nutzung der Infrastruktur alter Grenzposten und die Hinzunahme mobiler Einrichtungen (Container, Wärmezufuhr, Licht, WCs) wirkte die GKS an der B-303, die von der Bundespolizeiinspektion Selb betrieben wird, gut organisiert. Personen werden zur weiteren Sachbearbeitung oder zwecks Ingewahrsamnahmen und Festnahmen zur nächstgelegenen 20 Minuten entfernten Dienststelle der Bundespolizeiinspektion Selb verbracht. Behelfsweise dient an der GKS ein Container als Warteraum, kurzfristiger Gewahrsamsraum oder abgetrennter Raum für Durchsuchungen mit Entkleidung. Der Container mit einem Fenster kann beheizt bzw. klimatisiert werden, ist mit einer Beleuchtung ausgestattet und es besteht die Möglichkeit, das Fenster zu verdunkeln, um das Einsehen von draußen zu verhindern. Da dieser mobile Raum nur kurzzeitig und in Ausnahmefällen der Durchführung der genannten Maßnahmen dient, erkennt die Nationale Stelle an, dass ihre gängigen Standards zu Gewahrsamsräumen dabei nicht vollumfänglich berücksichtigt werden können. Die Besuchsdelegation bewertete die Verfügbarkeit eines solchen Containers als positiv, da so die Privatsphäre von Betroffenen bestmöglich geschützt wird.

Aufenthaltsrechtliche Vorgänge werden nicht an der stationären GKS, sondern auf der Dienststelle vollzogen. Hier wird unter anderem festgestellt, ob ein Asylgesuch vorliegt oder nicht. Bei Bedarf werden Sprachmittelnde zur Dienststelle bestellt. Sofern die Bundespolizei von einem Asylgesuch ausgeht, bekommen die Personen eine Anlaufbescheinigung, um selbstständig zur nächstgelegenen Erstaufnahmeeinrichtung in Bamberg zu fahren. Personen, denen die Einreise verwehrt wird und die zum Zwecke der Zurückweisung inhaftiert werden sollen, werden in der Regel in der Abschiebehafteinrichtung in

Hof untergebracht. Die Beantragung des Haftbefehls könne laut Bundespolizei auch erfolgen, bevor festgestellt wurde, in welches Land zurückgeschoben werden soll.

Der nachträglich vorgelegten Dokumentation nach wurden in Zuständigkeit der Bundespolizeiinspektion Selb vom 16. (Beginn der stationären Grenzkontrollen) bis zum 24. Oktober 2023 (Tag des Besuchs) insgesamt 56 Ingewahrsamnahmen vollzogen, davon 51 präventiver und fünf repressiver Art. In diesem Zeitraum wurden an der GKS Schirnding zwei mutmaßliche Schleuser festgestellt und sieben geschleuste Personen identifiziert. 33 geschleuste Personen wurden zudem im Grenzgebiet mit einer Tiefe von 30 km festgestellt. 32 Personen haben der Dokumentation nach im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeiinspektion Selb ein Asylgesuch geäußert. Insgesamt wurden fünf Personen in Zuständigkeit der Bundespolizeiinspektion Selb zurückgewiesen. Zurückweisungshaft wurde im entsprechenden Zeitraum nicht beantragt.

Neben stationären Grenzkontrollen betreibt die Bundespolizeiinspektion Selb weiterhin Schleierfahndung, um im grenznahen Raum mobil zu kontrollieren. Auch besteht ein regelmäßiger Kontakt zwischen der Bundespolizei und der tschechischen Grenzpolizei.

#### 2.3.2 – GKS Selb

Die stationäre Grenzkontrollstation an der Landstraße 2179, die von der Bayerischen Grenzpolizei in Amtshilfe für die Bundespolizei betrieben wird, ist im Vergleich zur GKS in Schirnding deutlich kleiner und provisorischer eingerichtet. Da diese GKS über keine vorhandene Infrastruktur verfügt, wird sich durch Hinzunahme mobiler Einrichtungen beholfen (ein Container für die Bediensteten, ein Polizeitransporter, eine mobile Toilette und ein Lichtmast). Jedoch gab es zum Besuchszeitpunkt keinen Container, der wie bei der GKS Schirnding für Durchsuchungen mit Entkleidung genutzt werden konnte. Sofern es in Folge der Kontrollen zu weiterer Sachbearbeitung, Ingewahrsamnahmen oder Festnahmen kommt, werden Betroffene zur fünf Minuten entfernten Dienststelle der Bundespolizeiinspektion Selb verbracht.

Vom Beginn der stationären Grenzkontrollen bis zum Besuchstag wurden an der GKS Selb vier mutmaßliche Schleuser festgestellt und drei

geschleuste Personen identifiziert. Zahlen zu Ingewahrsamnahmen, Asylantragsstellungen, ggf. Zurückweisungen und Zurückweisungshaft, wurden von der Bayerischen Grenzpolizei nicht gesondert mitgeteilt, da diese Vorgänge in Zuständigkeit der Bundespolizei liegen. Neben der stationären Grenzkontrolle wird von der Bayerischen Grenzpolizei Schleierfahndung betrieben, die im grenznahen Raum mobil stattfindet.

### 2.3.3 – GKS Görlitz

Für die stationäre Grenzkontrolle an der Bundesautobahn 4 wird die genutzte Infrastruktur in Form alter Grenzposten durch die Hinzunahme mobiler Einrichtungen (Container, Wärmezufuhr, Licht, WCs) ergänzt. Für die weitere Sachbearbeitung werden Personen zur sogenannten Bearbeitungsstraße verbracht. Aufgrund der hohen Zuzugszahlen sind seit Mai 2023 provisorische Zelte mit Feldbetten dort aufgebaut.<sup>103</sup> Die Halle, in der die Bearbeitungsstraße eingerichtet ist, verfügt über mehrere Kabinen, die mit Plastikvorhängen voneinander getrennt sind. Diese dienen u.a. der Durchsuchung mit Entkleidung, der erkennungsdienstlichen Behandlung sowie Befragungen. In einem Lagerraum wurden Kleiderspenden und Equipment für Säuglinge und Kleinkinder vorgehalten. Für erkrankte Menschen wurde ein abgetrennter Aufenthaltsraum geschaffen.

Personen, die festgenommen oder in Gewahrsam genommen werden sollen, werden zum Inspektionssitz verbracht, der unmittelbar neben der Bearbeitungsstraße an der Autobahn liegt. Dort befinden sich u.a. zwei Einzelgewahrsamsräume und zwei sog. Rückführungsräume für je acht Personen.

Anders als bei den beiden besuchten Grenzkontrollstationen in Selb und Schirnding war die stationäre GKS an der BAB-4 bei Görlitz deutlich größer und besser ausgestattet. Dass diese unmittelbar am Inspektionssitz liegt, vereinfacht Prozesse und erübrigt, dass Personen von der Grenze erst zu einem weiteren Ort für die folgende Sachbearbeitung verbracht werden müssen.

Ebenfalls wurde die stationäre GKS an der Neißebrücke (Staatsstraße 125) in der Stadt Görlitz besucht, die wiederum deutlich kleiner ist

<sup>103</sup> Trotz der – zum Zeitpunkt des Besuchs – vergleichsweise niedrigen Zuzugszahlen, bleibt diese Infrastruktur erhalten, für den Fall, dass die Zahlen wieder steigen sollten.

und mehr einer mobilen Kontrollstation gleicht. Dadurch dass das Bundespolizeirevier Görlitz in fußläufiger Distanz zu dem Kontrollposten liegt, wird sichergestellt, dass zu kontrollierende Personen unter Achtung der Privatsphäre durchsucht werden können. Dort stehen zwei Gewahrsamsräume zur Einzelbelegung und ein sogenannter Rückführungsraum für bis zu zehn Personen zur Verfügung.

Zwischen dem 16. Oktober 2023 und dem 9. Januar 2024 wurden insgesamt 12 mutmaßliche Schleuser im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeiinspektion Ludwigsdorf festgestellt. Im selben Zeitraum wurden insgesamt 386 mutmaßlich geschleuste Personen festgestellt. Im Rahmen der vorübergehend wiederingeführten Grenzkontrollen wurden seit Beginn dieser Maßnahme 162 Personen in Gewahrsam genommen. Gründe hierfür waren insbesondere fehlende Ausweisdokumente oder Aufenthaltstitel und fanden sich zum Teil auch in Zusammenhang mit der Absicht unerlaubt einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu wollen. In dieser Zeit haben 551 Personen ein Asylgesuch gegenüber der Bundespolizei geäußert. Es wurden insgesamt 427 Personen im Zuständigkeitsbereich zurückgewiesen. Zurückweisungshaft wurde nicht beantragt.

### 2.4 – Feststellungen und Empfehlungen

Das folgende Kapitel liefert eine Übersicht zu den Erkenntnissen, die bei den durchgeführten Besuchen erworben wurden, und formuliert Empfehlungen der Nationalen Stelle zu der grenzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung im Kontext stationärer Binnengrenzkontrollen.

#### 2.4.1 – Bereitstellung von Informationen

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Personen, die die Absicht haben, ein Asyl- bzw. Schutzgesuch zu stellen, bei Überschreiten der Binnengrenze über jegliche aufenthaltsrechtliche Rechte und Pflichten informiert sind.

Um den Zugang zum internationalen Schutzverfahren zu gewährleisten, sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, sodass Betroffene bereits beim ersten Kontakt an der Grenze mit mehrsprachigen Hinweisblättern belehrt und über die unmittelbar anstehenden Schritte informiert werden.

#### 2.4.2 – Sprachmittlung an der Grenze

Erst bei der jeweiligen Bundespolizeiinspektion, in die Personen nach dem Aufgriff zur weiteren Sachbearbeitung gebracht werden, wird bei Bedarf eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher bestellt. Jedoch kann es dazu kommen, dass eine Sprachmittlung bereits unmittelbar an der Grenze benötigt wird.

Die Möglichkeit, eine Sprachmittlung zu jeder Zeit in Anspruch nehmen zu können, soll geprüft werden. Dies kann auch telefonisch oder mittels eines Videodolmetscherdienstes geschehen.

Hinsichtlich der stationären GKS Selb teilte das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration mit, dass eine telefonische Sprachmittlung bei Bedarf gewährleistet werden könne.

#### 2.4.3 – Erkennen von Vulnerabilitäten

Um vulnerable Personengruppen frühzeitig zu identifizieren und Betroffene bedarfsgerecht weiterzuvermitteln, sollen diese an der Grenze oder spätestens auf der nächstgelegenen Dienststelle danach befragt werden. Ziel sollen dabei die Identifizierung besonders schutzbedürftiger Personen und die anschließende Einleitung entsprechender Maßnahmenketten sein.

Die Nationale Stelle regt an, eine standardisierte Verfahrensweise zu entwickeln, um entsprechende Besonderheiten regelhaft abzufragen. Hierzu könnte beispielsweise die Entwicklung eines mehrsprachigen Fragebogens dienen.

Dahingehend teilte das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration mit, dass die Möglichkeit einer standardisierten Erhebung von Vulnerabilitäten geprüft werde.

#### 2.4.4 – Einsehbarkeit von abgetrennten Bereichen für Durchsuchungen mit Entkleidung

Wie an der GKS Selb festgestellt, werden nicht an jeder Grenzkontrollstation Container oder vergleichbare Vorrichtungen vorgehalten, um ggf. Durchsuchungen mit Entkleidung durchzuführen.

In jeder GKS sollen Vorrichtungen geschaffen werden, die nicht von Dritten einsehbar sind. Bei der Errichtung eines abgetrennten Bereichs ist ebenfalls darauf zu achten, dass die zu durchsuchende Person vor Witterung und Kälte geschützt ist.

In seiner Stellungnahme vom 28. April 2024 informierte das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration die Nationale Stelle, dass die GKS nunmehr über einen separaten beheizten Container verfüge, der u.a. zu Durchsuchung diene. Dieser sei von Dritten nicht einsehbar. Auch würden Decken vorgehalten.

#### 2.4.5 – Weiterleiten zur Erstaufnahmeeinrichtung

Auch im Rahmen von Binnengrenzkontrollen werden schutzbegehrende Drittstaatsangehörige grundsätzlich an die zuständige Erstaufnahmeeinrichtung zum Zwecke der Prüfung asylrechtlicher Belange einschließlich etwaiger Überstellungen in andere EU-Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Dublin-Verordnung weitergeleitet.

Diese Personen bekommen von der Bundespolizei eine Anlaufbescheinigung ausgestellt und sollen sich in der Regel selbstständig mit öffentlichen Verkehrsmitteln zur nächstgelegenen Erstaufnahmeeinrichtung begeben.

Sofern Anzeichen vorliegen, dass die selbstorganisierte Fahrt für Betroffene eine Überforderung darstellt, soll die Bundespolizei in Zusammenarbeit mit anderen involvierten Stellen dafür Sorge tragen, dass ein Transport zur Erstaufnahmeeinrichtung ermöglicht wird. Dies soll besonders in Betracht gezogen werden, wenn die Betroffenen besondere Vulnerabilitäten aufweisen.

#### 2.5 – Ausblick

Im Jahr 2024 wird sich die Nationale Stelle weiter mit stationären GKS befassen, um auch in diesem Bereich der grenzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung Standards formulieren zu können. Es sollen weitere Besuche folgen, um zielgerichtet Empfehlungen auszusprechen. Durch den Einblick in weitere Dokumentationen wird die Nationale Stelle zudem inhaltlich zu einzelfallbezogenen Vorgängen – z.B. der Auswertung der asylrechtlichen Erstbefragung mittels Fragenkatalog – Stellung beziehen können.



# V

## Sonstige Besuche

## I – Alten- und Pflegeheime

Die Nationale Stelle überprüft Alten- und Pflegeheime hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte und Wahrung der Menschenwürde der Bewohnerinnen und Bewohner. Da die Rechtslage für die namentliche Nennung der Einrichtungen in privater Trägerschaft allerdings weiterhin nicht eindeutig ist, wird die Wirksamkeit dieser Überprüfung gemindert.

Im Jahr 2023 besuchte die Nationale Stelle ein Pflegeheim in **Berlin**, in dem auch Menschen mit psychischen Erkrankungen untergebracht waren.

Zusätzlich nahm sie am 23. Juni 2023 an einem Treffen des Bundesweiten Facharbeitskreises Heimrecht teil. In diesem Rahmen berichtete die Nationale Stelle über ihre Tätigkeiten, Feststellungen und Empfehlungen im Bereich der Altenpflege. Im Anschluss fand eine gemeinsame Diskussion über die aktuellen Herausforderungen statt, welche dem Austausch der verschiedenen Perspektiven und der Suche nach möglichen Lösungsansätzen diene. Es wird angestrebt, die konstruktive Zusammenarbeit im Jahr 2024 fortzusetzen.<sup>104</sup>

Im Rahmen ihres Besuchs im Jahr 2023 hat die Nationale Stelle folgende Punkte besonders positiv bewertet:

- + In der Einrichtung wird eine tiergestützte Therapie angeboten. Sie wird bei Menschen mit psychischen Erkrankungen oder Demenz zur Förderung der Kommunikation und der sozialen Interaktion eingesetzt. Sie kann helfen Verantwortung zu übernehmen, Ängste zu überwinden und beruhigend oder auch aktivierend auf die Betroffenen wirken.
- + Die Einrichtung ist von einem weitläufigen und umfassend barrierefrei gestalteten Gelände umgeben, in dem die Bewohnerinnen und Bewohner die Möglichkeit haben, sich ungehindert zu bewegen.

Der besuchten Einrichtung wurden im Wesentlichen Empfehlungen zu folgenden Punkten gegeben:

<sup>104</sup> Ein Austauschtreffen mit der Hessischen Betreuungs- und Pflegeaufsicht (Amt für Versorgung und Soziales) fand im Januar 2024 statt.

### I.1 – Baulicher Zustand

Die Gebäude der Einrichtung befanden sich in einem stark renovierungsbedürftigen Zustand. Mehrere Bereiche wiesen deutliche Abnutzungsspuren auf. Selbst in den bereits renovierten Bereichen der Einrichtung wurde der Krankenhauscharakter nicht aufgebrochen. Auch die Einzelzimmerappartements – ein solches Angebot ist grundsätzlich zu begrüßen – wirkten verwohnt bis baufällig.

In Alten- und Pflegeheimen soll darauf geachtet werden, dass bauliche Mängel beseitigt und eine wohnliche und einladende Atmosphäre für die Bewohnerinnen und Bewohner geschaffen wird.

Materielle Bedingungen beeinflussen zudem die therapeutische Umgebung; dazu gehört auch der Erhaltungszustand der Wohnräume.<sup>105</sup>

In ihrer Stellungnahme vom 28. Mai 2023 erläuterte die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege, dass die Berliner Wohnenteilhabe-Bauverordnung (WTG-BauV) keine Regelungen zum Abnutzungsgrad der Gebäude enthalte. Aus einer gewissen Abnutzung von Gebäuden bzw. Gebäudeteilen lasse sich daher grundsätzlich kein Mangel im Sinne der WTG-BauV ableiten, solange deren Gebrauchstauglichkeit bzw. die Funktion erhalten bleibe.

Die Würde des Menschen zu achten bedeutet auch, einen angemessenen Lebensraum zu bieten, der die Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner berücksichtigt. Angesichts der eingeschränkten Selbstbestimmung in einem Heim ist es wesentlich, Heimplätzen einen Wohncharakter zu verschaffen.<sup>106</sup>

Daher ist die alleinige Betrachtung der baulichen Substanz gemäß den Richtlinien der WTG-BauV ohne eine hinreichende Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner des Pflegeheims nicht ausreichend. Ein Renovierungsbedarf und die wohnliche Gestaltung des Pflegeheims sind nach Artikel 3 lit. a der UN-Behindertenrechtskonvention und § 1 Abs. 1 des Berliner Wohnteilhabegesetzes bzw.

<sup>105</sup> Vgl. CPT/Inf (2022) 18, Rn. 111.

<sup>106</sup> Vgl. Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Drucksache 14/5130, Teil 2, S. 129, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/3-altenbericht--95592> (abgerufen am 27.05.2024).

an der darin verankerten Gewährleistung der Würde des Menschen auszurichten.

In einem erneuten Schreiben wies die **Berliner** Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege darauf hin, dass seit dem Besuch der Nationalen Stelle einige Renovierungs- und Ausbesserungsarbeiten vorgenommen worden seien.<sup>107</sup>

### 1.2 – Beschwerdemanagement

Das Pflegeheim verfügte über einen Beschwerdebrieffkasten, welcher sich allerdings im Eingangsbereich der Einrichtung befand und somit schwer zugänglich für Bewohnerinnen und Bewohner war, die geschlossen untergebracht sind.

Um die Möglichkeit zu gewährleisten, anonym Beschwerden abzugeben, sollen Beschwerdebrieffkästen für alle Bewohnerinnen und Bewohner zugänglich sein, auch für diejenigen, die geschlossen untergebracht sind.

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege teilte der Nationalen Stelle in der o.g. Stellungnahme mit, dass Beschwerde- und Vorschlagsbrieffkästen in allen Wohnbereichen angebracht worden seien.

### 1.3 – Personalsituation

Bei der Durchsicht der vom Pflegeheim angeforderten Unterlagen fiel eine ungewöhnlich hohe Anzahl an Überlastungsanzeigen im letzten Quartal des Jahres 2022 auf. In insgesamt elf Überlastungsanzeigen wurde mitgeteilt, dass die Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner nicht in ausreichendem Maß gewährleistet werden könne.

Um eine adäquate Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner sicherzustellen, ist erforderlich, dass ausreichend geschultes Fachpersonal eingesetzt wird, insbesondere aufgrund der besonderen Bedürfnisse, den unterschiedlichen Krankheitsbildern und den daraus resultierenden Pflegeerfordernissen.

In der Stellungnahme der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege wurde mitgeteilt, dass eine Überprüfung der Personalausstattung nach Maßgabe der Anforderungen der Wohnteilhabe-Personalverordnung (WTG-PersV) und des SGB XI-Landesrahmenvertrages

durchgeführt worden sei, diese aber keine Beanstandungen ergeben habe.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist entscheidend, dass die Personalsituation eine adäquate Pflege und Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner sicherstellt und gleichzeitig eine zu hohe Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden verhindert.

Hierfür ist nicht nur die Anzahl der Mitarbeitenden, sondern auch deren fachliche Qualifikation sowie die Kontinuität in der Betreuung der Betroffenen zu überprüfen. Schließlich lassen die Inhalte der Überlastungsanzeigen vermuten, dass in einigen Fällen eine adäquate und sichere Pflege zu verschiedenen Zeitpunkten nicht möglich gewesen ist. So habe in einzelnen Wohnbereichen nachts wiederholt kein Personal für die Betreuung und Pflege der Bewohnerinnen und Bewohner zur Verfügung gestanden. Kontrollgänge und notwendige pflegerische Tätigkeiten seien nicht durchgeführt worden, des Weiteren sei es aufgrund des Personalmangels bzw. durch den Einsatz von unzureichend ausgebildetem Personal zu Stürzen, Unfällen und auch Notfällen gekommen.

Unabhängig davon, ob die Inhalte der Überlastungsanzeigen auf die Situation in der Einrichtung immer vollständig zutreffen, zeigen sie doch, dass sich die Mitarbeitenden deutlich überlastet fühlen.

Um solche Situationen erkennen und diesen rechtzeitig entgegenwirken zu können, erachtet es die Nationale Stelle als wesentlich, dass die Heimaufsicht bei der Überprüfung von Pflegeeinrichtungen proaktiv nach Überlastungsanzeigen fragt und diese einsieht.

In ihrem erneuten Schreiben teilte die **Berliner** Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege mit, dass die Empfehlung, Überlastungsanzeigen aktiv ins Prüfgeschehen einzubeziehen, im Einzelfall aufgegriffen und die Mitarbeitenden der Heimaufsicht diesbezüglich sensibilisiert werden sollen. Eine regelhafte und proaktive Einsichtnahme von Überlastungsanzeigen werde nicht in Betracht gezogen. Damit ein solches Verfahren eingeleitet werde, müssten erst Hinweise zu Defiziten in der Versorgung vorliegen, die den Verdacht begründen, dass die gesetzlichen Mindestanforderungen zur Personalausstattung oder zur Versorgungsqualität nicht eingehalten wurden.

<sup>107</sup> 05.03.2024.

## 2 – Bundes- und Landespolizei

Die Nationale Stelle besuchte im Jahr 2023 sieben Polizeidienststellen der Bundes- und der Landespolizei, darunter die Polizeiinspektionen Hannover (**Niedersachsen**) und Sulzbach (**Saarland**), die **Bundespolizeiinspektionen** Berlin-Ostbahnhof und Frankfurt am Main Hauptbahnhof sowie die **Bundespolizeireviere** Berlin-Lichtenberg, Göttingen und Weiden in der Oberpfalz.

Im Rahmen dieser Besuche hat die Nationale Stelle u.a. Folgendes positiv bewertet:

- + Die räumlichen Gegebenheiten des Gewahrsamsbereichs in Sulzbach (**Saarland**) und Weiden in der Oberpfalz (**BPOL**) entsprechen den Standards der Nationalen Stelle. Der ebenerdige Zugang ermöglicht, das Verletzungsrisiko so gering wie möglich zu halten. Die Gewahrsamsräume verfügen über Fenster, durch die der Zugang zu frischer Luft ermöglicht wird, und sind mit einer dimmbaren Beleuchtung ausgestattet, wodurch die Möglichkeit zu schlafen gewährleistet, der Verletzungsgefahr bei Dunkelheit vorgebeugt sowie der betroffenen Person die Orientierung im Raum ermöglicht wird.
- + Die **Bundespolizeireviere** Göttingen und Weiden in der Oberpfalz sowie die Polizeiinspektion Sulzbach (**Saarland**) haben Zugriff auf finanzielle Mittel (sog. Handkasse), die es ermöglichen, die notwendige Versorgung der in Gewahrsam genommenen Personen (Verpflegung) zu gewährleisten, ohne dass die Bediensteten dabei in Vorleistung treten müssen.

- + Das Saarländische Ministerium für Inneres, Bauen und Sport gab im Nachgang zum Besuch der Polizeiinspektion Sulzbach (**Saarland**) bekannt, Kopfunterlagen zur Ausstattung aller Polizeigewahrsamsstandorte des Bundeslandes bestellt zu haben.
- + In den Dienststellen Berlin-Lichtenberg, Frankfurt Hauptbahnhof, Göttingen und Weiden in der Oberpfalz (**BPOL**) sowie in der Polizeiinspektion Hannover (**Niedersachsen**) wurden die im Zusammenhang mit dem Gewahrsam stehenden Informationen vollständig und nachvollziehbar dokumentiert und die Einträge namentlich abgezeichnet. Eine solche Dokumentation dient der Vergegenwärtigung der Vorkommnisse und gewährleistet eine Überprüfbarkeit der damit verbundenen Grundrechtseingriffe.
- + Die Nationale Stelle begrüßt ausdrücklich, dass ihre Empfehlung, grundlegende Hygieneartikel in allen Dienststellen der **Bundespolizei** vorzuhalten und bei Bedarf auszuhandigen, von dem Bundespolizeipräsidium aufgegriffen und umgesetzt wurde. So wird den in Gewahrsam genommenen Personen ein Mindestmaß an persönlicher Hygiene ermöglicht.

Den besuchten Dienststellen wurden im Wesentlichen Empfehlungen zu folgenden Themen gegeben:

### 2.1 – Ausstattung der Gewahrsamsräume

Die Gewahrsamsräume in den **Bundespolizeiinspektionen** Berlin-Ostbahnhof und Frankfurt Hauptbahnhof sowie den **Bundespolizeireviere** Berlin-Lichtenberg und Göttingen verfügen über keine Fenster, was einen Zugang zum Tageslicht und zu einer natürlichen Belüftung verhindert.

Auch bei kurzer Unterbringung im Gewahrsam soll natürlicher Lichteinfall vorhanden sein.

Ab einer Unterbringungsdauer von mehr als 24 Stunden soll die Möglichkeit geschaffen werden, ungehindert nach draußen zu sehen. Den Betroffenen soll zudem eine angemessene Bewegung im Freien angeboten werden.

Des Weiteren konnte das Licht in den Gewahrsamsräumen des **Bundespolizeireviere** Berlin-Lichtenberg lediglich an- oder ausgeschaltet werden.

Gewahrsamsräume sollen mit einer dimmbaren Beleuchtung ausgestattet werden, um einerseits Schlaf zu ermöglichen und andererseits der Verletzungsgefahr bei Dunkelheit vorzubeugen sowie die Orientierung im Raum zu erleichtern.

In den kameraüberwachten Gewahrsamsräumen der Polizeiinspektion Sulzbach (Saarland) waren keine Sitzmöglichkeiten in einer allgemein üblichen Sitzhöhe vorhanden. Diese sind lediglich mit auf dem Boden liegenden Matratzen ausgestattet. Bei einer Unterbringungsdauer von mehreren Stunden ist ein Verweilen im Stehen oder am Boden sitzend menschenunwürdig.

In Gewahrsam genommenen Personen soll ermöglicht werden, eine normale Sitzposition einzunehmen.

Die Nationale Stelle beobachtete in anderen Einrichtungen den Einsatz von Sitzgelegenheiten aus Schaumstoff oder auch von sogenannten herausfordernden Möbeln, die robust und ohne scharfe Kanten sind.

## 2.2 – Einsicht in den Toilettenbereich

Die Privat- und Intimsphäre der in Gewahrsam genommenen Personen ist zu wahren. Es ist auf jeden Fall sicherzustellen, dass Betroffene nicht bei der Toilettennutzung beobachtet werden.

Bereits das Bewusstsein, um eine jederzeit mögliche Beobachtung durch Dritte, kann eine starke seelische Belastung bewirken.<sup>108</sup>

In dem **Bundespolizeivier** Weiden in der Oberpfalz befindet sich die Toilette offen im Raum und war durch einen Türspion vollständig einsehbar. Ebenso war der Sanitärbereich im Gewahrsam des **Bundespolizeiviers** Berlin-Lichtenberg durch einen Türspion einsehbar.

Die Argumentation, die Nutzung des Türspions sei zur Eigensicherung unbedingt notwendig, ist nicht nachvollziehbar. So wird bei Umbauarbeiten regelmäßig auf einen Türspion im Toilettenbereich verzichtet.<sup>109</sup> Ein Eintreten der angeführten Sicherheitsbedenken ist den eingesehen Unterlagen zufolge nicht vorgekommen.

<sup>108</sup> Bundesgerichtshof, Urteil vom 08.05.1991, Az.: 5 AR Völlz 39/90.

<sup>109</sup> Dies ist u.a. der Fall in der Bundespolizeiinspektion Berlin-Ostbahnhof.

## 2.3 – Fixierung

In der Polizeiinspektion Hannover (Niedersachsen) können Personen in zwei Räumen fixiert werden. Hierzu befinden sich am Fliesenboden Metallstangen, an denen die Fixiergurte angebracht werden. Die Betroffenen werden somit am Boden fixiert, was ihnen ein unnötiges Gefühl der Hilflosigkeit und des Ausgeliefertseins vermittelt. Im Jahr 2022 kam es dort zu knapp 100 Fixierungen oder fixierungsähnlichen Fesselungen.

Hierzu werden zwar Bandagensysteme der Firma Segufix verwendet, diese werden allerdings nicht immer sachgerecht genutzt. So werden bei sogenannten fixierungsähnlichen Fesselungen nur die Arme oder Beine mittels eines Bandagensystems gefesselt.

Diese Verfahrensweise erhöht die Gefahr des Eintritts erheblicher Gesundheitsschäden für die Betroffenen und ist umgehend abzustellen.

Darüber hinaus wurden die verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht eingehalten: Die fixierten Personen wurden von Polizeibediensteten überwacht, nur in wenigen Fällen wurde eine Ärztin oder ein Arzt hinzugezogen und eine richterliche Genehmigung für die Maßnahme wurde in keinem Fall eingeholt.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen sind durch die besonderen Gesundheitsgefahren begründet,<sup>110</sup> die mit einer Fixierung einhergehen, und müssen deshalb an allen Orten der Freiheitsentziehung gelten. Da die inhaltlichen Mindestanforderungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 24. Juli 2018 im Rahmen des Polizeigewahrsams nicht umsetzbar sind – u.a. steht kein entsprechendes Personal zur Verfügung, um eine Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal zu gewährleisten –, empfiehlt die Nationale Stelle seit dem Jahr 2015, im Polizeigewahrsam keine Fixierungen durchzuführen. Auch der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) forderte die Bundesrepublik Deutschland wiederholt dazu auf, auf Fixierungen im polizeilichen Bereich vollständig zu verzichten.<sup>111</sup>

<sup>110</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 83.

<sup>111</sup> Vgl. CPT/Inf(2017)13, Rn. 33, <https://rm.coe.int/168071803c> (abgerufen am 27.05.2023); CPT/Inf(2022)18, Rn. 26.

Des Weiteren müssen für solche Maßnahmen richterliche Genehmigungen eingeholt werden.

Dementsprechend fixieren sowohl die **Bundspolizei** als auch die Landespolizeien in **Baden-Württemberg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein** und **Thüringen** nicht. Personen, die nach Ansicht der Polizei fixiert werden müssten, werden dort in psychiatrische Kliniken überstellt.

Auf Fixierungen ist im Polizeigewahrsam vollständig zu verzichten.

#### 2.4 – Größe der Gewahrsamsräume

Ein Einzelgewahrsamsraum soll über eine Grundfläche von mindestens 4,5 qm verfügen, wobei der Abstand zwischen den gegenüberliegenden Wänden mindestens 2 m betragen muss.

Die Polizeiinspektion Hannover (**Niedersachsen**) verfügte über verschiedene Gewahrsamsräume unterschiedlicher Größe. Die kleinsten Gewahrsamsräume waren nur 4,57 qm groß. Der Abstand zwischen den gegenüberliegenden Wänden betrug in der Tiefe 3,54 m und in der Breite 1,29 m, es handelte sich um sogenannte Schlauchzellen.

Im Polizeigewahrsam muss eine menschenwürdige Unterbringung gewährleistet sein. Gewahrsamsräume, die die o.g. Mindestvoraussetzungen nicht erfüllen, dürfen nicht verwendet werden.

#### 2.5 – Langzeitgewahrsam

Personen im Langzeitgewahrsam sollen sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden. Zudem müssen sie die Gelegenheit erhalten, sich mindestens eine Stunde im Freien zu bewegen.

In der Polizeiinspektion Hannover (**Niedersachsen**) wird Langzeitgewahrsam durchgeführt – von Januar 2022 bis Oktober 2023 in insgesamt 54 Fällen.

§ 21 des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (NPOG) lässt Ingewahrsamnahmen für eine Dauer von bis zu 21 Tagen zu. Dass die sich in Langzeitgewahrsam befindenden Personen in der Polizeiinspektion Hannover –

laut Aussage der Bediensteten vor Ort – einzig die Bibel oder den Koran zur Beschäftigung erhalten und sich täglich lediglich 45 Minuten im Freien bewegen dürfen, ist nicht annehmbar.<sup>112</sup>

In der Stellungnahme des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport wurde angegeben, dass den Personen im Langzeitgewahrsam täglich ein Aufenthalt im Freien für eine Stunde gewährt werde. Die tatsächliche Nutzungsdauer könne nach Veranlassung bzw. auf Wunsch der betroffenen Person (z.B. aufgrund der Witterungsverhältnisse) nach unten abweichen.

#### 2.6 – Zugang zum Gewahrsam

Es ist dringend erforderlich, einen gesicherten Zugang zum Gewahrsam zu schaffen.

Der Zugang zu den Gewahrsamsräumen der Polizeiinspektion Hannover (**Niedersachsen**) erfolgt ausschließlich über eine Treppe. Auch der Gewahrsam des **Bundespolizeireviere** Berlin-Lichtenberg ist nicht ebenerdig.

Diese baulichen Gegebenheiten können zu gefährlichen Situationen für die in Gewahrsam genommenen Personen und die Bediensteten führen. Das Verbringen erregter Personen über eine Treppe birgt ein höheres Verletzungsrisiko.

<sup>112</sup> Vgl. CPT/Inf (2022) 18, Rn. 25.

### 3 – Justizvollzug

Im Jahr 2023 besuchte die Nationale Stelle 17 Justizvollzugsanstalten (JVA)<sup>113</sup> in **Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland** und **Sachsen** sowie die Justizvollzugskrankenhäuser (JVK) in **Berlin** (Plötzensee) und **Sachsen** (Leipzig).

Bei den Besuchen der Jugendanstalt (JA) Hameln in **Niedersachsen** und den JVAen Leipzig mit Krankenhaus<sup>114</sup> (**Sachsen**) und Moabit (**Berlin**) handelte es sich um erneute bzw. Folgebesuche, die u.a. der Feststellung dienten, inwieweit vorhergehende Empfehlungen umgesetzt worden sind.

Das folgende Kapitel liefert eine Übersicht zu den Erkenntnissen, die bei den im Jahr 2023 durchgeführten Besuchen erworben wurden. Anschließend folgt eine Zusammenfassung zu den besuchten Justizvollzugskrankenhäusern sowie ein Ausblick auf die geplanten Aktivitäten der Nationalen Stelle und dem damit verbundenen Fokus auf die psychiatrische Versorgung von Gefangenen im Justizvollzug im Jahr 2024.

#### Feststellungen und Empfehlungen

Im Rahmen ihrer Besuche hat die Nationale Stelle immer wieder Entwicklungen beobachten können, die verdeutlichen, dass mit identischen Themen und Problembereichen bundesweit unterschiedlich umgegangen wird. So werden auch in Justizvollzugsanstalten immer mehr Maßnahmen ergriffen, um die Achtung der Menschenwürde zu verbessern.

Befremdlich ist für die Nationale Stelle immer wieder, dass solche positiven Entwicklungen in anderen Bundesländern aus Sicherheitsaspekten als gänzlich undenkbar betrachtet werden. Während beispielsweise der Einsatz robuster Möbel oder Sitzwürfel in den besonders gesicherten Hafträumen in **Nordrhein-Westfalen** und dem **Saarland** zum Teil gängige Praxis ist, wird die Ermöglichung, eine normale Sitzposition einzunehmen, in **Baden-Württemberg** sowie in

**Sachsen** aus Sicherheitsaspekten ausgeschlossen.

Bundesweit hat die Nationale Stelle u.a. folgende Punkte positiv bewertet:

- + Viele JVAen bieten bei Drogenkontrollen mittlerweile Alternativen zur Urinabgabe unter Beobachtung an. Auf diese Weise wird die Intimsphäre der betroffenen Gefangenen geschont.
- + Bundesweit sind immer mehr Kameras mit einer Verpixelung des Toilettenbereichs im besonders gesicherten Haftraum ausgestattet. Die Privatsphäre der dort untergebrachten Gefangenen wird somit verstärkt geschützt. Auch wurde in mehreren besuchten Anstalten gänzlich auf eine Kameraüberwachung der besonders gesicherten Hafträume verzichtet. Diese wird durch eine persönliche Überwachung der betroffenen Gefangenen ersetzt.
- + Die Nationale Stelle wurde im Verlauf des Jahres 2023 sowie auch im Jahr zuvor über mehrere in verschiedenen Bundesländern stattfindende Modellversuche zur Erprobung von Sitzgelegenheiten im besonders gesicherten Haftraum in Kenntnis gesetzt. Teilweise konnten diese bereits positiv abgeschlossen werden und gehören fortan zur Standardausstattung des besonders gesicherten Haftraums.<sup>115</sup> Auf diese Weise wird den dort untergebrachten Gefangenen ermöglicht, eine normale Sitzposition einzunehmen.

Bei den durchgeführten Besuchen ergaben sich auch im Jahr 2023 strukturelle und anhaltende Probleme, die in einer Vielzahl der besuchten JVAen beobachtet wurden. Zudem erfasste die Nationale Stelle bedeutende Unterschiede in der Umsetzung der von ihr entwickelten Standards und Empfehlungen, welche im Rahmen vergleichender Betrachtungen herausgestellt werden sollen.

In diesem Zusammenhang wurden den besuchten JVAen im Wesentlichen Empfehlungen zu folgenden Themen gegeben:

<sup>113</sup> Es handelte sich um die JVAen Aachen, Billwerder, Bochum, Butzbach, Dortmund, Freiburg, Hameln (Jugend), Heilbronn, Heimsheim, Kleve, Leipzig mit Krankenhaus, Moabit, Plötzensee, Saarbrücken, Ulm, Wuppertal-Vohwinkel und Zwickau.

<sup>114</sup> Gleiches trifft auch auf das an die JVA Leipzig angeschlossene JVK zu.

<sup>115</sup> Siehe auch dazu Punkt 3.1.2.

### 3.1 – Besondere Sicherungsmaßnahmen

#### 3.1.1 – Absonderung

Als Absonderung wird die vollständige Isolierung von allen Mitgefangenen verstanden.<sup>116</sup> Wird eine solche Maßnahme über mehr als 24 Stunden vollzogen, handelt es sich um eine unausgesetzte Absonderung (Einzelhaft),<sup>117</sup> die nur dann durchgeführt werden darf, wenn sie unerlässlich ist, d.h. wenn sie nicht durch andere mildere Mittel ersetzt werden kann, zu welchen eine angemessene psychiatrische Versorgung zählen sollte.<sup>118</sup>

Eine Absonderung in unausgesetzter Form geht mit einer außerordentlichen Belastung für die betroffenen Gefangenen einher.<sup>119</sup> In diesem Rahmen verfügen die Gefangenen häufig lediglich über die Gelegenheit eines einstündigen Hofgangs täglich und müssen die übrigen 23 Stunden in den jeweiligen Haft- bzw. Absonderungsräumen verbringen. Der CPT betont, dass eine solche Vollzugsform schädliche Auswirkungen auf die psychische und somatische Gesundheit der betroffenen Personen haben und unter bestimmten Umständen eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung darstellen kann.<sup>120</sup>

Nach Ansicht des Kammergerichts Berlin können Einschlusszeiten von 23 Stunden täglich einen Verstoß gegen die Menschenwürde

darstellen.<sup>121</sup>

Eine Absonderung ist so kurz wie möglich zu halten. Es sollen Maßnahmen ergriffen werden, die zur Reduzierung der Zeitdauer dienen und somit den negativen Auswirkungen auf die psychische und physische Gesundheit der Betroffenen entgegenwirken können.

Bei den Besuchen mehrerer JVAen in **Baden-Württemberg**, einer JVA in **Nordrhein-Westfalen** (Wuppertal-Vohwinkel) sowie einer JVA im **Saarland** (Saarbrücken) und der damit verbundenen Einsicht in die Dokumentationen fielen der Nationalen Stelle unausgesetzte Absonderungen auf, die über mehrere Wochen und Monate andauerten.<sup>122</sup>

Derart lange Absonderungen ohne verstärkte Bemühungen, diese zu vermeiden, sind menschenrechtlich nicht vertretbar. Um die negativen Auswirkungen auf die psychische und physische Gesundheit der Betroffenen abzumildern, soll abgesonderten Gefangenen ausreichend Gelegenheit zu Kontakt zu anderen Personen und zu sinnvoller Betätigung gegeben werden. Auch sind Betroffene regelmäßig psychiatrisch oder psychologisch zu betreuen. Dies soll in einem angemessenen und vertraulichen Rahmen stattfinden.

#### 3.1.2 – Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum

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>116</sup> Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 2021, 5. Auflage, § 88 StVollzG, Rn. 6: Hierbei wird zwischen einer vorübergehenden Absonderung (§ 88 Abs. 2, Nr. 3 StVollzG) und einer dauernden Absonderung im Sinne der Einzelhaft oder unausgesetzten Absonderung (§ 89 StVollzG) unterschieden.

<sup>117</sup> § 89 Abs. 1 StVollzG; Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 2021, 5. Auflage, § 89 StVollzG, Rn. 1.

<sup>118</sup> Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 2021, 5. Auflage, § 89 StVollzG, Rn. 2: „Unerlässlich ist die Einzelhaft nur dann, wenn sie nicht durch andere Maßnahmen ersetzt werden kann; die Anstalt hat daher zunächst alle sonstigen Mittel einzusetzen, um der unausgesetzten Absonderung vorzubeugen oder ihre Notwendigkeit zu beheben; dazu werden insbesondere ärztlich-psychiatrische Maßnahmen geeignet sein“.

<sup>119</sup> Vgl. bereits Jahresbericht 2010/2011 der Nationalen Stelle; siehe auch Feest/Lesting/Lindemann, Strafvollzugsgesetze Kommentar, 8. Auflage, 2021, II § 78 29, S. 684.

<sup>120</sup> CPT/Inf (2022) 18, Rn. 53.

<sup>121</sup> Berliner Kammergericht, Urteil vom 17.02.2015, Az.: 9 U 129/13, Rn. 38: „Der Einschluss von 23 Stunden ohne Ausbildungs- oder Arbeitsmöglichkeiten, ohne Gruppenangebote im weiteren Sinne und ohne jeden sozialen Austausch widerspricht diesen Vollzugszielen in eklatanter Weise und verhindert jede Form der Resozialisierung. Ein Vollzug von Haft ohne klare Orientierung an diesem Vollzugsziel der Resozialisierung aber regrediert zur bloßen Verwahrung, verletzt den Gefangenen in seiner Menschenwürde und macht ihn zum Objekt staatlichen Handelns“.

<sup>122</sup> Die längste beobachtete, unausgesetzte Absonderung im Jahr 2023 betrug 330 Tage und fand in der JVA Heilbronn (Baden-Württemberg) statt.

### 3.1.2.1 – Dauer

Erstreckt sich eine Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum über einen längeren Zeitraum, bestehen erhebliche Zweifel, ob diese in Anbetracht der langen Dauer verhältnismäßig sein kann. Insbesondere steht diese Vorgehensweise im Kontrast zur Begründung der Maßnahme, welche sich auf den „akuten Zustand“<sup>123</sup> der betroffenen Person und die damit verbundene Gefahr von Selbstverletzung, Suizid oder Gewalttätigkeiten stützt. In den Fällen, in denen ein solcher Akutzustand andauert, sind Maßnahmen zu ergreifen, die diesem entgegenwirken; u.a. ist der psychiatrische Dienst beizuziehen.

Eine Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum über eine nicht nur kurzfristige Dauer ist jedenfalls dann unzulässig, wenn die Ausstattung der Räume die Menschenwürde beeinträchtigt.

Die Nationale Stelle stellte mit Besorgnis fest, dass einige Gefangene über mehrere Wochen bis zu 24 Stunden täglich in besonders gesicherten Hafträumen untergebracht wurden. Dies war u.a. in einer JVA in **Nordrhein-Westfalen** (Wuppertal-Vohwinkel) der Fall, in der eine Person für eine Dauer von 14 Tagen im besonders gesicherten Haftraum untergebracht worden war sowie in einer Anstalt in **Baden-Württemberg** (Freiburg), in der die Dauer der dortigen Unterbringung 16 Tage andauerte.

Lange Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum standen regelmäßig im Zusammenhang mit unbehandelten psychischen Störungen und Erkrankungen. Vermehrt wurde auch die Äußerung von Suizidgedanken als Begründung angegeben.

Einige der im Jahr 2023 besuchten JVAen haben in diesem Zusammenhang Konzepte entwickelt, um der steigenden Anzahl an Absonderungen aufgrund psychischer Erkrankungen entgegenzuwirken, welche von der Nationalen Stelle in ihren Besuchsberichten positiv vermerkt wurden.

Positiv hervorzuheben ist z.B. die Ausstattung des sogenannten Suizidpräventionsraums der JVA Leipzig mit Krankenhaus (**Sachsen**), welche die Nationale Stelle im Jahr 2023 zum zweiten

<sup>123</sup> Feest/Lesting/Lindemann, Strafvollzugsgesetze Kommentar, 8. Auflage, 2021, II § 78 42, S. 688.

Mal besuchte.<sup>124</sup> Eine dortige Unterbringung ist stets mit einem Behandlungsangebot verbunden und beruht nicht allein auf dem Unterbinden der Selbstgefährdung. Seitdem dieser Raum genutzt wird, konnte eine deutliche Reduzierung der Anzahl wie auch der Dauer der Unterbringungen in den besonders gesicherten Hafträumen der JVA Leipzig vermerkt werden. Auch war die jährliche Anzahl an Unterbringungen in Relation zur Größe der Haftanstalt deutlich geringer als in anderen im selben Jahr besuchten Anstalten.<sup>125</sup>

### 3.1.2.2 – Unterbringungsbedingungen

#### Einsicht in den Toilettenbereich

Eine Unterbringung mit permanenter Kameraüberwachung stellt einen erheblichen Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen dar;<sup>126</sup> die Beobachtung einer Person während der Benutzung der Toilette stellt zudem einen schweren Eingriff in deren Persönlichkeitsrechte dar.<sup>127</sup>

Eine Kameraüberwachung soll nur dann erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Personen unerlässlich ist. Hierbei sollen die Überwachungskameras so angebracht sein, dass der Toilettenbereich nicht oder lediglich abgeklebt oder verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird. Allenfalls bei einer Unterbringung aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene Entscheidung denkbar, einen Haftraum temporär ohne Einschränkung zu überwachen.

+ Besuchte besonders gesicherte Hafträume von JVAen in **Baden-Württemberg** (Heimsheim), **Berlin** (Moabit), **Hamburg** (Billwerder), **Hessen** (Butzbach) und im **Saarland** (Saarbrücken) besaßen Kameras mit einer Verpixelung des Toilettenbereichs.

<sup>124</sup> Bericht der Nationalen Stelle über den Besuch der JVA Leipzig mit Krankenhaus am 18.05.2018.

<sup>125</sup> Stand 07.09.2023.

<sup>126</sup> BVerfG, Beschluss vom 18.03.2015, Az.: 2 BvR 1111/13, Rn. 32.

<sup>127</sup> So wird durch eine Beobachtung des Toilettengangs das Schamgefühl der Betroffenen in besonderer Weise beeinträchtigt. Vgl. u.a. LG Regensburg, Beschluss vom 20.01.2022, Az.: SR StVK 245/21, Rn.: 22: „Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist für die Vollzugsbeamten besondere Sensibilität geboten, wenn Maßnahmen durchgeführt werden, während Gefangene die Toilette benutzen. Denn hier wird regelmäßig die durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Intimsphäre beeinträchtigt.“

In **Berlin**,<sup>128</sup> **Hessen**,<sup>129</sup> **Mecklenburg-Vorpommern**,<sup>130</sup> **Niedersachsen**,<sup>131</sup> **Rheinland-Pfalz**,<sup>132</sup> **Sachsen**,<sup>133</sup> **Sachsen-Anhalt**,<sup>134</sup> **Thüringen**<sup>135</sup> und im **Saarland**<sup>136</sup> ist dies auch gesetzlich verankert.

- + Auf eine Kameraüberwachung der Räume in besuchten Anstalten in **Sachsen** und **Baden-Württemberg** (Heilbronn und Ulm) wurde gänzlich verzichtet.<sup>137</sup>

Im Gegensatz dazu stehen eine besuchte Anstalt in **Baden-Württemberg** (Freiburg) sowie sämtliche im Jahr 2023 besuchte JVAen in **Nordrhein-Westfalen**, bei denen der Toilettenbereich weiterhin unverpixelt auf den Überwachungsmonitoren dargestellt wird. Mittlerweile besitzen dort zwar nahezu alle kameraüberwachten Schlichtzellen<sup>138</sup> eine Verpixelung des Toilettenbereichs, eine solche in den besonders gesicherten Hafträumen wird jedoch weiterhin vom Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** aus Aspekten der Sicherheit entschieden abgelehnt. Dies ist vor dem Hintergrund des bundesweiten Vergleichs – insbesondere gemäß den Erfahrungen der Einrichtungen, in denen die Empfehlungen der Nationalen Stelle umgesetzt wurden –, nicht nachvollziehbar.

<sup>128</sup> § 23 Abs. 3 des Berliner Justizvollzugsdatenschutzgesetzes.

<sup>129</sup> § 37 Abs. 4.5 Verwaltungsvorschriften zu den Hessischen Vollzugsgesetzen.

<sup>130</sup> § 25 Abs. 7 des Justizvollzugsdatenschutzgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>131</sup> § 81a Abs. 2 des Niedersächsischen Justizvollzugsdatenschutzgesetzes.

<sup>132</sup> § 32 Abs. 4 des Justizvollzugsdatenschutzgesetzes des Landes Rheinland-Pfalz.

<sup>133</sup> § 34 Abs. 3 des Sächsischen Justizvollzugsdatenschutzgesetzes.

<sup>134</sup> § 144 Abs. 4 Justizvollzugsgesetzbuch Sachsen-Anhalt.

<sup>135</sup> § 33 Abs. 3 des Thüringer Justizvollzugsdatenschutzgesetzes.

<sup>136</sup> § 32 Abs. 4 Nr. 1 des Saarländischen Justizvollzugsdatenschutzgesetzes.

<sup>137</sup> Die Nationale Stelle möchte in diesem Zusammenhang betonen, dass eine engmaschige Betreuung der bzw. des betroffenen Gefangenen gewährleistet werden soll.

<sup>138</sup> Kameraüberwachter Raum mit an der Wand oder am Boden festgeschraubter Möblierung. Die dortige Unterbringung ist in der Regel mit einem täglichen 23-stündigen Einschluss verbunden.

## Kopfunterlage und Decke

In besonders gesicherten Hafträumen ist darauf zu achten, dass die Ausstattung der Räume die Menschenwürde nicht beeinträchtigt. Sie sollen grundsätzlich mit einer Matratze, einer Decke und einer Kopfunterlage ausgestattet sein.

In den im Jahr 2023 besuchten JVAen in **Baden-Württemberg**, **Berlin**, **Hamburg**, **Hessen**, **Nordrhein-Westfalen**, **Saarland** und **Sachsen** sowie in der JA in **Niedersachsen**, erhielten im besonders gesicherten Haftraum untergebrachte Gefangene keine Kopfunterlage. In **Sachsen** (JVA Leipzig mit Krankenhaus) bekamen die Betroffenen zudem auch keine Decke. Eine plausible Begründung dieser Maßnahme konnte der Nationalen Stelle bisher nicht aufgezeigt werden.

Das **Niedersächsische** Justizministerium teilte im Rahmen der Stellungnahme zum Besuchsbericht der JA Hameln<sup>139</sup> mit, dass die Anschaffung von Kopfunterlagen für Untergebrachte im besonders gesicherten Haftraum in Planung sei. Zudem gab das **Hessische** Ministerium der Justiz nach dem Besuch der JVA Butzbach bekannt, dass man gegenwärtig die Eignung einer in die Matratze integrierten Kopfunterlage für den besonders gesicherten Haftraum prüfe. Das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** gab in seiner Stellungnahme zum Besuch der JVA Kleve bekannt, dass zwei Kopfunterlagen mit abwaschbarem Bezug für den Einsatz im besonders gesicherten Haftraum beschafft wurden und seither vorgehalten werden. Die Aushändigung erfolge nach jeweiliger Prüfung im Einzelfall. Im selben Zusammenhang wurde mitgeteilt, dass die Beschaffung von Kopfunterlagen in den Anstalten Aachen und Dortmund geprüft wird. Abschließend kündigte auch die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz **Hamburg** im Rahmen der Stellungnahme zur JVA Billwerder mit, das Beschaffen von Kopfunterlagen im besonders gesicherten Haftraum prüfen zu wollen.

## Sitzgelegenheit

Im besonders gesicherten Haftraum ist bei einer nicht nur kurzzeitigen Unterbringungsdauer ein Verweilen im Stehen oder am Boden sitzend menschenunwürdig. Gefangenen soll ermöglicht werden, eine normale Sitzposition einzunehmen.

<sup>139</sup> Besuch vom 17.03.2023.

+ Besuchte JVAen in **Berlin** (Moabit), **Niedersachsen** (JA Hameln), **Nordrhein-Westfalen** (Aachen und Bochum)<sup>140</sup> sowie im **Saarland** (Saarbrücken) hielten für die Gefangenen in den besonders gesicherten Haft-räumen Sitzwürfel vor.

Das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** gab gegenüber der Nationalen Stelle bekannt, dass seit August 2023 Sitzwürfel aus Schaumstoff zur Standardausstattung jedes besonders gesicherten Haftraums im nordrhein-westfälischen Justizvollzug gehören würden. Die **Berliner** Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz teilte in ihrer Stellungnahme zum Besuch des JVK Plötzensee mit, seit Juli 2023 Sitzgelegenheiten in den dortigen Kriseninterventionsräumen vorzuhalten. Zudem teilte die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz **Hamburg** in seiner Stellungnahme zum Besuch der JVA Billwerder mit,<sup>141</sup> mittlerweile Sitzgelegenheiten für die besonders gesicherten Hafträume beschafft zu haben. Das **Hessische** Ministerium der Justiz kündigte in seiner Stellungnahme zum Besuch der JVA Butzbach an,<sup>142</sup> im Jahr 2024 besonders gesicherte Hafträume mehrerer JVAen des Bundeslandes mit Sitzwürfeln ausstatten sowie weitere Sitzgelegenheiten testen zu wollen. Abschließend setzten weitere JVAen anderer Bundesländer, u.a. **Bayern** (Bernau), die Nationale Stelle darüber in Kenntnis, Modellprojekte zur Erprobung von Sitzgelegenheiten im besonders gesicherten Haftraum begonnen zu haben.

Im Kontrast dazu stehen die Bundesländer **Baden-Württemberg** und **Sachsen**. Hier waren die besonders gesicherten Hafträume lediglich mit einer am Boden liegenden Matratze ausgestattet und die zuständigen Ministerien lehnten in ihren Stellungnahmen das Vorhalten einer Sitzgelegenheit in geeigneter Höhe ab. Das Ministerium der Justiz und für Migration **Baden-Württemberg** wies in seiner Stellungnahme zum Besuch der JVA Ulm darauf hin, dass im Bedarfsfall die vorgehaltene Matratze gefaltet als Sitzgelegenheit verwendet werden könne. Zusätzliche

<sup>140</sup> Die im Jahr 2023 ebenfalls besuchten JVAen Wuppertal-Vohwinkel sowie Dortmund hielten zum Besuchszeitpunkt der Nationalen Stelle noch keine Sitzgelegenheiten im besonders gesicherten Haftraum vor. Sie teilten jedoch mit, diese bereits bestellt zu haben.

<sup>141</sup> Besuch vom 27.07.2023.

<sup>142</sup> Besuch vom 04.05.2023.

Sitzmöglichkeiten lehne man ab, da diese eine potenzielle Missbrauchsgefahr bieten würden wie z.B. als Hilfswerk zum Aufstieg zur Manipulation an der Haftraumdecke.

Das **Sächsische** Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung gab in seiner Stellungnahme zum Besuch der JVA Zwickau an,<sup>143</sup> dass man den Einsatz eines Sitzwürfels sowie eines Papphockers im besonders gesicherten Haftraum geprüft habe. Aufgrund der „abstrakten Verletzungsgefahr“ für Gefangene sowie der Möglichkeit der Fremdgefährdung für die Bediensteten habe man jedoch die getesteten Sitzmöglichkeiten als nicht geeignet bewertet.

Die Argumentation beider o.g. Ministerien ist nicht nachvollziehbar. Die kontinuierlich steigende Zahl an Anstalten, darunter auch zahlreiche mit höherer Sicherheitsstufe, die Sitzgelegenheiten im besonders gesicherten Haftraum vorhalten, zeigt deutlich auf, dass diese Praxis durchführbar ist.

### 3.1.3 – Fesselung

Die Verwendung von metallenen Fesseln birgt für die betroffenen Personen ein hohes Verletzungsrisiko.

Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen sogenannte Fixiergürtel aus Textil verwendet werden.<sup>144</sup>

+ Die besuchte JVA Saarbrücken (**Saarland**) hält bereits für jeden Unterbringungsbereich Textilfesseln vor, um je nach Situation innerhalb der JVA auf das Anlegen einer Stahlfessel verzichten zu können. Zudem teilte das **Sächsische** Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung in seiner Stellungnahme zum Besuch der JVA Zwickau mit, gegenwärtig einen Fesselgurt ohne Metallteile für den Einsatz im besonders gesicherten Haftraum zu erproben.

Das **Hessische** Ministerium der Justiz, das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen**, die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz **Hamburg** sowie die **Berliner** Senatsverwaltung für Justiz und

<sup>143</sup> Besuch vom 02.06.2023.

<sup>144</sup> Es wird z.B. auf die Handfixiergürtel der Firmen Segufix oder Bonowi verwiesen.

Verbraucherschutz lehnten das Verwenden von Textilfesseln in ihren Stellungnahmen ab. Dies wurde mehrheitlich damit begründet, dass das Anlegen von Textilfesseln deutlich aufwändiger sei als das der Fesseln aus Metall (**Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen**) sowie Sicherheitsrisiken sowohl für die Betroffenen als auch für die Bediensteten mit sich bringe (**Berlin, Hessen**).

Die Nationale Stelle möchte in diesem Zusammenhang auch auf besuchte Einrichtungen der Forensischen Psychiatrie und der Polizei verweisen, welche bereits Fesseln aus Textil verwenden. Die hervorgebrachten Bedenken der o.g. Ministerien wurden dabei nicht geäußert.

### 3.1.4 – Fixierung

Fixierungen dürfen ausschließlich dann durchgeführt werden, wenn die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewährleistet werden können.

Die ständige Eins-zu-eins-Betreuung bei Fixierungen ist durch therapeutisches oder pflegerisches Personal zu gewährleisten. Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist zudem eine richterliche Entscheidung erforderlich.<sup>145</sup> Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.<sup>146</sup> Außerdem ist diese nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.<sup>147</sup>

Im Großteil der JVAen in der Bundesrepublik Deutschland werden Fixierungen durchgeführt.<sup>148</sup>

+ Die besuchten JVAen Bochum (**Nordrhein-Westfalen**) und Freiburg (**Baden-Württemberg**) gaben gegenüber der Nationalen Stelle an, dass die Eins-zu-eins-Betreuung bei Fixierungen stets von pflegerischem Personal übernommen werde, auch zur Nachtzeit. Zudem teilten die JVAen Heimsheim (**Baden-Württemberg**) und Zwickau (**Sachsen**) sowie die JVA Moabit (**Berlin**) mit, prinzipiell keine Fixie-

rungen von Gefangenen durchzuführen bzw. in den letzten zwei Jahren (2022, 2023) keine Fixierung vorgenommen zu haben.

Allerdings wurde der Nationalen Stelle auch im Jahr 2023 von den zuständigen Ministerien mehrheitlich mitgeteilt, dass eine ständige Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal im Justizvollzug nicht gewährleistet werden könne. Das jeweilige Landesrecht der besuchten Bundesländer **Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland** und **Sachsen** steht nicht im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen.

Da die verfassungsrechtlichen Anforderungen durch die besonderen Gesundheitsgefahren begründet sind,<sup>149</sup> die mit einer Fixierung einhergehen, müssen sie an allen Orten der Freiheitsentziehung gelten. Wenn die Mindestanforderungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Justizvollzug nicht umsetzbar sind, dürfen Fixierungen dort nicht durchgeführt werden.

## 3.2 – Belegungssituation

### 3.2.1 – Mehrfachbelegung

Die gesetzlich vorgesehene regelmäßige Unterbringung in Einzelhaftsräumen soll gewährleistet werden. Eine hohe Mehrfachbelegung kann sich selbst bei einer ausreichenden Raumgröße belastend auswirken sowie Krisen und Konflikte zwischen den Gefangenen begünstigen,<sup>150</sup> daher ist sie zu unterlassen.

+ Eine vollständige Umsetzung des gesetzlich verankerten Grundsatzes der Einzelunterbringung konnte die Nationale Stelle im Jahr 2023 in der JVA Billwerder (**Hamburg**) sowie in der JA Hameln (**Niedersachsen**) beobachten.

In den besuchten JVAen Freiburg (**Baden-Württemberg**) und Wuppertal-Vohwinkel (**Nordrhein-Westfalen**) wurden die Gemeinschaftshafträume mit bis zu vier Gefangenen belegt.

<sup>145</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.

<sup>146</sup> DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen“.

<sup>147</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

<sup>148</sup> CPT/Inf (2022) 18, Rn. 91: Der CPT empfiehlt, in Justizvollzugsanstalten vollständig auf Fixierungen zu verzichten.

<sup>149</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 83.

<sup>150</sup> Vgl. Anna Schliehe, Ben Crewe, “Top bunk, bottom bunk: cellsharing in prisons” in *The British Journal of Criminology*, März 2022, Volume 62, Issue 2, S. 484–500.

### 3.2.2 – Mehrfachbelegung ohne separat entlüftete und baulich abgetrennte Toilette

Die Unterbringung von mehreren Gefangenen in einem Haftraum ohne abgetrennte und gesondert entlüftete Toilette verstößt gegen die Menschenwürde.<sup>151</sup> Hierbei ist es unerheblich, ob Gefangene einer gemeinsamen Unterbringung zugestimmt haben, da das Grundrecht der Menschenwürde kein disponibles Rechtsgut ist, auf das man verzichten könnte.<sup>152</sup>

Im Fall einer unvermeidbaren, temporären Mehrfachbelegung ist diese ausschließlich in Hafträumen mit separat entlüfteten und baulich abgetrennten Toiletten vorzunehmen.

Die Lüftungsanlagen einiger mehrfach belegter Hafträume in JVAen in **Baden-Württemberg** (Ulm) und **Nordrhein-Westfalen** (Dortmund) funktionierten zum Besuchszeitpunkt nicht oder waren nicht vorhanden.

In den besuchten JVAen Heilbronn und Freiburg in **Baden-Württemberg** waren die Toiletten in einigen mehrfach belegbaren Hafträumen – in Freiburg insgesamt 35 – lediglich durch eine 1 m hohe Wand oder einen Vorhang abgetrennt. In einer solchen Situation wird die durch Artikel 1 Abs. 1 GG geschützte Menschenwürde verletzt.<sup>153</sup>

Des Weiteren mussten Gefangene im Wartezimmer der Krankenstation der JVA Dortmund (**Nordrhein-Westfalen**), in welchem sich regelmäßig bis zu sechs Inhaftierte gleichzeitig aufhalten, eine Toilette nutzen, die sich – ohne jeglichen Sichtschutz – freistehend im Raum befand. Den betroffenen Personen war es somit nicht möglich, ihre körperlichen Bedürfnisse unter Wahrung der eigenen Intimsphäre zu verrichten. Die Nationale Stelle beurteilte diese Situation als unwürdig und nicht tragbar. In seiner Stellungnahme zum Besuch teilte das zuständige Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** mit, die Ausstattung des Warteraums

<sup>151</sup> BVerfG, Beschluss vom 22.02.2011, Az.: 1 BvR 409/09, Rn. 30.

<sup>152</sup> BVerwG, Urteil vom 17.10.2000, Az.: 2 WD 12/00; Siehe: Arloth, StVollzG, 3. Aufl., § 18, Rn. 2.

<sup>153</sup> Vgl. hierzu: Lübke-Wolff (2016), „Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Strafvollzug und Untersuchungshaftvollzug“, S. 269; EGMR, Urteil vom 25.04.2013, Canali ./l. Frankreich, Individualbeschwerde Nr. 40119/09; OLG Karlsruhe, Urteil vom 19.07.2005, Az.: 12 U 300/04.

zu prüfen und Haushaltsmittel für bauliche Änderungen zu beantragen.

### 3.2.3 – Größe mehrfachbelegter Hafträume

Für eine menschenwürdige Unterbringung muss ein Einzelhaftraum mindestens eine Grundfläche von 6 qm<sup>154</sup> exklusive des Sanitärbereichs aufweisen. Für den Fall, dass der Sanitärbereich nicht abgetrennt ist, ist etwa 1 qm für den Sanitärbereich zu addieren, sodass die Gesamtfläche mindestens 7 qm beträgt. Bei Mehrfachbelegung muss eine Fläche von 4 qm für jede weitere Person exklusive des Sanitärbereichs hinzukommen. Hierbei ist es unerheblich, ob Gefangene diesem zugestimmt haben, da das Grundrecht der Menschenwürde kein disponibles Rechtsgut ist, auf das man verzichten könnte.<sup>155</sup>

Mit jeweils einer Raumgröße von unter 9 qm inkl. des Toilettenbereichs, unterschritten einige doppelt belegte Hafträume der JVA Freiburg (**Baden-Württemberg**) sowie der JVA Saarbrücken (**Saarland**) die Standards der Nationalen Stelle deutlich.

Dies trifft auch auf 35 Doppelhafträume im Haupthaus der JVA Freiburg (**Baden-Württemberg**) zu, die – neben dem Fehlen einer abgetrennten Toilette mit separater Entlüftung – eine Grundfläche von lediglich 8,66 qm aufwiesen.

Diese Bedingungen stellen eine erniedrigende Situation für die betroffenen Gefangenen dar und führen zu einer menschenunwürdigen Unterbringung.<sup>156</sup> Eine unverzügliche Herstellung einer verfassungskonformen Unterbringungssituation für die Gefangenen in der JVA Freiburg (**Baden-Württemberg**) ist unabdingbar.

<sup>154</sup> 6 qm stellen den absoluten Mindeststandard dar. Kleinere Hafträume verstoßen nach Auffassung der Nationalen Stelle gegen Art. 1 des Grundgesetzes. Darüberhinausgehende gesetzliche Anforderungen sind zu beachten und werden begrüßt.

<sup>155</sup> BVerwG, Urteil vom 17.10.2000, Az.: 2 WD 12/00; Siehe Arloth, StVollzG, 3. Aufl., § 18, Rn. 2.

<sup>156</sup> Eine vergleichbare Situation wurde im Justizvollzug Baden-Württembergs bereits bei den Besuchen der JVA Karlsruhe (Baden-Württemberg) in den Jahren 2017 sowie 2020 festgestellt und auch in den jeweiligen Jahresberichten 2017 (S. 54) und 2020 (S. 84 f.) entsprechend von der Nationalen Stelle kritisiert.

### 3.3 – Schutz der Privat- und Intimsphäre

#### 3.3.1 – Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach dem Bundesverfassungsgericht einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.<sup>157</sup> Sie dürfen nicht routinemäßig, unabhängig von fallbezogenen Verdachtsgründen, durchgeführt werden.<sup>158</sup>

Es ist sicherzustellen, dass eine Durchsuchung, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs einhergeht, jeweils aus einer Entscheidung im Einzelfall hervorgeht. Die Bediensteten sind hierfür zu sensibilisieren.

Ist eine vollständige Entkleidung erforderlich, soll eine die Intimsphäre schonende Praxis der Entkleidung, z.B. in zwei Phasen, stattfinden, bei der jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt.

- + Die anstaltsinternen Regelungen der JVAen Moabit (**Berlin**), Neuruppin-Wulkow (**Brandenburg**) und Bautzen (**Sachsen**) sehen bei Durchsuchungen mit vollständiger Entkleidung vor, dass die Maßnahme sowohl nach Entscheidung im Einzelfall als auch in zwei Phasen durchgeführt wird.

In nahezu allen besuchten JVAen wurde der Nationalen Stelle berichtet, dass sämtliche neu aufgenommenen Personen unter vollständiger Entkleidung durchsucht würden. Eine solche körperliche Durchsuchung mit Entkleidung finde ebenfalls nach Kontakten mit Besucherinnen und Besuchern statt.

Die Mehrzahl der zuständigen Ministerien betonten trotz der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die unbedingte Notwendigkeit einer Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung aller neu aufgenommenen Gefangenen. Darüber hinaus lehnen das Ministerium der Justiz und für Migration **Baden-Württemberg**,

das **Hessische** Ministerium der Justiz sowie das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** die Vorgehensweise einer Durchsuchung im Wege der Halbentkleidung aus Sicherheitsgründen weiterhin explizit ab.

In Anbetracht der o.g. positiven Beispiele im Justizvollzug, wie auch analog der Vorgehensweise in einer Vielzahl an Einrichtungen der Forensischen Psychiatrie,<sup>159</sup> ist die Argumentation der zuständigen Ministerien in **Baden-Württemberg**, **Hessen** und **Nordrhein-Westfalen** nicht nachvollziehbar. Von einem gestiegenen Sicherheitsrisiko berichtete keine der Einrichtungen, in denen Durchsuchungen mit Entkleidung in zwei Phasen durchgeführt werden.

#### 3.3.2 – Duschen

Um die Intimsphäre der Gefangenen ausreichend zu wahren, soll in Gemeinschaftsduschen zumindest eine Dusche partiell abgetrennt sein oder die Möglichkeit gegeben werden, einzeln zu duschen.

- + Mehrere besuchte JVAen in **Nordrhein-Westfalen** (Aachen, Dortmund, Wuppertal-Vohwinkel) und **Sachsen** (Leipzig mit Krankenhaus, Zwickau) besaßen Abtrennungen zwischen den Duschplätzen bzw. war jeweils eine Dusche partiell abgetrennt (Saarbrücken, **Saarland**). In der besuchten JA Hameln (**Niedersachsen**) wurde den Gefangenen ermöglicht, allein zu duschen.

Die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz **Hamburg** kündigte in ihrer Stellungnahme zum Besuch der JVA Billwerder an, im Verlauf des Jahres 2024 partielle Abtrennungen in den Duschen aller Häuser der Anstalt installieren zu wollen.

Das Ministerium der Justiz und für Migration **Baden-Württemberg** lehnte hingegen in seiner Stellungnahme zum Besuchsbericht der JVA Ulm das Anbringen von Trennwänden aus Sicherheitsaspekten explizit ab. Das **Hessische** Ministerium der Justiz vertritt diesbezüglich eine ähnliche Auffassung, teilte jedoch im Rahmen der

<sup>157</sup> BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33; Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 21.

<sup>158</sup> BVerfG, Beschluss vom 10.07.2013, Az.: 2 BvR 2815/11, Rn. 16; BVerfG, Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 22. In diesem Sinne vgl. auch EGMR, Urteil vom 22.10.2020, Roth ./.. Deutschland, Individualbeschwerden Nrn. 6780/18 und 30776/18, Rn. 69, 72 – Verletzung von Artikel 3 EMRK.

<sup>159</sup> Im Maßregelvollzug ist diese Vorgehensweise zum Teil gesetzlich verankert: § 70 Abs. 2 BremPsychKG; Durch einen Erlass vom 15.08.2023 geregelte Handhabung in Nordrhein-Westfalen, der zufolge Durchsuchungen mit Entkleidung weniger belastend erfolgen sollen, z.B. durch eine teilweise bzw. phasenweise Entkleidung.

Stellungnahme zur JVA Butzbach mit, dass man im Rahmen der geplanten Generalsanierung der Anstalt, das Anbringen von Trennwänden in den Gemeinschaftsduschen prüfen wolle.

Vor diesem Hintergrund wird erneut auf die positiven Beispiele verwiesen. Keine der o.g. Anstalten - darunter auch einige höherer Sicherheitsstufe - berichtete in diesem Zusammenhang von einem Anstieg der Übergriffe.

### 3.3.3 – Urinabgabe unter Sichtkontrolle

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

Daher soll zumindest eine alternative Möglichkeit der Drogenkontrolle angeboten werden, sodass Gefangene eine für sie weniger einschneidende Methode wählen können.

- + Die Nationale Stelle hat bei ihren Besuchen unterschiedliche, die Intimsphäre der betroffenen Personen schonende Methoden der Drogenkontrolle, erfasst. So etwa mittels eines Abstrichs im Mund (**Berlin, Sachsen**), des Einsatzes eines Markersystems (**Saarland**) oder der Möglichkeit der Blutabnahme über die Fingerkuppe, die freiwillig erfolgen kann (**Nordrhein-Westfalen**).

In den besuchten JVAen in **Baden-Württemberg**,<sup>160</sup> **Hamburg**, **Hessen** sowie in der JA in **Niedersachsen** erfolgten die Drogenkontrollen ausschließlich mittels Urinabgabe unter direkter Beobachtung.

Unter Bezugnahme auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juli 2022<sup>161</sup> kündigten das Ministerium der Justiz und für Migration Baden-Württemberg, das Hessische Ministerium der Justiz und das Niedersächsische Justizministerium die folgenden Schritte an. Während die Einführung eines Markersystems als freiwillige Alternative zur Schonung des

Schamgefühls der Gefangenen in **Baden-Württemberg** zeitnah erfolgen soll und in **Hessen** gegenwärtig der Einsatz eines solchen Markersystems in der JVA Schwalmstadt getestet wird, teilte das **Niedersächsische** Justizministerium mit, dass das Angebot alternativer Testmöglichkeiten geprüft werde.

### 3.4 – Personalsituation

Eine ausreichende, den Aufgaben entsprechende personelle Besetzung im Allgemeinen Vollzugsdienst soll stets sichergestellt werden.

Der Großteil der besuchten JVAen hatte offene Stellen im Allgemeinen Vollzugsdienst. Mehrheitlich gaben Mitglieder des Personalrats bei Besuchen an, dass das Personal im Allgemeinen Vollzugsdienst aufgrund der Unterbesetzung überlastet sei. Zudem äußerten Gefangene wiederholt ihren Unmut über ausfallende Freizeitangebote und reduzierte Aufschlusszeiten, da die Anstalten für deren Umsetzung über zu wenig Sicherheitspersonal verfügten.

#### Ausblick

#### Besuchte Justizvollzugskrankenhäuser im Jahr 2023

Im Jahr 2023 besuchte die Nationale Stelle die Justizvollzugskrankenhäuser Plötzensee (**Berlin**) und Leipzig (**Sachsen**).

Viele der vorherigen problematischen Schilderungen wurden auch bei diesen Besuchen festgestellt.

Als besonders kritisch schätzte die Nationale Stelle ein, dass die untergebrachten Gefangenen im JVK Plötzensee (**Berlin**) für 23 Stunden täglich in ihrem Zimmer eingeschlossen waren. Sie erhielten lediglich eine Stunde Hofgang täglich sowie die Möglichkeit zu duschen.<sup>162</sup> Zudem wurden einige Gefangene auf der psychiatrischen Station über mehrere Wochen hinweg im Kriseninterventionsraum abgesondert.

#### Psychiatrische Versorgung von Gefangenen

Die Nationale Stelle hat sich das Ziel gesetzt, im Besuchsjahr 2024 alle Justizvollzugskrankenhäuser sowie Justizvollzugsanstalten mit psychiatrischen Abteilungen in der Bundesrepublik

<sup>160</sup> Während in den JVAen Freiburg und Heimsheim eine weitere Methode der Drogenkontrolle angeboten wird, wird in den JVAen Heilbronn und Ulm ausschließlich das Verfahren einer Urinkontrolle unter direkter Beobachtung durchgeführt.

<sup>161</sup> BVerfG, Beschluss vom 22.07.2022, Az.: 2 BvR 1630/21, Rn. 37-41.

<sup>162</sup> Im JVK Leipzig (Sachsen) bewegten sich die täglichen Einschlusszeiten hingegen zwischen 16 bis 18 Stunden.

Deutschland zu besuchen. Hintergrund ist die weiterhin steigende Zahl an psychisch erkrankten Gefangenen im Justizvollzug. Im Jahr 2023 wurde bei den Besuchen aller 17 Anstalten die Tragweite der Problematik erneut bestätigt.

# VI

## Stellungnahmen zu im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften

## Einführung

Nach Artikel 19 lit. c OPCAT hat die Nationale Stelle das Mandat, Vorschläge und Bemerkungen zu bestehenden oder sich im Entwurf befindenden Rechtsvorschriften zu unterbreiten

Im Berichtsjahr 2023 hat sie zu sechs im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften Stellung genommen und sich auf diese Weise an nationalen, aber auch europäischen Gesetzgebungsverfahren beteiligt.<sup>163</sup>

<sup>163</sup>Die Stellungnahmen der Nationalen Stelle sind auf ihrer Website veröffentlicht: <https://www.nationale-stelle.de/aktuelles/stellungnahmen-zu-gesetzentwurfen.html>.

Datum	Bezeichnung
28. April	Gesetzesentwurf u.a. zur Einführung eines Justizvollzugsdatenschutzgesetzes ( <b>Thüringen</b> )
27. Juni	Gesetzesentwurf zur Änderung der <b>sächsischen</b> Vollzugsgesetze
15. August	Gesetzesentwurf zur Änderung des <b>Niedersächsischen</b> Maßregelvollzugsgesetzes
6. Dezember	Entwurf des Gesetzes zur Reform der Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Erkrankungen ( <b>Sachsen</b> )
18. Dezember	Vorschlag einer EU-Screening-Verordnung im Rahmen der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems
29. Dezember	Entwurf des Rückführungsverbesserungsgesetzes ( <b>Bund</b> )

Positiv hervorzuheben ist, dass die Nationale Stelle verstärkt in das Gesetzgebungsverfahren bezüglich des **Niedersächsischen** Maßregelvollzugsgesetzes und des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke einbezogen wurde. Mehrere Empfehlungen, die sie im Anhörungsverfahren ausgesprochen hatte, wurden berücksichtigt.<sup>164</sup>

Demgegenüber wurde die Nationale Stelle weder von dem **Thüringer** Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz noch vom **Bundesministerium** des Innern und für Heimat an den jeweiligen o.g. Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Da sie eine Stellungnahme in beiden Fällen dennoch für unabdinglich hielt, gab die Nationale Stelle diese auf eigene Initiative ab.

<sup>164</sup>Nach der Beteiligung durch das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (Stellungnahme vom 15.08.2023) wurde der Nationalen Stelle von dem Ausschuss für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung erneut die Möglichkeit gegeben, Stellung zu nehmen (Stellungnahme vom 25.01.2024 und am 01.02.2024 mündlich).

Um präventiv wirken zu können, soll der Nationalen Stelle ermöglicht werden, bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens Stellung zu nehmen.

## Empfehlungen

Bei ihren Stellungnahmen orientiert sich die Nationale Stelle an der UN-Antifolterkonvention sowie weiteren einschlägigen UN-Normen, die die Behandlung im Freiheitsentzug betreffen. Darüber hinaus berücksichtigt sie die einschlägigen europäischen Normen und internationale Rechtsprechung, Empfehlungen des CPT und anderer Organe sowie deutsche Gesetze und Rechtsprechung.

Auf Grundlage der Erkenntnisse bei ihren Besuchen und unter Berücksichtigung der o.g. nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen und sonstigen Dokumente entwickelt die Nationale Stelle Empfehlungen, die zur Verhütung von Misshandlungen und menschenunwürdiger Behandlung im Freiheitsentzug gesetzlich geregelt werden sollten.

Unter diesen Gesichtspunkten machte sie die folgenden Anmerkungen zu den im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften:

## I – Berücksichtigung des Mandats der Nationalen Stelle

### I.1 – Akteneinsicht

Wie bereits in den Vorjahren stieß die Nationale Stelle erneut auf Bestimmungen, denen zufolge sie ausschließlich während des Besuchs einer Einrichtung Akteneinsicht erhalten kann und nur soweit dies zur Wahrnehmung der Aufgaben des Präventionsmechanismus „unbedingt erforderlich“<sup>165</sup> bzw. „erforderlich“<sup>166</sup> ist.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist die Entscheidungsfreiheit der Nationalen Stelle, in welche Akten und Dokumente Einsicht genommen wird, unerlässlich. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass Einrichtungen das aus dem OPCAT hervorgehende Einsichtnahme-recht der Nationalen Stelle einschränken dürfen.

Art und Umfang des Mandats der Nationalen Stelle ergeben sich aus Artikel 20 lit. b OPCAT. In diesem Sinne muss den Mitgliedern der Nationalen Stelle zur Ausübung ihrer gesetzlichen Aufgaben Zugang zu allen Informationen gewährt werden, die Personen betreffen, denen die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann.<sup>167</sup>

Eine Zweckbindung ist insofern gesichert, als dass die Erfüllung des Mandats des Präventionsmechanismus darauf aufbaut, dass ihm der Zugang zu Informationen gewährt wird, „welche die Behandlung dieser Personen und die Bedingungen ihrer Freiheitsentziehung betreffen“.<sup>168</sup> Die unbedingte Notwendigkeit der Einsichtnahme in solche Dokumente resultiert wiederum aus dem Mandat der Nationalen Stelle, Folter und andere

grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhüten.

+ In diesem Zusammenhang möchte die Nationale Stelle die Begründung des Gesetzes zur Reform der Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Erkrankungen (**Sachsen**) positiv hervorheben. Aus dieser geht hervor, dass „die Einschätzung der Erforderlichkeit“ von den „Mitgliedern“ der Nationalen Stelle vorgenommen werden muss.

Als äußerst problematisch betrachtet die Nationale Stelle eine gesetzliche Einschränkung des Ortes der Akteneinsicht sowie deren zeitliche Begrenzung („während des Besuchs“).<sup>169</sup>

Eine Orts- und Zeitvorgabe für die Ausübung des Rechts auf Akteneinsicht erschwert die wirksame Ausübung des Mandats der Nationalen Stelle deutlich. Um präzise Feststellungen und darauf aufbauende Empfehlungen treffen zu können, ist es für die Nationale Stelle unabdingbar, die Dokumentationen, insbesondere betreffend die Unterbringung, und andere freiheitsentziehende Maßnahmen sowie die Sicherungsmaßnahmen einschließlich notwendiger richterlicher Genehmigungen eingehend zu prüfen. Nach Art. 19 OPCAT umfasst das Mandat der Nationalen Stelle ebendiese Erarbeitung von Empfehlungen zur Verbesserung von Unterbringungsbedingungen.

Eine effektive und vollumfängliche Akteneinsicht könnte aber lediglich durch die tagelange Anwesenheit von einer Besuchsdelegation der Nationalen Stelle vor Ort erwirkt werden. Aufgrund der aktuellen personellen und finanziellen Ausstattung der Nationalen Stelle schränkt eine solche Verfahrensweise die Möglichkeit, Orte der Freiheitsentziehung regelmäßig zu besuchen, unverhältnismäßig ein.

<sup>165</sup> § 23 des am 30.11.2023 veröffentlichten Thüringer Justizvollzugsdatenschutzgesetzes; aktueller § 24 des Sächsischen Justizvollzugsdatenschutzgesetzes.

<sup>166</sup> § 91 Abs. 4 Entwurf des Gesetzes zur Reform der Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Erkrankungen.

<sup>167</sup> Das Recht der Nationalen Stelle auf Zugang zu allen Informationen, damit auch zu medizinischen und pflegerischen Unterlagen, ist in Artikel 20 lit. b OPCAT umfassend ausgestaltet.

<sup>168</sup> Artikel 20 lit. b OPCAT.

<sup>169</sup> § 23 des am 30.11.2023 veröffentlichten Thüringer Justizvollzugsdatenschutzgesetzes; aktueller § 24 des Sächsischen Justizvollzugsdatenschutzgesetzes.

## 1.2 – Aufgabenerweiterung und wirksame Ausübung des Mandats

Aufgrund der mit den aktuellen Entwicklungen verbundenen Aufgabenerweiterung für die Nationale Stelle (u.a. durch die zunehmende Anzahl an Abschiebungsmaßnahmen und die potenziellen Folgen von EU-Screeningverfahren auf deutschem Boden) wird die Problemlage hinsichtlich unzureichender Kapazitäten, ihr Mandat vollumfänglich auszuüben, noch verschärft.

Um eine wirksame Ausübung des Mandats der Nationalen Stelle zu gewährleisten, müssen ihre personellen Ressourcen deutlich aufgestockt werden.

## 2 – Besondere Sicherungsmaßnahmen

### 2.1 – Absonderungen

Es ist bedenklich, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Maßnahme der Absonderung im Vergleich zu der der Fixierung deutlich niedriger ausfallen. Während eine Fixierung der Genehmigung durch ein Gericht bedarf, sofern erkennbar wird, dass sie mehr als 30 Minuten andauern wird, gilt die Voraussetzung der vorherigen Genehmigung durch das zuständige Gericht für Absonderungen lediglich in zwei Bundesländern. Für die Trennung von anderen untergebrachten Patientinnen und Patienten durch eine Absonderung im Patientenzimmer ist diese ausschließlich in **Nordrhein-Westfalen**<sup>170</sup> gesetzlich verankert, für die Unterbringung in einem besonders gesicherten Raum auch in **Bayern**.<sup>171</sup> Selbst eine Berichtspflicht an die Aufsichtsbehörde ist nur in vereinzelt Bundesländern vorgesehen.<sup>172</sup>

Bei ihren Besuchen beobachtete die Nationale Stelle, dass Absonderungen über Wochen, Monate oder sogar Jahre hinweg andauerten.

<sup>170</sup> § 32 Abs. 3 StrUG NRW.

<sup>171</sup> Art. 25 Abs. 8 BayMRVG.

<sup>172</sup> Im Bereich Maßregelvollzug gilt eine solche Meldepflicht z.B. lediglich in drei Bundesländern: in Rheinland-Pfalz für eine Unterbringung in einem besonders gesicherten Raum ab einem Tag (§ 29 Abs. 3 MVollzG) und in Nordrhein-Westfalen nach 48 Stunden (§ 32 Abs. 3 StrUG NRW). In Niedersachsen erfolgt die Meldung von Absonderungen erst bei einer Dauer von über einem Monat (§ 23 Abs. 2 Nds. MVollzG).

Unzureichende soziale Kontakte durch Isolierung können sich negativ auf den psychischen Gesundheitszustand der betroffenen Personen auswirken: „Bei unzureichender Überwachung besteht auch während der Durchführung einer Isolierung die Gefahr des Eintritts erheblicher Gesundheitsschäden für den Betroffenen.“<sup>173</sup>

Gesetzliche Regelungen dürfen keine Anreize schaffen, dass bestimmte Maßnahmen bevorzugt ergriffen werden, obwohl sie ebenfalls eine einschneidende Wirkung haben.

Die Nationale Stelle regt daher an, den Richtervorbehalt – und damit eine vorbeugende Kontrolle durch eine unabhängige und neutrale Instanz – für alle Absonderungsmaßnahmen vorzusehen.

### 2.2 – Fixierungen

Dass noch immer landesrechtliche Regelungen zu Fixierungen in Kraft sind, die nicht in Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen stehen,<sup>174</sup> sieht die Nationale Stelle als besonders kritisch an. Insbesondere angesichts der erheblichen Gesundheitsgefahren, die mit einer Fixierung einhergehen, weist sie unaufhörlich darauf hin, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen uneingeschränkt umzusetzen sind.

Die Tatsache, dass der **niedersächsische** Gesetzgeber im Jahr 2023 vorsah, eine „Befestigung mindestens der Hände und der Füße an einem Gegenstand mittels dafür vorgesehener Gurte oder anderer mechanischer Vorrichtungen“ als Fixierungsform zuzulassen, kritisierte die Nationale Stelle deutlich. Sie unterstrich bei dieser Gelegenheit, dass Fixierungen der alleinigen Extremitäten bereits aus sicherheitstechnischen Gründen auszuschließen sind.

Für eine besonders schonende Durchführung einer Fixierung ist zudem ein zugelassenes Bandagen-System zu verwenden.

<sup>173</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 80.

<sup>174</sup> Dies ist in Berlin und im Saarland selbst im Bereich Maßregelvollzug der Fall. Niedersachsen hat erst in einer am 15.05.2024 vom Landtag verabschiedeten Gesetzesänderung die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu Fixierungen umgesetzt – siehe Drucksache 19/2843 bzw. 19/4235.

### 2.2.1 – Anwendungsbereich der gesetzlichen Garantien

Die gesetzlichen Bestimmungen müssen gewährleisten, dass jegliche zugelassene Fixierungsformen nur dann durchgeführt werden, wenn die strengen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden.

Schließlich wird der betroffenen Person gleichbleibend die Freiheit genommen, sich innerhalb des Raumes, in dem sie sich befindet, zu bewegen.<sup>175</sup> Darüber hinaus geht von allen Fixierungsmaßnahmen eine hohe Gesundheitsgefährdung aus.<sup>176</sup>

+ In diesem Zusammenhang befürwortete die Nationale Stelle die Lösung in der neuen Fassung des niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes, 1- bis 4-Punkt-Fixierungen auszuschließen.

Das Anbinden eines Arm- oder Fußgelenks einer Person an der Wand oder an einem sonstigen Gegenstand beeinträchtigt die Menschenwürde und ist daher in jedem Fall zu unterlassen.

Entscheidend ist zudem, die Entstehung einer Grauzone zu verhindern. Es ist untragbar, wenn bei einer 3-Punkt-Fixierung weniger strenge Bedingungen gelten als dies bei anderen Fixierungsformen der Fall ist.

Die damit verbundenen Risiken wurden anhand der Schilderungen anlässlich ihres Besuchs der Forensischen Klinik in Bayreuth (**Bayern**) deutlich. So handele es sich bei einer 3-Punkt-Fixierung um eine „längerfristige oder regelmäßige Einschränkung der Bewegungsfreiheit durch eine mechanische Vorrichtung“. Die gesetzlichen Voraussetzungen für diese besondere Sicherungsmaßnahme fallen deutlich geringer aus als die für eine Fixierung.

### 2.2.2 – Ausgestaltung des Richtervorbehalts

Während die Nationale Stelle die Voraussetzung einer Genehmigung durch ein Gericht ausdrücklich begrüßt, ermutigt sie den Gesetzgeber regelmäßig, erforderliche Bestimmungen zur Ausgestaltung des Richtervorbehalts vorzusehen.

<sup>175</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 70 würde demnach greifen.

<sup>176</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 71.

Bei ihren Besuchen fand die Nationale Stelle gerichtliche Beschlüsse vor, die die wiederholte Fixierung einer Person über einen Zeitraum von mehreren Monaten hinweg genehmigten.

Der verfassungsrechtliche Richtervorbehalt darf nicht dadurch unterlaufen werden, dass eine Fixierung über den notwendigen Zeitraum hinaus genehmigt wird, um eine wiederholte Befassung des zuständigen Gerichts zu vermeiden.<sup>177</sup>

Daher soll eine Formulierung in die Gesetze aufgenommen werden, die gewährleistet, dass gerichtliche Genehmigungen in jedem Fall einem strikten Verhältnismäßigkeitsmaßstab auch hinsichtlich der Dauer der Maßnahme genügen und sich auf das absolut Notwendige beschränken.

### 2.2.3 – Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches und pflegerisches Personal

Im Rahmen ihrer Stellungnahmen kritisierte die Nationale Stelle Bestimmungen, die eine Eins-zu-eins-Betreuung bei Fixierungen im Justizvollzug durch „geschulte Vollzugsbedienstete“<sup>178</sup> bzw. „besonders geschulte Bedienstete“<sup>179</sup> vorsehen.

Die Verpflichtung zur Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet, ist durch die besonderen Gesundheitsgefahren begründet,<sup>180</sup> die mit einer Fixierung einhergehen und unmittelbarer fachlich fundierter 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. Daher sind die Anforderungen des Fixierungsurteils auf alle Orte der Freiheitsentziehung – so auch Justizvollzugsanstalten – anzuwenden. Eine solche Übertra-

<sup>177</sup> BVerfG, Beschluss vom 19.03.2019, Az.: 2 BvR 2638/18, Rn. 30.

<sup>178</sup> § 90 des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung eines Justizvollzugsdatenschutzgesetzes und zur Anpassung weiterer Vorschriften des Justizvollzugs (Thüringen).

<sup>179</sup> § 84 Abs. 6 des Sächsischen Strafvollzugsgesetzes, 52 Abs. 6 des Sächsischen Untersuchungshaftvollzugsgesetzes, 74 Abs. 6 des Sächsischen Jugendstrafvollzugsgesetzes sowie 89 Abs. 6 des Sächsischen Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetzes.

<sup>180</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 83.

gung des Fixierungsurteils auf andere Orte der Freiheitsentziehung erachtet die Nationale Stelle als unbedingt erforderlich, zumal sich die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts auf eine medizinische Klinik beziehen, in der die beschriebenen Gefahren geringer ausfallen sollten, da sich genügend Ärztinnen und Ärzte vor Ort befinden.

Fixierungen dürfen ausschließlich dann durchgeführt werden, wenn die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewährleistet werden können.

## 3 – Rückführungs- verbesserungsgesetz

### 3.1 – Freiheitsentziehung

Es ist wesentlich, eine Freiheitsentziehung im Rahmen einer aufenthaltsrechtlichen Prüfung auszuschließen, wenn Kinder oder andere besonders vulnerable Personen – insbesondere Opfer von Menschenhandel, Folter oder psychischer, physischer und sexueller Gewalt – betroffen sind.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung sieht eine Erweiterung der Haftgründe im Rahmen der Sicherungshaft vor. Das Bestreben, Verstöße gegen Einreise- und Aufenthaltsverbote als eigenständigen Haftgrund außerhalb der Fluchtgefahr vorzusehen (§ 62 Abs. 3, S. 1, Nr. 4 AufenthG), ist als besonders kritisch anzusehen. Die gleichzeitig angestrebte Ausweitung des Prognosehorizonts auf sechs Monate (§ 62 Abs. 3, S. 3 AufenthG) kann zu erheblichen Belastungen für die betroffenen Personen führen.

Dies gilt ebenso für die geplante Erweiterung der Höchstdauer des Ausreisegewahrsams von zehn auf 28 Tage (§ 62b AufenthG), der ursprünglich als eine Ausnahmeregelung mit einer Dauer von bis zu vier Tagen vorgesehen war.

Diese Entwicklungen stehen den Grundsätzen entgegen, freiheitsentziehende Maßnahmen ausschließlich als letztes Mittel einzusetzen, d.h. auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen sie unbedingt notwendig sind, und diese so kurz wie möglich zu halten.

Für die Fälle, in denen eine Freiheitsentziehung unbedingt notwendig ist, hält die Nationale Stelle die folgenden Bedingungen für unabdingbar:

### Trennungsgrundsatz

Der Trennungsgrundsatz soll dem Wohl der abzuschiebenden Personen dienen. In diesem Sinne soll die Ausgestaltung der Abschiebungshaft sich mit Blick auf die Unterbringungsbedingungen, die vollzugsspezifischen Freiheitsbeschränkungen und die Sicherheitsvorkehrungen deutlich vom Strafvollzug abheben.<sup>181</sup>

Anlässlich ihrer Besuche hat die Nationale Stelle bereits mehrfach unverhältnismäßige bauliche Sicherungsmaßnahmen, wie Gitter vor den Fenstern und NATO-Draht, der in einigen Fällen sowohl die Einrichtung als auch die Innenhöfe umgab, kritisiert. Sicherungsmaßnahmen dieses Ausmaßes sind aus ihrer Sicht nicht verhältnismäßig, da sie auch die Sicherungsmaßnahmen in vielen Justizvollzugsanstalten übersteigen. Es ist folglich fragwürdig, „ob sich der Zwang, dem die Drittstaatsangehörigen ausgesetzt sind [...] auf das Maß beschränkt, das unbedingt erforderlich ist, um ein wirksames Rückkehrverfahren zu gewährleisten“.<sup>182</sup>

Haft, die ausschließlich der Vorbereitung und Sicherung der Abschiebung dient, muss sich hinsichtlich der Unterbringungsbedingungen deutlich von der Strafhaft unterscheiden.

### Ausreichende psychologische und psychiatrische Behandlung

Personen, die sich in Abschiebungshaft befinden, haben vielfach traumatisierende Erfahrungen auf der Flucht gemacht, auch ist eine Abschiebungsmaßnahme häufig mit Angst besetzt. Daher ist eine ausreichende psychologische und psychiatrische Betreuung unbedingt zu gewährleisten.

### Rechtsberatung

Ausreisepflichtigen muss die Gelegenheit gegeben werden, eine Rechtsberatung in Anspruch zu nehmen.

<sup>181</sup> EuGH, Urteil vom 17.07.2014, Az.: C-473/13 und C-514/13; EuGH, Urteil vom 10.03.2022, Az.: C-519/20, Rn. 54.

<sup>182</sup> EuGH, Urteil vom 10.03.2022, Az.: C-519/20, Rn. 54.

Um die Verhältnismäßigkeit der freiheitsentziehenden Maßnahmen und eine menschenwürdige Unterbringung zu gewährleisten, ist es wesentlich, ein unabhängiges Monitoring sicherzustellen.

### 3.2 – Abholung zur Nachtzeit

Die Nationale Stelle kritisierte die Ausweitung der Möglichkeit, eine Wohnung zur Nachtzeit zu betreten bzw. zu durchsuchen.<sup>183</sup> Diese steht dem Grundsatz entgegen, eine Abholung zur Nachtzeit zu vermeiden, um auf diese Weise die Belastungen für die abzuschubenden Personen so gering wie möglich zu halten.

Auch die Tatsache, dass Organisationserwägungen, wie z.B. die Vorgaben der Zielstaaten welche regeln, zu welcher Uhrzeit Personen am Zielflughafen angenommen werden können, als Begründung einer Abholung zur Nachtzeit fungieren können, erachtet die Nationale Stelle als äußerst problematisch.

Aus ihrer Sicht fallen entsprechende Absprachen mit Zielstaaten unter die Verantwortung der betreffenden Behörden, deren Bestreben es sein muss, die Vorgaben dahingehend zu beeinflussen, dass Abholungen zur Nachtzeit vermieden werden.

Eine Abholung zur Nachtzeit sollte nur dann durchgeführt werden dürfen, wenn ein Ausnahmestatbestand besteht, der auf die abzuschubende Person zurückgeführt werden kann.

Die Nationale Stelle forderte zudem eine besondere Sorgfalt, sobald schutzbedürftige Personen, einschließlich Kindern, von der Maßnahme betroffen sind. Sie verwies darauf, dass das „das Wohl des Kindes (...) vorrangig zu berücksichtigen ist“ (Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention). Dies gilt insbesondere bei einschneidenden Maßnahmen wie Abschiebungen.

Eine Abholung zur Nachtzeit im Fall von Abschiebungen von Kindern ist ausnahmslos zu vermeiden. Dies soll gesetzlich gewährleistet werden.

## 4 – EU-Screening-Verfahren

Über den nationalen Kontext hinaus nahm die Nationale Stelle ebenfalls Stellung zu dem Vorschlag der EU-Screening-Verordnung. Diese sieht ein sogenanntes Screening für diejenigen Personen vor, die in die EU einreisen, ohne die Einreisevoraussetzungen zu erfüllen. Es soll der Feststellung dienen, an welches Verfahren – Asyl/Schutz oder Rückführung – die Betroffenen verwiesen werden sollen.

Die Nationale Stelle nahm Stellung zu Artikel 5 der EU-Screening-Verordnung, demzufolge das sogenannte Screeningverfahren und die damit verbundenen Regelungen nicht nur diejenigen Personen betreffen, die an den Außen- oder Binnengrenzen der Europäischen Union aufgegriffen werden, sondern auch sämtliche Personen, die sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats befinden und über keinen fassbaren Nachweis einer regulären Einreise in die Europäische Union verfügen beziehungsweise einen solchen nicht vorlegen können.

Ein solches Screening birgt das Risiko diskriminierender Kontrollverfahren.

Das Screening-Verfahren, welches sich auf eine Dauer von bis zu sieben Tagen erstreckt, kann mit einer freiheitsentziehenden Maßnahme – einer sogenannten *De facto*-Haft – einhergehen.

Die Anwendung einer freiheitsentziehenden Maßnahme ist zumindest dann unbedingt zu vermeiden, wenn vulnerable Personengruppen – wie Familien mit Kindern – betroffen sind.

In jedem Fall darf eine solche Maßnahme nur als ultima ratio und unter strengen Voraussetzungen, die den nationalen und internationalen Standards entsprechen, erfolgen.

Um die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme und eine menschenwürdige Unterbringung zu gewährleisten, bedarf es eines unabhängigen Monitorings.

Artikel 7 der Verordnung sieht die Einrichtung eines Überwachungsmechanismus vor, der sicherstellen soll, dass die Grundrechte durchgehend eingehalten werden. Doch die Umsetzung dieser

<sup>183</sup> Vorgesehene Änderung von § 58 Abs. 7 Satz 2 AufenthG.

staatlichen Verpflichtung gilt es zu präzisieren: Welche Institution führt das Monitoring durch? In welcher Regelmäßigkeit? Auf welche Weise wird sie über freiheitsentziehende Maßnahmen informiert und worin bestehen ihre Befugnisse?

Im Rahmen eines Screeningverfahrens gemäß Artikel 5 könnte das unabhängige Monitoring u.a. durch den jeweiligen Nationalen Präventionsmechanismus durchgeführt werden. So erstreckt sich deren Mandat auf alle der Hoheitsgewalt und/oder Kontrolle des betreffenden Staates unterstehenden Orte, an denen Personen die Freiheit entzogen wird oder entzogen werden kann.

Um eine wirksame Ausübung des Mandats zu gewährleisten, müssen die personellen Ressourcen der Mechanismen angepasst und für die Nationale Stelle deutlich aufgestockt werden.

# VII

## Anhang

## 1 – Besuchsübersicht 2023

### Besuche der Bundesstelle

Datum	Bezeichnung
13. April	Bundespolizeirevier Göttingen
14. April	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Hannover - Albanien und Kosovo
26. Juli	Bundespolizeirevier Weiden in der Oberpfalz
26. Juli	Oberpfalz-Kaserne, Pfreimd
27. Juli	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen München - Bulgarien
16. August	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Hamburg - Armenien
22. August	Abschiebungsbeobachtung Einzelmaßnahmen Flughafen Berlin Brandenburg
5. Oktober	Bundespolizeirevier Lichtenberg
5. Oktober	Bundespolizeiinspektion Berlin-Ostbahnhof
18. Oktober	Bundespolizeiinspektion Frankfurt am Main
24. Oktober	Stationäre Grenzkontrolle Schirnding
24. Oktober	Stationäre Grenzkontrolle Selb
21. November	Abholung aus der Kombinierten Transit- und Abschiebungshafteinrichtung am Flughafen München
21. November	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen München - Gambia
28. November	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Düsseldorf - Nigeria und Ghana

## Besuche der Länderkommission

Datum	Bezeichnung
11. Januar	Alten- und Pflegeheim, Berlin
12. Januar	Justizvollzugs Krankenhaus Plötzensee, Berlin
8. März	Forensische Psychiatrie Duisburg, Nordrhein-Westfalen
9. März	Forensische Psychiatrie Essen, Nordrhein-Westfalen
15. März	Forensische Psychiatrie Günzburg, Bayern
16. März	Justizvollzugsanstalt Ulm, Baden-Württemberg
16. März	Forensische Psychiatrie Bad Rehburg, Niedersachsen
17. März	Jugendanstalt Hameln (Nachfolgebesuch), Niedersachsen
29. März	Forensische Psychiatrie Haar bei München, Bayern
29. März	Justizvollzugsanstalt Dortmund, Nordrhein-Westfalen
30. März	Forensische Psychiatrie Dortmund, Nordrhein-Westfalen
13. April	Forensische Psychiatrie Weinsberg, Baden-Württemberg
14. April	Justizvollzugsanstalt Heilbronn, Baden-Württemberg
19. April	Forensische Psychiatrie Bad Schussenried, Baden-Württemberg
26. April	Forensische Psychiatrie Moringen, Niedersachsen
27. April	Forensische Psychiatrie Göttingen, Niedersachsen
4. Mai	Justizvollzugsanstalt Butzbach, Hessen
10. Mai	Forensische Psychiatrie Bedburg-Hau, Nordrhein-Westfalen
11. Mai	Justizvollzugsanstalt Kleve, Nordrhein-Westfalen
1. Juni	Forensische Psychiatrie Rodewisch, Sachsen
2. Juni	Justizvollzugsanstalt Zwickau, Sachsen
15. Juni	Justizvollzugsanstalt Moabit, Berlin
15. Juni	Justizvollzugsanstalt Plötzensee, Berlin
21. Juni	Forensische Psychiatrie Viersen, Nordrhein-Westfalen

<b>Datum</b>	<b>Bezeichnung</b>
<b>22. Juni</b>	Forensische Psychiatrie Düsseldorf, Nordrhein-Westfalen
<b>29. Juni</b>	Forensische Psychiatrie Mainkofen, Bayern
<b>30. Juni</b>	Forensische Psychiatrie Marsberg (Jugend), Nordrhein-Westfalen
<b>30. Juni</b>	Forensische Psychiatrie Marsberg, Nordrhein-Westfalen
<b>6. Juli</b>	Forensische Psychiatrie Lohr am Main, Bayern
<b>20. Juli</b>	Forensische Psychiatrie Bayreuth, Bayern
<b>26. Juli</b>	Justizvollzugsanstalt Billwerder, Hamburg
<b>18. August</b>	Forensische Psychiatrie Stewede, Nordrhein-Westfalen
<b>24. August</b>	Forensische Psychiatrie Düren, Nordrhein-Westfalen
<b>24. August</b>	Forensische Psychiatrie Emmendingen, Baden-Württemberg
<b>25. August</b>	Justizvollzugsanstalt Aachen, Nordrhein-Westfalen
<b>25. August</b>	Justizvollzugsanstalt Freiburg, Baden-Württemberg
<b>7. September</b>	Justizvollzugsanstalt Leipzig mit Krankenhaus, Sachsen
<b>8. September</b>	Forensische Psychiatrie Altscherbitz, Sachsen
<b>14. September</b>	Forensische Psychiatrie Herne, Nordrhein-Westfalen
<b>15. September</b>	Justizvollzugsanstalt Bochum, Nordrhein-Westfalen
<b>20. September</b>	Forensische Psychiatrie Langenfeld, Nordrhein-Westfalen
<b>21. September</b>	Justizvollzugsanstalt Wuppertal-Vohwinkel, Nordrhein-Westfalen
<b>4. Oktober</b>	Justizvollzugsanstalt Saarbrücken, Saarland
<b>5. Oktober</b>	Polizeiinspektion Sulzbach, Saarland
<b>5. Oktober</b>	Polizeiinspektion Hannover, Niedersachsen
<b>6. Oktober</b>	Forensische Psychiatrie Wunstorf, Niedersachsen
<b>6. Oktober</b>	Forensische Psychiatrie Alzey, Rheinland-Pfalz

## Besuche der Länderkommission

Datum	Bezeichnung
11. Oktober	Forensische Psychiatrie Ansbach, Bayern
13. Oktober	Forensische Psychiatrie Brauel, Niedersachsen
17. Oktober	Forensische Psychiatrie Eltville, Hessen
26. Oktober	Justizvollzugsanstalt Heimsheim, Baden-Württemberg
27. Oktober	Forensische Psychiatrie Calw, Baden-Württemberg
6. November	Forensische Psychiatrie Bad Emstal, Hessen
15. November	Forensische Psychiatrie Großschweidnitz, Sachsen
28. November	Forensische Psychiatrie Heidelberg, Baden-Württemberg
4. Dezember	Forensische Psychiatrie Werneck, Bayern
15. Dezember	Forensische Psychiatrie Hörstel, Nordrhein-Westfalen

## 2 – Mitglieder der Bundesstelle

Name	Amtsbezeichnung	Seit	Funktion
Ralph-Günther Adam	Ltd. Sozialdirektor a. D.	06/2013	Leiter
Sabine Thurau	Präsidentin des Hessischen LKA a. D.	04/2021	Stellv. Leiterin

### 3 – Mitglieder der Länderkommission

Name	Amtsbezeichnung / Berufsbezeichnung	Seit	Funktion
<b>Rainer Dopp</b>	<b>Staatssekretär a. D.</b>	<b>09/2012</b>	<b>Vorsitzender</b>
Petra Heß	ehemalige Bundestagsabgeordnete	09/2012	Mitglied
Dr. Helmut Roos	Ministerialdirigent a. D.	07/2013	Mitglied
Margret Osterfeld	Psychiaterin, Psychotherapeutin i. R.	01/2015 bis 03/2023	Mitglied
Petra Bertelsmeier	Ltd. Oberstaatsanwältin a. D.	01/2019	Mitglied
Dr. Werner Päckert	Ltd. Regierungsdirektor a. D.	01/2019	Mitglied
Friedhelm Kirchhoff	Ltd. Regierungsdirektor a. D.	01/2022	Mitglied
Eva Moll-Vogel	Präsidentin des Landgerichts a. D.	01/2023	Mitglied
Dr. Michael Brune	Facharzt für Psychiatrie und Neurologie	05/2023	Mitglied

### 4 – Mitarbeitende der Geschäftsstelle

Name	Berufsbezeichnung	Funktion
Christian Illgner	Jurist (Mag.Iur.), Kriminologe	Leitung Zentrale Dienste
Dr. Sarah Teweleit	Juristin (LL.M.)	Fachliche Leitung
Maximilian Acosta Schultze	Internationaler Sozialarbeiter (M.A.)	Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Pascal Décarpes	Kriminologe (M.A., LL.M.)	Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Jutta Jung-Henrich	Berufspädagogin im Gesundheitswesen (M.A.)	Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Elisabeth Linkenbach	Pflegepädagogin (B.A.)	Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Katja Simon	Verwaltungsfachwirtin	Verwaltung
Judith Bene	Reiseverkehrskauffrau	Sekretariat

## 5 – Aktivitäten im Berichtszeitraum 2023

Datum	Ort	Aktivität
11. Januar	Online	Webinar „Rolle der Polizei in der psychiatrischen Versorgung“
18. Januar	Online	Webinar EU-Project „Justice for All“
9. Februar	Online	Konferenz „20 years of OPCAT and 15 years of SPT“
10.-11. Februar	Online	Teilnahme am DGSP Fachausschuss Forensik
14.-15. Februar	Online	Webinar „Monitoring mental health care in prisons“, Europarat
27. April	Bamberg	Vortrag im Strafvollzugausschuss
7. Juni	Online	Webinar „Strengthening the role of the NPMs in the prevention of torture“, SPT
16. Juni	Berlin	Jahresberichtsempfang der Nationalen Stelle
23. Juni	Mainz	Vortrag zur Tätigkeit der Nationalen Stelle im Rahmen des Bundesweiten Facharbeitskreises Heimrecht
14. Juli	Mainz	Symposium „Mehr psychisch Kranke = Mehr Straftaten?“ Herausforderungen im Umgang mit psychisch Auffälligen aus medizinischer, kriminologischer und juristischer Sicht
22. August	Berlin	Jahresgespräch mit dem BMI
5. Oktober	Berlin	Austauschtreffen mit FRONTEX, dem BAMF und der Bundespolizei
2.-3. November	Bern	DACH-Treffen deutschsprachiger NPM
9.-10. November	Kopenhagen	Regional meeting of NPMs and CSOs of the OSCE region on Mental Health in Detention, ODHIR/APT/Europarat
23.-24. November	Online	Internationales Kolloquium: „Monitoring of detention conditions of persons in vulnerable situations“, NPM Tunesien
27.-28. November	Berlin	Bundestagung 2023 der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e. V.: „Brücken bauen“ - Übergangmanagement und Nachsorge für Menschen mit seelischen Beeinträchtigungen in Haft
28. November	Berlin	Abschlussveranstaltung EU-Project „Justice for All“
29. November	Berlin	Vortrag im Rahmen des Kongresses Menschenrechte, CDU/CSU-Fraktion

Datum	Ort	Aktivität
29. November - 2. Dezember	Berlin	DGPPN-Kongress
7.-8. Dezember	Frankfurt	Gefängnismedizin-Tage
11. Dezember	Berlin	Austausch mit der AG Menschenrechte der BT-Fraktion B90/Die Grünen
13. Dezember	Online	Austauschgespräch mit dem Fundamental Rights Office, FRONTEX

## Beiträge der Nationalen Stelle im Berichtsjahr

Menschenrechte in der freiheitsentziehenden Unterbringung in der Kinder- und Jugendhilfe. Forderungen aus der Arbeit der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter, unsere jugend 9/23

Wahrung der Menschenwürde,  
Forum Strafvollzug, 4/23, S. 235-238

Isoliert im Gefängnis? / Abschiebehaft in Deutschland,  
Deutschlandfunk

# VIII

## Standards

Die Nationale Stelle soll Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe an Orten der Freiheitsentziehung verhindern und hat somit einen präventiven Auftrag. Hierzu ist es notwendig, dass ihre Empfehlungen nicht nur in den besuchten, sondern in allen Einrichtungen im gesamten Bundesgebiet umgesetzt werden. Aus wiederkehrenden Empfehlungen leitet die Nationale Stelle Standards ab. Diese Standards werden kontinuierlich weiterentwickelt und sollen den Aufsichtsbehörden und Einrichtungen als Maßstab für eine menschenwürdige Unterbringung und Behandlung von Personen im Freiheitsentzug in allen Einrichtungen in ihrem Zuständigkeitsbereich dienen. So können menschenwürdige Unterbringungsbedingungen im Freiheitsentzug erreicht und trotz der hohen Anzahl von Einrichtungen die Wirksamkeit der Arbeit der Nationalen Stelle erhöht werden. Die Standards werden auch auf der Website der Nationalen Stelle veröffentlicht.

Unter dem Gesichtspunkt der Menschenwürde hält die Nationale Stelle die folgenden Standards für unabdingbar:

## **I – Abschiebungen**

### **1.1 – Abholungszeitpunkt**

Eine Abholung zur Nachtzeit soll vermieden werden. Bei Familien mit Kindern muss sie vermieden werden.

### **1.2 – Abschiebung aus der Strafhaft**

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

### **1.3 – Abschiebung aus Bildungs-, Kranken- und Betreuungseinrichtungen**

Abschiebungen aus Krankenhäusern, Schulen und Kindertagesstätten sollen nicht erfolgen.

### **1.4 – Achtung des Kindeswohls**

Familien sollen durch eine Abschiebung nicht getrennt werden. Kinder sollen nicht gefesselt werden. Fesselungen von Eltern sollen nicht in Anwesenheit ihrer Kinder erfolgen. Im Falle von

Abschiebungen von Kindern soll grundsätzlich eine Person dafür zuständig sein, das Kindeswohl während der Maßnahme sicherzustellen. Am Flughafen sollen geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten für Kinder vorgehalten werden.

### **1.5 – Durchsuchung mit Entkleidung**

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.<sup>184</sup> Daher ist stets eine Einzelfallentscheidung zu treffen, ob Anhaltspunkte vorliegen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung begründen und ob dieser Eingriff unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist.<sup>185</sup>

Im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, z.B. in zwei Phasen, sodass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.

### **1.6 – Fortbildung der Mitarbeitenden der Vollzugsbehörde**

Abschiebungen sollen durch hinreichend qualifizierte und fortgebildete Beschäftigte vorgenommen werden.

### **1.7 – Gepäck**

Es soll jeder abzuschiebenden Person ermöglicht werden, persönliche Gegenstände einzupacken. Es soll dafür Sorge getragen werden, dass die abzuschiebende Person situationsgerecht und für das Zielland angemessen gekleidet ist und dass Ausweispapiere, notwendige Medikamente, Versorgungsmittel für Kinder sowie notwendige Hilfsmittel (z.B. eine Brille) eingepackt werden. Eine der die Abschiebung durchführenden Personen soll darauf achten, dass auch für abzuschiebende Kinder Gepäck gepackt wird. Grundlegende Hygieneartikel sowie ausreichend Kleidung sollen am Flughafen bereitgehalten und bei Bedarf ausgehändigt werden.

<sup>184</sup> BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

<sup>185</sup> VG Köln, Urteil vom 25.11.2015, Az.: 20 K 2624/14, Rn. 115 ff.

### 1.8 – Handgeld

Die abzuschiebenden Personen sollen über genügend finanzielle Mittel für die Weiterreise vom Flughafen bis zum endgültigen Zielort sowie die für diese Strecke notwendige Verpflegung verfügen.

### 1.9 – Information über den Zeitpunkt der Abschiebung

Ausreisepflichtige Personen sollen in Einzelfällen aus humanitären Gründen, z.B. wenn Familien mit Kindern oder kranke Personen betroffen sind, mit einem Vorlauf von mindestens einer Woche darüber informiert werden, dass ihre Abschiebung zeitnah bevorsteht.<sup>186</sup> Eine entsprechende Anpassung von § 59 Abs. 1 Satz 8 des Aufenthaltsgesetzes soll dies sicherstellen.

### 1.10 – Information über die Abschiebung

Abzuschiebende Personen sollen bei der Abholung sofort, umfassend, schriftlich und in einer für sie verständlichen Sprache über die Abschiebungsmaßnahme informiert werden. Die Information soll folgende Angaben enthalten:

- + Ablauf der Abschiebung einschließlich der Flugzeiten;
- + Hinweise bezüglich des Gepäcks;
- + Information über Rechte während der Maßnahme.

### 1.11 – Kommunikation während der gesamten Abschiebung

Die Verständigung zwischen den abzuschiebenden Personen und den Vollzugsbediensteten soll während der gesamten Maßnahme gesichert sein. Die Übersetzung durch Dolmetscherinnen oder Dolmetscher im Falle von Verständigungsschwierigkeiten kann nicht durch die schriftliche Information über den Ablauf der Maßnahme und die Rechte ersetzt werden. Dolmetscherinnen und Dolmetscher können auch per Telefon oder Bildübertragung zugeschaltet werden.

### 1.12 – Kontakt zu einem Rechtsbeistand

Abzuschiebenden Personen ist während der Maßnahme Zugang zu einem Rechtsbeistand zu gewähren. Der Kontakt zum Rechtsbeistand soll

zu Beginn der Abschiebung ermöglicht werden, sodass ggf. rechtliche Maßnahmen rechtzeitig ergriffen werden können. Für den Fall, dass eine betroffene Person bisher keinen Kontakt zu einem Rechtsbeistand hatte, sind die Kontaktdaten eines Rechtsanwaltsnotdienstes mitzuteilen.

### 1.13 – Rücksichtnahme auf Kinder und kranke Personen

Bei Abschiebungsmaßnahmen soll besonders auf die Bedürfnisse und Betreuung von Kindern und kranken Personen geachtet werden.

### 1.14 – Telefonate mit Angehörigen

Jeder abzuschiebenden Person soll die Möglichkeit gewährt werden, Angehörige zu kontaktieren.

### 1.15 – Umgang mit Mobiltelefonen

Die Sicherstellung eines Mobiltelefons während der Abschiebung darf nur im begründeten Einzelfall erfolgen. Liegen die Voraussetzungen für die Sicherstellung nicht mehr vor, sind die Mobiltelefone wieder herauszugeben. Vor der Sicherstellung ist den abzuschiebenden Personen die Gelegenheit zu geben, sich relevante Telefonnummern zu notieren.

### 1.16 – Verpflegung

Getränke und Essen müssen in ausreichender Menge während der Abschiebungsmaßnahme verfügbar sein.

## 2 – Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam

### 2.1 – Ärztliche Zugangsuntersuchung

Bei jeder ausreisepflichtigen Person muss in der Abschiebungshaft oder im Ausreisegewahrsam eine ärztliche Zugangsuntersuchung durchgeführt werden. Es soll sichergestellt sein, dass Hinweise auf Traumatisierungen und psychische Erkrankungen erkannt werden. Bei Verständigungsschwierigkeiten soll ein Dolmetscherdienst für die Zugangsuntersuchung hinzugezogen werden. Die Übersetzung durch eine andere ausreisepflichtige Person ist aus Gründen der Vertraulichkeit nicht geeignet. Außerdem ist bei Übersetzungen durch Bedienstete und andere ausreisepflichtige Personen nicht sichergestellt,

<sup>186</sup> Vgl. CPT/Inf (2019) 14, insbesondere Rn. 16-19, <https://rm.coe.int/1680945a2b> (abgerufen am 27.05.2024).

dass Fachbegriffe und Sachzusammenhänge richtig in die andere Sprache übersetzt werden.

## 2.2 – Außenkontakte

Ausreisepflichtigen soll möglichst uneingeschränkter Besuch, insbesondere von Angehörigen, ermöglicht werden. Um den Kontakt zu ihrer Familie und dem Heimatland aufrechtzuerhalten oder aufzunehmen und die Rückkehr zu erleichtern, sollen sie zudem Mobiltelefone benutzen dürfen und Internetzugang haben.

## 2.3 – Beschäftigung und Freizeitgestaltung

Ausreisepflichtige sollen ihre Zeit sinnvoll gestalten können. Hierzu sollen täglich ausreichend Möglichkeiten angeboten werden. Dies umfasst auch den Zugang zu Gemeinschaftsräumen, Gebetsräumen und die Nutzung einer Küche zur eigenen Essenszubereitung.

## 2.4 – Durchsuchung mit Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar. Daher ist stets eine Einzelfallentscheidung zu treffen, ob Anhaltspunkte vorliegen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung begründen, und ob dieser Eingriff unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist.

Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, z.B. in zwei Phasen, sodass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.

## 2.5 – Einsicht in den Toilettenbereich

Bedienstete sollen sich, insbesondere dann, wenn sich in dem Haftraum eine Toilette offen im Raum befindet, vor dem Betreten in geeigneter Weise bemerkbar machen. Der betroffenen Person soll die Möglichkeit gegeben werden, darauf hinzuweisen, dass sie ggf. gerade die Toilette benutzt.

Eine Überwachungskamera soll so angebracht sein, dass der Toilettenbereich nicht oder nur verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird. Allenfalls bei einer Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene, begründete und nachvollziehbar dokumentierte Entscheidung denkbar, einen Haftraum ohne Einschränkung zu überwachen. Bei jeder Kameraüberwachung, die den Toilettenbereich unverpixelt umfasst, soll ausschließlich eine Person desselben Geschlechts die Überwachung vornehmen.

## 2.6 – Fixierung

Die Nationale Stelle definiert den Begriff der Fixierung als die Entziehung der Bewegungsfreiheit durch das Festbinden von Armen, Beinen und ggf. der Körpermitte mit dem Ergebnis, dass die betroffene Person ihre Sitz- oder Liegeposition nicht oder nur unwesentlich selbstständig verändern kann. Sie stellt hierfür folgende Forderungen auf:

Fixierungen sind lediglich als ultima ratio und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Für eine möglichst schonende Durchführung einer Fixierung ist ein Bandagen-System zu verwenden. Zur Wahrung des Schamgefühls soll die fixierte Person angemessen bekleidet werden. Es ist eine regelmäßige ärztliche Kontrolle zu gewährleisten. Die fixierte Person muss zudem ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist zudem eine richterliche Entscheidung erforderlich.<sup>187</sup> Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.<sup>188</sup> Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.<sup>189</sup>

Bei jeder Fixierung sollen die Gründe für die Maßnahme schriftlich ausformuliert werden.

<sup>187</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.

<sup>188</sup> DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen“.

<sup>189</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

Dies beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche milderer Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb diese gescheitert sind.

### **2.7 – Kameraüberwachung**

Eine Kameraüberwachung soll nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Person unerlässlich ist. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen dokumentiert werden. Zudem muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

### **2.8 – Kleidung**

Es soll den Ausreisepflichtigen grundsätzlich gestattet sein, eigene Kleidung zu tragen.

### **2.9 – Personal**

Das Personal einer Einrichtung zum Vollzug von Abschiebungshaft oder Ausreisegewahrsam soll speziell für diesen Bereich ausgewählt und fortgebildet sein.

### **2.10 – Psychologische und psychiatrische Betreuung**

Die Einrichtung soll sicherstellen, dass bei Bedarf eine Psychologin oder ein Psychologe bzw. eine Psychiaterin oder ein Psychiater hinzugezogen wird.

### **2.11 – Rechtsberatung**

Ausreisepflichtigen muss die Gelegenheit gegeben werden, eine Rechtsberatung in Anspruch zu nehmen.

### **2.12 – Rechtsgrundlage**

Da sich Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam hinsichtlich der Unterbringungsbedingungen von der Strafhaft unterscheiden soll<sup>190</sup> und Grundrechtseingriffe, die über die Unterbringung in einer solchen Einrichtung hinausgehen, einer eigenen gesetzlichen Grundlage bedürfen,<sup>191</sup> ist für den Vollzug von Abschie-

bungshaft und Ausreisegewahrsam eine spezielle Rechtsgrundlage zu schaffen.

### **2.13 – Respektvoller Umgang**

Der Umgang mit Abschiebungshäftlingen soll respektvoll ausgestaltet sein. Hierzu gehört grundsätzlich auch, dass sie mit „Sie“ angesprochen werden und sich Bedienstete in geeigneter Weise vor dem Betreten des Haftraums bemerkbar machen.

### **2.14 – Unterbringung Minderjähriger**

Unbegleitete Minderjährige sollen nicht in Abschiebungshaft oder Ausreisegewahrsam sondern in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe untergebracht werden. Bei der Unterbringung von Minderjährigen gemeinsam mit ihren Erziehungsberechtigten in Abschiebungshaft oder einem Ausreisegewahrsam ist darauf zu achten, dass sie dem Kindeswohl entspricht.

### **2.15 – Waffen im Gewahrsam**

In Einrichtungen der Abschiebungshaft oder Ausreisegewahrsamen sollen Schusswaffen vor dem Betreten des Gewahrsams abgelegt werden.

Der Einsatz von Pfefferspray in geschlossenen Räumen ist aufgrund der erheblichen gesundheitlichen Risiken in keinem Fall verhältnismäßig und soll daher innerhalb von Einrichtungen unterlassen werden.<sup>192</sup>

### **2.16 – Zugangsgespräch**

Mit jeder neu aufgenommenen Person muss ein Zugangsgespräch geführt und hierbei der Grund für ihre Unterbringung erklärt werden. Zudem muss sie über ihre Rechte informiert werden.

Im Rahmen des Zugangsgesprächs soll in besonderem Maße auf Anhaltspunkte für eine psychische Erkrankung geachtet werden. Ggf. soll eine Psychologin oder ein Psychologe hinzugezogen werden.

Daher sollen diejenigen Bediensteten einer Einrichtung, denen die Führung des Zugangsgesprächs obliegt, speziell dafür fortgebildet werden, Anhaltspunkte für Traumatisierungen und psychische Erkrankungen zu erkennen.

<sup>190</sup> Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008.

<sup>191</sup> BVerfG, Urteil vom 31.05.2006, Az.: 2 BvR 1673/04.

<sup>192</sup> EGMR, Tali ./ Estland, Urteil vom 13.02.2014, Individualbeschwerde Nr. 66393/10, Rn. 78; CPT/Inf (2008) 33, Rn. 86, <https://rm.coe.int/1680697fb3> (abgerufen am 27.05.2024).

Auch beim Zugangsgespräch muss bei Verständigungsschwierigkeiten ein Dolmetscherdienst hinzugezogen werden.

## 3 – Bundes- und Landespolizei, Zoll

### 3.1 – Ausstattung und Zustand der Gewahrsamsräume

Im Gewahrsam ist darauf zu achten, dass die Ausstattung und der Zustand der Räume die Menschenwürde nicht beeinträchtigen. Die Gewahrsamsräume sollen jeweils mit einem Rauchmelder, Notrufknopf, regulierbarem Licht, einer schwer entflammaren, abwaschbaren Matratze, einer Decke und einer Kopfunterlage ausgestattet sein. Wenn lediglich eine niedrige Liege zur Verfügung steht, soll zusätzlich eine Sitzgelegenheit in üblicher Höhe vorhanden sein.

Um den Schutz der im Gewahrsam untergebrachten Personen im Falle eines Feuers zu gewährleisten, ist es notwendig, die Gewahrsamsräume mit Rauchmeldern auszustatten.

Es ist zudem erforderlich, dass sich Personen im Freiheitsentzug durch einen Notrufknopf bemerkbar machen können. Die Funktionsfähigkeit der Notrufanlage muss gewährleistet sein und soll vor jeder Belegung überprüft werden.

Um einerseits Schlaf zu ermöglichen und andererseits der Verletzungsgefahr bei Dunkelheit vorzubeugen sowie die Orientierung im Raum zu erleichtern, soll in Gewahrsamsräumen die Möglichkeit bestehen, die Beleuchtung zu regulieren.

Auch bei kurzer Unterbringung im Gewahrsam soll natürlicher Lichteinfall vorhanden sein. Außerdem soll die Raumtemperatur im Gewahrsam angemessen sein.

### 3.2 – Belehrung

Personen im Freiheitsentzug sind unverzüglich und in jedem Fall über ihre Rechte zu belehren. Belehrungsformulare sind hierzu in verschiedenen Sprachen bereit zu halten. Die Formulare müssen zumindest Informationen darüber enthalten, dass die Betroffenen das Recht haben, sich ärztlich untersuchen zu lassen, einen Rechtsbeistand zu konsultieren und eine Vertrauensperson sowie ggf. das Konsulat ihres Hei-

matstaates zu informieren. Belehrungen sollen im Gewahrsamsbuch dokumentiert werden, damit bei Schichtwechseln den übernehmenden Bediensteten auf einen Blick ersichtlich ist, in welchen Fällen eine Belehrung aus bestimmten Gründen noch nicht stattgefunden hat. Hat eine Belehrung bei Aufnahme nicht stattgefunden, ist sie nachzuholen.

### 3.3 – Dokumentation

In Polizei- und Zolldienststellen soll die Gewahrsamsdokumentation aussagekräftig und nachvollziehbar sein. Dies dient dem Schutz der im Gewahrsam untergebrachten Personen, aber auch dem der zuständigen Bediensteten.

Dokumentiert werden sollen folgende Angaben:

- + die Personalien,
- + der Zeitpunkt des Beginns des Freiheitsentzuges,
- + die verantwortlichen Bediensteten bei der Einlieferung in das Gewahrsam und der Betreuung im Gewahrsam,
- + der gesundheitliche Zustand der Person,
- + ob die Person über ihre Rechte belehrt wurde,
- + ob die Person über den Grund des Freiheitsentzuges aufgeklärt wurde,
- + ob eine richterliche Anordnung eingeholt wurde,
- + die Begründung im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung,
- + Name der oder des durchsuchenden Bediensteten,
- + die Zeitpunkte der Kontrollen mit dem Namenskürzel der jeweiligen Bediensteten,
- + der Zeitpunkt und die Art der Verpflegung,
- + die Abnahme und die spätere Aushändigung von persönlichen Gegenständen,
- + der Entlassungszeitpunkt.

War eine Belehrung zu Beginn des Freiheitsentzuges nicht möglich, soll dokumentiert werden, ob diese spätestens zum Zeitpunkt der Entlassung nachgeholt wurde.

Die Dokumentation soll in regelmäßigen Abständen von Vorgesetzten auf vollständige Führung hin überprüft werden. Diese Kontrollen sollen vermerkt werden.

### 3.4 – Durchsuchung mit Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.<sup>193</sup> Daher ist stets eine Einzelfallentscheidung zu treffen, ob Anhaltspunkte vorliegen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung begründen, und ob dieser Eingriff unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist.<sup>194</sup>

Im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, z.B. in zwei Phasen, sodass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.

### 3.5 – Einsehbarkeit des Gewahrsams

Das Gewahrsam darf nicht von Dritten einsehbar sein.

### 3.6 – Einsicht in den Toilettenbereich

Es ist auf jeden Fall sicherzustellen, dass in Gewahrsam genommene Personen nicht bei der Toilettennutzung beobachtet werden. Beispielsweise kann ein Sichtschutz so angebracht werden, dass keine Einsicht in den Toilettenbereich möglich ist.

Eine Überwachungskamera soll so angebracht sein, dass der Toilettenbereich nicht oder nur verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird. Allein in Fällen akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene, begründete und nachvollziehbar dokumentierte Entscheidung denkbar, den Gewahrsamsraum ohne Einschränkung zu überwachen. Bei jeder Kameraüberwachung, die den Toilettenbereich unverpixelt umfasst, soll ausschließlich eine Person desselben Geschlechts die Überwachung vornehmen.

<sup>193</sup> BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

<sup>194</sup> VG Köln, Urteil vom 25.11.2015, Az.: 20 K 2624/14, Rn. 115 ff.

### 3.7 – Fesselung

Im Unterschied zu einer Fixierung versteht die Nationale Stelle unter einer Fesselung das Einschränken der Bewegungsfreiheit durch das Anbinden oder Aneinanderbinden der Arme oder Beine.

Das Anbinden von Personen an der Wand oder an einen sonstigen Gegenstand beeinträchtigt die Menschenwürde und ist zu unterlassen.

Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen für Fesselungen im Gewahrsam sogenannte Handfixiergürtel aus Textil<sup>195</sup> vorgehalten und verwendet werden.

### 3.8 – Fixierung

Auf Fixierungen ist im Gewahrsam der Polizei und des Zolls vollständig zu verzichten.

### 3.9 – Größe von Gewahrsamsräumen

Im Gewahrsam muss eine menschenwürdige Unterbringung gewährleistet sein.

Ein Einzelgewahrsamsraum muss über eine Grundfläche von mindestens 4,5 qm verfügen. In Sammelgewahrsamsräumen muss jeder Person eine Grundfläche von mindestens 3,5 qm zur Verfügung stehen.

Die gegenüberliegenden Wände eines Gewahrsamsraums müssen mindestens 2 m Abstand voneinander aufweisen und die Deckenhöhe muss deutlich mehr als 2 m betragen.

### 3.10 – Kameraüberwachung

In Polizei- und Zolldienststellen soll eine Kameraüberwachung nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Person unerlässlich ist. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen dokumentiert werden. Zudem muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

### 3.11 – Mehrfachbelegung von Gewahrsamsräumen

Für eine menschenwürdige Unterbringung ist es unabdingbar, dass bei Mehrfachbelegung von

<sup>195</sup> Es wird z.B. auf den Handfixiergürtel der Firma Segufix verwiesen.

Gewahrsamsräumen die Toilette vollständig abgetrennt und gesondert entlüftet ist.

### **3.12 – Recht auf ärztliche Untersuchung**

Jede in Haft genommene Person hat einen Anspruch darauf, eine Ärztin oder einen Arzt zu konsultieren.

### **3.12a – Medizinische Überwachung beim Ausscheiden von Drogenpäckchen**

Aufgrund des Gefährdungspotentials und um das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit bestmöglich zu schützen, soll eine sich in Gewahrsam befindende Person, welche Drogen inkorporiert hat, vor, während und nach dem Ausscheiden der Fremdkörper medizinisch überwacht werden.

### **3.13 – Respektvoller Umgang**

Der Umgang mit Personen im Freiheitsentzug soll respektvoll ausgestaltet sein. Hierzu gehört auch, dass sie grundsätzlich mit „Sie“ angesprochen werden und sich Bedienstete in geeigneter Weise vor dem Betreten des Gewahrsamsraums bemerkbar machen.

### **3.14 – Unabhängige Beschwerdestellen und Ermittlungsstellen**

Ein wesentliches Element der Prävention von Übergriffen durch Bedienstete ist, dass Fehlverhalten aufgedeckt, verfolgt und bestraft wird.

Es sollen in allen Bundesländern unabhängige Beschwerdestellen und Ermittlungsstellen geschaffen werden.<sup>196</sup>

### **3.15 – Vertraulichkeit von Gesprächen**

Vertrauliche Gespräche zwischen der betroffenen Person und ihrem Rechtsbeistand sind zu ermöglichen. Auch die Gespräche mit einer Ärztin oder einem Arzt sowie mit Angehörigen sollen vertraulich sein.

### **3.16 – Waffen im Gewahrsam**

Schusswaffen sollen vor dem Betreten des Gewahrsams abgelegt werden.

Der Einsatz von Pfefferspray in geschlossenen Räumen ist aufgrund der erheblichen gesund-

heitlichen Risiken in keinem Fall verhältnismäßig und soll daher innerhalb von Polizei- und Zoll-dienststellen unterlassen werden.<sup>197</sup>

## **4 – Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe**

### **4.1 – Beschwerdemöglichkeiten**

Die Kinder und Jugendlichen müssen in die Lage versetzt werden, Beschwerden bei einer geeigneten Stelle vorzubringen. Neben Ansprechpersonen innerhalb der Einrichtung sind hierzu entsprechend § 9a SGB VIII in den Ländern Ombudsstellen einzurichten, an die sich junge Menschen und ihre Familien zur Beratung in und zur Klärung von Konflikten wenden können. Landesrechtlich sind hierzu die nötigen Voraussetzungen zu schaffen.

Es muss gewährleistet sein, dass Kinder und Jugendliche ungehindert und vertraulich Kontakt zu einer solchen Ombudsstelle aufnehmen können. Die Beschwerdewege einschließlich der nötigen Kontaktdaten sollen in einem altersgerecht formulierten Merkblatt oder der Hausordnung aufgeführt und den jungen Menschen zu Beginn ihrer Aufnahme in der Einrichtung erklärt werden.

### **4.2 – Bewegung im Freien**

Allen Personen, denen die Freiheit entzogen ist, soll täglich mindestens eine Stunde die Möglichkeit zur Bewegung im Freien gegeben werden. Kindern und Jugendlichen soll dies noch deutlich umfangreicher ermöglicht werden.

### **4.3 – Informationen über Rechte**

Kinder und Jugendliche müssen bei ihrer Aufnahme in die Einrichtung schriftlich über die ihnen zustehenden Rechte informiert werden. Diese Informationen müssen in altersgerechter Form vermittelt werden.

### **4.4 – Kameraüberwachung**

In Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe soll eine Kameraüberwachung nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Person unerlässlich ist. In keinem Fall kann und darf

<sup>196</sup> Siehe u.a. EGMR, Kummer ./ Tschechische Republik, Urteil vom 25.07.2013, Individualbeschwerde Nr. 32133/11, Rn. 83; Eremiášova und Pechová ./ Tschechische Republik, Urteil vom 16.02.2012, Individualbeschwerde Nr. 23944/04, Rn. 135.

<sup>197</sup> EGMR, Tali ./ Estland, Urteil vom 13.02.2014, Individualbeschwerde Nr. 66393/10, Rn. 78; CPT/Inf (2008) 33, Rn. 86.

die Kameraüberwachung die Präsenz der Mitarbeitenden ersetzen. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen dokumentiert werden. Zudem müssen die betroffenen Personen auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

## 5 – Justizvollzug

### 5.1 – Bekleidung im besonders gesicherten Haftraum

In einem besonders gesicherten Haftraum untergebrachten Personen ist eine angemessene Bekleidung auszuhändigen.

### 5.2 – Durchsuchung mit Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.<sup>198</sup> Eine routinemäßige Durchführung, unabhängig von einzelfallbezogenen Verdachtsgründen, ist nicht zulässig.<sup>199</sup> Um dieser Voraussetzung gerecht zu werden, müssen allgemeine Anordnungen über Durchsuchungen mit Entkleidung unter Verhältnismäßigkeitsaspekten Raum für Ausnahmerentscheidungen lassen. Das Personal muss dafür sensibilisiert sein, dass im Einzelfall auf eine vollständige Entkleidung verzichtet werden kann.

Ist eine vollständige Entkleidung erforderlich, soll eine die Intimsphäre schonende Praxis der Entkleidung, z.B. in zwei Phasen, stattfinden, bei der jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Im Falle einer solchen Durchsuchung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.

<sup>198</sup> BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

<sup>199</sup> BVerfG, Beschluss vom 10.07.2013, Az.: 2 BvR 2815/11, Rn. 16.

### 5.3 – Duschen

Personen, denen die Freiheit entzogen wird, sollen die Möglichkeit haben, auf Wunsch alleine zu duschen. In Gemeinschaftsduschräumen soll zumindest eine Dusche partiell abgetrennt sein.

### 5.4 – Einsicht in den Toilettenbereich

Bedienstete sollen sich, insbesondere dann, wenn sich in dem Haftraum eine Toilette offen im Raum befindet, vor dem Betreten in geeigneter Weise bemerkbar machen. Der betroffenen Person soll die Möglichkeit gegeben werden, darauf hinzuweisen, dass sie ggf. gerade die Toilette benutzt.

Eine Überwachungskamera soll so angebracht sein, dass der Toilettenbereich nicht oder nur verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird. Allenfalls bei einer Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene, begründete und nachvollziehbar dokumentierte Entscheidung denkbar, einen Haftraum ohne Einschränkung zu überwachen. Bei jeder Kameraüberwachung, die den Toilettenbereich unverpixelt umfasst, soll ausschließlich eine Person desselben Geschlechts die Überwachung vornehmen.

### 5.5 – Einzelhaft

Um die negativen Auswirkungen der Einzelhaft auf die psychische und physische Gesundheit der Betroffenen abzumildern, soll ihnen ausreichend Gelegenheit zu Kontakt zu anderen Personen (z.B. durch erweiterte Besuchszeiten) und zu sinnvoller Betätigung gegeben werden. Auch sind Betroffene regelmäßig psychiatrisch oder psychologisch zu betreuen. Dies soll in einem angemessenen und vertraulichen Rahmen stattfinden.

### 5.6 – Fixierung

Fixierungen<sup>200</sup> sind lediglich als ultima ratio und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Für eine möglichst schonende Durchführung einer Fixierung ist ein Bandagen-System zu verwenden. Zur Wahrung des Schamgefühls soll die fixierte Person angemessen bekleidet werden. Es ist eine regelmäßige

<sup>200</sup> Definition: Siehe unter VIII 2.6 - Fixierung.

ärztliche Kontrolle zu gewährleisten. Die fixierte Person muss zudem ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist zudem eine richterliche Entscheidung erforderlich.<sup>201</sup> Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.<sup>202</sup> Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.<sup>203</sup>

Bei jeder Fixierung sollen die Gründe für die Maßnahme schriftlich ausformuliert werden. Dies beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche milderer Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb diese gescheitert sind.

### 5.7 – Größe von Hafträumen

Für eine menschenwürdige Unterbringung muss ein Einzelhaftraum mindestens eine Grundfläche von 6 qm<sup>204</sup> exklusive des Sanitärbereichs aufweisen. Für den Fall, dass der Sanitärbereich nicht abgetrennt ist, ist etwa 1 qm für den Sanitärbereich zu addieren, sodass die Gesamtfläche mindestens 7 qm beträgt. Bei Mehrfachbelegung muss eine Fläche von 4 qm für jede weitere Person exklusive des Sanitärbereichs hinzukommen.

### 5.8 – Kameraüberwachung

In Justizvollzugsanstalten soll eine Kameraüberwachung nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Person unerlässlich ist. In keinem Fall kann und darf die Kameraüberwachung die Präsenz der Mitarbeitenden ersetzen. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen dokumentiert werden. Zudem muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

<sup>201</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.

<sup>202</sup> DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen“.

<sup>203</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

<sup>204</sup> 6 qm stellen den absoluten Mindeststandard dar. Kleinere Hafträume verstoßen nach Auffassung der Nationalen Stelle gegen Art. 1 des Grundgesetzes. Darüberhinausgehende gesetzliche Anforderungen sind zu beachten und werden begrüßt.

### 5.9 – Mehrfachbelegung von Hafträumen ohne abgetrennte Toilette

Hafträume, in denen mehr als eine Person untergebracht wird, müssen nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>205</sup> über eine vollständig abgetrennte und gesondert entlüftete Toilette verfügen. Eine Unterbringung ohne eine solche Abtrennung verstößt gegen die Menschenwürde.

### 5.10 – Nutzung von Absonderungsräumen

Sind zusätzlich zu dem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände weitere Absonderungsräume vorhanden, deren Ausstattung einem besonders gesicherten Haftraum entspricht, müssen dieselben Voraussetzungen für die Unterbringung erfüllt sein. Darüber hinaus muss eine umfassende Dokumentation erfolgen, die der für den besonders gesicherten Haftraum entspricht.

### 5.11 – Respektvoller Umgang

Der Umgang mit Gefangenen soll respektvoll ausgestaltet sein. Hierzu gehört auch, dass sie grundsätzlich mit „Sie“ angesprochen werden und sich Bedienstete in geeigneter Weise vor dem Betreten des Haftraums bemerkbar machen.

### 5.12 – Türspione und Sichtfenster

Mit Ausnahme von Beobachtungsräumen sollen Türspione und Sichtfenster blickdicht gemacht werden, um die Privatsphäre der untergebrachten Personen zu schützen.

### 5.13 – Übersetzung bei ärztlichen Gesprächen

Bei Gesprächen, deren Inhalt der ärztlichen Schweigepflicht unterliegt, muss die Vertraulichkeit gewahrt sein. Zudem müssen Fachbegriffe und Sachzusammenhänge richtig in die andere Sprache übersetzt werden. Bei Verständigungsschwierigkeiten ist ein Dolmetscherdienst in Anspruch zu nehmen. Die Übersetzung durch Mitgefangene oder nichtärztliches Personal der Einrichtung ist ungeeignet.

<sup>205</sup> BVerfG, Beschluss vom 22.02.2011, Az.: 1 BvR 409/09, Rn. 30.

### 5.14 – Umgang mit vertraulichen medizinischen Informationen

Um die Vertraulichkeit medizinischer Informationen zu wahren, sind Hinweise, z.B. auf Infektionskrankheiten, ausschließlich in der Krankenakte, nicht aber in der Gefangenenpersonalakte, zu vermerken. Dadurch wird sichergestellt, dass ausschließlich medizinisches Personal, nicht jedoch der Allgemeine Vollzugsdienst, Kenntnis darüber erhält.

### 5.15 – Zustand von Hafträumen

In Justizvollzugsanstalten ist Gefangenen in ihrem Haftraum Zugang zu natürlichem, ungefiltertem Licht zu gewähren. Der Blick ins Freie darf nicht durch undurchsichtige Plexiglasscheiben oder ähnliches verhindert werden.

## 6 – Psychiatrische Kliniken

### 6.1 – Absonderung

Absonderungen dürfen nur auf der Grundlage einer individuellen Risikobewertung und nur für die kürzest mögliche Zeit durchgeführt werden. Absonderungen über eine nicht nur kurzfristige Dauer bedürfen einer gerichtlichen Genehmigung.<sup>206</sup>

### 6.2 – Bekleidung im Kriseninterventionsraum

In einem Kriseninterventionsraum untergebrachten Personen ist eine angemessene Bekleidung auszuhändigen.

### 6.3 – Bewegung im Freien

Allen Personen, denen die Freiheit entzogen ist, soll täglich mindestens eine Stunde die Möglichkeit zur Bewegung im Freien gegeben werden. Kindern und Jugendlichen soll dies noch deutlich umfangreicher ermöglicht werden.

### 6.4 – Dokumentation von Zwangsmaßnahmen

Die Dokumentation von Zwangsmaßnahmen soll umfassend, nachvollziehbar und vollständig sein. Die Maßnahme soll schriftlich ausformuliert werden. Dies beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche milderer Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb sie gescheitert sind.

### 6.5 – Durchsuchung mit Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.<sup>207</sup> Eine routinemäßige Durchführung, unabhängig von einzelfallbezogenen Verdachtsgründen, ist nicht zulässig.<sup>208</sup> Um dieser Voraussetzung gerecht zu werden, müssen allgemeine Anordnungen über Durchsuchungen mit Entkleidung unter Verhältnismäßigkeitsaspekten Raum für Ausnahmeentscheidungen lassen. Das Personal muss dafür sensibilisiert sein, dass im Einzelfall auf eine vollständige Entkleidung verzichtet werden kann.

Ist eine vollständige Entkleidung erforderlich, soll eine die Intimsphäre schonende Praxis der Entkleidung, z.B. in zwei Phasen, stattfinden, bei der jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Im Falle einer solchen Durchsuchung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.

### 6.6 – Einsicht in den Toilettenbereich

Mitarbeitende sollen sich, insbesondere dann, wenn sich in dem Patientenzimmer eine Toilette offen im Raum befindet, vor dem Betreten in geeigneter Weise bemerkbar machen. Der betroffenen Person soll die Möglichkeit gegeben werden, darauf hinzuweisen, dass sie ggf. gerade die Toilette benutzt.

Eine Überwachungskamera soll so angebracht sein, dass der Toilettenbereich nicht oder nur verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird. Allenfalls

<sup>206</sup>Nach § 32 Abs. 3 StrUG NRW sind in psychiatrischen Kliniken in Nordrhein-Westfalen alle Formen der Absonderung, sofern deren Dauer 24 Stunden überschreitet, an eine gerichtliche Genehmigung (sog. Richtervorbehalt) gebunden.

<sup>207</sup>BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

<sup>208</sup>BVerfG, Beschluss vom 10.07.2013, Az.: 2 BvR 2815/11, Rn. 16.

bei einer Unterbringung im Kriseninterventionsraum aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene, begründete und nachvollziehbar dokumentierte Entscheidung denkbar, den Raum temporär ohne Einschränkung zu überwachen. Bei jeder Kameraüberwachung, die den Toilettenbereich unverpixelt umfasst, soll ausschließlich eine Person desselben Geschlechts die Überwachung vornehmen.

### 6.7 – Fixierung

Fixierungen<sup>209</sup> sind lediglich als ultima ratio und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Zur Wahrung des Schamgefühls soll die fixierte Person angemessen bekleidet werden. Fixierte Personen müssen ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist zudem eine richterliche Entscheidung erforderlich.<sup>210</sup> Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.<sup>211</sup> Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.<sup>212</sup>

Bei jeder Fixierung sollen die Gründe für die Maßnahme schriftlich ausformuliert werden. Dies beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche mildereren Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb diese gescheitert sind.

### 6.8 – Informationen über Rechte

Patientinnen und Patienten müssen schriftlich über ihre Rechte in der psychiatrischen Einrichtung informiert werden. Bei jungen Menschen soll dies in altersgerechter Form geschehen.

### 6.9 – Kameraüberwachung

Eine Kameraüberwachung der Personen, die in psychiatrischen Einrichtungen untergebracht sind, soll nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall unerlässlich ist. In keinem Fall kann und darf die Kameraüberwachung die Präsenz der Mitarbeitenden ersetzen. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen dokumentiert werden. Zudem muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

### 6.10 – Mehrfachbelegung von Patientenzimmern ohne abgetrennte Toilette

Räume, in denen mehr als eine Person untergebracht wird, müssen über eine vollständig abgetrennte und gesondert entlüftete Toilette verfügen. Eine Unterbringung ohne eine solche Abtrennung verstößt gegen die Menschenwürde.

### 6.11 – Respektvoller Umgang

Der Umgang mit Patientinnen und Patienten soll respektvoll ausgestaltet sein. Hierzu gehört grundsätzlich auch, dass die Patientinnen und Patienten mit „Sie“ angesprochen werden und sich das Personal durch Anklopfen an der Zimmertür vor dem Eintreten bemerkbar macht.

### 6.12 – Türspione und Sichtfenster

Es ist darauf zu achten, dass Patientenzimmer, Beobachtungs- und Kriseninterventionsräume<sup>213</sup> nicht von Dritten einsehbar sind.

### 6.13 – Vertraulichkeit von Gesprächen

In psychiatrischen Einrichtungen sollen Möglichkeiten geschaffen werden, die gewährleisten, dass persönliche und telefonische Gespräche vertraulich geführt werden können.

<sup>209</sup> Definition: Siehe unter VIII 2.6 - Fixierung.

<sup>210</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.

<sup>211</sup> DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen“.

<sup>212</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

<sup>213</sup> Unter dem Begriff Kriseninterventionsraum wird ein Raum verstanden, der bei einer akuten Eigen- oder Fremdgefährdung genutzt wird.

## 7 – Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr

### 7.1 – Ausstattung und Zustand der Arresträume

In den Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr ist darauf zu achten, dass die Ausstattung und der Zustand der Räume die Menschenwürde nicht beeinträchtigen. Die Arresträume sollen jeweils mit einem Rauchmelder, einem Notrufknopf, mit regulierbarem Licht, einer schwer entflammaren, abwaschbaren Matratze, einer Decke und einer Kopfunterlage ausgestattet sein. Zusätzlich müssen eine Sitzgelegenheit in üblicher Höhe und ein Tisch vorhanden sein.

Um den Schutz der Arrestpersonen im Falle eines Feuers zu gewährleisten, ist es notwendig, die Arresträume mit Rauchmeldern auszustatten.

Es ist zudem erforderlich, dass sich Personen im Freiheitsentzug durch einen Notrufknopf bemerkbar machen können. Die Funktionsfähigkeit der Notrufanlage muss gewährleistet sein und soll vor jeder Belegung überprüft werden.

Um einerseits Schlaf zu ermöglichen und andererseits der Verletzungsgefahr bei Dunkelheit vorzubeugen sowie die Orientierung im Raum zu erleichtern, soll in Arresträumen die Möglichkeit bestehen, die Beleuchtung zu regulieren.

In Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr ist Arrestpersonen in ihrem Arrestraum Zugang zu natürlichem, ungefiltertem Licht zu gewähren. Der Blick ins Freie darf nicht durch undurchsichtige Plexiglasscheiben oder ähnliches verhindert werden. Außerdem soll die Raumtemperatur im Arrest angemessen sein.

### 7.2 – Belehrung

Personen im Freiheitsentzug sind unverzüglich und in jedem Fall über ihre Rechte zu belehren. Hierzu sind Belehrungsformulare vorzuhalten, die zumindest Informationen darüber enthalten, dass die Betroffenen das Recht haben, sich ärztlich untersuchen zu lassen, einen Rechtsbeistand zu konsultieren und eine Vertrauensperson zu informieren.

### 7.3 – Besonders gesicherter Arrestraum

In besonders gesicherten Räumen dürfen sich keine Gegenstände befinden, die es der Arrestperson ermöglichen können, sich selbst zu verletzen.

Darüber hinaus sind eine engmaschige Betreuung und eine medizinische Überwachung der Arrestperson zu gewährleisten.

Bei einer Unterbringung im besonders gesicherten Raum und der damit verbundenen Isolierung der Arrestperson ist es unerlässlich, dass das medizinische Personal besonders auf die Gesundheit der betroffenen Person achtet und dass eine regelmäßige ärztliche Kontrolle gewährleistet wird, um dem Eintritt von Gesundheitsschäden vorzubeugen. Zudem ist eine engmaschige Betreuung sicherzustellen, um deeskalierend auf die Arrestperson einzuwirken und eine zeitnahe Beendigung der Maßnahme zu begünstigen.

### 7.4 – Dokumentation

Im Vollzug soll die Dokumentation aussagekräftig und nachvollziehbar sein. Zum Schutz der Arrestpersonen, aber auch dem der zuständigen Soldatinnen und Soldaten (Vollzugsorgane), sollen alle im Zusammenhang mit dem Arrest stehenden Informationen vollständig dokumentiert werden.

Dokumentiert werden sollen folgende Angaben:

- + die Personalien,
- + der Zeitpunkt des Beginns des Freiheitsentzuges,
- + die verantwortlichen Soldatinnen und Soldaten (Vollzugsorgane) bei der Zuführung der Arrestperson,
- + die Vollzugstauglichkeit der Person,
- + der gesundheitliche Zustand der Person,
- + ob die Person über ihre Rechte belehrt wurde,
- + ob die Person über den Grund des Freiheitsentzuges aufgeklärt wurde,
- + ob eine richterliche Anordnung eingeholt wurde,
- + die Zeitpunkte der Kontrollen mit dem Namenskürzel der jeweiligen Soldatinnen und Soldaten,

- + der Zeitpunkt und die Art der Verpflegung,
- + die Bewegung im Freien,
- + der Tagesablauf der Arrestperson (Verlassen des Arrests für den Dienst oder die ersetzende sinnvolle Beschäftigung),
- + die Abnahme und die spätere Aushändigung von persönlichen Gegenständen und
- + der Entlassungszeitpunkt.

Die Dokumentation soll in regelmäßigen Abständen von Vorgesetzten auf vollständige Führung hin überprüft werden. Diese Kontrollen sollen vermerkt werden.

#### **7.5 – Einsicht in den Toilettenbereich**

Die zuständigen Soldatinnen und Soldaten (Vollzugsorgane) sollen sich, insbesondere dann, wenn sich in den Arresträumen eine Toilette offen im Raum befindet, vor dem Betreten des Arrestraums in geeigneter Weise bemerkbar machen. Der betroffenen Person soll die Möglichkeit gegeben werden, darauf hinzuweisen, dass sie ggf. gerade die Toilette benutzt.

#### **7.6 – Größe von Arresträumen**

Für eine menschenwürdige Unterbringung muss ein Arrestraum mindestens eine Grundfläche von 6 qm exklusive des Sanitärbereichs aufweisen. Für den Fall, dass der Sanitärbereich nicht abgetrennt ist, ist etwa 1 qm für den Sanitärbereich zu addieren, sodass die Gesamtfläche mindestens 7 qm beträgt.

#### **7.7 – Respektvoller Umgang**

Der Umgang mit Personen im Freiheitsentzug soll respektvoll ausgestaltet sein. Hierzu gehört auch, dass sie grundsätzlich mit „Sie“ angesprochen werden und sich Bedienstete in geeigneter Weise vor dem Betreten des Arrestraums bemerkbar machen. Sofern die Nutzung von Türspionen im begründeten Einzelfall notwendig ist, sollen sich die zuständigen Soldatinnen und Soldaten (Vollzugsorgane) vor dem Blick durch den Spion in geeigneter Weise bemerkbar machen.

#### **7.8 – Vollzugstauglichkeit**

Die Vollzugstauglichkeit einer Arrestperson soll grundsätzlich im Rahmen einer ärztlichen Untersuchung festgestellt werden.

