

## Unterrichtung

### durch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter

#### Jahresbericht 2015 der Bundesstelle und der Länderkommission

##### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Inhalt</b> .....	1
<b>Vorwort</b> .....	3
<b>Verzeichnis fachspezifischer Abkürzungen</b> .....	4
<b>I Allgemeine Informationen über die Arbeit der Nationalen Stelle ...</b>	<b>7</b>
1 Hintergrund .....	8
1.1 Institutioneller Rahmen .....	8
1.2 Zuständigkeit .....	8
1.3 Befugnisse .....	8
2 Die Nationale Stelle im internationalen Kontext .....	9
2.1 Folterprävention weltweit .....	9
2.2 Internationale Aktivitäten der Nationalen Stelle .....	9
3 Standards .....	10
3.1 Wahrung der Intimsphäre .....	10
3.2 Fixierungen .....	10
3.3 Einzelhaft .....	11
3.4 Ausstattung von Hafträumen .....	11
3.5 Ausstattung von Räumen zur kurzzeitigen Unterbringung .....	11
3.6 Dokumentation von Kurzzeitgewahrsamen .....	11
3.7 Belehrungen bei Ingewahrsamnahmen .....	11

	Seite
4 Einzelthemen .....	12
4.1 Umsetzung von Empfehlungen (Follow-up Prozess) .....	12
4.2 Polizei .....	12
4.3 Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen .....	14
4.4 Einzelanfragen .....	14
<b>II Besuche der Bundesstelle</b> .....	<b>17</b>
1 Bundespolizei .....	18
1.1 Dienststellen der Bundespolizei .....	18
1.2 Rückführung Leipzig-Belgrad .....	19
2 Bundeswehr und Zoll .....	19
2.1 Kaserne am Goldenen Steig, Freyung .....	19
2.2 Zollschiff Helgoland .....	19
<b>III Besuche der Länderkommission</b> .....	<b>23</b>
1 Schwerpunktthema Jugendstrafvollzug .....	24
1.1 Positive Erkenntnisse .....	24
1.2 Empfehlungen .....	25
2 Jugendarrestanstalten .....	26
3 Justizvollzugsanstalten .....	27
4 Polizei .....	27
4.1 Fixierungen .....	28
4.2 Durchsuchungen unter vollständiger Entkleidung .....	28
4.3 Belehrungen .....	28
4.4 Gewahrsamsdokumentation .....	28
4.5 Toilettenbereich .....	29
4.6 Weitere Empfehlungen .....	29
5 Abschiebungshaftanstalten .....	29
6 Kinder- und Jugendhilfe .....	30
7 Alten- und Pflegeheime .....	30
8 Psychiatrische Kliniken .....	31
<b>IV Anhang</b> .....	<b>33</b>
1 Chronologische Besuchsübersicht .....	34
2 Mitglieder der Bundesstelle .....	35
3 Mitglieder der Länderkommission .....	35
4 Aktivitäten im Berichtszeitraum .....	36

## 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. Der Jahresbericht 2015 umfasst den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2015.

Zu Beginn des Jahres 2015 wurde die Anzahl der Mitglieder der Länderkommission verdoppelt. Dies war für die Länderkommission ein wichtiger Schritt, da nun die Aufnahme der Besuchstätigkeit in den bisher nicht oder kaum abgedeckten Bereichen möglich wurde. Hierbei handelt es sich insbesondere um Alten- und Pflegeheime, Psychiatrische Kliniken und Einrichtungen der Jugendhilfe. Im Gegensatz zu den in der Vergangenheit besuchten Einrichtungen stehen die Einrichtungen in diesen Bereichen teils in privater Trägerschaft. Die rechtlichen Voraussetzungen der Veröffentlichung der Besuchsberichte von Einrich-

tungen privater Träger unter Nennung des Namens werden derzeit noch geprüft.

Die Feststellungen und Empfehlungen, die die Nationale Stelle bei ihren Besuchen getroffen hat, sind im vorliegenden Bericht überblicksartig zusammengefasst. Eine detaillierte Darstellung aller Besuchsergebnisse sowie die jeweiligen Stellungnahmen der Aufsichtsbehörden sind auf der Internetseite der Nationalen Stelle abrufbar.

Insgesamt lässt sich eine positive Bilanz des Jahres 2015 ziehen: Eine Vielzahl der von Bundesstelle und Länderkommission ausgesprochenen Empfehlungen wurden bereits umgesetzt. Allerdings werden Empfehlungen nach wie vor in vielen Fällen nur in der jeweils besuchten Einrichtung umgesetzt und nicht landes- bzw. bundesweit. Die Nationale Stelle wird daher auch im neuen Jahr verstärkt an der Bekanntmachung und Verbreitung ihrer Empfehlungen arbeiten, um langfristig eine möglichst flächendeckende Umsetzung ihrer Empfehlungen zu erreichen.

## VERZEICHNIS FACHSPEZIFISCHER ABKÜRZUNGEN

BPolI	Bundespolizeiinspektion
BPolR	Bundespolizeirevier
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CPT	Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
DVR	Dienstverrichtungsraum
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EU	Europäische Union
JA	Jugendanstalt
JSA	Jugendstrafanstalt
JVA	Justizvollzugsanstalt
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
OPCAT	Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
SPT	UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter
UN	Vereinte Nationen
VG	Verwaltungsgericht





**I**  
**ALLGEMEINE**  
**INFORMATIONEN**  
**ÜBER DIE ARBEIT**  
**DER NATIONALEN**  
**STELLE**

## I – HINTERGRUND

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) agiert an der Schnittstelle zwischen dem deutschen Recht und den einschlägigen internationalen Abkommen, zuvorderst der UN-Antifolterkonvention. Diese besondere Stellung sowie einige weitere Hintergründe zum Aufbau der Stelle werden im Folgenden dargestellt.

### I.1 – INSTITUTIONELLER RAHMEN

Das Ziel der Verhütung von Folter und Misshandlung ist im Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) niedergelegt, das die UN-Antifolterkonvention aus dem Jahr 1984 durch einen präventiven Ansatz ergänzt. Artikel 3 OPCAT verpflichtet die Vertragsstaaten, NPMs einzurichten. Diese Mechanismen ergänzen die Arbeit des ebenfalls durch das Fakultativprotokoll geschaffenen UN-Unterausschusses zur Verhütung von Folter (SPT). In Deutschland wurde hierzu die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter eingerichtet. Sie besteht im Zuständigkeitsbereich des Bundes aus der Bundesstelle zur Verhütung von Folter und im Zuständigkeitsbereich der Länder aus der Länderkommission zur Verhütung von Folter.

Nach Artikel 18 OPCAT sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die funktionale Unabhängigkeit der Präventionsmechanismen zu garantieren und ihnen ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Mitglieder der Bundesstelle werden vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, die der Länderkommission von der Justizministerkonferenz ernannt. Die Mitglieder unterstehen keiner Fach- oder Rechtsaufsicht und sind in ihrer Amtsführung weisungsunabhängig. Sie sind ehrenamtlich tätig und können ihr Amt jederzeit niederlegen. Eine vorzeitige Abberufung kann nur unter den strengen Voraussetzungen der §§ 21 und 24 des Deutschen Richtergesetzes erfolgen. Der Nationalen Stelle steht eine mit hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzte Geschäftsstelle mit Sitz bei der Kriminologischen Zentralstelle e.V. in Wiesbaden zur Verfügung.

Bundesstelle und Länderkommission stimmen sich bei der Planung und Durchführung ihrer Vorhaben ab. Sie werden hierbei von der Geschäftsstelle unterstützt. Hierzu finden regelmäßig Arbeitssitzungen der gesamten Stelle statt.

### I.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 Untergebrachten 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 einer Behörde, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen wird oder werden kann.

Hierzu zählen im Zuständigkeitsbereich des Bundes alle etwa 280 Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr, der Bundespolizei und des Zolls sowie Rückführungsmaßnahmen, die von der Bundespolizei begleitet werden. Die weit überwiegende Zahl der Orte der Freiheitsentziehung fällt jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Länderkommission. Dies waren im Dezember 2015 184 organisatorisch selbstständige Justizvollzugsanstalten, etwa 1.270 Dienststellen der Landespolizeien, alle Gerichte mit Vorführzellen sowie sieben Abschiebungshafteinrichtungen, ca. 550 psychiatrische Fachabteilungen in speziellen Kliniken oder allgemeinen Krankenhäusern, 28 Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit geschlossenen Plätzen sowie geschlossene Heime für Menschen mit Behinderung. Orte der Freiheitsentziehung in diesem Sinn sind auch die etwa 10.900 Alten- und Pflegeheime, in denen freiheitsentziehende Maßnahmen durchgeführt werden oder durchgeführt werden können.

Neben der Besuchstätigkeit soll die Nationale Stelle zudem Vorschläge und Beobachtungen zu bestehenden und im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften unterbreiten.

### I.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 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 UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter 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. Die Mitglieder und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stelle sind auch über ihre Amtszeit hinaus zur Verschwiegenheit verpflichtet.

## 2 – DIE NATIONALE STELLE IM INTERNATIONALEN KONTEXT

Die Nationale Stelle ist der deutsche NPM gemäß Artikel 3 OPCAT. Ein solcher Mechanismus, der aus einer oder mehreren Einrichtungen bestehen kann, soll in allen Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls eingerichtet werden. Die Nationale Stelle steht mit zahlreichen anderen Präventionsmechanismen in regelmäßigem Austausch.

### 2.1 – FOLTERPRÄVENTION WELTWEIT

Ende 2015 hatten 98 Staaten das Fakultativprotokoll unterzeichnet und es war von 80 Staaten ratifiziert worden.

Von den 80 Vertragsparteien haben 63 bereits einen NPM benannt. Dabei wurden drei Modelle angewendet. Zum einen wurden bereits vorhandene Ombudseinrichtungen um Aufgaben der Folterprävention erweitert (u.a. Schweden, Österreich, Spanien). In anderen Staaten wurden verschiedene bereits bestehende Überwachungsmechanismen zu NPMs zusammengefasst (u.a. Großbritannien). Eine dritte Gruppe von Staaten hat die NPMs neu eingerichtet. Dies sind zum Beispiel Deutschland, Frankreich und die Schweiz.

Bei den Vereinten Nationen wurde ebenfalls ein Präventionsmechanismus eingerichtet, der UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter. Er besteht aus 25 Mitgliedern, die von den Vertragsparteien vorgeschlagen und gewählt werden. Seit 2012 hat der Unterausschuss regionale Zuständigkeiten unter seinen Mitgliedern verteilt.

Der Unterausschuss kann den Vertragsstaaten in zweierlei Hinsicht Besuche abstatten. Zum einen kann er, vergleichbar dem Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter (CPT), Orte der Freiheitsentziehung in den Vertragsstaaten mit dem Ziel besuchen, Empfehlungen betreffend den Schutz von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu unterbreiten. Dazu hat er im Wesentlichen dieselben Befugnisse wie die NPMs. Er kann Staaten jedoch auch mit dem Ziel besuchen, sie beim Aufbau der NPMs zu unterstützen und diesen Schulung und technische Hilfe anzubieten.

### 2.2 – INTERNATIONALE AKTIVITÄTEN DER NATIONALEN STELLE

Vertreterinnen und Vertreter der Nationalen Stelle nahmen auch im Jahr 2015 an verschiedenen internationalen Aktivitäten teil. So war die Stelle bei einer Veranstaltung zum 25-jährigen Bestehen des CPT vertreten. Außerdem nahmen Mitarbeiterinnen der Geschäftsstelle an Konferenzen in Wien zu Fragen der Umsetzung von Empfehlungen (s.u. Punkt 4.1), in Istanbul zum Aufbau des türkischen Nationalen Präventionsmechanismus sowie in Bristol zu den Bangkok-Regeln zur Inhaftierung von Frauen teil.

Außerdem wurde der 2014 initiierte Austausch der NPMs aus Deutschland, Österreich und der Schweiz auf Einladung der Volksanwaltschaft Österreichs fortgeführt. Die Volksanwaltschaft hatte hierzu für

den 28. bis 30. Oktober 2015 Vertreterinnen und Vertreter der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter der Schweiz und der Nationalen Stelle nach Wien eingeladen. Der Schwerpunkt des Treffens lag auf der Durchführung von Besuchen in Alten- und Pflegeheimen, in denen freiheitsbeschränkende Maßnahmen durchgeführt werden. Dem Thema Alten- und Pflegeheime wird sich die Nationale Stelle nach ihrer auch zu diesem Zwecke erfolgten personellen Aufstockung nunmehr verstärkt widmen. Um Einblicke in die Besuchspraxis zu erhalten, begleiteten Vertreterinnen und Vertreter der Nationalen Stelle die auf diesem Gebiet seit Jahren tätige Volksanwaltschaft bei Besuchen in österreichischen Alten- und

Pflegeheimen. Zudem befassten sich einige Mitglieder im Rahmen eines Treffens mit dem österreichischen Bundesministerium für Inneres mit der Wahrung von Menschenrechten in der Polizeiarbeit.

Für das Jahr 2016 ist ein weiteres Treffen deutschsprachiger Präventionsmechanismen auf Einladung der Schweizer Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter geplant.

Anlässlich der Reise nach Wien bildeten sich Mitglieder und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Nationalen Stelle auf einem Seminar des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Menschenrechte zur Befragung von Personen in Freiheitsentziehung fort.

## 3 – STANDARDS

Die Aufgabe der Nationalen Stelle ist präventiv. Ihre Empfehlungen sollen nicht nur in der besuchten sondern in allen Einrichtungen im gesamten Bundesgebiet umgesetzt werden. Hierzu ist es notwendig, dass die Aufsichtsbehörden Empfehlungen, die zu einer spezifischen Einrichtung abgegeben wurden, auch auf vergleichbare andere Einrichtungen in ihrem Zuständigkeitsbereich übertragen. Zu wiederkehrenden Beanstandungen hat die Nationale Stelle darüber hinaus Empfehlungen standardisiert. Im Berichtszeitraum befasste sie sich verstärkt mit dem Gewahrsam in Polizeieinrichtungen und entwickelte hierzu ebenfalls Standards, die im thematischen Zusammenhang in Abschnitt III.4 wiedergegeben werden.

### 3.1 – WAHRUNG DER INTIMSPHÄRE

#### 3.1.1 – Videoüberwachung

Grundsätzlich ist die Intimsphäre an allen Orten, an denen freiheitsentziehende Maßnahmen vollzogen werden, zu schützen. Dies kann bei der Videoüberwachung etwa durch eine Verpixelung des Sanitärbereiches erreicht werden. Allenfalls bei akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene, begründete und entsprechend dokumentierte Entscheidung denkbar, einen Haftraum ohne Einschränkung zu überwachen. Die Betroffenen müssen in jedem Fall darüber informiert werden, dass eine optische Überwachung erfolgt. Die Überwachung muss für sie erkennbar oder zumindest wahrnehmbar sein, eine verdeckte Videoüberwachung ist unzulässig.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Nationale Stelle, Jahresbericht 2013, S. 27 ff.

#### 3.1.2 – Türspione

In vielen Justizvollzugsanstalten wird auf Türspione verzichtet. Es stellt sich daher für die Nationale Stelle die Frage, ob nicht überhaupt auf sie verzichtet werden kann. Sind Türspione vorhanden, sollen sie nur nach vorheriger Ankündigung durch ein Anklopfen oder ein sonstiges Signal genutzt werden. Dies gilt vor allem dann, wenn durch den Spion eine Toilette einsehbar ist. Hierüber sind die Gefangenen in Kenntnis zu setzen.

#### 3.1.3 – Bekleidung im besonders gesicherten Haftraum

Bei der Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände soll Gefangenen mindestens eine Papierunterhose und ein Papierhemd ausgehändigt werden.<sup>2</sup>

#### 3.1.4 – Gemeinschaftsduschen

Personen, denen die Freiheit entzogen ist, sollten die Möglichkeiten haben, auf Wunsch alleine zu duschen. Unabhängig davon sollte in Gemeinschaftsduschräumen zumindest eine Dusche partiell abgetrennt werden.<sup>3</sup>

### 3.2 – FIXIERUNGEN

Fixierungen sollen lediglich als *ultima ratio* und unter klaren und engen Voraussetzungen angeordnet sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum beschränkt werden. Für eine möglichst schonende Durchführung von Fixierungen wird die Verwendung von Gurt-/ Banda-

<sup>2</sup> Vgl. Nationale Stelle, Jahresbericht 2013, S. 85-86.

<sup>3</sup> Vgl. Nationale Stelle, Jahresbericht 2014, S. 43.

gensystemen empfohlen. Metallene Vorrichtungen sind aufgrund des hohen Verletzungsrisikos stets zu vermeiden. Zur Wahrung des Schamgefühls sollte eine jeweilige Einzelfallprüfung die Frage klären, ob eine vollständige oder teilweise Umkleidung mit geeigneter und hierfür separat bereitgestellter Kleidung möglich ist. Fixierte Personen sollen mindestens mit einer Papierunterhose und einem –hemd bekleidet werden. Neben einer ständigen und unmittelbaren Überwachung der fixierten Person durch Bedienstete (sog. Sitzwache) ist der Betroffene einer regelmäßigen ärztlichen Kontrolle zu unterziehen. Eine umfassende schriftliche Dokumentation des gesamten Fixierungsvorganges muss bei jeder Fixierung nachvollziehbar erfolgen.

Im Hinblick auf mögliche Verletzungsrisiken und die Wahrung der Menschenwürde im Bereich der Justizvollzugsanstalten sollen Fixierungen nach Möglichkeit im medizinischen Umfeld erfolgen. So ist eine medizinische Betreuung der fixierten Personen gewährleistet.<sup>4</sup>

### 3.3 – EINZELHAFT

Um die negativen Auswirkungen der Einzelhaft auf die psychische und physische Gesundheit der Betroffenen zu mildern, ist ihnen ausreichend Gelegenheit zu angemessenem menschlichen Kontakt (beispielsweise durch erweiterte Besuchszeiten) und zu sinnvoller Betätigung zu geben. Auch sind Betroffene regelmäßig psychiatrisch/psychologisch zu betreuen. Dies sollte in einem der Gesprächssituation angemessenen und vertraulichen Rahmen stattfinden.<sup>5</sup>

### 3.4 – AUSSTATTUNG VON HAFTRÄUMEN

In Justizvollzugsanstalten sollen Gefangene in ihrem Haftraum Zugang zu natürlichem, ungefiltertem Licht haben. Die Sicht nach draußen sollte nicht durch undurchsichtige Plexiglasscheiben o.ä. verhindert werden.<sup>6</sup>

Hafträume, in denen mehr als eine Person untergebracht wird, müssen über eine abgetrennte und gesondert entlüftete Toilette verfügen. Die für die Mehrfachunterbringung mindestens notwendige Grundfläche hängt von den Umständen im Einzelfall ab. Zu berücksichtigen sind etwa die Zeit, die Gefangene außerhalb des Haftraums verbringen können oder die Möglichkeit, nach draußen zu schauen.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Vgl. Nationale Stelle, *Jahresbericht 2012*, S. 21.

<sup>5</sup> Nationale Stelle, *Jahresbericht 2010/2011*, S. 18.

<sup>6</sup> Nationale Stelle, *Jahresbericht 2013*, S. 84.

<sup>7</sup> Nationale Stelle, *Jahresbericht 2013*, S. 83.

### 3.5 – AUSSTATTUNG VON RÄUMEN ZUR KURZZEITIGEN UNTERBRINGUNG

Gewahrsamsräume der Polizei, des Zolls und der Feldjäger sollten mit Brandmeldern ausgerüstet sein, um den Schutz der Personen in Gewahrsam im Falle eines Feuers zu gewährleisten. Auch sollten die Gewahrsamsräume mit einer Nachtbeleuchtung ausgestattet werden, damit beispielsweise der Notruf ohne Schwierigkeiten gefunden werden kann, ohne dass die Lichtquelle die betroffene Person am Schlafen hindert. Ebenso sollten Gewahrsamsräume über eine Gegensprechanlage verfügen, insbesondere, wenn sich die Räume in abgelegenen Gebäudeteilen befinden. Es sollten in ausreichender Anzahl abwaschbare, schwer entflammable Matratzen vorgehalten werden. Bei neuen Gewahrsamseinrichtungen sollte natürlicher Lichteinfall sichergestellt werden. Einrichtungen, die nicht über natürlichen Lichteinfall verfügen, sind nicht für die längerfristige Unterbringung von Personen geeignet.<sup>8</sup>

### 3.6 – DOKUMENTATION VON KURZZEITGEWAHRSAMEN

Kontrollen von Personen in Gewahrsam sind durch die kontrollierenden Beamtinnen und Beamten im Gewahrsamsbuch zu dokumentieren. Neben der genauen Uhrzeit der Kontrolle sollen stets auch Name und Unterschrift der Bediensteten aufgeführt werden, die die Person in ihrem Gewahrsamsraum aufgesucht haben. Das Gewahrsamsbuch sollte aus sich heraus lesbar sein. Kontrollen müssen nachvollziehbar und nicht erst durch einen an einem anderen Ort aufbewahrten Belegungschein überprüfbar sein. Daher sollte sich das Gewahrsamsbuch grundsätzlich bei den Gewahrsamsräumen befinden.

### 3.7 – BELEHRUNGEN BEI INGEWAHRSAMNAHMEN

Personen in Gewahrsam sind unverzüglich und in jedem Fall über ihre Rechte zu belehren. Belehrungsformulare sollten hierzu in verschiedenen Sprachen bereitgehalten werden. Die Formulare sollen zumindest Informationen darüber enthalten, dass die Betroffenen das Recht haben, sich ärztlich untersuchen zu lassen, eine Anwältin oder einen Anwalt zu konsultieren und eine Vertrauensperson sowie gegebenenfalls das Konsulat ihres Heimatstaates zu informieren. Insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu einem Rechtsbeistand reicht es nicht aus, über die Kontaktaufnahme mit einer „Vertrauensperson“ zu belehren. Vielmehr muss sprachlich klar gestellt sein, dass der

<sup>8</sup> Nationale Stelle, *Jahresbericht 2013*, S. 77.

Zugang zu einem Rechtsbeistand ein selbstständiges Recht darstellt. Belehrungen sollten im Gewahrsamsbuch dokumentiert werden, damit bei Schichtwechseln den übernehmenden Beamtinnen und Beamten auf einen Blick klar wird, in welchen Fällen eine Be-

lehrung aus bestimmten Gründen nicht stattgefunden hat.<sup>9</sup> Hat eine Belehrung nicht bei Aufnahme stattgefunden, sollte sie in jedem Fall nachgeholt werden.

<sup>9</sup> Vgl. Nationale Stelle, Jahresbericht 2013, S. 74, 79.

## 4 – EINZELTHEMEN

### 4.1 – UMSETZUNG VON EMPFEHLUNGEN (FOLLOW-UP PROZESS)

Das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte in Wien und das Human Rights Implementation Centre der Universität Bristol führten unter Mitwirkung der NPMs seit 2014 eine Studie zur effektiven Umsetzung im Rahmen von Inspektionsbesuchen abgegebener Empfehlungen durch. Hierzu fanden im Herbst 2014 in Wien und Bristol zwei Workshops statt.

Die im Mai 2015 veröffentlichte Studie wertet die bisherige Praxis der NPMs aus und gibt Empfehlungen für eine erfolgreiche Follow-up Strategie.<sup>10</sup> Die Verantwortlichkeit für die Umsetzung der Empfehlungen der NPMs liege demnach beim Vertragsstaat, der gesetzgeberische Maßnahmen ergreifen oder Empfehlungen anderweitig, unter anderem in gerichtlichen Entscheidungen, berücksichtigen müsse. Demgegenüber diene der Follow-up Prozess den NPMs dazu, sich einen Überblick über den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen durch den Vertragsstaat zu verschaffen. Nach Artikel 22 sieht das OPCAT einen Dialog der NPMs mit den zuständigen nationalen Behörden über mögliche Umsetzungsmaßnahmen sowie den jeweiligen Umsetzungsstand vor. Für eine effektive Follow-up Strategie werden in der Studie folgende Bausteine genannt:

- + Situationsanalyse
- + Visualisierung gewünschter Änderungen
- + Voraussetzungen für Änderungen
- + Stakeholder Analyse
- + Entwicklung passender Werkzeuge
- + Strategische Netzbildung, Öffentlichkeitsarbeit
- + Entwicklung von Änderungsstrategien

<sup>10</sup> Birk, Moritz; Zach, Gerrit; Long, Debra et al., *Enhancing Impact of National Preventive Mechanisms*, Ludwig-Boltzmann-Institute of Human Rights: Wien, 2015. Verfügbar unter [http://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/attachments/enhancing\\_impact\\_of\\_national\\_preventive\\_mechanisms\\_o.pdf](http://bim.lbg.ac.at/sites/files/bim/attachments/enhancing_impact_of_national_preventive_mechanisms_o.pdf).

- + Überwachung der Implementierung
- + Evaluation der Implementierung
- + Lernprozess.

Die Studie empfiehlt darüber hinaus eine systematischere Einbindung von EU-Institutionen in den Follow-up Prozess. Empfehlungen sollten möglichst EU-weit umgesetzt und EU-Standards zur Wahrung menschenwürdiger Unterbringung und Behandlung im Freiheitsentzug entwickelt werden.

Die in den vergangenen Jahren entwickelte Follow-up Strategie der Nationalen Stelle enthält diese Bausteine bereits weitgehend. Im Rahmen ihrer Besuche bewertet sie unter anderem den Umsetzungsstand von Empfehlungen, die sie oder andere Besuchsmechanismen bereits früher an die zuständige Aufsichtsbehörde abgegeben hatten. Sie arbeitet zudem mit einem Datenmanagementsystem, in dem inzwischen auch der Umsetzungsstand der jeweiligen Empfehlungen dokumentiert wird. Es finden anlassbezogen Arbeitstreffen mit den zuständigen Aufsichtsbehörden statt, in denen auch die Umsetzung der abgegebenen Empfehlungen erörtert wird. Darüber hinaus befindet sich die Öffentlichkeitsarbeit der Nationalen Stelle im kontinuierlichen Ausbau.

### 4.2 – POLIZEI

Die Nationale Stelle befasste sich im Jahr 2015 besonders mit Maßnahmen zur Prävention polizeilichen Fehlverhaltens und nahm in diesem Zusammenhang auch Kontakt zu unabhängigen Beschwerdestellen auf.

#### 4.2.1 – Prävention polizeilichen Fehlverhaltens

Es fand ein Austausch mit der Bundespolizeiakademie zur Prävention polizeilichen Fehlverhaltens statt. Eine Abfrage bei den Innenministerien der Länder ergab, dass sich die Landespolizeien dem Thema auch in der Aus- und Fortbildung widmen. Nach Angaben der Länder werden verschiedene Module, beispielsweise interkulturelles Kompetenztraining, Organisa-

tionspsychologie, Grundrechtslehre und Werteordnung der Verfassung, Berufsethik sowie polizeiliche Lagebewältigung angeboten. Darüber hinaus werde bereits bei der Personalauswahl auf notwendige Fähigkeiten der Bewerberinnen und Bewerber geachtet.

Die meisten Länder teilten weiter mit, zur Aufklärung polizeilichen Fehlverhaltens über polizeiinterne Beschwerdesysteme zu verfügen, die Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht wahrnehmen. Durch diese Beschwerdesysteme erfolge eine konsequente disziplinar- und strafrechtliche Verfolgung polizeilichen Fehlverhaltens. Zum Teil würden Beschwerden in Dienst- und Führungsberechnungen aufgegriffen und diskutiert. Nordrhein-Westfalen leite Beschwerdeberichte zudem an den Landtag weiter.

Auch befasste sich die Nationale Stelle mit der Videoüberwachung von Polizeidienststellen unter dem Aspekt der besseren Aufklärung von Übergriffen. Mit Ausnahme des Objektschutzes wird nach Angaben der Länder bisher keine Videoüberwachung von Polizeidienststellen in Erwägung gezogen. Videoüberwacht würden allerdings zum Teil Gewahrsamsbereiche sowie einzelne Gewahrsams- und Vernehmungsräume. Rheinland-Pfalz teilte zudem mit, seit Juli 2015 Bodycams zu nutzen und Einsatzfahrzeuge der Polizei mit Videokameras auszustatten.

#### **4.2.2 – Unabhängige Beschwerde- und Ermittlungsstellen**

Im Rahmen ihrer Aufgabe befasste sich die Nationale Stelle im Berichtsjahr mit Gewalt durch Polizeibeamtinnen und –beamte im Zusammenhang mit Ingewahrsamnahmen und der Frage, wie diese verhindert werden kann. Von besonderem Interesse war dabei für die Nationale Stelle zunächst, ob es unabhängige Stellen gibt, die Beschwerden über solche Vorfälle entgegennehmen und bearbeiten.

Zur Verhinderung von Übergriffen durch Polizeibeamtinnen und –beamte auf in Gewahrsam genommene Personen spielt die Existenz einer unabhängigen Beschwerde- und Ermittlungsstelle aus Sicht der Nationalen Stelle eine wichtige Rolle. Nur wenn eine solche Stelle als unabhängig wahrgenommen wird, bietet sie für Opfer von Übergriffen eine vertrauenswürdige Anlaufstelle. Darüber hinaus sollte sie auch Polizeibeamtinnen und –beamten, die Zeugin oder Zeuge eines Übergriffs durch eine Kollegin oder einen Kollegen geworden sind, die Möglichkeit eröffnen, diesen unter Umgehung des Dienstwegs anzuzeigen.

Nachdem im Frühjahr 2015 Misshandlungsfälle in einer Bundespolizeiinspektion bekannt wurden, richtete die Bundespolizei eine dem Bundespolizeipräsidenten direkt unterstellte Vertrauensstelle für Beschwerden und Hinweise von Bundespolizeibeamtinnen und –beamten ein.

Die Bundesländer Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt schufen bereits Beschwerde- oder Ermittlungsstellen. In Sachsen gibt es seit Anfang 2016 eine zentrale Beschwerdestelle für die Polizei. In Nordrhein-Westfalen wird die Einführung einer unabhängigen Beschwerdestelle derzeit im Landtag geprüft, in Thüringen und Schleswig-Holstein wurde die Einrichtung einer solchen Stelle in den Koalitionsvertrag aufgenommen.

Die Länderkommission nahm mit den Stellen der genannten Bundesländer Kontakt auf und bat um Informationen zum Mandat und ihrer Arbeitsweise. Mit dem Dezernat 13 Interne Ermittlungen in Bayern sowie dem Beauftragten für die Landespolizei Rheinland-Pfalz führte sie zudem persönliche Gespräche.

Die genannten Bundesländer haben sehr unterschiedliche Wege eingeschlagen. Rheinland-Pfalz erweiterte den Aufgabenbereich des Bürgerbeauftragten um die Aufgabe des Beauftragten für die Landespolizei. In dieser Rolle hat er die Funktion einer Ombudsstelle, die Beschwerden aufnimmt und eine außergerichtliche Konfliktlösung anstrebt. Auch Niedersachsen und Sachsen-Anhalt haben Beschwerdestellen für Bürgerinnen und Bürger sowie Polizeibedienstete geschaffen.

Für ein anderes Modell entschied sich Bayern mit der Schaffung des Dezernats 13 Interne Ermittlungen im Jahr 2013. Es ist an das Bayerische Landeskriminalamt angegliedert und zuständig für strafrechtliche Ermittlungen gegen Beschäftigte der Bayerischen Polizei, soweit die Straftat im Dienst begangen wurde. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit von Einzelfallzuweisungen, z.B. für in der Freizeit begangene Straftaten. Das Dezernat 13 verfügt als kriminalpolizeiliche Ermittlungsdienststelle über sämtliche strafprozessualen Ermittlungsbefugnisse und unterliegt dem Legalitätsprinzip. Zudem ist das Dezernat Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger (Kontakttelefon) aber auch Bedienstete der Bayerischen Polizei (Intranetauftritt). Neben der Bearbeitung der übertragenen Fälle sieht das Dezernat 13 die Aus- und Fortbildung der Polizeibeamtinnen und –beamten als wesentlich an. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Dezernats beteiligen sich daher bereits am polizeilichen Fortbildungsprogramm. Darüber hinaus wird angestrebt, entsprechende Inhalte auch in die Ausbildung sämtlicher Laufbahnen der Bayerischen Polizei aufzunehmen. Ziel ist, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über sämtliche Aspekte der internen Ermittlungen (Durchführung, externe Wirkung und Konsequenzen) zu informieren und zu sensibilisieren, um letztendlich eine generalpräventive Wirkung bezüglich möglicher polizeilicher Übergriffe zu erzielen.

Über ein ähnliches Mandat wie das Dezernat 13 in Bayern verfügen schließlich auch die Dienststelle für Interne Ermittlungen in Bremen sowie das Dezernat für Interne Ermittlungen D.I.E. in Hamburg. Letzteres nimmt jedoch keine Beschwerden entgegen.

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse erachtet es die Nationale Stelle unter präventiven Gesichtspunkten für wichtig, dass in jedem Bundesland sowie auf Bundesebene eine Stelle existiert, an die sich Opfer von Übergriffen durch Polizeibeamtinnen und –beamte wenden können. Eine solche Stelle sollte zudem auch für Polizeibeamtinnen und –beamte zur Verfügung stehen, die das Fehlverhalten einer Kollegin oder eines Kollegen anzeigen möchten. Diese Auffassung wird auch auf internationaler Ebene unter anderem vom CPT sowie dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen vertreten.<sup>11</sup>

#### 4.3 – STELLUNGNAHMEN ZU GESETZENTWÜRFEN

Im Berichtszeitraum wurde die Nationale Stelle um Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen aus verschiedenen Ländern und vom Bund gebeten, die die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen wird, betreffen. Die Entwürfe stammten hauptsächlich aus den Justizressorts, teils aber auch aus den Innenministerien sowie aus dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und betrafen den Straf-, Jugendarrest-, Abschiebungshaft- sowie Maßregel-

vollzug. Neben schriftlichen Äußerungen nahmen Vertreterinnen und Vertreter der Nationalen Stelle auch an Anhörungen im Hessischen und Saarländischen Landtag teil.

#### 4.4 – EINZELANFRAGEN

Im Berichtszeitraum erreichten die Nationale Stelle Einzelanfragen zu 35 Sachverhalten, die sich ausschließlich auf Einrichtungen im Zuständigkeitsbereich der Länderkommission bezogen.

Da die Nationale Stelle keine Ombudseinrichtung ist, ist sie nicht befugt, Einzelanfragen abzuwehren oder rechtliche Beratung anzubieten. Auf diesen Umstand wird in den Antwortschreiben an die Absenderinnen und Absender sowie auf der Internetseite der Stelle hingewiesen. Gleichwohl sind Angaben zu konkreten Vorkommnissen für die Arbeit der Nationalen Stelle von praktischer Relevanz. Sie stehen bei Inspektionsbesuchen als Hintergrundinformationen zur Verfügung und können das Augenmerk auf spezielle Problembereiche lenken. Außerdem können konkrete Angaben und Hinweise Einfluss auf die Auswahl der Besuchsorte und die damit verbundene Prioritätensetzung haben.

Enthält eine Anfrage Hinweise auf gravierende Missstände, nimmt die Nationale Stelle mit dem Einverständnis der oder des Betroffenen Kontakt mit den zuständigen Behörden auf. Ergibt sich aus einer Anfrage ein Hinweis auf Suizidgefahr oder Fremdgefährlichkeit, kontaktiert die Nationale Stelle außerdem sofort die Leiterin oder den Leiter der betroffenen Einrichtung.

<sup>11</sup> CPT (2006), *Die Standards des CPT*, Rn. 41; CCPR/C/DEU/CO/6, 12.11.2012, Rn. 10.







# **II**

# **BESUCHE DER**

# **BUNDESSTELLE**

## I – BUNDESPOLIZEI

	<i>Thema der Empfehlung</i>	<i>Führung des Gewahrsamsbuch</i>	<i>Nutzung der Türspione im Sanitärbereich</i>	<i>Belehrungen</i>	<i>Bauliche Gegebenheiten</i>	<i>Rauchmelder</i>	<i>Vorbatten von Matratzen</i>	<i>Beleuchtung</i>
<b>BPolR Bremerhaven</b>								
<b>BPolR Cuxhaven</b>		X						
<b>BPolR Freiburg</b>			X	X				
<b>DVR Freiburg Bahnhof</b>				X				
<b>BPolR Friedrichshafen</b>			X					
<b>BPolII Freyung</b>								
<b>BPolR Hof</b>					X			X
<b>BPolII Konstanz</b>								
<b>BPolII Münster</b>		X	X					
<b>BPolR Neumünster</b>		X				X		
<b>BPolII Offenburg</b>								
<b>BPolR Passau</b>					X			
<b>BPolR Singen</b>		X	X				X	
<b>BPolR Waldshut-Tiengen</b>		X			X			
<b>DVR Weil am Rhein</b>			X					
<b>BPolR Zwiesel</b>						X		X

Im Berichtszeitraum besuchte die Bundesstelle 16 Dienststellen der Bundespolizei und begleitete eine Rückführungsmaßnahme.

### I.1 – DIENSTSTELLEN DER BUNDESPOLIZEI

Unter den besuchten Dienststellen stachen besonders diejenigen der Bundespolizeiinspektion Freyung hervor. Der räumliche Zuständigkeitsbereich dieser Inspektion deckt einen Abschnitt der Grenze zu Österreich ab, über den im Jahr 2015 die überwiegende Zahl der Flüchtlinge nach Deutschland einreiste. Deshalb war insbesondere das Bundespolizeirevier

Passau mit der grenzpolizeilichen Bearbeitung von Personen, die Asyl beantragten, sowie mit Schleusungskriminalität befasst. Infolge dessen war die gesamte Bundespolizeiinspektion Freyung personell wie räumlich sehr stark beansprucht. Trotz des hohen Arbeitsanfalls, der im Bereich der Inspektion zu bewältigen war, bemerkte die Bundesstelle jedoch eine insgesamt positive und problembewusste Haltung der Beamtinnen und Beamten. Diese Haltung wurde in ähnlicher Weise auch im – wesentlich weniger stark belasteten – Bundespolizeirevier Neumünster deutlich, wo die Bundesstelle einen Beamten antraf, der aus eigener Initiative ein Übersetzungsprogramm für

sein Mobiltelefon angeschafft hatte, um sich mit den Flüchtlingen besser verständigen zu können.

Das Bundespolizeirevier Passau war allerdings weder für die Zahl der zu registrierenden Flüchtlinge noch die Ingewahrsamnahme von der Schleusung verdächtigter Personen hinreichend ausgerüstet. Zwar stand für die Registrierung der Flüchtlinge zum Besuchszeitpunkt im Juni 2015 eine Veranstaltungshalle zur Verfügung, in der die Unterbringungsbedingungen hinreichend waren. Beim Eintreffen der Besuchsdelegation waren aber dennoch in zwei dafür nicht geeigneten Räumen des Reviers mehrere Personen untergebracht. So stand in dem Revier keine Möglichkeit zur Versorgung mit Getränken zur Verfügung, sondern es gab in jedem Raum lediglich ein Waschbecken. Auch waren die Räume nicht mit einer Rufanlage ausgestattet, so dass die dort festgehaltenen Personen gegebenenfalls durch Klopfen oder Rufen auf sich aufmerksam machen mussten. Zudem gab es in einem der Räume keine Sitzgelegenheit sondern nur vier auf dem Boden liegende Matratzen. Für die menschenwürdige Unterbringung von zehn Personen teils über mehrere Stunden war dieser Raum nicht geeignet.

Ebenso erachtete die Bundesstelle die Gewahrsamssituation für wegen des Verdachts von Straftaten festgenommene Personen im Bundespolizeirevier Passau als nicht mit der Menschenwürde vereinbar. Nicht nur war in dem Gewahrsamsraum direkt am Kopfende der Pritsche eine offene Toilette eingebaut, die zudem durch die Gittertür des Raums frei einsehbar war. Die Besuchsdelegation traf auch in dem eigentlich für eine Person vorgesehenen Raum zwei

Personen an, die dort über Nacht untergebracht wurden. Für die zweite Person war eine Matratze vor die Pritsche gelegt worden. Beiden Personen verblieb damit kein Raum sich hinzustellen oder zu bewegen. Es ist hervorzuheben, dass sich die Beamtinnen und Beamten der Unzulänglichkeit des Gewahrsams bewusst waren und sie es den Betroffenen ermöglichten, eine Toilette außerhalb des Gewahrsams aufzusuchen. Das Bundespolizeirevier Passau ist nach Angaben des Bundesministeriums des Innern zwischenzeitlich in neue Räumlichkeiten umgezogen.

In den übrigen besuchten Dienststellen stellte die Bundesstelle nach wie vor fest, dass es teils keine Rauchmelder und dimmbare Beleuchtung gab. Auch wurde nach wie vor nicht überall vor Benutzen eines Spions in Gewahrsamsräumen mit einsehbarer Toilette angeklopft. Ebenso waren die Führung der Gewahrsamsbücher teils unvollständig und die Belehrungen in Gewahrsam Genommener nicht immer wie erforderlich erfolgt.

### 1.2 – RÜCKFÜHRUNG LEIPZIG-BELGRAD

Am 16. Dezember 2015 begleitete die Bundesstelle eine Rückführungsmaßnahme der Bundespolizei für das Land Thüringen, bei der 106 Personen vom Flughafen Leipzig/Halle nach Belgrad rückgeführt wurden. Der Ablauf der Maßnahme ergab zunächst keinen Anlass zu Empfehlungen, wobei der Vorgang bis Redaktionsschluss noch nicht vollständig abgeschlossen war.

## 2 – BUNDESWEHR UND ZOLL

Die Bundesstelle besuchte den Arrestbereich der Kaserne am Goldenen Steig in Freyung und das Zollschiff Helgoland, welches zum Hauptzollamt Itzehoe gehört.

### 2.1 – KASERNE AM GOLDENEN STEIG, FREYUNG

In der Kaserne am Goldenen Steig wird, ähnlich wie an den anderen Bundeswehrstandorten auch, seit Abschaffung der Wehrpflicht nur noch selten Arrest vollstreckt. Der letzte Arrestfall in Freyung datiert aus 2014, davor wurde 2010 Arrest vollstreckt. Die Arrestbedingungen waren dennoch gut, so dass die Bundesstelle keine Empfehlungen abzugeben hatte. Sie hält allerdings an ihrer Auffassung fest, dass es den Arrestantinnen und Arrestanten auch bei der Bun-

deswehr ermöglicht werden sollte, selbstständig die Beleuchtung in den Arresträumen zu regeln. Das Bundesministerium der Verteidigung teilte hierzu mit, dass aufgrund der Vorschriftenlage für den Arrest bei der Bundeswehr sowie aufgrund des Umstands, dass noch nicht abschließend bekannt ist, welche Vollzugsstandorte im Rahmen der Bundeswehrreform geschlossen werden, den Arrestierten nicht die Möglichkeit eingeräumt werde, das Licht in den Arresträumen selbst zu regeln. Allerdings werde in Erwägung gezogen, ein Orientierungslicht anzubringen, um die Verletzungsgefahr nachts zu reduzieren.

### 2.2 – ZOLLSCHIFF HELGOLAND

Auf dem Zollschiff Helgoland wurde seit Indienstellung 2009 kein Gewahrsam vollzogen. Der Ge-

wahrsamsbereich sollte dennoch so hergerichtet werden, dass die bisher vollständig per Video einsehbare Toilette zum Schutz der Intimsphäre der Betroffenen aus dem Sichtbereich der Kamera ausgenommen oder unkenntlich gemacht wird.<sup>12</sup> Außerdem

---

<sup>12</sup> S. Nationale Stelle, Jahresbericht 2014, S. 15.

stellte die Bundesstelle fest, dass der Gewahrsamsraum aufgrund seiner Ausstattung nicht zur Unterbringung suizidaler Personen geeignet ist. Sollte bei einer Person die Gefahr von Selbstgefährdung oder -tötung bestehen, muss sie entsprechend intensiv überwacht werden.





# III BESUCHE DER LÄNDER- KOMMISSION

## I – SCHWERPUNKTTHEMA JUGENDSTRAFVOLLZUG

	<i>Thema der Empfehlung</i>	<i>Besonders gesicherter Haftraum</i>	<i>Gemeinschaftsduschen</i>	<i>Verständigung in fremden Sprachen</i>	<i>Hausordnung</i>	<i>Anklöpfen</i>	<i>Durchsuchung mit Entkleiden</i>	<i>Sicherungsmaßnahmen</i>	<i>Qualifikation des Personals</i>
JVA Adelsheim			X	X	X			X	X
JSA Berlin (2011, 2012)			X		X			X	
JVA Ebrach		X	X	X		X	X		
JA Neustrelitz (2014)									
JSA Hahnöfersand (2014)		X			X			X	
JA Hameln		X						X	
JVA Laufen-Lebenau		X	X	X		X	X	X	
JVA Ottweiler			X			X		X	
JA Raßnitz (2014)		X							X
JSA Regis-Breitingen (2014)			X		X				
JVA Rockenberg			X	X				X	
JSA Schifferstadt		X		X	X				
JSA Wittlich						X	X		
JVA Wriezen (2014)		X			X				
JVA Wuppertal-Ronsdorf		X		X		X	X		

Im Anschluss an den Vorjahresschwerpunkt Jugendarrestvollzug befasste sich die Länderkommission im Jahr 2015 schwerpunktmäßig mit dem Jugendstrafvollzug. Neben dem Besuch in der Jugendstrafanstalt Berlin 2011 und 2012 hatte sie bereits 2014 vier Jugendstrafanstalten besucht und über diese Besuche berichtet. 2015 besuchte sie zusätzlich neun Jugendstrafanstalten und hat damit Anstalten in zwölf Bundesländern besichtigt.

In der Zusammenschau stellte sich der Jugendstrafvollzug in Hinblick auf die Wahrung menschenwürdiger Bedingungen gut dar. Es gab daher wenig Anlass zu grundsätzlichen Empfehlungen.

### 1.1 – POSITIVE ERKENNTNISSE

Im Vergleich zum Erwachsenenvollzug gibt es eine hohe Zahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Fachdiensten, die die Gefangenen intensiv betreuen und behandeln. Hinzu kommt, dass die Bediensteten des Allgemeinen Vollzugsdienstes inzwischen in den meisten Bundesländern für den Jugendstrafvollzug besonders aus- und fortgebildet werden. In der Mehrzahl der Justizvollzugsanstalten berichteten die Fachdienste und der Allgemeine Vollzugsdienst von guter Zusammenarbeit und Abstimmung untereinander. Ebenso fiel häufig, besonders aber in Hahnöfersand, Ottweiler, Schifferstadt, Regis-Brei-



tingen, Wriezen und Wuppertal-Ronsdorf, das gespannte Verhältnis der Bediensteten zu den Gefangenen auf. Viele der besuchten Einrichtungen, darunter Adelsheim, Ebrach, Hameln und Ottweiler, hatten auch auf die Zunahme psychischer Auffälligkeiten bei den Gefangenen reagiert und Kooperationen mit Psychiaterinnen oder Psychiatern aufgebaut. Teils waren zudem, über die Unterbringungsmöglichkeit in den psychiatrischen Abteilungen der Justizvollzugskrankenhäuser hinaus, Absprachen zur Unterbringungsmöglichkeit betroffener Gefangener in allgemeinen psychiatrischen Krankenhäusern oder kinder- und jugendpsychiatrischen Kliniken getroffen worden.

## 1.2 – EMPFEHLUNGEN

Trotz des guten Gesamtbildes des Jugendstrafvollzugs bestehen in einigen Bereichen länderübergreifend Verbesserungsmöglichkeiten zur Wahrung menschenwürdiger Unterbringungsbedingungen. Diese Empfehlungen betreffen jedoch zum Großteil nicht spezifisch den Jugendstrafvollzug, sondern beanspruchen ebenso im Erwachsenenvollzug Geltung.

### 1.2.1 – Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände

Auch in vielen Jugendstrafanstalten können die besonders gesicherten Hafträume per Video überwacht werden, wobei häufig die Intimsphäre der Unterbrachten bei der Videoüberwachung oder auch der Einsichtnahme durch die Türspione nicht hinreichend geschützt ist. Von einer uneingeschränkten Überwachung soll im Regelfall abgesehen werden.<sup>13</sup>

Gefangenen sollte bei Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum zumindest eine Papierunterhose und ein –hemd zur Verfügung gestellt werden.<sup>14</sup> Wo dies bisher nicht der Fall war wurde die Praxis aufgrund der Empfehlungen der Nationalen Stelle angepasst. Allein in Hamburg wird die Praktikabilität der Ausgabe von Papierhemden noch geprüft.

### 1.2.2 – Verständigung mit fremdsprachigen Gefangenen

Besonders aufgrund der verstärkt in Untersuchungshaft genommenen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge sehen sich die Bediensteten verstärkt Gefangenen gegenüber, mit denen die Verständigung aus sprachlichen Gründen nur unzureichend oder überhaupt nicht möglich ist. Diese Gruppe spricht häufig Sprachen, für die es schwierig ist, Dolmetscher beizuziehen. Bei Besprechung persönlicher Angele-

genheiten soll dennoch die Beiziehung anderer Gefangener unterbleiben. Insbesondere bei ärztlichen Gesprächen sollten auch keine Bediensteten übersetzen. In beschränktem Maße kann sprachlichen Schwierigkeiten mit computergestützter Übersetzung, etwa durch Anwendungen auf Mobiltelefonen oder Tablets, abgeholfen werden. Hiermit hat man in Hameln gute Erfahrungen gesammelt. Vielversprechend ist auch ein Projekt in Bayern, Dolmetscher per Video in die Anstalten zu schalten.

### 1.2.3 – Durchsuchung unter vollständiger Entkleidung

In einigen Anstalten wurde berichtet, dass Gefangene sich bei der Durchsuchung bei Aufnahme grundsätzlich vollständig entkleiden müssen. Dies stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Würde der Gefangenen dar. Wegen des besonderen Gewichts von Eingriffen, die den Intimbereich und das Schamgefühl der Inhaftierten berühren, besteht ein Anspruch auf besondere Rücksichtnahme.<sup>15</sup> Diese Wertung liegt auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zugrunde, wonach mit Entkleidung verbundene Durchsuchungen durch die Erfordernisse der Sicherheit und Ordnung der Haftanstalt zwar gerechtfertigt sein können, aber in schonender Weise und nicht routinemäßig und unabhängig von fallbezogenen Verdachtsgründen durchgeführt werden dürfen.<sup>16</sup> Besonders im Jugendstrafvollzug sollte deshalb stets eine im Einzelfall abgewogene, begründete und entsprechend dokumentierte Entscheidung getroffen werden.<sup>17</sup>

### 1.2.4 – Abtrennungen in Gemeinschaftsduschen

In fast allen Jugendstrafanstalten ist zu beobachten, dass ein erheblicher Anteil der Gefangenen in den Gemeinschaftsduschen nur mit Unterwäsche bekleidet duscht. Zwar wird in vielen Anstalten einzelnen Gefangenen nach Absprache die Möglichkeit gewährt, allein zu duschen. Zu bevorzugen wäre jedoch, wenn in allen Gemeinschaftsduschen zumindest eine Dusche abgetrennt würde, damit auch zu den allgemeinen Duschzeiten, wenn gewünscht, ohne Beklei-

<sup>13</sup> Vgl. zur Untersuchungshaft: BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 2009, Az. 2 BvR 455/08; Beschluss vom 10. Juli 2013 - 2 BvR 2815/11. Auch: UN-Generalversammlung, UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), A/Res/70/175, 17.12.2015, Regel 52.

<sup>14</sup> Siehe EGMR, Urteil vom 4. Februar 2003, Van der Ven ./ Niederlande, Beschwerde Nr. 50901/99, Rn. 62; Urteil vom 4. Februar 2003, Lorse u.a. ./ Niederlande, Beschwerde Nr. 52750/99, Rn. 74; Urteil vom 12. Juni 2007, Frérot ./ Frankreich, Beschwerde Nr. 70204/01, Rn. 41, 47; Urteil vom 27. November 2012, Savics ./ Lettland, Beschwerde Nr. 17892/03, Rn. 133, 142 ff.

<sup>17</sup> Bereits zum Jugendarrest: Nationale Stelle, Jahresbericht 2014, S. 29.

<sup>13</sup> S.o. I.3.1.1.

<sup>14</sup> S.o. I.3.1.3.

dung geduscht werden kann. Aus Anstalten, in denen bereits Wände zwischen den Duschplätzen bestehen, wurde der Nationalen Stelle nicht von einer steigenden Zahl von Übergriffen berichtet.

### 1.2.5 – Übersetzung der Hausordnung

Die Hausordnungen der Justizvollzugsanstalten enthalten einen Katalog von Rechten und Pflichten der Gefangenen. Bei Missachtung der Pflichten drohen den Gefangenen Sanktionen. Deshalb sollten Hausordnungen in die von den Gefangenen am häufigsten gesprochenen Sprachen übersetzt werden. Dem Problem der hohen Übersetzungskosten kann durch die Entwicklung einer Musterhausordnung begegnet werden, wie dies einige Länder bereits getan haben.

### 1.2.6 – Respektvoller Umgang

Im Gegensatz zu den Beobachtungen im Jugendarrestvollzug wurde im Jugendstrafvollzug seltener berichtet, dass Bedienstete Gefangene duzen. Dennoch wurden auch in Anstalten, in denen eine entsprechende Anordnung vorlag, Gefangene teilweise geduzt. Das Duzen kann von den Gefangenen als abwertend und respektlos empfunden werden. Deshalb sollte weiter darauf hingewirkt werden, dass auch jugendliche Gefangene regelmäßig gesiezt werden.

Häufiger anzutreffen waren Bedienstete, die vor dem Betreten nicht an die Haftraumtüren anklopfen. Das Anklopfen sollte als Bestandteil eines respektvollen Umgangs miteinander überall konsequent praktiziert werden.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Bereits zum Jugendarrest: Nationale Stelle, Jahresbericht 2014, S. 29 f.

## 2 – JUGENDARRESTANSTALTEN

In Ergänzung zu dem Vorjahresschwerpunkt besuchte die Länderkommission 2015 noch die Jugendarrestanstalt Lebach und führte Nachfolgebesuche in den Jugendarrestanstalten Düsseldorf und Wetter (Ruhr) durch. Die ebenfalls Anfang 2015 besuchten Jugendarrestanstalten Arnstadt und Moltsfelde waren bereits in den Jahresbericht 2014 aufgenommen worden.<sup>19</sup>

Über die bereits im Jahresbericht 2014 berichteten im Jugendarrest häufiger anzutreffenden Missstände hinaus stellte die Länderkommission in der Jugendarrestanstalt Lebach insgesamt schlechte Zustände fest. So waren Arresträume, die über eine Grundfläche von lediglich 8 qm verfügten und deren Toilette nicht baulich abgetrennt und gesondert entlüftet wurde, doppelt belegt. Vergleichbare Unterbringungsbedingungen wurden vom Bundesverfassungsgericht als Verletzung der Menschenwürde bewertet.<sup>20</sup> Die Kommission wies darauf hin, dass Personen auch nicht in die menschenunwürdige Unterbringung einwilligen können.

Ferner wurde empfohlen, die vakante Sozialarbeiterstelle umgehend neu zu besetzen sowie das pädagogische Konzept unter den Arrestierten bekannt zu machen.

Insgesamt war die Arrestanstalt stark renovierungsbedürftig. Den Arrestierten war außerdem der Blick nach draußen durch Milchglasscheiben vor den Fenstern verwehrt. Hinreichender Tageslichteinfall soll in allen Hafträumen gewährleistet und Gefangenen grundsätzlich der Blick ins Freie möglich sein. Außerdem sollten die Arrestierten auch nachts das Licht in ihren Räumen selbst an- und ausschalten können.

Empfohlen wurde auch, die Ladung der Arrestierten so zu organisieren, dass sie zeitnah ärztlich untersucht werden können. Bisher ist der Arzt einmal in der Woche in der Anstalt, während Arrestierte jeden Tag zum Arrestantritt geladen werden, so dass es teils bis zu einer Woche dauern kann, bis sie dem Arzt vorgeführt werden.<sup>21</sup>

Bei den Nachfolgebesuchen in den Jugendarrestanstalten Düsseldorf und Wetter (Ruhr) stellte die Länderkommission fest, dass ein Großteil ihrer Empfehlungen, trotz teils anderslautender Mitteilungen der Aufsichtsbehörde, nicht umgesetzt worden war. Hierzu steht die Länderkommission in weiterem Austausch mit dem zuständigen Ministerium.

<sup>19</sup> Nationale Stelle, Jahresbericht 2014, S. 26 ff.

<sup>20</sup> BVerfG, 1 BvR 409/09 vom 22. Februar 2011, Rn. 31 – juris.

<sup>21</sup> Nationale Stelle, Jahresbericht 2014, S. 29.

### 3 – JUSTIZVOLLZUGSANSTALTEN

Die Länderkommission besuchte die Justizvollzugsanstalt Cottbus-Dissenchen, die Justizvollzugsanstalt Bruchsal sowie die Justizvollzugsanstalt Garmisch-Partenkirchen im Rahmen des G7-Gipfels. Die Justizvollzugsanstalt Garmisch-Partenkirchen leistete während des G7-Gipfels als Gewahrsamseinrichtung Amtshilfe für die Polizei und nahm keine Aufgaben des Justizvollzugs wahr. Dieser Besuch führte zu keinen Beanstandungen.

Die Länderkommission bewertete die Unterbringungsbedingungen in der Justizvollzugsanstalt Bruchsal in Hinblick auf doppelt belegte Hafträume als nicht mit der Menschenwürde vereinbar. Die betroffenen Hafträume waren etwa 9 qm groß und verfügten über eine Toilette, die nur durch einen Vor-

hang vom Rest des Raums abgeteilt war. Dies widerspricht den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Mindestvoraussetzungen für die Mehrfachbelegung von Hafträumen.<sup>22</sup> Eine vergleichbare Situation hatte die Länderkommission bereits bei ihrem Besuch in der Justizvollzugsanstalt Konstanz im Jahr 2013 festgestellt. Zum Erreichen ihres präventiven Auftrags ist es erforderlich, dass Empfehlungen der Länderkommission nicht nur in der jeweils besuchten Einrichtung, sondern darüber hinaus in allen Einrichtungen desselben Typs, auch über die Landesgrenzen hinaus, umgesetzt werden.

<sup>22</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.11.2011, 1 BvR 1403/09, Rn. 39 – juris.

### 4 – POLIZEI

Thema der Empfehlung	Fixierungen	Durchsuchung mit Entkleidung	Belebung	Gewahrsamsdokumentation	Einsicht in den Toilettenbereich	Dimmbare Beleuchtung	Ärztliche Untersuchung	Bereitstellung von Decken / Kopfkissen	Sauberkeit, Hygiene
Polizeigewahrsam Nordost, Berlin	X	X							
Polizeipräsidium Bonn	X	X	X		X				
Polizeipräsidium Bremen			X		X				
Polizeipräsidium Dortmund	X	X	X		X				
Polizeiinspektion Erfurt-Nord		X			X				
Polizeirevier Frankfurt (Oder)	X	X	X	X	X	X	X		X
Zentrale Gewahrsamseinrichtung der Polizei in Garmisch-Partenkirchen									
Polizeipräsidium Köln	X	X	X		X				
Zentralgewahrsam Lübeck				X					
Polizeiinspektionen Neunkirchen (Saar)			X			X		X	X
Polizeiinspektion Potsdam	X				X				
Polizeiinspektion Saarbrücken St. Johann			X	X		X		X	X

Die Länderkommission besuchte im Jahr 2015 elf Polizeidienststellen in Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen. Der Besuch in Bayern fand anlässlich des G7-Gipfels in Garmisch-Partenkirchen statt. Da im Rahmen des G7-Gipfels insgesamt nur zwei Personen in Gewahrsam genommen wurden und sich zum Besuchszeitpunkt keine Person in Gewahrsam befand, konnte die Länderkommission die Behandlung dieser Personen nicht prüfen. Die baulichen Unterbringungsbedingungen wurden von der Länderkommission als angemessen bewertet und gaben keinen Anlass zu Empfehlungen.

Die Länderkommission hat seit ihrer Gründung Dienststellen aller Bundesländer besucht. Die Besuche fanden sowohl angekündigt als auch unangekündigt und zu unterschiedlichen Tages- und Nachtzeiten statt. Die Besuchsberichte zu den Dienststellen in Lübeck und Bremen lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

Anlässlich der Besuche machte die Länderkommission im Wesentlichen folgende Empfehlungen:

#### 4.1 – FIXIERUNGEN

Die Länderkommission stellte fest, dass in Dienststellen in Berlin, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen Fixierungen mit metallenen Handschellen vorgenommen werden. Im Polizeirevier Frankfurt (Oder) und der Polizeiinspektion Potsdam befindet sich ein Rufknopf, mit dem eine fixierte Person bei Bedarf Hilfe anfordern könnte, neben der Eingangstür der Gewahrsamsräume. Dieser ist von einer fixierten Person nicht erreichbar.

Im Polizeipräsidium Köln fiel zudem die hohe Zahl an Fixierungen auf. Im Jahr 2014 handelte es sich um 1.150 Fälle.

In Polizeidienststellen sollten grundsätzlich keine Fixierungen vorgenommen werden. Eine Fixierung stellt für die betroffene Person ein hohes Risiko für Leib und Leben dar. Ein besonderes Verletzungsrisiko liegt in der Verwendung metallener Hand- und Fußfesseln. Die Landespolizeien in anderen Bundesländern, wie beispielweise Baden-Württemberg und dem Saarland sowie die Bundespolizei verzichten bereits vollständig auf Fixierungen. Auch das CPT empfahl bei seinem Besuch des Polizeipräsidiums Köln, gänzlich auf Fixierungen im polizeilichen Bereich zu verzichten.<sup>23</sup> Auch die Fixierung einer Person an einem Arm oder an einem Bein hält die Nationale Stelle für menschenunwürdig.

<sup>23</sup> Vgl. Bericht des CPT zum Deutschland-Besuch 2010, CPT/Inf (2012) 6, Rn. 29.

#### 4.2 – DURCHSUCHUNGEN UNTER VOLLSTÄNDIGER ENTKLEIDUNG

In Polizeidienststellen in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen werden in Gewahrsam genommene Personen grundsätzlich unter vollständiger Entkleidung durchsucht. Eine Einzelfallprüfung findet nicht statt.

Durchsuchungen, die mit einer vollständigen Entkleidung verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar. Auch die von der Polizei angeführte besondere Gefährdungslage im Rahmen der polizeilichen Festnahmen rechtfertigt es nicht, von einer Abwägung in jedem Einzelfall abzusehen. Dies bestätigte kürzlich auch das Verwaltungsgericht Köln.<sup>24</sup> Wird eine vollständige Entkleidung als notwendig erachtet, sollten die Gründe entsprechend dokumentiert werden.

#### 4.3 – BELEHRUNGEN

In einigen Einrichtungen, beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, können die Bediensteten nicht nachvollziehen, ob in Gewahrsam Genommene umfassend und für sie verständlich belehrt wurden, da die Belehrung im Zuständigkeitsbereich der einliefernden Beamtinnen und Beamten liegt. Auch gab es in den Polizeiinspektionen Neunkirchen, Saarbrücken St. Johann und dem Polizeirevier Frankfurt (Oder) Fälle, in denen in Gewahrsam genommene Personen nicht sofort belehrt werden konnten. Eine nachträgliche Belehrung war ebenfalls nicht dokumentiert.

Unabhängig davon, auf welcher Rechtsgrundlage eine Person in Gewahrsam genommen wird, muss sie unverzüglich vollumfänglich und für sie verständlich in schriftlicher Form über ihre Rechte aufgeklärt werden. Die Nachvollziehbarkeit der Belehrung und mögliche Nachholung muss organisatorisch gewährleistet sein und dokumentiert werden.

#### 4.4 – GEWAHRSAMSDOKUMENTATION

Grundsätzlich sollte die Gewahrsamsdokumentation umfassend über die im Zusammenhang mit der Ingewahrsamnahme stehenden Begleitumstände Auskunft geben.

Die Aufspaltung der Gewahrsamsdokumentation in drei Teile, wie sie in der Inspektion Saarbrücken St. Johann praktiziert wird, ist unter diesem Gesichtspunkt bedenklich. Auch bestand das „Gewahrsamsbuch“ im Polizeirevier Frankfurt (Oder) aus einzelnen „Akten“ und war teils lückenhaft.

<sup>24</sup> So auch VG Köln, Urt. v. 25.11.2015, 20 K 2624/14, Rn. 102 ff. – NRWE.

Eine vorgesetzte Polizeibeamtin oder ein vorgesetzter Polizeibeamter sollte das Gewahrsamsbuch in regelmäßigen Abständen auf ordentliche Führung hin überprüfen, eventuelle Mängel ansprechen und diese Kontrollen dokumentieren.

#### 4.5 – TOILETTENBEREICH

Die Polizeipräsidien Bonn, Dortmund und Köln verfügen über Gewahrsamsräume mit Toilettenbereich. Diese sind per Video überwacht. Der Toilettenbereich wird, außer im Polizeipräsidium Dortmund, auf den Überwachungsmonitoren unverpixelt dargestellt. Zudem sind in diesen Dienststellen sowie in der Polizeiinspektion Erfurt-Nord, im Polizeirevier Frankfurt (Oder) und in der Polizeiinspektion Potsdam die Toilettenbereiche durch den Türspion vollständig einsehbar. In allen Fällen ist die Intimsphäre unzureichend geschützt.

#### 4.6 – WEITERE EMPFEHLUNGEN

Um Verletzungsrisiken zu verringern und gleichzeitig in Gewahrsam Genommenen Schlaf zu ermöglichen, sollte in den Gewahrsamsräumen der Polizeiinspektion Neunkirchen (Saar), der Polizeiinspektion Saarbrücken St Johann sowie dem Polizeirevier

Frankfurt (Oder) dimmbare Beleuchtung eingebaut werden.

Im Polizeigewahrsam Saarbrücken St. Johann sollten eine Decke und ein Kopfkissen zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus sollte bei den Gewahrsamsräumen, in denen betrunkene Personen untergebracht werden, in besonderem Maße auf die Reinigung geachtet werden.

Weitere Empfehlungen betrafen die Personalsituation im Polizeipräsidium Dortmund und die Belegung der dortigen Sammelzelle sowie den Einbau einer Brandmeldeanlage bei der Polizeiinspektion Erfurt-Nord.

Im Polizeirevier Frankfurt (Oder) sind bei ärztlichen Untersuchungen grundsätzlich Polizeibeamtinnen und –beamte anwesend. Dies verletzt das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen und ist unter Sicherheitsaspekten in der Regel nicht erforderlich. Außer in begründeten Ausnahmefällen sollte bei der ärztlichen Untersuchung nur medizinisches Personal anwesend sein.

Darüber hinaus nahm die Kommission dort einen extremen Urin- und Fäkaliengeruch im gesamten Gewahrsamsbereich wahr, den es zwingend abzustellen gilt.

## 5 – ABSCHIEBUNGSHAFTANSTALTEN

Die Länderkommission besuchte im Rahmen eines Nachfolgebesuches die Abschiebungshafteinrichtung Eisenhüttenstadt. Diese verfügt über eine Belegungsfähigkeit von 108 Plätzen und ist zuständig für den Vollzug der Abschiebungshaft in Brandenburg, sowie für Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Zudem wird durch die Bundespolizei angeordnete Abschiebungshaft vollstreckt. Die Einrichtung war nur mit wenigen Abschiebungshäftlingen belegt.

Die Länderkommission empfahl bereits während des Besuches, den Einblick in den Toilettenbereich des besonders gesicherten Haftraums auf dem Videobildschirm der Videoüberwachung einzuschränken. Diese Empfehlung setzte die Einrichtung umgehend durch Abkleben des Monitors um.

Die Durchsuchung unter vollständiger Entkleidung bei Zugang, wie sie auch in dieser Einrichtung praktiziert wird, ist ein schwerwiegender Eingriff in die

Intimsphäre. Mit Entkleidungen verbundene Durchsuchungen können durch die Erfordernisse der Sicherheit und Ordnung der Haftanstalt zwar gerechtfertigt sein, müssen aber in schonender Weise durchgeführt werden und dürfen nicht routinemäßig und unabhängig von fallbezogenen Verdachtsgründen sein.<sup>25</sup> Abschiebungshäftlinge sind keine Straftäter und auch nicht wegen des Verdachts einer Straftat in Haft. Deshalb ist bei ihnen eine über die vom Bundesverfassungsgericht für die Untersuchungshaft aufgestellten Erfordernisse hinausgehende strenge Erforderlichkeitsprüfung notwendig.<sup>26</sup>

Insgesamt hatte die Länderkommission einen positiven Eindruck vom Umgang mit den Abschiebungshäftlingen und der Umsetzung der 2013 abgegebenen Empfehlungen.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> S. o. III.4.2.

<sup>26</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.2.2009, 2 BvR 455/08, Rn. 35 – juris.

<sup>27</sup> Nationale Stelle, Jahresbericht 2013, S. 49 ff.

## 6 – KINDER- UND JUGENDHILFE

Im Jahr 2015 besuchte die Länderkommission zwei Einrichtungen der Jugendhilfe, in denen Kinder- und Jugendliche geschlossen untergebracht wurden. Eine der beiden Einrichtungen ist für männliche Kinder und Jugendliche ab elf Jahren zuständig und verfügt über eine Belegungsfähigkeit von 16 Plätzen verteilt auf zwei pädagogisch-therapeutische Intensivgruppen mit individueller Teilgeschlossenheit. Die zweite Einrichtung verfügt insgesamt über 35 Plätze verteilt auf vier intensivpädagogische Wohngruppen sowie eine fünfte geschlossene Wohngruppe für sexuell übergriffige Jugendliche. Aufgenommen werden hier männliche Kinder und Jugendliche zwischen zwölf und 16 Jahren.

In einer Einrichtung fielen insbesondere der schlechte bauliche Zustand sowie das Fehlen von Notrufanlagen in den Zimmern auf. Es war darüber hinaus kein umzäuntes Freistundengelände vorhanden, das allen Kindern und Jugendlichen täglich min-

destens eine Stunde Bewegung an der frischen Luft ermöglicht. Außerdem fehlten Räumlichkeiten für die pädagogisch-therapeutische Arbeit. Positiv fielen der engagierte und empathische Umgang der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit den Jugendlichen sowie das umfangreiche Therapieangebot auf. Positiv hervorzuheben war zudem, dass keine Räume vorhanden waren, in denen Kinder und Jugendliche abgesondert werden können (sog. Time-out Räume). Wichtig für den professionellen und angemessenen Umgang mit den Jugendlichen sind darüber hinaus das Deeskalationstraining sowie die Möglichkeit zur Einzel- und Gruppensupervision für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Zu den Feststellungen eines weiteren Besuchs in einer Einrichtung der Jugendhilfe steht die Länderkommission noch im Austausch mit der zuständigen Aufsichtsbehörde. Die Besuchsergebnisse werden daher im Jahresbericht 2016 wiedergegeben.

## 7 – ALTEN- UND PFLEGEHEIME

In allen Alten- und Pflegeheimen können gerichtlich genehmigte freiheitsentziehende Maßnahmen, wie etwa der Einsatz von Bettgittern oder Therapietischen, durchgeführt werden. Daher sind Alten- und Pflegeheime, unabhängig davon, ob sie über eine geschlossene Abteilung verfügen, Orte der Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 4 des Fakultativprotokolls.

Nachdem die Länderkommission um Mitglieder mit für Besuche in diesem Bereich notwendigen Kompetenzen erweitert wurde, bereitete sie im Berichtszeitraum ihre Besuchstätigkeit inhaltlich und methodisch vor und führte ergänzend einen Informationsbesuch durch.

Im Rahmen der inhaltlichen Vorbereitung verschaffte sie sich einen Überblick über für ihre Besuchstätigkeit relevante Aspekte in diesem Berufsfeld. Schwerpunkte hierbei waren insbesondere die Themen

- + Abgrenzung des Auftrages der Nationalen Stelle gemäß ihres Mandats gegenüber anderen Kontrollmechanismen im Berufsfeld der stationären Altenpflege wie bspw. Heimaufsicht und Medizinischer Dienst der Krankenkassen;
- + rechtliche Aspekte freiheitsentziehender Maßnahmen in der stationären Altenpflege,

mögliche Formen und Hilfsmittel (einschließlich sedierender Psychopharmaka) sowie Ansätze zur Vermeidung solcher Maßnahmen;

- + Recherche und Auseinandersetzung mit relevanten Rechtsgrundlagen der stationären Altenpflege, institutionellen Rahmenbedingungen sowie einschlägigen Codizes wie bspw. der Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen<sup>28</sup> und der UN-Behindertenrechtskonvention<sup>29</sup>;
- + Einrichtungen der stationären Altenpflege als Wohnort und dauerhaftes Zuhause pflegebedürftiger Menschen;
- + Bewegung als Grundbedürfnis und Ausdrucksform des Lebens und mögliche Folgen von (erzwungener) Immobilität, insbesondere bezüglich Erhöhung potenzieller Sturzgefahr und Begünstigung von Persönlichkeitsveränderungen.

Im August begleitete die Länderkommission auf Einladung der österreichischen Volksanwaltschaft

<sup>28</sup> S. [www.pflege-charta.de](http://www.pflege-charta.de), abgerufen am 16. Februar 2016.

<sup>29</sup> BGBl 2008 II, S. 1419.

mit einer Delegation den Besuch in einem Alten- und Pflegeheim. Hierdurch erhielt sie einen unmittelbaren Einblick in die dortige Verfahrensweise für die Durchführung von Besuchen.

Im Ergebnis der inhaltlichen Vorbereitung zeigte sich, dass hinreichender Erkenntnisgewinn im Rahmen der Besuche eine Vielzahl an Einzelgesprächen sowie umfassende Sichtung der Pflegedokumentation vor Ort erfordert. Insofern galt es, die Aufnahme der Besuchstätigkeit konkret zu planen und zudem eine der Einrichtungsart entsprechende Besuchsmethodik zu entwickeln.

Für die ersten Besuche wurden Einrichtungen unterschiedlicher Träger in drei Bundesländern ausgewählt. Die Länderkommission führte Vorgespräche mit den

jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden, in denen sie über ihre Rechtsgrundlage, Zuständigkeit, Aufgaben und Befugnisse sowie über die Vorgehensweise bei Besuchen in Einrichtungen der stationären Altenpflege informierte.

Im November fand ein Informationsbesuch in einem Alten- und Pflegeheim statt. Die Besuchsdurchführung erfolgte unter Echtbedingungen und ermöglichte somit eine Erprobung der Besuchsmethodik.

Im November 2015 nahm die Nationale Stelle ihre Besuchstätigkeit in Einrichtungen der stationären Altenpflege auf und besuchte im verbleibenden Berichtszeitraum drei Einrichtungen in den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Thüringen. Stellungnahmen lagen zum Redaktionsschluss noch nicht vor.

## 8 – PSYCHIATRISCHE KLINIKEN

In den vorangegangenen Jahren hatte die Länderkommission bereits drei psychiatrische Einrichtungen besucht. Durch die im Zuge der Erweiterung neu hinzugekommenen Mitglieder mit Kompetenzen auch in diesem Bereich, konnte die Länderkommission sich im Berichtszeitraum verstärkt inhaltlich mit psychiatrischen Kliniken auseinandersetzen und ihre Besuche dort wieder aufnehmen.

Zunächst stellte sie in einer psychiatrischen Fachzeitschrift ihr Mandat dar und erläuterte ihre Zuständigkeit in diesem Bereich.<sup>30</sup> Zur Vorbereitung der Besuche passte sie ihre allgemeinen Besuchsunterlagen an die besonderen Erfordernisse im psychiatri-

schen Bereich an und sichtete und aktualisierte bereits vorhandenes Material. Dabei wurden auch die rechtlichen und organisatorischen Umstände der Freiheitsentziehungen in psychiatrischen Kliniken sowie die Zuständigkeiten und Tätigkeit anderer Besuchskommissionen berücksichtigt.

Der erste Besuch fand in Baden-Württemberg statt. Zur Vorbereitung führte die Länderkommission ein Gespräch im Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren, in dem Mandat, Zuständigkeiten und Befugnisse der Nationalen Stelle sowie das übliche Vorgehen bei der Durchführung von Besuchen erläutert wurden.

Der Besuchsbericht lag zum Redaktionsschluss noch nicht vor.

<sup>30</sup> Nationale Stelle, „Die Nationale Stelle zur Verbütung von Folter“, in: 34 *Recht und Psychiatrie* (2016), S. 80-81.





# IV ANHANG

# I – CHRONOLOGISCHE BESUCHSÜBERSICHT

<i>Datum</i>	<i>Bezeichnung</i>
03.02.2015	Jugendarrestanstalt Lebach
11.02.2015	Bundespolizeirevier Freiburg; Dienstverrichtungsraum der Bundespolizei Freiburg Bahnhof
12.02.2012	Bundespolizeiinspektion Offenburg
24.02.2015	Jugendstrafanstalt Schifferstadt
10.03.2015	Jugendarrestanstalt Moltsfelde
10.03.2015	Bundespolizeirevier Cuxhaven
11.03.2015	Bundespolizeirevier Bremerhaven
12.03.2015	Bundespolizeiinspektion Münster
24.03.2015	Justizvollzugsanstalt Cottbus-Dissenchen
09.04.2015	Jugendarrestanstalt Arnstadt
07.05.2015	Polizeiinspektion Neunkirchen; Polizeiinspektion Saarbrücken St. Johann
01.06.2015	Bundespolizeirevier Passau
02.06.2015	Bundeswehrkaserne „Am goldenen Steig“, Freyung; Bundespolizeiinspektion Freyung; Bundespolizeirevier Zwiesel
03.06.2015	Einrichtung der Jugendhilfe
05.06.2015	Zentrale Gewahrsamseinrichtung der Polizei (G7-Gipfel)
06.06.2015	Justizvollzugsanstalt Garmisch-Partenkirchen (G7-Gipfel)
15.06.2015	Polizeipräsidium Köln; Polizeipräsidium Bonn
16.06.2015	Polizeipräsidium Dortmund
17.06.2015	Justizvollzugsanstalt Adelsheim
03.07.2015	Justizvollzugsanstalt Rockenberg
15.07.2015	Jugendanstalt Hameln
24.07.2015	Polizeiinspektion Erfurt-Nord
05.08.2015	Polizeiinspektion Potsdam; Polizeirevier Frankfurt (Oder)
18.08.2015	Jugendstrafanstalt Wittlich
01.09.2015	Einrichtung der Jugendhilfe
14.09.2015	Justizvollzugsanstalt Ebrach
28.09.2015	Bundespolizeirevier Neumünster
30.09.2015	Justizvollzugsanstalt Bruchsal
05.10.2015	Polizeigewahrsam Nordost, Berlin
16.10.2015	Abschiebehaftanstalt Eisenhüttenstadt (Folgebesuch)
13.11.2015	Alten- und Pflegeheim, Rheinland-Pfalz (Informationsbesuch)
19.10.2015	Justizvollzugsanstalt Laufen-Lebenau
23.11.2015	Justizvollzugsanstalt Wuppertal-Ronsdorf
25.11.2015	Alten- und Pflegeheim, Hessen
26.11.2015	Alten- und Pflegeheim, Rheinland-Pfalz
02.12.2015	Alten- und Pflegeheim, Thüringen
07.12.2015	Justizvollzugsanstalt Ottweiler
09.12.2015	Zentralgewahrsam Lübeck; Polizeipräsidium Bremen
16.12.2015	Rückführungsbegleitung Leipzig/Halle–Belgrad
17.12.2015	Bundespolizeirevier Hof
18.12.2015	Psychiatrisches Klinikum (Allgemeinpsychiatrie), Baden-Württemberg

## 2 – MITGLIEDER DER BUNDESSTELLE

<i>Name</i>	<i>Amtsbezeichnung</i>	<i>Seit</i>	<i>Funktion</i>
Klaus Lange-Lehngut	Ltd. Regierungsdirektor a.D.	12/2008	Leiter
Ralph-Günther Adam	Ltd. Sozialdirektor a.D.	06/2013	Stellv. Leiter

## 3 – MITGLIEDER DER LÄNDERKOMMISSION

<i>Name</i>	<i>Amtsbezeichnung / Beruf</i>	<i>Seit</i>	<i>Funktion</i>
Rainer Dopp	Staatssekretär a.D.	09/2012	Vorsitzender
Petra Heß	Fregattenkapitän d.R.	09/2012	Mitglied
Dr. Helmut Roos	Ministerialdirigent a.D.	07/2013	Mitglied
Michael Thewalt	Ltd. Regierungsdirektor a.D.	07/2013	Mitglied
Dr. Monika Deuerlein	Diplompsychologin	01/2015	Mitglied
Prof. Dr. Dirk Lorenzen	Psychologischer Psychotherapeut	01/2015	Mitglied
Margret Suzuko Osterfeld	Psychiaterin, Psychotherapeutin	01/2015	Mitglied
Hartmut Seltmann	Polizeidirektor a.D.	01/2015	Mitglied

## 4 – AKTIVITÄTEN IM BERICHTSZEITRAUM

<i>Datum</i>	<i>Ort</i>	<i>Aktivität</i>
11.02.2015	Wiesbaden	Gespräch mit Prof. Dr. Walkenhorst, Universität zu Köln
02.-03.03.2015	Straßburg	Konferenz “The CPT at 25: taking stock and moving forward”
04.-07.03.2015	München	XXXIV DGKJP-Kongress „Veränderte Gesellschaft - Veränderte Familien“
28.05.2015	Wien	Tagung „Stärkung der effektiven Umsetzung und des Follow-up von NPM, CPT und SPT Empfehlungen in der Europäischen Union“, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte
08.-09.06.2015	Frankfurt	25. Deutscher Präventionstag
11.-13.06.2015	Istanbul	International Conference for National Human Rights Institutions: On Best Practices and Lessons Learned
22.06.2015	Straßburg	Gespräch mit dem Menschenrechtskommissar des Europarats
24.06.2015	Oldenburg	Vortrag bei OLMUN
26.06.2015	Wiesbaden	Fachgespräch zum Tag des Folteropfers
10.-13.08.2015	Bristol	Summer School on Bangkok Rules
26.-28.08.2015	Zell am See	Begleitung der Volksanwaltschaft bei Besuch in einem Alten- und Pflegeheim
21.09.2015	Stuttgart	Gespräch im Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg
25.09.2015	Berlin	Treffen mit usbekischer Delegation zum Thema Schutz der Menschenrechte in Deutschland und Usbekistan
29.09.2015	Lübeck	Gespräch mit Vertretern der Bundespolizeiakademie
02.10.2015	Berlin	Vorstellung des Berichts des Menschenrechtskommissars des Europarats zu seinem Besuch in Deutschland
05.10.2015	Berlin	Gespräch mit der Vorsitzenden von Amnesty International Deutschland
07.10.2015	Wiesbaden	Anhörung im Hessischen Landtag
27.10.2015	Wien	Schulung durch Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte zu Interviewtechniken
28.-30.10.2015	Wien	Erfahrungsaustausch der deutschsprachigen NPMs
09.11.2015	Mainz	Gespräch mit dem Beauftragten für die Landespolizei Rheinland-Pfalz
11.11.2015	München	Gespräch im Dezernat 13, Interne Ermittlungen, Landeskriminalamt Bayern
12.11.2015	Saarbrücken	Anhörung im Saarländischen Landtag
24.11.2015	Berlin	Gespräch mit einer Delegation des CPT
07.12.2015	Berlin	Abschlussgespräch CPT-Besuch
16.12.2015	Wiesbaden	Gespräch im Hessischen Ministerium für Soziales und Integration