Deutscher Bundestag **Drucksache 19/19680**

19. Wahlperiode 20.05.2020

Unterrichtung

durch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter

Jahresbericht 2019

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Vorwort		7
Verzeichnis fachspezifischer Abkürzungen		9
I	**Zusammenfassung**	10
II	**Allgemeine Informationen über die Arbeit der Nationalen Stelle**	14
1.1	Institutioneller Rahmen	15
1.2	Zuständigkeit	15
1.3	Befugnisse	16
1.4	Personelle und finanzielle Ausstattung	16
1.5	Einzelanfragen	17
1.6	Folterprävention weltweit	17
III	**Standards**	20
1	Abschiebungen	22
1.1	Abholungszeitpunkt	22
1.2	Abschiebung aus der Strafhaft	22
1.3	Abschiebung aus Bildungs-, Kranken- und Betreuungseinrichtungen	22
1.4	Achtung des Kindeswohls	22
1.5	Durchsuchung mit Entkleidung	22
1.6	Fortbildung der Mitarbeitenden der Vollzugsbehörde	22
1.7	Gepäck	22

Zugeleitet mit Schreiben der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter vom 19. Mai 2020.

Seite

1.8 Handgeld ... 22
1.9 Information über den Zeitpunkt der Abschiebung ... 23
1.10 Information über die Abschiebung ... 23
1.11 Kommunikation während der gesamten Abschiebung ... 23
1.12 Kontakt zu einem Rechtsbeistand ... 23
1.13 Rücksichtnahme auf Kinder und kranke Personen ... 23
1.14 Telefonate mit Angehörigen ... 23
1.15 Umgang mit Mobiltelefonen ... 23
1.16 Verpflegung ... 23

2 Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam ... 24
2.1 Ärztliche Zugangsuntersuchung ... 24
2.2 Außenkontakte ... 24
2.3 Beschäftigung und Freizeitgestaltung ... 24
2.4 Durchsuchung mit Entkleidung ... 24
2.5 Einsicht in den Toilettenbereich ... 24
2.6 Fixierung ... 24
2.7 Kameraüberwachung ... 25
2.8 Kleidung ... 25
2.9 Personal ... 25
2.10 Psychologische und psychiatrische Betreuung ... 25
2.11 Rechtsberatung ... 25
2.12 Rechtsgrundlage ... 25
2.13 Respektvoller Umgang ... 25
2.14 Unterbringung Minderjähriger ... 26
2.15 Waffen im Gewahrsam ... 26
2.16 Zugangsgespräch ... 26

3 Bundes- und Landespolizei, Zoll ... 27
3.1 Ausstattung und Zustand der Gewahrsamsräume ... 27
3.2 Belehrung ... 27
3.3 Dokumentation ... 27
3.4 Durchsuchung mit Entkleidung ... 28
3.5 Einsehbarkeit des Gewahrsams ... 28
3.6 Einsicht in den Toilettenbereich ... 28
3.7 Fesselung ... 28
3.8 Fixierung ... 28
3.9 Größe von Gewahrsamsräumen ... 28

Seite

3.10 Kameraüberwachung 28
3.11 Mehrfachbelegung von Gewahrsamsräumen 29
3.12 Recht auf ärztliche Untersuchung 29
3.13 Respektvoller Umgang .....
3.14 Unabhängige Beschwerdestellen und Ermittlungsstellen 29
3.15 Vertraulichkeit von Gesprächen 29
3.16 Waffen im Gewahrsam 29

4 Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe 30
4.1 Beschwerdemöglichkeiten 30
4.2 Bewegung im Freien 30
4.3 Informationen über Rechte 30
4.4 Kameraüberwachung 30

5 Justizvollzug 31
5.1 Bekleidung im besonders gesicherten Haftraum 31
5.2 Durchsuchung mit Entkleidung 31
5.3 Duschen 31
5.4 Einsicht in den Toilettenbereich 31
5.5 Einzelhaft 31
5.6 Fixierung 31
5.7 Größe von Hafträumen 32
5.8 Kameraüberwachung 32
5.9 Mehrfachbelegung von Hafträumen 32
5.10 Nutzung von Absonderungsräumen 32
5.11 Respektvoller Umgang 32
5.12 Türspione 32
5.13 Übersetzung bei ärztlichen Gesprächen 33
5.14 Umgang mit vertraulichen medizinischen Informationen 33
5.15 Zustand von Hafträumen 33

6 Psychiatrische Kliniken 34
6.1 Bewegung im Freien 34
6.2 Dokumentation von Zwangsmaßnahmen 34
6.3 Fixierung 34
6.4 Informationen über Rechte 34
6.5 Kameraüberwachung 34
6.6 Respektvoller Umgang 34
6.7 Vertraulichkeit von Gesprächen 34

Seite

IV Besonderer Fokus: Psychiatrische Kliniken 36

1 Einführung 37
1.1 Zusammenarbeit mit den zuständigen Ministerien 37
1.2 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 37

2 Besuchstätigkeit 39
2.1 Positive Beispiele 39
2.2 Feststellungen und Empfehlungen 39

V Besonderer Fokus: Zoll 44

1 Einführung 45
1.1 Standards 45
1.2 Zusammenarbeit mit der Generalzolldirektion 45

2 Besuchstätigkeit 46
2.1 Positive Beispiele 46
2.2 Feststellungen und Empfehlungen 46

VI Besuche 50

1 Abschiebungen 51
1.1 Positive Beispiele 51
1.2 Feststellungen und Empfehlungen 52

2 Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam 55
2.1 Positive Beispiele 55
2.2 Feststellungen und Empfehlungen 55

3 Alten – und Pflegeheime. 60
3.1 Positive Beispiele 60
3.2 Feststellungen und Empfehlungen 60

4 Bundes- und Landespolizei 62
4.1 Positive Beispiele 62
4.2 Feststellungen und Empfehlungen 62

5 Jugendarrest 67
5.1 Positive Beispiele 67
5.2 Feststellungen und Empfehlungen 67

6 Justizvollzug 68
6.1 Positive Beispiele 68
6.2 Feststellungen und Empfehlungen 68

Seite

7 Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen 72
7.1 Positive Beispiele 72
7.2 Feststellungen und Empfehlungen 72

VII Anhang 74

1 Chronologische Besuchsübersicht 75
2 Mitglieder der Bundesstelle 78
3 Mitglieder der Länderkommission 78
4 Mitarbeitende der Geschäftsstelle 78
5 Aktivitäten im Berichtszeitraum 79

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 Bericht umfasst den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2019.

Im Jahr 2019 konnte die Nationale Stelle auf ihr 10-jähriges Bestehen zurückblicken. Zu ihrem Bedauern verlor sie ihren Leiter der Bundesstelle Klaus Lange-Lehngut, Leitender Regierungsdirektor a.D. und Träger des Verdienstkreuzes am Bande der Bundesrepublik Deutschland. Mit großem ehrenamtlichen Engagement hat er die Bundesstelle zur Verhütung von Folter etabliert und geleitet. Bis zuletzt hat er die Weiterentwicklung der Nationalen Stelle mitgestaltet. Sein Tod am 19. Oktober 2019 bedeutet einen großen Verlust. Sein Andenken und seine Verdienste werden wir stets in ehrender Erinnerung bewahren.

In diesem Jahresbericht folgt nach einer Zusammenfassung der Tätigkeit der Nationalen Stelle im Berichtszeitraum und Hintergrundinformationen über die Nationale Stelle die Präsentation der von ihr erarbeiteten Standards. Diese beinhalten wesentliche Aspekte einer menschenwürdigen Unterbringung und Behandlung in den besuchten Einrichtungen. Die Standards leiten sich insbesondere aus den regelmäßig wiederkehrenden Empfehlungen der Nationalen Stelle ab und werden stetig weiterentwickelt. Sie sind auch auf der Internetseite der Nationalen Stelle abrufbar.

Im Jahr 2019 legte die Nationale Stelle im Zuständigkeitsbereich der Länder einen besonderen Fokus auf Besuche in psychiatrischen Einrichtungen und im Zuständigkeitsbereich des Bundes auf Besuche beim Zoll. Um die Eindrücke in diesen Bereichen vertiefend darzustellen, werden sie in eigenen Kapiteln hervorgehoben und den übrigen Ergebnissen der Besuche 2019 vorangestellt.

Die Vorgehensweise einiger der obersten Aufsichtsbehörden hat sich auch in diesem Jahr als problematisch erwiesen. Diese kamen nicht immer ihrer Verpflichtung nach Artikel 22 OP-CAT nach, die Empfehlungen der Nationalen Stelle zu prüfen und mit ihr in einen Dialog über mögliche Umsetzungsmaßnahmen einzutreten, was die Wirksamkeit der Arbeit der Nationalen Stelle verringert.

Zudem besteht weiterhin keine ausreichende Rechtsgrundlage für die namentliche Veröffentlichung der Berichte der Nationalen Stelle über Besuche in Einrichtungen in privater Trägerschaft. Dies stößt seitens der Öffentlichkeit auf Unverständnis und wurde vom UN-Ausschuss gegen Folter in seinen Abschließenden Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands hervorgehoben. Die Nationale Stelle hält es nach wie vor für erforderlich, dass eine ausreichende Rechtsgrundlage geschaffen wird, die es ihr ermöglicht, namentlich alle besuchten Einrichtungen, die dazugehörigen Besuchsberichte und Stellungnahmen zu veröffentlichen. Nur so kann sie ihren Präventionsauftrag, wie im OP-CAT vorgesehen, wirksam erfüllen.

Da sich im Jahr 2018 herauskristallisiert hatte, dass das Budget der Nationalen Stelle nicht mehr für die Erfüllung ihres Mandats entsprechend der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland ausreichen würde, haben die Justizministerinnen und -minister der Länder einstimmig beschlossen, das Budget der Nationalen Stelle ab dem Haushaltsjahr 2020 unter Beteiligung des Bundes um 100.000 Euro zu erhöhen.

Rainer Dopp
Staatssekretär a.D.
Vorsitzender der Länderkommission

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

VERZEICHNIS FACHSPEZIFISCHER ABKÜRZUNGEN

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CAT	Committee against Torture (UN-Antifolterausschuss)
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EU	Europäische Union
LKA	Landeskriminalamt
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
OP-CAT	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)
SGB	Sozialgesetzbuch
SPT	Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Unterausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe der Vereinten Nationen)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
VG	Verwaltungsgericht
ZFA	Zollfahndungsamt

I ZUSAMMENFASSUNG

Im Folgenden sollen die wichtigsten Aktivitäten der Nationalen Stelle knapp zusammengefasst werden. Ausführliche Informationen zu jedem Thema finden sich in den einzelnen Kapiteln dieses Berichts.

Im Jahr 2019 besuchte die Nationale Stelle 58 Einrichtungen und begleitete sieben Abschiebungsmaßnahmen. Die Mitglieder der Nationalen Stelle trafen sich vier Mal zu Arbeitssitzungen und diskutierten dabei über Standards, Empfehlungen und aktuelle Entwicklungen.

Um alle Einrichtungsarten, die in ihr Mandat fallen, verstärkt besuchen zu können, legte die Nationale Stelle im Besuchsjahr keinen thematischen Schwerpunkt fest. Bei ihren Besuchen legte sie allerdings einen besonderen Fokus auf psychiatrische Einrichtungen. Auch Einrichtungen des Zolls besuchte die Nationale Stelle in verstärktem Ausmaß und konnte so erreichen, dass Empfehlungen in diesen Bereichen vermehrt umgesetzt wurden.

Bei einigen Besuchen wurden erneut Feststellungen getroffen, die bereits in der Vergangenheit Inhalt der Empfehlungen der Nationalen Stelle waren. Es soll daher auch auf die Schwerpunktthemen der vergangenen Jahresberichte der Nationalen Stelle hingewiesen werden, die ausführliche Erläuterungen zu den einzelnen Themen beinhalten. Gleichzeitig wurden in bestimmten Bereichen Fortschritte sichtbar. Die diesbezügliche Verbesserung der Unterbringungsbedingungen und der Behandlung zeigt, dass die Tätigkeit der Nationalen Stelle längerfristig Wirkung entfaltet. Solche positiven Beispiele werden in den folgenden Kapiteln für die einzelnen Einrichtungsarten erläutert. Schließlich stieß die Nationale Stelle bei ihren Besuchen auch auf neue Themen und Problembereiche, mit denen sie sich eingehend befassen wird.

Das Jahr 2019 bot einen besonderen Anlass: die Nationale Stelle kann auf ihr 10-jähriges Bestehen zurückblicken. Zu diesem Jubiläum veranstaltete sie im Mai 2019 einen Empfang in Berlin, bei dem auch der Jahresbericht 2018 offiziell veröffentlicht wurde. Grußworte von der Bundesministerin der Justiz, Frau Dr. Katharina Barley, der Justizministerin des Landes Schleswig-Holstein, Frau Dr. Sabine Sütterlin-Waack, der Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Gyde Jensen, dem deutschen Vertreter beim Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter, Prof. Dr. Thomas Feltes, und dem Pflegebevollmächtigten der Bundesregierung, Staatssekretär Andreas Westerfellhaus, bereicherten die Veranstaltung. Alle Reden dieses Empfangs sowie schriftliche Beiträge sind in einer Online-Publikation nachzulesen.[1] Die große Teilnehmerzahl von Vertreterinnen und Vertretern staatlicher und nichtstaatlicher Stellen und besuchter Einrichtungen zeigt das rege Interesse an der Tätigkeit der Nationalen Stelle und ihre im Laufe der Jahre gestiegene Bekanntheit.

Um präventiv wirken zu können, ist die Nationale Stelle bestrebt, die Erkenntnisse ihrer Tätigkeit möglichst breit zu streuen und bekannt zu machen. Hierzu führte sie neben den Besuchen an Orten der Freiheitsentziehung zahlreiche weitere Aktivitäten durch.

Auf internationaler Ebene war die Überprüfung der Umsetzung der UN-Antifolterkonvention durch die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens von besonderer Bedeutung. Der Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter (CAT) prüfte Deutschland im Frühjahr 2019. Die Nationale Stelle beteiligte sich an dem Verfahren: Sie nahm an einem Konsultationsgespräch mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sowie mit dem Fachausschuss selbst in Genf teil. Im Rahmen seiner Abschließenden Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands traf der Ausschuss wichtige Empfehlungen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes im Freiheitsentzug.[2] Dabei nahm er auch Feststellungen der Nationalen Stelle auf und betonte unter anderem die Notwendigkeit der Ausstattung der Nationalen Stelle mit angemessenen personellen, finanziellen, technischen und logistischen Mitteln, die es ihr ermöglichen sollen, ihr Mandat wirksam auszuführen.

Wichtig für die Arbeit der Nationalen Stelle ist auch der internationale Austausch mit verschiedenen Partnerorganisationen. Im Jahr 2019

---

[1] https://www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Sonstiges/Jubilaeumsbroschuere_Nationale_Stelle.pdf.

[2] https://www.auswaertiges-amt.de/blob/205248/bf2629398a900b4de1adb9631e9b2f5f/170224-6staatenbericht-abschlbemerkungen-data.pdf (abgerufen am 16. März 2020).

fand der jährlich stattfindende Austausch der NPMs aus Deutschland, Österreich und der Schweiz auf Einladung der Schweiz in Zürich statt. Der Schwerpunkt des Treffens lag auf migrationsrechtlichen Freiheitsentzügen und Abschiebungen im Lichte menschenrechtlicher Anforderungen. Der Austausch über verschiedene Lösungsansätze ist besonders wertvoll. Er dient in erster Linie der Diskussion und Weiterentwicklung von Standards. Zu diesem Zweck beteiligt sich die Nationale Stelle auch an dem Projekt „Auf dem Weg zu harmonisierenden Haftstandards in der EU“ und nahm in diesem Zusammenhang im November 2019 an einer Fachtagung in Sofia teil.

Auf nationaler Ebene führte die Nationale Stelle Informationsgespräche mit den obersten Aufsichtsbehörden, gab Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen ab und nahm an Fachtagungen und Seminaren teil. Im Rahmen des Projekts Politische Bildung und Polizei, durchgeführt von der Bundeszentrale für politische Bildung, der Deutschen Hochschule der Polizei sowie der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, bietet die Nationale Stelle ein Bildungsmodul zum Schutz von Menschenrechten und der Menschenwürde im polizeilichen Freiheitsentzug an.

Eine Zusammenstellung aller über die Besuche von Einrichtungen hinausgehenden Aktivitäten im Jahr 2019 ist im Anhang in Form einer tabellarischen Übersicht ausgewiesen.

Der vorliegende Bericht sowie Informationen zur Arbeit der Nationalen Stelle sind auf ihrer Internetseite abrufbar. Darüber hinaus ist die Nationale Stelle auch in sozialen Netzwerken vertreten und informiert über dieses Medium mit kurzen Beiträgen eine breite Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit als NPM.

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 OP-CAT nach. Die Nationale Stelle ist für Orte zuständig, an denen Personen entweder aufgrund einer Entscheidung einer Behörde oder auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis der Freiheit entzogen sind oder entzogen werden können. Ihre besondere Stellung sowie einige weitere Hintergründe zum Aufbau der Stelle werden im Folgenden dargestellt.

1.1 – INSTITUTIONELLER RAHMEN

Das Ziel der Verhütung von Folter und Misshandlung ist im OP-CAT niedergelegt, das die Antifolterkonvention der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1984 durch einen präventiven Ansatz ergänzt. Zu Beginn des Jahres 2020 hatten es 103 Staaten unterzeichnet und 90 Staaten ratifiziert.[3]

Artikel 3 OP-CAT verpflichtet die Vertragsstaaten, einen NPM einzurichten. Diese unabhängigen nationalen Mechanismen sind präventiv tätig und prüfen die menschenwürdige Behandlung und Unterbringung an Orten der Freiheitsentziehung. Aktuell sind dem 70 Vertragsparteien nachgekommen.[4]

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 OP-CAT sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die funktionale Unabhängigkeit der Präventionsmechanismen zu garantieren und ihnen ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Mitglieder der Bundesstelle werden vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, die der Länderkommission von der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister ernannt. Im November 2017 beschloss die Justizministerkonferenz zudem zukünftig eine stärkere Berücksichtigung von zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Ernennung von Mitgliedern der Länderkommission der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter zu gewährleisten. Nichtregierungsorganisationen erhalten daher künftig Gelegenheit, der Justizministerkonferenz Kandidatinnen und Kandidaten für neu zu besetzende Stellen der Länderkommission vorzuschlagen. Die ernannten 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 an die Kriminologische Zentralstelle e.V. angegliedert.

1.2 – 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 OP-CAT 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 wird oder entzogen werden kann.

Hierzu zählen im Zuständigkeitsbereich des Bundes alle Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr, der Bundespolizei und des Zolls. Zudem ist die Bundesstelle für die Beobachtung von Abschiebungsmaßnahmen zuständig, die von der Bundespolizei durchgeführt werden. Im Jahr 2019 wurden 19.238 Personen aus Deutschland auf dem Luftweg abgeschoben.

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

[3] URL: http://indicators.ohchr.org/ (abgerufen am 29. Januar 2020).
[4] URL: https://apt.ch/en/opcat-database/ (abgerufen am 30. Januar 2020).

stalten, die Dienststellen der Landespolizeien mit Gewahrsamsräumen, alle Gerichte mit Vorführzellen sowie Abschiebungshafteinrichtungen, psychiatrische Kliniken, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit geschlossenen Plätzen sowie 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 sich im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften unterbreiten.

1.3 – 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 OP-CAT 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 zu stehen, ihm Informationen zu übermitteln und mit ihm zusammenzutreffen.

Nach Artikel 21 Abs. 1 OP-CAT 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.

1.4 – PERSONELLE UND FINANZIELLE AUSSTATTUNG

In den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union variiert die Ausstattung der NPMs beträchtlich. So verfügte beispielsweise der französische NPM im Jahr 2018 über insgesamt 61 hauptamtliche und externe Kontrolleure und ein Jahresbudget von etwa 5.000.000 Euro.[5]

Der deutsche NPM besteht demgegenüber lediglich aus zehn ehrenamtlich tätigen Mitgliedern und einer Geschäftsstelle mit sechs hauptamtlichen Stellen.

Die Nationale Stelle ist nicht ausreichend ausgestattet, um ihren gesetzlichen Auftrag, mehr als 13.000 Einrichtungen zu besuchen und freiheitsentziehende Maßnahmen wie Abschiebungen in ihrem Zuständigkeitsbereich regelmäßig zu beobachten[6], auszuführen. Dies wird auch von verschiedenen Akteuren im Menschen-

[5] https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2019/05/CGLPL_Rapport-annuel-2018_web.pdf, S. 263.

[6] CPT/Inf (2017) 13, S. 14; Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, CAT/OP/DEU/1, 16. Dezember 2013, S. 6; Follmar-Otto, „Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter fortentwickeln! Zur völkerrechtskonformen Ausgestaltung und Ausstattung“, Policy Paper Nr. 20, 2013, URL: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/34935/ssoar-2013-follmar-otto-Die_Nationale_Stelle_zur_Verhutung.pdf?sequence=1, (abgerufen am 29. Januar 2020); Antrag v. Bündnis 90/Die Grünen, „Für den Menschenrechtsschutz in Deutschland - Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter reformieren und stärken“ vom 30. Mai 2017 (Drucksache 18/12544).

rechtsbereich und auf politischer Ebene diskutiert.

Die Kosten, insbesondere im Bereich Mieten und Personal, sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen, was dazu führte, dass die Nationale Stelle ihre Besuchstätigkeit im Jahr 2018 erheblich einschränken musste. Da sich herauskristallisiert hat, dass auch weiterhin das Budget der Nationalen Stelle nicht mehr für die Erfüllung ihres Mandats entsprechend der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland ausreichen wird, haben die Justizministerinnen und -minister der Länder einstimmig beschlossen, das Budget der Nationalen Stelle ab dem Haushaltsjahr 2020 unter Beteiligung des Bundes um 100.000 Euro auf insgesamt 640.000 Euro zu erhöhen. Das Hessische Ministerium der Justiz wurde um Umsetzung des Beschlusses gebeten.

1.5 – EINZELANFRAGEN

Im Berichtszeitraum erreichten die Nationale Stelle Einzelanfragen zu 79 Sachverhalten.

Die Nationale Stelle ist keine Ombudseinrichtung, dennoch sind Hinweise aus Einzelanfragen für die Arbeit der Nationalen Stelle von praktischer Relevanz. Sie stehen als Hintergrundinformationen für Besuche zur Verfügung und können die Aufmerksamkeit 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 Betroffenen Kontakt mit den zuständigen Behörden auf. Ergibt sich aus einer Anfrage ein Hinweis auf Eigen- oder Fremdgefährdung, kontaktiert die Nationale Stelle außerdem sofort die Leitung der betroffenen Einrichtung.

1.6 – FOLTERPRÄVENTION WELTWEIT

1.6.1 – CPT

30-jähriges Bestehen des CPT

Der erste menschenrechtliche Präventionsmechanismus weltweit war das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) des Europarats. Es wurde durch die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, die am 1. Februar 1989 in Kraft trat, gegründet. Anlässlich seines 30-jährigen Jubiläums fand eine hochrangige Konferenz zur Anwendung grundlegender Garantien während der ersten Stunden des Polizeigewahrsams in Straßburg statt.[7] An dieser nahmen auch Mitglieder der Nationalen Stelle teil.

Besuch des CPT in Deutschland

Der letzte Besuch des CPT in Deutschland fand im Jahr 2018 statt. Der Abschlussbericht, der sich mit der Behandlung ausländischer Staatsangehöriger vor und während eines Rückführungsfluges von München nach Kabul befasst, wurde im Jahr 2019 veröffentlicht.[8] Besonders beunruhigend sind einige der darin dokumentierten Vorkommnisse während des Fluges. Ein Rückzuführender wurde von sechs Begleitbeamten fixiert. Hierbei legte einer der Beamten den Arm um den Hals des Betroffenen. Der dort ausgeübte Druck habe zu einer vorübergehenden Atemwegsbehinderung geführt. Zudem wurde die betroffene Person dem CPT zufolge durch Drücken der Genitalien misshandelt.[9]

1.6.2 – Überprüfung Deutschlands durch den UN-Antifolterausschuss

Ein weiteres wichtiges Ereignis im Berichtsjahr war der Besuch des UN-Antifolterausschusses, der die Umsetzung der UN-Antifolterkonvention durch die Bundesrepublik Deutschland überprüft hat. Der dafür zuständige Ausschuss der Vereinten Nationen gegen

[7] https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/cpt30-the-cpt-celebrates-its-30th-anniversary.
[8] CPT/Inf (2019) 14.
[9] CPT/Inf (2019) 14, Rn. 55.

Folter (CAT) hatte Deutschland zuletzt im Jahr 2011 überprüft und in seinen Abschließenden Bemerkungen eine Reihe von Empfehlungen an die Bundesregierung ausgesprochen. Diese sowie neue Themen waren Inhalt der Überprüfung des sechsten Staatenberichts der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2019.[10]

Auf Einladung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz beteiligten sich die Nationale Stelle, das Deutsche Institut für Menschenrechte und zahlreiche Nichtregierungsorganisationen an einem Konsultationsgespräch, das der Vorbereitung der Überprüfung diente. In diesem Rahmen legte die Nationale Stelle diejenigen zentralen menschenrechtlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit staatlichem Freiheitsentzug dar, die sich aus ihren Einrichtungsbesuchen ergeben. Zudem erläuterte der Vorsitzende der Länderkommission dem Fachausschuss die zentralen Forderungen der Nationalen Stelle in einem persönlichen Gespräch.

Die Überprüfung selbst fand am 29. und 30. April 2019 in Genf statt. In seinen Abschließenden Bemerkungen zum sechsten Staatenbericht Deutschlands sprach der Ausschuss unter anderem Empfehlungen bezüglich der Nationalen Stelle aus.[11] Er betonte in diesem Rahmen, dass die Nationale Stelle mit angemessenen personellen, finanziellen, technischen und logistischen Mitteln auszustatten sei, um ihre Funktionen wirksam und unabhängig ausüben zu können (Rn. 14). Zudem empfahl er, der Nationalen Stelle die Befugnis zu geben, auch die Namen besuchter privat betriebener Einrichtungen zu veröffentlichen (Rn. 16).

[10] CAT/C/DEU/6, 26. September 2017, URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en (abgerufen am 11. Februar 2020).

[11] https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CAT/CAT_Staatenbericht_6_CoObs_de.pdf (abgerufen am 29. Januar 2020).

III
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 Internetseite der Nationalen Stelle veröffentlicht.

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

1 – ABSCHIEBUNGEN

1.1 – ABHOLUNGSZEITPUNKT

Eine Abholung zur Nachtzeit soll 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 durchgeführt werden. 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.[12] 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.[13]

Im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, zum Beispiel in zwei Phasen, so dass 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 (beispielsweise 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.

1.8 – HANDGELD

Die abzuschiebenden Personen sollen über genügend finanzielle Mittel für die Weiterreise vom Flughafen bis zum endgültigen Zielort so-

[12] BVerfG, Beschluss vom 5. März 2015, Az: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

[13] VG Köln, Urteil vom 25. November 2015, Az: 20 K 2624/14, juris Rn. 115 ff.

wie die für diese Strecke notwendige Verpflegung verfügen.

1.9 – INFORMATION ÜBER DEN ZEITPUNKT DER ABSCHIEBUNG

Ausreisepflichtige Personen sollen in Einzelfällen aus humanitären Gründen, beispielsweise bei Familien mit Kindern oder kranken Personen, mit einem Vorlauf von mindestens einer Woche darüber informiert werden, dass ihre Abschiebung zeitnah bevorsteht.

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. Diese 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 gegebenenfalls 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, 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.

Im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, zum Beispiel in zwei Phasen, so dass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. 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 gegebenenfalls 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 gegebenenfalls 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 mindestens mit einer Papierunterhose und einem Papierhemd 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.[14] Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.[15] Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.[16]

Bei jeder Fixierung sollen die Gründe für die Maßnahme schriftlich ausformuliert werden. Dies beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche milderen 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 beziehungsweise 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[17] und Grundrechtseingriffe, die über die Unterbringung in einer solchen Einrichtung hinausgehen, einer eigenen gesetzlichen Grundlage bedürfen,[18] ist für den Vollzug von Abschiebungshaft 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.

---

[14] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 502/16, Rn. 69.
[15] DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen. URL: https://www.dgppn.de/_Resources/Persistent/154528053e2d1464d9788c0b2d298ee4a9d1cca3/S3%20LL%20Verhinderung%20von%20Zwang%20LANG%2BLITERATUR%20FINAL%2010.9.2018.pdf (abgerufen am 29. Januar 2020).
[16] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 502/16, Rn. 85.
[17] 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.
[18] BVerfG, Urteil vom 31. Mai 2006, Az: 2 BvR 1673/04, NJW 2006, 2093 (2093).

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.[19]

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. Gegebenenfalls 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. Auch beim Zugangsgespräch muss bei Verständigungsschwierigkeiten ein Dolmetscherdienst hinzugezogen werden.

[19] EGMR, Tali ./. Estland, Urteil vom 13. Februar 2014, Individualbeschwerde Nr. 66393/10, Rn. 78; CPT/Inf (2008) 33, Rn. 86.

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 entflammbaren, 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 gegebenenfalls das Konsulat ihres Heimatstaates 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,
- Abnahme und 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 Füh-

rung 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.[20] 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.[21]

Im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, zum Beispiel in zwei Phasen, so dass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt.

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.

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 Handfixiergürtel aus Textil[22] 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 be-

[20] BVerfG, Beschluss vom 5. März 2015, Az: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

[21] VG Köln, Urteil vom 25. November 2015, Az: 20 K 2624/14, juris Rn. 115 ff.

[22] Es wird beispielsweise auf das Modell verwiesen, das FRONTEX auf Abschiebungsflügen verwendet.

troffene 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 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.

3.13 – 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.[23]

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 gesundheitlichen Risiken in keinem Fall verhältnismäßig und soll daher innerhalb von Polizeidienststellen unterlassen werden.[24]

---

[23] Siehe u.a. EGMR, Kummer ./. Tschechische Republik, Urteil vom 25. Juli 2013, Individualbeschwerde Nr. 32133/11, Rn. 83; Eremiášova und Pechová ./. Tschechische Republik, Urteil vom 16. Februar 2012, Individualbeschwerde Nr. 23944/04, Rn. 135.

[24] EGMR, Tali ./. Estland, Urteil vom 13. Februar 2014, Individualbeschwerde Nr. 66393/10, Rn. 78; CPT/Inf (2008) 33, Rn. 86.

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 wird die Existenz einer externen, einrichtungsunabhängigen Ombudsstelle als wichtig erachtet.

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

Kinder und Jugendliche sollen nicht anlassunabhängig und ununterbrochen kameraüberwacht werden. In keinem Fall kann und darf 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

Bei der Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände sind Gefangenen mindestens eine Papierunterhose und ein Papierhemd 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.[25] Eine routinemäßige Durchführung, unabhängig von einzelfallbezogenen Verdachtsgründen ist nicht zulässig.[26] 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, zum Beispiel in zwei Phasen, stattfinden, bei der jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt.

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 gegebenenfalls 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 (beispielsweise 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[27] 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

[25] BVerfG, Beschluss vom 5. März 2015, Az: 2 BvR 746/13, juris Rn. 33 - 35.
[26] BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 2013, Az: 2 BvR 2815/11, Rn. 16, unter Verweis auf EGMR, Van der Ven ./. Niederlande, Urteil vom 4. Februar 2003, Individualbeschwerde Nr. 50901/99, Rn. 62.

[27] Definition: Siehe unter III. 2.6 – „Fixierung“.

des Schamgefühls soll die fixierte Person mindestens mit einer Papierunterhose und einem Papierhemd 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.[28] Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.[29] Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.[30]

Bei jeder Fixierung sollen die Gründe für die Maßnahme schriftlich ausformuliert werden. Dies beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche milderen 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[31] 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. 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.

5.9 – MEHRFACHBELEGUNG VON HAFTRÄUMEN

Hafträume, in denen mehr als eine Person untergebracht wird, müssen nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[32] 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

Mit Ausnahme von Beobachtungsräumen sollen Türspione blickdicht gemacht werden, um die Privatsphäre der untergebrachten Personen zu schützen.

---

[28] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 502/16, Rn. 69.
[29] DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen. URL: https://www.dgppn.de/_Resources/Persistent/1545280 53e2d1464d9788c0b2d298ee4a9d1cca3/S3%20LL%20Verhinderung%20von%20Zwang%20LANG%2BLITERATUR%20FINAL%2010.9.2018.pdf (abgerufen am 29. Januar 2020).
[30] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 502/16, Rn. 85.
[31] 6 qm stellen den absoluten Mindeststandard dar. Kleinere Hafträume verstoßen nach Auffassung der Nationalen Stelle gegen Art. 1 GG. Darüberhinausgehende gesetzliche Anforderungen sind natürlich zu beachten und werden begrüßt.
[32] BVerfG, Beschluss vom 22. Februar 2011, Az: 1 BvR 409/09, Rn. 30.

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.

5.14 – UMGANG MIT VERTRAULICHEN MEDIZINISCHEN INFORMATIONEN

Um die Vertraulichkeit medizinischer Informationen zu wahren, sind Hinweise, beispielsweise 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 – 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.

6.2 – 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 milderen Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb sie gescheitert sind.

6.3 – FIXIERUNG

Fixierungen[33] sind lediglich als *ultima ratio* und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. 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.[34] Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.[35] Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.[36]

[33] Definition: Siehe unter III. 2.6 – „Fixierung“.
[34] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 502/16, Rn. 69.
[35] DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen. URL: https://www.dgppn.de/_Resources/Persistent/1545280532e2d1464d9788c0b2d298ee4a9d1cca3/S3%20LL%20Verhinderung%20von%20Zwang%20LANG%2BLITERATUR%20FINAL%2010.9.2018.pdf (abgerufen am 29. Januar 2020).
[36] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 502/16, Rn. 85.

6.4 – 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.

6.5 – KAMERAÜBERWACHUNG

Personen, die in psychiatrischen Einrichtungen untergebracht sind, sollen nicht anlassunabhängig und ununterbrochen kameraüberwacht werden. 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.

6.6 – 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.

6.7 – VERTRAULICHKEIT VON GESPRÄCHEN

In psychiatrischen Einrichtungen sollen Möglichkeiten geschaffen werden, die gewährleisten, dass persönliche und telefonische Gespräche vertraulich geführt werden können.

IV BESONDERER FOKUS: PSYCHIATRISCHE KLINIKEN

1 – EINFÜHRUNG

Im Berichtsjahr legte die Nationale Stelle einen besonderen Fokus auf Besuche in psychiatrischen Kliniken.

Sie besuchte im Jahr 2019 insgesamt 17 psychiatrische Kliniken: elf forensische Psychiatrien, zwei Einrichtungen der Allgemeinpsychiatrie und vier Kinder- und Jugendpsychiatrien. Es handelte sich um Kliniken in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

Die Besuche der forensischen Psychiatrien in Bremen und Nordrhein-Westfalen waren Nachfolgebesuche, die der Feststellung dienten, inwieweit vorgefundene Missstände im Rahmen eines Erstbesuchs beseitigt wurden.

1.1 – ZUSAMMENARBEIT MIT DEN ZUSTÄNDIGEN MINISTERIEN

1.1.1 – Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen

Nach Artikel 19 OP-CAT lit. c hat die Nationale Stelle die Befugnis, Vorschläge und Bemerkungen zu bestehenden Gesetzen oder Gesetzentwürfen zu unterbreiten. Um präventiv wirken zu können, ist sie bestrebt, bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens Stellung zu nehmen. Voraussetzung dafür ist eine Beteiligung durch die Regierungen oder die Parlamente.

Im Berichtsjahr wurde ihr die Möglichkeit gegeben, in Sachsen-Anhalt (Durchführung von Zwangsbehandlungen und Fixierungen unter anderem im Maßregelvollzug[37]) und Schleswig-Holstein (Maßregelvollzug[38] und Unterbringung psychisch kranker Personen[39]) Stellung zu Gesetzentwürfen zu nehmen.

Andere Bundesländer haben von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

1.1.2 – Mangelnde Kooperation

Die obersten Aufsichtsbehörden müssen der Nationalen Stelle die Erfüllung ihres Mandats ermöglichen.

Nach Artikel 22 OP-CAT sind diese Aufsichtsbehörden verpflichtet, die Empfehlungen der Nationalen Stelle zu prüfen und mit ihr in einen Dialog über mögliche Maßnahmen zu ihrer Umsetzung einzutreten. Die eigenständige Auseinandersetzung mit den Empfehlungen der Nationalen Stelle ist für die wirksame Prävention menschenunwürdiger Behandlung unabdingbar.

Gemäß ihrer völkerrechtlichen, ins innerstaatliche Recht umgesetzten Verpflichtungen geben die jeweiligen Ministerien in der Regel aussagekräftige Stellungnahmen zu jeder einzelnen Empfehlung der Nationalen Stelle ab. Allerdings kamen die für psychiatrische Kliniken zuständigen obersten Aufsichtsbehörden dem vereinzelt nicht nach.

Das Hessische Ministerium für Soziales und Integration hatte trotz mehrfacher Erinnerung bis zum Ende des Berichtsjahres weder eine Stellungnahme zu einem Besuch im Jahr 2018 noch zu Besuchen im Jahr 2019 vorgelegt.

1.2 – URTEIL DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS VOM 24. JULI 2018

1.2.1 – Richterliche Entscheidungen

Die Nationale Stelle nimmt bei ihren Besuchen stichprobenartig Einsicht in richterliche Beschlüsse für freiheitsentziehende Maßnahmen.

[37] Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung von Zwangsbehandlungen und Fixierungen im Zusammenhang mit dem Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen im Land Sachsen-Anhalt, Drs. 7/4953; Anhörung vor dem Ausschuss für Recht, Verfassung und Gleichstellung, Landtag Sachsen-Anhalt, am 8. November 2019.

[38] Beteiligung am Anhörungsverfahren zum Entwurf eines Maßregelvollzugsgesetzes (MVollzG).

[39] Beteiligung am Anhörungsverfahren zum Entwurf eines Gesetzes zur Hilfe und Unterbringung von Menschen mit Hilfebedarf in Folge psychischer Störungen (PsychHG).

In einer forensischen Psychiatrie fiel auf, dass die wiederholte Fixierung einer Person für einen Zeitraum von neun Monaten durch einen einzigen richterlichen Beschluss genehmigt wurde.

Aus präventiven Gesichtspunkten hält die Nationale Stelle solche „Vorratsbeschlüsse“ für bedenklich.

Fixierungen sind lediglich als *ultima ratio* unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzesten Zeitraum zu beschränken.[40] Die Genehmigung einer Fixierung durch ein Gericht soll nicht dazu führen, von dem grundlegenden Ziel abzukommen, eine solche Maßnahme weitestgehend zu vermeiden. In diesem Sinne vertritt das Bundesverfassungsgericht die Ansicht, „dass die gerichtliche Genehmigung einer Fixierung einem strikten Verhältnismäßigkeitsmaßstab auch und gerade hinsichtlich der Dauer der Maßnahme genügen und sich auf das absolut Notwendige beschränken [muss]“.[41] Andernfalls würde das Gericht pauschale Entscheidungen treffen können, die über den Zeitpunkt der akuten Notwendigkeit hinaus Gültigkeit hätten. „Der verfassungsrechtliche Richtervorbehalt darf nicht dadurch unterlaufen werden, dass die Fixierung über den notwendigen Zeitraum hinaus angeordnet wird, um eine wiederholte Befassung des anordnenden Gerichts zu vermeiden.“[42]

Gerichtliche Genehmigungen, deren Dauer unverhältnismäßig ist, stehen nicht im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Psychiatrische Kliniken sollen darauf hinwirken, dass diese Anforderungen respektiert werden.

1.2.2 – Umsetzung des Urteils

Bei den Besuchen wurde aufgrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 24. Juli 2018 verstärkt auf die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Bedingungen bei Fixierungen geachtet.

Gesetzliche Grundlage

Nicht in allen Bundesländern waren die maßgeblichen Gesetze zum Zeitpunkt des Besuchs an die Rechtsprechung angepasst worden. Die Gesetze der Länder müssen hinreichend bestimmt sein, also klare Maßstäbe hinsichtlich Inhalt, Zweck und Ausmaß der Freiheitsbeschränkung festlegen.[43] Die Gesetze müssen folgende Punkte ausdrücklich regeln: Richtervorbehalt, zulässige Gründe für eine Fixierung, Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, ärztliche Anordnung und Überwachung, Eins-zu-eins-Betreuung bei jeder Fixierung, Dokumentation und Hinweis auf Rechtsschutz.

Die Nationale Stelle konnte in einigen Bundesländern Stellung zu den jeweiligen Gesetzentwürfen nehmen. Dies ermöglicht eine konstruktive Zusammenarbeit im Gesetzgebungsverfahren.

Richtervorbehalt

Bei einem Besuch wurde berichtet, dass Anträge auf richterliche Entscheidungen über die Genehmigung von Fixierungsmaßnahmen zwar bei der Strafvollstreckungskammer gestellt werden, hierzu aber noch in keinem Fall eine Entscheidung erfolgt sei. Das Gericht sehe sich hierfür nicht zuständig, da besondere Sicherungsmaßnahmen auf Anordnung der ärztlichen Leitung erfolgen dürften. Diese Rechtsauffassung lässt unberücksichtigt, dass der Richtervorbehalt unmittelbar aus Art. 104 Abs. 2 GG anwendbar ist.[44]

Zudem gab es in Einrichtungen unterschiedliche Auffassungen darüber, bei welcher Fixierungsform der Richtervorbehalt gelte, da sich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 ausdrücklich auf 5-Punkt und 7-Punkt-Fixierungen bezogen habe.

Die Anforderungen an Fixierungsmaßnahmen sind aus Sicht der Nationalen Stelle auch bei allen anderen Fixierungsformen erforderlich. Schließlich wird auch bei einer 3-Punkt-Fixierung der betroffenen Person die Freiheit genommen, sich innerhalb einer Station oder zumindest ihres Zimmers zu bewegen.[45] Zudem ist zu beachten, dass diese Maßnahme eine ebenso hohe Gesundheitsgefährdung mit sich

[40] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 502/16, Rn. 73, 80.
[41] BVerfG, Beschluss vom 19. März 2019, Az. 2 BvR 2638/18 -, Rn. 30.
[42] BVerfG, Beschluss vom 19. März 2019, Az. 2 BvR 2638/18 -, Rn. 30.
[43] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, Rn. 77.
[44] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, Rn. 124.
[45] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, Rn. 68.

bringt. Wäre für eine andere Fixierungsform als der 5-Punkt oder der 7-Punkt-Fixierung keine richterliche Überprüfung erforderlich, bestünde die Gefahr, dass diese als alternative, aber nicht notwendigerweise mildere Maßnahme vermehrt Anwendung findet.

2 – BESUCHSTÄTIGKEIT

2.1 – POSITIVE BEISPIELE

Im Rahmen ihrer Besuche hat die Nationale Stelle unter anderem Folgendes positiv bewertet:

In den besuchten forensischen Psychiatrien in Bayern und Sachsen findet kein Nachteinschluss der Patientinnen und Patienten statt. Diese können sich auch nachts innerhalb der Stationen frei bewegen. Dies wird begrüßt, da ein Nachteinschluss einer kontinuierlichen Behandlung entgegenstehen und den therapeutischen Prozess unterbrechen kann.[46] Fraglich ist, weshalb in den meisten besuchten forensischen Psychiatrien dennoch Nachteinschluss durchgeführt wird, obwohl in Einrichtungen, die darauf verzichten, bisher keine Sicherheitsbedenken geäußert wurden.

Die besuchte forensische Psychiatrie in Mecklenburg-Vorpommern hatte zum Besuchszeitpunkt bereits begonnen, die Patientenzimmer und Krisenräume mit sogenannten herausfordernden Möbeln auszustatten. Um eine Eigen- oder Fremdgefährdung zu vermeiden, sind diese stark beschwert, äußerst widerstandsfähig und trotzdem weichkantig. Dies ermöglicht eine angemessene Gestaltung der Räume, ohne auf Mobiliar und Wohnlichkeit aus Sicherheitsaspekten zu verzichten.

Auf den Stationen der besuchten forensischen Psychiatrien in Bremen und Rheinland-Pfalz gab es Telefonkabinen. Außerdem gestatten mehrere Einrichtungen mittlerweile die Nutzung privater Mobiltelefone. Dies ermöglicht den Patientinnen und Patienten, ungestört und vertraulich zu telefonieren.

Mehrfach, beispielsweise in den besuchten allgemeinen Psychiatrien in Baden-Württemberg und Berlin, verfügten die Stationen über einen direkten Zugang zu einem eigenen Garten. Dies ist aus Sicht der Nationalen Stelle baulich sinnvoll, da so leicht sichergestellt werden kann, dass jede Patientin und jeder Patient täglich ausreichend die Möglichkeit zur Bewegung im Freien hat.

In allen besuchten psychiatrischen Einrichtungen werden Deeskalationstrainings und Fortbildungen im Bereich der Gewaltprävention angeboten. Besonders begrüßt wird, wenn solche Angebote für alle Mitarbeitenden verpflichtend sind, sodass sichergestellt werden kann, dass alle über die notwendige Handlungssicherheit in Krisensituationen verfügen. Dies kann dazu beizutragen, Übergriffe zu vermeiden und Zwangsmaßnahmen zu reduzieren.

2.2 – FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Den besuchten Einrichtungen wurden unter anderem Empfehlungen zu folgenden Themen gegeben:

2.2.1 – Absonderung

Dauer der Absonderung

Bei Besuchen in forensischen Psychiatrien in Bremen und Nordrhein-Westfalen fielen bei der Einsicht in die Dokumentation mehrere Fälle auf, bei denen Personen über mehrere Monate hinweg ohne Zugang zur Gemeinschaft in einem separaten, spärlich ausgestatteten Raum abgesondert untergebracht waren.

[46] Bulla/Hoffmann, Der Nachteinschluss – eine Methode des modernen Maßregelvollzugs?, Forensische Psychiatrie und Psychotherapie, Vol. 19, 2012, S. 204-216.

Es bestehen starke Zweifel, ob eine dauerhafte Isolierung ohne regelmäßige Lockerungsversuche verhältnismäßig sein kann.

Unzureichende soziale Kontakte und ständige Isolierung können sich negativ auf den psychischen Gesundheitszustand der Patientinnen und Patienten auswirken. Auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 ist die Isolierung nicht in jedem Fall als milderes Mittel anzusehen, „weil [sie] im Einzelfall in ihrer Intensität einer 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung gleichkommen kann. Bei unzureichender Überwachung besteht auch während der Durchführung einer Isolierung die Gefahr des Eintritts erheblicher Gesundheitsschäden für den Betroffenen.“[47]

Daher sollen Absonderungen insbesondere hinsichtlich ihrer Dauer engmaschig überprüft werden, um möglichst früh eine Lockerung herbeizuführen.

Ausstattung der Krisenräume

Die besichtigten Krisenräume zur Absonderung von Patientinnen und Patienten in Krisensituationen waren in Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein lediglich mit einem Bett und einer offen im Raum stehenden Toilette ausgestattet. Eine Sitzgelegenheit fehlte. Der Tageslichtzugang wurde teilweise aufgrund eines Milchglasfensters gemindert.

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Patientinnen und Patienten sogar über mehrere Tage bis Wochen hinweg unter diesen Umständen abgesondert werden, ist dies nicht mit der Menschenwürde zu vereinbaren.

Für den Fall der Notwendigkeit einer Absonderung soll eine menschenwürdige Umgebung geschaffen werden. Betroffenen soll eine Sitzgelegenheit in üblicher Höhe zur Verfügung stehen. Hierzu bieten sich beispielsweise überzogene Schaumstoffwürfel oder sogenannte herausfordernde Möbel an, die auch bei Eigen- oder Fremdgefährdung eine angemessene Gestaltung der Räume ermöglichen, ohne auf Mobiliar und Wohnlichkeit aus Sicherheitsaspekten zu verzichten. So kann auch ein Tisch mit Stuhl zur Einnahme von Mahlzeiten zur Verfügung gestellt werden. Zwingend erforderlich ist zudem ein Notrufknopf, damit die betroffenen Personen bei Bedarf Hilfe anfordern können. Krisenräume sollen außerdem über einen Zugang zu Tageslicht verfügen.

2.2.2 – Beschwerdemöglichkeiten

In den meisten psychiatrischen Einrichtungen hatten die Patientinnen und Patienten auf den geschlossenen Stationen nicht die Möglichkeit, sich anonym zu beschweren.

Die Kontaktdaten einer Patientenfürsprecherin oder eines Patientenfürsprechers oder einer Ombudsperson sollen auf den Stationen zur Verfügung stehen. In manchen Einrichtungen wird außerdem ein Briefkasten zur anonymen Abgabe von Beschwerden vorgehalten.

Gerade für geschlossen untergebrachte psychisch kranke Menschen kann es schwer sein, sich an eine Beschwerdestelle zu wenden. Festgelegte Sprechstunden können Abhilfe schaffen.

Beschwerden sollen zentral erfasst und regelmäßig ausgewertet werden, um beispielsweise Häufungen feststellen und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.

2.2.3 – Bewegung im Freien

In zwei hessischen Einrichtungen, einer forensischen Psychiatrie und einer Kinder- und Jugendpsychiatrie, haben die Patientinnen und Patienten, die aufgrund ihres psychischen Zustands keinen Ausgang nutzen dürfen, nur die Möglichkeit, sich in einem nach allen Seiten hin gemauerten oder vergitterten Bereich im Freien aufzuhalten. Da diese Außenbereiche auch nach oben hin vergittert sind, erinnerten sie an Käfige. Zudem waren dort weder Sitzgelegenheiten noch Beschäftigungsmöglichkeiten vorhanden.

Die Bewegung an der frischen Luft hat einen eigenen Gesundheitswert, der durch keine andere Maßnahme ersetzt werden kann.[48] In vergleichbaren Einrichtungen ist dies durch ein gesichertes Außengelände oder durch die Begleitung von ausreichend Personal möglich. Die vergitterten Außenbereiche dieser Einrichtungen stellen keinen angemessenen Ort zur Bewe-

[47] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16., Rn. 80.

[48] Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 4. Auflage, § 64 StVollzG, Rn. 1.

gung im Freien dar und tangieren die Menschenwürde.

2.2.4 – 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.

In einer forensischen Psychiatrie in Brandenburg wurde berichtet, dass es Situationen gab, in denen ein Patient mit einer Fußfessel im Krisenraum an das Bettgestell gebunden wurde. Erschwerend kam hinzu, dass das Anbinden mit einer Fußfessel aus Metall geschah.

Das Anbinden von Personen an der Wand oder an einen sonstigen Gegenstand beeinträchtigt die Menschenwürde und ist zu unterlassen.

2.2.5 – Fixierung

Dokumentation von Fixierungen

Die Dokumentation von Fixierungen war in einigen Fällen nicht vollständig. Es fehlten beispielsweise eine ausformulierte Begründung der Maßnahme oder der Zeitpunkt der Entfixierung. Auch wurde nicht in jedem Fall dokumentiert, dass die Maßnahme mit der betroffenen Person nachbesprochen und sie auf die Möglichkeit hingewiesen wurde, eine richterliche Überprüfung beantragen zu können.

Um effektiven Rechtsschutz zu garantieren und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu sichern, bestehen bei Fixierungen besonders hohe Dokumentationsanforderungen.[49]

Die Dokumentation von Fixierungsmaßnahmen soll umfassend, nachvollziehbar und vollständig sein. Die Maßnahme soll schriftlich ausformuliert werden. Dies beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche milderen Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb sie gescheitert sind. Außerdem ist in kurzen, regelmäßigen Abständen erneut zu begründen, warum eine Beendigung der Maßnahme noch nicht erfolgen kann. Ferner ist die Maßnahme mit der betroffenen Person nachzubesprechen und sie ist auf die Möglichkeit hinzuweisen, eine richterliche Überprüfung zu beantragen. Auch dies ist zu dokumentieren.

Eins-zu-eins-Betreuung

In einer Einrichtung wurde mitgeteilt, dass bei Fixierungsmaßnahmen keine durchgehende Eins-zu-eins-Betreuung erfolge.

Fixierte Personen müssen aufgrund der Schwere des Eingriffs und der damit verbundenen Gesundheitsgefahren ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, das sich in unmittelbarer Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung).[50] Nur so kann eine umfassende Betreuung gewährleistet und der frühestmögliche Zeitpunkt für eine Beendigung der Fixierung festgestellt werden. So fordern auch die Leitlinien der Deutschen Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde bei Fixierungen eine kontinuierliche Eins-zu-eins-Überwachung mit der ständigen Möglichkeit des persönlichen Kontakts für die Dauer der Maßnahme.[51]

2.2.6 – Privat- und Intimsphäre

Belegung von Patientenzimmern

In einigen der besuchten Einrichtungen in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Hessen gab es Patientenzimmer, die für bis zu vier Patientenbetten ausgerichtet waren.

Selbst bei ausreichender Zimmergröße scheint eine Belegung mit drei und mehr psychisch kranken Personen nach Auffassung der Nationalen Stelle problematisch. Die mangelnde Privatsphäre kann Aggressionen auslösen und Zwischenfälle provozieren. Im Rahmen von Um- und Neubauten sollen die Patientenzimmer generell für eine geringere Anzahl an Patientinnen und Patienten ausgerichtet sein.

---

[49] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, Rn. 84.

[50] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, Rn. 83.

[51] DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen. URL: https://www.dgppn.de/_Resources/Persistent/1545280 53e2d1464d9788c0b2d298ee4a9d1cca3/S3%20LL%20Verhinderung%20von%20Zwang%20LANG%2BLITERATUR%20FINAL%2010.9.2018.pdf (abgerufen am 29. Januar 2020).

Durchsuchung mit Entkleidung

Es wird begrüßt, dass in den meisten besuchten Psychiatrien die Patientinnen und Patienten nur aus konkretem Anlass durchsucht oder entkleidet werden. Ist eine vollständige Entkleidung erforderlich, soll eine die Intimsphäre schonende Praxis der Entkleidung, zum Beispiel in zwei Phasen, stattfinden, bei der jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt.

Einsicht in den Toilettenbereich

Die Kameraüberwachung in Krisenräumen der besuchten forensischen Psychiatrien in Hessen, Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Sachsen-Anhalt erfasste zum Besuchszeitpunkt auch unverpixelt den Toilettenbereich.

Auch in forensischen Psychiatrien ist die Privat- und Intimsphäre zu wahren.

Um die Persönlichkeitsrechte der Patientinnen und Patienten zu schützen, muss eine Überwachungskamera so angebracht sein, dass der Toilettenbereich nicht oder nur verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird. Allenfalls bei einer Unterbringung aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene, begründete und nachvollziehbar dokumentierte Entscheidung denkbar, einen Raum ohne Einschränkung zu überwachen. In keinem Fall kann und darf die Kameraüberwachung die Präsenz der Mitarbeitenden ersetzen. Außerdem muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend.

2.2.7 – Vertraulichkeit von Gesprächen

In einigen Einrichtungen befand sich das Telefon für die Patientinnen und Patienten ohne vollständige Abschirmung in den Aufenthaltsbereichen der Stationen. In einigen Fällen wurde zumindest mittels Telefonhaube für Schallschutz gesorgt. Das Führen vertraulicher Telefonate ist so jedoch kaum möglich.

Telefonkabinen oder schnurlose Telefone sind Lösungen, die es den Patientinnen und Patienten ermöglichen, ungestört vertrauliche Telefonate zu führen. Mehrere Einrichtungen gestatten außerdem die Nutzung der privaten Mobiltelefone. In den Einrichtungen wurde berichtet, dass dadurch kein erhöhtes Sicherheitsrisiko entstanden sei. Darüber hinaus habe dies eine deeskalierende Wirkung.

V BESONDERER FOKUS: ZOLL

1 – EINFÜHRUNG

Die Unterbringung im Zollgewahrsam kommt nicht häufig vor. Dennoch erfordert die Arbeit im Gewahrsam spezifische Kenntnisse hinsichtlich der Rechte von Personen im Freiheitsentzug, interkultureller Kompetenzen, Suizidprophylaxe und Deeskalation, die den Bediensteten Handlungssicherheit in der besonderen Situation des Gewahrsams verschaffen.

Die Nationale Stelle legte unter diesen Gesichtspunkten einen besonderen Fokus auf Besuche beim Zoll. Sie besuchte die folgenden Zollfahndungsämter:

28.01.: ZFA Dresden, Dienstsitz Leipzig

26.03.: ZFA Berlin (Hauptsitz)

23.07.: ZFA München, Außenstelle Nürnberg

24.07.: ZFA München beim LKA Bayern

24.07.: ZFA München (Hauptsitz)

In folgenden Zollfahndungsämtern führte sie Nachfolgebesuche durch:

08.08.: ZFA Dresden (Hauptsitz)

02.12.: ZFA Berlin (Hauptsitz)

1.1 – STANDARDS

Damit die Nationale Stelle ihre Aufgabe wirksam erfüllen kann, ist es notwendig, dass ihre Empfehlungen nicht nur in den besuchten, sondern in allen Einrichtungen umgesetzt werden.

Gestützt auf die vermehrten Besuche der Zollfahndungsämter und die damit verbundenen Beobachtungen leitete die Nationale Stelle Standards für den Zoll aus ihren Empfehlungen ab. Sie verdeutlichte, dass die Anforderungen an Ingewahrsamnahmen beim Zoll dieselben sind wie bei Ingewahrsamnahmen durch die Bundes- und Landespolizei.[52]

1.2 – ZUSAMMENARBEIT MIT DER GENERALZOLLDIREKTION

Am 14. November 2019 fand ein Austauschtreffen zwischen der Nationalen Stelle und der Generalzolldirektion in Bonn statt. Ziel dieses Treffens war in erster Linie, eine konstruktive Zusammenarbeit zu erreichen und auf diese Weise eine wirksame und zeitnahe Umsetzung der Empfehlungen der Nationalen Stelle zu fördern.

Im Rahmen dieses Austauschs und darauffolgender Stellungnahmen bekundete die Generalzolldirektion ihre Bereitschaft, einen großen Teil der Empfehlungen umzusetzen. Dies betrifft die Ausstattung und Größe der Gewahrsamsräume, die Behebung von Gefahrenpunkten, die zu einer erhöhten Verletzungsgefahr im Gewahrsam führen, die Beschränkung von Durchsuchungen mit Entkleidung auf Einzelfälle, das Verhindern der Einsicht in den Toilettenbereich, eine vollständige Gewahrsamsdokumentation und die Vertraulichkeit von Gesprächen. Im Gewahrsam werden zukünftig textile Einmalhandfesseln vorgehalten. Diese werden als das grundsätzlich geeignete und prioritär zu verwendende Fesselungsmittel angesehen.

Das Tragen von Schusswaffen und von Pfefferspray im Gewahrsam wird allerdings weiterhin gehandhabt. Dies birgt ein erhöhtes Gefährdungsrisiko beziehungsweise erhebliche gesundheitliche Risiken für die in Gewahrsam genommene Person.

[52] Siehe Standards unter III. 3.

2 – BESUCHSTÄTIGKEIT

2.1 – POSITIVE BEISPIELE

Im Rahmen ihrer Besuche hat die Nationale Stelle unter anderem Folgendes positiv bewertet:

Die besuchten Zollfahndungsämter in München verfügen über große, helle und gut ausgestattete Gewahrsamsräume. Die Gewahrsamsräume am Hauptsitz München sind mit einer regulierbaren Beleuchtung und einem Sichtschutz vor dem Toilettenbereich ausgestattet, der es ermöglicht, die Intimsphäre der in Gewahrsam genommenen Personen zu gewährleisten. Dies entspricht den Standards der Nationalen Stelle.

Der Nachfolgebesuch des Zollfahndungsamts Berlin (Hauptsitz) zeigte, dass die mit der Generalzolldirektion vereinbarten Maßnahmen zum Teil zügig umgesetzt wurden. Auch dem weiteren Vorschlag, ausreichend Hygieneartikel vorzuhalten, wurde entsprochen.

2.2 – FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Den besuchten Einrichtungen wurden unter anderem Empfehlungen zu folgenden Themen gegeben:

2.2.1 – Ausstattung der Gewahrsamsräume

Beleuchtung

Bei ihren Besuchen beobachtete die Nationale Stelle, dass in den Gewahrsamsräumen mehrerer Zollfahndungsämter das Licht lediglich ein- oder ausgeschaltet werden kann. Dementsprechend besteht dort keine Möglichkeit, eine Beleuchtung einzustellen, die einerseits Schlaf ermöglicht und andererseits der Verletzungsgefahr bei Dunkelheit vorbeugt sowie in Gewahrsam genommenen Personen die Orientierung im Raum ermöglicht.

Alle Gewahrsamsräume des Zolls sollen mit einer regulierbaren Beleuchtung ausgestattet werden.

Matratzen

Die Gewahrsamsräume im Hauptsitz Berlin verfügten nicht über Matratzen. Zwar halten sich in Gewahrsam genommene Personen meist nur kurzzeitig im Gewahrsamsbereich des Zolls auf, jedoch kommt es auch zu Ingewahrsamnahmen in der Nacht.

Die Bundesregierung forderte bereits 2012 alle Bundesländer auf, unverzüglich für die Umsetzung der schon lange bestehenden Empfehlung des CPT[53] zu sorgen und allen Personen, die über Nacht in Polizeigewahrsam untergebracht sind, eine saubere Matratze zur Verfügung zu stellen.

Dasselbe muss für Zolldienststellen gelten. Dementsprechend sollen die Gewahrsamsräume aller Zolldienststellen mit abwaschbaren, schwer entflammbaren Matratzen ausgestattet werden.

Rauchmelder

Die Gewahrsamsräume mehrerer Zollfahndungsämter waren zum Zeitpunkt des Besuchs der Nationalen Stelle nicht mit Rauchmeldern ausgestattet.

Zum Schutz der im Gewahrsam untergebrachten Personen ist es notwendig, in allen Gewahrsamsräumen des Zolls Rauchmelder anzubringen.

Verletzungsgefahr

Um zu verhindern, dass Personen im Gewahrsam aus dem Fenster nach draußen gelangen, befinden sich im Zollfahndungsamt Dresden (Hauptsitz) sowie Dienstsitz Leipzig vor den Fenstern in den Raum hineingebaute kastenförmige Gitter. Im Zollfahndungsamt Berlin (Hauptsitz) befindet sich zu diesem Zweck eine durchlöcherte, metallene Trennwand vor den Fenstern, deren Scharniere nach Innen hervorstehen.

Dadurch besteht eine erhöhte Gefahr, dass Personen sich selbst verletzen. Fluchtgefahr soll

[53] CPT/Inf (2012) 6, S. 17, Rn 27.

auf eine Weise vorgebeugt werden, die eine geringe Gefahr der Selbstverletzung birgt. Bis zum Abschluss der etwaigen Umbauten soll die Frequenz der Kontrollen der Situation angepasst erhöht werden.

2.2.2 – Durchsuchung mit Entkleidung

In mehreren der besuchten Zollfahndungsämter wurde der Nationalen Stelle mitgeteilt, dass jede in Gewahrsam genommene Person vor der Aufnahme in den Gewahrsam unter vollständiger Entkleidung durchsucht wird.

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.[54] Nach aktueller Rechtsprechung ist stets eine Einzelfallentscheidung zu treffen, ob konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung begründen, und ob dieser Eingriff unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist.[55]

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, sind nur nach Abwägung im Einzelfall vorzunehmen. Die Gründe für die Maßnahme sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, zum Beispiel in zwei Phasen, so dass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.[56]

2.2.3 – Einsicht in den Toilettenbereich

Die Gewahrsamsräume aller drei Zollfahndungsämter in München verfügen über Türspione. In den Räumen selbst befindet sich eine Toilette offen im Raum.

Bei der Unterbringung im Gewahrsam ist die Intimsphäre der betroffenen Personen zu schützen. Die Beobachtung einer Person während der Toilettenbenutzung stellt einen erheblichen Eingriff in Persönlichkeitsrechte dar. Es ist 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.

2.2.4 – Fesselung

Art der Fesselung

In dem Flur vor den Gewahrsamsräumen der Zolldienststelle Berlin (Hauptsitz) stand zum Zeitpunkt des Erstbesuchs der Nationalen Stelle eine Bank, an der metallene Ringe befestigt waren. Daran konnten Personen gefesselt werden.

Das Anbinden von Personen an der Wand oder an einen sonstigen Gegenstand stellt einen Eingriff in die Menschenwürde dar und ist daher zu unterlassen.

Fesselungsmaterialien

Im Falle der Notwendigkeit einer Fesselung im Gewahrsam werden in den Zolldienststellen entweder metallene Handfesseln oder Plastikhandfesseln verwendet. Hierdurch können ernsthafte Verletzungen entstehen.

Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen für Fesselungen im Gewahrsam Handfixiergürtel aus Textil verwendet werden.[57]

2.2.5 – Gewahrsamsdokumentation

Bei den Besuchen der Zollfahndungsämter in Berlin und Dresden fiel bei der Einsicht in das Gewahrsamsbuch auf, dass Eintragungen bezüglich der durchgeführten Kontrollen oder des Zeitpunkts der Entlassung fehlten. Zudem waren die Kontrollen teilweise nicht abgezeichnet.

Zum Schutz der im Gewahrsam untergebrachten Personen, aber auch der Bediensteten, sollen alle im Zusammenhang mit dem Gewahrsam stehenden Informationen vollständig dokumentiert werden. Die korrekte Führung des Gewahrsamsbuchs soll regelmäßig durch Vorgesetzte

[54] BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 2009, Az. 2 BvR 455/08, Rn. 25; BVerfG, Beschluss vom 5. März 2015, Az. 2 BvR 746/13, Rn. 33.
[55] VG Köln, Urteil vom 25. November 2015, Az. 20 K 2624/14; Landgericht Hamburg, Entscheidungen über Beschwerden gegen G20-Ingewahrsamnahmen vom 18. Juni 2018, URL: http://justiz.hamburg.de/pressemitteilungen/11228482/pressemittilung-2018-06-18-olg-01/ (abgerufen am 29. Januar 2020).
[56] Vgl. beispielsweise § 81 d StPO.
[57] Es wird beispielsweise auf das Modell verwiesen, das FRONTEX auf Abschiebungsflügen verwendet.

geprüft werden. Diese Kontrollen sind zu vermerken.

2.2.6 – Größe der Gewahrsamsräume

Im Zollfahndungsamt Dresden (Hauptsitz) weist einer der Gewahrsamsräume eine Größe von knapp 4 qm auf.

In Zolldienststellen muss eine menschenwürdige Unterbringung gewährleistet sein.

Nach dem Standard der Nationalen Stelle muss ein Einzelgewahrsamsraum über eine Grundfläche von mindestens 4,5 qm verfügen. Gewahrsamsräume, die diese Mindestvorrausetzung nicht erfüllen, dürfen nicht verwendet werden.

2.2.7 – Vertraulichkeit von Gesprächen

In dem Dienstsitz Leipzig sind bei jedem Telefongespräch der in Gewahrsam genommenen Personen Bedienstete zugegen.

Vertrauliche Gespräche zwischen Beschuldigten und Verteidigung stellen eine unabdingbare Voraussetzung für eine effektive Verteidigung im Sinne von § 148 Abs. 1 StPO und des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 3 GG dar. Ebenso ist zu ermöglichen, dass Gespräche mit Vertrauenspersonen ohne Beisein von Bediensteten geführt werden können, sofern keine Belange der Gefahrenabwehr oder der Ermittlungen entgegenstehen.

2.2.8 – Waffen im Gewahrsam

Bei den Besuchen der Zollfahndungsämter in München wurde der Nationalen Stelle berichtet, dass diejenigen Bediensteten, die Personen festnehmen, diese auch in den Gewahrsamsbereich verbringen und während dieses Zeitraums ihre für den Einsatz getragene Bewaffnung nicht ablegen. Im Dienstsitz Leipzig tragen die Mitarbeitenden nach eigener Aussage Schusswaffen und Pfefferspray, sowohl wenn sie Personen in den Gewahrsam verbringen, als auch während sie die Gewahrsamsräume kontrollieren.

Aufgrund des erhöhten Gefährdungsrisikos ist im Gewahrsamsbereich auf das Tragen von Waffen zu verzichten. Die Nationale Stelle ist zudem der Auffassung, dass der Einsatz von Pfefferspray in geschlossenen Räumen aufgrund der erheblichen gesundheitlichen Risiken in keinem Fall verhältnismäßig sein kann und daher nicht verwendet werden darf. Dies entspricht auch der Auffassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT).[58]

[58] EGMR, Tali ./. Estland, Urteil vom 13. Februar 2014, Individualbeschwerde Nr. 66393/10, Rn. 78; CPT/Inf (2008) 33, Rn. 86.

VI BESUCHE

1 – ABSCHIEBUNGEN

Die Nationale Stelle beobachtete im Jahr 2019 die folgenden sieben Abschiebungsmaßnahmen:

29.01.: Leipzig/Halle nach Frankreich

26.03.: Berlin-Schönefeld nach Kosovo, Moldau

30.04.: Frankfurt am Main nach Slowenien

12.06.: Hamburg, Abschiebungsmaßnahmen

24.07.: München nach Nigeria

26.09.: Berlin-Schönefeld nach Russland

20.11.: Nürnberg nach Kosovo

Bei dem Vollzug von Abschiebungsmaßnahmen sind grundsätzlich die Ausländerbehörden der jeweiligen Bundesländer zuständig. Die abzuschiebenden Personen werden in der Regel von der Landespolizei abgeholt und zum Flughafen verbracht. Verfahrensweisen, wie das Verbringen der Personen mit ihrem Gepäck und die Vergabe von Handgeld, sollen bundesweit einheitlich gemäß den Standards der Nationalen Stelle gehandhabt werden.

Ab dem Flughafen übernimmt grundsätzlich die Bundespolizei die weitere Durchführung der Abschiebung und trägt somit die Verantwortung für die menschenwürdige Durchführung der Maßnahme. Bei ihren Beobachtungen von Abschiebungsmaßnahmen im Jahr 2019 stieß die Nationale Stelle auf folgende Schwierigkeiten:

Die Nationale Stelle konnte die Maßnahmen am Flughafen Hamburg auf dem Rollfeld nicht beobachten, da die hierfür erforderlichen Sicherheitsausweise durch die Bundespolizei im Vorfeld nicht beantragt worden waren. Die Nationale Stelle kann ihre Aufgabe nur wirksam ausüben, wenn ihr Zutrittsrecht auf allen deutschen Flughäfen gewährleistet wird. Dies gilt insbesondere für unangekündigte Beobachtungen.

Am Flughafen Nürnberg beobachtete die Nationale Stelle eine Abschiebungsmaßnahme, die durch die Landespolizei Bayern durchgeführt wurde. Die Flugbegleitung bis zur Übergabe der Personen im Zielland wurde allerdings an das Sicherheitspersonal der Fluggesellschaft Air Bulgaria übertragen. Die Begleitung von rückzuführenden Personen durch privates Sicherheitspersonal einer Fluggesellschaft ist zwar grundsätzlich mit Artikel 8 der Rückführungsrichtlinie vereinbar, dies ermöglicht dem Staat jedoch nicht, sich seiner generellen Aufsichtspflicht zu entziehen.[59] Der Nationalen Stelle wurde in dieser Situation der Zutritt zum Flugzeug verwehrt. Dies hinderte sie an der wirksamen Ausübung ihres Mandats. Darüber hinaus konnte der Nationalen Stelle keine Auskunft über die Ausbildung des Sicherheitsdienstes, die Bedingungen an Bord und die generelle Möglichkeit eines unabhängigen Monitorings gegeben werden.

Abschiebungsbeobachtungen und der regelmäßige Austausch mit Behörden und nichtstaatlichen Akteuren tragen dazu bei, dass Fehlverhalten bei der Durchführung von Abschiebungen vermieden oder zumindest aufgearbeitet wird.

1.1 – POSITIVE BEISPIELE

Im Rahmen ihrer Besuche hat die Nationale Stelle unter anderem Folgendes positiv bewertet:

Am Flughafen Berlin-Schönefeld wurde für die Kinder Spielzeug ausgeteilt. Die Beschäftigung der Kinder während ihres Aufenthalts am Flughafen kann eine deeskalierende Wirkung, auch hinsichtlich der Eltern, entfalten.

Am Flughafen München ermöglicht die Nutzung eines Bodyscanners, eine körperliche Durchsuchung weitestgehend zu vermeiden. Auf diese Weise wird einerseits die Intimsphäre der betroffenen Personen geschützt und andererseits die ohnehin belastende Situation, gerade für Kinder, nicht noch weiter verschärft. Darüber hinaus zeigten die Bediensteten ein hohes Maß an Einfühlungsvermögen und Professionalität.

[59] Ministerkomitee des Europarates, 24. Mai 2005, „20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr“, Leitlinie 18. https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf; „Privatization should not lead the public authorities to escape or diminish their responsibilities.“ (S. 50).

1.2 – FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Den vollziehenden Behörden wurden unter anderem Empfehlungen zu folgenden Themen gegeben:

1.2.1 – Achtung des Kindeswohls

Beschäftigungsmöglichkeiten für Kinder

Bei der beobachteten Maßnahme am Flughafen München wurden Familien mit Kleinkindern abgeschoben. Trotz langer Wartezeit stand für die Kinder nur eine kleine Auswahl an Spielzeug zur Verfügung.

Beschäftigungsmöglichkeiten sollen in ausreichender Menge zur Verfügung stehen, da sie eine deeskalierende Wirkung auf die Kinder und ihre Eltern haben können.

Zwangsmaßnahmen

Die Nationale Stelle wurde darüber in Kenntnis gesetzt, dass aufgrund der räumlichen Gegebenheiten am Flughafen Hamburg Zwangsmaßnahmen gegebenenfalls vor den Augen anderer Abzuschiebender durchgeführt werden. Dies geschehe auch im Beisein der Kinder der betroffenen Personen.

Es ist bei allen Maßnahmen, von denen Kinder betroffen werden können, gemäß Artikel 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen. Deswegen sollen Zwangsmaßnahmen gegen Eltern nicht vor ihren Kindern erfolgen.

1.2.2 – Dauer der Maßnahme

Eine Abschiebungsmaßnahme am Flughafen München dauerte unverhältnismäßig lange, da die Betroffenen frühzeitig abgeholt wurden, bis zu sechs Stunden am Flughafen warten mussten und die Flugzeit durch einen Zwischenstopp in Wien zusätzlich verlängert wurde. Die Übergabe an die nigerianischen Behörden fand erst am Folgetag gegen 7:00 Uhr morgens statt.

Erschwerend kam hinzu, dass kleine Kinder von der Maßnahme betroffen waren. Gemäß Artikel 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention ist das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen.

Es ist darauf zu achten, dass eine unverhältnismäßig lange Dauer der Abschiebungsmaßnahme und die damit verbundenen Belastungssituationen vermieden werden. Dies gilt insbesondere, wenn besonders vulnerable Personen betroffen sind.

1.2.3 – Diskriminierung

Am Flughafen Berlin-Schönefeld sind die Stühle in einem der Warteräume mit Plastikplanen bedeckt. Diese Maßnahme soll davor schützen, dass Abzuschiebende die Möbel durch das Verschütten von Lebensmitteln und Getränken oder anderen Fest- beziehungsweise Flüssigstoffen verschmutzen.

An keinem Flughafen ist die Nationale Stelle während ihren vorherigen Beobachtungen auf eine solche Maßnahme gestoßen.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist diese Verfahrensweise diskriminierend und nicht gerechtfertigt.

1.2.4 – Durchsuchung mit Entkleidung

Bei einer Abschiebung am Flughafen Leipzig/Halle wurde jede abzuschiebende Person unter Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs durch das ärztliche Personal im Beisein von Polizeibediensteten durchsucht. Es wurden keine Einzelfallentscheidungen getroffen.

An anderen Flughäfen wurden Einzelfallentscheidungen bezüglich der Entkleidung getroffen, jedoch wurde die Begründung der Maßnahme nicht dokumentiert.

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.[60] Daher ist stets eine Einzelfallentscheidung zu treffen, ob tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung begründen und die diesen Eingriff unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit rechtfertigen. [61] Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei

---

[60] BVerfG, Beschluss vom 29. Oktober 2003, Az. 2 BvR 1745/01 und Beschluss vom 4. Februar 2009, Az. 2 BvR 455/08.

[61] VG Köln, Urteil vom 25. November 2015, Az. 20 K 2624/14.

nicht anwesend sein.[62] Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, zum Beispiel in zwei Phasen, so dass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt.

Der Grad der Durchsuchung sowie eine Begründung hierfür sind in jedem Fall zu dokumentieren, um die Vorgehensweise der Bundespolizei in den grundrechtsrelevanten Bereichen auf ihre Notwendigkeit hin überprüfen zu können.

1.2.5 – Fesselung

Dokumentation

Während der Bodenabfertigung einer beobachteten Maßnahme wurden drei Personen mit einem sogenannten Body Cuff gefesselt.

Lediglich in einem Fall waren die Gründe für eine solche Zwangsmaßnahme klar aus der Dokumentation ersichtlich.

Zwangsmaßnahmen und ihre Gründe sollen vollständig und nachvollziehbar dokumentiert werden, damit Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit überprüfbar sind. Die Begründung soll auf aktuellen Erkenntnissen beruhen, die ein akutes Gefährdungsrisiko aufzeigen.

Fesselungssystem

Bei Abschiebungsmaßnahmen werden vorwiegend metallene oder Plastikfesseln verwendet.

Bei einer Abschiebung am Flughafen Frankfurt wurden die Hände einer afghanischen Staatsbürgerin mit Textilfesseln an ihrem Rollstuhl festgebunden. Die Füße waren hingegen mit Plastikeinwegfesseln an dem Rollstuhl befestigt.

Bei der beobachteten Maßnahme am Flughafen München waren drei Personen mit Hilfe eines sogenannten Body Cuffs mit metallenen Handfesseln gefesselt. Zudem berichtete ein begleitender Beamter der Bayerischen Landespolizei, dass für den Fall einer Fesselung grundsätzlich metallene und Plastikfesseln vorgehalten werden.

Die Nationale Stelle weist nachdrücklich darauf hin, dass bei der Verwendung metallener sowie von Plastikfesseln ernsthafte Verletzungen entstehen können. Es ist Aufgabe der Polizei, Verletzungen der betroffenen Personen zu verhindern. Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen für Fesselungen Fixiergürtel aus Textil vorgehalten und verwendet werden.

1.2.6 – Handgeld

Bei einer Abschiebung vom Flughafen Leipzig/Halle beobachtete die Nationale Stelle, dass einer mittellosen Person kein Handgeld ausgezahlt wurde. Die Abschiebung mittelloser Personen wurde auch bei einer Abschiebung vom Flughafen Berlin-Schönefeld beobachtet.

Zwar liegt die Auszahlung von Handgeld im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Ausländerbehörde[63], doch ist die Nationale Stelle der Ansicht, dass die Bundespolizei ab der Übernahme der abzuschiebenden Personen am Flughafen die Verantwortung für die menschenwürdige Durchführung der Maßnahme trägt. Es wurde bereits an mehreren Flughäfen beobachtet, dass die Bundespolizei aufgrund einer internen Regelung mittellosen Personen in einzelnen Fällen Handgeld auszahlt. In diesem Rahmen wurde berichtet, dass die Bediensteten hierbei in Vorleistung getreten sind.

Verantwortliche Stellen werden aufgefordert, sicherzustellen, dass Personen in keinem Fall mittellos abgeschoben werden. Sie sollen über genügend finanzielle Mittel für die Weiterreise vom Flughafen bis zum endgültigen Zielort sowie für die dafür notwendige Verpflegung verfügen.

1.2.7 – Sprachmittlung

Bei einer Abschiebung am Flughafen Leipzig/Halle war während der Abschiebung keine Person anwesend, die die betroffenen Personen bei Sprachbarrieren hätte unterstützen können.

Auch bei der Beobachtung von Abschiebungsmaßnahmen am Flughafen Hamburg stellte die Nationale Stelle fest, dass keine Person für die Sprachmittlung vor Ort war, obwohl einige abzuschiebende Personen nicht Deutsch sprachen.

---

[62] Vgl. § 81 d StPO.

[63] In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass viele Bundesländer, so Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, bereits entsprechende Regelungen getroffen haben.

Die Verständigung zwischen den abzuschiebenden Personen, den Vollzugsbediensteten und dem medizinischen Personal soll während der gesamten Maßnahme gesichert sein. Bei Gesprächen, deren Inhalt der ärztlichen Schweigepflicht unterliegt, muss zudem die Vertraulichkeit gewahrt sein. Außerdem müssen Fachbegriffe und Sachzusammenhänge richtig in die andere Sprache übersetzt werden. Die Sprachmittlung kann insbesondere bei Sprachenvielfalt auch per Telefon oder Videoübertragung erfolgen.

1.2.8 – Umgang mit Mobiltelefonen

Bei mehreren Abschiebungsmaßnahmen wurden den abzuschiebenden Personen die Mobiltelefone bereits bei ihrer Ankunft am Flughafen abgenommen. Die Wartezeit an den Flughäfen betrug bis zu sechs Stunden.

Die Nationale Stelle beobachtete im Rahmen einer Abschiebung vom Flughafen Leipzig/Halle nach Frankreich, dass die abzuschiebenden Personen erst kurz vor dem Abflug ihre Handys ausschalten und den jeweiligen Bundespolizeibediensteten für die Dauer des Fluges aushändigen mussten. Auf diese Weise wurde ihnen die Möglichkeit gegeben, selbstständig notwendige Telefonate zu erledigen.

Nach Auffassung der Nationalen Stelle soll die Sicherstellung eines Mobiltelefons ausschließlich im begründeten Einzelfall vorgenommen werden.

2 – ABSCHIEBUNGSHAFT UND AUSREISEGEWAHRSAM

Die Nationale Stelle besuchte im Jahr 2019 vier Abschiebungshafteinrichtungen in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen und Rheinland-pfalz sowie einen Ausreisegewahrsam in Brandenburg.

2.1 – POSITIVE BEISPIELE

Im Rahmen ihrer Besuche hat die Nationale Stelle unter anderem Folgendes positiv bewertet:

In den Einrichtungen in Ingelheim, Pforzheim und Berlin-Schönefeld werden keine Fixierungen von Ausreisepflichtigen vorgenommen.

Positiv zu erwähnen ist zudem, dass in mehreren Einrichtungen Lösungen gefunden wurden, die es den in Gewahrsam genommenen Personen ermöglichen, vertrauliche Gespräche mit Externen zu führen. In Pforzheim und Bremen können die Betroffenen ihre privaten Mobiltelefone benutzen. Die Abschiebungshafteinrichtung Erding ist mit Haftraumtelefonie ausgestattet. Alle Abzuschiebenden verfügen über Telefone in ihren jeweiligen Unterbringungsräumen, in die sie bis zu zehn Nummern ihrer Wahl einspeichern können. Auf diese Weise wird den in Gewahrsam genommenen Personen Gelegenheit gegeben, den Kontakt zu Angehörigen aufrechtzuerhalten und vertrauliche Gespräche zu führen.

In der Einrichtung in Pforzheim wird eine Vielzahl an Beschäftigung angeboten. Die Betroffenen können sich abgesehen vom Nachteinschluss frei in der Einrichtung bewegen und den Hof mit Fußballfeld, Sporträume und die Bibliothek nutzen. Die Nutzung der Werkstatt und des Internetcafés ist zeitlich und in der Personenanzahl begrenzt.

Positiv ist ebenfalls zu erwähnen, dass die Einrichtung in Erding über eine Psychologenstelle verfügt. Der Bedarf an psychologischer Betreuung ist in solchen Einrichtungen in der Regel hoch, da die Abschiebungshäftlinge vielfach traumatisierende Erfahrungen auf der Flucht gemacht haben und die bevorstehende Abschiebung mit Angst besetzt sein kann.

In der Einrichtung in Erding wird darüber hinaus ein Videodolmetscher-System eingesetzt. Bei Gesprächen mit Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern sowie mit dem medizinischen Personal können Sprachmittler kurzfristig per Video zugeschaltet werden. Dieses System erleichtert die Kommunikation erheblich, hilft Verständigungsschwierigkeiten vorzubeugen und gewährleistet vertrauliche Gespräche mit dem Sozial-, dem psychologischen- und dem ärztlichen Dienst.

2.2 – FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Den besuchten Einrichtungen wurden unter anderem Empfehlungen zu folgenden Themen gegeben:

2.2.1 – Abstandsgebot

Bauliche Gegebenheiten

Die Justizvollzugsanstalt Erding wurde im Februar 2018 in eine Abschiebungshafteinrichtung umgewidmet, ohne dass es zu einer baulichen Veränderung kam. In den jeweiligen Unterbringungsbereichen der Einrichtung steht den Abzuschiebenden kein Gemeinschaftsraum zur Verfügung. Auch gibt es keine Teeküche oder andere Kochmöglichkeiten.

Die Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim ist von hohen Zäunen mit Stacheldraht umgeben. Zudem fielen die umfangreichen baulichen Sicherungsmaßnahmen wie Gitter vor den Fenstern und Kameraüberwachung auf.

Das Ausmaß dieser Sicherheitsvorkehrungen ist in Abschiebungshafteinrichtungen nicht verhältnismäßig.

Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union soll die Ausgestaltung der Abschiebungshaft sich grundsätzlich mit Blick auf die Unterbringungsbedingungen, die

strafvollzugsspezifischen Freiheitsbeschränkungen und die Sicherheitsvorkehrungen deutlich vom Strafvollzug abheben.[64] Aus Sicht des CPT soll eine Nutzung ehemaliger Justizvollzugsanstalten ohne vorherige strukturelle Umgestaltung grundsätzlich vermieden werden.[65]

Rechtsgrundlage für den Vollzug von Abschiebungshaft

Nach Auffassung des bayerischen Staatsministeriums der Justiz finden für den Vollzug von Abschiebungshaft in Justizvollzugsanstalten zwingend die Vorschriften über den Vollzug von Freiheitsstrafen Anwendung.[66] Demnach sei die Schaffung eines bayerischen Abschiebungshaftvollzugsgesetzes nach geltender Rechtslage weder erforderlich noch zulässig.

Gemäß der Rückführungsrichtlinie[67] sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichtet, Abschiebungshaft grundsätzlich in einer speziellen Einrichtung zu vollziehen. Der Vollzug der Abschiebungshaft verfolgt nicht den Zweck der Resozialisierung, sondern dient ausschließlich der Sicherung der Abschiebung.[68] Generalanwalt Yves Bot machte deutlich, dass die Achtung der Menschenwürde und der Grundrechte der Migrantinnen und Migranten es erforderlich mache, dass die Bedingungen der Abschiebungshaft sich wesentlich vom Vollzug einer Strafe unterscheiden.[69] „Männern, Frauen und Kindern, die auf ihre Abschiebung warten, (...) den Anschein von Straftätern zu geben, (...) indem sie wie solche behandelt werden“, verletze für sich genommen die Menschenwürde.[70] Der Vollzug der Abschiebungshaft gemäß §§ 62, 62a des Aufenthaltsgesetzes in Justizvollzugsanstalten in Amtshilfe wird aus diesem Grund von vielen Bundesländern als nicht mehr zulässig bewertet.[71] Die daher geschaffenen rechtlichen Regelungen sind Basis für eine Unterbringung in speziellen Unterbringungseinrichtungen für Abschiebungshäftlinge.

Für den Vollzug von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam ist eine spezielle Rechtsgrundlage zu schaffen.

Tragen von Privatkleidung

In der Abschiebungshafteinrichtung Erding wurde den Abzuschiebenden das Tragen eigener Kleidung nicht gestattet. Ihnen wurden graue Jogginganzüge als einheitliche Kleidung zur Verfügung gestellt.

Aufgrund der Natur der Abschiebungshaft und des von ihr verfolgten Zwecks müssen sich Einschränkungen auf ein Mindestmaß begrenzen. Das Tragen eigener Kleidung, wie es beispielsweise in Brandenburg gesetzlich vorgesehen ist[72], trägt dazu bei, das Leben in der Abschiebungshaft den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit wie möglich anzugleichen.[73] Es soll den Ausreisepflichtigen daher grundsätzlich gestattet sein, eigene Kleidung zu tragen.

2.2.2 – Ausstattung des besonders gesicherten Haftraums

In mehreren Einrichtungen verfügte der besonders gesicherte Haftraum nicht über eine Sitzgelegenheit.

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

Betroffenen soll eine Sitzgelegenheit in üblicher Höhe zur Verfügung stehen.

Die Nationale Stelle verweist auf den Einsatz von überzogenen Schaumstoffwürfeln oder von sogenannten herausfordernden Möbeln in den besonders gesicherten Räumen vergleichbarer Einrichtungen.

---

[64] EuGH, Urteil vom 17. Juli 2014, Az: C-473/13 und C-574/13.
[65] CPT/Inf (2019) 14, Rn. 65.
[66] Vgl. § 422 Abs. 4 FamFG i.V.m. §§ 171, 173 bis 175 und 178 Abs. 3 StVollzG.
[67] Art. 16 Abs. 1, Richtlinie 2008/115/EG.
[68] So auch BVerfG, Beschluss vom 16. Mai 2007, 2 BvR 2106/05, Rn. 19, 21f, unter Bezugnahme auf BVerfGE 29, 183,196; 83, 24, 32.
[69] Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 30. April 2014 in den verbundenen Rechtssachen C-473/13 und C-574/13 sowie in der Rechtssache C-474/13, Rn. 99.
[70] Ebd., Rn. 94
[71] Vgl. etwa Vorwort des Entwurfs des Gesetzes über den Vollzug der Abschiebungshaft in Baden-Württemberg, Drucksache 15 / 7614, vgl. auch Stellungnahme DAV zum Sächsischen Abschiebungshaftvollzugsgesetz, S. 13 f. sowie Stellungnahme DAV zum Hessischen Abschiebungshaftvollzugsgesetz, S. 39 f.
[72] AbschhVG Brandenburg, § 5, Nr. 3.
[73] Dieses Ziel wird gesetzlich vorgesehen, siehe beispielsweise AbschhVG Brandenburg, § 2, Nr. 2; AHaftVollzG NRW, § 2, Nr. 2.

2.2.3 – Beschäftigungsmöglichkeiten

Die Abschiebungshafteinrichtung Erding verfügt nicht über einen Gemeinschaftsraum oder Kochmöglichkeiten.

Für die Personen in Abschiebungshaft in Bremen standen zwar ein Gebetsraum und ein Sportraum zur Verfügung, diese waren jedoch verschlossen und konnten nur im Beisein der Bediensteten genutzt werden. Die zuständigen Bediensteten hielten sich allerdings nicht in dem Haftbereich auf. Sie betreuten primär das Polizeigewahrsam im unteren Stockwerk. Der Gemeinschaftsraum verfügte über einen Fernseher mit defektem Bildschirm. Ein fremdsprachenkundiger Sozialarbeiter, der sich mit den untergebrachten Personen beschäftigte, arbeitete lediglich halbtags in der Einrichtung. Arabischsprachige Bücher waren nicht vorhanden.

Ausreisepflichtige sollen ihre Zeit sinnvoll gestalten können. Hierzu sollen täglich ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden.

Je kleiner die Personenzahl in einer Einrichtung ist, umso wichtiger ist das Beschäftigungsangebot.

2.2.4 – Beschwerdemanagement

In den Abschiebungshafteinrichtungen in Bremen und Pforzheim gab es auf den Stationen zum Zeitpunkt des Besuchs für die betroffenen Personen keine Möglichkeit, eine Beschwerde anonym vorzubringen. Die Beschwerden, die die Einrichtung erreichen, wurden nicht zentral erfasst.

Ausreisepflichtigen soll die Möglichkeit gegeben werden, anonym Beschwerden abzugeben. Außerdem sollen Beschwerden zentral erfasst und regelmäßig ausgewertet werden, um gegebenenfalls Häufungen festzustellen und entsprechend Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.

2.2.5 – Durchsuchung mit Entkleidung

In mehreren Einrichtungen werden alle Abzuschiebenden bei Neuzugang durchsucht und müssen sich hierbei vollständig entkleiden.

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. 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. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.[74]

Da es sich bei der Maßnahme um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff handelt, sind die Gründe hierfür zu dokumentieren, damit Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit überprüfbar sind. Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, zum Beispiel in zwei Phasen, so dass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt.

2.2.6 – Information über den Zeitpunkt der Abschiebungsmaßnahme

Die Abzuschiebenden wurden während ihrer Unterbringung in der Abschiebungshafteinrichtung Erding durch soziale Betreuung auf ihre Abschiebung vorbereitet. Über den genauen Zeitpunkt ihrer bevorstehenden Abschiebung werden sie allerdings in der Regel erst am selben Tag oder erst zum Zeitpunkt ihrer Abholung in Kenntnis gesetzt.

Dieses Vorgehen widerspricht § 59 Absatz 5 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes. Danach soll eine Abschiebung aus der Haft oder dem Gewahrsam mindestens eine Woche vorher angekündigt werden. § 59 Absatz 1 Satz 8 Aufenthaltsgesetz greift in diesen Fällen nicht, da diese Vorschrift Personen betrifft, die nicht in Haft sind.[75]

Die rechtzeitige Information über den Zeitraum der Abschiebung gewährt den betroffenen Personen die Möglichkeit, eine angemessene organisatorische und mentale Vorbereitung zu treffen. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass die Betroffenen während der Maßnahme starkem Stress ausgesetzt sind, übermäßige Angstzustände erleiden und es dadurch zu Widerstandshandlungen oder längerfristiger gesundheitlicher Schädigung kommt.

Ausreisepflichtige Personen, die sich in Abschiebungshaft oder Ausreisegewahrsam befin-

[74] Vgl. § 84 Abs. 2, Satz 2 StVollzG.
[75] Vgl. Bundestag, Drucksache 18/6185, S. 50.

den, sollen mit einem Vorlauf von mindestens einer Woche über den Zeitpunkt der Abschiebungsmaßnahme informiert werden.

2.2.7 – Gepäck

In allen Abschiebungshafteinrichtungen wurde festgestellt, dass einige abzuschiebende Personen ohne ihr Gepäck zugeführt wurden, da sie beispielsweise auf der Straße aufgegriffen wurden und ihnen keine Gelegenheit zum Packen persönlicher Gegenstände gegeben wurde.

Die Inhaftierung und die darauffolgende Abschiebung einer Person dürfen nicht zum Verlust des Eigentums der Betroffenen führen. Dementsprechend sollen die zuständigen Beamtinnen und Beamten den abzuschiebenden Personen grundsätzlich die Möglichkeit geben, persönliche Gegenstände zu packen. Diese sollen der Einrichtung im Rahmen der Zuführung übergeben werden. Sollte dies in einem begründeten Ausnahmefall nicht möglich sein, ist dafür Sorge zu tragen, dass das Gepäck spätestens zum Zeitpunkt des Vollzugs der Abschiebungsmaßnahme vorhanden ist.

2.2.8 – Kameraüberwachung

In den Abschiebungshafteinrichtungen in Bremen und Erding sowie im Ausreisegewahrsam in Brandenburg erfolgte in bestimmten Aufenthaltsbereichen eine dauerhafte Kameraüberwachung, der sich die betroffenen Personen nicht entziehen konnten. Es gab keine Hinweise auf die Kameraüberwachung.[76] In Bremen fehlte es zudem an einer Rechtsgrundlage für diese Maßnahme.

Eine Kameraüberwachung ohne spezielle Rechtsgrundlage ist nicht zulässig. Außerdem darf eine Überwachung nur erfolgen, wenn dies im Einzelfall zum Schutz der Person erforderlich ist. Eine durchgängige, anlasslose sowie verdeckte Überwachung von in Gewahrsam genommenen Personen ist nicht zulässig. Damit die Kameraüberwachung offen erfolgt, bedarf es einer über die bloße Sichtbarkeit der Kamera hinausgehende Kenntlichmachung (beispielsweise durch Piktogramme). Für die betroffene Person muss zudem erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist (beispielsweise durch Lichtsignal).

2.2.9 – Misshandlungsvorwürfe

In der Abschiebungshafteinrichtung in Pforzheim wurden gegenüber der Besuchsdelegation von mehreren Gefangenen Vorwürfe von Polizeigewalt erhoben. Zudem wurden ihr Verletzungen gezeigt. Es fand sich keine entsprechende Dokumentation in den medizinischen Akten dieser Personen.

Ein wesentliches Element der Prävention von Übergriffen durch Bedienstete ist, dass Fehlverhalten aufgedeckt, verfolgt und bestraft wird. Staatliche Einrichtungen sind verpflichtet, Misshandlungsanzeichen zu dokumentieren.[77] Nur so kann die betroffene Person Vorwürfe von Misshandlung nachweisen.

2.2.10 – Sprachmittlung

In Gesprächen wurde deutlich, dass das Videodolmetschersystem in der Abschiebungshafteinrichtung in Pforzheim nicht in jedem Fall genutzt wird. Beispielsweise komme es bei Gesprächen mit dem Sozialdienst zu Übersetzungen durch Mitarbeitende oder andere Gefangene.

Sowohl um Vertraulichkeit als auch um eine korrekte Übersetzung zu gewährleisten, ist bei Sprachproblemen stets das Dolmetschersystem zu verwenden.

2.2.11 – Psychologische und psychiatrische Betreuung

Die besuchten Abschiebungshafteinrichtungen verfügten größtenteils nicht über eigene Psychologen.

---

[76] Das Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg hat in seiner Stellungnahme vom 10. Januar 2020 zugesichert durch Piktogramme und in der übersetzten Kurzversion der Hausordnung auf die Flur- und Zaunkameras hinzuweisen. Sobald die Anbringung der Piktogramme erfolgt ist, werde die Nationale Stelle darüber informiert.

[77] Beschluss der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 22. Februar 2001, A/RES/55/89, URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/89&Lang=E; Holger Furtmayr/ Andreas Frewer, „Das Istanbul-Protokoll und die Dokumentation von Folter“, MenschenRechtsMagazin Heft 2/2008, S. 155 – 167, URL: https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/3417/file/mrm13_02_online_2009_09_15.pdf.

Da die Abschiebung in das Herkunftsland mit Angst besetzt sein kann und die Betroffenen auf ihrer Flucht häufig traumatisierende Erfahrungen gemacht haben, ist der Bedarf an psychologischer Betreuung in Abschiebungshafteinrichtungen in der Regel hoch.

Es muss sichergestellt sein, dass bei Vorliegen von Anhaltspunkten für psychische Beeinträchtigungen eine angemessene psychologische oder psychiatrische Betreuung erfolgt.

3 – ALTEN – UND PFLEGEHEIME

Die Nationale Stelle besuchte im Jahr 2019 sechs Alten- und Pflegeheime in Bayern, Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

3.1 – POSITIVE BEISPIELE

Im Rahmen ihrer Besuche hat die Nationale Stelle unter anderem Folgendes positiv bewertet:

Häufig fiel in den besuchten Alten- und Pflegeheimen der wertschätzende Umgang mit den Bewohnerinnen und Bewohnern auf. Beispielsweise wurde der Bewohnerschaft durch regelmäßige Bewohnerversammlungen eine Beteiligung am Heimalltag ermöglicht und Wünsche und Ideen aufgegriffen.

Aufgrund des hohen Anteils demenziell veränderter Personen wird begrüßt, wenn gezielte Beschäftigungsangebote wie beispielsweise Gedächtnistraining angeboten werden.

Durch übersichtlich gestaltete Beschilderung der Wohnbereiche und durch den barrierefreien Zugang zu Informationen werden die Bewohnerinnen und Bewohner in ihrem Heimalltag unterstützt.

Pflegefachkräfte mit der Zusatzqualifikation für Gerontopsychiatrie ermöglichen, dass die Pflege und Betreuung von Personen mit gerontopsychiatrischen Veränderungen zielgerichtet und an den individuellen Erfordernissen orientiert ausgerichtet werden kann.

Im Rahmen des betrieblichen Gesundheitsmanagements werden in einer Einrichtung Maßnahmen zur Entlastung der Mitarbeitenden angeboten, was die Zufriedenheit des Personals erhöhen und krankheitsbedingten Ausfällen entgegenwirken kann.

3.2 – FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

3.2.1 – Barrierefreiheit

In manchen Alten- und Pflegeheimen wurde eine unzureichende Barrierefreiheit festgestellt.

In einer Einrichtung war ein Teil der Spiegel in den Pflegebädern so hoch angebracht, dass sie für im Rollstuhl sitzende Personen kaum oder gar nicht einsehbar waren. In einer anderen Einrichtung konnte die Tür zum Innenhof nur mit der Türklinke geöffnet werden. Diese war für im Rollstuhl sitzende Personen schwer erreichbar.

Alten- und Pflegeheime sollen barrierefrei sein.

3.2.2 – Beschwerdemöglichkeit

In manchen Einrichtungen hingen die Kontaktdaten der zuständigen Aufsichtsbehörde oder Informationen über eine externe Beratungs- und Beschwerdestelle nicht aus oder waren nicht barrierefrei erreichbar.

Um Bewohnerinnen und Bewohner effektiv vor Verletzungen ihrer Rechte zu schützen, müssen sie, ihre Angehörigen sowie ihre rechtlichen Vertreterinnen und Vertreter die Möglichkeit haben, sich auch bei externen Stellen über ihre Rechte zu informieren und gegebenenfalls Beschwerden einzureichen.

Zudem erscheinen Beschwerdebriefkästen sinnvoll, um der Bewohnerschaft und den Angehörigen zu ermöglichen, Anregungen und Beschwerden in der Einrichtung anonym abzugeben.

3.2.3 – Freiheitsentziehung

Einwilligung

Betroffene können in die Anwendung freiheitsentziehender Maßnahmen einwilligen. Sie müssen hierzu einwilligungsfähig sein und über Alternativen und die Möglichkeit des jederzeitigen Widerrufs aufgeklärt worden sein.

In einigen Einrichtungen wurden Einwilligungen zu freiheitsentziehenden Maßnahmen allerdings nur mündlich eingeholt und nicht schriftlich dokumentiert.

Es ist sicherzustellen, dass die Einwilligung zur Anwendung von freiheitsentziehenden Maßnahmen rechtswirksam ist. Daher ist eine nachvollziehbare Dokumentation erforderlich. Außerdem sollen Betroffene in regelmäßigen Ab-

ständen befragt werden, ob die erteilte Einwilligungserklärung weiterhin gilt.

Hindern am Verlassen eines Bereiches

In manchen Wohnbereichen wurden Maßnahmen vorgefunden, die vor allem Bewohnerinnen und Bewohner mit demenziellen Veränderungen daran hindern konnten, einen Bereich oder die Einrichtung zu verlassen, ohne dass Unterbringungsbeschlüsse oder Beschlüsse zu freiheitsentziehenden Maßnahmen vorlagen.

Beispielsweise waren Türen oder Aufzüge mit Bildtapeten kaschiert, Türgriffe unüblich angebracht oder Tastschalter zum Öffnen der Tür für im Rollstuhl sitzende Personen nicht erreichbar.

Solche Maßnahmen können darauf abzielen, den betroffenen Personen das Verlassen des jeweiligen Bereichs zu erschweren oder es verhindern. Da dies eine Freiheitsentziehung darstellen kann, sollen solche Maßnahmen richterlich überprüft werden.

3.2.4 – Räumlichkeiten

Während des Rundgangs fiel in manchen Einrichtungen auf, dass Flure und Gemeinschaftsräume renovierungsbedürftig oder nicht sauber waren. Auch die mangelnde Reinigung der Bewohnerzimmer wurde vereinzelt beklagt. In manchen Wohnbereichen roch es zudem schlecht.

Einige Einrichtungen verfügen außerdem über eine hohe Anzahl an Doppelzimmern. Dies ist aus Sicht der Nationalen Stelle nicht mehr zeitgemäß. Das Zusammenleben mit einer fremden Person schränkt die Privat- und Intimsphäre der Bewohnerinnen und Bewohner ein und kann eine psychische Belastung darstellen.

Laut Wohn- und Teilhabegesetz in Nordrhein-Westfalen (WTG) dürfen beispielsweise in bestehenden Einrichtungen der Altenpflege nur noch 20 Prozent der Zimmer Doppelzimmer sein, in neuen Einrichtungen müssen ausschließlich Einzelzimmer vorgehalten werden.

Es soll dafür Sorge getragen werden, dass das unmittelbare Wohnumfeld der Bewohnerinnen und Bewohner angemessen und wohnlich ist. Im Rahmen von Neu- und Umbauten sollen vorwiegend Einzelzimmer als allgemein bevorzugte Wohnform in ausreichender Anzahl geschaffen werden.

3.2.5 – Rechtmäßigkeit der Medikation

Nach Information einiger Einrichtungen werden Betreuende mit Zuständigkeit für die Gesundheitsfürsorge teilweise trotz Einwilligungsunfähigkeit ihrer Betreuten erst nachträglich bei Änderungen der Behandlung oder Medikation einbezogen.

Der Zweck einer Betreuung in der Gesundheitsfürsorge besteht jedoch darin, Betroffene vor einer Behandlung oder Medikation ohne rechtswirksame Einwilligung zu schützen. Zuständig ist die behandelnde Ärztin oder der behandelnde Arzt. Letztere sollen Betreuende im Voraus umfassend über beabsichtigte Änderungen, mögliche Folgen und Alternativen aufklären und die auf dieser Grundlage getroffene Entscheidung der Betreuenden beachten. Hierzu müssen die Akteure zumindest voneinander wissen und über die Kontaktdaten des jeweils anderen verfügen.

Daher soll eine Verfahrensweise implementiert werden, die Ärztinnen und Ärzten sowie Betreuenden eine wirksame Zusammenarbeit ermöglicht. Eine Medikation ohne wirksame Einwilligung ist nicht zulässig.

4 – BUNDES- UND LANDESPOLIZEI

Die Nationale Stelle besuchte im Jahr 2019 zehn Polizeidienststellen. Darunter waren sieben Landespolizeidienststellen in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hamburg, Hessen und Thüringen und drei Dienststellen der Bundespolizei in Brandenburg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen.

4.1 – POSITIVE BEISPIELE

Im Rahmen ihrer Besuche hat die Nationale Stelle unter anderem Folgendes positiv bewertet:

Bedienstete der Brandenburger und der Thüringer Polizei tragen im Dienst grundsätzlich Namensschilder. In der besuchten Landespolizeidienststelle in Baden-Württemberg werden diese freiwillig getragen. Ein Namenschild kann eine präventive Wirkung entfalten, da es die Bediensteten identifizierbar macht. Darüber hinaus ermöglicht es die persönliche Ansprechbarkeit durch die in Gewahrsam genommene Person, was sich positiv auf den Umgang zwischen ihr und den Bediensteten auswirken kann.

Im Bundespolizeirevier Hamburg-Altona wird in Fällen von Suizidversuchen und Selbstverletzungen bis zur Ankunft des psychiatrischen Notdienstes eine Sitzwache an der offenen Tür des Gewahrsamsraums eingesetzt, um beruhigend auf die betroffene Person einzuwirken. In der besuchten Landespolizeidienststelle in Baden-Württemberg werden in Gewahrsam genommene Personen umgehend in eine psychiatrische Einrichtung überstellt, wenn psychisch auffälliges Verhalten festgestellt wird. Die jeweiligen Vorgehensweisen können zu einer Verringerung oder Vermeidung von besonderen Sicherungsmaßnahmen führen.

In der besuchten Landespolizeidienststelle in Hessen wird ausreichend Verpflegung für in Gewahrsam genommene Personen vorgehalten. Die Bundespolizeiinspektion Düsseldorf führt eine Handgeldkasse, die es ermöglicht, Personen die über kein Bargeld verfügen, mit Essen zu versorgen.

4.2 – FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

In den besuchten Einrichtungen wurden unter anderem Empfehlungen zu folgenden Themen gegeben:

4.2.1 – Ausstattung der Gewahrsamsräume

Sowohl in Dienststellen der Bundespolizei als auch in denen von Landespolizeien wurden Mängel bei der Ausstattung der Gewahrsamsräume, wie beispielsweise fehlende Matratzen, Rauchmelder, nicht regulierbares Licht, eine unzureichende Belüftung und fehlender Tageslichtzugang, festgestellt. In einer Dienststelle wurden zudem die Notrufanlagen in den Gewahrsamsräumen nicht regelmäßig auf ihre Funktionsfähigkeit getestet. Darüber hinaus verfügt eines der besuchten Bundespolizeireviere nicht über einen Notausgang.

Im Polizeigewahrsam ist darauf zu achten, dass die Ausstattung und der Zustand der Räume die Menschenwürde nicht beeinträchtigen. Die Gewahrsamsräume sollen jeweils mit einem Rauchmelder, Notrufknopf, ausreichender Belüftung, regulierbarem Licht, einer schwer entflammbaren, 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. In Gewahrsamsbereichen, die räumlich von der Wache entfernt sind oder sich in einem anderen Gebäudeteil befinden, ist eine Gegensprechanlage wünschenswert. Diese sowie auch Notrufanlagen sollen vor jeder Belegung auf ihre Funktionsfähigkeit überprüft werden. Auch bei kurzer Unterbringung im Gewahrsam wird ein Tageslichtzugang empfohlen.

4.2.2 – Belehrung

Nach Ansicht der Nationalen Stelle fehlen im Hamburger Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit notwendige Regelungen zu folgenden Bereichen: Es regelt nicht ausdrücklich das

Recht einer betroffenen Person auf Hinzuziehung einer Ärztin oder eines Arztes sowie das Recht auf anwaltlichen Beistand. Auch eine schriftliche Belehrung der in Gewahrsam genommenen Personen sieht es nicht vor.

Jede Person im Freiheitsentzug ist über den Grund der Maßnahme und ihre Rechte unverzüglich schriftlich und in einer ihr verständlichen Sprache zu informieren. Hierzu gehört sowohl das Recht, Angehörige und anwaltlichen Beistand zu kontaktieren, als auch das Recht auf eine ärztliche Untersuchung.[78] Es handelt sich hierbei um wesentliche Bestandteile eines rechtsstaatlichen Verfahrens[79] und der Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung.[80] Konnte eine Belehrung bei Aufnahme nicht erfolgen, ist sie zum frühestmöglichen Zeitpunkt nachzuholen. Die Belehrung soll dokumentiert werden.

4.2.3 – Durchsuchung mit Entkleidung

Es wurde festgestellt, dass in einigen der besuchten Polizeidienststellen des Bundes und der Länder Personen vor der Aufnahme in den Gewahrsam regelmäßig unter vollständiger Entkleidung und mit Inaugenscheinnahme des Schambereichs durchsucht wurden. In einer der Dienststellen werden nach Angabe der Bediensteten Durchsuchungen mit Entkleidung auch bei Ingewahrsamnahmen von Frauen durch zwei männliche Bedienstete durchgeführt, wenn keine weiblichen Bediensteten im Dienst sind.

Eine Durchsuchung mit Entkleidung stellt einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.[81] 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.[82] Eine Durchsuchung mit Entkleidung darf ausschließlich durch eine Person desselben Geschlechts vollzogen werden.[83] Die Gründe für die Entkleidung sollen nachvollziehbar dokumentiert werden. Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, zum Beispiel in zwei Phasen, so dass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt.

4.2.4 – Einsicht in den Toilettenbereich

In der Bundespolizeiinspektion Düsseldorf verfügt der separate Sanitärbereich im Gewahrsam über einen Türspion, durch den die Toilette vollständig einsehbar ist. Im Rahmen ihres Besuchs wurde der Nationalen Stelle bereits zugesichert, dass der Türspion umgehend abgeklebt werde, um die Intimsphäre der betroffenen Personen zu schützen.

Auch bei Personen, die in einem Polizeigewahrsam untergebracht sind, ist die Intimsphäre zu wahren. Die Beobachtung einer Person bei der Nutzung der Toilette stellt einen erheblichen Eingriff in Persönlichkeitsrechte dar. Allein in Fällen akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene, begründete und nachvollziehbar dokumentierte Entscheidung denkbar, eine Person auch bei der Nutzung der Toilette zu überwachen. In einem solchen Fall darf ausschließlich eine Person desselben Geschlechts die Überwachung vornehmen.

4.2.5 – Fesselung

In den besuchten Polizeidienststellen des Bundes und der Länder wurden metallene Handfesseln oder Plastikhandfesseln verwendet.

Durch diese können ernsthafte Verletzungen verursacht werden.

Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen für Fesselungen im Gewahrsam Handfesseln aus Textil verwendet werden.[84]

4.2.6 – Fixierung

Eine Fixierung stellt einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff dar und birgt die Gefahr von Gesundheitsschäden.[85] Bereits im Jahr 2015 empfahl die Nationale Stelle, im Polizeigewahr-

[78] CPT/Inf(2002) 15, Rn. 42.
[79] Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Auflage, § 17 Rn. 12.
[80] CPT/Inf(2012) 6, Rn. 21.
[81] BVerfG, Beschluss vom 5. März 2015, Az: 2 BvR 746/13, Rn. 33.
[82] VG Köln, Urteil vom 25. November 2015, Az: 20 K 2624/14, juris Rn. 115 ff.
[83] Vgl. § 81 d StPO.
[84] Es wird beispielsweise auf das Modell verwiesen, das FRONTEX auf Abschiebungsflügen verwendet.
[85] BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 502/16, Rn. 71.

sam keine Fixierungen durchzuführen. Auch das CPT forderte die Bundesrepublik Deutschland auf, gänzlich auf Fixierungen im polizeilichen Bereich zu verzichten.[86]

In der Landespolizei mehrerer Bundesländer werden jedoch weiterhin Fixierungen durchgeführt.

In einer Dienststelle in Potsdam wurde mitgeteilt, dass im Jahr 2018 insgesamt 15 Fixierungen durchgeführt wurden. Hierfür wurden metallene Handfesseln verwendet, die an vier Punkten an den Liegen in den Gewahrsamsräumen befestigt werden. Eine Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal erfolgte nicht. In einem Fall war als Begründung dokumentiert, der Betroffene „widersetzte sich den Bediensteten". Eine Rechtsgrundlage für Fixierungen enthält das Brandenburgische Polizeigesetz nicht.

Zwei besuchte Polizeikommissariate in Hamburg verfügen über einen sogenannten sicheren Raum. In dem Raum befindet sich eine Holzpritsche, an die eine Person mit einem Bandagen-System an fünf Punkten fixiert werden kann. Nach Angaben der Bediensteten werde im Einzelfall eine Einwegdecke unter die betroffene Person gelegt. Es erfolge keine Eins-zu-eins Betreuung. In einem der beiden Polizeikommissariate komme zudem eine Ärztin oder ein Arzt nur im Einzelfall. Eine richterliche Genehmigung wird nicht eingeholt. Das Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung enthält keine Ermächtigungsgrundlage für die Anwendung einer Fixierung.

Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 24. Juli 2018 werden nicht eingehalten.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist auf Fixierungen im Gewahrsam der Polizei vollständig zu verzichten.

4.2.7 – Fortbildung der Bediensteten

In einigen Bundesländern hat die Nationale Stelle festgestellt, dass gewahrsamsspezifische Aus- und/ oder Fortbildungen nicht angeboten werden.

Die Arbeit im Gewahrsam unterscheidet sich jedoch in mehrfacher Hinsicht von der sonstigen Tätigkeit der Bediensteten. Aus- und Fortbildungen in Themenbereichen wie Rechte von Personen im Freiheitsentzug, interkulturelle Kompetenzen, Suizidprophylaxe und Deeskalation können in der besonderen Situation des Gewahrsams Handlungssicherheit verschaffen.

Es wird angeregt, die entsprechenden Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten weiterzuentwickeln.

4.2.8 – Gewahrsamsdokumentation

Die Gewahrsamsdokumentation war in mehreren Dienststellen der Bundes- und Landespolizei unzureichend. Darüber hinaus wurden nicht alle durchgeführten Kontrollen der in Gewahrsam genommenen Personen abgezeichnet. Eine regelmäßige Kontrolle des Gewahrsamsbuchs durch vorgesetzte Bedienstete erfolgte ebenfalls nicht immer.

Darüber hinaus gibt es in einigen Dienststellen keine regelmäßige Auswertung der besonderen Vorkommnisse. Eine nachvollziehbare Dokumentation der besonderen Vorkommnisse und der damit verbundenen Sicherungsmaßnahmen und deren Auswertung dienen nicht nur der Vergegenwärtigung der Vorkommnisse und ihrer Anzahl, sondern auch der Prävention einer unverhältnismäßigen Anwendung.

Zum Schutz der im Gewahrsam untergebrachten Personen, aber auch der Bediensteten, sollen alle im Zusammenhang mit dem Gewahrsam stehenden Informationen vollständig und nachvollziehbar dokumentiert und namentlich abgezeichnet werden. Die korrekte Führung des Gewahrsamsbuchs soll regelmäßig durch Vorgesetzte geprüft werden. Diese Kontrollen sind zu vermerken. Darüber hinaus soll die Dokumentation von besonderen Sicherungsmaßnahmen zentral erfasst und regelmäßig ausgewertet werden.

4.2.9 – Größe von Gewahrsamsräumen

Alle Einzelgewahrsamsräume der beiden besuchten Polizeikommissariate in Hamburg wiesen weniger als 4 qm auf.

Im Gewahrsamsbereich einer Polizeidienststelle in Hessen befand sich ein Einzelgewahrsamsraum mit einer Länge von 4,5 m und einer Breite von 1,44 m.

[86] CPT/Inf (2017) 13, Rn. 33.

Nach dem aktuellen Standard der Nationalen Stelle muss ein Einzelgewahrsamsraum über eine Grundfläche von mindestens 4,5 qm verfügen. Die gegenüberliegenden Wände eines Gewahrsamsraums müssen mindestens 2 m Abstand voneinander aufweisen und die Deckenhöhe muss deutlich mehr als 2 m betragen. Dies stellt einen absoluten Minimalstandard dar.

In dem Gewahrsamsbereich einer Dienststelle in Erfurt befindet sich ein Sammelgewahrsamsraum, der für eine Belegung von bis zu 15 Personen ausgerichtet ist. Die Grundfläche beträgt circa 15 qm.

Die Nationale Stelle ist der Auffassung, dass eine Grundfläche von 3,5 qm pro Person in einem Sammelgewahrsamsraum der Polizei in keinem Fall unterschritten werden darf.

Gewahrsamsräume, die diese Mindestvoraussetzungen nicht erfüllen, dürfen nicht belegt werden.

4.2.10 – Kameraüberwachung

In den besuchten Polizeikommissariaten in Hamburg verfügen die Gewahrsamsräume alle über Kameraüberwachung, die durchgängig genutzt wird. In den Gewahrsamsräumen gibt es keinen Hinweis auf die Kameraüberwachung, sondern lediglich im Gang vor den Gewahrsamsräumen. Für die betroffenen Personen ist an der Kamera selbst nicht erkennbar, ob sie eingeschaltet ist.

In Polizeidienststellen soll eine Kameraüberwachung nur dann 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 (beispielsweise durch Piktogramme) hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll zudem erkennbar sein, ob die Kamera eingeschaltet ist.

4.2.11 – Räumliche Gegebenheiten

In einigen Polizeidienststellen führen die aktuellen räumlichen Gegebenheiten zu potentiell gefährlichen Situationen für in Gewahrsam genommene Personen.

Das Bundespolizeirevier Hamburg-Altona verfügt nicht über einen Notausgang. Es ist dringend erforderlich, einen gesicherten Fluchtweg für die sich in dieser Dienststelle befindenden Personen zu schaffen.

Der Zugang zu der Bundespolizeiinspektion Düsseldorf kann ausschließlich über eine Treppe oder den sich dort befindenden Fahrstuhl erfolgen. Das Verbringen erregter Personen über eine Treppe kann zu einem höheren Verletzungsrisiko führen. Aufgrund von technischen Problemen blieb der Fahrstuhl bereits mehrere Male stecken. Konkret führte dies dazu, dass zwei Polizisten mit einer in Gewahrsam genommenen Person in dem Fahrstuhl eingeschlossen waren. Es ist dringend erforderlich, einen gesicherten Zugang zu dem Gewahrsam der Bundespolizeiinspektion Düsseldorf zu schaffen.

4.2.12 – Respektvoller Umgang

Während der Besuche in mehreren Dienststellen fiel auf, dass einige Bedienstete Gewahrsamsräume betreten, ohne sich vorher beispielsweise durch Anklopfen bemerkbar zu machen.

Auch bei Personen, die in einem Polizeigewahrsam untergebracht sind, sollte die Privatsphäre geachtet werden. Hierzu gehört, dass sich Bedienstete im Regelfall durch Anklopfen an der Tür vor dem Eintreten bemerkbar machen.

4.2.13 – Unabhängige Beschwerde- und Ermittlungsstelle

Der Zugang zu einer externen, unabhängigen Beschwerdestelle ist nicht immer gewährleistet.

Die Prävention von Gewalt und Übergriffen durch Polizeibedienstete hängt wesentlich mit der Frage zusammen, ob polizeiliches Fehlverhalten aufgedeckt, verfolgt und bestraft wird. Unabhängige Beschwerdestellen und Ermittlungsstellen sollen bei Geschädigten, Zeugen und bei Polizeibediensteten als unparteiliche Anlaufstellen wahrgenommen werden und das Vertrauen in die Rechtstaatlichkeit stärken. Bei Vorwürfen gegen Polizeibedienstete sollen daher unabhängige Stellen die Ermittlungen durchführen.

4.2.14 – Unterbringung Minderjähriger

In einer besuchten Landespolizeidienststelle in Hamburg werden Jugendliche nach Aussage der Bediensteten in einem Raum untergebracht, in dem eine Fixierbank steht. Die sichtbare Präsenz einer Fixierbank kann besonders auf Minderjährige bedrohlich wirken und Verunsicherungen und Ängste auslösen. Solche Situationen sind zu vermeiden.

4.2.15 – Vertraulichkeit von Gesprächen

In einer Bundespolizeidienststelle sind bei jedem Telefongespräch der in Gewahrsam genommenen Person stets Bedienstete zugegen. Es fehlt hier an geeigneten Räumlichkeiten mit Telefonanschluss beziehungsweise einem kabellosen Telefon.

Auch in beiden Landespolizeidienststellen in Hamburg können Betroffene nur im Beisein von Bediensteten telefonieren.

Vertrauliche Gespräche zwischen Beschuldigter oder Beschuldigtem und ihrer anwaltlichen Vertretung stellen eine unabdingbare Voraussetzung für eine effektive Verteidigung dar und sind daher zu ermöglichen. Ebenso sind vertrauliche Gespräche mit einer Ärztin oder einem Arzt zu ermöglichen sowie mit anderen Vertrauenspersonen, sofern keine Belange der Gefahrenabwehr oder der Ermittlungen entgegenstehen.

4.2.16 – Waffen im Gewahrsam

In Dienststellen der Bundes- und Landespolizei trugen die Bediensteten teils Schusswaffen, während sie Personen in den Gewahrsam brachten oder die Gewahrsamsräume kontrollierten. In einer Dienststelle trugen die Bediensteten auch Pfefferspray.

Aufgrund des Gefährdungsrisikos ist im Gewahrsamsbereich von Polizeidienststellen auf das Tragen von Schusswaffen und Pfefferspray zu verzichten. Eine interne Regelung der Bundespolizei sieht dies entsprechend vor. Die Nationale Stelle ist zudem der Auffassung, dass der Einsatz von Pfefferspray in geschlossenen Räumen aufgrund der erheblichen gesundheitlichen Risiken in keinem Fall verhältnismäßig sein kann und dieses daher nicht verwendet werden darf.

5 – JUGENDARREST

Die Nationale Stelle besuchte im Jahr 2019 die Jugendarrestanstalt Remscheid in Nordrhein-Westfalen.

5.1 – POSITIVE BEISPIELE

Im Rahmen ihrer Besuche hat die Nationale Stelle unter anderem Folgendes positiv bewertet:

In der Jugendarrestanstalt Remscheid werden den Jugendlichen umfangreiche pädagogische Einzel- und Gruppenmaßnahmen angeboten. Eine Holzwerkstatt bietet den Arrestanten die Möglichkeit einer sinnvollen Beschäftigung. Computer mit Internetzugang stehen beispielsweise zum Bewerben auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung.

5.2 – FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Der besuchten Einrichtung wurden unter anderem Empfehlungen zu folgenden Themen gegeben:

5.2.1 – Besonders gesicherter Arrestraum

Einsicht in den Toilettenbereich

Die Kameraüberwachung in den besonders gesicherten Arresträumen umfasst jeweils auch den Toilettenbereich und bildet diesen unverpixelt auf dem Monitor ab.

Die Beobachtung eines Arrestanten während der Benutzung der Toilette ist ein schwerer Eingriff in dessen Persönlichkeitsrechte. Daher soll eine Überwachungskamera so angebracht sein, dass der Toilettenbereich nicht oder lediglich verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird. Allenfalls bei einer Unterbringung im besonders gesicherten Arrestraum aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene Entscheidung denkbar, einen Arrestraum ohne Einschränkung zu überwachen. Die Entscheidungsgründe sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Zudem darf bei einer Kameraüberwachung, die den Toilettenbereich unverpixelt umfasst, ausschließlich eine Person desselben Geschlechts die Überwachung am Monitor vornehmen.

Kameraüberwachung

Die besonders gesicherten Arresträume werden bei Belegung dauerhaft kameraüberwacht. In den Räumen selbst war nicht erkennbar, ob die Kamera eingeschaltet ist.

Eine Kameraüberwachung soll nur dann erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der betroffenen Person unerlässlich ist. Die Gründe für die Kameraüberwachung sind zu dokumentieren. Zudem muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung in geeigneter Weise (beispielsweise durch Piktogramme) hingewiesen werden. Außerdem muss für die betroffene Person erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

Sicherheit

In den besonders gesicherten Arresträumen befindet sich jeweils ein Notrufknopf, mit dem sich betroffene Personen im Bedarfsfall bemerkbar machen können. Die Funktionsfähigkeit wird allerdings nicht vorsorglich bei jeder Belegung überprüft.

Es ist sicherzustellen, dass Personen, die in den besonders gesicherten Arrestraum verlegt werden, stets über die Rufanlage Hilfebedarf melden können. Daher soll die Funktionsfähigkeit der Rufanlage vorsorglich bei jeder Belegung überprüft werden.

5.2.2 – Bewegung im Freien

Zur Bewegung im Freien dürfen die Arrestanten täglich von 7:45 bis 9:15 Uhr den Sportplatz mit Garten nutzen. Dies entspricht nicht der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestzeit von zwei Stunden.

Arrestanten sollen täglich mindestens die gesetzlich vorgegebene Zeit im Freien verbringen können.

6 – JUSTIZVOLLZUG

Die Nationale Stelle besuchte im Jahr 2019 zehn Justizvollzugsanstalten. In Bayern besuchte sie die Justizvollzugsanstalten Bamberg, Kaisheim, München, Nürnberg und St. Georgen-Bayreuth, in Baden-Württemberg die Justizvollzugsanstalten Mannheim und Offenburg, in Berlin die Justizvollzugsanstalt Berlin-Moabit, in Rheinland-Pfalz die Justizvollzugsanstalt Diez und in Thüringen die Justizvollzugsanstalt Tonna. Bei den Justizvollzugsanstalten Diez, Nürnberg und Tonna handelte es sich um Nachfolgebesuche, die der Feststellung dienten, inwieweit auf frühere Beanstandungen und Empfehlungen reagiert wurde.

6.1 – POSITIVE BEISPIELE

Im Rahmen ihrer Besuche hat die Nationale Stelle unter anderem Folgendes positiv bewertet:

Die Justizvollzugsanstalt St. Georgen-Bayreuth ermöglicht den Gefangenen, auch am Sonntag Besuch zu empfangen. Diese Ausweitung der Besuchszeiten verbessert die direkte Kontaktpflege insbesondere für Gefangene mit Kindern und berufstätigen Angehörigen. In der Justizvollzugsanstalt Berlin-Moabit wird die Aufrechterhaltung von Außenkontakten dadurch gefördert, dass Gefangene in ihrem Haftraum auf eigene Kosten unbegrenzt telefonieren können.

Bayern hat in den vergangenen Jahren in zahlreichen Justizvollzugsanstalten Videodolmetscher-Anlagen eingerichtet, über die vereidigte Dolmetscherinnen und Dolmetscher für alle benötigten Sprachen innerhalb kurzer Zeit zur Verfügung stehen. Dies ist zu begrüßen, da auf diesem Weg die vielfach vorhandenen Verständigungsschwierigkeiten behoben und gleichzeitig die Vertraulichkeit des Gesprächsinhalts gewahrt werden kann.

Zum Schutz der Intimsphäre werden Drogenkontrollen in der Justizvollzugsanstalt Berlin-Moabit mittels Speicheltest durchgeführt. Dadurch entfällt die Abgabe einer Urinprobe unter Beobachtung durch den Allgemeinen Vollzugsdienst, die von den betroffenen Gefangenen als erniedrigend empfunden werden kann.

In den Justizvollzugsanstalten Bamberg und Mannheim werden generell keine Fixierungen durchgeführt. Auch in der Justizvollzugsanstalt Kaisheim wurden innerhalb der letzten zwei Jahre keine Fixierungen durchgeführt. Dies ist aufgrund der besonderen Eingriffsintensität dieser Maßnahme besonders positiv zu bewerten.

Die Mutter-Kind-Abteilung der Justizvollzugsanstalt München ist zweckentsprechend und zugleich wohnlich gestaltet. Die dort wohnenden Kinder werden zudem nicht nur innerhalb der Justizvollzugsanstalt betreut, sondern können mit den Erzieherinnen beispielsweise auch öffentliche Spielplätze aufsuchen. Bei Erfüllung der Voraussetzungen können auch die Mütter an diesen Unternehmungen teilnehmen. In der Justizvollzugsanstalt Mannheim findet regelmäßig ein Vater-Kind-Tag statt. Solche Angebote können die Beziehung zum Kind trotz des Haftaufenthalts fördern.

Als positiv bewertet werden außerdem alle Angebote, die den Gefangenen eine sinnvolle Beschäftigung ermöglichen, wie beispielsweise das sogenannte Bienen-Projekt in der Justizvollzugsanstalt Offenburg, bei dem sich die Gefangenen als Hobby-Imker betätigen können.

6.2 – FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Den besuchten Einrichtungen wurden unter anderem Empfehlungen zu folgenden Themen gegeben:

6.2.1 – Außenkontakte

In den Justizvollzugsanstalten Kaisheim, München und St. Georgen-Bayreuth wird den Gefangenen das Telefonieren nur einmal im Monat nach Beantragung und in dringenden Fällen gestattet. Damit ist Bayern das einzige Bundesland, das die Außenkontakte seiner Gefangenen neben der Möglichkeit von Besuchen weitgehend auf Briefwechsel beschränkt.

Dies ist aus Sicht der Nationalen Stelle weder zeitgemäß noch angemessen. Der Kontakt mit der Außenwelt dient der Resozialisierung der Gefangenen und hilft ihnen, sich nach der Haftentlassung in das Leben in Freiheit einzugliedern. Auch kürzere Haftdauern rechtfertigen einen derart limitierten Kontakt mit Angehörigen nicht.

Justizvollzugsanstalten des Landes Bayern sollen den Gefangenen, wie in anderen Bundesländern üblich, einen regelmäßigen Telefonkontakt mit Angehörigen ermöglichen.

6.2.2 – Ausstattung und Gestaltung

Mehrere Justizvollzugsanstalten wirkten in verschiedenen Bereichen abgewohnt und sanierungsbedürftig.

Die Wände in den Hafträumen der Justizvollzugsanstalt Berlin-Moabit waren teilweise stark verschmutzt und das Mobiliar abgenutzt. Eine Reihe von Hafträumen verfügte nur über sehr kleine, hoch positionierte Fenster, bei denen der Blick ins Freie stark eingeschränkt ist. Auch die Justizvollzugsanstalt Mannheim entsprach in mehreren Bereichen nicht den aktuellen Standards und weist insgesamt einen hohen Sanierungs- und Renovierungsbedarf auf.

Erforderliche Sanierungsmaßnahmen sollen zügig und unter Beachtung geltender Standards durchgeführt werden, um für die Gefangenen räumlich eine menschenwürdige Unterbringung herzustellen.

Die besichtigten besonders gesicherten Hafträume waren meist nur mit einer niedrigen Liegefläche oder einer am Boden liegenden Matratze ausgestattet. Auf Nachfrage wurde mitgeteilt, dass auch bei längerer Unterbringungsdauer Betroffenen keine Sitzmöglichkeit zur Verfügung gestellt werde.

Bei einer Unterbringungsdauer von mehreren Stunden oder Tagen ist ein Verweilen im Stehen oder am Boden sitzend menschenunwürdig, daher sollen Lösungen gefunden werden, die es den Gefangenen ermöglichen, eine normale Sitzposition einzunehmen. In vergleichbaren Einrichtungen beobachtete die Nationale Stelle den Einsatz von überzogenen Schaumstoffwürfeln als Sitzgelegenheit.

6.2.3 – Fixierung

In mehreren Justizvollzugsanstalten war die Dokumentation zu Fixierungsmaßnahmen lückenhaft. Beispielsweise fehlte die Dokumentation über zuvor gescheiterte mildere Mittel oder die Informationen über die Nachbesprechung der Maßnahme mit den Betroffenen.

Eine Fixierung stellt einen schweren Eingriff in die Freiheit einer Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 104 GG) dar. Die Anordnung und Durchführung einer Fixierung ist deshalb an enge Voraussetzungen gebunden. Fixierungen müssen überprüfbar sein, daher ist der Gesamtprozess einer Fixierung umfassend und vollständig zu dokumentieren. Dies schließt die Dokumentation von ärztlichen Kontrollen und einer Nachbesprechung mit Betroffenen ein.

6.2.4 – Lebensbedingungen im Vollzug

In der Justizvollzugsanstalt Berlin-Moabit wurde der Besuchsdelegation der Nationalen Stelle berichtet, dass es häufig vorkomme, dass die Gefangenen ihren Haftraum lediglich eine Stunde am Tag für den Hofgang verlassen können. Auch die Justizvollzugsanstalt Bamberg gewährt nur geringe Aufschlusszeiten. So erhält jeder Gefangene eine Stunde Hofgang und eine Stunde Aufschluss, in der auch das Duschen stattfinden muss.

Ein Einschluss von 23 Stunden täglich kann nach Ansicht des Kammergerichts einen Verstoß gegen die Menschenwürde darstellen.[87]

Das Leben im Vollzug soll den allgemeinen Lebensverhältnissen weitestgehend angeglichen werden. Dies ist mit einer Einschlusszeit von 23 Stunden täglich nicht zu vereinbaren.

6.2.5 – Privat- und Intimsphäre

Drogenkontrolle

In den meisten Justizvollzugsanstalten erfolgen Drogenkontrollen mittels einer Urinabgabe, die unter Beobachtung von nichtmedizinischem Personal stattfindet. Dieses Vorgehen greift erheblich in die Intimsphäre der Betroffenen ein.

[87] Vgl. Kammergericht Berlin, Urteil vom 17. Februar 2015, Az: 9 U 129/13.

Die Nationale Stelle konnte bei ihren Besuchen unterschiedliche die Intimsphäre der Gefangenen schonendere Methoden der Drogenkontrolle beobachten, wie zum Beispiel die Verwendung eines Marker-Systems. Durch dieses Verfahren entfällt die Notwendigkeit, einer beobachteten Urinabgabe. Gefangenen soll zumindest eine die Intimsphäre schonende Möglichkeit der Drogenkontrolle angeboten werden, sodass sie die für sie weniger einschneidende Methode wählen können.

Duschen

Die Gemeinschaftsduschen der Justizvollzugsanstalten Kaisheim, Berlin-Moabit, Nürnberg und Offenburg verfügten nicht über Trennwände. Gefangenen ist es jeweils nur in Ausnahmefällen erlaubt, alleine zu duschen.

Um die Intimsphäre der Gefangenen ausreichend zu wahren, sollen sie die Möglichkeit haben, auf Wunsch alleine zu duschen. In Gemeinschaftsduschräumen soll zumindest eine Dusche partiell abgetrennt sein.

Durchsuchung mit Entkleidung

In den besuchten Justizvollzugsanstalten wurde der Besuchsdelegation berichtet, dass alle neu aufgenommenen Personen unter vollständiger Entkleidung durchsucht werden.

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.[88] Sie dürfen nicht routinemäßig, unabhängig von fallbezogenen Verdachtsgründen, durchgeführt werden.[89] Um dieser Voraussetzung gerecht zu werden, müssen allgemeine Anordnungen über Durchsuchungen mit Entkleidung unter Verhältnismäßigkeitsaspekten Raum für Ausnahmeentscheidungen lassen.

Daher soll sichergestellt sein, dass Anordnungen zur Durchsuchung, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, immer einen Ermessensspielraum im Einzelfall bezüglich der Notwendigkeit der Entkleidung eröffnen. Die Bediensteten sind hierfür zu sensibilisieren.

Ist eine vollständige Entkleidung erforderlich, soll eine die Intimsphäre schonende Praxis der Entkleidung, zum Beispiel in zwei Phasen, stattfinden, bei der jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Hier wird die Menschenwürde der Betroffenen in der Weise geschont, dass sie nicht vollständig entkleidet vor den Bediensteten der Justizvollzugsanstalt stehen. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.[90]

Einsicht in den Toilettenbereich

In allen im Jahr 2019 besuchten Justizvollzugsanstalten in Bayern umfasste die Kameraüberwachung in den besonders gesicherten Hafträumen auch den Toilettenbereich und bildete diesen unverpixelt auf dem Monitor ab.

Die Beobachtung eines Gefangenen während der Benutzung der Toilette ist ein schwerer Eingriff in dessen Persönlichkeitsrechte. Justizvollzugsanstalten anderer Bundesländer verfügen über geeignete Lösungen für dieses Problem. So wird der Toilettenbereich in einem besonders gesicherten Haftraum der Justizvollzugsanstalt Frankfurt beispielsweise so grob verpixelt, dass Bewegungen und die Umrisse der Person trotz Verpixelung schemenhaft zu erkennen sind. Dies schützt die Intimsphäre der Betroffenen und bietet zugleich hinreichend Erkennbarkeit, um bei Selbstverletzungsgefahr rechtzeitig eingreifen zu können.

Überwachungskameras sollen so angebracht sein, dass der Toilettenbereich nicht oder lediglich abgeklebt oder verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird. Allenfalls bei einer Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene Entscheidung denkbar, einen Haftraum ohne Einschränkung zu überwachen. Die Entscheidungsgründe sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Zudem darf bei einer Kameraüberwachung, die den Toilettenbereich unverpixelt umfasst, ausschließlich eine Person desselben

[88] BVerfG, Beschluss vom 5. März 2015, 2 BvR 746/13, juris Rn. 33 – 35.
[89] BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 2013, 2 BvR 2815/11, Rn. 16, unter Verweis auf EGMR, Van der Ven ./. Niederlande, Urteil vom 4. Februar 2003, Individualbeschwerde Nr. 50901/99, Rn. 62.
[90] Vgl. § 84 Abs. 2, Satz 2 StVollzG.

Geschlechts die Überwachung am Monitor vornehmen.

Mehrfachbelegung der Hafträume

In den Justizvollzugsanstalten Mannheim, Offenburg und Tonna wurden jeweils Einzelhafträume doppelt und Doppelhafträume dreifach belegt, obwohl die Haftraumgröße nicht ausreichte.

Für eine menschenwürdige Unterbringung muss nach Auffassung der Nationalen Stelle ein Einzelhaftraum mindestens eine Grundfläche von 6 qm exklusive des Sanitärbereichs aufweisen. Bei Mehrfachbelegung muss eine Fläche von 4 qm exklusive des Sanitärbereichs für jede weitere Person hinzukommen.

In den bayerischen Justizvollzugsanstalten Bamberg, Kaisheim und St. Georgen-Bayreuth wurden Gemeinschaftshafträume mit bis zu acht Personen belegt. Selbst bei ausreichender Raumgröße kann eine derart hohe Belegung die Privat- und Intimsphäre der Gefangenen beeinträchtigen und Konflikte zwischen den Gefangenen begünstigen.

In der Justizvollzugsanstalt St. Georgen-Bayreuth konnten diese Gemeinschaftshafträume zudem durch ein Sichtfenster neben der Haftraumtür vom Flur aus jederzeit eingesehen werden. Hierdurch werden die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verletzt.

Die in Artikel 20 (3) des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes vorgesehene Möglichkeit, Hafträume mit bis zu acht Gefangenen zu belegen, ist unter menschenrechtlichen Aspekten kritisch zu bewerten.

Aus Sicht der Nationalen Stelle sollen Maßnahmen ergriffen werden, die es ermöglichen, dass Gefangene grundsätzlich in Einzelhafträumen untergebracht werden können.

Vertraulichkeit von Arztgesprächen

In Gesprächen mit Ärztinnen und Ärzten in den Justizvollzugsanstalten wurde berichtet, dass bei sprachlichen Verständigungsproblemen notfalls gleichsprachige Gefangene oder Mitarbeitende zur Übersetzung hinzugezogen werden.

Medizinische Informationen müssen vertraulich behandelt werden. Dies gilt insbesondere für Arztgespräche, deren Inhalt der ärztlichen Schweigepflicht unterliegt. Eine Übersetzung durch Mitarbeitende oder Mitgefangene ist daher ungeeignet. Zudem besteht in solchen Fällen die Gefahr, dass medizinische Begriffe und Sachzusammenhänge nicht korrekt übersetzt werden. Daher ist bei sprachlichen Verständigungsproblemen im ärztlichen Gespräch stets ein Dolmetscherdienst hinzuzuziehen. Dies kann beispielsweise per Videozuschaltung erfolgen, wie es bereits in mehreren Bundesländern erfolgreich etabliert wurde.

7 – KINDER- UND JUGENDHILFEEINRICHTUNGEN

Die Nationale Stelle besuchte im Jahr 2019 drei Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit geschlossenen Plätzen in Bayern und Brandenburg. Bei einem der Besuche handelte es sich um einen Nachfolgebesuch.

7.1 – POSITIVE BEISPIELE

Im Rahmen ihrer Besuche hat die Nationale Stelle unter anderem Folgendes positiv bewertet:

Die Kinder und Jugendlichen in den besuchten Einrichtungen werden bei Aufnahme altersgerecht mündlich und schriftlich über ihre Rechte und Pflichten in der Einrichtung aufgeklärt.

Eine der besuchten Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung verzichtet auf Einschluss oder andere freiheitsentziehende Maßnahmen. Die Unterbringung der Jugendlichen wird als „verbindliche Unterbringung“ verstanden. Nur im Falle eines Entweichens wird die Person durch die Polizei wieder in die Einrichtung zurückgebracht.

Positiv aufgefallen ist außerdem, dass in einer Einrichtung bei sprachlichen Verständigungsproblemen mit den Eltern nicht deren Kinder, die in aller Regel über ausreichend Deutschkenntnisse verfügen, sondern Dolmetscherinnen oder Dolmetscher hinzugezogen werden. Dies erspart betroffenen Kindern und Jugendlichen mögliche Konfliktsituationen und sichert eine korrekte Übersetzung der Gesprächsinhalte, was sich positiv auf den Gesprächsverlauf auswirken kann.

7.2 – FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Den besuchten Einrichtungen wurden unter anderem Empfehlungen zu folgenden Themen gegeben:

7.2.1 – Beschwerdemöglichkeiten

Für die Kinder und Jugendlichen stehen in den Einrichtungen verschiedene Wege zur Verfügung, Beschwerden abzugeben. Jedoch standen nicht in jedem Fall die erforderlichen Kontaktdaten des Jugendamtes oder einer Ombudsstelle zur Verfügung.

Kinder und Jugendliche müssen in die Lage versetzt werden, Beschwerden bei einer geeigneten Stelle vorzubringen. Neben Ansprechpersonen innerhalb der Einrichtung wird eine externe, einrichtungsunabhängige Ombudsstelle als wichtig erachtet. Es muss gewährleistet sein, dass Kinder und Jugendliche ungehindert und vertraulich Kontakt zu dieser Ombudsstelle aufnehmen können. Daher sollen alle Beschwerdewege einschließlich der nötigen Kontaktdaten den jungen Menschen zur Verfügung stehen und bei Aufnahme in die Einrichtung erklärt werden.

7.2.2 – Informationen über Rechte

Die Kinder und Jugendlichen waren über die Regeln in den Einrichtungen informiert, nicht jedoch in jedem Fall über ihre Rechte.

Nach Artikel 42 der UN-Kinderrechtskonvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Grundsätze und Bestimmungen der Konvention durch geeignete und wirksame Maßnahmen bei den Kindern und Jugendlichen bekannt zu machen. Diese Pflicht hat insbesondere in Einrichtungen, die Freiheitsentziehungen vornehmen können, eine hervorgehobene Bedeutung. Daher müssen Kinder und Jugendliche bei ihrer Aufnahme in die Einrichtung schriftlich und altersgerecht über die ihnen zustehenden Rechte informiert werden.

7.2.3 – Zusammenarbeit mit Jugendämtern

Mitarbeitende schilderten teilweise erhebliche Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit den Jugendämtern, die sich negativ auf die Behandlung der Jugendlichen auswirke. So gestalte sich oftmals die Planung der Anschlussversorgung schwierig, was zu erheblicher Verunsicherung führen könne.

Die Zusammenarbeit der Jugendämter mit den Einrichtungen soll verbessert werden.

VII
ANHANG

1 – CHRONOLOGISCHE BESUCHSÜBERSICHT

Datum	*Bezeichnung*
09.01.2019	Psychiatrie (Kinder- und Jugendpsychiatrie), Nordrhein-Westfalen
15.01.2019	Psychiatrie (Forensische Psychiatrie Lippstadt), Nordrhein-Westfalen
28.01.2019	Alten- und Pflegeheim, Bayern
28.01.2019	Zollfahndungsamt Dresden (Dienstsitz Leipzig), Sachsen
29.01.2019	Justizvollzugsanstalt St. Georgen-Bayreuth, Bayern
29.01.2019	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Leipzig/Halle - Nizza (Frankreich)
13.02.2019	Justizvollzugsanstalt Bamberg, Bayern
13.02.2019	Psychiatrie (Forensische Psychiatrie Bremen), Bremen
11.03.2019	Justizvollzugsanstalt Moabit, Berlin
12.03.2019	Bundespolizeirevier Potsdam, Brandenburg
26.03.2019	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Berlin Schönefeld - Pristina (Kosovo), Chisinau (Republik Moldau)
26.03.2019	Zollfahndungsamt Berlin (Hauptsitz)
27.03.2019	Psychiatrie (Forensische Psychiatrie Rostock), Mecklenburg-Vorpommern
28.03.2019	Psychiatrie (Kinder- und Jugendpsychiatrie), Mecklenburg-Vorpommern
04.04.2019	Alten- und Pflegeheim, Schleswig-Holstein
05.04.2019	Alten- und Pflegeheim, Schleswig-Holstein
12.04.2019	Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung, Bayern
15.04.2019	Psychiatrie (Kinder- und Jugendpsychiatrie), Hessen
15.04.2019	Psychiatrie (Forensische Psychiatrie Merzig), Saarland
25.04.2019	Psychiatrie (Forensische Psychiatrie Köln), Nordrhein-Westfalen
26.04.2019	Justizvollzugsanstalt Tonna, Thüringen
30.04.2019	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Frankfurt am Main - Ljubiljana (Slowenien)
15.05.2019	Alten- und Pflegeheim, Berlin
15.05.2019	Polizeiinspektion Potsdam, Brandenburg
15.05.2019	Psychiatrie (Forensische Psychiatrie Brandenburg an der Havel), Brandenburg
24.05.2019	Psychiatrie (Forensische Psychiatrie Erlangen), Bayern
11.06.2019	Bundespolizeirevier Hamburg-Altona
12.06.2019	Abschiebungsbeobachtung Einzelmaßnahmen Flughafen Hamburg

17.06.2019	Polizeiinspektionsdienst Erfurt-Süd, Thüringen
17.06.2019	Polizeiinspektionsdienst Erfurt-Nord, Thüringen
17.06.2019	Landespolizei Hamburg, Polizeikommissariat 23
18.06.2019	Landespolizei Hamburg, Polizeikommissariat 11
26.06.2019	Justizvollzugsanstalt Nürnberg, Bayern
01.07.2019	Justizvollzugsanstalt München, Bayern
02.07.2019	Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung, Bayern
11.07.2019	Abschiebungshaftanstalt Pforzheim, Baden-Württemberg
23.07.2019	Justizvollzugsanstalt Diez, Rheinland-Pfalz
23.07.2019	Zollfahndungsamt München, Außenstelle Nürnberg, Bayern
23.07.2019	Zollfahndungsamt München, Landeskriminalamt Bayern
24.07.2019	Zollfahndungsamt München (Hauptsitz), Bayern
24.07.2019	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen München - Lagos (Nigeria)
27.07.2019	Psychiatrie (Forensische Psychiatrie Hadamar), Hessen
08.08.2019	Psychiatrie (Forensische Psychiatrie Bernburg), Sachsen-Anhalt
08.08.2019	Zollfahndungsamt Dresden (Hauptsitz), Sachsen
13.08.2019	Abschiebungshaftanstalt Erding, Bayern
27.08.2019	Psychiatrie (Allgemeinpsychiatrie), Berlin
04.09.2019	Polizei- und Abschiebungsgewahrsam Bremen
05.09.2019	Alten - Pflegeheim, Bremen
10.09.2019	Justizvollzugsanstalt Offenburg, Baden-Württemberg
11.09.2019	Justizvollzugsanstalt Mannheim, Baden-Württemberg
16.09.2019	Polizeirevier Heidelberg-Mitte, Baden-Württemberg
17.09.2019	Psychiatrie (Allgemeinpsychiatrie), Baden-Württemberg
25.09.2019	Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung, Brandenburg
26.09.2019	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Berlin Schönefeld - Moskau (Russland)
26.09.2019	Ausreisegewahrsam am Flughafen Berlin-Schönefeld, Brandenburg
01.10.2019	Justizvollzugsanstalt Kaisheim, Bayern
15.10.2019	Jugendarrestanstalt Remscheid, Nordrhein-Westfalen
05.11.2019	Psychiatrie (Forensische Psychiatrie Neustadt in Holstein), Schleswig-Holstein
08.11.2019	Psychiatrie (Kinder- und Jugendpsychiatrie), Hessen
13.11.2019	Polizeistation Rüsselsheim, Hessen
13.11.2019	Bundespolizeiinspektion Düsseldorf, Nordrhein-Westfalen

15.11.2019	Psychiatrie (Forensische Psychiatrie Leipzig), Sachsen
20.11.2019	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Nürnberg – Kosovo
28.11.2019	Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim, Rheinland-Pfalz
29.11.2019	Alten- und Pflegeheim, Nordrhein-Westfalen
02.12.2019	Zollfahndungsamt Berlin (Hauptsitz)

2 – MITGLIEDER DER BUNDESSTELLE

Name	*Amtsbezeichnung*	*Seit*	*Funktion*
Klaus Lange-Lehngut († 19.10.2019)	**Ltd. Regierungsdirektor a.D.**	**12/2008**	**Leiter**
Ralph-Günther Adam	Ltd. Sozialdirektor a.D.	06/2013	Stellv. Leiter

3 – MITGLIEDER DER LÄNDERKOMMISSION

Name	*Amtsbezeichnung / Berufsbezeichnung*	*Seit*	*Funktion*
Rainer Dopp	**Staatssekretär a.D.**	**09/2012**	**Vorsitzender**
Petra Heß	Mitarbeiterin der Thüringer Staatskanzlei	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
Margret Osterfeld	Psychiaterin, Psychotherapeutin i.R.	01/2015	Mitglied
Petra Bertelsmeier	Ltd. Oberstaatsanwältin a.D.	01/2019	Mitglied
Dr. Werner Päckert	Ltd. Regierungsdirektor a.D.	01/2019	Mitglied

4 – MITARBEITENDE DER GESCHÄFTSSTELLE

Name	*Berufsbezeichnung / Funktion*	
Christina Hof	Politologin M.A.	Fachdienstleitung (bis 09/2019)
Jennifer Trunk	Rechtsassessorin, Europajuristin	Stellvertretende Fachdienstleitung
Elisabeth Eckrich	Pflegepädagogin B.A.	Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Barbara Pachmann	Diplom-Medizinpädagogin	Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Sofie Sonntag	Rechtsassessorin	Wissenschaftliche Mitarbeiterin (bis 11/2019)
Dr. Sarah Teweleit	Juristin (LL.M.)	Wissenschaftliche Mitarbeiterin (ab 05/2019)
Katja Simon	Verwaltungsfachwirtin	Verwaltung
Jill Waltrich	Kauffrau für Bürokommunikation	Sekretariat

5 – AKTIVITÄTEN IM BERICHTSZEITRAUM

Datum	*Ort*	*Aktivität*
17.01.2019	Andernach	Vortrag bei der Forensik-Anhörung des Landtags Rheinland-Pfalz
24.01.2019	Berlin	Informationsgespräch mit Herrn Dr. Berringer (Bundesministerium für Gesundheit)
12.02.2019	Berlin	Konsultationsgespräch mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zur Vorbereitung der CAT-Überprüfung
16.02.2019	Kassel	Teilnahme an der Fachtagung „Menschenrechtsverletzungen an Menschen mit psychiatrischen Erkrankungen, Epilepsie und geistigen Behinderungen“ von Amnesty International
01.03.2019	München	8. Fachtag Werdenfelser Weg zur Freiheitsentziehung bei Minderjährigen, Problemlagen und Lösungen
07.-08.03.2019	Emden	Vortrag bei der ackpa-Jahrestagung
12.03.2019	Berlin	Informationsgespräch mit dem Referat B2 des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat
20.03.2019	Düsseldorf	Vortrag bei der gemeinsamen Arbeitstagung Polizei/Justiz/Steuer zu Korruption im Gesundheitswesen
28.03.2019	Berlin	Fachgespräch, Offene UN-Arbeitsgruppe Rechte Älterer
01.-05.04.2019	Bochum	Vortrag anlässlich der International Spring School - Human Rights and Mental Health
10.04.2019	Hannover	Teilnahme am Arbeitskreis Menschenrechte der Aktion Psychisch Kranke e.V.
29.04.2019	Berlin	Vorstellung der Nationalen Stelle im Rahmen einer Veranstaltung der Friedrich-Naumann-Stiftung
07.05.2019	Altenholz	Vortrag an der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung Altenholz
14.05.2019	Berlin	Empfang anlässlich des 10-jährigen Bestehens der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter und der Veröffentlichung des Jahresberichts 2018
23.-24.05.2019	Bonn	Vortrag bei der Psychiatrie-Jahrestagung des Bundesverbands evangelische Behindertenhilfe
05.06.2019	Berlin	Anhörung als Sachverständiger im Menschenrechtsausschuss

11.06.2019	Hannover	Teilnahme am Arbeitskreis Menschenrechte der Aktion Psychisch Kranke e.V.
10.07.2019	Wiesbaden	Informationsgespräch mit der EVIM GmbH
21.-26.07.2019	Rom	Vortrag an der International Academy of Law and Mental Health
05.08.2019	Hannover	Teilnahme am Arbeitskreis Menschenrechte der Aktion Psychisch Kranke e.V.
24.09.2019	Berlin	Informationsgespräch mit der Monitoring-Stelle zur UN-Kinderrechtskonvention
24.-25.09.2019	Potsdam	Vortrag, Gesundheit Berlin-Brandenburg e.V.
18.10.2019	Bremen	Teilnahme am Fachausschuss Forensik der Deutschen Gesellschaft für soziale Psychiatrie
23.-25.10.2019	Zürich	Erfahrungsaustausch der deutschsprachigen NPMs
26.10.2019	Berlin	Vorstellung der Nationalen Stelle im Rahmen des Seminars „Gewalt in Gefängnissen hinterfragen“
28.-30.10.2019	Berlin	Teilnahme an der Jahrestagung 2019 der Aktion Psychisch Kranke e.V.
04.-06.11.2019	Straßburg	30. Jubiläum CPT
08.11.2019	Magdeburg	Anhörung im Ausschuss für Recht, Verfassung und Gleichstellung, Landtag von Sachsenanhalt
13.11.2019	Berlin	Vorstellung der Jahresberichte 2017 und 2018 im Menschenrechtsausschuss
14.11.2019	Bonn	Informationsgespräch mit der Generalzolldirektion
18.-19.11.2019	Sofia	Expert meeting anlässlich des Projekts “Working towards harmonized detention standards in the EU – the role of NPMs”
19.-20.11.2019	Berlin	Wissenschaftliche Jahrestagung des Deutschen Jugendinstituts
03.-04.12.2019	Nürnberg	Fachtagung „Sicherheit im Justizvollzug“
12.12.2019	Trier	Vorstellung der Nationalen Stelle im Rahmen der Fortbildungsveranstaltung der Deutschen Richterakademie