

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)

**zu der Unterrichtung durch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter
– Drucksachen 19/19680, 19/20213 Nr. 1.7 –**

Jahresbericht 2019

A. Problem

In der vorliegenden Unterrichtung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter werden verschiedene Einrichtungen im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte und der Gewährleistung einer menschenwürdigen Unterbringung beleuchtet. Dazu werden Standards für verschiedene Maßnahmen festgelegt. Gegenstand der Untersuchung sind Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, Justizvollzugsanstalten, Abschiebehaftanstalten, psychiatrischen Einrichtungen und Einrichtungen des Zolls. Schwerpunkte dieses Berichtes liegen auf psychiatrischen Kliniken und Einrichtungen des Zolls.

B. Lösung

Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen der AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

In Kenntnis der Unterrichtung durch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter auf Drucksache 19/19680 wolle der Deutsche Bundestag folgende Entschließung annehmen:

„Das Verbot von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ist Teil der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (VN-Antifolterkonvention - CAT) verpflichtet die Vertragsstaaten, jede Form von Folter zu unterbinden und strafrechtlich zu verfolgen. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen (OP-CAT) vom 18. Dezember 2002 erweitert die VN-Antifolterkonvention um einen zusätzlichen spezifisch präventiven Ansatz. Es sieht vor, den Schutz vor Folter und Misshandlung durch ein Besuchssystem zu steigern. Dies ist in Artikel 3 OP-CAT durch die Verpflichtung zur Errichtung nationaler Prventionsmechanismen, die die Arbeit des VN-Unterschiedsausschusses zur Verhütung von Folter ergänzen sollen, beschrieben.

Deutschland hat das Fakultativprotokoll am 4. Dezember 2008 ratifiziert. Die Bundesstelle zur Verhütung von Folter hat im Mai 2009 ihre Arbeit aufgenommen, die Länderkommission im September 2010. Beide Einrichtungen zusammen bilden als Nationale Stelle den deutschen Präventionsmechanismus zur Verhütung von Folter. Die Finanzierung der Nationalen Stelle wird zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln anteilig von den Ländern getragen. Da die Nationale Stelle aufgrund steigender Kosten im Bereich Personal und Miete im Jahr 2018 ihre Besuchsttigkeit erheblich einschränken musste und somit die Erfüllung des Mandats entsprechend der völkerrechtlichen Verpflichtung gefährdet war, wurde das Budget ab dem Haushaltsjahr 2020 unter Beteiligung des Bundes um 100.000 Euro auf insgesamt 640.000 Euro erhöht.

Hauptaufgabe der Nationalen Stelle ist es, Orte der Freiheitsentziehung aufzuspuren, auf Missstände aufmerksam zu machen und den Behörden Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Untergebrachten sowie 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 einer Behörde, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder werden kann. Hierzu zählen im Bereich des Bundes und der Länder insgesamt ca. 13.000 Einrichtungen. Im Zuständigkeitsbereich des Bundes sind dies alle Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr, der Bundespolizei und des Zolls. Zu-dem ist die Bundesstelle für die Beobachtung von Abschieungsmanahmen 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 jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Länderkommission. Hierzu gehören Justizvollzugsanstalten, die Dienststellen der Landespolizeien mit Gewahrsamsrumen, alle Gerichte mit Vorfhrzellen sowie Abschieungshafteinrichtungen, 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.

Den von der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter entwickelten Standards, die sie aus wiederkehrenden Empfehlungen ableitet und kontinuierlich weiterentwickelt, wurde im Jahresbericht 2019 ein umfangreicher Abschnitt gewidmet, was

auf die wachsende Expertise und die inzwischen über zehnjährige Praxis von Deutschlands nationalem Präventionsmechanismus zurückzuführen ist. Zu den Standards, die sich in dem Bericht auf die Themen Abschiebungen, Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam, Bundes- und Landespolizei, Zoll, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, Justizvollzug und psychiatrische Kliniken konzentrieren, zählen u. a. die Bereiche Achtung des Kindeswohls, Kommunikation, Information über Rechte, Kontakt zu Rechtsbeiständen, Beschwerdemöglichkeiten, Kameraüberwachung, Fixierungen, Einzelhaft, Größe von Hafträumen, Verpflegung, Vertraulichkeit von Gesprächen und Dokumentation von Zwangsmaßnahmen.

Anders als in den Vorjahren hat die Nationale Stelle im Besuchsjahr 2019 keinen thematischen Schwerpunkt festgesetzt. Bei ihren Besuchen legte sie allerdings einen besonderen Fokus auf psychiatrische Einrichtungen.

Im Berichtszeitraum besuchte sie 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.

Die Nationale Stelle hat im Nachgang zu ihren Besuchen folgende Empfehlungen gegeben: Absonderungen von Patienten sollen insbesondere hinsichtlich ihrer Dauer engmaschig überprüft werden, um möglichst früh eine Lockerung herbeizuführen. Krisenräume zur Absonderung sollen menschenwürdig, d.h. zumindest mit Tisch und Stuhl ausgestattet sein und über Tageslicht verfügen. Aus Sicherheitsgründen müssen Notrufknöpfe installiert sein. Psychiatrische Einrichtungen sollen ihren Patienten die Möglichkeit der anonymen Beschwerde gewährleisten, welche zentral erfasst und regelmäßig ausgewertet werden sollen. Die Einrichtungen sollen gewährleisten, dass sich die Patienten im Freien bewegen können. Vergitterte Außenbereiche ohne Sitzgelegenheit und Beschäftigungsmöglichkeit werden als menschenunwürdig bezeichnet. Um die Verhältnismäßigkeit von Fixierungen zu sichern, müssen diese umfassend, vollständig und nachvollziehbar dokumentiert werden. Überwachungskameras müssen so angebracht sein, dass der Toilettenbereich bis auf begründete Ausnahmen nicht oder nur verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird.

Auch Einrichtungen des Zolls besuchte die Nationale Stelle in verstärktem Ausmaß. Im Nachgang zu den sieben Besuchen von insgesamt fünf Zollfahndungsämtern fand im November 2019 ein Austausch der Nationalen Stelle und der Generalzolldirektion Bonn statt. 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.

Hinsichtlich der sieben im Berichtszeitraum beobachteten Abschiebungen hat die Nationale Stelle zwei positive Beispiele genannt, einmal das Austeilen von Spielzeug am Flughafen Berlin-Schönefeld sowie die Nutzung eines Bodyscanners zur Vermeidung körperlicher Durchsuchungen am Flughafen München. Abgesehen davon wurden zahlreiche Empfehlungen abgegeben, so zum Vermeiden von Zwangsmaßnahmen im Beisein von Kindern, unverhältnismäßig langen Abschiebemaßnahmen, Durchsuchung mit Entkleidung, Fesselung ohne entsprechende Dokumentation, Verwendung von metallenen oder Plastikfesseln, fehlender Auszahlung von Handgeld, fehlender Sprachmittlung und Abnahme von Mobiltelefonen. Ähnlich gestaltet sich das Verhältnis zwischen positiver Erfahrung und dem Erfordernis von Empfehlungen in den vier Einrichtungen zur Abschiebungshaft und des Ausreisegewahrsams, den sechs Alten- und Pflegeheimen, den zehn Polizeidienststellen, einer Jugendarrestanstalt, den zehn Justizvollzugsanstalten und den drei Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Der Jahresbericht 2019 gibt Auskunft über den Stand der Folterprävention weltweit. 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.

Der Deutsche Bundestag erkennt das umfassende Engagement der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter erneut ausdrücklich an und begrüßt die zeitnahen Umsetzungen vieler Empfehlungen durch die besuchten Stellen. Das Bestreben, die auf hohem Niveau befindliche Lage weiterhin zu verbessern, erkennt der Deutsche Bundestag ebenfalls an.

Da die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter eine präventive Funktion wahrnimmt, richten sich ihre Empfehlungen nicht nur direkt an die besuchten Einrichtungen. Deshalb unterstützt der Deutsche Bundestag auch zukünftig die Bemühungen der Nationalen Stelle, die Empfehlungen bundesweit noch stärker bekannt zu machen, damit sie bei Bedarf auch in weiteren Einrichtungen angewendet werden können.

Von großer Bedeutung war im Berichtszeitraum 2019 der Austausch mit Partnerorganisationen, insbesondere auf der Ebene des Europarats. 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. An dieser nahmen auch Mitglieder der Nationalen Stelle teil.

Im Jahr 2019 fand der jährlich stattfindende Austausch der Nationalen Präventionsmechanismen (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.

Der Deutsche Bundestag begrüßt die internationalen Aktivitäten der Nationalen Stelle, die dem Austausch mit Vertretern von NPMs anderer Länder im Berichtszeitraum galten sowie die Teilnahme an Konferenzen zu Fachthemen umfassten.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- ihr Engagement gegen und zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe mit Nachdruck im In- und Ausland fortzusetzen;
- die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter in ihrer Arbeit fortgesetzt zu unterstützen und vor dem Hintergrund des breiteren Aufgabenspektrums gemeinsam mit den Ländern sicherzustellen, dass die Nationale Stelle angemessen finanziell ausgestattet ist.“

Berlin, den 21. April 2021

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Gyde Jensen

Vorsitzende und Berichterstatterin

Sebastian Brehm
Berichterstatter

Dr. Lars Castellucci
Berichterstatter

Jürgen Braun
Berichterstatter

Zaklin Nastic
Berichterstatterin

Margarete Bause
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Sebastian Brehm, Dr. Lars Castellucci, Jürgen Braun, Gyde Jensen, Zaklin Nastic und Margarete Bause

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Unterrichtung durch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter (Jahresbericht 2019) auf Drucksache 19/19680 mit Überweisungsdrucksache 19/20213 Nr. 1.7 am 19. Juni 2020 an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe überwiesen. Außerdem hat er ihn zur Mitberatung an den Ausschuss für Inneres und Heimat und den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage/n

Der vorliegenden Unterrichtung liegt der Jahresbericht 2019 der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter zugrunde, die darin ihre Tätigkeit und den Hintergrund der von ihr etablierten, sich stetig weiterentwickelnden Standards darstellt. Im Berichtszeitraum habe die Nationale Stelle als Einrichtung für die Wahrnehmung menschenwürdiger Unterbringung und Behandlung im Freiheitsentzug 58 Einrichtungen - darunter unter anderem Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, Justizvollzugsanstalten und Abschiebehaftanstalten - besucht und sieben Abschiebungsmaßnahmen begleitet, um die Einhaltung der Standards zu untersuchen. Im Jahr 2019 lag der Fokus zusätzlich auf psychiatrischen Einrichtungen und bei Einrichtungen des Zolls. Die Besuche in psychiatrischen Kliniken betrafen vor allem die Voraussetzungen von Fixierungen. Positiv sei hervorzuheben, dass in einigen Einrichtungen auf einen Nachteinschluss verzichtet würde, die Räume mit sogenannte herausfordernde Möbeln ausgestattet seien, Telefonkabinen eingerichtet seien und sowohl ein Garten als auch Deeskalationstrainings angeboten würden. Konkrete Empfehlungen wurden im Bereich der Möglichkeiten zur Absonderung, von Beschwerden und zur Bewegung im Freien, bezüglich der Fesselung und Fixierung, der Privat- und Intimsphäre und der Vertraulichkeit von Gesprächen ausgesprochen. In den Einrichtungen des Zolls wurde insbesondere die Größe der Gewahrsamsräume positiv hervorgehoben. Jedoch wurde hinsichtlich deren Ausstattung, der Durchsuchung mit Entkleidung, der Fesselung, der Dokumentation des Gewahrsams, der Vertraulichkeit von Gesprächen und der Bewaffnung der Zollbeamten auch einige Empfehlungen benannt. Im Austausch mit anderen Stellen in Deutschland, Österreich und der Schweiz wurden vor allem migrationsrechtliche Freiheitsentzüge und Abschiebungen beleuchtet und verschiedene Standards zu Abschiebungen, Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam entwickelt. Darüber hinaus hat sich die Nationale Stelle in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter für die Überprüfung der Umsetzung der VN-Antifolterkonvention eingesetzt, was zu wichtigen Empfehlungen zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes im Freiheitsentzug geführt habe. Problematisch sei die Zusammenarbeit mit einigen der obersten Aufsichtsbehörden, da sie ihrer Verpflichtung, die Empfehlungen der Nationalen Stelle zu prüfen und bezüglich möglicher Umsetzungsmaßnahmen den Dialog zu suchen, nicht nachkämen, wodurch die Wirksamkeit der Arbeit der Nationalen Stelle beeinträchtigt werde. Die Nationale Stelle betont darüber hinaus die Notwendigkeit der Schaffung einer Rechtsgrundlage, um auch Berichte über Besuche in Einrichtungen privater Trägerschaften namentlich veröffentlichen zu dürfen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat in seiner 134. Sitzung am 21. April 2021 einvernehmlich beschlossen zu empfehlen, die Unterrichtung der Bundesregierung auf Drucksache 19/19680 zur Kenntnis zu nehmen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 143. Sitzung am 21. April 2021 einvernehmlich beschlossen zu empfehlen, die Unterrichtung der Bundesregierung auf Drucksache 19/19680 zur Kenntnis zu nehmen. Außerdem hat der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(17)144 anzunehmen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 79. Sitzung am 21. April 2021 die Beratungen über die Unterrichtung der Bundesregierung auf Drucksache 19/19680 aufgenommen und abgeschlossen. Der Ausschuss hat einvernehmlich beschlossen zu empfehlen, die Unterrichtung zur Kenntnis zu nehmen. Außerdem hat der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen zu empfehlen, den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(17)144 anzunehmen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte in der Debatte über den Entschließungsantrag, dass dieser die Wertschätzung gegenüber der Nationalen Stelle zum Ausdruck bringen solle. Positiv sei, dass es einen Mittelaufwuchs um 100.000 Euro für die Nationale Stelle gegeben habe, wodurch deren Arbeit nach eigener Auskunft erleichtert worden sei.

Die **Fraktion der SPD** merkte an, dass der Entschließungsantrag deutlich machen solle, wie sehr man die wichtige Arbeit der Nationalen Stelle anerkenne, und betonte, dass auch für die Zukunft die finanzielle Ausstattung gewährleistet werden müsse.

Die **Fraktion der FDP** stelle fest, dass Verbesserungswünsche, die bereits in der Vergangenheit geäußert worden seien und die zu einer Verbesserung der Arbeit der Nationalen Stelle führen könnten, in dem Entschließungsantrag nicht berücksichtigt würden. Deshalb enthalte sich die Fraktion.

Die **Fraktion DIE LINKE.** kritisierte, dass die Arbeit der Nationalen Stelle, die eine hohe Bedeutung habe, unterfinanziert sei. Den Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen lehne man deshalb ab.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wies darauf hin, dass die von den Koalitionsfraktionen geäußerte Wertschätzung in dem Entschließungsantrag nur schwach wahrzunehmen sei. Sollte es den Fraktionen damit ernst sein, müssten sie sich für eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der Nationalen Stelle einsetzen. Die Fraktion enthalte sich.

Berlin, den 21. April 2021

Sebastian Brehm
Berichtersteller

Dr. Lars Castellucci
Berichtersteller

Jürgen Braun
Berichtersteller

Gyde Jensen
Berichterstellerin

Zaklin Nastic
Berichterstellerin

Margarete Bause
Berichterstellerin

