

## **Unterrichtung**

**durch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter**

**Jahresbericht 2024**

---

*Zugeleitet mit Schreiben der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter vom 2. Juli 2025 gemäß Artikel 2 des Staatsvertrags zum Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in Verbindung mit Nummer 3 des Organisationserlasses des Bundesministeriums der Justiz.*

© 2025 Nationale Stelle zur Verhütung von Folter  
Alle Rechte vorbehalten  
Layout: webmelone.net  
Druck: Justizvollzugsanstalt Heimsheim

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

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

## VORWORT

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist Deutschlands Einrichtung für die Wahrung menschenwürdiger Unterbringung und Behandlung im Freiheitsentzug. Sie legt der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag, den Landesregierungen und den Länderparlamenten hiermit ihren jährlichen Tätigkeitsbericht vor. Dieser umfasst den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2024.

Im Berichtsjahr 2024 sah sich die Nationale Stelle erneut erheblichen strukturellen und finanziellen Herausforderungen ausgesetzt und war aufgrund der fehlenden finanziellen Mittel gezwungen, Besuche über eine Dauer von sechs Wochen aussetzen. Die in Aussicht gestellte unbedingt notwendige Budgetaufstockung erfolgte erst Ende November 2024 – zu spät, um eine kontinuierlich gesicherte Ausübung ihres Mandats zu gewährleisten. Gleichwohl besuchte die Nationale Stelle im Jahr 2024 insgesamt 49 Einrichtungen des Freiheitsentzugs und begleitete vier Abschiebungsmaßnahmen. Dabei stellte sie erneut schwerwiegende Missstände fest, darunter systematische Verstöße gegen menschenrechtliche Mindeststandards sowie Verletzungen der durch Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes garantierten Menschenwürde.

Der inhaltliche Fokus der Tätigkeit im Jahr 2024 lag auf drei zentralen Themenfeldern: der psychiatrischen Versorgung im Justizvollzug, der Beobachtung von Polizeieinsätzen – insbesondere im Kontext der Fußball-Europameisterschaft – sowie der Begleitung von Abschiebungen. Eine detaillierte Darstellung besonders schwerwiegender Missstände findet sich im Kapitel „Aktuelle Missstände“, während weitere Feststellungen in den einrichtungsspezifischen Abschnitten des Berichts dokumentiert sind. Dennoch ist bereits an dieser Stelle festzuhalten, dass auch im Jahr 2024 weiterhin schwerwiegende Mängel festgestellt worden sind, teilweise solche, die schon in den Jahren zuvor beanstandet worden waren. So wurden Personen in fensterlosen besonders gesicherten Hafträumen über Tage hinweg untergebracht – teils nackt und ohne die notwendigste Grundausrüstung. Gefangene mit psychischen

Auffälligkeiten waren teils über Wochen hinweg gänzlich isoliert. In mehreren Bundesländern kam es zudem zu Fixierungen am Boden unter Verwendung metallener Fesseln – in einzelnen Fällen ohne richterliche Genehmigung oder auf unzureichender gesetzlicher Grundlage. Im Bereich des Maßregelvollzugs herrscht in einer großen Anzahl an Einrichtungen weiterhin eine strukturelle Überbelegung. Dort untergebrachte Personen mussten aufgrund fehlender Betten teilweise auf einer am Boden liegenden Matratze schlafen. Auch bei beobachteten Abschiebungen wurden gravierende Defizite festgestellt: Familien mit minderjährigen Kindern wurden voneinander getrennt, nächtliche Abholungen stellten auch bei Abschiebungen von Kindern keine Ausnahme dar, und in einzelnen Fällen kam es zu problematischen Durchsuchungen mit Entkleidung.

Die in diesem Jahresbericht dokumentierten Beobachtungen unterstreichen eindrucksvoll den dringenden Handlungsbedarf der zuständigen Aufsichtsbehörden. Eine proaktive Umsetzung der Standards und Empfehlungen der Nationalen Stelle ist daher von umso größerer Bedeutung.

Zugleich verdeutlichen die Beobachtungen die dringende Notwendigkeit, der Nationalen Stelle dauerhaft die Mittel bereitzustellen, die sie für eine wirksame und nachhaltige Erfüllung ihres gesetzlich und völkerrechtlich verankerten Auftrags benötigt. Die im Jahr 2024 wiederholte Untätigkeit der Aufsichtsbehörden und das viel zu späte Reagieren auf die fehlenden Ressourcen der Nationalen Stelle verdeutlichen, dass sie in ihrer Aufgabenwahrnehmung unter den bestehenden Bedingungen erheblich eingeschränkt wird. Die geringe personelle und finanzielle Ausstattung lässt in Verbindung mit der Vielzahl von zu überwachenden Einrichtungen in Deutschland (ca. 13.000 Orte der Freiheitsentziehung) erkennen, dass dem wichtigen Aspekt einer solchen Generalprävention noch immer nicht genügend Rechnung getragen wird.

Um die Dringlichkeit und Tragweite der bestehenden Mängel sichtbar zu machen, wurde diesen ein gesondertes Kapitel in diesem Bericht gewidmet, das die dramatische Unterausstattung

sowie die hieraus resultierenden Einschränkungen der Arbeit der Nationalen Stelle eingehend aufzeigt.

**Rainer Dopp**

Staatssekretär a. D.

Vorsitzender der Länderkommission

**Ralph-Günther Adam**

Leitender Sozialdirektor a. D.

Leiter der Bundesstelle



# INHALT

|                                                                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter:<br/>strukturelle Mängel und dringender Handlungsbedarf.....</b> | <b>14</b> |
| <b>II Aktuelle Missstände .....</b>                                                                                 | <b>18</b> |
| <b>III Allgemeine Informationen über die Arbeit der Nationalen Stelle.....</b>                                      | <b>22</b> |
| 1 – Institutioneller Rahmen .....                                                                                   | 23        |
| 2 – Zuständigkeit .....                                                                                             | 23        |
| 3 – Befugnisse .....                                                                                                | 24        |
| 4 – Einzelanfragen .....                                                                                            | 24        |
| 5 – Folterprävention weltweit .....                                                                                 | 25        |
| 5.1 – Netzwerk deutschsprachiger NPM.....                                                                           | 25        |
| 5.2 – Internationaler Austausch.....                                                                                | 25        |
| <b>IV Justizvollzug .....</b>                                                                                       | <b>26</b> |
| 1 – Schwerpunktthema Psychiatrische Versorgung .....                                                                | 27        |
| 1.1 – Grundlegende stationäre psychiatrische Versorgungsstruktur .....                                              | 28        |
| 1.2 – Schwerpunktbezogene Feststellungen und Empfehlungen.....                                                      | 31        |
| 2 – Weitere Feststellungen und Empfehlungen im Bereich Justizvollzug .....                                          | 46        |
| 2.1 – Arrest .....                                                                                                  | 46        |
| 2.2 – Schutz der Privat- und Intimsphäre .....                                                                      | 47        |
| 3 – Erkenntnisse aus dem Besuch der JVA Augsburg-Gablingen .....                                                    | 50        |
| 3.1 – Unangekündigte Besuche .....                                                                                  | 50        |
| 3.2 – Prävention von Menschenrechtsverletzungen .....                                                               | 50        |
| <b>V Schwerpunktthema Beobachtung von Polizeieinsätzen.....</b>                                                     | <b>52</b> |
| 1 – Polizeiliches Handeln bei der Fußball-Europameisterschaft 2024 .....                                            | 53        |
| 1.1 – Einführung.....                                                                                               | 53        |
| 1.2 – Feststellungen und Empfehlungen .....                                                                         | 54        |
| 1.3 – Fazit.....                                                                                                    | 56        |
| 2 – Abschiebungen.....                                                                                              | 56        |
| 2.1 – Einführung .....                                                                                              | 56        |
| 2.2 – Besuchstätigkeit .....                                                                                        | 59        |
| 2.3 – Fazit .....                                                                                                   | 65        |

|                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>VI Sonstige Besuche.....</b>                                          | <b>66</b> |
| 1 – Abschiebungshaft.....                                                | 67        |
| 1.1 – Abstandsgebot.....                                                 | 67        |
| 1.2 – Außenkontakte.....                                                 | 68        |
| 1.3 – Mehrfachbelegung.....                                              | 69        |
| 1.4 – Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung.....                    | 69        |
| 2 – Bundes- und Landespolizei.....                                       | 69        |
| 2.1 – Ausstattung der Gewahrsamsräume.....                               | 70        |
| 2.2 – Bewegung im Freien.....                                            | 70        |
| 2.3 – Einsicht in den Toilettenbereich.....                              | 71        |
| 2.4 – Fesselung.....                                                     | 71        |
| 2.5 – Kameraüberwachung.....                                             | 71        |
| 3 – Bundeswehr.....                                                      | 72        |
| 3.1 – Einführung.....                                                    | 72        |
| 3.2 – Besuchstätigkeit.....                                              | 72        |
| 4 – Freiheitsentziehende Unterbringung von Kindern und Jugendlichen..... | 73        |
| 4.1 – Bewegung im Freien.....                                            | 73        |
| 4.2 – Beschwerdemanagement.....                                          | 73        |
| 4.3 – Gesetzliche Grundlagen für freiheitsentziehende Maßnahmen.....     | 74        |
| 4.4 – Fixierungen.....                                                   | 74        |
| 4.5 – Informationen über Rechte.....                                     | 75        |
| 5 – Maßregelvollzug.....                                                 | 75        |
| 5.1 – Einführung.....                                                    | 75        |
| 5.2 – Feststellungen und Empfehlungen.....                               | 76        |
| 6 – Stationäre Grenzkontrollen.....                                      | 85        |
| 6.1 – Einführung.....                                                    | 85        |
| 6.2 – Grenzpolizeiliche Kontrollpraxis der Bundespolizei.....            | 86        |
| 6.3 – Besuchstätigkeit.....                                              | 86        |
| 6.4 – Feststellungen und Empfehlungen.....                               | 87        |
| <b>VII Anhang.....</b>                                                   | <b>90</b> |
| 1 – Besuchübersicht 2024.....                                            | 91        |
| 2 – Stellungnahmen zu im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften.....    | 94        |
| 3 – Mitglieder der Bundesstelle.....                                     | 94        |
| 4 – Mitglieder der Länderkommission.....                                 | 94        |
| 5 – Mitarbeitende der Geschäftsstelle.....                               | 95        |
| 6 – Aktivitäten im Berichtszeitraum 2024.....                            | 95        |
| 7 – Beiträge der Nationalen Stelle im Berichtsjahr.....                  | 97        |

|                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>VIII Standards .....</b>                                                 | <b>98</b> |
| 1 – Abschiebungen .....                                                     | 99        |
| 1.1 – Abholungszeitpunkt .....                                              | 99        |
| 1.2 – Abschiebung aus der Strafhaft .....                                   | 99        |
| 1.3 – Abschiebung aus Bildungs-, Kranken- und Betreuungseinrichtungen ..... | 99        |
| 1.4 – Achtung des Kindeswohls .....                                         | 99        |
| 1.5 – Ärztliche Untersuchung und Flugreisetauglichkeitsbescheinigung .....  | 99        |
| 1.6 – Durchsuchung mit Entkleidung .....                                    | 99        |
| 1.7 – Fortbildung der Mitarbeitenden der Vollzugsbehörde .....              | 99        |
| 1.8 – Gepäck .....                                                          | 99        |
| 1.9 – Handgeld .....                                                        | 100       |
| 1.10 – Information über den Zeitpunkt der Abschiebung .....                 | 100       |
| 1.11 – Information über die Abschiebung .....                               | 100       |
| 1.12 – Kommunikation während der gesamten Abschiebung .....                 | 100       |
| 1.13 – Kontakt zu einem Rechtsbeistand .....                                | 100       |
| 1.14 – Rücksichtnahme auf vulnerable Personen .....                         | 100       |
| 1.15 – Telefonate mit Angehörigen .....                                     | 100       |
| 1.16 – Umgang mit Mobiltelefonen .....                                      | 100       |
| 1.17 – Verpflegung .....                                                    | 100       |
| 2 – Abschiebungshaft .....                                                  | 100       |
| 2.1 – Ärztliche Zugangsuntersuchung .....                                   | 100       |
| 2.2 – Außenkontakte .....                                                   | 101       |
| 2.3 – Beschäftigung und Freizeitgestaltung .....                            | 101       |
| 2.4 – Durchsuchung mit Entkleidung .....                                    | 101       |
| 2.5 – Einsicht in den Toilettenbereich .....                                | 101       |
| 2.6 – Fixierung .....                                                       | 101       |
| 2.7 – Kameraüberwachung .....                                               | 102       |
| 2.8 – Kleidung .....                                                        | 102       |
| 2.9 – Personal .....                                                        | 102       |
| 2.10 – Psychologische und psychiatrische Betreuung .....                    | 102       |
| 2.11 – Rechtsberatung .....                                                 | 102       |
| 2.12 – Rechtsgrundlage .....                                                | 102       |
| 2.13 – Respektvoller Umgang .....                                           | 102       |
| 2.14 – Unterbringung Minderjähriger .....                                   | 102       |
| 2.15 – Waffen im Gewahrsam .....                                            | 102       |
| 2.16 – Zugangsgespräch .....                                                | 102       |
| 3 – Bundes- und Landespolizei, Zoll .....                                   | 103       |
| 3.1 – Ausstattung und Zustand der Gewahrsamsräume .....                     | 103       |
| 3.2 – Belehrung .....                                                       | 103       |
| 3.3 – Dokumentation .....                                                   | 103       |
| 3.4 – Durchsuchung mit Entkleidung .....                                    | 104       |

|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.5 – Einsehbarkeit des Gewahrsams .....                                   | 104 |
| 3.6 – Einsicht in den Toilettenbereich .....                               | 104 |
| 3.7 – Fesselung .....                                                      | 104 |
| 3.8 – Fixierung .....                                                      | 104 |
| 3.9 – Größe von Gewahrsamsräumen .....                                     | 104 |
| 3.10 – Kameraüberwachung .....                                             | 104 |
| 3.11 – Mehrfachbelegung von Gewahrsamsräumen .....                         | 104 |
| 3.12 – Recht auf ärztliche Untersuchung .....                              | 105 |
| 3.12A – Medizinische Überwachung beim Ausscheiden von Drogenpäckchen ..... | 105 |
| 3.13 – Respektvoller Umgang .....                                          | 105 |
| 3.14 – Unabhängige Beschwerdestellen und Ermittlungsstellen .....          | 105 |
| 3.15 – Vertraulichkeit von Gesprächen .....                                | 105 |
| 3.16 – Waffen im Gewahrsam .....                                           | 105 |
| 4 – Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe .....                        | 105 |
| 4.1 – Beschwerdemöglichkeiten .....                                        | 105 |
| 4.2 – Bewegung im Freien .....                                             | 105 |
| 4.3 – Informationen über Rechte .....                                      | 105 |
| 4.4 – Kameraüberwachung .....                                              | 105 |
| 5 – Justizvollzug .....                                                    | 106 |
| 5.1 – Bekleidung im besonders gesicherten Haftraum .....                   | 106 |
| 5.2 – Durchsuchung mit Entkleidung .....                                   | 106 |
| 5.3 – Duschen .....                                                        | 106 |
| 5.4 – Einsicht in den Toilettenbereich .....                               | 106 |
| 5.5 – Einzelhaft .....                                                     | 106 |
| 5.6 – Fixierung .....                                                      | 106 |
| 5.7 – Größe von Hafträumen .....                                           | 107 |
| 5.8 – Kameraüberwachung .....                                              | 107 |
| 5.9 – Mehrfachbelegung von Hafträumen ohne abgetrennte Toilette .....      | 107 |
| 5.10 – Nutzung von Absonderungsräumen .....                                | 107 |
| 5.11 – Respektvoller Umgang .....                                          | 107 |
| 5.12 – Türspione und Sichtfenster .....                                    | 107 |
| 5.13 – Übersetzung bei ärztlichen Gesprächen .....                         | 107 |
| 5.14 – Umgang mit vertraulichen medizinischen Informationen .....          | 107 |
| 5.15 – Zustand von Hafträumen .....                                        | 108 |
| 6 – Psychiatrische Kliniken .....                                          | 108 |
| 6.1 – Absonderung .....                                                    | 108 |
| 6.2 – Bekleidung im Kriseninterventionsraum .....                          | 108 |
| 6.3 – Bewegung im Freien .....                                             | 108 |
| 6.4 – Dokumentation von Zwangsmaßnahmen .....                              | 108 |
| 6.5 – Durchsuchung mit Entkleidung .....                                   | 108 |
| 6.6 – Einsicht in den Toilettenbereich .....                               | 108 |

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.7 – Fixierung .....                                                       | 109 |
| 6.8 – Informationen über Rechte .....                                       | 109 |
| 6.9 – Kameraüberwachung.....                                                | 109 |
| 6.10 – Mehrfachbelegung von Patientenzimmern ohne abgetrennte Toilette..... | 109 |
| 6.11 – Respektvoller Umgang.....                                            | 109 |
| 6.12 – Türspione und Sichtfenster .....                                     | 109 |
| 6.13 – Vertraulichkeit von Gesprächen .....                                 | 109 |
| 7 – Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr.....                               | 109 |
| 7.1 – Ausstattung und Zustand der Arresträume .....                         | 109 |
| 7.2 – Belehrung .....                                                       | 110 |
| 7.3 – Besonders gesicherter Arrestraum .....                                | 110 |
| 7.4 – Dokumentation.....                                                    | 110 |
| 7.5 – Einsicht in den Toilettenbereich .....                                | 110 |
| 7.6 – Größe von Arresträumen .....                                          | 111 |
| 7.7 – Respektvoller Umgang .....                                            | 111 |
| 7.8 – Vollzugstauglichkeit .....                                            | 111 |



## VERZEICHNIS FACHSPEZIFISCHER ABKÜRZUNGEN

|        |                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abs.   | Absatz                                                                                                                                                                                                                                              |
| Art.   | Artikel                                                                                                                                                                                                                                             |
| Az.    | Aktenzeichen                                                                                                                                                                                                                                        |
| BMI    | Bundesministerium des Innern und für Heimat /<br>seit 06.05.2025 Bundesministerium des Innern                                                                                                                                                       |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht                                                                                                                                                                                                                            |
| CPT    | European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)                                   |
| EGMR   | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte                                                                                                                                                                                                         |
| EMRK   | Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten                                                                                                                                                                           |
| EU     | Europäische Union                                                                                                                                                                                                                                   |
| EuGH   | Gerichtshof der Europäischen Union                                                                                                                                                                                                                  |
| GeSa   | Gefangenensammelstelle                                                                                                                                                                                                                              |
| GG     | Grundgesetz                                                                                                                                                                                                                                         |
| GKS    | Grenzkontrollstation                                                                                                                                                                                                                                |
| JVA    | Justizvollzugsanstalt                                                                                                                                                                                                                               |
| JVK    | Justizvollzugskrankenhaus                                                                                                                                                                                                                           |
| NPM    | Nationaler Präventionsmechanismus                                                                                                                                                                                                                   |
| ODIHR  | OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights<br>(Menschenrechtsinstitution der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)                                                                                                |
| OPCAT  | Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe) |
| PBL    | Personenbegleiter Luft                                                                                                                                                                                                                              |

|      |                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rn.  | Randnummer                                                                                                                                                                                                                                            |
| SPT  | Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Unterausschuss der Vereinten Nationen zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe) |
| StGB | Strafgesetzbuch                                                                                                                                                                                                                                       |
| StPO | Strafprozessordnung                                                                                                                                                                                                                                   |
| UN   | United Nations (Vereinte Nationen)                                                                                                                                                                                                                    |

# I

## **Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter: strukturelle Mängel und dringender Handlungs- bedarf**

Seit ihrer Gründung steht die Nationale Stelle vor erheblichen Herausforderungen, die ihre Arbeitsfähigkeit und Wirksamkeit massiv einschränken. Deutschland hat sich vor mehr als 16 Jahren völkerrechtlich verpflichtet, einen funktionierenden Nationalen Präventionsmechanismus gegen Folter und unmenschliche Behandlung zu etablieren. Doch bis heute fehlt es an einer strukturellen und finanziellen Ausstattung, die diesem Anspruch gerecht wird.

### **Eine kritische finanzielle Lage – mit Ansage**

Von Beginn an wurde die Nationale Stelle mit minimalen Ressourcen ausgestattet. Die Mitglieder erhalten keine Entschädigung, sondern lediglich eine Erstattung der Reisekosten. Von einer Geschäftsstelle mit nur wenigen tarifbeschäftigten Mitarbeitenden<sup>1</sup> werden sie bei ihrer Arbeit unterstützt. Diese Minimalausstattung zeugt von einer unzureichenden Wertschätzung der anspruchsvollen Aufgabe und der engagierten Mitglieder – ebenso wie die zeitliche Verzögerung bei der Bereitstellung der nachgewiesenen finanziellen Bedarfe und der Umgang mit den Empfehlungen.

Lediglich durch den außerordentlichen Einsatz der Mitglieder und eine im Jahr 2024 gewählte, gegen haushaltsrechtliche Vorgaben verstoßende Vorgehensweise konnte ein vollständiger Arbeitsstillstand verhindert werden. Eine angemessene Wertschätzung der Tätigkeit könnte etwa auch durch eine Entschädigung der Mitglieder erfolgen, ähnlich wie dies z.B. bei ehrenamtlichen Richtern der Fall ist.

Die Situation spitzte sich 2024 erneut zu: Trotz wiederholter Warnungen, dass das bestehende Budget durch Tarifierhöhungen und steigende Kosten für Reisen und Unterkünfte nicht mehr ausreichen würde, blieb eine rechtzeitige Anpassung aus. Zusätzlich erhöhte das Land Hessen als Vermieter der Büroräume der Nationalen Stelle die Miete, was die finanzielle Lage weiter verschärfte. Die Mitglieder standen vor der schwierigen Entscheidung, entweder erhebliche finanzielle Risiken einzugehen oder die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands nicht mehr vollständig zu erfüllen. Sie entschieden sich für die Fortführung ihrer Arbeit – trotz aller Un-

sicherheiten. Erst Ende November 2024 wurden die dringend benötigten Mittel bewilligt.

Diese finanzielle Unsicherheit ist kein einmaliger Vorfall. Bereits 2018 arbeiteten die Mitglieder ohne gesicherte Finanzierung weiter und gingen in Vorlage, um dringend erforderliche Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs durchzuführen. Dass sich diese Situation 2024 wiederholte, zeigt ein beunruhigendes Muster struktureller Defizite.

### **Personelle Unterausstattung und Konsequenzen für die Prävention**

Neben der finanziellen Unsicherheit bleibt auch die personelle Ausstattung völlig unzureichend. Mit zehn ehrenamtlichen Mandatstragenden ist es schlichtweg nicht möglich, die rund 13.000 Einrichtungen des Freiheitsentzugs in Deutschland regelmäßig zu besuchen, um die Situation vor Ort zu prüfen.<sup>2</sup> Wichtige Folgebesuche, die sicherstellen sollen, dass Empfehlungen tatsächlich umgesetzt werden, können oft nicht erfolgen.

Für das Jahr 2025 wurde zwar eine Budgeterhöhung beschlossen, und ab 2026 soll eine dynamische Finanzierung greifen. Doch diese Maßnahmen können lediglich den derzeitigen Status quo absichern – eine grundlegende strukturelle Verbesserung bleibt aus. Im europäischen Vergleich bleibt Deutschland in diesem Bereich weiterhin deutlich zurück.<sup>3</sup>

### **Herausforderungen in der Umsetzung der Empfehlungen**

Ein weiteres zentrales Problem ist die oft unzureichende Umsetzung der Empfehlungen der Nationalen Stelle durch die Bundesländer. In vielen Fällen werden sachlich fundierte Maßnahmenvorschläge nicht weiterverfolgt oder sogar pauschal als „lebensfremd“ abgelehnt – selbst dann, wenn sie sich in anderen Einrichtungen bereits bewährt haben oder rechtlich verankert sind.

Besonders besorgniserregend ist, dass selbst auf Empfehlungen zu offensichtlichen men-

<sup>1</sup> 6 Stellen: 4,5 Wissenschaftliche Mitarbeitende und 1,5 in der Verwaltung.

<sup>2</sup> Artikel 19 lit. a OPCAT.

<sup>3</sup> Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags „Ausstattung und Kompetenzen der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter in Deutschland im Vergleich zu ähnlichen Einrichtungen in ausgewählten europäischen Staaten, die im Zuge des Fakultativprotokolls zur Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen (OPCAT) geschaffen wurden“, 2020, WD 2 - 3000 - 021/20, S. 16.

schenunwürdigen Zuständen nicht immer mit der notwendigen Konsequenz reagiert wird.

Beispiele dafür sind:

- In Bayern werden Gefangene weiterhin in durchsichtigen „Glaskäfigen“ untergebracht<sup>4</sup> – eine Praxis, die erhebliche menschenrechtliche Bedenken hervorruft.
- In Nordrhein-Westfalen werden Gefangene in besonders gesicherten Hafträumen mit weniger als fünf Quadratmetern Grundfläche und ohne Zugang zu Tageslicht<sup>5</sup> untergebracht – Bedingungen, die den Mindestanforderungen für eine menschenwürdige Unterbringung nicht gerecht werden.
- In Baden-Württemberg mussten betroffene Personen im Maßregelvollzug noch im Jahr 2023 ihre Notdurft in Steckbecken verrichten,<sup>6</sup> während sie von Kameras überwacht wurden – obwohl die Nationale Stelle diese Praxis bereits im Jahr 2022 scharf kritisiert hatte.<sup>7</sup>

Diese Beispiele zeigen, dass menschenrechtliche Mindeststandards in Einrichtungen des Freiheitsentzugs nicht flächendeckend gewährleistet sind.

### **Die JVA Augsburg-Gablingen: Ein Beispiel für ungenutztes Präventionspotential**

Die Missstände in der Justizvollzugsanstalt Augsburg-Gablingen (Bayern) verdeutlichen die Dringlichkeit frühzeitiger Reformen.

- Bereits 2016 stellte die Nationale Stelle in einer bayerischen Justizvollzugsanstalt fest, dass Gefangene im besonders gesicherten Haftraum unzureichend bekleidet waren.<sup>8</sup> Trotz dieser klaren Kritik blieb eine nachhaltige Veränderung aus.

- 2022 wurde in der JVA Bernau (Bayern) der Entzug von Matratzen in besonders gesicherten Hafträumen beanstandet.<sup>9</sup> Doch anstatt die Bedingungen flächendeckend zu verbessern, wurde die Empfehlung nicht konsequent umgesetzt.

Solche Fälle zeigen, dass vorhandene Präventionsmechanismen nicht die Wirkung entfalten können, die sie haben sollten – insbesondere, wenn empfohlene Maßnahmen nicht ernst genommen werden.

### **Deutschlands Verpflichtung zur Stärkung der Nationalen Stelle**

Deutschland hat sich international dazu verpflichtet, einen wirksamen Mechanismus zur Verhütung von Folter und unmenschlicher Behandlung zu gewährleisten. Die Realität zeigt jedoch, dass die Nationale Stelle mit ihrer bestehenden ehrenamtlichen Struktur bislang nicht die Voraussetzungen hat, um dieser Aufgabe gerecht zu werden.

Um diesen Missstand in der bisherigen Struktur zu beheben, sind folgende Maßnahmen dringend erforderlich:

1. Eine bedarfsgerechte finanzielle und personelle Ausstattung der Nationalen Stelle, um eine regelmäßige und wirksame Überprüfung im Sinne von Artikel 19 OPCAT aller Einrichtungen des Freiheitsentzugs zu gewährleisten.
2. Eine stärkere institutionelle Verankerung, die sicherstellt, dass Empfehlungen nicht nur dokumentiert, sondern auch konsequent umgesetzt werden.
3. Eine engere Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und der Nationalen Stelle, um menschenrechtliche Standards in der Praxis durchzusetzen und zu sichern.

Innerhalb der bisherigen ehrenamtlichen Struktur kann die völkerrechtliche Verpflichtung nur dann vollständig erfüllt werden, wenn sich die staatlichen Stellen aktiv an der Umsetzung der Empfehlungen beteiligen – bspw. durch die Einrichtung einer zuständigen Stelle mit entsprechender Entscheidungsbefugnis in den Regierungen, etwa in der Staatskanzlei oder im Parlament. Andernfalls wäre die Umstellung auf hauptamtliche Mitglieder unumgänglich.

<sup>4</sup> Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 11.09.2023 zum Bericht über den Besuch der JVA Bernau (2. Besuch), S. 1-3.

<sup>5</sup> Stellungnahme des Ministeriums der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 06.02.2023 zum Bericht über den Besuch der JVA Werl, S. 3.

<sup>6</sup> Bericht über den Besuch der Forensischen Psychiatrie Bad-Schussenried (Baden-Württemberg) am 19.10.2023.

<sup>7</sup> Besuchsberichte zu den Forensischen Psychiatrien Reichenau und Ravensburg im Jahr 2022.

<sup>8</sup> Siehe Bericht über den Besuch der JVA Passau (Bayern) am 02.03.2016.

<sup>9</sup> Siehe Bericht über den Besuch der JVA Bernau (2. Besuch) (Bayern) am 01.12.2022.

Die Nationale Stelle ist ein zentrales Instrument zur Wahrung der Menschenrechte in Deutschland. Damit sie ihre Aufgabe wirkungsvoll erfüllen kann, braucht sie politische Unterstützung, angemessene Ressourcen und eine klare Verpflichtung zur Umsetzung ihrer Empfehlungen. Deutschland kann es sich nicht leisten, auf diesem Gebiet hinter seinen eigenen menschenrechtlichen Ansprüchen zurückzubleiben.

## **II**

# **Aktuelle Missstände**

Trotz der dargestellten widrigen Umstände führte die Nationale Stelle im Jahr 2024 zahlreiche Besuche durch und dokumentierte dabei erneut schwerwiegende Missstände. Diese verdeutlichen nicht nur den akuten Handlungsbedarf durch die zuständigen Aufsichtsbehörden, sondern auch die unbedingte Notwendigkeit, der Nationalen Stelle die oben genannten Mittel und Ressourcen zur Verfügung zu stellen, die sie für eine effektive Wahrnehmung ihres Mandats benötigt.

### **Menschenunwürdige Unterbringung**

Aus der Dokumentation der besuchten Justizvollzugsanstalt Augsburg-Gablingen (**Bayern**) ging hervor, dass Gefangene teilweise über Tage hinweg rund um die Uhr nackt im besonders gesicherten Haftraum eingeschlossen waren – ohne Zugang zu natürlichem Licht. Zudem wurde ihnen die Matratze entzogen, sodass sie direkt auf dem Betonboden schlafen mussten. Erschwerend kam hinzu, dass weder eine Decke noch eine Kopfunterlage bereitgestellt wurde.

### **Absonderungen im Justizvollzug**

Auf der Sicherungsstation der Justizvollzugsanstalt Tegel (**Berlin**) wurden Gefangene – u.a. mit psychischen Auffälligkeiten und/oder Störungen – über Wochen und Monate hinweg in teils käfigartigen Hafträumen unter völliger Isolation von allen Mitgefangenen untergebracht.

In der Justizvollzugsanstalt Würzburg (**Bayern**) befand sich eine dort untergebrachte Person ganze 29 Tage im besonders gesicherten Haftraum. Dies wog umso schwerer vor dem Hintergrund, dass allein in der dortigen psychiatrischen Abteilung vom Anfang des Jahres 2023 bis zum Besuch im Juli 2024 insgesamt 435 Unterbringungen weiblicher und männlicher Gefangener in besonders gesicherten Hafträumen dokumentiert wurden.

### **Fixierungen am Boden mit Metallfesseln im Justizvollzug**

In den Justizvollzugsanstalten Stralsund und Waldeck (**Mecklenburg-Vorpommern**) erfolgten Fixierungen auf einer am Boden liegenden dünnen Matratze und unter Verwendung metallener Fesseln. Erschwerend kommt hinzu, dass im Strafvollzugsgesetz Mecklenburg-Vorpommern auch sieben Jahre nach dem Urteil des Bundes-

verfassungsgerichts vom 24. Juli 2018<sup>10</sup> weiterhin keine der verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen vorgeschrieben ist.

### **Massive Überbelegung**

Das besuchte Krankenhaus des Maßregelvollzugs **Berlin** war derart überbelegt, dass die dort untergebrachten Personen aufgrund fehlender Betten je nach Belegungsdruck auf Matratzen am Boden schlafen mussten und Kriseninterventionsräume regelmäßig über längere Zeiträume für Patientinnen und Patienten genutzt wurden, die keine besondere Sicherungsmaßnahme benötigten. Auch wurden Funktionsräume als Patientenzimmer genutzt, die in der Vielzahl weder über eine angemessene Ausstattung noch über eigene Toiletten verfügten.

### **Tagelange, rechtswidrige Fixierung**

In der Forensischen Psychiatrie Osnabrück (**Niedersachsen**) wurde eine Person über mehrere Tage hinweg fixiert, obwohl keine, den Mindestanforderungen des Bundesverfassungsgerichts entsprechende, richterliche Genehmigung vorlag.

### **Fixierungen im Polizeigewahrsam**

Bei Besuchen **nordrhein-westfälischer** Polizeipräsidien wurde festgestellt, dass Fixierungen dort generell auf einer am Boden liegenden Matratze erfolgten und unter Verwendung metallener Fesseln. Da die Mindestanforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 im Rahmen des Polizeigewahrsams nicht umsetzbar sind, fordert die Nationale Stelle seit dem Jahr 2015 die zuständigen Behörden regelmäßig dazu auf, auf Fixierungen im polizeilichen Bereich vollständig zu verzichten.

---

<sup>10</sup> 2 BvR 309/15.

### **Achtung des Kindeswohls**

Im Rahmen einer Abschiebung vom Flughafen Berlin/Brandenburg nach Chişinău (Republik Moldau) kam es in drei Fällen zu einer Trennung von Familien mit minderjährigen Kindern. In einem Fall wurden lediglich der Vater und eine 15-jährige Tochter abgeschoben, während die Mutter mit den beiden jüngeren Kindern im Alter von sechs und fünf Jahren zurückblieb. Dies erachtete die Nationale Stelle als besonders kritisch, da aus der Dokumentation hervorging, dass bei den betroffenen Kindern bereits vorab Anpassungsstörungen und Angstzustände bescheinigt worden waren.



# III

## Allgemeine Informationen über die Arbeit der Nationalen Stelle

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

## 1 – Institutioneller Rahmen

Das Ziel der Verhütung von Folter und Misshandlung ist im OPCAT niedergelegt, welches die Antifolterkonvention der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1984 durch einen präventiven Ansatz ergänzt. Zu Beginn des Jahres 2025 hatten es 105 Staaten unterzeichnet und 94 Staaten ratifiziert.<sup>11</sup>

Artikel 3 OPCAT 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 79 Vertragsparteien nachgekommen.<sup>12</sup>

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

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

Die Mitglieder der Bundesstelle werden vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Einvernehmen mit dem Bundes-

ministerium des Innern und dem Bundesministerium der Verteidigung, die der Länderkommission von der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister ernannt.<sup>13</sup> Die Mitglieder unterstehen keiner Fach- oder Rechtsaufsicht und sind in ihrer Amtsführung weisungsunabhängig. Sie sind ehrenamtlich tätig. Eine vorzeitige Abberufung kann nur unter den strengen Voraussetzungen der §§ 21 und 24 des Deutschen Richtergesetzes erfolgen. Die hauptamtliche Geschäftsstelle hat ihren Sitz in Wiesbaden und ist organisatorisch der Kriminologischen Zentralstelle e. V. angegliedert.

## 2 – Zuständigkeit

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

Hierzu zählen im Zuständigkeitsbereich des Bundes alle Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr, der Bundespolizei und des Zolls, aber auch die Begleitung der zwangsweisen Durchführung von Abschiebungsmaßnahmen. Im Jahr 2024 wurden 16.991 Personen auf dem Luftweg aus Deutschland abgeschoben.<sup>14</sup>

Die weit überwiegende Zahl der Einrichtungen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Länderkommission. Hierzu gehören Justizvollzugsanstalten, Dienststellen der Landespolizeien, alle Gerichte mit Vorführzellen sowie Abschiebungshafteinrichtungen, Psychiatrische Kliniken, Ein-

<sup>11</sup> URL: <https://indicators.ohchr.org/> (abgerufen am 21.02.2025).

<sup>12</sup> URL: <https://www.apt.ch/knowledge-hub/opcat> (abgerufen am 21.02.2025).

<sup>13</sup> Organisationserlass des Bundesministeriums der Justiz vom 20.11.2008 (Bundesanzeiger Nr. 182, S. 4277); Staatsvertrag über die Einrichtung eines nationalen Mechanismus aller Länder nach Art. 3 des Fakultativprotokolls vom 18.12.2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 25.06.2009 (u.a. abgedruckt in GBl. BW vom 07.12.2009, S. 681).

<sup>14</sup> Deutscher Bundestag, 11.02.2025, Drucksache 20/14946.

richtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit geschlossenen Plätzen und Heime für Menschen mit Behinderung. Orte der Freiheitsentziehung in diesem Sinne sind auch alle Alten- und Pflegeheime, in denen freiheitsentziehende Maßnahmen durchgeführt werden oder durchgeführt werden können.

Darüber hinaus soll die Nationale Stelle Stellungnahmen zu bestehenden und im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften unterbreiten (Artikel 19 lit. c OPCAT). Im Berichtsjahr 2024 hat sie zu fünf im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften Stellung genommen und sich auf diese Weise an nationalen Gesetzgebungsverfahren beteiligt.<sup>15</sup>

### 3 – Befugnisse

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

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

Nach Artikel 21 Abs. 1 OPCAT dürfen Personen, die der Nationalen Stelle Auskünfte erteilen, keinerlei Nachteilen oder Bestrafungen ausgesetzt werden. Sowohl die Mitglieder als auch die Mitarbeitenden der Geschäftsstelle sind verpflichtet, die Vertraulichkeit von Informationen, die ihnen im Rahmen ihrer Aufgaben bekannt werden, auch über die Dauer ihrer Amtszeit hinaus zu wahren.

### 4 – Einzelanfragen

Im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2024 wurden 141 Einzelanfragen (Erstanfragen) an die Nationale Stelle gerichtet. Es handelte sich hauptsächlich um Eingaben aus Justizvollzugsanstalten und Forensischen Kliniken aus allen Bundesländern. Gehäuft erreichten die Nationale Stelle im Berichtsjahr Beschwerden aus **Bayern** und **Nordrhein-Westfalen**, welche die Unterbringungssituation und die medizinische Versorgung betrafen.

Die Nationale Stelle erreichen auch immer wieder Beschwerden von Angehörigen und anderen Personen, die sich nicht in einer Einrichtung befinden, in der freiheitsentziehende Maßnahmen durchgeführt werden. Da die Nationale Stelle keine Ombudseinrichtung ist, hat sie grundsätzlich keine Befugnis, Beschwerden von Einzelpersonen direkt nachzugehen oder diesen abzuhelpfen, den Anfragenden können jedoch die Adressen von geeigneten Anlauf- oder Beschwerdestellen genannt werden, sofern diese bestehen.

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

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

<sup>15</sup> Die Stellungnahmen der Nationalen Stelle sind auf ihrer Website veröffentlicht: <https://www.nationale-stelle.de/aktuelles/stellungnahmen-zu-gesetzentwurfen.html>.

## 5 – Folterprävention weltweit

Auch im Jahr 2024 waren der Austausch mit Partnerorganisationen und die Beteiligung an internationalen Veranstaltungen von großer Bedeutung.

### 5.1 – Netzwerk deutschsprachiger NPM

Seit 2014 ist die Nationale Stelle Teil des Netzwerks deutschsprachiger NPM (Deutschland, Österreich, Schweiz, Luxemburg und Lichtenstein). Im Berichtsjahr organisierte sie turnusgemäß den jährlichen Erfahrungsaustausch zwischen NPM im deutschsprachigen Raum, der am 14. und 15. November 2024 in Berlin in den Räumlichkeiten des Bundesministeriums der Justiz stattfand. Gemeinsam mit den Vertreterinnen und Vertretern des NPM Luxemburg (Ombudsman du Grand-Duché de Luxembourg), der österreichischen Volksanwaltschaft und der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter der Schweiz befasste sie sich u.a. mit den Herausforderungen, die mit Großveranstaltungen wie der Fußballeuropameisterschaft einhergehen, und der Frage, auf welche Weise die in diesem Zusammenhang erfolgende Polizeiarbeit wirksam von den NPM überprüft werden kann. Auch der zukünftige Umgang mit der EU-Screening-Verordnung 2024/1356 und der damit verbundenen Einrichtung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus wurde thematisiert.

### 5.2 – Internationaler Austausch

Im Rahmen des vom SPT organisierten Webinars im November 2024 erhielten die NPM die Möglichkeit, sich zur Frage ihrer Unabhängigkeit auszutauschen.

Zudem nahm die Nationale Stelle an drei Veranstaltungen im Rahmen des Europäischen NPM-Forums<sup>16</sup> in Straßburg teil, die vom Europarat mit Unterstützung der Europäischen Union ausgerichtet wurden. Im März 2024 lag der Fokus auf der Rechtsprechung des EGMR betreffend unfreiwillige Unterbringung und Behandlung aufgrund psychischer Störungen. Der Schwerpunkt der Konferenz im Juni 2024 lag in der Rolle der NPM bei der Feststellung von Menschenrechtsverletzungen an Orten der Freiheitsentziehung,

an denen Personen, die noch nicht verurteilt sind, untergebracht werden (u.a. in Untersuchungshaft und im Polizeigewahrsam). Im September 2024 wurde der Schutz der Gesundheitsbedingungen von Personen mit Suchtabhängigkeit, denen die Freiheit entzogen ist, thematisiert. Hierbei wurden die spezifischen Herausforderungen und Mängel im europäischen Justizvollzug beleuchtet. Herausgearbeitet wurde insbesondere die dringende Notwendigkeit, (gesetzliche) Schutzmaßnahmen weiterzuentwickeln.

Bei dem durch die Menschenrechtsinstitution der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (ODIHR) organisierten regionalen Treffen für NPM in Warschau (2.-3. Juli 2024) wurden die im Umgang mit ‚radikalisierten Menschen im Strafvollzug‘ auftretenden Herausforderungen diskutiert.

<sup>16</sup> <https://www.coe.int/en/web/implementation/european-npm-forum>.

# IV

## Justizvollzug

## I – Schwerpunktthema Psychiatriische Versorgung

Nach dem Abschluss des Schwerpunkts der vergangenen Jahre, der auf den Einrichtungen des Maßregelvollzugs lag, hat die Länderkommission für die Jahre 2024 und 2025 ein neues zentrales Thema gewählt: die psychiatrische Versorgung im deutschen Justizvollzug.

Bei den Besuchen der Nationalen Stelle wird ihr regelmäßig von der steigenden Zahl Gefangener mit psychischen Auffälligkeiten<sup>17</sup> und/oder mit psychischen Störungen<sup>18</sup> berichtet. Dies zeigt sich u.a. in der zunehmenden Anwendung von besonderen Sicherungsmaßnahmen wie Absonderungen oder Fixierungen – teils über längere Zeiträume –, die häufig als Reaktion auf psychische Auffälligkeiten von Gefangenen erfolgen. Auch geht diese Entwicklung oftmals mit einer erheblichen Überforderung des Personals einher, da viele Anstalten weder über ausreichend qualifiziertes Fachpersonal noch über geeignete infrastrukturelle Ressourcen verfügen, um diese Herausforderungen angemessen zu bewältigen.

Die Nationale Stelle betrachtet die Gewährleistung einer angemessenen und fachgerechten psychiatrischen Versorgung als einen wesentlichen Bestandteil einer menschenwürdigen Behandlung und als grundlegende Voraussetzung für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit.<sup>19</sup> Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Gefangene einen Anspruch auf Heilbehandlung besitzen. So ist nach Artikel 56 Abs. 1 StVollzG „für die körperliche und geistige Gesundheit des Gefangenen [...] zu sorgen“.

Die zuständigen Aufsichtsbehörden tragen die Verantwortung, eine umfassende Gesundheitsversorgung sicherzustellen, die den besonderen Bedürfnissen von Gefangenen Rechnung trägt. Dies schließt den Zugang zu qualifizierter psychiatrischer Unterstützung ein, mit den Zielen

Leidensdruck zu mindern, schweren Krankheitsverläufen vorzubeugen und potenziell unmenschliche oder erniedrigende Behandlung zu verhindern.

Gleichwohl besteht die Vermutung, dass Gefangene – trotz eines gegebenen Behandlungsbedarfs – keine adäquate psychiatrische oder psychotherapeutische Versorgung erhalten. Im Rahmen der Besuche im Jahr 2025 soll dieser Vermutung verstärkt nachgegangen werden, um mögliche Versorgungslücken systematisch zu erfassen.

Der Fokus der Besuche der Nationalen Stelle lag im Jahr 2024 auf Justizvollzugskrankenhäusern und Justizvollzugsanstalten mit psychiatrischen Abteilungen. Darüber hinaus wurden Justizvollzugsanstalten ohne spezialisierte psychiatrische Abteilungen besucht, um die Unterschiede zu Einrichtungen mit entsprechenden Abteilungen detaillierter analysieren zu können.

Insgesamt besuchte die Nationale Stelle 20 Einrichtungen des Justizvollzugs:<sup>20</sup>

- Vier Justizvollzugskrankenhäuser in **Baden-Württemberg, Berlin, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen**.<sup>21</sup>
- Die JVA Kassel I mit Zentralkrankenhaus (**Hessen**) sowie die Krankenabteilung in der JVA Brandenburg an der Havel (**Brandenburg**).<sup>22</sup>
- Die JVA Stuttgart mit einer psychiatrischen Station in der Krankenabteilung (**Baden-Württemberg**).
- Drei Justizvollzugsanstalten mit eigener psychiatrischer Abteilung in **Bayern, Berlin und Schleswig-Holstein**.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Psychische Auffälligkeiten sind in der Regel ein breit gefasster Begriff, der sich auf ungewöhnliche Verhaltens- und Denkweisen bezieht; sie können Hinweise auf eine beginnende krankhafte Entwicklung sein, haben in sich allein keinen Krankheitswert.

<sup>18</sup> Psychische Störungen hingegen sind klar abgegrenzte, diagnostisch definierte Krankheitsbilder, die mit spezifischen Symptomen, anhaltendem Leidensdruck und Beeinträchtigungen einhergehen. Vgl. Kapitel V „Psychische und Verhaltensstörungen“ des ICD-10-GM Version 2025, Link: <https://klassifikationen.bfarm.de/icd-10-gm/kode-suche/htmlgm2025/chapter-v.htm>

<sup>19</sup> Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG.

<sup>20</sup> Eine umfassende Beschreibung der einzelnen Anstalten mit den jeweiligen positiven Beispielen, Feststellungen und Empfehlungen findet sich in den einrichtungsspezifischen Besuchsberichten, die auf der Website der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter zu finden sind (<https://www.nationale-stelle.de/besuche/laenderkommission/2024.html>).

<sup>21</sup> Es handelt sich hierbei um die Justizvollzugskrankenhäuser Hohenasperg (BW), Plötzensee (BE), Lingen (NI) und Fröndenberg (NW).

<sup>22</sup> Aufgrund ihrer ähnlichen Struktur und Funktionen (Zuständigkeit für alle Gefangenen ihres jeweiligen Bundeslandes) werden diese im folgenden Text als Justizvollzugsanstalt mit Justizvollzugskrankenhaus behandelt.

<sup>23</sup> Es handelt sich hierbei um die Justizvollzugsanstalten Würzburg (BY), Tegel (BE) und Neumünster (SH).

- Zehn Justizvollzugsanstalten ohne spezielle psychiatrische Abteilungen in **Bayern, Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt** sowie **Thüringen**.<sup>24</sup>

Bei den Besuchen der Justizvollzugskrankenhäuser Plötzensee (**Berlin**) und Fröndenberg (**Nordrhein-Westfalen**), der Justizvollzugsanstalten mit Krankenhaus Brandenburg an der Havel (**Brandenburg**) und Kassel I (**Hessen**) sowie der Justizvollzugsanstalten Würzburg (**Bayern**), Augsburg-Gablingen (**Bayern**), Stuttgart (**Baden-Württemberg**), Tegel (**Berlin**), Burg (**Sachsen-Anhalt**) und Neumünster (**Schleswig-Holstein**) handelte es sich um erneute bzw. Folgebesuche. Diese dienten auch der Überprüfung, inwieweit frühere Empfehlungen umgesetzt worden sind.

Im Folgenden wird eine Übersicht zu den Erkenntnissen im Bereich der psychiatrischen Versorgung in den im Jahr 2024 besuchten Einrichtungen des Justizvollzugs gegeben. Dabei werden sowohl ein allgemeiner Überblick über die psychiatrische Versorgungsstruktur als auch spezifische positive und negative Feststellungen zur psychiatrischen Versorgung aufgezeigt, die die Nationale Stelle im Rahmen ihrer Besuche gewinnen konnte.

### 1.1 – Grundlegende stationäre psychiatrische Versorgungsstruktur

Vor Beginn ihrer Besuchstätigkeit im Rahmen des Themenschwerpunkts führte die Nationale Stelle Anfang des Jahres 2024 eine Abfrage bei den zuständigen Aufsichtsbehörden aller Bundesländer durch. Ziel dieser Abfrage war es, zu ermitteln, welche Einrichtungen des Justizvollzugs in den jeweiligen Bundesländern über spezialisierte stationäre psychiatrische Behandlungsabteilungen verfügen.

Als Ergebnis dieser Abfrage wurden Unterschiede und Gemeinsamkeiten unter den Bundesländern ersichtlich, die sich im Laufe der Besuche der o.g. Einrichtungen verdeutlichten.

Die Bundesländer **Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz**

und **Sachsen** verfügen jeweils über ein Justizvollzugskrankenhaus. In diesen gibt es psychiatrische Abteilungen, in denen erwachsene sowie zum Teil<sup>25</sup> auch junge<sup>26</sup> weibliche und männliche Gefangene stationär behandelt werden können.<sup>27</sup> Zusätzlich unterhalten die Bundesländer **Baden-Württemberg, Berlin** und **Niedersachsen** auch Justizvollzugsanstalten mit eigenen Abteilungen für die stationäre psychiatrische Versorgung von Gefangenen.

Die Bundesländer **Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt** und **Thüringen** verfügen weder über ein Justizvollzugskrankenhaus noch über eine Anstalt mit psychiatrischer Abteilung. Aus diesem Grund besitzen sie u.a. Kooperationsvereinbarungen sowohl mit öffentlichen Krankenhäusern oder Einrichtungen des Maßregelvollzugs als auch mit Justizvollzugskrankenhäusern anderer Bundesländer,<sup>28</sup> um Gefangene mit psychischen Auffälligkeiten und/oder Störungen aus ihrem Bundesland stationär behandeln zu können.

Andere Bundesländer, wie **Bayern** oder **Schleswig-Holstein**, unterhalten zwar kein Justizvollzugskrankenhaus für die stationäre Behandlung, verfügen jedoch über mehrere Justizvollzugsanstalten mit psychiatrischen Abteilungen. Diese Abteilungen bieten stationäre sowie teilstationäre psychiatrische Behandlungen für betroffene Gefangene des jeweiligen Bundeslands an.

Nach ersten Erkenntnissen der Nationalen Stelle wird jedoch nur ein Teil der Gefangenen mit psychischen Auffälligkeiten und/oder Störungen in Justizvollzugskrankenhäusern oder in Justizvollzugsanstalten mit psychiatrischen Abteilungen behandelt. Ein weiterer Teil der betrof-

<sup>25</sup> Im besuchten JVK Lingen (Niedersachsen) werden keine jungen Gefangenen auf der psychiatrischen Abteilung behandelt; deren Behandlung erfolgt auf der psychiatrischen Abteilung der Jugendanstalt Hameln (Niedersachsen).

<sup>26</sup> Die Terminologie schließt hier Jugendliche, Heranwachsende und diejenigen jungen Erwachsenen ein, die im Jugendstrafvollzug untergebracht sind.

<sup>27</sup> Das Zentralkrankenhaus der JVA Kassel I (Hessen) verfügt nicht über eine psychiatrische Abteilung im gesetzlichen Sinne, sondern über eine sog. Station für verhaltensauffällige Gefangene, auf der allerdings überwiegend Gefangene mit psychiatrischen Erkrankungen untergebracht sind.

<sup>28</sup> Bspw. besitzt das Land Thüringen eine Kooperationsvereinbarung mit dem Justizvollzugskrankenhaus Leipzig (Sachsen) oder das Land Bremen mit dem Justizvollzugskrankenhaus Lingen (Niedersachsen).

<sup>24</sup> Es handelt sich hierbei um die Justizvollzugsanstalten Augsburg-Gablingen, München, Hof (BY), Rottenburg am Neckar (BW), Bremen (HB), Stralsund, Waldeck (MV), Meppen (NI), Burg (ST) und Hohenleuben (TH).

fenen Gefangenen wird innerhalb der jeweiligen Justizvollzugsanstalten durch das dortige psychologische Personal oder – sofern vorhanden – durch das psychiatrische bzw. das konsiliarpsychiatrische Fachpersonal betreut.<sup>29</sup>

Die Besuche der Nationalen Stelle haben zudem Gegebenheiten aufgezeigt, die darauf hindeuten, dass Gefangene mit psychischen Auffälligkeiten und/oder mit psychischen Störungen nur unzureichende, teilweise nicht angemessene oder in einigen Fällen gar keine psychiatrische Behandlung erhalten.

Die folgenden strukturellen Herausforderungen sind bei dem Zugang zu psychiatrischer Versorgung zu bedenken.

#### 1.1.1 – Kooperationen und Verwaltungsvereinbarungen mit externen Einrichtungen

Es ist jederzeit eine adäquate medizinische Versorgung der Gefangenen sicherzustellen. Dies kann u.a. in Zusammenarbeit mit externen Einrichtungen erfolgen.

- + Die psychiatrischen Stationen der besuchten Justizvollzugskrankenhäuser Fröndenberg (**Nordrhein-Westfalen**), Brandenburg a. H. (**Brandenburg**) sowie die psychiatrische Tagesklinik der JVA Neumünster (**Schleswig-Holstein**) besitzen Kooperationsverträge mit externen Einrichtungen und Trägern der Psychiatrie, welche mehrheitlich das psychiatrische Fachpersonal ihrer Behandlungsteams stellt.
- + Im JVK Brandenburg a. H. (**Brandenburg**) beträgt die durchschnittliche Wartezeit, bis Gefangene aufgenommen werden können, je nach Krankheitsbild und Kapazität, zwischen 0 und 10 Tagen.

Die im Jahr 2024 besuchten Justizvollzugsanstalten ohne psychiatrische Abteilungen verfügten mehrheitlich nicht über vergleichbare Kooperationsverträge. Stattdessen waren sie bei der Behandlung von Gefangenen mit psychischen Auffälligkeiten und/oder psychischen Störungen auf das psychologische – und teilweise

konsiliarpsychiatrische – Personal angewiesen. In Fällen, die eine stationäre Behandlung erforderten, sahen die Versorgungskonzepte dieser Anstalten zumeist eine Verlegung in das zuständige Justizvollzugskrankenhaus, eine Anstalt mit psychiatrischer Abteilung oder, wie im Fall der Justizvollzugsanstalten Stralsund und Waldeck (**Mecklenburg-Vorpommern**), in eine Einrichtung der Allgemeinen oder Forensischen Psychiatrie vor.

Dabei wurde festgestellt, dass die Umsetzung dieser Konzepte von Justizvollzugsanstalt zu Justizvollzugsanstalt stark variierte und teilweise erhebliche Schwierigkeiten hinsichtlich der Verlegungszeit aufwies:

- JVA Stuttgart (**Baden-Württemberg**): Bis zur Aufnahme in die psychiatrische Abteilung wird durchschnittlich von einer Wartezeit zwischen acht und zwölf Wochen ausgegangen.
- JVA München (**Bayern**): Die psychiatrische Abteilung der zuständigen JVA Straubing ist häufig so stark ausgelastet, dass kaum Kapazitäten für die Aufnahme weiterer Gefangener verfügbar sind.
- JVA Tegel (**Berlin**): Gefangene mit auffälligem psychischen Verhalten und/oder psychiatrischen Störungen werden über Wochen und Monate hinweg auf der Sicherungsstation B1 isoliert. Die **Berliner** Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz erklärte gegenüber der Nationalen Stelle, dass grundsätzlich u.a. eine ambulante oder stationäre psychiatrische Behandlung im JVK Plötzensee möglich sei.<sup>30</sup> Die zentrale Frage, warum dennoch psychisch auffällige Gefangene über lange Zeiträume – teils unter menschenunwürdigen Bedingungen – auf der Sicherungsstation der JVA Tegel verbleiben und Verlegungen in geeignete stationäre Einrichtungen offenbar ausblieben oder erst nach erheblicher Verzögerung erfolgten, blieb unbeantwortet.
- Justizvollzugsanstalten Stralsund und Waldeck (**Mecklenburg-Vorpommern**): Es stehen für die stationäre psychiatrische Behandlung von Gefangenen insgesamt drei

<sup>29</sup> Zudem besteht in einigen Bundesländern die (zusätzliche) Möglichkeit einer psychiatrischen Behandlung über Telemedizin.

<sup>30</sup> Stellungnahme der Berliner Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz zu dem Bericht über den Besuch der JVA Tegel am 28.08.2024.

Betten in den Forensischen Psychiatrien des Bundeslandes zur Verfügung. Diese Kapazitäten können jedoch nur dann genutzt werden, wenn der hohe Belegungsdruck in den Forensischen Kliniken dies zulässt, d.h. keine Notwendigkeit für die Unterbringung von Maßregelvollzugspatienten besteht. In Gesprächen mit Bediensteten und Fachpersonal der besuchten Justizvollzugsanstalten wurde deutlich, dass die in den Forensischen Psychiatrien vorhandenen Betten trotz dieser Kooperation den tatsächlichen Bedarf der beiden Anstalten nicht ausreichend decken können.<sup>31</sup>

- JVA Burg (**Sachsen-Anhalt**): Auch hier ist die Kapazität im zuständigen JVK Leipzig (**Sachsen**) mit insgesamt drei psychiatrischen Betten für den Justizvollzug **Sachsen-Anhalts** begrenzt.
- JVA Hohenleuben (**Thüringen**): Für den Justizvollzug **Thüringens** stehen im zuständigen JVK Leipzig (**Sachsen**) fünf Betten für psychiatrische Fälle zur Verfügung. Aufgrund häufiger Vollbelegung des JVK, insbesondere im psychiatrischen Bereich, kommt es regelmäßig zu längeren Wartezeiten vor einer Verlegung.

Auch insgesamt ist zu beachten, dass nahezu alle besuchten Justizvollzugskrankenhäuser Wartelisten führen, wobei die durchschnittliche Dauer der Wartezeit stark variiert:

- Im JVK Hohenasperg (**Baden-Württemberg**) variiert die Dauer der Wartezeit je nach Schwere der Erkrankung zwischen wenigen Tagen und Wochen.
- Im JVK Plötzensee (**Berlin**) liegt sie in der Regel zwischen ein bis zwei Wochen.
- Im JVK Brandenburg a. H. (**Brandenburg**) beträgt sie meist wenige Tage.
- Im JVK Kassel (**Hessen**) beträgt die durchschnittliche Wartezeit für die Aufnahme auf der Station für verhaltensauffällige Gefangene zwei Wochen.
- Im JVK Lingen (**Niedersachsen**) sind mit-

unter Aufnahmen innerhalb von ein bis zwei Tagen möglich. In anderen Fällen – insbesondere, wenn der einzige videoüberwachte Haftraum auf der psychiatrischen Station belegt ist – kann sich die Wartezeit über mehrere Wochen erstrecken.

- Im JVK Fröndenberg (**Nordrhein-Westfalen**) beträgt die Wartezeit auf den psychiatrischen Stationen im Durchschnitt ein bis drei Monate.

Ausgehend von ihren im Jahr 2024 durchgeführten Besuchen gelangt die Nationale Stelle zu dem Ergebnis, dass die bestehenden Kapazitäten für die stationäre psychiatrische Behandlung von Gefangenen nicht ausreichen, um dem tatsächlichen Bedarf gerecht zu werden. Während einige Anstalten erfolgreich mit externen psychiatrischen Einrichtungen kooperieren, sind andere aufgrund fehlender Kapazitäten und Schwierigkeiten hinsichtlich der Verlegung in Justizvollzugskrankenhäuser oder Justizvollzugsanstalten mit spezialisierten Abteilungen stark eingeschränkt.

Der Mangel an zeitnaher therapeutischer Behandlung im Justizvollzug wiegt besonders schwer, da die Haftbedingungen eine zusätzliche psychische Belastung darstellen.<sup>32</sup> Hinzu kommt ein deutlich erhöhter Behandlungsbedarf: Im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung leiden Gefangene zwei- bis viermal häufiger an psychotischen Erkrankungen und schweren Depressionen sowie bis zu zehnmal häufiger an antisozialen Persönlichkeitsstörungen.<sup>33</sup>

Um die aufgezeigten Defizite zu beheben, ist es dringend erforderlich, Maßnahmen zu ergreifen – wie bspw. den weiteren Ausbau der bestehenden Kapazitäten sowie den Neubau von Justizvollzugsanstalten mit psychiatrischen Stationen, die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten in Justizvollzugskrankenhäusern sowie die Förderung von Kooperationen mit externen psychiatrischen Einrichtungen.

Der Zugang zu adäquater psychiatrischer Hilfe und die Einhaltung menschenrechtlicher Standards müssen dabei zentrale Leitlinien darstellen.

<sup>31</sup> Zudem besteht in bestimmten Krisensituationen die Möglichkeit, Gefangene in Allgemeinpsychiatrien Mecklenburg-Vorpommerns zu verlegen. Allerdings sind diese Verlegungen mit einem erheblichen Sicherungsaufwand verbunden und werden in der Regel nur für einen Zeitraum von wenigen Tagen realisiert.

<sup>32</sup> Vgl. Dignity Manual (2021): Monitoring health in places of detention. An Overview for Health Professionals, S. 180.

<sup>33</sup> Siehe WHO (2022): Addressing the noncommunicable disease (NCD) burden in prisons in the WHO European Region. Interventions and policy options, S. 16.

### 1.1.2 – Aufnahmekriterien zur psychiatrischen Behandlung

Der Staat ist verpflichtet, den Zugang aller Gefangenen zu einer adäquaten medizinischen Versorgung zu gewährleisten, die auch den Zugang zu qualifizierter psychiatrischer Betreuung einschließt.

Im Fall von Gefangenen mit schweren diagnostizierten psychischen Behinderungen oder Störungen, deren Zustand sich durch den Verbleib in der Justizvollzugsanstalt verschlimmern könnte, muss sichergestellt werden, dass sie in geeignete psychiatrische Einrichtungen verlegt werden.<sup>34</sup>

Gefangenen, die aufgrund spezieller Bestimmungen von bestimmten psychiatrischen Behandlungsangeboten ausgeschlossen werden, sollen äquivalente psychiatrische Versorgungsoptionen angeboten werden, die ihren individuellen Bedürfnissen entsprechen.

Die Konzepte der Justizvollzugsanstalten mit psychiatrischen Abteilungen Stuttgart (**Baden-Württemberg**), Tegel (**Berlin**), Neumünster (**Schleswig-Holstein**) sowie der medizinischen Abteilung der JVA München (**Bayern**) beinhalten mehrheitlich als Ausschlusskriterien einer Aufnahme akute Eigen- und/oder Fremdgefährdung sowie akute Entzugssymptome. Dies führte konkret dazu, dass betroffene Gefangene nicht in entsprechende Anstalten verlegt werden konnten, sondern zum Teil über Monate hinweg in ihren Anstalten – teilweise unter menschenunwürdigen Bedingungen – abgesondert wurden.<sup>35</sup>

Die Anwendung von Ausschlusskriterien wie akute Eigen- und/oder Fremdgefährdung sowie akute Entzugssymptome für die Aufnahme in psychiatrische Abteilungen von Justizvollzugsanstalten gestaltet sich aus mehreren Gründen problematisch. Gefangene, die unter solchen akuten Zuständen leiden, benötigen oftmals eine sofortige und spezialisierte Behandlung. Gerade diesen besonders vulnerablen Personen wird jedoch durch die Ausschlusskriterien der Zugang zu den dafür vorgesehenen Einrichtungen verwehrt. Dies ist besonders kritisch zu bewerten, da reguläre Justizvollzugsanstalten häufig nicht über

die notwendige personelle oder infrastrukturelle Ausstattung verfügen, um eine angemessene Betreuung und Behandlung sicherzustellen.

Das Verbleiben einer psychisch auffälligen und/oder erkrankten Person in ihrer regulären Justizvollzugsanstalt, bedingt durch bestimmte (Ausschluss-)Kriterien – ohne Zugang zu notwendiger (psychiatrischer) Gesundheitsversorgung – kann einer Behandlung gleichkommen, die Artikel 3 EMRK entgegensteht.<sup>36</sup>

+ Um die Versorgung schwer psychiatrisch erkrankter Gefangener in Justizvollzugsanstalten **Schleswig-Holsteins** weiterhin zu verbessern, ist ein Neubau mit 25 Behandlungsplätzen auf dem Gelände der JVA Lübeck geplant. Dieser soll über spezialisierte Bereiche wie einen Akutbereich zur Krisenintervention und Diagnostik, einen Subakutbereich zur Stabilisierung sowie einen Bereich für längerfristige Behandlungen verfügen.

Im Gegensatz zu den o.g. Konzepten, die Gefangenen mit akuten Eigen- oder Fremdgefährdungen häufig den Zugang zu psychiatrischer Behandlung aufgrund von Ausschlusskriterien erschweren, zielt das geplante Projekt darauf ab, auch diesen vulnerablen Gruppen eine bedarfsgerechte und umfassende Behandlung zu ermöglichen.

### 1.2 – Schwerpunktbezogene Feststellungen und Empfehlungen

#### 1.2.1 – Absonderungen

Die o.g. Herausforderungen bei der Verlegung von Gefangenen mit psychischen Auffälligkeiten und/oder Störungen in geeignete Einrichtungen haben regelmäßig zur Folge, dass Betroffene mit (akuter) Eigen- oder Fremdgefährdung sowie Entzugssymptomen in der Zwischenzeit in besonders gesicherten Hafträumen, auf Sicherheitsstationen oder in videoüberwachten Hafträumen mit vandalensicherem Mobilliar (z.B. Schlichthaftäumen) untergebracht bzw. verwahrt werden.

<sup>34</sup> Regel 109 der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Resolution 70/175 der Generalversammlung, Annex, verabschiedet am 17.12.2015, auch Nelson-Mandela-Regeln genannt).

<sup>35</sup> Siehe Punkte 1.2.1.1. und 1.2.1.2.

<sup>36</sup> EGMR, Urteil vom 20.01.2009, Sławomir Musiał ./ Polen, Individualbeschwerde Nr. 28300/06, Rn. 87; CPT/Inf (2022) 18, Rn. 71.

### 1.2.1.1 – Einzelhaft

Als Absonderung wird die vollständige Isolierung von allen Mitgefangenen verstanden.<sup>37</sup> Wird eine solche Maßnahme über mehr als 24 Stunden vollzogen, handelt es sich um eine unausgesetzte Absonderung (Einzelhaft),<sup>38</sup> die nur dann durchgeführt werden darf, wenn sie unerlässlich ist, d.h. wenn sie nicht durch andere mildere Mittel ersetzt werden kann, zu welchen eine angemessene psychiatrische Versorgung zählen sollte.<sup>39</sup>

Eine Absonderung in unausgesetzter Form geht mit einer außerordentlichen Belastung für die betroffenen Gefangenen einher.<sup>40</sup> In diesem Rahmen verfügen die Gefangenen teilweise lediglich über die Gelegenheit eines einstündigen Hofgangs täglich und müssen die übrigen 23 Stunden in den jeweiligen Haft- bzw. Absonderungsräumen verbringen. Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) betont, dass eine solche Vollzugsform schädliche Auswirkungen auf die psychische und somatische Gesundheit der betroffenen Personen haben und unter bestimmten Umständen eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung darstellen kann.<sup>41</sup>

Nach Ansicht des Kammergerichts Berlin können Einschlusszeiten von 23 Stunden täglich einen Verstoß gegen die Menschenwürde darstellen.<sup>42</sup>

In diesem Zusammenhang soll auch auf die Verfahrensweisen in den Justizvollzugskrankenhäusern der Justizvollzugsanstalten Brandenburg

a. H. (Brandenburg)<sup>43</sup> und Kassel I (Hessen) sowie auf der Inneren Abteilung des JVK Plötzensee (Berlin) und der somatischen Abteilung des JVK Fröndenberg (Nordrhein-Westfalen) eingegangen werden. Die dort untergebrachten Gefangenen verbringen – teils über mehrere Wochen hinweg – täglich 23 Stunden eingeschlossen in ihren Zimmern. Dadurch befinden sie sich oftmals in vollständiger Isolation von anderen Gefangenen. Besonders betroffen sind auch junge Gefangene, da diese überwiegend einzeln untergebracht werden.

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

Eine engmaschige externe Überprüfung der Fortdauer ist jedenfalls dann zwingend erforderlich, wenn die Absonderung über eine Dauer von mehr als 15 aufeinanderfolgenden Tagen hinweg erfolgt (Langzeit-Einzelhaft).<sup>44</sup> Zudem regt die Nationale Stelle an, eine vorbeugende Kontrolle dieser Maßnahmen durch eine unabhängige und neutrale Instanz zu gewährleisten (Richtervorbe-

<sup>37</sup> Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 2021, 5. Auflage, § 88 StVollzG, Rn. 6: Hierbei wird zwischen einer vorübergehenden Absonderung (§ 88 Abs. 2, Nr. 3 StVollzG) und einer dauernden Absonderung im Sinne der Einzelhaft oder unausgesetzten Absonderung (§ 89 StVollzG) unterschieden.

<sup>38</sup> § 89 Abs. 1 StVollzG; Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 2021, 5. Auflage, § 89 StVollzG, Rn. 1.

<sup>39</sup> Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 2021, 5. Auflage, § 89 StVollzG, Rn. 2: „Unerlässlich ist die Einzelhaft nur dann, wenn sie nicht durch andere Maßnahmen ersetzt werden kann; die Anstalt hat daher zunächst alle sonstigen Mittel einzusetzen, um der unausgesetzten Absonderung vorzubeugen oder ihre Notwendigkeit zu beheben; dazu werden insbesondere ärztlich-psychiatrische Maßnahmen geeignet sein“.

<sup>40</sup> Vgl. bereits Jahresbericht 2010/2011 der Nationalen Stelle; siehe auch Feest/Lesting/Lindemann, Strafvollzugsgesetze Kommentar, 8. Auflage, 2021, II § 78 29, S. 684.

<sup>41</sup> CPT/Inf (2022) 18, Rn. 53.

<sup>42</sup> Berliner Kammergericht, Urteil vom 17.02.2015, Az.: 9 U 129/13, Rn. 38.

<sup>43</sup> Auf der externen Bettenstation im Universitätsklinikum der JVA mit JVK Brandenburg a. H. sind die dort untergebrachten Gefangenen sogar grundsätzlich für 24 Stunden am Tag in ihrem Zimmer untergebracht. Laut der dortigen Anstaltsleiterin sei im Einzelfall, nach ärztlicher Entscheidung sowie ärztlichen Vorgaben zu Zeit und Ort, ein Aufenthalt an der frischen Luft möglich. Das Ministerium der Justiz und für Digitalisierung des Landes Brandenburg teilte in seiner Stellungnahme vom 27.03.2025 mit, dass Beschäftigungsmöglichkeiten wie Spiele und Lesematerial zur Verfügung stünden. Moderate Bewegung würde bei geeigneten Gefangenen mit Hilfsmitteln wie Terrabändern gefördert. Im JVK der JVA Brandenburg a. H. würde im Rahmen ärztlicher Visiten geprüft, ob Gefangene an Aktivitäten wie Spielenachmittagen oder Bewegung im Freien teilnehmen können. Diese Angebote würden vom Bereich Bildung und Freizeit organisiert. Sozial- und Freizeiträume existieren derzeit nicht, ihre Einrichtung sei baulich aufwendig und werde geprüft.

<sup>44</sup> Regel 43 Abs. 1 der Nelson Mandela-Regeln mit den Verboten a) der unausgesetzten Einzelhaft, also einer Einzelhaft von unbestimmter Dauer, und b) der Langzeit-Einzelhaft, d.h. einer Einzelhaft von über 15 Tagen; Interim report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 05.08.2011, A/66/268, Rn. 26: der UN-Sonderberichterstatter über Folter betrachtet dies als den Zeitpunkt, ab dem mögliche irreversible Folgen für die betroffene Person entstehen.

halt<sup>45</sup>).

In den im Jahr 2024 besuchten Justizvollzugsanstalten München (**Bayern**), Stuttgart (**Baden-Württemberg**), Tegel (**Berlin**), Stralsund (**Mecklenburg-Vorpommern**), Waldeck (**Mecklenburg-Vorpommern**), Burg (**Sachsen-Anhalt**), Hohenleuben (**Thüringen**), Kassel I (**Hessen**) und im JVK Fröndenberg (**Nordrhein-Westfalen**) wurden Gefangene mit psychischen Auffälligkeiten und/oder Störungen über Wochen und teilweise Monate hinweg abgesondert.<sup>46</sup>

Derart lange Absonderungen sind zu vermeiden, da sie menschenrechtlich nicht vertretbar sind. Um die negativen Auswirkungen abzumildern, soll Betroffenen ausreichend Gelegenheit zu Kontakt zu anderen Personen und zu sinnvoller Betätigung gegeben werden. In jedem Fall ist eine adäquate und ausreichende Betreuung der betroffenen Person sicherzustellen.

Besonders kritisch fiel in diesem Zusammenhang die Sicherheitsstation B1 der JVA Tegel (**Berlin**) auf. Sowohl die Nationale Stelle als auch Mitarbeitende der Anstalt und der Berliner Vollzugsbeirat<sup>47</sup> bewerteten die dortigen Unterbringungsbedingungen als menschenunwürdig.

Auf der Sicherheitsstation B1 werden u.a. Gefangene mit psychischen Auffälligkeiten untergebracht. Darunter befinden sich, so berichteten die dortigen Mitarbeitenden, auch Gefangene mit schwerwiegenden psychischen Störungen.

Die betroffenen Gefangenen verbringen grundsätzlich 23 Stunden täglich eingeschlossen in ihrem Haftraum. Zwei dieser Hafträume sind mit metallenen Trenngittern versehen und erinnern eher an „Käfige“.<sup>48</sup> Ihre tägliche Freistunde verbringen die Betroffenen einzeln, wodurch sie vollständig von anderen Gefangenen isoliert

sind.<sup>49</sup> Die Beschäftigungsmöglichkeiten sind stark begrenzt. Erschwerend kommt eine durchschnittliche Verweildauer auf der Station von 116 Tagen im Jahr 2023 und 70 Tagen im Jahr 2024 hinzu.

Angesichts dieser Bedingungen forderte die Nationale Stelle in ihrem Besuchsbericht die **Berliner** Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz auf, tiefgreifende bauliche und konzeptionelle Veränderungen auf der Station B1 der JVA Tegel vorzunehmen. Bis zur Umsetzung dieser Maßnahmen ist die dortige Unterbringung von Gefangenen zu unterlassen.

In ihrer Stellungnahme vom 30. April 2025 teilte die **Berliner** Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz mit, dass zur Verbesserung der Unterbringungsbedingungen auf der Sicherheitsstation B1 der JVA Tegel ein umfassendes Maßnahmenpaket geplant sei, welches konzeptionelle, organisatorische und bauliche Veränderungen umfasse. So sei u.a. vorgesehen, für die dort untergebrachten Gefangenen ein dreistufiges Sicherheitsmodell einzuführen, bei dem die Einschränkungen abhängig vom Gefährdungspotenzial abgestuft würden. Zudem wurde betont, dass auf der Sicherungsstation Kommunikation, Mitgestaltung und soziale Interaktion – u. a. mit Bediensteten und Mitgefangenen – gezielt gefördert werden sollen, um der dort bislang bestehenden (teils totalen) Isolation entgegenzuwirken.

### 1.2.1.2 – Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum

Bei der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum handelt es sich um eine eingriffsintensivere Form der Absonderung. Der isolierende Charakter dieser Maßnahme wird durch die spärliche Ausstattung der Räume sowie häufig durch die zusätzlich angeordnete Kameraüber-

<sup>45</sup> Vgl. analog im Maßregelvollzug in Nordrhein-Westfalen. Dort sind alle Formen der Absonderung an eine gerichtliche Genehmigung (sog. Richtervorbehalt) gebunden (§ 32 Abs. 3 Strafrechtsbezogenes Unterbringungsgesetz NRW – StrUG NRW).

<sup>46</sup> Die längste Absonderung im Zeitraum vom 01.01.2023 bis zum Besuchszeitpunkt wurde in der JVA München (Bayern) mit einer Dauer von ca. einem Jahr festgestellt.

<sup>47</sup> Siehe Punkt 2 a) des Schreibens des Berliner Justizvollzugsbeirats vom 07.08.2023 an den Leiter der Justizvollzugsanstalt Tegel.

<sup>48</sup> Die Trenngitter dienen – laut dem Anstaltspersonal – dazu, Bedienstete beim Öffnen und Betreten des Haftraums vor körperlichen Übergriffen zu schützen.

<sup>49</sup> Mitarbeitende der Sicherungsstation B1 teilten der Nationalen Stelle mit, dass die dortigen Gefangenen weiterhin die Möglichkeit des Ruf-Kontaktes zu anderen Gefangenen durch ihr Haftraumfenster hätten und es sich dementsprechend nicht um eine vollständige Isolierung handle. Aus Sicht der Nationalen Stelle ist dies keineswegs mit dem Kontakt zu Mitgefangenen bei einer regulären Unterbringung im Justizvollzug gleichzusetzen. Zudem gaben mehrere Gefangene der Justizvollzugsanstalt Tegel gegenüber der Delegation an, dass die hohe Anzahl und Lautstärke von Ruf-Gesprächen aus den Fenstern aus ihrer Sicht ein großes Problem darstellen würden, da die Geräuschkulisse ihren Schlaf im hohen Maße beeinträchtige.

wachung und ggf. den Entzug der Bewegung im Freien verschärft.<sup>50</sup>

Daher regt die Nationale Stelle regelmäßig an, eine vorbeugende Kontrolle dieser Maßnahmen durch eine unabhängige und neutrale Instanz zu gewährleisten (Richtervorbehalt).

#### Dauer

- + In der JVA Brandenburg a. H. (**Brandenburg**) wurden im Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum Besuchszeitpunkt im September 2024 lediglich zwölf Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum angeordnet. Keine davon dauerte länger als zwei Tage, die Mehrheit endete innerhalb eines Tages. Dies scheint von einem bedachten Umgang mit dieser Sicherungsmaßnahme zu zeugen.

Erstreckt sich eine Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum über einen längeren Zeitraum, bestehen erhebliche Zweifel, ob diese in Anbetracht der langen Dauer verhältnismäßig sein kann. Insbesondere steht diese Vorgehensweise im Kontrast zur Begründung der Maßnahme, welche sich auf den „akuten Zustand“<sup>51</sup> der betroffenen Person und die damit verbundene Gefahr von Selbstverletzung, Suizid oder Gewalttätigkeiten stützt. In den Fällen, in denen ein solcher Akutzustand andauert, sind Maßnahmen zu ergreifen, die diesem entgegenwirken; u.a. ist der psychiatrische Dienst beizuziehen.

In den besuchten Justizvollzugsanstalten Stuttgart (**Baden-Württemberg**), Augsburg-Gablingen (**Bayern**), München (**Bayern**), Tegel (**Berlin**), Bremen, Waldeck (**Mecklenburg-Vorpommern**), Burg (**Sachsen-Anhalt**) sowie im JVK Lingen (**Niedersachsen**) wurden Gefangene über eine Woche oder länger – bis zu 24 Stunden täglich – im besonders gesicherten Haftraum untergebracht.

Die Unterbringung mit der längsten Dauer wur-

de in der JVA Würzburg (**Bayern**) mit 29 Tagen festgestellt. Dies ist auch in Anbetracht der hohen Anzahl an Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum – seit Beginn des Jahres 2023 bis zum Besuchszeitpunkt im Juli 2024 insgesamt 435 Unterbringungen weiblicher und männlicher Gefangener in der psychiatrischen Abteilung der Justizvollzugsanstalt mit einer Belegungsfähigkeit von 46 Plätzen – äußerst besorgniserregend.

In seiner Stellungnahme vom 5. Mai 2025 erklärte das **Bayerische** Staatsministerium der Justiz, dass die hohe Zahl der o.g. Unterbringungen in der JVA Würzburg auf deren besondere Zuständigkeit für psychiatrische Fälle in Nord- bzw. ganz **Bayern** zurückzuführen sei. Häufig würden Gefangene mit akuter Selbst- oder Fremdgefährdung dorthin verlegt. In solchen Fällen stelle eine Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum oftmals das einzige geeignete Mittel zum Schutz der Betroffenen dar, wobei die rechtlichen Voraussetzungen regelmäßig überprüft würden.

Aus Sicht der Nationalen Stelle reicht der Hinweis auf die besondere Zuständigkeit der JVA Würzburg für psychiatrische Fälle weder zur Rechtfertigung der außergewöhnlich hohen Anzahl noch der langen Dauer von Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum aus. Gerade eine psychiatrisch spezialisierte Abteilung, wie die in der JVA Würzburg, sollte über therapeutische Alternativen verfügen, um akute Krisen anders als durch langanhaltende Isolationen zu bewältigen. Der Vergleich mit der JVA Brandenburg a. H. (**Brandenburg**) oder dem JVK Fröndenberg (**Nordrhein-Westfalen**) – beides Einrichtungen mit ähnlichem Versorgungsauftrag – zeigt, dass auch unter vergleichbaren Bedingungen ein zurückhaltender und verhältnismäßiger Umgang mit der Maßnahme der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum möglich ist.

Im JVK Plötzensee (**Berlin**) wurde ein Gefangener für insgesamt 54 Tage in einem Kriseninterventionsraum untergebracht – einem Raum, der in Bezug auf Funktionalität und Sicherheitsanforderungen einem besonders gesicherten Haftraum nahezu gleichzusetzen ist.

Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum sind lediglich als *ultima ratio* und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen. Sie sind so kurz wie möglich zu halten.

<sup>50</sup> Die Kriseninterventionsräume im JVK Plötzensee (Berlin) werden von der Nationalen Stelle in diesem Kapitel unter „besonders gesicherte Hafträume“ geführt, da diese funktional die gleichen Sicherheitsanforderungen wie ein besonders gesicherter Haftraum erfüllen und ebenfalls der Unterbringung von Gefangenen in außergewöhnlichen Krisensituationen dienen.

<sup>51</sup> Feest/Lesting/Lindemann, Strafvollzugsgesetze Kommentar, 8. Auflage, 2021, II § 78 42, S. 688.

### Unterbringungsbedingungen

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

### Einsicht in den Toilettenbereich

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

Eine Unterbringung mit permanenter Kameraüberwachung stellt einen erheblichen Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen dar;<sup>52</sup> die Beobachtung einer Person während der Benutzung der Toilette stellt zudem einen schweren Eingriff in deren Persönlichkeitsrechte dar.<sup>53</sup>

+ Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben in **Berlin**,<sup>54</sup> **Hessen**,<sup>55</sup> **Mecklenburg-Vorpommern**,<sup>56</sup> **Niedersachsen**,<sup>57</sup> **Sachsen-Anhalt**<sup>58</sup> und **Thüringen**<sup>59</sup> waren die besonders gesicherten Hafträume der dortigen Justizvollzugsanstalten mit Kameras ausgestattet, die eine Verpixelung des Toilettenbereichs ermöglichen.

+ Zudem war eine solche Verpixelung auch in den besonders gesicherten Hafträumen der Justizvollzugsanstalten München (**Bayern**), Neumünster (**Schleswig-Holstein**) und Brandenburg a. H. (**Brandenburg**) vorhanden.

Im Gegensatz dazu stehen die im Jahr 2024 besuchte JVA Stuttgart (**Baden-Württemberg**), drei besuchte Justizvollzugsanstalten in **Bayern** (Augsburg-Gablingen, Hof, Würzburg), die JVA Waldeck (**Mecklenburg-Vorpommern**) sowie das JVK Fröndenberg (**Nordrhein-Westfalen**), bei denen der Toilettenbereich weiterhin unverpixelt auf den Überwachungsmonitoren abgebildet wird.

Das **Bayerische** Staatsministerium der Justiz gab in seiner Stellungnahme zum Bericht über den Besuch der JVA Augsburg-Gablingen bekannt, dass im Zuge der Erneuerung von Videoanlagen in mehreren **bayerischen** Justizvollzugsanstalten die Möglichkeit geschaffen wurde, den Toilettenbereich auch in besonders gesicherten Hafträumen ohne gefährdende Gegenstände zu verpixeln. Es werde geprüft, ob die Verpixelung mit dem effektiven Schutz des Lebens und der Gesundheit der Gefangenen vereinbar sei.

Das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz **Mecklenburg-Vorpommern** teilte in seiner Stellungnahme vom 30. April 2025 mit, dass in der JVA Waldeck derzeit technische Möglichkeiten zur Verpixelung des Toilettenbereichs geprüft würden. In der Zwischenzeit werde die gewünschte Nichteinsehbarkeit des Toilettenbereichs durch eine mechanische Abdeckung an den Überwachungsmonitoren gewährleistet.

Während in den o.g. Bundesländern konkrete Maßnahmen zur Verpixelung des Toilettenbereichs in besonders gesicherten Hafträumen ergriffen oder zumindest geprüft werden, verfolgt das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** weiterhin eine entgegengesetzte Linie: Eine Verpixelung des Toilettenbereichs in den besonders gesicherten Hafträumen wird aus Aspekten der Sicherheit entschieden abgelehnt. Dies erscheint vor dem Hintergrund des bundesweiten Vergleichs nicht nachvollziehbar. Sowohl die Erfahrungen aus besuchten Einrichtungen, in denen eine solche Verpixelung bereits genutzt wird, als auch die Anzahl an Landesgesetzen, in denen die Nutzung dieser technischen

<sup>52</sup> BVerfG, Beschluss vom 18.03.2015, Az.: 2 BvR 1111/13, Rn. 32.

<sup>53</sup> So wird durch eine Beobachtung des Toilettengangs das Schamgefühl der Betroffenen in besonderer Weise beeinträchtigt. Vgl. u.a. LG Regensburg, Beschluss vom 20.01.2022, Az.: SR StVK 245/21, Rn. 22: „Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist für die Vollzugsbeamten besondere Sensibilität geboten, wenn Maßnahmen durchgeführt werden, während Gefangene die Toilette benutzen. Denn hier wird regelmäßig die durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Intimsphäre beeinträchtigt“.

<sup>54</sup> § 23 Abs. 3 JVVollzDSG Bln.

<sup>55</sup> § 37 Abs. 4.5 Verwaltungsvorschriften zu den Hessischen Vollzugsgesetzen.

<sup>56</sup> § 25 Abs. 7 JVVollzDSG M-V.

<sup>57</sup> § 81a Abs. 2 NJVVollzG.

<sup>58</sup> § 144 Abs. 4 JVVollzGB I LSA.

<sup>59</sup> § 33 Abs. 3 ThürJVollzDSG.

Vorrichtung vorgeschrieben wird, belegen, dass es sich um eine praktikable und rechtlich anerkannte Lösung handelt.

### Kopfunterlage, Decke und Matratze

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

In den Justizvollzugsanstalten Stuttgart (**Baden-Württemberg**), Hof (**Bayern**), Tegel (**Berlin**) und Brandenburg a. H. (**Brandenburg**) sowie dem JVK Plötzensee (**Berlin**) erhielten im besonders gesicherten Haftraum untergebrachte Gefangene keine Kopfunterlage. In der JVA Hohenleuben (**Thüringen**) bekamen die Betroffenen zudem keine Decke.

In seiner Stellungnahme vom 27. März 2025 teilte das Ministerium der Justiz und für Digitalisierung des Landes **Brandenburg** mit, dass die JVA Brandenburg a. H. derzeit die Anschaffung von reißfesten, schwer entflammaren und desinfizierbaren Spezialkissen sowie Matratzen mit integriertem Kopfteil prüfe. Nach Abschluss dieser Prüfung werde ggf. eine Empfehlung an andere Justizvollzugsanstalten erfolgen.

Die **Berliner** Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz teilte in ihrer Stellungnahme vom 30. April 2025 mit, dass einheitliche Ausstattungsstandards für besonders gesicherte Hafträume im **Berliner** Justizvollzug erarbeitet würden. Diese würden sich an den Empfehlungen der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter orientieren und auch Kopfunterlagen und Sitzmöglichkeiten berücksichtigen.

Das **Thüringer** Ministerium für Justiz, Migration und Verbraucherschutz erklärte wiederum in seiner Stellungnahme vom 27. März 2025 weiterhin keine Decke und Kopfunterlage als Teil der Grundausrüstung im besonders gesicherten Haftraum vorhalten zu wollen. Eine Aushändigung sei lediglich im Einzelfall vorgesehen und nur dann zulässig, wenn keinerlei Eigen- oder Fremdgefährdung festgestellt werde. Diese Entscheidung steht im Widerspruch zur Notwendigkeit einer menschenwürdigen Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum.

Besonders kritisch wurde die Ausstattung der besonders gesicherten Hafträume in der JVA Augsburg-Gablingen (**Bayern**) bewertet. Die

dort untergebrachten Gefangenen erhielten in einigen Fällen weder Kopfunterlage und Decke noch eine Matratze. Das mit einer Unterbringung ohne Matratze verbundene Liegen auf dem Betonboden kann zu Hämatomen und anderen körperlichen Beschwerden führen.

In seiner Stellungnahme vom 16. Januar 2025 erklärte das **Bayerische** Staatsministerium der Justiz, dass die Wegnahme bzw. Vorenthaltung der Mindestausstattung nach einer besonderen Verhältnismäßigkeitsprüfung, im Einzelfall zur Abwendung der Gefahr eines Suizids erforderlich sei. Seit Oktober 2024 seien alle **bayerischen** Anstalten dazu verpflichtet, dem Staatsministerium unverzüglich darüber zu berichten, wenn Teile der Grundausrüstung entnommen oder vorenthalten würden.

Die Einführung einer unmittelbaren Berichtspflicht bei Vorenthaltung der Mindestausstattung stellt eine sinnvolle und praktikable Lösung dar, um mehr Transparenz und Kontrolle zu gewährleisten.

Der Entzug von Kopfunterlagen, Kissen und Matratzen über eine nicht nur kurzfristige Dauer bleibt allerdings in hohem Maße problematisch, da diese Maßnahme unverhältnismäßig restriktiv erscheint. Zudem ist fraglich, ob diese tatsächlich geeignet ist, eine (akute) Selbstgefährdung signifikant zu verhindern. Stattdessen sollten bei akuter Suizidalität alternative Ansätze wie verbesserte therapeutische Maßnahmen und eine intensivere Betreuung in Betracht gezogen werden.

### Kleidung

In einem besonders gesicherten Haftraum untergebrachten Personen ist eine angemessene, undurchsichtige Bekleidung auszuhändigen.

In den besuchten Justizvollzugsanstalten in München, Hof (**Bayern**) und **Bremen** sowie zum Teil im JVK Plötzensee (**Berlin**) erhielten Gefangene zur Bekleidung im besonders gesicherten Haftraum lediglich eine Papierunterhose. In der JVA Stralsund (**Mecklenburg-Vorpommern**) wurde den Betroffenen in einigen Fällen die Kleidung entzogen und lediglich ein durchsichtiger Overall ausgehändigt. Dies war auch in der JVA Rottenburg (**Baden-Württemberg**) der Fall, allerdings erhielten die betroffenen Gefangenen dort zusätzlich zum Overall eine durchsichtige Papierunterhose.

Das Entziehen von Kleidungsstücken bei einer Unterbringung mit permanenter Kameraüberwachung stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen und eine Verletzung der Menschenwürde dar.<sup>60</sup>

In diesem Zusammenhang ist die JVA Augsburg-Gablingen (**Bayern**) besonders kritisch hervorzuheben. Bei der Einsichtnahme in die Dokumentation der Anstalt wurde deutlich, dass in mindestens acht Fällen eine Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum ohne jegliche Kleidung – auch ohne Papierunterwäsche – erfolgte. In keinem dieser Fälle wurde erfasst, aus welchem Grund die betroffenen Personen nackt in dem Raum verbleiben mussten. Erschwerend kam hinzu, dass bei den ohne Bekleidung untergebrachten Gefangenen in allen Fällen eine Kameraüberwachung angeordnet wurde, bei der der besonders gesicherte Haftraum vollumfänglich abgebildet wurde.

### Sitzgelegenheit

Den Gefangenen soll ermöglicht werden, eine normale Sitzposition einzunehmen.

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

+ Besuchte Anstalten in **Bayern** (JVAen Augsburg-Gablingen, Hof und Würzburg), **Berlin** (JVK Plötzensee), **Brandenburg** (JVA Brandenburg a. H.), **Niedersachsen** (JVK Lingen), **Nordrhein-Westfalen** (JVK Fröndenberg) sowie in **Schleswig-Holstein** (JVA Neumünster) hielten für die Gefangenen in den besonders gesicherten Hafträumen Sitzgelegenheiten in normaler Höhe vor.

Während in den Justizvollzugsanstalten Augsburg-Gablingen und Würzburg (**Bayern**) sowie **Bremen** Sitzwürfel vorhanden waren, war zum Besuchszeitpunkt in keinem belegten besonders gesicherten Haftraum ein solcher zu finden. Auch ging aus der eingesehenen Dokumentation hervor, dass den im besonders gesicherten Haftraum untergebrachten Gefangenen in der JVA Augsburg-Gablingen in keinem Fall ein Sitzwürfel zur Verfügung gestellt worden war. Die

Nationale Stelle betont, dass eine Sitzgelegenheit stets zur Grundausstattung jedes besonders gesicherten Haftraums gehören und nur in schriftlich begründeten sowie nachvollziehbar argumentierten Einzelfällen den betroffenen Gefangenen temporär entzogen werden sollte.

Die besonders gesicherten Hafträume der besuchten Anstalten in den Bundesländern **Baden-Württemberg** (JVAen Stuttgart und Rottenburg), **Hessen** (JVA Kassel I), **Mecklenburg-Vorpommern** (JVAen Stralsund und Waldeck), **Niedersachsen** (JVA Meppen), **Sachsen-Anhalt** (JVA Burg) und **Thüringen** (JVA Hohenleuben) waren lediglich mit einer am Boden liegenden Matratze ausgestattet. Dies war auch in den besuchten Justizvollzugsanstalten München (**Bayern**) sowie Tegel (**Berlin**) der Fall, jedoch wurde der Nationalen Stelle von diesen beiden Anstalten mitgeteilt, dass Sitzgelegenheiten für die besonders gesicherten Hafträume bestellt worden seien.

In seiner Stellungnahme vom 27. März 2025 teilte das **Thüringer** Ministerium für Justiz, Migration und Verbraucherschutz mit, dass nach dem erfolgreichen Abschluss eines Pilotprojekts zur Einführung von Sitzgelegenheiten im besonders gesicherten Haftraum der JVA Goldlauter nunmehr geplant sei, diese in allen Justizvollzugsanstalten des Bundeslands vorzuhalten.

Das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz **Mecklenburg-Vorpommern** gab in seiner Stellungnahme vom 30. April 2025 bekannt, Sitzwürfel bzw. entsprechende klappbare Matratzen anschaffen und entsprechend vorhalten zu wollen.

Zudem teilte das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz des Landes **Sachsen-Anhalt** in seiner Stellungnahme vom 2. Mai 2025 mit, dass bereits seit Ende des Jahres 2023 mit der Erprobung sog. Faltnatratzen,<sup>61</sup> die sowohl als Liegefläche als auch – aufgestellt – als Sitzgelegenheit genutzt werden könnten, begonnen worden sei, und diese mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen worden sei. Vor diesem Hintergrund sollen nun landesweit alle besonders gesicherten

<sup>60</sup> BVerfG, Beschluss vom 18.03.2015, Az.: 2 BvR 1111/13, Rn. 32; EGMR, Urteil vom 7.07.2011, Hellig./f. Deutschland, Individualbeschwerde Nr. 20999/05, Rn. 56 f.

<sup>61</sup> Dahingehend möchte die Nationale Stelle anmerken, dass Faltnatratzen zwar als gepolsterte Rückenlehne dienen können, diese den Gefangenen jedoch kein Sitzen in normaler Höhe ermöglichen. Faltnatratzen sollten daher im besonders gesicherten Haftraum nicht die einzige Sitzgelegenheit darstellen, sondern eher als ergänzende Möglichkeit dienen.

Hafräume schrittweise mit den genannten Matratzen ausgestattet werden.

Schließlich ordnete das **Hessische** Ministerium der Justiz und für den Rechtsstaat am 14. November 2024 per Erlass an, alle besonders gesicherten Hafräume in den Justizvollzugsanstalten **Hessens** unverzüglich mit Faltmatratzen oder Sitzwürfeln auszustatten.

### Zugang zu Tageslicht

Ein natürlicher Lichteinfall soll in allen besonders gesicherten Hafräumen sichergestellt werden.

Fehlen Fenster oder sind diese undurchsichtig, wird die zeitliche Orientierung erschwert oder sogar verwehrt. In solchen Fällen ist sicherzustellen, dass Gefangene die Möglichkeit besitzen, die Uhrzeit einzusehen, da dies zur Normalisierung der belastenden Situation beitragen kann.

Auch dem CPT zufolge sollen Hafräume, „die für die Einzelhaft verwendet werden, [...] die gleichen Mindeststandards erfüllen wie jene, die auf die Unterbringung von anderen Gefangenen Anwendung finden.“<sup>62</sup> Dazu gehört auch der Zugang zu Tageslicht.<sup>63</sup>

Dies wird allerdings nicht immer gewährleistet. Die besonders gesicherten Hafräume der besuchten Justizvollzugsanstalten **Bremen**,<sup>64</sup> Augsburg-Gablingen (**Bayern**) und Kassel I (**Hessen**) befinden sich teils bzw. gänzlich im Keller der Anstalten. Im Fall der JVA Augsburg-Gablingen ist dies besonders irritierend, da es sich um einen Neubau handelt, was grundlegende Fragen zur Einhaltung moderner baulicher Standards und humaner Haftbedingungen aufwirft.

Die Senatorin für Justiz und Verfassung **Bremen** erklärte in ihrer Stellungnahme vom 21.

März 2025, dass versucht werde, längere Aufenthalte in den tageslichtlosen besonders gesicherten Hafräumen nach Möglichkeit zu vermeiden. Im Fall einer längeren Unterbringung werde angestrebt, die Räume im Neubau zu nutzen. Zudem seien zur Normalisierung der belastenden Unterbringungssituation, sämtliche besonders gesicherten Hafräume mit Uhren ausgestattet worden.

In den besonders gesicherten Hafräumen der besuchten Justizvollzugsanstalten München<sup>65</sup> und Hof (**Bayern**) sowie im JVK Lingen (**Niedersachsen**) waren die Fenster mit einer undurchsichtigen Folie beklebt, welche den Einfall von Licht mindert und den Blick nach draußen verhindert.

Dies war auch im besuchten JVK Fröndenberg der Fall, jedoch teilte das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** in seiner Stellungnahme vom 24. Januar 2025 mit, dass im Nachgang des Besuchs der Nationalen Stelle ein Fensterausschnitt in einer Höhe von rund 20 cm von der Folie entfernt worden sei, wodurch ein natürlicher Lichteinfall in die besonders gesicherten Hafräume ermöglicht werde.

### 1.2.1.3 Psychiatrische Versorgung

Im Fall der Absonderung eines Gefangenen mit psychischen Auffälligkeiten und/oder psychischen Störungsbildern ist eine engmaschige, auf die Problematik bzw. Erkrankung des Gefangenen abgestimmte psychiatrische Betreuung und Behandlung zu gewährleisten.

Die häufigsten Begründungen der beobachteten mehrtägigen Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum waren „psychische Auffälligkeiten“, „Eigen- und/oder Fremdgefährdung“ sowie „Suizidalität“, wobei zu beachten ist, dass

<sup>62</sup> CPT, Standards – Einzelhaft für Gefangene (2011), Rn. 58.

<sup>63</sup> Ebenda.

<sup>64</sup> Die dortigen besonders gesicherten Hafräume waren mit einem Fenster aus Glasbausteinen ausgestattet und waren somit praktisch blickdicht.

<sup>65</sup> In seiner Stellungnahme vom 05.05.2025 teilte das Bayerische Staatsministerium der Justiz mit, dass infolge der Empfehlung der Nationalen Stelle nun in der Justizvollzugsanstalt München im besonders gesicherten Haftraum untergebrachte Gefangene jederzeit die Uhrzeit ablesen könnten.

einige dieser Gründe gleichzeitig vorlagen.

Im Zusammenhang mit der Begründung durch „Suizidalität“ verweist die Nationale Stelle regelmäßig auf das Konzeptpapier zum Suizidpräventionsraum der JVA Leipzig mit Krankenhaus (**Sachsen**). Ziel des Raumkonzepts ist „die Schaffung eines positiven Klimas zur Behandlung von Suizidalität sowie der Ermöglichung einer angstfreien Äußerung von suizidalen Zuständen. Durch die bauliche Gestaltung dieses Raums sollen optimale Kontrollmöglichkeiten durch die Bediensteten und gleichzeitig eine entspannte Unterbringungsmöglichkeit für den akut suizidgefährdeten Gefangenen sichergestellt werden.“

Die Nationale Stelle regt an, die Einrichtung eines solchen Suizidpräventionsraums in den Justizvollzugsanstalten **aller Bundesländer** in Erwägung zu ziehen.

In den Fällen, in denen ein Akutzustand andauert, sind stets Maßnahmen zu ergreifen, die diesem entgegenwirken; u.a. ist der psychiatrische Dienst beizuziehen.

Dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zufolge genügt es dabei nicht, wenn ein psychisch auffälliger Gefangener lediglich untersucht und diagnostiziert wird.<sup>66</sup> Eine angemessene Behandlung und medizinische Überwachung ist ebenfalls zu gewährleisten; der bloße Zugang zu Psychologen oder Psychiatern ohne darauf abgestimmte Behandlung sei in diesem Zusammenhang nicht ausreichend.<sup>67</sup>

Zwar stehen in den Justizvollzugsanstalten Psychologinnen und Psychologen zur Verfügung, deren Kapazitäten sind jedoch angesichts der hohen Zahl an psychisch auffälligen bzw. erkrankten Gefangenen häufig stark eingeschränkt. Zudem verfügen diese – anders als Psychiaterinnen und Psychiater – nicht über die Befugnis, selbstständig medikamentöse Behandlungen oder andere psychiatrisch-medizinische Maßnahmen zu veranlassen, die in vielen Fällen notwendig wären.

Tatsächlich wurden Betroffene oftmals so lange „verwahrt“, bis eine Verlegung in eine geeignete Einrichtung mit psychiatrischer Abteilung, ein Justizvollzugskrankenhaus oder eine kooperierende psychiatrische Einrichtung erfolgen konn-

te. Dies kann aufgrund der zum Teil unzureichenden Versorgungslage (Punkt 1.1.1 dieses Kapitels) mehrere Wochen bis Monate dauern.

Besonders problematisch wird diese bereits ohnehin schon belastende Situation, wenn die „Verwahrung“ in dafür nicht geeigneten oder menschenunwürdigen Räumlichkeiten erfolgt. So wurden die besonders gesicherten Hafträume der Justizvollzugsanstalten Augsburg-Gablingen (**Bayern**) und Bremen sowie die Sicherungsstation B1 der JVA Tegel (**Berlin**) von der Nationalen Stelle – aufgrund der aufgezeigten gravierenden Mängel – als nicht geeignet für eine mehrtägige Unterbringung von Gefangenen bzw. für menschenunwürdig befunden.

Die Nationale Stelle hegt Zweifel, ob die Bedingungen einer längerfristigen Unterbringung in besonders gesicherten Hafträumen oder vergleichbaren Räumlichkeiten zur Absonderung – geprägt durch eine karge Ausstattung und die Isolierung von allen anderen Mitgefangenen – eine angemessene Therapie für Gefangene mit psychischen Auffälligkeiten und/oder mit psychiatrischen Störungen zulassen.

Je nach personeller Ausstattung im Bereich des psychologischen oder psychiatrischen Fachpersonals in der jeweiligen Anstalt erhalten Gefangene mit psychischen Auffälligkeiten und/oder mit psychiatrischen Störungen während der Zeit der Absonderung eine unterschiedlich intensive Betreuung und Behandlung. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass die im Jahr 2024 besuchten Justizvollzugsanstalten ohne spezielle psychiatrische Abteilung mehrheitlich über kein fest angestelltes psychiatrisches Fachpersonal verfügten. Alternativ arbeiteten sie mit Konsiliarpsychiaterinnen und -psychiatern zusammen, die als externe Fachärztinnen und -ärzte in der Regel auf Anmeldung durch die Anstaltsärztinnen und -ärzte hinzugezogen werden und über begrenzte Stundenkontingente verfügen.

Es wird betont, dass die psychiatrische Versorgung von Gefangenen in Justizvollzugsanstalten – insbesondere bei betroffenen Personen in Absonderung – in adäquatem Umfang und mit der nötigen Regelmäßigkeit sicherzustellen ist.

<sup>66</sup> Siehe EGMR, Urteil vom 10.04.2013, Claes ././ Belgien, Individualbeschwerde Nr. 43418/09.

<sup>67</sup> Vgl. hierzu: EGMR, Urteil vom 10.04.2013, Claes ././ Belgien, Individualbeschwerde Nr. 43418/09, Rn. 95.

### 1.2.2 – Fesselung

Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen Fixiergürtel aus Textil verwendet werden, die arretiert werden können.<sup>68</sup>

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

- + Die besuchte JVA-Tegel (**Berlin**) hält ausschließlich Textilfesseln vor. In der JVA **Bremen** werden im Regelfall Textilfesseln und nur im Einzelfall, bei besonderen Gefährdungslagen, Fesseln aus Metall genutzt.

In der Mehrzahl der anderen im Jahr 2024 besuchten Anstalten kamen ausschließlich Fesseln aus Metall zum Einsatz.

Lediglich die Justizvollzugsanstalten Hof (**Bayern**) und Neumünster (**Schleswig-Holstein**) nutzten in bestimmten Situationen, wie bspw. bei medizinischen Vorführungen, auch Einweg-Textilfesseln.

Es wird angeregt, den Anwendungsbereich der genutzten Fesseln aus Textil stetig zu erweitern.

### 1.2.3 – Fixierung

#### 1.2.3.1 – Anzahl und Dauer

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

Vor dem Hintergrund der Belegungsfähigkeit des JVK Hohenasperg (**Baden-Württemberg**) mit 125 Plätzen war die dortige Anzahl an Fixierungen im Vergleich zu anderen Einrichtungen auffällig hoch. So stellte die Nationale Stelle bei der Einsicht in die Dokumentationen mit Besorgnis fest, dass seit Beginn des Jahres 2023 bis zum Besuchszeitpunkt am 9. Juli 2024 insgesamt 222 Fixierungen durchgeführt worden waren.

In seiner Stellungnahme vom 25. April 2025 beschränkte sich das Ministerium der Justiz und für Migration des Landes **Baden-Württemberg** darauf, den rechtlichen Rahmen und die Durchfüh-

rung der Maßnahmen zu beschreiben, ohne dabei auf die konkreten Gründe einzugehen, die zu der auffällig hohen Anzahl an Fixierungen im JVK Hohenasperg führten.

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

Im JVK Fröndenberg (**Nordrhein-Westfalen**) waren die Dauern der Fixierungen im Vergleich zu anderen besuchten Anstalten exorbitant lang. So ging aus den erhaltenen Unterlagen des JVK hervor, dass seit dem 1. Januar 2023 sechs Fixierungen von Gefangenen mit einer Dauer von mehr als 10 Tagen durchgeführt worden waren, drei davon über 15 Tage. Die längste Fixierung dauerte 20 Tage und 23 Stunden an. Erschwerend kam hinzu, dass ein Teil dieser Fixierungen auf der Intensivstation ohne jegliche Sitzwache erfolgte.<sup>69</sup>

Für eine möglichst schonende Durchführung der Fixierung ist ein Bandagen-System zu verwenden.

In der Justizvollzugsanstalt Stralsund (**Mecklenburg-Vorpommern**) wurden im Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum Besuchszeitpunkt acht Fixierungen über eine Dauer von bis zu 26 Stunden durchgeführt. Erschwerend kam hinzu, dass die Fixierungen auf einer am Boden liegenden dünnen Matratze und unter Verwendung metallener Fesseln erfolgten. Dies war auch in der JVA Waldeck der Fall.

Allein schon die Fixierung am Boden vermittelt den Betroffenen ein unnötiges Gefühl der Hilflosigkeit und des Ausgeliefertseins und kann daher kaum als menschenrechtskonform angesehen werden. Darüber hinaus erhöht die Nutzung von metallenen Fesseln die Verletzungsgefahr und ist daher nicht akzeptabel.

Das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz **Mecklenburg-Vorpommern** teilte in seiner Stellungnahme vom 30. April 2025 mit, dass die JVA Waldeck mittlerweile zwei Fixiermatratzen angeschafft habe. Im März 2025 seien Bedienstete, hauptsächlich aus dem Allgemeinen Vollzugsdienst und dem Medizinischen Dienst, in der Bedienung der Fixiermatratzen geschult worden.

<sup>68</sup> Es wird z.B. auf die Handfixiergürtel der Firmen Segufix oder Bonowi verwiesen.

<sup>69</sup> Siehe dazu Punkt 1.2.3.2 – Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen.

Die Nationale Stelle begrüßt, dass in der JVA Waldeck nunmehr auf alternative Fixiermatratzen und Gurtsysteme zurückgegriffen werden soll. Sie weist allerdings eindringlich darauf hin, dass eine Fixierung nur unter der Voraussetzung zulässig ist, dass alle verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen erfüllt sind.

### 1.2.3.2 – Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen

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

Die ständige Eins-zu-eins-Betreuung bei Fixierungen ist durch therapeutisches oder pflegerisches Personal zu gewährleisten. Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist zudem eine richterliche Entscheidung erforderlich.<sup>70</sup> Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.<sup>71</sup> Außerdem ist diese nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.<sup>72</sup>

Trotz dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben wurde der Nationalen Stelle bei ihren Besuchen im Justizvollzug im Jahr 2024 mehrheitlich mitgeteilt, dass eine ständige Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal in vielen Fällen nicht gewährleistet werden könne. Stattdessen wurde diese Aufgabe mehrheitlich von Bediensteten des Allgemeinen Vollzugsdienstes übernommen, die teils über spezielle Fortbildungen in diesem Bereich verfügen.

Diese Problematik spiegelt sich auch in den Landesrechten der besuchten Bundesländer **Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen** wider, die nicht im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Mindestanforderung einer Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal stehen. In dem Strafvollzugsgesetz **Mecklenburg-Vorpommern** wird keine der verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen um-

gesetzt.

Die Landesrechte müssen die verfassungsrechtlichen Anforderungen berücksichtigen und dementsprechend angepasst werden.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 ist die Anforderung einer Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet, durch die besonderen Gesundheitsgefahren begründet,<sup>73</sup> die während einer Fixierung auftreten können und einer unmittelbaren fachlich fundierten Reaktion bedürfen. Durch den Einsatz von therapeutischem oder pflegerischem Personal kann zudem deeskalierend auf die Person eingewirkt werden, um eine schnelle Beendigung der Maßnahme zu ermöglichen.

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

Wenn die Mindestanforderungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Justizvollzug nicht umsetzbar sind, dürfen Fixierungen dort nicht durchgeführt werden.<sup>74</sup>

Besonders kritisch beurteilt die Nationale Stelle, dass bei Fixierungen auf der Intensivstation des JVK Fröndenberg (**Nordrhein-Westfalen**) – die über eine Dauer von bis zu 20 Tagen vollzogen wurden<sup>75</sup> – keinerlei Sitzwache anwesend war. Die Leitung des JVK erklärte, dass diese Praxis darauf beruhe, dass die Vitalfunktionen der betroffenen Person durch medizinische Geräte überwacht würden. Sie verwies zudem auf § 70 Abs. 7 Strafvollzugsgesetz **Nordrhein-Westfalen**, wonach bei einer intensivmedizinischen Behandlung „die ständige Überwachung mittels technischer Gerä-

<sup>70</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.

<sup>71</sup> DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen“.

<sup>72</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

<sup>73</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 83.

<sup>74</sup> CPT/Inf (2022) 18, Rn. 91: Der CPT empfiehlt, die Anwendung der Fixierung in Justizvollzugsanstalten abzuschaffen.

<sup>75</sup> Siehe Punkt 1.2.3.1.

te [ausreiche], wenn zur Abwendung der mit der Fixierung verbundenen Gesundheitsgefahren eine Sitzwache nicht erforderlich“ sei.

In seiner Stellungnahme vom 24. Januar 2025 begründete das zuständige Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** die Praxis damit, dass diese ausschließlich im JVK Fröndenberg erfolge. Aufgrund der kontinuierlichen Aufzeichnung und der Warnfunktion würde die technische Überwachung als gleichwertig zur persönlichen Eins-zu-eins-Betreuung gemäß den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts angesehen.

Den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts wird eine solche Auslegung nicht gerecht. Diesem zufolge hat bei einer Fixierung „von Verfassungen wegen eine Eins-zu-eins-Betreuung zu erfolgen“<sup>76</sup>. Diese schlägt sich in dem ständigen und unmittelbaren Kontakt zwischen der betreuenden und der fixierten Person nieder. Sie dient nicht nur dazu, eine körperliche Gefährdung der fixierten Person zu verhindern und diese nicht mit den mit einer Fixierung verbundenen Gesundheitsgefahren allein zu lassen, sondern auch deren psychische Belastung zu minimieren. Die Anwesenheit qualifizierter Fachkräfte, die gezielt in Deeskalations- und Beruhigungstechniken geschult sind, kann wesentlich dazu beitragen, bei der Bewältigung der Krise zu unterstützen und Traumatisierungen vorzubeugen. Nur auf diese Weise wird die Eins-zu-eins-Betreuung der besonderen Schwere des Eingriffs und den damit verbundenen Gesundheitsgefahren gerecht.

Eine rein technische Überwachung durch Geräte, auch wenn diese kontinuierlich Aufzeichnungen liefern und über Warnfunktionen verfügen, kann diesen Anforderungen nicht gerecht werden und darf die ständige und unmittelbare Präsenz von Fachpersonal keinesfalls ersetzen.

#### 1.2.4 – Baulicher Zustand

Es ist sicherzustellen, dass Gebäude zur Unterbringung von Gefangenen regelmäßig instandgehalten, modernisiert und an aktuelle Standards angepasst werden, um eine sichere und gesundheitsfördernde Umgebung zu gewährleisten.

Ein angemessener baulicher Zustand von Justizvollzugsanstalten ist essenziell, um den grund-

legenden Anforderungen an Sicherheit, Hygiene und an eine menschenwürdige Unterbringung gerecht zu werden. Veralterte und sanierungsbedürftige Gebäude können nicht nur die Lebensbedingungen der dort untergebrachten Gefangenen negativ beeinflussen,<sup>77</sup> sondern auch die Arbeitsbedingungen des Personals erschweren.

Bei den Besuchen der Justizvollzugskrankenhäuser Hohenasperg (**Baden-Württemberg**) und Plötzensee (**Berlin**), der JVA Kassel I (**Hessen**), der JVA Hohenleuben (**Thüringen**) sowie des Altbaus der JVA **Bremen** wurde festgestellt, dass sich die Gebäude teils in einem stark sanierungsbedürftigen Zustand befinden.

Die Senatorin für Justiz und Verfassung **Bremen** teilte in ihrer Stellungnahme vom 21. März 2025 hierzu mit, dass die JVA Bremen seit 20 Jahren schrittweise saniert werde. Derzeit würde Hafthaus II modernisiert, mit geplanter Fertigstellung Anfang 2029. Eine anschließende Sanierung von Hafthaus I sei vorgesehen, jedoch bislang finanziell nicht abgesichert.

Das Ministerium der Justiz und für Migration des Landes **Baden-Württemberg** gab in seiner Stellungnahme vom 25. April 2025 an, dass die Sanierung von Bau 4 des JVK Hohenasperg geplant sei. Langfristig sollen die Baumaßnahmen allerdings auf eine zukünftige Nutzung des Standorts als Sozialtherapeutische Anstalt ausgerichtet sein. Aufgrund des baulichen Zustands und begrenzter Erweiterungsmöglichkeiten sei zudem ein Neubau eines Justizvollzugskrankenhauses mit 205 Plätzen auf dem Gelände der JVA Stuttgart geplant.

Als besonders kritisch bewertete die Nationale Stelle den baulichen Zustand der Teilanstalt II der JVA Tegel (**Berlin**). Die dortigen Flure, Hafträume und zum Teil auch die Haftraummöblierung waren stark abgenutzt und voller „Kritzeleien“. Auch die Böden wiesen deutliche Verschleißspuren auf.

Es bestehen erhebliche Zweifel hinsichtlich der Eignung der Teilanstalt II zur Unterbringung von Gefangenen – Kritik, die die Nationale Stelle bereits bei dem Besuch der JVA Tegel am 6. Oktober 2021 äußerte.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> BVerfG, Beschluss vom 19.03.2019, Az.: 2 BvR 2638/18, Rn. 29.

<sup>77</sup> Vgl. analog CPT/Inf (2022) 18, <https://rm.coe.int/1680a80c61>, Rn. III.

<sup>78</sup> <https://www.nationale-stelle.de/besuche/laenderkommission/2021.html>

Als besorgniserregend erachtete die Nationale Stelle die Einschätzung der **Berliner** Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz. Nachdem in einer Stellungnahme vom 22. April 2022 angekündigt worden war, dass der Umbau sowie eine umfassende Grundinstandsetzung der Teilanstalt II im Jahr 2026 beginnen sollten, teilte die Senatsverwaltung im Oktober 2024 mit, dass weitergehende, grundlegende Baumaßnahmen mit Blick auf die aktuellen Sparvorgaben im Landeshaushalt Berlin zunächst nicht realisierbar seien. Aufgrund der gegenwärtigen Haushaltssituation und unter Abwägung der jeweiligen Dringlichkeiten weiterer anstehender Bauprojekte sei eine erste Veranschlagung von Baumitteln für die Grundsanierung der Teilanstalt II nunmehr frühestens ab 2029 realistisch.

In ihrer Stellungnahme zu dem Bericht über den Besuch der JVA Tegel am 28. August 2024 teilte die **Berliner** Senatsverwaltung ergänzend mit, dass im September 2025 mit einem Neubau der Teilanstalt I der JVA Tegel begonnen werden soll. Bis Ende 2028 sollen dort 216 Einzelhaftsräume entstehen, die perspektivisch auch eine Verlagerung von Gefangenen aus der Teilanstalt II ermöglichen sollen, um die dort geplanten Umbau- und Sanierungsmaßnahmen effizienter durchführen zu können.

Die Nationale Stelle ist bezüglich der erneut verschobenen Sanierung der Teilanstalt II der JVA Tegel äußerst besorgt. Angesichts des fortschreitenden baulichen Verfalls warnt sie vor einer weiteren Verschlechterung der Unterbringungsbedingungen und mahnt dringend an, kurzfristige Übergangslösungen zu schaffen, um menschenrechtlichen Standards gerecht zu werden.

### 1.2.5 – Mehrfachbelegung

Eine regelmäßige Unterbringung in Einzelhaftsräumen soll gewährleistet werden.

Selbst bei einer ausreichenden Raumgröße kann sich eine Mehrfachbelegung belastend auswirken sowie Krisen und Konflikte zwischen den Gefangenen begünstigen.<sup>79</sup> Die mangelnde Privatsphäre kann Aggressionen auslösen, Zwischenfälle provozieren und dabei die Verwirklichung des angestrebten Ziels der Resozialisie-

rung behindern. Auch kann dies die Behandlung und Genesung von Gefangenen mit psychischen Störungen erschweren. Daher ist im Regelfall eine Einzelunterbringung gesetzlich vorgesehen.<sup>80</sup>

+ Eine vollständige Umsetzung des gesetzlich verankerten Grundsatzes der Einzelunterbringung konnte die Nationale Stelle im Jahr 2024 in der JVA Tegel (**Berlin**) sowie in der JVA Brandenburg a. H. (**Brandenburg**) feststellen.

In den besuchten Justizvollzugsanstalten Stuttgart (**Baden-Württemberg**), Hohenleuben (**Thüringen**) sowie im JVK Hohenasperg (**Baden-Württemberg**) wurden Gemeinschaftshafräume mit bis zu vier Gefangenen belegt. Besonders kritisch wurde zudem die Gemeinschaftsunterbringung in der Krankenabteilung in der JVA München (**Bayern**) mit bis zu sechs Gefangenen pro Raum bewertet.

In seiner Stellungnahme vom 25. April 2025 bestätigte das Ministerium der Justiz und für Migration des Landes **Baden-Württemberg**, dass gemeinschaftliche Unterbringungen im JVK Hohenasperg grundsätzlich zu Konflikten zwischen Gefangenen führen können. Einzelunterbringungsmöglichkeiten seien dort jedoch nur in sehr begrenztem Umfang verfügbar. Der gestiegene Bedarf an stationär-psychiatrischer Behandlung lasse eine Umwidmung von Gemeinschafts- zu Einzelhaftsräumen derzeit nicht zu, da dies die Kapazitäten des Justizvollzugskrankenhauses verringern und die psychiatrische Versorgung im gesamten Justizvollzug einschränken würde. In der Praxis werde dieser Problematik begegnet, indem Gemeinschaftshafräume in Einzelfällen zeitweise nur mit einem Gefangenen belegt würden, wenn dieser aufgrund seiner Krankheit nicht gemeinschaftsfähig sei. Im geplanten Neubau seien überwiegend Einzelhaftsräume vorgesehen.

Das **Bayerische** Staatsministerium der Justiz gab in seiner Stellungnahme vom 5. Mai 2025 an, dass auf dem Gelände der JVA München eine neue Krankenabteilung mit rund 100 Plätzen er-

<sup>79</sup> Vgl. Anna Schliehe, Ben Crewe, "Top bunk, bottom bunk: cellsharing in prisons" in *The British Journal of Criminology*, März 2022, Volume 62, Issue 2, S. 484–500.

<sup>80</sup> § 18 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz - StVollzG): „Gefangene werden während der Ruhezeit allein in ihren Hafträumen untergebracht.“ Eine ähnliche Formulierung ist in vielen Strafvollzugsgesetzen der Länder zu finden.

richtet werden solle. Etwa die Hälfte der Plätze sei in Einzel- oder Doppelzimmern vorgesehen, die übrigen Räume seien für maximal drei Personen ausgelegt. Das Ministerium verwies allerdings auch auf die geltenden gesetzlichen Landesbestimmungen, denen zufolge eine gemeinschaftliche Unterbringung von bis zu acht Gefangenen zulässig ist.

Die Nationale Stelle sieht insbesondere die Möglichkeit einer Belegung mit bis zu acht Personen pro Haftraum als äußerst kritisch an. Eine solche Belegungsdichte widerspricht aus ihrer Sicht dem Grundgedanken eines auf Resozialisierung und individuelle Förderung ausgerichteten Strafvollzugs und lässt sich kaum mit dem Anspruch auf menschenwürdige Unterbringung vereinbaren. Auch im Kontext der geplanten Krankenabteilung wirft die vorgesehene Dreifachbelegung erhebliche Bedenken auf. Insbesondere für erkrankte oder psychisch belastete Gefangene kann eine Unterbringung in Mehrbettzimmern die notwendige Ruhe und Intimsphäre gravierend beeinträchtigen und somit sowohl Behandlungserfolge gefährden als auch das Stationsklima belasten.

Die Nationale Stelle betont daher erneut die Notwendigkeit, den gesetzlich vorgesehenen Regelfall<sup>81</sup> der Einzelunterbringung nicht nur formell, sondern auch praktisch konsequent umzusetzen.

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

Die Unterbringung von mehreren Gefangenen in einem Haftraum ohne abgetrennte und gesondert entlüftete Toilette verstößt gegen die Menschenwürde.<sup>82</sup> Hierbei ist es unerheblich, ob Gefangene einer gemeinsamen Unterbringung zugestimmt haben, da das Grundrecht der Menschenwürde kein disponibles Rechtsgut ist, auf das man verzichten könnte.<sup>83</sup>

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

In der JVA Würzburg (**Bayern**) verfügten einige mehrfach belegbare Hafträume nicht über einen baulich abgetrennten Toilettenbereich. In einer solchen Situation wird die durch Artikel 1 Abs. 1 GG geschützte Menschenwürde verletzt.<sup>84</sup>

Das **Bayerische** Staatsministerium der Justiz teilte in seiner Stellungnahme vom 5. Mai 2025 mit, dass in Folge der Empfehlung der Nationalen Stelle, die o.g. Räume nunmehr ausschließlich einzeln belegt würden.

#### 1.2.7 – Größe der Hafträume

Für eine menschenwürdige Unterbringung muss ein Einzelhaftraum mindestens eine Grundfläche von 6 qm<sup>85</sup> exklusive des Sanitärbereichs aufweisen. Für den Fall, dass der Sanitärbereich nicht abgetrennt ist, ist etwa 1 qm für diesen 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.

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

#### 1.2.8 – Junge Gefangene

Junge Gefangene sollen so untergebracht werden, dass sie so weit wie möglich vor schädlichen Einflüssen geschützt und die besonderen, ihrem Alter gemäßen Bedürfnisse berücksichtigt werden.

Entsprechend der Nelson-Mandela-Regeln empfiehlt die Nationale Stelle grundsätzlich, „junge Gefangene (...) von Erwachsenen getrennt unterzubringen“.<sup>86</sup> Bei Personen, die das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ist zudem „das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt“.

<sup>84</sup> Vgl. hierzu: Lübke-Wolff (2016), „Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Strafvollzug und Untersuchungshaftvollzug“, S. 269; EGMR, Urteil vom 25.04.2013, Canali ./. Frankreich, Individualbeschwerde Nr. 40119/09; OLG Karlsruhe, Urteil vom 19.07.2005, Az.: 12 U 300/04.

<sup>85</sup> 6 qm stellen den absoluten Mindeststandard dar. Kleinere Hafträume verstoßen nach Auffassung der Nationalen Stelle gegen Art. 1 des Grundgesetzes. Darüberhinausgehende gesetzliche Anforderungen sind zu beachten und werden begrüßt.

<sup>86</sup> Regel 11 lit. d der Nelson Mandela-Regeln (Resolution 70/175 der Generalversammlung, Annex, verabschiedet am 17.12.2015).

<sup>81</sup> Art. 20 Abs. 1 S. 1 BayStVollzG.

<sup>82</sup> BVerfG, Beschluss vom 22.02.2011, Az.: 1 BvR 409/09, Rn. 33.

<sup>83</sup> BVerwG, Urteil vom 17.10.2000, Az.: 2 WD 12/00; Siehe auch Arloth, StVollzG, 3. Aufl., § 18, Rn. 2.

punkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist“.<sup>87</sup> Hierzu gehört auch die Gewährleistung des Trennungsgrundsatzes.<sup>88</sup>

In den besuchten Justizvollzugskrankenhäusern Plötzensee (**Berlin**) und Fröndenberg (**Nordrhein-Westfalen**) sowie in der JVA Brandenburg a. H. (**Brandenburg**) und auf der psychiatrischen Abteilung der JVA Neumünster (**Schleswig-Holstein**) war dies nicht gewährleistet. Junge Gefangene – darunter zum Teil auch Minderjährige – wurden auf derselben Station wie die erwachsenen Gefangenen untergebracht.<sup>89</sup>

Als Folge dessen waren die jungen Gefangenen bis zu 23 Stunden täglich eingeschlossen.

Der Trennungsgrundsatz soll gerade dem Wohl der jungen Gefangenen dienen. Ein 23-stündiger Einschluss täglich über einen längeren Zeitraum zur Einhaltung dieses Grundsatzes ist daher in keinem Fall angemessen.

Die Nationale Stelle möchte in diesem Zusammenhang auf die psychiatrische Vollzugsabteilung der Jugendanstalt Hameln (**Niedersachsen**) verweisen.<sup>90</sup> Diese Abteilung verfügt über insgesamt 20 Haftplätze und ist für junge Gefangene im Alter zwischen 14 und 24 Jahren zuständig, die aufgrund psychischer Erkrankungen nicht ambulant behandelbar sind oder nach einer stationären Therapie auf den Vollzugsalltag vorbereitet werden sollen. Ein besonderer Schwerpunkt des dortigen Behandlungskonzepts liegt auf der gemeinsamen Freizeitgestaltung, die nicht nur eine therapeutische Wirkung entfalten, sondern zugleich als sinnvolles und strukturierendes Beschäftigungsangebot dienen soll. So haben die dort untergebrachten jungen Gefangenen u.a. die Möglichkeit, zusammen mit Bediensteten an vielfältigen Aktivitäten teilzunehmen – etwa beim Sport, beim Spielen von Gesellschaftsspielen, beim Musizieren, Puzzeln oder in anderen Gruppensettings.

### 1.2.9 – Personalsituation

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

Die Nationale Stelle ist sich der aktuellen Herausforderungen bei der Rekrutierung qualifizierten psychiatrischen Fachpersonals bewusst.

Dennoch werfen eng begrenzte Stundenkontingente von Fachärztinnen oder Fachärzten, wie in den besuchten Justizvollzugsanstalten München (**Bayern**) und Tegel (**Berlin**), Fragen zur Kontinuität und Verlässlichkeit der psychiatrischen Versorgung auf – insbesondere in akuten psychischen Krisensituationen. In den benannten Einrichtungen erfolgt ausschließlich eine konsiliarpsychiatrische Betreuung, in der Regel auf Anfrage der Anstaltsärztinnen und -ärzte, wobei die Häufigkeit der Besuche von den externen Fachärztinnen und Fachärzten festgelegt wird.

Dieses Modell kann zu einer fehlenden Stetigkeit der Behandlung führen, was die Effektivität der Versorgung beeinträchtigen kann. Zwar mag die individuelle Besuchsfrequenz für bestimmte Gefangene in Einzelfällen ausreichen, doch angesichts der hohen Anzahl an Haftplätzen – insbesondere in den größeren Anstalten wie der JVA Tegel und der JVA München mit jeweils über 800 Plätzen – ist es fraglich, ob dieses Modell langfristig eine adäquate psychiatrische Versorgung gewährleistet. Besonders problematisch wird es für Gefangene mit psychischen Auffälligkeiten, die ihren eigenen Behandlungsbedarf oft nicht selbst erkennen oder kommunizieren können. In solchen Fällen besteht die Gefahr, dass dringend erforderliche therapeutische Maßnahmen verzögert oder nicht rechtzeitig eingeleitet werden.

Um eine effektive Betreuung zu gewährleisten, sollen die Psychiaterinnen und Psychiater regelmäßig vor Ort sein und über ein ausreichendes Stundenkontingent verfügen. Nur auf diese Weise kann eine kontinuierliche, engmaschige und bedarfsgerechte psychiatrische Versorgung gewährleistet werden.

<sup>87</sup> Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 20.11.1989 über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention).

<sup>88</sup> Art. 37 lit. c der UN-Kinderrechtskonvention.

<sup>89</sup> In der JVA Neumünster (Schleswig-Holstein) nur junge Gefangene über 18 Jahre.

<sup>90</sup> Die Nationale Stelle besuchte die Jugendanstalt Hameln zuletzt am 17.03.2023.

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

## 2 – Weitere Feststellungen und Empfehlungen im Bereich Justizvollzug

Es folgen Empfehlungen und Feststellungen, die im Jahr 2024 – unabhängig vom diesjährigen Schwerpunkt – bei den Besuchen in Einrichtungen des Justizvollzugs getätigt wurden und ebenfalls von entscheidender Bedeutung für die Gewährleistung einer menschenwürdigen Behandlung und Unterbringung sind.

### 2.1 – Arrest

Arrest ist ausschließlich als *ultima ratio* und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen. Er ist so kurz wie möglich zu halten.<sup>91</sup>

Im Jahr 2024 beobachtete die Nationale Stelle bei ihren Besuchen der Justizvollzugsanstalten Hof (Bayern), Bremen, Stralsund und Waldeck (Mecklenburg-Vorpommern), Meppen (Niedersachsen) sowie Burg (Sachsen-Anhalt) mehrwöchige Arrestmaßnahmen. Diese waren in der Regel mit einem täglichen Einschluss von 23 Stunden verbunden, während die Beschäftigungsmöglichkeiten auf ein absolutes Minimum begrenzt blieben. Die Maßnahmen erstreckten sich über eine Dauer von bis zu vier Wochen.

Der CPT ist der Auffassung, dass die Höchstdauer des Arrests angesichts der potenziell sehr schädlichen Folgen für die psychische und/oder physische Gesundheit der betroffenen Gefange-

nen bei erwachsenen Gefangenen nicht mehr als 14 Tage betragen sollte. Er empfiehlt regelmäßig, die Höchstdauer dieser Disziplinarmaßnahme zu reduzieren und ggf. die Landesgesetze dahingehend zu ändern.<sup>92</sup>

Es ist darauf zu achten, dass die Ausstattung der Arresträume die Menschenwürde nicht beeinträchtigt.

In den besuchten Justizvollzugsanstalten Hof (Bayern), Tegel (Berlin) und Bremen waren die Arresträume mit käfigartigen Trenngittern ausgestattet.

Die Matratze des Arrestraums in der Teilanstalt II der JVA Tegel (Berlin) war aus Schaumstoff und hatte bereits einige große Löcher. Das Bettgestell wirkte zudem stark abgenutzt und war voller „Kritzeleien“; auch war die dortige Toilette erheblich verreckt. Angesichts dieser menschenunwürdigen Unterbringungsbedingungen forderte die Nationale Stelle in ihrem Besuchsbericht die Berliner Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz auf, die Unterbringung von Gefangenen in diesem Raum umgehend auszusetzen, bis tiefgreifende Verbesserungen vorgenommen wurden.<sup>93</sup>

Darüber hinaus mussten, in Ermangelung eines Tisches sowie eines Stuhls, betroffene Gefangene in besichtigten Arresträumen mitunter auf dem Boden sitzend oder auf dem Bett essen.

Die Nationale Stelle erkennt an, dass es aus Sicherheitsgründen in Einzelfällen erforderlich sein kann, bestimmte Gefangene in Räumen unterzubringen, die nicht regulär möbliert sind. In solchen Fällen sollte jedoch darauf geachtet werden, dass geeignete Möbel<sup>94</sup> bereitgestellt werden, die den Betroffenen ermöglichen, ihre Mahlzeiten in Würde einzunehmen. Dies schließt

<sup>92</sup> Siehe u.a. CPT/Inf(2022)18, Rn. 82.

<sup>93</sup> Die Justizvollzugsanstalt Tegel (Berlin) teilte im Nachgang des Besuchs mit, dass der besagte Arrestraum, mittlerweile nicht mehr für den Arrestvollzug genutzt werde. Dieser sei baulich verändert (das Trenngitter sowie die verwahrloste Matratze wurden entfernt) und anschließend einer anderen Nutzung zugeführt worden.

<sup>94</sup> Die Nationale Stelle möchte in diesem Zusammenhang erneut auf die sogenannten herausfordernden Möbel verweisen, die robust und ohne scharfe Kanten sind. Diese Möbel gibt es u.a. als Sessel und als Tisch; siehe z.B. im Besuchsbericht (auch bildlich dargestellt) zum MRV Marsberg vom 30.06.2023, URL: 20230730\_Bericht\_MRV\_Marsberg.pdf.

<sup>91</sup> Dahingehend ist in Hessen (§ 55 Abs. 2 Nr. 8 HStVollzG), Hamburg (§ 86 Abs. 1 Nr. 8 HmbStVollzG) und Sachsen (§ 90 Abs. 2 Nr. 8 SächsStVollzG) eine maximale Dauer von zwei Wochen vorgeschrieben, während bspw. in Brandenburg (§ 100 Abs. 3 BbgJVollzG) Arrest nicht als Disziplinarmaßnahme vorgesehen ist.

ausdrücklich aus, dass Mahlzeiten auf dem Bett<sup>95</sup> oder sitzend auf dem Boden eingenommen werden müssen.

Eine geeignete Raumausstattung, die es den Gefangenen ermöglicht, in einer menschenwürdigen Weise zu essen, ist sicherzustellen.

Gefangene, die sich im Arrest in der JVA Burg (**Sachsen-Anhalt**) befanden, mussten ihre Freistunde in einer käfigartigen, nach oben vergitterten Vorrichtung verbringen, die sich im Außenbereich der Anstalt befindet.

Der vergitterte Bereich stellt aus Sicht der Nationalen Stelle keinen angemessenen Ort für die Freistunde dar. Sie hat dem Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz des Landes **Sachsen-Anhalt** dringend nahegelegt, den Käfig nicht mehr zu nutzen und diesen abzubauen.<sup>96</sup>

## 2.2 – Schutz der Privat- und Intimsphäre

### 2.2.1 – Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach dem Bundesverfassungsgericht einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.<sup>97</sup> Sie dürfen nicht routinemäßig, unabhängig von fallbezogenen Verdachtsgründen, durchgeführt werden.<sup>98</sup>

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

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

In nahezu allen besuchten Justizvollzugsanstalten wurde der Nationalen Stelle berichtet, dass sämtliche neu aufgenommenen Personen unter vollständiger Entkleidung durchsucht würden. Eine solche körperliche Durchsuchung mit Entkleidung finde ebenfalls nach Kontakten mit Besucherinnen und Besuchern statt. Auch die Mehrzahl der zuständigen Ministerien betonte trotz der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die unbedingte Notwendigkeit einer Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung aller neu aufgenommenen Gefangenen.

Insbesondere lehnt das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** die Vorgehensweise einer Durchsuchung im Wege der Halbentkleidung mit dem Verweis ab, dass „es [...] lebensfremd [sei], auszuschließen, dass Gefangene den Suchgegenstand während der Durchsuchung nicht in die bedeckten Körperregionen verschieben“<sup>99</sup> würden.

Auch das **Thüringer** Ministerium für Justiz, Migration und Verbraucherschutz teilte in seiner Stellungnahme vom 27. März 2025 mit, die von der Nationalen Stelle empfohlene Durchführung der Durchsuchung in zwei Phasen aus praktischen und rechtlichen Gründen kritisch zu betrachten, da sie den Eingriff in die Grundrechte verlängern und Manipulationsmöglichkeiten bieten würde. Die Empfehlung solle daher nicht grundsätzlich, jedoch ggf. nach Prüfung in geeigneten Einzelfällen aufgegriffen werden.

Das **Bayerische** Staatsministerium der Justiz hielt in seiner Stellungnahme vom 5. Mai 2025 fest, dass aus Sicherheitsgründen weiterhin regelmäßig eine vollständige Entkleidung erforderlich sei, wenn andere Durchsuchungsformen – etwa mit einem Handdetektor – als nicht ausreichend angesehen würden. Eine nur teilweise Entkleidung biete demnach keine hinreichende Sicherheit, da verbotene Gegenstände leicht zwischen bekleideten und bereits entkleideten Körperpartien verborgen werden könnten. In geeigneten Fällen sei auch eine Durchsuchung in zwei Phasen denkbar, um die Intimsphäre besser zu schützen.

<sup>95</sup> Dies beeinträchtigt die Sauberkeit des Bettes; diese soll gewährleistet werden, vgl. Regel Nr. 21 der Nelson Mandela-Regeln.

<sup>96</sup> In seiner Stellungnahme vom 02.05. 2025 gab das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz des Landes Sachsen-Anhalt an, die Kritik sowie die Empfehlung der Nationalen Stelle zur o.g. vergitterten Vorrichtung auf dem Freistundenhof unter enger Beteiligung der Leitung der Justizvollzugsanstalt Burg prüfen zu wollen. Anschließend würden ggf. weitere Veranlassungen getroffen.

<sup>97</sup> BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33; Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 21.

<sup>98</sup> BVerfG, Beschluss vom 10.07.2013, Az.: 2 BvR 2815/11, Rn. 16; BVerfG, Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 22. In diesem Sinne vgl. auch EGMR, Urteil vom 22.10.2020, Roth ./ Deutschland, Individualbeschwerden Nrn. 6780/18 und 30776/18, Rn. 69, 72 – Verletzung von Artikel 3 EMRK.

<sup>99</sup> Siehe S. 10 der Stellungnahme des Ministeriums der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 07.01.2025 zum Bericht über den Besuch der JVA Wuppertal-Vohwinkel.

- + Demgegenüber sahen die anstaltsinternen Regelungen der Justizvollzugsanstalten Stuttgart (**Baden-Württemberg**), **Bremen**, Burg (**Sachsen-Anhalt**), Neumünster (**Schleswig-Holstein**) und Brandenburg a. H. (**Brandenburg**) bei Durchsuchungen mit vollständiger Entkleidung vor, dass die Maßnahme sowohl nach Entscheidung im Einzelfall als auch in zwei Phasen durchgeführt wird.
- + Zudem teilte die **Berliner** Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz in ihrer Stellungnahme vom 30. April 2025 mit, dass die von der Nationalen Stelle empfohlene phasenweise Entkleidung bei Durchsuchungen künftig in die anstaltsinterne Neuregelung der JVA Tegel aufgenommen werde. Auch das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz **Mecklenburg-Vorpommern** gab in seiner Stellungnahme vom 30. April 2025 an, dass im Nachgang des Besuchs der Nationalen Stelle eine die Intimsphäre schonende Praxis der Entkleidung in der JVA Waldeck eingeführt worden sei.

In Anbetracht der zahlreichen positiven Beispiele im Justizvollzug, wie auch analog der Verfahrensweise in einer Vielzahl an Einrichtungen der Forensischen Psychiatrie,<sup>100</sup> sind die Argumentationen des Ministeriums der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen**, des **Bayerischen** Staatsministeriums der Justiz, sowie des **Thüringer** Ministeriums für Justiz, Migration und Verbraucherschutz nicht nachvollziehbar. Von einem gestiegenen Sicherheitsrisiko oder einer verlängerten Dauer der Maßnahme berichtete keine der Einrichtungen, in denen Durchsuchungen mit Entkleidung in zwei Phasen durchgeführt werden.

### 2.2.2 – Duschen

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

<sup>100</sup> Im Maßregelvollzug ist diese Vorgehensweise zum Teil gesetzlich verankert: § 70 Abs. 2 BremPsychKG; Durch einen Erlass vom 15.08.2023 geregelte Handhabung in Nordrhein-Westfalen, der zufolge Durchsuchungen mit Entkleidung weniger belastend erfolgen sollen, z.B. durch eine teilweise bzw. phasenweise Entkleidung.

Die Gemeinschaftsduschen der Justizvollzugsanstalten Stuttgart und Rottenburg (**Baden-Württemberg**), Augsburg-Gablingen und München (**Bayern**), Stralsund und Waldeck (**Mecklenburg-Vorpommern**) sowie Burg (**Sachsen-Anhalt**)<sup>101</sup> verfügten über keine Duschabtrennungen. Nach Angaben der jeweiligen Anstaltsleitung erfolgte der Verzicht auf jegliche Abtrennungen in den Gemeinschaftsduschen überwiegend aus Sicherheitsgründen. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass offene Duschräume eine bessere Überwachung durch das Personal ermöglichen und dadurch körperliche oder sexuelle Übergriffe unter den Gefangenen erschwert würden.

- + Demgegenüber waren die Gemeinschaftsduschen im JVK Hohenasperg (**Baden-Württemberg**) sowie in den Justizvollzugsanstalten Hof und Würzburg (**Bayern**), Plötzensee und Tegel (**Berlin**), Brandenburg a. H. (**Brandenburg**), Kassel I (**Hessen**), Fröndenberg (**Nordrhein-Westfalen**), Neumünster (**Schleswig-Holstein**) und Hohenleuben (**Thüringen**) mit Abtrennungen zwischen den einzelnen Duschplätzen ausgestattet oder wiesen zumindest teilweise separierte Duschbereiche auf.

Keine der genannten Anstalten – darunter auch Einrichtungen mit höherer Sicherheitsstufe – berichtete in diesem Zusammenhang von einem Anstieg der Übergriffe.

Das **Bayerische** Staatsministerium der Justiz teilte in seiner Stellungnahme zum Bericht über den Besuch der JVA München mit, in Reaktion auf die Empfehlung der Nationalen Stelle, in allen Gemeinschaftsduschen der Anstalt, soweit noch nicht geschehen, zumindest eine Dusche pro Raum teilweise abzutrennen. Das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz **Mecklenburg-Vorpommern** gab in seiner Stellungnahme zum Bericht über den Besuch der JVA Waldeck an, die Anschaffung von Vorrichtungen für partielle Abtrennungen mindestens einer Dusche in den Gemeinschaftsduschen veranlasst zu haben.

Das **Hessische** Ministerium der Justiz und für den Rechtsstaat ordnete per Erlass vom 24. März

<sup>101</sup> In seiner Stellungnahme vom 02.05.2025 gab das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz des Landes Sachsen-Anhalt an, die Nachrüstung von Trennwänden in Gemeinschaftsduschen prüfen zu wollen.

2025 an, in allen **hessischen** Justizvollzugsanstalten zu prüfen, ob Duschabtrennungen unter Berücksichtigung der Sicherheitsaspekte installiert werden können.

### 2.2.3 – Urinabgabe unter Sichtkontrolle

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

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

- + Die Nationale Stelle hat auch bei ihren Besuchen im Jahr 2024 unterschiedliche, die Intimsphäre der betroffenen Personen schonende Methoden der Drogenkontrolle erfasst. So etwa mittels eines Abstrichs im Mund wie in den JVAen Neumünster (**Schleswig-Holstein**) und Hohenleuben (**Thüringen**), des Einsatzes eines Markersystems (**Baden-Württemberg**) oder der Möglichkeit der Blutabnahme über die Fingerkuppe, die freiwillig erfolgen kann (**Nordrhein-Westfalen**).

In allen besuchten Justizvollzugsanstalten in **Bayern**, in der JVA **Bremen**, im JVK Lingen und der JVA Meppen (**Niedersachsen**), in der JVA Kassel I (**Hessen**) und der JVA Brandenburg a. H. (**Brandenburg**) erfolgten die Drogenkontrollen ausschließlich mittels Urinabgabe unter direkter Beobachtung. In den besuchten Justizvollzugsanstalten in **Mecklenburg-Vorpommern** sowie in der JVA Tegel (**Berlin**) standen neben dieser Methode zwar auch alternative Drogentestverfahren zur Verfügung, jedoch konnten die Betroffenen nicht selbst darüber entscheiden, auf welche Weise die Kontrolle erfolgt. Stattdessen wurde die jeweilige Testmethode von der Anstalt abhängig von der Situation und dem nachzuweisenden Wirkstoff vorgegeben, wobei mehrheitlich die Urinkontrolle unter direkter Beobachtung zum Einsatz kam.

In seiner Stellungnahme vom 5. Mai 2025 erklärte das **Bayerische** Staatsministerium der Justiz, dass es alternativen, weniger belastenden Methoden zur Urinkontrolle grundsätzlich offen gegenüberstehe. Ein Marker-System werde künf-

tig als freiwillige Alternative zur Urinabgabe unter Sichtkontrolle angeboten.

Das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz **Mecklenburg-Vorpommern** gab in seiner Stellungnahme vom 30. April 2025 an, dass in der JVA Waldeck bereits überwiegend Speicheltestungen zum Einsatz kommen würden. Diese seien jedoch kostenintensiv und würden erst nach Analyse durch ein externes Labor Ergebnisse liefern. Aus diesem Grund würden bei Neuzugängen weiterhin Urinkontrollen durchgeführt, da in diesen Fällen schnelle Resultate erforderlich seien. Die von der Nationalen Stelle angeregte Alternative, ein Markersystem einzuführen, sei mit Interesse zur Kenntnis genommen worden, deren Umsetzung werde nun geprüft.

Die **Berliner** Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz teilte in ihrer Stellungnahme vom 30. April 2025 mit, dass derzeit die Einführung sog. Dry-Blood-Tests durch ein kooperierendes Labor vorbereitet werde. Bei nachgewiesener Eignung solle anschließend geprüft werden, ob dieses Verfahren auch im Justizvollzug zum Einsatz kommen könne.

Das Ministerium der Justiz und für Digitalisierung des Landes **Brandenburg** und die Senatorin für Justiz und Verfassung **Bremen** lehnten in ihren Stellungnahmen<sup>102</sup> alternative Methoden zur Urinkontrolle ab. **Brandenburg** verwies auf gesetzliche Vorgaben, die körperliche Eingriffe wie Mundabstriche oder Blutentnahmen ausschließen. In **Bremen** wurden getestete Alternativen als unzuverlässig eingestuft; eine freiwillige Blutabnahme sei gesetzlich nicht vorgesehen.

Der Schutz der Intimsphäre der betroffenen Personen besitzt einen hohen Stellenwert. Vor diesem Hintergrund soll das jeweilige Landesrecht entsprechend weiterentwickelt und die Anwendung weniger eingriffsintensiver Kontrollmethoden ermöglicht werden.

Das Ziel sollte darin bestehen, Gefangenen durch das Angebot von Alternativen eine Wahl zu lassen.

<sup>102</sup> Stellungnahmen vom 27.03.2025 bzw. vom 21.03.2025.

### 3 – Erkenntnisse aus dem Besuch der JVA Augsburg-Gablingen

In den vorherigen Abschnitten wurden bereits die gravierendsten Beobachtungen und Feststellungen des Besuchs der JVA Augsburg-Gablingen (**Bayern**) thematisiert. Angesichts der schwerwiegenden Vorwürfe gegen die Anstalt – teils auch im Zusammenhang mit dem Besuch der Nationalen Stelle – sollen an diesem Punkt ausgewählte Erkenntnisse und zentrale Aspekte nochmals detaillierter betrachtet werden.

#### 3.1 – Unangekündigte Besuche

Die präventive Wirkung des nationalen Präventionsmechanismus kann sich nur dann vollends entfalten, wenn dieser nicht in seiner Möglichkeit, Besuche durchzuführen, eingeschränkt wird.<sup>103</sup> Unangekündigte Besuche stellen einen unerlässlichen Teil der Arbeit (Nationaler) Präventionsmechanismen dar.<sup>104</sup>

Am 9. August 2024 traf eine Delegation der Nationalen Stelle ohne vorherige Ankündigung in der JVA Augsburg-Gablingen (**Bayern**) ein, mit dem Ziel auf diese Weise die dortigen tatsächlichen, unverfälschten Zustände festzustellen.

Im Anschluss an den Besuch forderte der Leiter der Abteilung Strafvollzug im **Bayerischen** Staatsministerium der Justiz die Nationale Stelle schriftlich dazu auf, künftig auf solche unangekündigten Besuche zu verzichten – eine Forderung, die die Nationale Stelle entschieden zurückwies. Die Forderung des o.g. Abteilungsleiters wirkte umso schwerwiegender, da das **Bayerische** Staatsministerium der Justiz bereits seit Oktober 2023 über bestehende Missstände in der Anstalt informiert war.

In seiner Stellungnahme vom 16. Januar 2025 teilte das **Bayerische** Staatsministerium der Justiz mit, dass die Äußerung des Leiters der Abteilung Strafvollzug nicht der Haltung des **Bayerischen** Staatsministers der Justiz entspreche. Zudem sei am 6. November 2024 ein neues Referat eingerichtet worden, welches die Aufsicht über grundrechtssensible Bereiche bündele und – wie auch die Nationale Stelle – unangekündigte Besuche in Justizvollzugsanstalten durchführe.

Das Schreiben wirft zudem weitere Fragen auf, da es verfasst wurde, obwohl das Ministerium Kenntnis über Hinweise erhalten hatte,<sup>105</sup> die präzise schilderten, auf welche Weise die Nationale Stelle während ihres Besuchs im August 2024 getäuscht worden sei – während sie im Empfangsbereich auf die Anstaltsleitung wartete, seien Matratzen in die besonders gesicherten Hafträume gelegt und den Betroffenen Papierunterwäsche ausgehändigt worden.

Die Nationale Stelle bat um Mitteilung über die Aufarbeitung des Täuschungsverdachts nach ihrem Besuch am 9. August 2024.

Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Jahresberichts dauert die Prüfung des Vorfalls durch die Staatsanwaltschaft Augsburg weiterhin an. Die Nationale Stelle hat in diesem Zusammenhang sämtliche von der JVA Augsburg-Gablingen erhaltenen Dokumentationen vollständig an die Staatsanwaltschaft übermittelt.

Hinsichtlich der im Raum stehenden Vorwürfe einer möglichen Täuschung der Nationalen Stelle lässt sich lediglich feststellen, dass am Besuchstag in den besonders gesicherten Hafträumen zwar jeweils eine Matratze vorgefunden wurde, diese Beobachtungen jedoch nur teilweise mit den der Nationalen Stelle vorliegenden Dokumentationen übereinstimmten.

#### 3.2 – Prävention von Menschenrechtsverletzungen

Die Nationale Stelle möchte darauf hinweisen, dass sie seit dem Jahr 2016 regelmäßig die unzureichende Bekleidung in besonders gesicherten Hafträumen **bayerischer** Justizvollzugsanstalten kritisiert.<sup>106</sup> Ebenso hat sie im Jahr 2022 bereits den Entzug von Matratzen in besonders gesicherten Hafträumen der JVA Bernau (**Bayern**) bean-

<sup>103</sup> In diesem Sinne siehe Denkschrift zum Gesetz zu dem Fakultativprotokoll vom 18.12.2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter (...), Bundesrat, Drucksache 16/8249, zu Artikel 20 lit. c.

<sup>104</sup> In diesem Sinne vgl. SPT, 'Guidelines on National Preventive Mechanisms' (2010), CAT/OP/12/5, Rn. 25: "(...) This includes (...) the right to carry out unannounced visits at all times to all places of deprivation of liberty, in accordance with the provisions of the Optional Protocol"; M. Nowak, M. Birk, G. Monina (Hrsg.), The United Nations Convention against Torture. A Commentary, 2. Auflage, Oxford Commentaries on International Law, 2019, S. 927-928; UN Special Rapporteur on Torture, 2006 Report to the Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/2006/6, Rn. 24.

<sup>105</sup> Pressekonferenz des Bayerischen Staatsministers der Justiz vom 31.10.2024.

<sup>106</sup> Siehe Bericht über den Besuch der JVA Passau (Bayern) vom 25.04.2016.

standet.<sup>107</sup> Hätte das **Bayerische** Staatsministerium der Justiz die Empfehlungen der Nationalen Stelle umfassender integriert, hätte sich das Risiko, dass es in der JVA Augsburg-Gablingen erneut zu einer Situation mit unzureichender Bekleidung und dem Entzug von Matratzen kommt, verringern lassen.

Unabhängig davon müssen interne Kontrollinstanzen und Aufsichtsbehörden stärker in die Pflicht genommen werden, damit menschenrechtswidrige Praktiken, wie sie in der JVA Augsburg-Gablingen aus der erhaltenen Dokumentation hervorgingen – insbesondere die Unterbringung nackt und ohne Matratze in einem kameraüberwachten besonders gesicherten Haftraum – nicht unbemerkt bleiben oder sich wiederholen. Zu diesem Zweck müssen die Aufsichtsbehörden ihre Dienst- und Fachaufsicht aktiv und wirksam ausüben. In diesem Zusammenhang ist an regelmäßige und unangekündigte Inspektionen zu denken, insbesondere in sicherheitsrelevanten Bereichen wie besonders gesicherten Hafträumen. Dabei sollten sich die Kontrollen nicht allein auf das Prüfen formaler Dokumentationen beschränken, sondern auch direkte Gespräche mit den betroffenen Gefangenen und dem Personal umfassen, um mögliche Missstände frühzeitig erkennen und diesen wirksam entgegensteuern zu können.

Ebenso wichtig ist die Verpflichtung zu einer lückenlosen Dokumentation aller verschärfenden Maßnahmen, u.a. den Entzug von Kleidung oder Matratzen. Diese Maßnahmen müssen nicht nur intern überprüft, sondern auch regelmäßig von den Aufsichtsbehörden kontrolliert werden. Ein automatischer Meldeprozess kann dazu beitragen, dass schwerwiegende Fälle sofort bei der zuständigen Stelle erfasst und überprüft werden. Dahingehend teilte das **Bayerische** Staatsministerium der Justiz in seiner Stellungnahme vom 16. Januar 2025 mit, dass seit dem 28. Oktober 2024 **bayernweit** angeordnet worden sei, dass alle Justizvollzugsanstalten umgehend Bericht erstatten müssen, sobald einem Gefangenen im besonders gesicherten Haftraum ein zur Grundausstattung zählender Gegenstand entzogen oder vorenthalten wird.

Ein weiterer zentraler Punkt ist die stetige Schulung und Sensibilisierung des Personals. Jus-

tizvollzugsbeamtinnen und -beamte sowie weitere Mitarbeitende sollen verstärkt verpflichtende Fortbildungen zu menschenrechtskonformen Maßnahmen, Deeskalationstechniken und dem Umgang mit psychisch erkrankten oder suizidgefährdeten Inhaftierten erhalten. Gerade in Stresssituationen darf die Anwendung repressiver Maßnahmen nicht zur Routine werden.

Ergänzend dazu spricht sich die Nationale Stelle dafür aus, eine unabhängige und vorbeugende Kontrolle solcher Maßnahmen durch eine neutrale Instanz – etwa im Rahmen eines Richtervorbehalts – einzuführen. Unterstützung für diesen Vorschlag signalisierte auch der **Bayerische** Staatsminister der Justiz, der in einer Pressemitteilung vom 7. November 2024 seine „Sympathie“ für einen entsprechenden Richtervorbehalt bekundete,<sup>108</sup> und diese auch erneut in seiner Stellungnahme vom 5. Mai 2025 bestätigte.

<sup>107</sup> Siehe Bericht über den Besuch der JVA Bernau (2. Besuch) (Bayern) vom 05.06.2023.

<sup>108</sup> <https://www.justiz.bayern.de/presse-und-medien/pressemitteilungen/archiv/2024/158.php>

# V

## Schwerpunktthema

### Beobachtung von Polizeieinsätzen

## I – Polizeiliches Handeln bei der Fußball-Europameisterschaft 2024

### I.1 – Einführung

- + Das **Bundesministerium** des Innern und für Heimat (BMI) hat die Nationale Stelle bei der Organisation der Fußball-Europameisterschaft mit einbezogen, um ihr die Möglichkeit zu eröffnen, daran mitzuwirken, dass das Turnier im Zeichen des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte steht.

Die Nationale Stelle wurde bereits im Vorfeld in die Vorbereitungen eingebunden. Ihre Rolle – die Beobachtung und Beratung hinsichtlich freiheitsentziehender Maßnahmen durch Polizeikräfte im Rahmen der Europameisterschaft – wurde auch explizit im Annex der Menschenrechtserklärung für die UEFA EURO 2024 aufgegriffen und die Nationale Stelle an der nachfolgenden Evaluierung „UEFA EURO 2024 & Menschenrechte“ im Rahmen einer Stakeholder-Besprechung angehört.

Im Nachhinein betrachtet, ist es allerdings bedauerlich, dass die Nationale Stelle nicht bereits vorab von den **Landespolizeien** – z.B. durch Besichtigungen der Orte der Freiheitsentziehung – einbezogen wurde.

Um ihre beratende Funktion präventiv ausüben zu können, ist es für sie wesentlich, bereits im Rahmen der (praktischen) Vorbereitungen einbezogen zu werden.

Auch das extra entwickelte Konzeptpapier „Polizei und Menschenrechte – Selbstverständnis der Polizeien des Bundes und der Länder“ wurde erst mit Turnierbeginn veröffentlicht und war auf operativer Ebene daher nicht vollumfänglich bekannt.

Zur Wahrnehmung ihrer beobachtenden Funktion besuchte die Nationale Stelle Gewahrsamsrichtungen an insgesamt sechs Spielorten.

Im Rahmen dieser Besuchstätigkeit konnte sie unterschiedliche Verfahrensweisen feststellen. Während polizeiliche Ingewahrsamnahmen in Gelsenkirchen, Düsseldorf und Dortmund (**Nordrhein-Westfalen**) sowie Leipzig (**Sachsen**) ausschließlich außerhalb der Stadien

erfolgten, befanden sich in Frankfurt am Main (**Hessen**) und **Berlin** auch Gewahrsamsmöglichkeiten in den Stadien. Dies ermöglichte es der Nationalen Stelle, sich ein Gesamtbild zu verschaffen.

Als kritisch erachtete sie die Tatsache, dass sie lediglich in den Stadien Akkreditierungen erhielt, in denen die Landespolizeien Gewahrsamsplätze vorhielten (Frankfurt am Main und Berlin), somit konnte sie die Ausübung der sicherheitstechnischen Aufgaben (Durchsuchungen, aber auch Anwendung von Zwangsmaßnahmen) durch privates Sicherheitspersonal in den anderen Stadien nicht beobachten. Als bezeichnend für die Notwendigkeit einer solchen Beobachtung erachtet sie in diesem Zusammenhang u.a. den mit Übergriffen verbundenen Vorfall im Rahmen des Achtelfinales Portugal-Slowenien am 1. Juli 2024.

Eine Privatisierung der Kontrollbefugnisse darf nicht zu einer Senkung von Schutzstandards führen.

Bei ihren Besuchen legte die Nationale Stelle einen besonderen Fokus auf die Besichtigung der Sammelgewahrsamseinrichtungen:

16.06.2024 | Gelsenkirchen

Für die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung im Zusammenhang mit der UEFA EURO 2024 stand neben den Räumlichkeiten der Polizeiwaiche Süd<sup>109</sup> eine Gefangenensammelstelle (GeSa) zur Verfügung. Anders als bei Sammelzellen im Gewahrsam einer Polizeidienststelle handelte es sich hierbei nicht um geschlossene Räume, sondern um acht „Käfige“ mit Gitterstäben durch die die Beamtinnen und Beamten die sich dort befindenden Personen durchgehend beobachten konnten. Diese Räumlichkeiten werden ad hoc für die Durchführung von Großveranstaltungen errichtet. Für die Betroffenen wurden Isomatten und Decken vorgehalten. Am Spieltag erfolgten sechs Ingewahrsamnahmen zur Durchsetzung eines Platzverweises.<sup>110</sup> Zudem wurden zwei Personen zur Identitätsfeststellung<sup>111</sup> der GeSa zugeführt.

<sup>109</sup> Neun Einzelgewahrsamsräume, fünf Beobachtungsräume und ein Sammelgewahrsamsraum.

<sup>110</sup> § 35 Abs. 1 Nr. 3 PolG NRW.

<sup>111</sup> § 163b Abs. 1 StPO.

17.06.2024 | Düsseldorf

Im Gewahrsam des Polizeipräsidiums Düsseldorf waren für den Einsatzabschnitt Strafverfolgung/GeSa neben 27 Einzel-, vier Beobachtungs- und zwei Sammelgewahrsamsräumen vier Sichtzellen vorgesehen. Für die Aufgaben des täglichen Dienstes dienten 15 Einzelgewahrsamsräume und vier Beobachtungszellen. Am Spieltag erfolgten sechs Ingewahrsamnahmen zur Durchsetzung eines Platzverweises. Zudem wurden drei Personen aufgrund eines Tatverdachts vorläufig festgenommen.<sup>112</sup>

18.06.2024 | Dortmund

Neben den Räumlichkeiten des Gewahrsams des Polizeipräsidiums Dortmund<sup>113</sup> standen sechs mobile Sammelzellen für je 18 Personen zur Verfügung. Es handelte sich hierbei – wie in Gelsenkirchen – um „Käfige“, wobei dünne „Wände“ (ebenfalls mobil) einen Sichtschutz darstellten. Diese Räumlichkeiten werden ad hoc für die Durchführung von Großveranstaltungen errichtet. Für die Betroffenen wurden Isomatten und Decken vorgehalten. Am Spieltag erfolgten zwei Ingewahrsamnahmen zur Verhinderung einer weiteren Straftat.<sup>114</sup> Zudem wurden drei Personen aufgrund eines Tatverdachts vorläufig festgenommen.

23.06.2024 | Frankfurt am Main

Das Zentrale Polizeigewahrsam des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main verfügt über insgesamt 121 Gewahrsamsräume, darunter drei Sammelgewahrsamsräume. Am Spieltag kam es zu keinen Ingewahrsamnahmen.

24.06.2024 | Leipzig

Das Zentrale Polizeigewahrsam der Polizeidirektion Leipzig verfügt über 40 Gewahrsamsräume für eine Einzelbelegung und sechs Sammelgewahrsamsräume. Im Zusammenhang mit dem Einsatz zum Fußballspiel der UEFA EURO 2024 wurden acht Personen bis zum Morgen des Folgetages in Gewahrsam<sup>115</sup> und eine Person nach einem Haftbefehl festgenommen.<sup>116</sup>

25.06.2024 | Berlin

Die Stadionwache Olympiastadion verfügt über fünf Einzel- und zwei Sammelgewahrsams-

räume. Am Spieltag wurden insgesamt acht Personen aufgrund strafrechtlich relevanter Sachverhalte in die Stadionwache verbracht. Diese hielten sich während der Bearbeitung ihrer Sachverhalte ausschließlich in den Wartebereichen auf.

Zusätzlich zu den Besuchen der Gewahrsamseinrichtungen begleitete die Nationale Stelle polizeiliche Maßnahmen wie Kontrollen an der Deutsch-Holländischen Grenze (Grenzübergang Vetschau) und Identitätsfeststellungen, bspw. am Hauptbahnhof in Leipzig. Sie besuchte auch die Gewahrsamseinrichtungen der Bundespolizei an den Hauptbahnhöfen in Gelsenkirchen, Düsseldorf, Dortmund, Leipzig und Berlin.<sup>117</sup>

- + Der Zugang der Nationalen Stelle zu allen polizeilichen Einsatzphasen – Grenz- und Identitätskontrollen sowie Freiheitsentziehung in Form des Polizeigewahrsams – wurde uneingeschränkt ermöglicht. Ihr wurden alle notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt.

## 1.2 – Feststellungen und Empfehlungen

Im Rahmen der Beobachtungen der Nationalen Stelle kam es zu keinen besonderen Vorkommnissen.

- + Die Beamtinnen und Beamten zeigten bei ihrem Handeln ein hohes Maß an Professionalität. Dieses zeichnete sich durch kommunikative und deeskalierende Strategien aus, die u.a. der Vermeidung von Freiheitsentziehungen diene.

Im Wesentlichen<sup>118</sup> sprach die Nationale Stelle im Zusammenhang mit der UEFA EURO 2024 Empfehlungen hinsichtlich der Einrichtungen des Sammelgewahrsams sowie Zwangsmaßnahmen in Form von Fixierungen aus:

### 1.2.1 – Ausstattung des mobilen Sammelgewahrsams (GeSa)

In Gelsenkirchen und Dortmund (Nordrhein-Westfalen) waren Gefangenensammelstellen in

<sup>112</sup> § 127 Abs. 1 StPO.

<sup>113</sup> 21 Einzel-, 21 Beobachtungs- und drei Sammelgewahrsamsräume.

<sup>114</sup> § 35 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW.

<sup>115</sup> § 22 Abs. 1 SächsPVDG.

<sup>116</sup> § 230 Abs. 2 StPO.

<sup>117</sup> Empfehlungen hinsichtlich der besuchten Einrichtungen sind Gegenstand des Kapitels Landes- und Bundespolizei.

<sup>118</sup> Weitere Empfehlungen sind Gegenstand des Kapitels Landes- und Bundespolizei.

Form von sich in Hallen befindenden „Käfigen“ eingerichtet worden. Diese verfügten nicht über die Standardausstattung eines Gewahrsamsraums. In Gewahrsam genommene Personen konnten sich ausschließlich stehend oder am Boden bzw. auf einer Isomatte sitzend oder liegend darin aufhalten.

Diese Vorrichtungen eignen sich allenfalls für einen Gewahrsam von wenigen Stunden.

### 1.2.2 – Größe von Sammelgewahrsamsräumen

Eine Grundfläche von 3,5 qm pro Person darf in einem Sammelgewahrsamsraum der Polizei nicht unterschritten werden.

Während sich im Rahmen der jeweiligen Beobachtungen eine geringe Anzahl an bzw. keine Personen in den Sammelzellen befanden, stellte die Nationale Stelle fest, dass die vorgesehene Grundfläche pro Person den aktuellen Standard der Nationalen Stelle bei einer Vollbelegung deutlich unterschritten hätte.

In den Sammelzellen des Gewahrsams der Polizeipräsidien Gelsenkirchen, Düsseldorf und Dortmund sowie in den „Käfigen“ der Gefangenessammelstellen in Gelsenkirchen und Dortmund (**Nordrhein-Westfalen**) steht bei einer Vollbelegung eine Grundfläche von ca. 2 qm pro Person zur Verfügung; in den Sammelzellen der Festnahmesammelstelle im Olympiastadion (**Berlin**) sind es weniger als 2 qm; im Zentralen Polizeigewahrsam der Polizeidirektion Leipzig (**Sachsen**) wird eine Grundfläche von nur 1 qm vorgesehen.

Es ist dringend darauf zu achten, dass die o.g. Mindestvoraussetzung auch bei einer Vollbelegung erfüllt wird. Die Nationale Stelle hat in ihren Berichten an die jeweiligen Aufsichtsbehörden empfohlen, die Belegungskapazitäten entsprechend anzupassen.

Die maximale Anzahl an Personen, die in einem Gewahrsamsraum/„Käfig“ untergebracht werden konnte, variierte je nach Einsatzort und erreichte bis zu 20 Personen. Eine solche Dichte kann Aggressionen auslösen und Konflikte zwischen den dort untergebrachten Personen begünstigen und sollte daher vermieden werden.

### 1.2.3 – Mehrfachbelegung ohne abgetrennte Toilette

Für eine menschenwürdige Unterbringung ist es unabdingbar, dass bei einer Mehrfachbelegung von Gewahrsamsräumen die Toilette vollständig abgetrennt und gesondert entlüftet ist.

In Sammelgewahrsamsräumen in den Polizeipräsidien Gelsenkirchen und Dortmund (**Nordrhein-Westfalen**) befindet sich jeweils eine Toilette, die lediglich mit einer halbhohen Wand abgetrennt ist, über die man blicken kann. Den sich im Raum befindenden Personen ist es folglich möglich, eine Person bei ihrem Toilettengang zu beobachten. Als Folge dessen wird das Schamgefühl der Betroffenen in besonderer Weise beeinträchtigt.

Gewahrsamsräume, die die o.g. Mindestvoraussetzungen nicht erfüllen, dürfen nicht verwendet werden.

Dahingehend verweist die Nationale Stelle auf das Polizeipräsidium Düsseldorf, wo die Toiletten in den Sammelgewahrsamsräumen – nach dem vorherigen Besuch der Nationalen Stelle am 9. Juni 2021 – zurückgebaut worden sind. Die darin untergebrachten Personen können nunmehr eine separate Toilette nutzen.

### 1.2.4 – Fixierung

Auf Fixierungen ist im Gewahrsam der Polizei vollständig zu verzichten.

Im Rahmen der Besuche der Polizeipräsidien Gelsenkirchen, Düsseldorf und Dortmund (**Nordrhein-Westfalen**) stieß die Nationale Stelle auf Vorrichtungen zur Durchführung von Fixierungen in Form von Halterungen, die das Festbinden an den Händen und Füßen ermöglichen. Auch sieht § 37a des Polizeigesetzes des Landes **Nordrhein-Westfalen** die Möglichkeit einer solchen Fesselung sämtlicher Gliedmaßen an die in polizeilichen Gewahrsamseinrichtungen dafür vorgesehenen Fixierungsstellen vor.

Zwar wurden an den jeweiligen Besuchstagen keine Fixierungen durchgeführt, doch waren in zwei Gewahrsamsräumen in Dortmund bereits metallene Fesseln an den in Bodenhöhe angebrachten Halterungen festgemacht. Die Fixierungen erfolgen generell auf einer am Boden liegenden Matratze.

Allein schon die Fixierung am Boden vermittelt den Betroffenen ein unnötiges Gefühl der Hilflosigkeit und des Ausgeliefertseins und kann daher kaum als menschenrechtskonform angesehen werden. Darüber hinaus erhöht die Nutzung von metallenen Fesseln die Verletzungsgefahr und ist daher nicht akzeptabel. Für eine möglichst schonende Durchführung der Fixierung ist ein Bandagen-System zu verwenden.

Eine Fixierung stellt einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff dar und birgt selbst bei sachgemäßer Durchführung die Gefahr von Gesundheitsschäden.<sup>119</sup> Da die inhaltlichen Mindestanforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 im Rahmen des Polizeigewahrsams nicht umsetzbar sind – u.a. steht kein entsprechendes Personal zur Verfügung, um eine Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal zu gewährleisten<sup>120</sup> –, sind dort keine Fixierungen durchzuführen. Seit dem Jahr 2015 fordert die Nationale Stelle wie auch der CPT die zuständigen Behörden regelmäßig dazu auf, auf Fixierungen im polizeilichen Bereich vollständig zu verzichten.<sup>121</sup>

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

### 1.3 – Fazit

Im Rahmen ihrer Besuchstätigkeit konnte die Nationale Stelle gut organisierte Einsätze der Polizei beobachten, die sich durch kommunikative und deeskalierende Strategien auszeichneten, die u.a. der Vermeidung von freiheitsentziehenden Maßnahmen dienen.

Allerdings musste sie feststellen, dass in der

besonderen Situation der Fußball-Europameisterschaft – insbesondere im Sammelgewahrsam – nicht alle menschenrechtlichen Standards eingehalten werden konnten; darauf ist bei zukünftigen Großveranstaltungen verstärkt zu achten. Damit sie in diesem Sinne präventiv einwirken kann, ist es erforderlich, die Nationale Stelle verstärkt auch im Rahmen der praktischen Vorbereitungen (Unterbringungsorte und -bedingungen) solcher Veranstaltungen einzubeziehen.

## 2 – Abschiebungen

### 2.1 – Einführung

Die Nationale Stelle legte erneut einen besonderen Fokus auf die Begleitung von Abschiebungsmaßnahmen, deren Anzahl sich im Vergleich zu den Vorjahren erhöht hat (bspw. um 22% im Vergleich zum Jahr 2023).

- ➔ 20.084 Abschiebungen
- ➔ 16.991 auf dem Luftweg
- ➔ 3.687 Minderjährige
- ➔ 468 in Begleitung von Sicherheitskräften der Fluggesellschaften

Abb. 1: Zahlen für das Jahr 2024<sup>122</sup>

<sup>119</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 309/15, Rn. 71.

<sup>120</sup> Die Anforderung einer Eins-zu-eins-Betreuung bei Fixierungen durch therapeutisches oder pflegerisches Personal, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet, ist durch die besonderen Gesundheitsgefahren begründet (BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 309/15, Rn. 83), die während einer Fixierung auftreten können und einer unmittelbaren fachlich fundierten Reaktion bedürfen.

<sup>121</sup> Vgl. CPT/Inf (2017) 13, Rn. 33; CPT/Inf (2022) 18, Rn. 26.

<sup>122</sup> Die Angaben basieren auf der statistischen Erhebung der Bundespolizei.

### 2.1.1 – Unabhängiges und wirksames System für die Überwachung von Abschiebungen

Das Mandat der Nationalen Stelle umfasst den gesamten Rückführungsprozess von der Abholung bis zur Übergabe der abzuschiebenden Personen im Zielland.

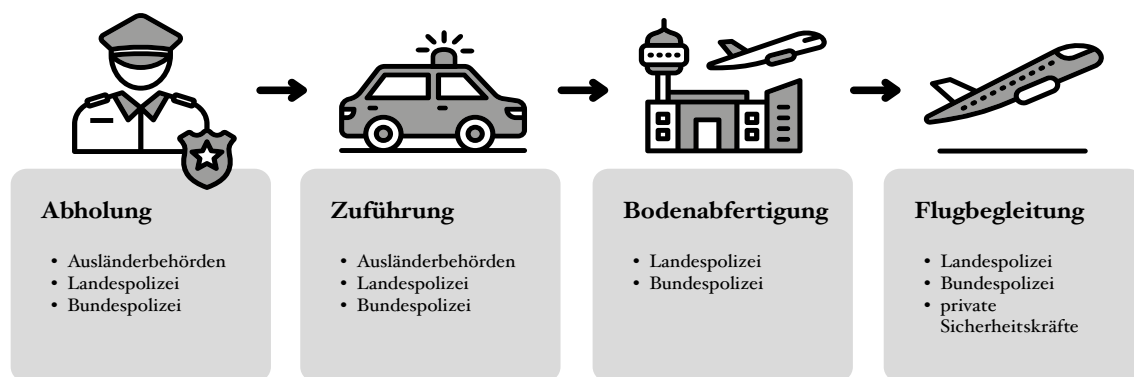


Abb. 2: Rückführungsprozess

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

Infolge ihrer geringen personellen Ausstattung und der Aufgabenvielfalt (Besuche aller Orte der Freiheitsentziehung im Sinne des OPCAT) kann die Nationale Stelle allerdings nur eine kleine Auswahl an Maßnahmen begleiten. Im Jahr 2024 beobachtete sie vier der insgesamt 236 von Deutschland durchgeführten Charterflüge; dies betraf 62 der insgesamt 20.084 Personen, die im Laufe des Jahres 2024 abgeschoben wurden, darunter 16.991 auf dem Luftweg. Die Nationale Stelle begleitete bei drei der vier Maßnahmen neben der Bodenabfertigung auch die Flugphase und die Übergabe im Zielstaat.

Ihre beschränkten Möglichkeiten erachtet die Nationale Stelle als umso problematischer, als keine andere Institution eine unabhängige Überwachung aller Abschiebungsphasen sicherstellt. Zwar existieren neben der Nationalen Stelle weitere Beobachtungsmechanismen an den Flughäfen Frankfurt am Main, Hamburg, Leipzig/Halle, Berlin sowie in Nordrhein-Westfalen. Die Beobachtungen der dort tätigen Mitarbeitenden der

Diakonischen Werke und der Caritas beschränken sich allerdings auf die Bodenabfertigung an den jeweiligen Flughäfen und decken somit die Abholungs-, Zuführungs- und Flugphase nicht ab. Darüber hinaus sind die Zuständigkeiten der Abschiebungsbeobachtungen mittels Vereinbarungen festgelegt, die je nach Bundesland variieren. Eine einheitliche nationale Rechtsgrundlage

besteht nicht. Kritisch erscheint auch die Beteiligung verschiedener Behörden – wie die Landes-/ Bundespolizei und die Ausländerbehörden – im Rahmen der Redaktion der Tätigkeitsberichte.<sup>123</sup> An anderen Flughäfen wie München, Hannover und Stuttgart gibt es keine entsprechenden Beobachtungsstellen.

Die beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angesiedelte „Nationale Stelle zur Koordinierung des Pools von Rückführungsflugbeobachtern (Monitore)“ sowie die Dienst- und Fachaufsichten können die Lücken hinsichtlich der Überwachung durch Organisationen/Stellen, die von den für die Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen zuständigen Behörden unabhängig sind, nicht ausgleichen.

### 2.1.2 – Wirksame Ausübung des Mandats

Durch die im Jahr 2024 im Vergleich zu den Vorjahren gestiegenen Abschiebungszahlen wurde die Problemlage der Nationalen Stelle hin-

<sup>123</sup> Vgl. CPT/Inf (2024) 14, Rn. 101: „Das Forum [Abschiebungsbeobachtung Berlin/Brandenburg] legt derzeit lediglich jährliche Tätigkeitsberichte vor und verfügt auch weder über das Mandat, auf alle einschlägigen Unterlagen zuzugreifen, noch über die Ressourcen für eine Beobachtung der Flugphasen. Des Weiteren kann es aufgrund der Beteiligung der betreffenden Landespolizei- und Ausländerbehörden nicht als unabhängig gelten.“

sichtlich unzureichender Kapazitäten, ihr Mandat vollumfänglich auszuüben, weiter verschärft.

Erschwerend kam hinzu, dass der Nationalen Stelle nicht alle Chartermaßnahmen angekündigt wurden, sodass eine unabhängige Beobachtung nicht möglich war; dies betraf u.a. die Abschiebung vom Flughafen Leipzig/Halle nach Afghanistan, die am 30. August 2024 vollzogen wurde. Zuvor hatte das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) in dem jährlichen Austauschgespräch am 28. August erneut versichert, die Nationale Stelle über alle Chartermaßnahmen zu informieren. Erst nach zwei Schreiben an die Leiterin der Abteilung B des BMI mit Bitte um Stellungnahme und um Übermittlung relevanter Dokumentationen, erhielt die Nationale Stelle am 2. Mai 2025 eine Antwort. Darin wurde lediglich angegeben, dass „die Maßnahme im Wege der Vermittlung durch einen regionalen Schlüsselpartner durchgeführt wurde und dem BMI die genannten Dokumente nicht vorliegen“ würden.

Indem die Nationale Stelle nicht im Vorfeld über die Maßnahme informiert wurde und ihr jeglicher Zugang zu einschlägigen Informationen verweigert wird, wird sie an der wirksamen Ausübung ihres Mandats gehindert. Das Fehlen jeglicher Dokumentation von zwangsweisen Abschiebungen bewertet sie als inakzeptabel.

Zusätzlich wurde durch die Bundestagsdrucksache 20/14946 vom 11. Februar 2025 ersichtlich, dass die Nationale Stelle über zwei weitere Kleinchartermaßnahmen nicht in Kenntnis gesetzt worden war.<sup>124</sup> Dies betraf eine Maßnahme aus Berlin in den Libanon am 15. März 2024 sowie eine Maßnahme aus Frankfurt am Main nach Kenia am 15. Oktober 2024.

Um eine effektive Ausübung ihres Mandats zu ermöglichen, muss die Nationale Stelle rechtzeitig über Abschiebungsmaßnahmen informiert werden sowie alle notwendigen Angaben zu den rückzuführenden Personen erhalten.

Eine Herausforderung für eine flächen- und alle Phasen abdeckende Beobachtungstätigkeit von Rückführungen liegt zudem in der Vielfalt der Akteure, die an einer Abschiebungsmaßnahme beteiligt sind (vgl. Abb. 2). Die abzuschie-

benden Personen werden in der Regel von den jeweiligen Ausländerbehörden und/oder Landespolizeien abgeholt und zum Flughafen verbracht. Neben der Bundespolizei vollziehen in Bayern und Baden-Württemberg die Landespolizeien die Bodenabfertigung auch eigenständig. Die Flugbegleitung bis zur Übergabe der Personen im Zielland wird vornehmlich von der Bundespolizei durchgeführt, teilweise mit Beteiligung von Beamtinnen und Beamten der Landespolizeien. Diese Aufgabe wird aber auch an privates Sicherheitspersonal der Zielstaaten bzw. von Drittstaaten übertragen.

Die Vielfalt der Akteure führt zu Schnittstellen und Beobachtungslücken, welche die einheitliche Umsetzung von Empfehlungen und Standards der Nationalen Stelle deutlich erschweren.

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

Um auf die bundesweite Umsetzung ihrer Empfehlungen hinzuwirken und mögliche gegensätzliche Standpunkte zu erörtern, führte die Nationale Stelle im Jahr 2024 neben ihrem jährlichen Austauschgespräch mit dem BMI am 15. November 2024 ein Gespräch mit dem Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums.

### 2.1.3 – Medizinische Begleitung von Rückführungen

Ein besonderes Augenmerk legte die Nationale Stelle auf die medizinische Begleitung von Rückführungen.

Diese ist erforderlich, um gesundheitsbezogene Zwischenfälle zu vermeiden (medizinisches Screening) und die betroffenen Personen ggf. kompetent versorgen zu können.

Während Chartermaßnahmen grundsätzlich von medizinischem Fachpersonal begleitet werden, ist dies bei Einzelmaßnahmen auf Linienflügen nicht der Fall; diesbezügliche statistische Daten werden laut BMI nicht erhoben.

Am 3. September 2024 nahm die Nationale Stelle an einem von der Bundespolizei organisierten Workshop teil. Im Rahmen dieses Workshops

<sup>124</sup> Deutscher Bundestag, 11.02.2025, Drucksache 20/14946 (S. 15).

wurden praxisrelevante Themen, insbesondere zur gegenseitigen Aufklärung über Rollen und Befugnisse von Polizei und begleitenden Ärztinnen und Ärzten, besprochen. Ein Schwerpunkt lag auf dem Umgang mit medizinischen Maßnahmen während zwangsweisen Rückführungen. Dabei wurden neben medizinischen Zwangsmaßnahmen auch Thematiken wie Rückführungen von Personen, die substituiert werden oder anderer spezifischer medizinischer Überwachung und Behandlung bedürfen, besprochen.

Es ist dafür Sorge zu tragen, dass für alle an einer Rückführung beteiligten Personen klare Vorgaben gesetzt sind, die den besonderen Bedingungen einer solchen Maßnahme Rechnung tragen. Hinsichtlich der Rolle des medizinischen Personals sollen diese Vorgaben unter Beteiligung von fachkundigen Stellen – wie Gesundheitsministerien und Ärztekammern – geschaffen werden.

### Medizinische Zwangsmaßnahmen

Bei von Ärztinnen oder Ärzten begleiteten Rückführungen kommt es regelmäßig zur Verabreichung von Medikamenten. In der Regel findet diese mit Zustimmung der betroffenen Rückzuführenden statt. Es kann aber auch zu Situationen kommen, in denen eine medizinische Maßnahme oder Behandlung zwangsweise durchgeführt wird, d.h. entgegen dem tatsächlichen oder mutmaßlichen natürlichen Willen der Betroffenen. Im Jahr 2024 wurde die Nationale Stelle u.a. durch einen Bericht der Abschiebungsbeobachtung Hamburg auf eine solche Sachlage aufmerksam gemacht.<sup>125</sup>

Nach Artikel 8 Abs. 5 der Rückführungsrichtlinie ist eine Zwangsmedikation nur dann zulässig, wenn sie zur Gewährleistung der Flugsicherheit erforderlich ist und nicht ausschließlich dem Vollzug der Rückführung dient. Eine „Rückführung um jeden Preis“ soll demnach verhindert werden. Eine Zwangsmaßnahme nach § 2 Abs. 3 des Gesetzes über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbedienstete des Bundes kann getroffen werden, wenn und soweit sie verhältnismäßig ist.

Das BMI teilte im Rahmen einer Abfrage mit, dass Medikamente ausschließlich aus medizinischen Gründen, nicht aber zur Durchsetzung der

Rückführung verabreicht würden – die Verabreichung erfolge ausschließlich durch medizinisches Personal. Zeitgleich wurde allerdings ausgeführt, dass der Bundespolizei die Einsicht in medizinische Dokumentationen untersagt sei.

Zwangsmedikation ist zumindest dann zu vermeiden, wenn andere gleich geeignete, mildere Mittel die Gewährleistung der Flugsicherheit sicherstellen können. In den meisten Fällen dürfte eine Fesselung oder eine ähnliche, weniger invasive polizeiliche Maßnahme bereits ein solch gleich geeignetes, milderer Mittel darstellen.

Medikamentenverabreichungen sollen stets dokumentiert werden, damit die Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen nachvollzogen werden können. Insbesondere bei der zwangsweisen Verabreichung müssen die Gründe umfassend und nachvollziehbar dargelegt werden.

### 2.2 – Besuchstätigkeit

Im Jahr 2024 begleitete die Nationale Stelle vier Abschiebungsmaßnahmen:



Abholung



Zuführung



Bodenabfertigung



Flugbegleitung

#### Datum Maßnahme

|        |                                                         |      |
|--------|---------------------------------------------------------|------|
| 08.01. | Sammelabschiebung Berlin nach Chişinău (Moldau)         |      |
| 20.02. | Sammelabschiebung Frankfurt am Main nach Bagdad (Irak)  | <br> |
| 27.02. | Sammelabschiebung Düsseldorf nach Kairo (Ägypten)       | <br> |
| 21.08. | Sammelabschiebung Leipzig/Halle nach Enfidha (Tunesien) | <br> |

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

- + Die zur Verfügung gestellten Beschäftigungsmöglichkeiten im rege genutzten Familienbereich am Flughafen Berlin/Brandenburg hatten eine beruhigende und deeskalierende Wirkung auf die Kinder und ihre Eltern.

<sup>125</sup> Vgl. Jahresbericht 2023 der Abschiebungsbeobachtung am Flughafen Hamburg, S.16-17 (veröffentlicht am 09.04.2024).

Auch in Düsseldorf machte der abgetrennte Raum für Familien mit Kindern einen außerordentlich positiven Eindruck auf die Besuchsdelegation. Ein solcher Bereich bietet die Möglichkeit, Familien zumindest während der Bodenabfertigung bestmöglich von Zwangsmaßnahmen abzusichern. Um die entsprechenden Verfahrensweisen bundesweit einheitlich gemäß den Standards der Nationalen Stelle zu handhaben, sollen grundsätzlich geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten für Kinder zur Verfügung gestellt werden.

- + Bei der Maßnahme am Flughafen Berlin/Brandenburg konnte auf Durchsuchungen mit Entkleidung verzichtet werden. An den Flughäfen in Düsseldorf, Frankfurt am Main und Leipzig/Halle erfolgte die Durchsuchung mit Entkleidung in zwei Phasen.
- + Durch die Kommunikation und das beruhigende Einwirken der Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei wurde die Anwendung unmittelbaren Zwangs im Rahmen der Abschiebung von Berlin nach Chişinău nach der Übernahme am Flughafen vollständig vermieden.

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

### 2.2.1 – Abholung zur Nachtzeit

Eine Abholung zur Nachtzeit soll vermieden werden. Im Fall von Abschiebungen von Kindern ist sie ausnahmslos zu vermeiden.

Auch im Jahr 2024 wurde eine große Anzahl abzuschiebender Personen zur Nachtzeit abgeholt. Bei der Einsicht in die Dokumentation wurde ersichtlich, dass davon regelmäßig auch Kinder betroffen sind.

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

Die durch das Rückführungsverbesserungsgesetz gestützte Erweiterung der Möglichkeit, eine Wohnung zur Nachtzeit zu betreten bzw. zu durchsuchen, ist in diesem Zusammenhang als besonders kritisch zu bewerten. Sie steht dem

Grundsatz entgegen, eine Abholung zur Nachtzeit zu vermeiden, um auf diese Weise die Belastungen für die abzuschiebenden Personen, insbesondere vulnerable Personen, so gering wie möglich zu halten.

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

### 2.2.2 – Achtung des Kindeswohls - Familientrennung

Abschiebungen von Familien mit Kindern, darunter Kleinkinder und Säuglinge, aber auch von unbegleiteten Minderjährigen finden in Deutschland regelmäßig statt. Im Jahr 2024 wurden insgesamt 3.687 minderjährige Personen abgeschoben, darunter auch Kinder in besonders vulnerablen Situationen.<sup>126</sup> Im Rahmen der Maßnahme vom Flughafen Berlin/Brandenburg nach Chişinău (Republik Moldau) begleitete die Nationale Stelle die Abschiebung von insgesamt sechs minderjährigen Personen, darunter zwei Kleinkinder.

Familien sollen durch eine Abschiebung nicht getrennt werden.<sup>127</sup>

Bei der beobachteten Maßnahme kam es in drei Fällen zu einer Familientrennung. In zwei Fällen wurde jeweils der Vater nicht zugeführt; in einem weiteren Fall wurden lediglich der Vater und eine 15-jährige Tochter abgeschoben, nicht aber die Mutter mit den beiden weiteren Kindern im Alter von sechs und fünf Jahren. Dies erachtete die Nationale Stelle als besonders kritisch, da aus der Dokumentation hervorging, dass bei den betroffenen Kindern bereits vorab Anpassungsstörungen und Angstzustände bescheinigt worden

<sup>126</sup> Eine Statistik über die gesamte Anzahl von Familientrennungen bei Abschiebungen im Jahr 2024 liegt der Nationalen Stelle nicht vor. Da die Durchführung einer Familientrennung der zuständigen Landesbehörde für die Rückführungsmaßnahme obliegt, erfasst die Bundespolizei diesbezüglich keine statistischen Daten.

<sup>127</sup> Vgl. hierzu den Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses Rheinland-Pfalz vom 10.02.2020, „Positionspapier zu Abschiebungspraxis von Familien mit minderjährigen Kindern“, <https://lsjv.rlp.de/themen/kinder-jugend-und-familie/landesjugendhilfeausschuss>.

waren. Eine Familientrennung kann bei Kindern langfristige Störungen hervorrufen.

### 2.2.3 – Dokumentation

Die von der Bundespolizei genutzten sog. Begleitzettel sollen sicherstellen, dass Grundrechtseingriffe separat dokumentiert werden und auf ihre Verhältnismäßigkeit überprüfbar sind. Auch dienen sie der Nachvollziehbarkeit des Zustandes der Betroffenen, sodass ersichtlich wird, ob die Personen z.B. medizinische Bedarfe hatten oder mittellos zugeführt wurden.

Die Rückführungsdokumentation soll umfassend, nachvollziehbar und vollständig sein.

Bei der Einsicht in die Dokumentationen der Maßnahmen am Berliner Flughafen fiel auf, dass bei diversen Personen die Begleitzettel nicht vollständig ausgefüllt worden waren, sodass mehrfach keine Angaben zu „Medizinischen Aspekten“ oder zu den vorliegenden „Grenzübertrittsdokumenten“ gemacht wurden. Dies ist besonders kritisch, wenn – wie bspw. im Fall einer abzuschiebenden Person, die an einem Substitutionsprogramm teilnahm – keine Angaben zu ihren besonderen medizinischen Bedarfen gemacht werden.

Gerade bei Personen mit besonderen medizinischen Bedarfen ist eine lückenlose Dokumentation unerlässlich, um diesen vor, während und nach der Maßnahme Sorge zu tragen.

Während die Begleitzettel bei der Maßnahme in Düsseldorf vollständig ausgefüllt waren, sodass die Prozesse gut nachzuvollziehen und getroffene Zwangsmaßnahmen personalisiert rückverfolgbar waren, war die Begründung von Zwangsmaßnahmen – wie Durchsuchungen mit Entkleidung und Fesselungen – nicht ausreichend ausformuliert. Am Flughafen Leipzig/Halle war in sechs Fällen nicht erkennbar, wer die polizeiliche Durchsuchung vorgenommen hatte. Die dahingehende bloße Nennung „MKÜ“ (Mobile Kontroll- und Überwachungseinheit) ist aus Sicht der Nationalen Stelle nicht ausreichend. Zudem war die Begründung der Durchsuchung mit Entkleidung nicht ausreichend ausformuliert.

Aufgrund der Schwere des Grundrechtseingriffs ist die Begründung für Zwangsmaßnahmen vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren, damit Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit überprüfbar sind. Die Begründung soll auf

aktuellen Erkenntnissen beruhen, die ein akutes Gefährdungsrisiko aufzeigen.

Die Nationale Stelle regt an, die Begleitzettel dahingehend anzupassen, dass eine Begründung für getroffene Zwangsmaßnahmen auszuformulieren ist.

### 2.2.4 – Durchsuchung mit Entkleidung

Es 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.

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

Während in Frankfurt am Main und Berlin (fast) vollständig auf Durchsuchungen mit Entkleidung verzichtet werden konnte, wurden am Flughafen Leipzig/Halle 19 der 25 rückzuführenden Personen einer Durchsuchung mit Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs – unter Beteiligung eines Begleitarztes – unterzogen. In Düsseldorf wurden alle drei abzuschiebenden Personen einer Durchsuchung mit Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs unterzogen.

Die Nationale Stelle erkennt an, dass in einigen Fällen eine Durchsuchung mit Entkleidung notwendig sein kann. So wurde bei einer Durchsuchung am Flughafen Leipzig/Halle eine in der Jacke versteckte Rasierklinge gefunden.

Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass eine solche Maßnahme einen besonders schwerwiegenden Eingriff in das durch Artikel 2 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht und die Menschenwürde darstellen. Auch der CPT ist der Auffassung, dass jede Durchsuchung unter vollständiger Entkleidung eine sehr invasive und potenziell erniedrigende Maßnahme ist.<sup>128</sup>

Dahingehend erachtete die Nationale Stelle die teilweise hohe Anzahl von bis zu acht Bediensteten, die bei den Durchsuchungen am Flughafen

<sup>128</sup> CPT/Inf (2024) 14, R. 69.

Düsseldorf anwesend waren, als äußerst kritisch. Auch die Aussage des BMI, dass die Anwesenheit der Begleitkräfte während der Durchsuchung auch aus deeskalierenden Gründen angezeigt sei,<sup>129</sup> ist aus Sicht der Nationalen Stelle nicht nachvollziehbar.

Wegen des besonderen Gewichts von Eingriffen, die den Intimbereich und das Schamgefühl berühren, haben die betroffenen Personen Anspruch auf besondere Rücksichtnahme. Hierzu gehört u.a., dass nur so viele Bedienstete der Maßnahme beiwohnen, wie unbedingt notwendig ist.

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

### 2.2.5 – Fesselung

#### Verhältnismäßigkeit

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

Aus der eingesehenen Dokumentation ging hervor, dass auch im Jahr 2024 eine hohe Anzahl abzuschiebender Personen bei der Zuführung zum Flughafen gefesselt waren. Die Tatsache, dass die Zwangsmaßnahmen teilweise anlässlich vorwiegend präventiver Gründe vollzogen wurden, veranlasst die Nationale Stelle erneut zu betonen, dass nicht mehr Zwangsmittel angewendet werden sollen als unbedingt erforderlich.

#### Fesselungssystem

Im Rahmen ihrer Besuchstätigkeit beobachtete die Nationale Stelle u.a. den Einsatz von Festhaltegurten mit Fesselungsvorrichtungen aus Metall für die Hand- und ggf. Fußgelenke, teilweise kombiniert mit Plastikfesseln an den Füßen.

Bei der Verwendung metallener Handfesseln können Hämatome entstehen und Nerven abgedrückt werden.

Ist eine Fesselung unbedingt notwendig, ist es Aufgabe der Polizei, Verletzungen der betroffe-

nen Personen zu verhindern und das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen. Um dies zu gewährleisten, plädiert die Nationale Stelle weiterhin dafür, dass bei Abschiebungsmaßnahmen Fixiergürtel aus Textil, die arretiert werden können, vorgehalten und verwendet werden.<sup>130</sup>

Der Nationalen Stelle wurde diesbezüglich vom BMI mitgeteilt, dass ein neues Modell eines Festhaltegurts mit Textilfesseln am 8. Januar 2025 als Hilfsmittel der körperlichen Gewalt nach dem Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges in der Bundespolizei für den Anwendungsbereich der Rückführungen dienstlich zugelassen worden sei und zeitnah genutzt werden soll.

### 2.2.6 – Medizinische Begleitung

#### Ärztliche Untersuchung der Reisetauglichkeit

Das medizinische Begleitpersonal am Flughafen Berlin/Brandenburg berichtete von seiner üblichen Verfahrensweise im Rahmen von Chartermaßnahmen. Aus diesem Bericht ging hervor, dass nicht bei allen abzuschiebenden Personen eine ärztliche Untersuchung am Flughafen vorgenommen wird.

Um Zwischenfällen vorzubeugen, ist es wesentlich, vor dem Flug festzustellen, ob die abzuschiebenden Personen zum Zeitpunkt der Abreise tatsächlich reisetauglich sind. An anderen Flughäfen konnte die Nationale Stelle beobachten, dass ein Gespräch zwischen den abzuschiebenden Personen und dem medizinischen Begleitpersonal regelmäßig stattfand.

Eine aktuelle Bescheinigung der Reisetauglichkeit der abzuschiebenden Personen soll vorliegen. Zu diesem Zweck soll vor ihrer Abschiebung eine ärztliche Untersuchung durchgeführt werden.<sup>131</sup>

#### Umgang mit suchtkranken Personen

Im Rahmen der Abschiebung vom Flughafen Berlin nach Moldau wurde eine suchtkranke Person, die sich in einem Substitutionsprogramm befand, in Zuständigkeit des Bundeslandes **Hamburg** zugeführt und abgeschoben. Auf Nachfrage

<sup>129</sup> Stellungnahme des BMI anlässlich der Begleitung der Chartermaßnahme nach Kairo/Ägypten vom 27.02.2024.

<sup>130</sup> Es wird bspw. auf das Modell verwiesen, das durch FRONTEX auf Abschiebungsflügen verwendet wird.

<sup>131</sup> Vgl. CPT/Inf (2024) 14, Rn. 52.

konnten die Begleitärzte am Flughafen nicht mitteilen, ob bei der Zuführung des Betroffenen eine Ärztin/ein Arzt anwesend war. Auch ob und auf welche Weise die Weiterbehandlung der Person im Zielland gewährleistet werden könne, war den zuständigen Begleitärzten nicht bekannt. Über im Zielland bestehende Anlaufstellen für Substitutionspatientinnen und -patienten konnte ebenfalls keine Auskunft gegeben werden.

Im Rahmen der Abschiebung vom Flughafen Leipzig/Halle nach Tunesien wurde eine Person aus dem Bundesland **Hamburg** auf Hinwirken der anwesenden Begleitärztin von der Bundespolizei nicht angenommen, da die Medikation im Rahmen des Substitutionsprogramms (Methadon) nicht verabreicht und die erforderlichen Medikamente nicht mitgeführt oder nachgeliefert worden waren. Die Ärztin begründete ihre Entscheidung damit, dass bei einem kalten Entzug eine akute Gefahr für Leib und Leben bestehe.

Die zuständige Behörde ist verpflichtet, bei laufenden Behandlungen dafür Sorge zu tragen, dass Personen am Tag der Abschiebung und für einen ausreichenden Zeitraum danach Zugang zu den erforderlichen Medikamenten haben. Ferner sollen die Betroffenen über entsprechende Anlaufstellen im Zielstaat informiert werden.

### Vertraulichkeit von Arztgesprächen

In Berlin fanden einige Arztgespräche bereits im Annahmebereich statt, in dem sich neben diversen Polizeikräften auch Zuführkräfte und Verantwortliche der Gepäckkontrolle befanden. Die Vertraulichkeit der Gespräche war in diesem Rahmen nicht gewährleistet.

Am Flughafen Frankfurt am Main wurden die abzuschiebenden Personen während der Annahme von dem medizinischen Begleitpersonal hinter einem Sichtschutz nach ihrem Wohlbefinden befragt und ggf. weitergehend untersucht. Regelmäßig wurden dabei die Personenbegleiter Luft (PBL) gebeten, bei der Untersuchung oder den Gesprächen präsent zu sein, obwohl die abzuschiebenden Personen sich überwiegend ruhig verhielten und kein Gefahrenpotenzial erkennbar war.

In Düsseldorf untersuchten der Begleitarzt und die Rettungssanitäterin eine Person, um deren Vitalwerte zu überprüfen. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich fünf Polizisten in dem Raum. Zu-

dem stand die Tür zum Wartebereich auf, so dass die Untersuchung von außen einsehbar und die Konversation für alle sich dort befindenden Personen deutlich hörbar war. Eine weitere abzuschiebende Person wurde bereits im Rahmen der Zuführung von einem Arzt begleitet. Das ärztliche Übergabegespräch fand im Beisein von mehreren Polizeibediensteten vor dem Durchsuchungsraum statt.

Gespräche zwischen dem medizinischen Begleitpersonal und abzuschiebenden Personen haben vertraulich zu erfolgen. Für Übergabegespräche zwischen Begleitärztinnen oder -ärzten gilt dies ebenfalls.

Die Anwesenheit von Polizeivollzugsbediensteten darf nur eine Ausnahme darstellen<sup>132</sup> und ist im Bedarfsfall zu begründen.

In dieser Hinsicht sieht die Nationale Stelle die Stellungnahme des BMI vom 30. April 2025 als besonders kritisch an, der zufolge die Anwesenheit von PBL und Bodenpersonal bei Gesprächen zwischen den eingesetzten Ärztinnen und Ärzten und den rückzuführenden Personen sowie ggf. bei Behandlungen aus Sicherheitsgründen zwingend erforderlich sei.

### 2.2.7 – Kameras im Rückführungsbereich

Im gesamten Abfertigungsbereich am Flughafen Berlin Brandenburg waren diverse Kameras installiert, die als fester Bestandteil der Terminalinfrastruktur zu werten sind. Auf Nachfrage konnte die Bundespolizei nicht direkt mitteilen, ob diese eingeschaltet waren und wer ggf. Zugang zu dem Monitor und etwaigen Aufzeichnungen erhalten könnte. Erst im späteren Verlauf wurde der Besuchsdelegation mitgeteilt, dass die Kameras während der Maßnahme ausgeschaltet waren.

Eine durchgehende Kameraüberwachung während der Maßnahme würde einen erheblichen Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen darstellen.

Daher sollen Kameras in Flughafenbereichen, die Abschiebungen dienen, während der Maßnahme abgeklebt oder abgehängt werden, wie dies beispielsweise am Flughafen München der Fall ist.

### 2.2.8 – Kommunikation während der

<sup>132</sup> Vgl. CPT/Inf (2024) 14, Rn. 56; CPT/Inf (2019) 14, Rn. 27.

### Abschiebungsmaßnahme

Die Verständigung zwischen den abzuschiebenden Personen und den Vollzugsbediensteten soll während der gesamten Maßnahme gesichert sein.

Dolmetschende Personen spielten auch bei den im Jahr 2024 beobachteten Chartermaßnahmen eine wichtige Rolle, indem sie deeskalierend und empathisch auf die abzuschiebenden Personen einwirkten.

Im Rahmen der Chartermaßnahme vom Flughafen Leipzig/Halle in den Irak wurde ein männlicher Dolmetscher eingesetzt. Da bei dieser Maßnahme nicht nur Männer abgeschoben wurden, wäre eine zusätzliche weibliche Dolmetscherin von Vorteil gewesen. In Düsseldorf wurde wiederum eine Dolmetscherin eingesetzt, obwohl ausschließlich drei männliche Personen nach Ägypten abgeschoben wurden. Im Durchsuchungsraum war die Dolmetscherin demnach nicht anwesend, sodass einer Person, die nur schlecht Deutsch zu verstehen schien, das anstehende Prozedere bezüglich der Durchsuchung mit Entkleidung sowie der erfolgenden Fesselung nicht verständlich erklärt werden konnte.

Die Nationale Stelle regt an, dass Dolmetscherteams bei Sammelrückführungen hinsichtlich des Geschlechts divers aufgestellt werden, um z.B. gewährleisten zu können, dass bei Bedarf die Anwesenheit bei einer Durchsuchung mit Entkleidung sichergestellt werden kann.

#### 2.2.9 – Mittellosigkeit

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

Dies soll auch bei Dublin-Überstellungen gewährleistet werden.

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

einem hohen verwaltungstechnischen Aufwand verbunden.

#### 2.2.10 – Schusswaffen im Rückführungsbereich

Am Flughafen in Düsseldorf wurde festgestellt, dass die eingesetzten Bodenkkräfte der Mobilen Kontroll- und Überwachungseinheit (MKÜ) ihre Dienstwaffen im Abfertigungsbereich der Maßnahme trugen. Die MKÜ ist in Düsseldorf einerseits für die Absicherung des Abfertigungsbereichs und des Boardings zuständig, andererseits jedoch auch bei den Durchsuchungen mit Entkleidung involviert, die bei dieser Maßnahme bei allen Rückzuführenden vollzogen wurden. Auch in Berlin fiel auf, dass Bedienstete der Bundespolizei, die für die Sicherung der Bodenabfertigung zuständig waren, ihre Dienstwaffen während der Maßnahme trugen.

Das BMI teilte in seiner Stellungnahme vom 30. April 2025 ergänzend mit, dass bei Chartermaßnahmen einzelne eingesetzte Kräfte – ihrem Auftrag entsprechend – dienstlich zugewiesene Führungs- und Einsatzmittel, einschließlich Schusswaffen, mit sich tragen würden. Diese würden in speziell gesicherten Sicherheitsholstern getragen, die mehrfach gegen fremden Zugriff geschützt seien. In Verbindung mit der umfassenden Ausbildung aller waffentragenden Beamtinnen und Beamten im Umgang mit Schusswaffen sehe das Ministerium daher kein erhöhtes Gefährdungspotenzial.

Die Nationale Stelle erkennt an, dass es erforderlich sein kann, dass das Bodenpersonal der Polizei Waffen trägt, z.B. wenn es um die Eindämmung externer Sicherheitsrisiken geht, die den Ablauf der Maßnahme stören oder die eine Gefahr für die Sicherheit und Ordnung am Flughafen darstellen können. Sie ist allerdings der Auffassung, dass dies nicht der Fall sein darf, wenn es zu engem Körperkontakt mit den abzuschiebenden Personen und ggf. zu hektischen Situationen kommen kann, da dies ein erhöhtes Gefährdungsrisiko in sich birgt. Dies ist aus ihrer Sicht der Fall, wenn – wie am Flughafen Düsseldorf beobachtet – die zuständigen Bediensteten ihre Waffen während der Durchsuchung mit Entkleidung tragen.

Bei Abschiebungsmaßnahmen soll grundsätzlich auf das Tragen von Waffen verzichtet werden.

Dahingehend wird am Flughafen Frankfurt am Main im Bereich der Bodenabfertigung in Form von Plakaten darauf hingewiesen, dass seit dem 1. Oktober 2022 keine Schusswaffen im Rückführungsdienst erlaubt sind. Mit der Ausnahme von einzelnen Zuführkräften wurde diese Regelung im Rahmen der begleiteten Sammelrückführung konsequent umgesetzt.

### 2.3 – Fazit

Seit dem Jahr 2013 hat die Nationale Stelle insgesamt 46 Abschiebungsmaßnahmen begleitet. Im Laufe ihrer Beobachtungen und des kontinuierlichen Austauschs mit den zuständigen Aufsichtsbehörden konnte sie eine positive Entwicklung verzeichnen. Sie möchte insbesondere die professionelle Handhabung durch die Bundespolizei von Situationen, die ein deeskalierendes Verhalten erfordern, und den empathischen Umgang der eingesetzten Beamtinnen und Beamten mit Kindern hervorheben.

Da es bei Abschiebungen regelmäßig zu menschenrechtlich relevanten Vorkommnissen wie Familientrennungen und der Anwendung von Zwangsmaßnahmen (darunter Zwangsmedikationen) kommt, bleibt eine wirksame Überwachung allerdings unabdingbar. Im Hinblick darauf sind die rechtzeitige Benachrichtigung der Nationalen Stelle über anstehende Abschiebungsmaßnahmen wie auch die Beachtung ihrer Standards zentrale Faktoren.

Mit Blick auf bestehende Problemlagen wird eine veränderte Bewertung einzelner Aspekte durch das BMI erkennbar. So wird nunmehr etwa die Anwesenheit von Polizeikräften bei ärztlichen Gesprächen mit Rückzuführenden pauschal als „zwingend geboten“ eingestuft – während dies zuvor als Ausnahmefall dargestellt wurde.

Besorgt zeigt sich die Nationale Stelle darüber, dass ihr im Berichtszeitraum mehrere Chartermaßnahmen nicht angekündigt wurden, sodass sie an der Ausübung ihres völkerrechtlich verankerten Mandats gehindert wurde. Im Falle der Afghanistan-Chartermaßnahme vom 30. August 2024 wurde ihr zudem der Zugang zu grundlegenden Informationen verweigert. Erst am 2. Mai 2025 wurde ihr mitgeteilt, dass zu diesem Flug keinerlei Dokumentation vorliege. Sollte dies zutreffen, stellt schließlich auch dieser Sachverhalt ein äußerst ernstzunehmendes Problem dar.

# VI

## Sonstige Besuche

## I – Abschiebungshaft

Im Jahr 2024 besuchte die Nationale Stelle die Einrichtung für Abschiebungshaft Hof (**Bayern**) sowie die Abschiebungshafteinrichtung für Gefährder **Berlin**.

Diesbezüglich hat sie u.a. folgende Punkte positiv bewertet:

- + In der Abschiebungshafteinrichtung für Gefährder **Berlin** übernimmt das Bundesland vollständig die Kosten für Telefonate der untergebrachten Personen, einschließlich der Anrufe in Nicht-EU-Staaten.
- + In der Einrichtung für Abschiebungshaft Hof ist die Hausordnung in Piktogrammform am Infobrett jeder Abteilung ausgehängt.

Den besuchten Einrichtungen wurden im Wesentlichen Empfehlungen zu folgenden Punkten gegeben:

### I.1 – Abstandsgebot

Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union soll die Ausgestaltung der Abschiebungshaft sich grundsätzlich mit Blick auf die Unterbringungsbedingungen, die vollzugsspezifischen Freiheitsbeschränkungen und die Sicherheitsvorkehrungen deutlich vom Strafvollzug abheben.<sup>133</sup> Die Bedingungen der Unterbringung sollen zudem so ausgestaltet sein, „dass sowohl die von der Charta garantierten Grundrechte als auch die in Artikel 16 Abs. 2 bis 5 und 17 der [Rückführungs-]Richtlinie verankerten Rechte beachtet werden“.<sup>134</sup> Um diese Unterscheidbarkeit klar abbilden zu können, ist für den Vollzug von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam eine spezielle Rechtsgrundlage zu schaffen.

#### I.1.1 – Rechtsgrundlage für den Vollzug von Abschiebungshaft

Da sich Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam hinsichtlich der Unterbringungsbedingun-

gen von der Strafhafth unterscheiden sollen<sup>135</sup> und Grundrechtseingriffe, die über die Unterbringung in einer solchen Einrichtung hinausgehen, einer eigenen gesetzlichen Grundlage bedürfen,<sup>136</sup> ist für den Vollzug von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam eine spezielle Rechtsgrundlage zu schaffen.

In Zusammenhang mit Artikel 16 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie, der die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dazu verpflichtet, Abschiebungshaft grundsätzlich in einer speziellen Einrichtung zu vollziehen, haben viele Bundesländer den bis dahin praktizierten Vollzug der Abschiebungshaft gemäß §§ 62 und 62a des Aufenthaltsgesetzes in Justizvollzugsanstalten in Amtshilfe als nicht mehr zulässig bewertet<sup>137</sup> und spezielle rechtliche Regelungen für den Vollzug von Abschiebungshaft geschaffen. Schließlich dient der Vollzug der Abschiebungshaft ausschließlich der Sicherung der Abschiebung.<sup>138</sup>

Während **Baden-Württemberg**, **Berlin**, **Brandenburg**, **Bremen**, **Hamburg**, **Hessen**, **Nordrhein-Westfalen**, **Sachsen** und **Schleswig-Holstein** ein solches Abschiebungshaftvollzugsgesetz besitzen und in **Rheinland-Pfalz**<sup>139</sup> und **Niedersachsen** ein entsprechender Gesetzentwurf vorliegt, hat das Bundesland **Bayern** noch immer keine eigene gesetzliche Grundlage geschaffen.

Ein eigenständiges Abschiebehaftvollzugsgesetz sorgt für mehr Rechtssicherheit und Transparenz, indem es klare Vorgaben zu den Rechten der betroffenen Personen und den Pflichten der Behörden definiert. Darüber hinaus ermöglicht es eine gezielte Berücksichtigung der Bedarfe von besonders schutzbedürftigen Personen und fördert Maßnahmen zur Rückkehr, um die Betroffenen bestmöglich auf ihre Ausreise vorzubereiten.

<sup>135</sup> Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16.12.2008.

<sup>136</sup> BVerfG, Urteil vom 31.05.2006, Az.: 2 BvR 1673/04.

<sup>137</sup> 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. 12 f. sowie Stellungnahme DAV zum Hessischen Abschiebungshaftvollzugsgesetz, S. 39 f.

<sup>138</sup> So auch BVerfG, Beschluss vom 16.05.2007, 2 BvR 2106/05, Rn. 19, 21f.

<sup>139</sup> Zu diesem konnte die Nationale Stelle am 13.09.2024 Stellung nehmen, <https://www.nationale-stelle.de/aktuelles/stellungnahmen-zu-gesetzentwerfen.html>.

<sup>133</sup> EuGH, Urteil vom 17.07.2014, Az.: C-473/13 und C-514/13; EuGH, Urteil vom 10.03.2022, Az.: C-519/20, Rn. 54.

<sup>134</sup> EuGH, Urteil vom 10.03.2022, Az.: C-519/20, Rn. 57 und 104.

### 1.1.2 – Unterbringungsbedingungen

Freiheitsentziehung, die ausschließlich der Vorbereitung und Sicherung der Abschiebung dient, muss sich hinsichtlich der Unterbringungsbedingungen deutlich von der Straftaft unterscheiden. Das Abstandsgebot soll gerade dem Wohl der in Abschiebungshaft untergebrachten Personen dienen.

Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ist sicherzustellen, dass „der Zwang, dem die Drittstaatsangehörigen in Abschiebungshaft ausgesetzt sind, auf das Maß [beschränkt wird], das unbedingt erforderlich ist, um ein wirksames Rückkehrverfahren zu gewährleisten, und [dass] so weit wie möglich vermieden wird, dass die Unterbringung einer Inhaftierung in einer Gefängnisumgebung gleichkommt, wie sie für eine Straftaft gekennzeichnet ist“.<sup>140</sup>

Demgegenüber sieht die Nationale Stelle die auffallend hohe Anzahl an besonderen Sicherungsmaßnahmen und Disziplinarmaßnahmen in der Einrichtung für Abschiebungshaft Hof (**Bayern**) als besonders kritisch. In der Zeit vom 1. Januar 2023 bis zum 31. Juli 2024 wurden insgesamt 77 Disziplinarmaßnahmen vollzogen, darunter 33 getrennte Unterbringungen während der Freizeit über eine Dauer von bis zu vier Wochen sowie zwei Arrestmaßnahmen mit einer Dauer von jeweils fünf und zehn Tagen.

Zudem wurden in insgesamt 412 Fällen besondere Sicherungsmaßnahmen ausgesprochen, 349 ständige Beobachtungen mit technischen Mitteln (Kameraüberwachung) sowie 63 Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum.

Die Durchführung der Kameraüberwachung erfolgte über eine Dauer von bis zu 44 Tagen.

Eine Unterbringung mit permanenter Kameraüberwachung stellt einen erheblichen Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen dar.<sup>141</sup>

Bei der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum handelt es sich um eine eingriffsintensivere Form der Absonderung. Der isolierende Charakter dieser Maßnahme wird durch die spärliche Ausstattung der Räume sowie durch

die zusätzlich angeordnete Kameraüberwachung und ggf. den Entzug der Bewegung im Freien verschärft.

Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum sind lediglich als *ultima ratio* und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen.

Daher regt die Nationale Stelle an, eine vorbeugende Kontrolle dieser Maßnahmen durch eine unabhängige und neutrale Instanz zu gewährleisten (Richtervorbehalt).

Die Dauer der Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum betrug in der Einrichtung für Abschiebungshaft Hof (**Bayern**) bis zu 16 Tage.

Erstreckt sich eine Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum über einen längeren Zeitraum, bestehen erhebliche Zweifel, ob diese in Anbetracht der langen Dauer verhältnismäßig sein kann. Insbesondere steht diese Vorgehensweise im Kontrast zur Begründung der Maßnahme, welche sich auf den „akuten Zustand“<sup>142</sup> der betroffenen Person und die damit verbundene Gefahr von Selbstverletzung, Suizid oder Gewalttätigkeiten stützt. In den Fällen, in denen ein solcher Akutzustand andauert, sind Maßnahmen zu ergreifen, die diesem entgegenwirken; u.a. ist der psychiatrische Dienst beizuziehen.

Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum sind so kurz wie möglich zu halten.

### 1.2 – Außenkontakte

Aus der Übersicht der Besuchszeiten der Einrichtung für Abschiebungshaft Hof (**Bayern**) geht hervor, dass diese sich an den Wochentagen auf den Vormittag von 08:00 bis 11:30 Uhr sowie den Nachmittag von 13:00 bis 16:00 Uhr beschränken. Eine Besuchsmöglichkeit am späten Nachmittag besteht somit nicht. Besuche an Wochenenden oder Feiertagen müssen vorab (bis spätestens Mittwoch 16:00 Uhr vor dem beabsichtigten Besuchswochenende) angemeldet werden und finden ausschließlich in der Zeit zwischen 13:15 und 14:15 Uhr statt.

Insbesondere für Besucherinnen und Besucher mit zeitaufwändiger Anreise, für berufstätige Angehörige und für Familien können die festgelegten Besuchszeiten hohe Hürden darstellen.

<sup>140</sup> BGH, Beschluss vom 05.12.2023, Az.: XIII ZB 45/22, juris Rn. 16.

<sup>141</sup> BVerfG, Beschluss vom 18.03.2015, Az.: 2 BvR 1111/13, Rn. 32.

<sup>142</sup> Feest/Lesting/Lindemann, Strafvollzugsgesetze Kommentar, 8. Auflage, 2021, II § 78 42, S. 688.

Ausreisepflichtigen soll möglichst uneingeschränkter Besuch, insbesondere von Angehörigen, ermöglicht werden. Um dies wirksam umzusetzen, sollen die Besuchszeiten ausgeweitet werden.

Während die Nationale Stelle positiv bewertet, dass die in der Einrichtung für Abschiebungshaft Hof (**Bayern**) untergebrachten Personen kostenfrei weltweit mit ihren Bezugspersonen telefonieren können und die jeweiligen Telefonate nach Aussage der Einrichtungsleitung nicht überwacht werden, erachtet sie es als problematisch, dass die tägliche Telefonzeit auf maximal 30 Minuten beschränkt ist. Zudem können die untergebrachten Personen keine Anrufe entgegennehmen (auch nicht von einem Rechtsbeistand o.ä.).

Der Zugang zur Kommunikation mit Rechtsbeiständen und Angehörigen ist für Menschen in Abschiebungshaft von essenzieller Bedeutung.

Personen in Abschiebungshaft soll während ihrer Unterbringung der Telefonkontakt mit einem Rechtsbeistand in uneingeschränktem Umfang ermöglicht werden.

Dies soll auch in Bezug auf ihre Familie und das Heimatland gewährleistet werden, damit die untergebrachten Personen den Kontakt aufrechterhalten oder aufnehmen können und um ihre Rückkehr zu erleichtern.

### 1.3 – Mehrfachbelegung

Eine regelmäßige Unterbringung in Einzelräumen soll gewährleistet werden.

In der Abschiebungshafteinrichtung Hof (**Bayern**) werden Gemeinschaftszimmer zum Teil mit bis zu drei Personen belegt.

Selbst bei einer ausreichenden Raumgröße kann sich eine Mehrfachbelegung belastend auswirken sowie Krisen und Konflikte zwischen den untergebrachten Personen begünstigen. Die mangelnde Privatsphäre kann Aggressionen auslösen und Zwischenfälle provozieren.

### 1.4 – Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung

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

In der Abschiebungshafteinrichtung Hof (**Bayern**) werden Durchsuchungen, die mit einer vollständigen Entkleidung verbunden sind, nicht auf eine die Intimsphäre schonende Weise – wie bspw. in zwei Phasen – durchgeführt.

Da es sich bei einer solchen Maßnahme um einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht handelt, soll die Praxis der Entkleidung so schonend wie möglich erfolgen.

## 2 – Bundes- und Landespolizei

Im Jahr 2024 führte die Nationale Stelle Besuche in insgesamt 13 Polizeidienststellen der Bundes- und Landespolizei durch. Dazu zählten das Polizeigewahrsam **Berlin City**,<sup>143</sup> die Polizeiinspektion Magdeburg (**Sachsen-Anhalt**) sowie die **Bundespolizeiinspektion** Klingenthal. Im Rahmen der UEFA EURO besuchte sie zudem die Stadionwache im Olympiastadion (**Berlin**), das Zentrale Gewahrsam des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main (**Hessen**), die Polizeipräsidien Dortmund, Düsseldorf<sup>144</sup> und Gelsenkirchen (**Nordrhein-Westfalen**), das Zentrale Polizeigewahrsam der Polizeidirektion Leipzig (**Sachsen**), die **Bundespolizeiinspektionen** Berlin Hauptbahnhof,<sup>145</sup> Düsseldorf<sup>146</sup> und Leipzig sowie das **Bundespolizeirevier** Gelsenkirchen. Die Beobachtungen hinsichtlich des polizeilichen Handelns im Zusammenhang mit der UEFA Euro 2024 sind Gegenstand des Schwerpunktkapitels Polizeieinsätze.<sup>147</sup>

Im Rahmen ihrer Besuche im Bereich der Landes- und Bundespolizei hat die Nationale Stelle u.a. Folgendes positiv bewertet:

- + Die Verfügung zur körperlichen Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung in der Polizeiinspektion **Berlin City** sieht eine die Intimsphäre der Betroffenen schonen-

<sup>143</sup> Es handelte sich hierbei um einen zweiten Besuch, der erste Besuch erfolgte im Jahr 2012.

<sup>144</sup> Es handelte sich hierbei um einen zweiten Besuch, der erste Besuch erfolgte am 09.06.2021.

<sup>145</sup> Es handelte sich hierbei um einen zweiten Besuch, der erste Besuch erfolgte im Jahr 2012.

<sup>146</sup> Es handelte sich hierbei um einen zweiten Besuch, der erste Besuch erfolgte am 13.11.2019.

<sup>147</sup> Die dabei gewonnenen Erkenntnisse und Feststellungen sind daher nicht Bestandteil dieses Kapitels.

de Vorgehensweise in zwei Phasen vor: zunächst die Entkleidung des Oberkörpers, anschließend die des Unterkörpers. Darüber hinaus haben trans- und intergeschlechtliche Personen das Recht, bei berechtigtem Interesse die Durchsuchung durch eine Person des von ihnen gewünschten Geschlechts durchführen zu lassen.

- + Im Polizeipräsidium Düsseldorf (**Nordrhein-Westfalen**) werden Sitzwürfel vorgehalten, um den in Gewahrsam genommenen Personen zu ermöglichen, eine normale Sitzposition einzunehmen.

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

## 2.1 – Ausstattung der Gewahrsamsräume

### 2.1.1 – Fenster

Die Gewahrsamsräume der Stadionwache im Olympiastadion (**Berlin**), der **Bundespolizeiinspektionen** Berlin Hauptbahnhof, Dortmund, Düsseldorf und des **Bundespolizeireviers** Gelsenkirchen verfügten nicht über Fenster.

Auch bei kurzer Unterbringung im Gewahrsam soll natürlicher Lichteinfall vorhanden sein. Ab einer Unterbringungsdauer von mehr als 24 Stunden soll die Möglichkeit geschaffen werden, ungehindert nach draußen zu sehen.

### 2.1.2 – Kopfunterlage

Im Gewahrsam ist darauf zu achten, dass die Ausstattung der Räume die Menschenwürde nicht beeinträchtigt. Diese sollen u.a. mit einer schwer entflammbaren, abwaschbaren Matratze und einer Kopfunterlage ausgestattet sein.

Personen, die im Gewahrsam **Berlin City** untergebracht waren, erhielten keine Matratze, so dass sie auf einer Liege mit harter Holzunterlage schlafen mussten.

Auch der CPT forderte in seinem Bericht vom 14. September 2022 erneut eindringlich dazu auf, unverzüglich dafür Sorge zu tragen, dass die seit langem bestehende Empfehlung, allen Personen, die sich über Nacht in Polizeigewahrsam befinden, eine saubere (und, falls notwendig, abwaschbare) Matratze und saubere Decken zur Verfü-

gung zu stellen, umgesetzt wird.<sup>148</sup>

Im Gewahrsam **Berlin City** und der Polizeiinspektion Magdeburg (**Sachsen-Anhalt**) wurde den Betroffenen keine Kopfunterlage zur Verfügung gestellt.

In diesem Zusammenhang möchte die Nationale Stelle auf die Landespolizei des **Saarlandes** verweisen, die Kopfunterlagen für alle Personen im Gewahrsam vorhält.

### 2.1.3 – Sitzgelegenheit

Im Gewahrsam sind Lösungen zu finden, die es den betroffenen Personen ermöglichen, eine normale Sitzposition einzunehmen.

In einem Teil der Gewahrsamsräume (sog. Beobachtungszellen mit reduzierter Ausstattung) der Polizeiinspektion Magdeburg (**Sachsen-Anhalt**) war keine Sitzgelegenheit in allgemein üblicher Sitzhöhe vorhanden.

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

Das Ministerium für Inneres und Sport des Landes **Sachsen-Anhalt** teilte in seiner Stellungnahme vom 10. April 2025 mit, dass geprüft werden müsse, ob eine nachträgliche Ausstattung der Beobachtungszellen realisierbar sei. Eine kurzfristige Umsetzung der Empfehlung sei nicht möglich. Angesichts der engen Kontrollintervalle und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfolge eine Verlegung in Räume mit Sitzgelegenheit, sobald es der Zustand der Betroffenen zulasse.

Die Nationale Stelle sieht den Zeitraum bis zu einer möglichen Verlegung, der mehrere Stunden betragen kann, kritisch. Auch in dieser – meist sensiblen – Phase ist es aus ihrer Sicht erforderlich, eine Sitzmöglichkeit zur Verfügung zu stellen. Dies kann zumindest übergangsweise durch eine provisorische oder mobile Sitzgelegenheit wie bspw. einen Sitzwürfel geschehen, solange eine bauliche Nachrüstung geprüft wird.

## 2.2 – Bewegung im Freien

Bei dem Besuch des Gewahrsams **Berlin City** wurde der Nationalen Stelle mitgeteilt, dass den dort untergebrachten Personen der Zugang zur frischen Luft verwehrt werde, obwohl ihre Unterbringung bis zu 48 Stunden dauern kann und eine Gewahrsamsdauer von 30 Stunden nicht un-

<sup>148</sup> CPT/Inf (2022) 18, Rn 24.

gewöhnlich ist.

Allen Personen, die sich über eine Dauer von mehr als 24 Stunden im Gewahrsam befinden, soll täglich die Möglichkeit zur Bewegung im Freien gegeben werden.<sup>149</sup>

### 2.3 – Einsicht in den Toilettenbereich

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

In der besuchten **Bundespolizeiinspektion Klingenthal** steht für Personen im Gewahrsam ein Toilettenraum zur Verfügung, dessen Türe mit einem Spion versehen ist, welcher eine vollständige Überwachung des Raums von außen ermöglicht.

Bereits das Bewusstsein um eine jederzeit mögliche Beobachtung durch Dritte kann eine starke seelische Belastung bewirken.<sup>150</sup>

### 2.4 – Fesselung

#### 2.4.1 – Fesselungsmaterialien

Im Gewahrsam **Berlin City** und den Gewahrsamseinrichtungen der **Bundespolizei** werden metallene Handfesseln verwendet.

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

Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen für Fesselungen im Gewahrsam Handfixiergürtel aus Textil,<sup>151</sup> die arretiert werden können, vorgehalten und verwendet werden.

Dahingehend verweist die Nationale Stelle auf die Polizeiinspektion Dresden (**Sachsen**); in Fällen, in denen eine Fesselung im Gewahrsam unbedingt notwendig ist, wird dort ein Handfixiersystem aus Textil verwendet, das arretierbar ist.<sup>152</sup>

#### 2.4.2 – Fixierungsähnliche Fesselung

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

Als besonders kritisch erachtet die Nationale Stelle, dass im Gewahrsam **Berlin City** die Möglichkeit besteht, dort untergebrachte Personen – ggf. in gefesseltem Zustand – an die sich im Gewahrsamsraum befindende Liege anzubinden.

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

### 2.5 – Kameraüberwachung

#### 2.5.1 – Erkennbarkeit

Die betroffene Person muss in geeigneter Weise, z.B. durch Piktogramme, auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll auch erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

Bei den installierten Kameras in den Gewahrsamsräumen der Polizeiwache Süd des Polizeipräsidiums Gelsenkirchen (**Nordrhein-Westfalen**), der Polizeiinspektion Magdeburg (**Sachsen-Anhalt**) sowie der **Bundespolizeiinspektionen Klingenthal** und Leipzig war nicht erkennbar, ob diese eingeschaltet sind.

#### 2.5.2 – Wahrung der Intimsphäre

In der **Bundespolizeiinspektion Klingenthal** befindet sich in einem Vorraum ein Waschbecken, das die in Gewahrsam genommenen Personen nutzen können. So wird den Betroffenen ein Mindestmaß an persönlicher Hygiene ermöglicht.

Allerdings werden die Personen, die sich in diesem Raum waschen dabei vollständig von der dort installierten Überwachungskamera erfasst.

Die permanente Kameraüberwachung eines Waschraums, welche erheblich in die Privat- und Intimsphäre Betroffener eingreift, ist an enge Voraussetzungen gebunden. U.a. ist die Intimsphäre der Betroffenen zu wahren. Dies kann beispielsweise durch eine Verpixelung sichergestellt werden.

<sup>149</sup> Vgl. CPT/Inf (2002) 15, Rn. 47.

<sup>150</sup> BGH, Urteil vom 08.05.1991, Az.: 5 AR Vollz 39/90.

<sup>151</sup> Es wird bspw. auf das Modell der Firma Segufix oder der Firma Bonowi verwiesen.

<sup>152</sup> Bericht der Nationalen Stelle zum Besuch der Polizeiinspektion Dresden vom 11.10.2022.

## 3 – Bundeswehr

### 3.1 – Einführung

Im Jahr 2024 besuchte die Nationale Stelle die Vollzugseinrichtung der Pionierkaserne Gera. Zusätzlich führte sie am 13. November 2024 ein Austauschgespräch mit dem Territorialen Führungskommando der Bundeswehr. Letzteres diene dem Zweck, eine wirksame und zeitnahe Umsetzung der Standards der Nationalen Stelle zu fördern und mögliche unterschiedliche Standpunkte bzw. Perspektiven zu erörtern.

- + In diesem Zusammenhang bewertet die Nationale Stelle positiv, dass Fortbildungen zu Themen wie besondere Betreuungsnotwendigkeit, seelsorgerische Begleitung, soziale Bindungen, ärztliche Konsultationen, Selbstverletzungsgefahren und Präventionsmöglichkeiten regelmäßig durch das Territoriale Führungskommando der Bundeswehr angeboten werden. Im Rahmen der Besuche des Territorialen Führungskommandos von Standorten, an denen Arrestmaßnahmen durchgeführt werden, bestehen zudem anlassbezogene konkrete Beratungsmöglichkeiten hinsichtlich der Vorbereitung einer jeweiligen Vollzugsmaßnahme.

Die Handlungssicherheit der zuständigen Bediensteten in der besonderen Situation des Freiheitsentzugs zu fördern, ist umso wichtiger, als die Anzahl der Arrestmaßnahmen und damit die Erfahrungswerte gering ausfallen; im Jahr 2024 waren 91 Arresttage für zehn Personen zu verzeichnen. Der Umgang mit Arrestpersonen erfordert spezifische Kenntnisse hinsichtlich der Rechte von Personen im Freiheitsentzug, Suizidprophylaxe und Deeskalation.

Während des Gesprächs wurde neben der Fort- und Weiterbildung der zuständigen Bediensteten und der adäquaten Ausstattung der Arresträume auch die Verfahrensweise hinsichtlich der Feststellung der Vollzugstauglichkeit der Arrestpersonen erörtert. Diese kann in Form einer medizinischen Untersuchung durch die Truppenärztin/den Truppenarzt erfolgen. Eine weitere Möglichkeit besteht allerdings noch immer darin, die Arrestperson von ihrer oder ihrem nächsten Disziplinarvorgesetzten zur Vollzugstauglichkeit anzuhören. Erhebt die Arrestperson Bedenken oder bestehen sonstige Anhaltspunkte dafür, dass

der Gesundheitszustand der Arrestperson den Vollzug nicht zulässt, ist nach § 7 Satz 1 BwVollzO eine ärztliche Untersuchung zu veranlassen.

Die Nationale Stelle regte erneut an, die Vollzugstauglichkeit grundsätzlich im Rahmen einer ärztlichen Untersuchung zu prüfen.

Der Gesundheitszustand der Arrestperson und ggf. die damit einhergehende Notwendigkeit einer ärztlichen Behandlung kann aus Sicht der Nationalen Stelle bei der üblichen Arrestdauer von mehr als einer Nacht<sup>153</sup> ausschließlich im Rahmen einer ärztlichen Untersuchung ermittelt werden. Darüber hinaus können auf diese Weise etwaige Anzeichen von psychischem oder sonstigem Stress festgestellt werden.

### 3.2 – Besuchstätigkeit

Das Gebäude der Pionierkaserne, in welchem sich der Arrestbereich befand, wurde zum Zeitpunkt des Besuchs renoviert, die betreffenden Räume sollen zukünftig einer anderen Nutzung zugeführt werden.

Im Rahmen ihres Besuchs sprach die Nationale Stelle eine Empfehlung zur Ausstattung der Arresträume aus.

#### Ausstattung der Arresträume - Fenster

Die Arresträume der Pionierkaserne Gera waren mit Milchglasfenstern ausgestattet, was den Zugang zum Tageslicht mindert, und keine Möglichkeit bietet, ungehindert nach draußen zu schauen.

Hierbei ist zwischen Situationen, in denen die betroffene Person am Dienst teilnimmt, und Situationen, in denen dies nicht der Fall ist, klar zu unterscheiden. Wenn die Arrestperson nicht am Dienst teilnimmt und sich folglich auch tagsüber im Arrestraum aufhält,<sup>154</sup> ist der fehlende Zugang zum Tageslicht besonders schwerwiegend. Dies gilt auch für Arrestmaßnahmen am Wochenende, an denen keine Möglichkeit zur Teilnahme am gemeinsamen Dienst besteht.

In Arresträumen der Bundeswehr sind ein natürlicher Lichteinfall sowie eine ungehinderte

<sup>153</sup> Im Jahr 2024 wurden Maßnahmen mit einer Dauer von bis zu 16 Tagen vollstreckt.

<sup>154</sup> Dies war laut Angaben des Territorialen Führungskommandos in ca. 25 % der im Jahr 2024 durchgeführten Maßnahmen der Fall.

Sicht nach draußen sicherzustellen.

Zwar sind in der Pionierkaserne Gera dahingehend keine baulichen Maßnahmen notwendig, solange in den betreffenden Räumen keine Arrestmaßnahmen vollzogen werden. Die Nationale Stelle nutzte aber die Gelegenheit, um erneut anzuregen, ihre Empfehlung in allen Kasernen, in denen Arrest durchgeführt wird, umzusetzen.

## 4 – Freiheitsentziehende Unterbringung von Kindern und Jugendlichen

Nachdem die Nationale Stelle im Jahr 2022 einen Fokus auf Freiheitsentziehungen von Kindern und Jugendlichen gelegt hatte,<sup>155</sup> besuchte sie im Jahr 2024 eine geschlossene Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe in **Bayern**, „die u.a. mit freiheitsentziehenden Maßnahmen arbeit[et]“<sup>156</sup>, und ebenfalls in **Bayern** eine Einrichtung der Kinder- und Jugendpsychiatrie (KJP)<sup>157</sup>.

Die thematische Zusammenführung beider Unterbringungsformen in diesem Kapitel ergibt sich daraus, dass die Nationale Stelle regelmäßig feststellen konnte, dass Minderjährige in individuell geschlossenen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe bereits Erfahrungen mit einer Unterbringung in der Kinder- und Jugendpsychiatrie gemacht hatten.

Feststellungen der Nationalen Stelle können auch bereichs- bzw. einrichtungsübergreifend ausgesprochen werden, wie bspw. im Folgenden:

### 4.1 – Bewegung im Freien

In der besuchten Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe wurde berichtet, dass die Kinder und Jugendlichen, die geschlossen untergebracht sind, teilweise nur eine halbe Stunde Ausgang am Tag erhalten. Die zeitliche Begrenzung der Bewegung im Freien werde bspw. nach Entweichungsvorfällen vorgenommen.

In der besuchten Einrichtung der Kinder- und Jugendpsychiatrie wurde mitgeteilt, dass den Patientinnen und Patienten nach wie vor keine re-

gelmäßige, tägliche Möglichkeit zum Aufenthalt im Freien gewährt werden könne. Die einzige Möglichkeit stelle ein entfernt gelegener Außenbereich dar, der aus Sicherheitsgründen nur in Begleitung von Mitarbeitenden besucht werden könne. In dem bereits bei dem ersten Besuch der Nationalen Stelle im Jahr 2022 thematisierten geplanten Neubau ist zwar eine Dachterrasse zum Aufenthalt im Freien vorgesehen, die Perspektive eines solchen Neubaus ist allerdings nicht ausreichend, um den aktuellen Mangel zu mildern.

Aus Sicht der Nationalen Stelle sind die o.g. Einschränkungen nicht annehmbar. Selbst im Strafvollzug wird gewährleistet, dass jede Person die Möglichkeit erhält, sich mindestens eine Stunde täglich im Freien aufhalten zu können.<sup>158</sup> Die Bewegung an der frischen Luft besitzt einen eigenen Gesundheitswert, der durch keine andere Maßnahme ersetzt werden kann und ist zentral für die Entwicklung der jungen Menschen. In vergleichbaren Einrichtungen ist dies durch ein gesichertes Außengelände oder die Begleitung von ausreichend Personal möglich.

Allen Personen, denen die Freiheit entzogen wird, soll täglich mindestens eine Stunde die Möglichkeit zur Bewegung im Freien gegeben werden. Kindern und Jugendlichen soll dies noch deutlich umfangreicher ermöglicht werden.

Darüber hinaus musste die Nationale Stelle feststellen, dass einige Empfehlungen aus dem ersten Besuch der Kinder- und Jugendpsychiatrie in **Bayern**<sup>159</sup> nicht umgesetzt worden waren:

### 4.2 – Beschwerdemanagement

Auf der Akutstation gab es zum Zeitpunkt des Besuchs für die Patientinnen und Patienten die Möglichkeit, Beschwerden über therapeutische Mitarbeitende mündlich oder über das klinik-eigene Beschwerdemanagement auch schriftlich vorzubringen.

Es fehlte allerdings die Möglichkeit der anonymen Abgabe von Beschwerden – z.B. eine telefonische Hotline einer Ombudsstelle, wie sie auch für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in **Bayern** organisiert ist.<sup>160</sup> In vergleichbaren Einrichtungen stehen hierzu bspw. Beschwerde-

<sup>155</sup> Siehe Jahresbericht 2022 der Nationalen Stelle, Kapitel IV, <https://www.nationale-stelle.de/publikationen.html>.

<sup>156</sup> Siehe dazu die Angaben des Arbeitskreises GU14plus, <https://www.gu14plus.de/> (abgerufen am 27.02.2025).

<sup>157</sup> Hierbei handelte es sich um einen zweiten Besuch.

<sup>158</sup> Art. 66 BayStVollzG.

<sup>159</sup> Der erste Besuch der Einrichtung fand am 09.03.2022 statt.

<sup>160</sup> <https://ombudsstelle-augsburg.de/>

briefkästen auf den Stationen zur Verfügung.

Eine anonyme Beschwerdemöglichkeit soll geschaffen werden. Zudem sollen Beschwerden zentral erfasst und regelmäßig ausgewertet werden, um z.B. Häufungen feststellen und ggf. Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.

#### 4.3 – Gesetzliche Grundlagen für freiheitsentziehende Maßnahmen

Die hausintern entwickelten Verfahrensweisen zum Umgang mit freiheitsentziehenden Maßnahmen in der besuchten Kinder- und Jugendpsychiatrie sehen, analog zu Fixierungen über 30 Minuten, für einen geschlossenen Time-Out über 30 Minuten und für Maßnahmen, die kürzer andauern aber regelmäßig auftreten, eine gerichtliche Überprüfung vor.

Allerdings besteht keine einheitliche gesetzliche Grundlage für die Anwendung von freiheitsentziehenden Maßnahmen in der Kinder- und Jugendpsychiatrie.<sup>161</sup>

§ 1631b Abs. 2 BGB schreibt lediglich vor, dass die Genehmigung des Familiengerichts erforderlich ist, wenn dem Kind, das sich in einem Krankenhaus, einem Heim oder einer sonstigen Einrichtung aufhält, durch mechanische Vorrichtungen, Medikamente oder auf andere Weise über einen längeren Zeitraum oder regelmäßig in nicht altersgerechter Weise die Freiheit entzogen werden soll. Damit sind die verfassungsrechtlichen Mindestgarantien nicht gesetzlich verankert.

Zumindest hinsichtlich Fixierungen muss die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage hinreichend bestimmt sein und sowohl materielle Voraussetzungen als auch Verfahrensanforderungen zum Schutz der Grundrechte der untergebrachten Person vorsehen.<sup>162</sup>

Während Artikel 29 des **Bayerischen** Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetzes den Richtervorbehalt bei einer nicht nur kurzfristigen Fixierung vorsieht (Abs. 8), ist lediglich eine Eins-zu-eins-Betreuung durch Beschäftigte, die ärztlich in solche Aufgaben eingewiesen wurden, vorgeschrieben (Abs. 3).

Die ständige Eins-zu-eins-Betreuung bei Fixierungen ist durch therapeutisches oder pflegerisches Personal zu gewährleisten.

In seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2022<sup>163</sup> betonte das **Bayerische** Staatsministerium für Gesundheit und Pflege zudem, dass es keine gesetzliche Grundlage für eine Aufsicht des Staatsministeriums über die Krankenhäuser in **Bayern** gäbe.

Um eine regelmäßige Überprüfung der Verhältnismäßigkeit schwerwiegender Maßnahmen wie Fixierungen oder Isolierungen zu gewährleisten, erachtet es die Nationale Stelle als unabdingbar, die Fachaufsicht durch ein Ministerium klar zu etablieren.

#### 4.4 – Fixierungen

Die Anzahl der Fixierungen in der Kinder- und Jugendpsychiatrie war im Vergleich zu anderen Einrichtungen auffallend hoch. So stellte die Nationale Stelle bei der Einsicht in die Dokumentationen mit Besorgnis fest, dass vom 1. Januar 2023 bis zum Besuchszeitpunkt insgesamt 536 Fixierungen durchgeführt wurden. Über 90 % der Fixierungen dauerten länger als 30 Minuten.

##### Vorratsbeschlüsse

Bei der Einsicht in die Dokumentationen von Fixierungen fiel ein richterlicher Beschluss zur Unterbringung einer 15-jährigen Patientin für eine Maximaldauer von einem Jahr auf. Im Rahmen dieses Beschlusses wurde gleichzeitig die Durchführung einer 7-Punkt-Fixierung, die Unterbringung in einem Time-Out Raum und der Zimmereinschluss genehmigt.

Fixierungen sind lediglich als *ultima ratio* unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. 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

<sup>161</sup> Vgl. Vortrag von Herrn Prof. Dr. Holtmann: „Freiheitsentziehende Maßnahmen in der KJP: Rechtliche Grundlagen, Prävention und Anwendung“, welcher im Rahmen einer Fort- und Weiterbildungsreihe im März 2023 präsentiert wurde.

<sup>162</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 72.

<sup>163</sup> Stellungnahme vom 01.08.2022 zum Bericht über den Besuch der KJP am 09.03.2022.

absolut Notwendige beschränken [muss]<sup>164</sup>.<sup>164</sup> Andernfalls würde das Gericht pauschale Entscheidungen treffen können, die über den Zeitpunkt der akuten Notwendigkeit hinaus Gültigkeit hätten.

Das Zentrum **Bayern** Familie und Soziales führt in der Broschüre „Hinweise für untergebrachte Personen im Maßregelvollzug“ dahingehend aus: „Die Fixierung darf nur befristet, längstens für 24 Stunden, angeordnet werden. Eine Verlängerung ist möglich. Dafür muss der Vorgang aber erneut dem Gericht vorgelegt werden.“

Aus Sicht der Nationalen Stelle darf ein junger Mensch, der sich in der Kinder- und Jugendpsychiatrie befindet, in keinem Fall schlechter gestellt sein als im Maßregelvollzug.

Gerichtliche Genehmigungen müssen einem strikten Verhältnismäßigkeitsmaßstab auch hinsichtlich der Dauer der Maßnahme genügen und sich auf das absolut Notwendige beschränken.<sup>165</sup>

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

In dem vorliegenden Fall wurde eine weitere externe Überprüfung der Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme durch den Beschluss selbst ausgeschlossen. Dieser verlagerte die Verantwortung explizit auf die Einrichtung: „[...] wobei sich der Durchführende vor und während der Maßnahme jeweils von der Unbedenklichkeit überzeugen muss [...]“.

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

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

<sup>164</sup> BVerfG, Beschluss vom 19.03.2019, Az.: 2 BvR 2638/18, Rn. 30.

<sup>165</sup> BVerfG, Beschluss vom 19.03.2019, Az.: 2 BvR 2638/18, Rn. 30.

#### 4.5 – Informationen über Rechte

Die Patientinnen und Patienten werden bei stationärer Aufnahme in die Kinder- und Jugendpsychiatrie mündlich über ihre Rechte und Pflichten informiert. Zudem erhalten sie die Hausordnung.

+ Diese ist in einer altersgerechten Sprache verfasst.

Allerdings erhalten sie kein Dokument zur umfassenden Aufklärung über ihre Rechte.

Eine umfassende, schriftliche Aufklärung über die Rechte und Pflichten einer Person in einer geschlossenen Einrichtung ist unverzichtbar. Im Falle von Kindern und Jugendlichen soll diese Aufklärung altersgerecht erfolgen. Dies kann die Eigenständigkeit der Minderjährigen fördern und auch zur Akzeptanz von einschränkenden Maßnahmen beitragen.

## 5 – Maßregelvollzug

### 5.1 – Einführung

In den vergangenen Jahren richtete die Nationale Stelle ihren Fokus auf Forensische Psychiatrien und verwirklichte im Jahr 2024 das Ziel, seit ihrer Gründung sämtliche Einrichtungen des Maßregelvollzugs in der Bundesrepublik besucht zu haben.<sup>166</sup>

Die thematische Schwerpunktsetzung auf den Maßregelvollzug in den Jahren 2021, 2022 und 2023 ermöglichte eine umfassende, vergleichende und länderübergreifende Analyse sowie eine fundierte und differenzierte Auseinandersetzung mit den vielfältigen Unterbringungsbedingungen in den besuchten forensisch-psychiatrischen Einrichtungen.<sup>167</sup> Diese Erkenntnisse wurden im Jahresbericht 2023 in einem gesonderten Kapitel festgehalten.

Zum Abschluss des o.g. Schwerpunkts fanden im Jahr 2024 die letzten Besuche in den noch ausstehenden Forensischen Psychiatrien Königs-

<sup>166</sup> In den Jahren 2021, 2022 und 2023 besuchte die Nationale Stelle 72 Einrichtungen – davon vier zum zweiten Mal und eine zum dritten Mal.

<sup>167</sup> Eine umfassende Beschreibung der einzelnen Einrichtungen mit den jeweiligen positiven Beispielen, Feststellungen und Empfehlungen findet sich in den einrichtungsspezifischen Besuchsberichten, die auf der Website der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter zu finden sind (<https://www.nationale-stelle.de/besuche/laenderkommission.html>).

lutter und Osnabrück (**Niedersachsen**) sowie Hagen (**Nordrhein-Westfalen**) statt. Darüber hinaus führte die Nationale Stelle Nachfolgebefuche im Krankenhaus des Maßregelvollzugs **Berlin**<sup>168</sup> sowie in den Forensischen Psychiatrien in **Bremen**<sup>169</sup> und Köln (**Nordrhein-Westfalen**)<sup>170</sup> durch. Anlass dieser Besuche waren u.a. eine Vielzahl von Einzelanfragen von Betroffenen aus der Einrichtung in Berlin sowie die Überprüfung, inwieweit frühere Missstände in den Forensischen Psychiatrien Bremen und Köln behoben wurden.

## 5.2 – Feststellungen und Empfehlungen

Folgende Punkte wurden von der Nationalen Stelle bei ihren Besuchen im Bereich des Maßregelvollzugs im Jahr 2024 besonders positiv bewertet:

- + Um die Privatsphäre der dort untergebrachten Patientinnen und Patienten vermehrt zu stärken, wurde mehrheitlich auf eine Kameraüberwachung der Kriseninterventionsräume verzichtet.
- + Die mit einer Entkleidung verbundene körperliche Durchsuchung wurde in der Mehrzahl der Fälle in zwei Phasen durchgeführt, wobei jeweils die obere oder untere Körperhälfte abwechselnd bedeckt wird.

Trotz der o.g. positiven Entwicklungen bestehen nach wie vor strukturelle Problemlagen. Kritische Situationen, die die Nationale Stelle in den vergangenen drei Jahren beobachtet hatte und die in einigen Fällen eine schwerwiegende Verletzung der Menschenwürde darstellten, traten zum Teil auch in den im Jahr 2024 besuchten Einrichtungen auf.

## 5.2.1 – Belegungssituation

### 5.2.1.1 – Überbelegung

Wie in den Vorjahren<sup>171</sup> führte die Nationale Stelle eine bundesweite Abfrage zu den Belegungszahlen in Forensischen Kliniken durch.<sup>172</sup> Aus den ermittelten Informationen zu der Belegungsfähigkeit und den Belegungszahlen ging deutlich hervor, dass in 15 Bundesländern eine annähernde Vollbelegung oder eine Überbelegung vorlag.

In diesem Zusammenhang wird stets empfohlen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um der Überbelegung entgegenzuwirken.

Die o.g. Erkenntnis aus der Abfrage bestätigte sich bei den durchgeführten Besuchen im Jahr 2024. In vier der insgesamt sechs besuchten Einrichtungen (**in den vier besuchten Bundesländern**) musste die Nationale Stelle eine Überbelegung und die damit verbundenen Problemlagen feststellen.<sup>173</sup>

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

In diesem Zusammenhang wurde die Situation im Krankenhaus des Maßregelvollzugs **Berlin** als besonders alarmierend eingestuft. Dieses war zum Zeitpunkt des Besuchs im April 2024 mit einer Belegung mit 613 untergebrachten Personen bei einer Kapazität von 549 Plätzen deutlich überbelegt. Infolgedessen wurden mehrere äußerst schwerwiegende Konsequenzen für die dort untergebrachten Personen festgestellt:

- Aufgrund fehlender Betten mussten untergebrachte Personen – abhängig vom Belegungsdruck – auf Matratzen am Boden schlafen, eine für die Betroffenen äußerst erniedrigende Situation.
- Die Kriseninterventionsräume wurden regelmäßig und über längere Zeiträume für Pa-

<sup>168</sup> Es handelte sich um den dritten Besuch nach einem ersten im Jahr 2017 und einem zweiten im Jahr 2021.

<sup>169</sup> Es handelte sich um den vierten Besuch nach einem ersten im Jahr 2017, einem zweiten im Jahr 2019 und einem dritten im Jahr 2022.

<sup>170</sup> Es handelte sich um den zweiten Besuch nach dem ersten im Jahr 2019.

<sup>171</sup> Eine strukturelle Voll- bzw. Überlegung war bereits in den Jahren 2021, 2022 und 2023 zu verzeichnen.

<sup>172</sup> Abfrage vom 15.01.2025 bei allen 16 zuständigen Ministerien zur Belegungssituation zum Stichtag des 30.11.2024.

<sup>173</sup> Berlin, Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

tientinnen und Patienten genutzt, die nicht Gegenstand einer besonderen Sicherungsmaßnahme waren. Diese Räume sind spärlich ausgestattet, ihre dauerhafte Nutzung kann sich negativ auf die psychische Gesundheit und Therapieerfolge der Betroffenen auswirken.

- Darüber hinaus wurden auch Funktionsräume als Patientenzimmer genutzt, die ursprünglich für andere Zwecke vorgesehen waren. Diese Räume waren häufig spärlich ausgestattet und verfügten nicht über eigene Toiletten, was zu Unsicherheit und Empfindungen der Willkür bei den betroffenen Personen führen kann.
- Aufgrund der chronischen Überbelegung wird die Entscheidung über die Unterbringung von Patientinnen und Patienten oft lediglich nach der Verfügbarkeit eines Bettes getroffen, anstatt die individuellen Bedürfnisse der Betroffenen zu berücksichtigen. Eine angemessene Binnendifferenzierung ist jedoch für eine erfolgreiche Behandlung und eine strukturierte, sinnvolle Gestaltung des Patientenalltags entscheidend.
- Die Patientenzimmer wurden mit bis zu fünf Personen belegt.

In ihrer Stellungnahme vom 11. Dezember 2024 teilte die zuständige **Berliner** Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege mit, dass die Überbelegung im Krankenhaus des Maßregelvollzugs **Berlin** aufgrund eines signifikanten Anstiegs der Unterbringungszahlen in den letzten Jahren ein zentrales Problem darstelle. Die Einrichtung sei daher gezwungen, alle von Staatsanwaltschaften und Gerichten zugewiesenen Personen aufzunehmen.

Derzeit würden mehrere Bau- und Sanierungsarbeiten durchgeführt, um weitere Plätze für den Maßregelvollzug in **Berlin** zu schaffen. Eine vorübergehende Entlastung erfolge zudem durch die Aufnahme von betroffenen Personen im Wege der Amtshilfe in das Justizvollzugskrankenhaus Plötzensee (**Berlin**), welches jedoch zunehmend an seine Grenzen stoße.

Die Nationale Stelle hat die Ausführungen der **Berliner** Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege zur Kenntnis genommen, weist jedoch darauf hin, dass die mit der eklatanten Überbelegung der Einrichtung verbundenen Missstände bereits seit Jahren bekannt sind.<sup>174</sup> In diesem Zusammenhang ist es entscheidend, kurzfristige Lösungen zu finden, um die Unterbringungsbedingungen zu verbessern und die Menschenwürde der untergebrachten Personen zu wahren. Langfristig ist von Bedeutung, dass die gesundheitlichen und psychischen Auswirkungen der Belegungssituation nicht unbeachtet bleiben, da diese schwerwiegende Konsequenzen für die betroffenen Personen zur Folge haben können. Eine dauerhafte Lösung kann nur dann erreicht werden, wenn neben Kapazitätserweiterungen auch strukturelle Änderungen erfolgen, die den Bedürfnissen und der Sicherheit der untergebrachten Personen gerecht werden.

#### 5.2.1.2 – Mehrfachbelegung

Die Nationale Stelle hält den Grundsatz der Einzelunterbringung, der im Strafvollzug gesetzlich verankert ist,<sup>175</sup> für erforderlich. Im Fall einer unvermeidbaren Doppelbelegung soll sichergestellt werden, dass diese zu keinen Therapieerschwernissen führt und der Schutz der Privatsphäre für die untergebrachten Personen gewährleistet bleibt. Von einer Belegung mit drei oder mehr Personen soll abgesehen werden.

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

<sup>174</sup> Siehe Bericht der Nationalen Stelle über den Besuch des KMV am 07.10.2021.

<sup>175</sup> § 18 Abs. 1 Satz 1 StVollzG: „Gefangene werden während der Ruhezeit allein in ihren Hafträumen untergebracht.“ Eine ähnliche Formulierung ist in vielen Strafvollzugsgesetzen der Länder zu finden.

Aufgrund des Belegungsdrucks kommt es dennoch häufig zu gemeinschaftlichen Unterbringungen. Die Nationale Stelle beobachtete Überbelegungen von Patientenzimmern – zwei Personen in Ein-Bett-Zimmern, drei Personen in Zwei-Bett-Zimmern – sowie die Belegung von Zimmern mit drei und mehr Personen.

In den besuchten Forensischen Psychiatrien in **Bremen** sowie in Hagen und Köln (**Nordrhein-Westfalen**) wurden die Patientenzimmer teilweise mit zwei Personen belegt, während in den Einrichtungen in Königslutter und Osnabrück (**Niedersachsen**) bis zu drei Personen pro Zimmer untergebracht wurden. Besonders kritisch wurde die bereits o.g. Gemeinschaftsunterbringung von fünf Personen in einem Zimmer im Krankenhaus des Maßregelvollzugs **Berlin** bewertet.

### 5.2.2 – Personal

Die strukturelle Überbelegung in Einrichtungen des Maßregelvollzugs wird regelmäßig durch die angespannte Personalsituation zusätzlich verschärft.

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

Wie in den vergangenen Jahren war die Personalsituation in den vier besuchten Bundesländern auch im Jahr 2024 problematisch.

Die angespannte personelle Besetzung in mehreren besuchten Forensischen Psychiatrien – insbesondere in Verbindung mit der angespannten Belegungssituation – führte zu erheblichen Einschränkungen für die untergebrachten Personen. Sie kann zudem zu einem Sicherheitsrisiko sowohl für diese als auch für die Mitarbeitenden werden. Regelmäßig geht mit einer Unterbesetzung der Mitarbeitenden eine Überarbeitung des Restpersonals einher. So wurden in den besuchten Einrichtungen in **Berlin** und in **Nordrhein-Westfalen** (Köln) mehrere Überlastungsanzeigen seitens des Personals gestellt.

In seiner Stellungnahme vom 9. Dezember 2024 teilte das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes **Nordrhein-Westfalen** mit, dass in der Forensischen Psychiatrie Köln neues Personal eingestellt und organisatorische Maßnahmen ergriffen worden seien, um eine fachgerechte Betreuung sicherzustellen und

eine Überlastung des Personals zu vermeiden. Seit April 2024 seien keine neuen Überlastungsanzeigen mehr gestellt worden.

### 5.2.3 – Absonderungen

#### 5.2.3.1 – Dauer

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass jede Art von Isolierung nur auf der Grundlage einer individuellen Risikobewertung und nur für die kürzest mögliche Zeit verhängt wird.<sup>176</sup>

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

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

Die Nationale Stelle erfasste eine problematisch hohe Anzahl an langen Absonderungen. Absonderungen mit einer Dauer von über 15 Tagen wurden in fünf der sechs besuchten Einrichtungen der Forensischen Psychiatrie festgestellt.<sup>177</sup>

Besonders kritisch wurden dabei die Absonderungen zweier Personen im Krankenhaus des Maßregelvollzugs **Berlin** über einen Zeitraum von sieben Jahren sowie die einer Person in der Forensischen Psychiatrie **Bremen** über einen Zeitraum von sechs Jahren bewertet. Die Betroffenen verbrachten bis zu 24 Stunden täglich in ihrem Zimmer. Während die betroffene Person in **Bremen** das Wahrnehmen ihrer täglichen Freistunde selbst ablehnte, wurde diese den Betroffenen im Krankenhaus des Maßregelvollzugs

<sup>176</sup> Analog sei in diesem Rahmen auf die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Resolution 70/175 der Generalversammlung, Annex, verabschiedet am 17.12.2015, auch Nelson-Mandela-Regeln genannt) verwiesen: Diese legen nahe, Absonderungen eines Gefangenen von mehr als 15 aufeinanderfolgenden Tagen für mindestens 22 Stunden am Tag, ohne echten zwischenmenschlichen Kontakt zu vermeiden (Regel 44).

<sup>177</sup> Nur in der Forensischen Psychiatrie Hagen (Nordrhein-Westfalen) nicht.

**Berlin** in einigen Fällen entzogen.<sup>178</sup>

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

Die **Bremer** Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz teilte diesbezüglich in ihrer Stellungnahme vom 30. Dezember 2024 mit, dass aufgrund wiederholter aggressiver Übergriffe und der anhaltenden Bedrohungssituation durch den Betroffenen derzeit keine Alternativen zur Absonderung bestünden. Dennoch würden alle Beteiligten ihre Bemühungen fortsetzen, um die therapeutische Kontaktaufnahme und die Lebenssituation des Patienten zu verbessern.

In ihrer Stellungnahme vom 11. Dezember 2024 erklärte die **Berliner** Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege, dass die Einrichtung versuche, trotz der langen Isolierung, die Unterbringungssituation für die Betroffenen angemessen zu gestalten, z.B. durch begleitete Einzelbesuche. Alle Maßnahmen unterlägen einer regelmäßigen ärztlichen Überprüfung und die therapeutischen Bemühungen würden sich darauf konzentrieren, eine vertrauensvolle Beziehung zu den Betroffenen aufzubauen sowie zu erhalten.

Es ist sicherzustellen, dass strukturierte und regelmäßige menschliche Kontakte stattfinden und eine ausreichende und adäquate Betreuung und ggf. Behandlung der abgesonderten Personen gewährleistet wird. Zudem sollen die Betroffenen einer sinnvollen Beschäftigung nachgehen können.

### 5.2.3.2 – Gerichtliche Genehmigung

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

Es ist bedenklich, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Maßnahme der Isolierung im Vergleich zu der der Fixierung deutlich nied-

riger sind. Das Bundesverfassungsgericht ist der Auffassung, dass eine Isolierung „im Einzelfall in ihrer Intensität einer 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung gleichkommen“ kann, da bei unzureichender Überwachung „auch während der Durchführung einer Isolierung die Gefahr des Eintritts erheblicher Gesundheitsschäden“ für Betroffene besteht.<sup>179</sup>

In der Mehrzahl der Landesgesetze ist weder eine gerichtliche Genehmigung für Absonderungen noch für Trennungen von anderen Patientinnen und Patienten vorgesehen. Nach dem **Berliner** Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG) bedarf die Unterbringung in einem besonders gesicherten Raum ohne gefährdende Gegenstände (Kriseninterventionsraum) der Genehmigung durch ein Gericht, sofern erkennbar wird, dass sie mehr als 18 Stunden andauern wird.<sup>180</sup> Die Voraussetzung der vorherigen Genehmigung des zuständigen Gerichts gilt allerdings nicht für die Trennung von anderen untergebrachten Patientinnen und Patienten durch eine Absonderung im Einzelzimmer.

Die Nationale Stelle regt an, den Richtervorbehalt für alle Formen der Absonderung vorzusehen, wie dies in **Nordrhein-Westfalen** bereits der Fall ist.<sup>181</sup>

### 5.2.4 – Kriseninterventionsräume

Unter dem Begriff Kriseninterventionsraum wird ein Raum verstanden, der bei einer akuten Eigen- oder Fremdgefährdung genutzt wird.<sup>182</sup> Die Unterbringung in Kriseninterventionsräumen stellt eine verschärfte Form der Absonderung dar und steht deshalb stets im Fokus der Besuche der Nationalen Stelle.

Folgende Feststellungen und Empfehlungen wurden diesbezüglich getroffen:

#### 5.2.4.1 – Ausstattung

Um die Menschenwürde nicht zu beeinträchtigen, sollen Kriseninterventionsräume grundsätzlich mit einer Matratze, einer Decke und einer Kopfunterlage ausgestattet sein. Personen, die

<sup>178</sup> § 67 Abs. 2 des Berliner PsychKG sieht grundsätzlich vor, dass der untergebrachten Person „der regelmäßige Aufenthalt von mindestens einer Stunde täglich im Freien zu gewährleisten [ist]“.

<sup>179</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 80.

<sup>180</sup> § 39 Abs. 5 Satz 2 des Berliner PsychKG.

<sup>181</sup> § 32 Abs. 3 StrUG NRW.

<sup>182</sup> Solche Räume werden je nach Einrichtung anders benannt, wie z.B. „Isolationsraum“ in Berlin.

darin untergebracht sind, soll ermöglicht werden, eine normale Sitzposition einzunehmen.

- + In den letzten Jahren ist eine positive Entwicklung zu verzeichnen. Die zuständigen Behörden und die meisten Einrichtungen haben sich mit den Empfehlungen der Nationalen Stelle befasst und angekündigt, bei Neubauten, Sanierungen und Renovierungen die Mindeststandards zu Kriseninterventionsräumen, einschließlich der Anschaffung von neuem Mobiliar, erfüllen zu wollen. Die bei den Besuchen im Jahr 2024 besichtigten Kriseninterventionsräume der Forensischen Psychiatrien in **Bremen**, Osnabrück (**Niedersachsen**) und Köln (**Nordrhein-Westfalen**) waren u.a. mit Sitzgelegenheiten ausgestattet.

Im Kontrast dazu waren die besichtigten Kriseninterventionsräume im Krankenhaus des Maßregelvollzugs **Berlin** lediglich mit je einer am Boden liegenden Matratze ausgestattet. Eine Sitzgelegenheit in normaler Sitzhöhe stand nicht zur Verfügung. Bei einer Unterbringungsdauer von mehreren Stunden oder Tagen ist ein Verweilen im Stehen oder am Boden sitzend menschenunwürdig. Die Nationale Stelle beobachtete bei ihren Besuchen die Nutzung von Sitzgelegenheiten aus Schaumstoff oder von sog. herausfordernden Möbeln, die robust und ohne scharfe Kanten sind. Durch diese wird auch bei Eigen- oder Fremdgefährdung die Gelegenheit geschaffen, eine normale Sitzposition einzunehmen.

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

In ihrer Stellungnahme vom 11. Dezember 2024 erklärte die **Berliner** Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege, dass die Einrichtung derzeit prüfe, ob die dortigen Kriseninterventionsräume mit Sitzgelegenheiten ausgestattet werden können, um den Bedürfnissen der dort untergebrachten Personen gerecht zu werden. Alle diesbezüglichen Maßnahmen unterlägen einer regelmäßigen ärztlichen Überprüfung, um ihre Notwendigkeit sicherzustellen. Allerdings werde aus Sicherheitsbedenken hinsichtlich der Stromzufuhr und Manipulationsge-

fahr, die selbständige Lichtbedienung abgelehnt. Diese Argumentation ist für die Nationale Stelle nicht nachvollziehbar, da ein Großteil der Kriseninterventionsräume besuchter Forensischer Psychiatrien über eine solche Lichtbedienung verfügt. Dies zeigt deutlich auf, dass diese Praxis durchführbar ist.

#### 5.2.4.2 – Kameraüberwachung

##### Sichtbarkeit der Kamera

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

In den besuchten Einrichtungen in **Berlin** sowie in der Forensischen Psychiatrie Osnabrück (**Niedersachsen**) war für die betroffenen Personen nicht ersichtlich, ob die Kamera ein- oder ausgeschaltet war.

Das **Niedersächsische** Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung teilte in seiner Stellungnahme vom 18. November 2024 diesbezüglich mit, dass bei bestimmten Krankheitsbildern eine erkennbare Beobachtung durch Kameras die Symptome verschärfen könne, wie etwa Verfolgungswahn oder paranoide Wahrnehmungen. Daher werde die Einschätzung der Nationalen Stelle nicht in vollem Umfang geteilt. Es sicherte jedoch zu, diesen Punkt prüfen zu wollen und ggf. erneut Kontakt mit der Einrichtung in Osnabrück aufzunehmen.

Die vom Ministerium geäußerten Bedenken gegen eine erkennbare Beobachtung sind für die Nationale Stelle nur bedingt nachvollziehbar. Sie regt erneut an, unabhängig von der Verfahrensweise, für die betroffene Person erkennbar zu machen, ob die Kamera eingeschaltet ist oder nicht.<sup>183</sup>

##### Einsicht in den Toilettenbereich

Überwachungskameras sollen so angebracht sein, dass der Toilettenbereich nicht oder lediglich abgeklebt oder verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird. Allenfalls bei einer Unterbrin-

<sup>183</sup> Das Saarland beabsichtigt demgemäß, die Sichtbarkeit der Kamera im Kriseninterventionsraum zu gewährleisten - § 42 Abs. 4 Satz 3 des Gesetzentwurfs zur Novellierung des Maßregelvollzugsrechts Saarland, Drucksache 17 7 1333.

gung im Kriseninterventionsraum aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene Entscheidung denkbar, einen solchen Raum temporär ohne Einschränkung zu überwachen. Die Entscheidungsgründe sind nachvollziehbar zu dokumentieren.

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

Von den im Jahr 2024 besuchten Einrichtungen stellte die Nationale Stelle lediglich im Krankenhaus des Maßregelvollzugs **Berlin** fest, dass die Kameraüberwachung in den Kriseninterventionsräumen auch den Toilettenbereich umfasste und diesen vollständig oder unzureichend verpixelt auf dem Monitor abbildete.

In ihrer Stellungnahme vom 11. Dezember 2024 teilte die zuständige **Berliner** Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege mit, dass dies in keinem Kriseninterventionsraum des Krankenhauses des Maßregelvollzugs **Berlin** mehr der Fall sei.

- + Eine innovative Entwicklung stellt das Verbot einer Kameraüberwachung im Kriseninterventionsraum nach § 75 Abs. 2 **BremPsychKG** dar. Demnach ist „in Schlaf-, Aufenthalts-, Wohn- und Kriseninterventionsräumen sowie in Bädern und Toiletten [...] die Videoüberwachung nicht zulässig“. Dies wird ebenfalls nach § 39 Abs. 3 für die „Unterbringung in einem besonders gesicherten Raum“ ergänzt bzw. bekräftigt: „Bei [dieser] Maßnahme ist eine ständige Überwachung durch pflegerisches Fachpersonal und das erforderliche Maß an ärztlicher Kontrolle zu gewährleisten. Eine optisch-elektronische Beobachtung oder die Überwachung durch sonstige technische Mittel ist verboten.“
- + Ebenfalls findet in den Kriseninterventionsräumen in der Maßregelvollzugseinrichtung Osnabrück (**Niedersachsen**) keine Kameraüberwachung statt, ohne dass die Einrichtung in diesem Zusammenhang Sicherheitsbedenken geäußert oder besondere Vorkommnisse gemeldet hätte.

## 5.2.5 – Fixierungen

### 5.2.5.1 – Dauer

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

- + In der besuchten Forensischen Psychiatrie Hagen (**Nordrhein-Westfalen**) werden grundsätzlich keine Fixierungen durchgeführt. In der besuchten Forensischen Psychiatrie Königslutter (**Niedersachsen**) wurden seit 2017 keine Fixierungen mehr durchgeführt.

In allen weiteren im Jahr 2024 besuchten Einrichtungen wurden im Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum Besuchszeitpunkt Fixierungen durchgeführt.

Im besuchten Krankenhaus des Maßregelvollzugs **Berlin** wurden im Zeitraum vom 1. Januar 2023 bis zum Besuchstag am 23. April 2024 insgesamt 50 Fixierungen durchgeführt. Diese Anzahl ist im Vergleich zu anderen Einrichtungen auffallend hoch und besorgniserregend.

Ebenfalls kritisch wurde die Dauer einer Fixierung in der besuchten Forensischen Psychiatrie Köln (**Nordrhein-Westfalen**) bewertet. Diese erstreckte sich über 91,8 Stunden, was fast vier Tagen entspricht.

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

### 5.2.5.2 – Gesetzliche Regelungen zu Fixierungen

Fixierungen dürfen ausschließlich unter Beachtung der seit dem 24. Juli 2018<sup>184</sup> bekannten verfassungsrechtlichen Anforderungen durchgeführt werden. Das Landesrecht muss die verfassungsrechtlichen Anforderungen berücksichtigen und dementsprechend angepasst werden.

<sup>184</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15.

Nachdem die Nationale Stelle in ihrem Jahresbericht 2023 das Bundesland **Niedersachsen**<sup>185</sup> noch aufgrund der nicht erfolgten Anpassung seiner Gesetzgebung an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts kritisierte, hat dieses nun im Jahr 2024 eine Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen an die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen eingeleitet.

Im Gegensatz dazu wird es von der Nationalen Stelle als äußerst kritisch angesehen, dass die Regelungen zu Fixierungen im landesrechtlichen Gesetz zum Maßregelvollzug in **Berlin** nach mehr als sechs Jahren immer noch nicht mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Einklang stehen. Zudem werden die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts weiterhin nicht vollständig in den Bundesländern **Bayern** und **Sachsen-Anhalt** umgesetzt. So wird eine ständige Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal nicht gesetzlich vorgeschrieben.

Gegen Ende des Jahres 2024 legte das Ministerium der Justiz des **Saarlandes** der Nationalen Stelle den Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Maßregelvollzugsrechts zur Stellungnahme vor. Dieser enthielt u.a. einige gesetzliche Anpassungen an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Durchführung von Fixierungen.

Allerdings sieht § 27 Abs. 1 des erarbeiteten Entwurfs vor,<sup>186</sup> dass fixierte Personen „in geeigneter Weise“ durch therapeutisches, psychologisches oder pflegerisches Personal beobachtet und betreut werden müssen. Insbesondere i. V. m. der Begründung zu § 41 Abs. 3 scheint diese Formulierung die Möglichkeit offen zu lassen, dass es sich lediglich um eine Kameraüberwachung handelt.

Fixierungen dürfen jedoch nur erfolgen, wenn die verfassungsrechtlichen Anforderungen un-

eingeschränkt gewährleistet sind. Daher ist sicherzustellen, dass fixierte Personen kontinuierlich und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in unmittelbarer Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Hierzu hat die Nationale Stelle erneut am 10. März 2025 Stellung genommen.

Der Richtervorbehalt stellt für die Durchführung einer Fixierung mit nicht nur kurzfristiger Dauer eine verpflichtende Anforderung dar.<sup>187</sup>

Aus der Dokumentation der besuchten Forensischen Psychiatrie Osnabrück (**Niedersachsen**) ging hervor, dass ein dort untergebrachter Patient im Jahr 2023 über sechs Tage hinweg fixiert wurde, ohne dass eine richterliche Genehmigung von der Einrichtung beantragt wurde. Diese Fixierung erfolgte somit rechtswidrig.

Der Leiter der Forensischen Psychiatrie Osnabrück begründete die unterlassene richterliche Genehmigung mit einem Schreiben des Amtsgerichts Osnabrück aus dem Juni 2022, in dem das Amtsgericht seine Zuständigkeit für solche Anträge verneinte. Das **Niedersächsische** Justizministerium bestätigte diese Sachlage in einer Stellungnahme vom 29. April 2024 gegenüber der Nationalen Stelle und verwies darauf, dass das **Niedersächsische** Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung die Einrichtung dennoch angewiesen hatte, weiterhin Anträge auf Fixierungen zu stellen – dem sei jedoch nicht nachgekommen worden.

In seiner Stellungnahme vom 18. November 2024 teilte das **Niedersächsische** Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung abschließend mit, dass seit Juni 2024 eine Vereinbarung zwischen der Forensischen Psychiatrie Osnabrück und dem Amtsgericht Osnabrück bestehe, wonach Fixierungen ab 30 Minuten zunächst telefonisch und anschließend schriftlich gemeldet werden müssten. Das Amtsgericht stelle hierfür ein Formular bereit. Zudem seien mit dem Gesetz zur Änderung des **Niedersächsischen** Maßregelvollzugsgesetzes vom 15. Mai 2024 verbindliche Regelungen zur Fixierung und eine Berichtspflicht an das Sozialministe-

<sup>185</sup> Der Niedersächsische Landtag hat am 15.05.2024 ein Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes verabschiedet (Drucksache 19/2843 bzw. Drucksache 19/4235), um die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu Fixierungen umzusetzen. Die Nationale Stelle war am Gesetzgebungsverfahren beteiligt und begrüßt die weitgehende Umsetzung ihrer Empfehlungen.

<sup>186</sup> Dem Landtag des Saarlandes vorgelegter Gesetzentwurf, Drucksache 17 / 1333 vom 08.01.2025.

<sup>187</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.

rium eingeführt worden, wodurch aus Sicht des Ministeriums nun eine rechtsgültige Regelung geschaffen sei.

Trotz der nun geschaffenen rechtlichen Regelungen bleibt die Tatsache bestehen, dass im Jahr 2023 in **Niedersachsen** ein Patient über mehrere Tage hinweg ohne richterliche Genehmigung in der Einrichtung fixiert wurde. Diese rechtswidrige Maßnahme kann rückwirkend nicht ungeschehen gemacht werden und wirft grundlegende Fragen zur Einhaltung von Grundrechten auf. Die nachträgliche Einführung eines verbindlichen Verfahrens bzw. verbindlicher Anforderungen ändert nichts daran, dass dem Betroffenen damals der gesetzlich vorgesehene richterliche Vorbehalt verwehrt blieb.

### 5.2.6 – Fesselung

Auf eine Fesselung in gesicherten Bereichen soll verzichtet werden.

Die Praxis des Hofgangs mit Fesselung wurde von der Nationalen Stelle im Besuchsjahr 2024 in vier Einrichtungen folgender Bundesländer beobachtet: **Berlin**, **Bremen**, **Niedersachsen** (Königslutter) und **Nordrhein-Westfalen** (Köln).

Der CPT empfiehlt dahingehend grundsätzlich, eine solche Verfahrensweise einzustellen.<sup>188</sup> Das routinemäßige Fesseln von untergebrachten Personen, die sich in einer gesicherten Umgebung befinden, kann nicht gerechtfertigt werden.<sup>189</sup>

Ist eine Fesselung unbedingt notwendig, sollen Fesselsysteme aus Textil verwendet werden, die arretiert werden können.<sup>190</sup>

In allen besuchten Einrichtungen wurden Fesseln aus Metall verwendet. Dies birgt für die betroffenen Personen ein erhöhtes Verletzungsrisiko, da es u.a. zu Hämatomen und Nervenkompressionen kommen kann.

Vor diesem Hintergrund hat die Forensische Psychiatrie Hagen (**Nordrhein-Westfalen**) auf Empfehlung der Nationalen Stelle hin Textil-

Handfesseln angeschafft und erprobt diese derzeit.<sup>191</sup> Auch das **Niedersächsische** Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung teilte nachträglich zum Besuch in Königslutter (**Niedersachsen**) mit, dass die Anregung der Nationalen Stelle aufgenommen worden sei und eine Diskussion darüber – ggf. im Austausch mit anderen Einrichtungen – erfolgen werde.<sup>192</sup>

### 5.2.7 – Nachteilschluss

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

In einer besuchten Einrichtung in **Nordrhein-Westfalen** (Köln) sowie in **Berlin** fand ein genereller Nachteilschluss statt, wodurch Patientinnen und Patienten i.d.R. zwischen 22 Uhr und 7 Uhr ihre Zimmer nicht verlassen konnten, auch nicht bei Mehrfachbelegung eines Zimmers.

Die Maßnahme wird regelmäßig durch die baulichen Gegebenheiten und/oder die oftmals geringere Personalausstattung begründet.

Die Nationale Stelle regt an, einen generellen Nachteilschluss gänzlich zu vermeiden. Hierbei soll die Sicherheit der Patientinnen und Patienten bestmöglich geschützt werden.

+ Ein möglicher Lösungsansatz liegt darin, den Patientinnen und Patienten die Möglichkeit zu geben, ihre Zimmer eigenständig abzuschließen und somit den unerwünschten Eintritt von anderen Patientinnen oder Patienten verhindern zu können. Ein solches System hat die Nationale Stelle im Jahr 2024 in **Nordrhein-Westfalen** (Hagen) beobachtet.

### 5.2.8 – Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung

<sup>188</sup> CPT/Inf (2022) 18, Rn. 146, <https://rm.coe.int/1680a80c61> (abgerufen am 07.02.2025).

<sup>189</sup> Vgl. analog BVerfG, Beschluss vom 19.01.2023, Az.: 2 BvR 1719/21, Rn. 27 mit Verweis auf EGMR, Urteil vom 20.01.2011, Kashavelov ./ Bulgarien, Individualbeschwerde Nr. 891/05, Rn. 39 f.

<sup>190</sup> Es wird bspw. auf das Fesselsystem der Firma Segufix oder der Firma Bonowi verwiesen.

<sup>191</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch der Klinik Deerth in Hagen vom 03.05.2024.

<sup>192</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch der Klinik für Forensische Psychiatrie des AWO-Psychiatriezentrums in Königslutter am 26.03.2024.

und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach dem Bundesverfassungsgericht einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.<sup>193</sup> Sie dürfen nicht routinemäßig, unabhängig von fallbezogenen Verdachtsgründen, durchgeführt werden.<sup>194</sup>

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

Im Jahr 2024 wurden in den besuchten Einrichtungen in **Berlin** und **Nordrhein-Westfalen** (Köln) sämtliche neu aufgenommene Personen unter vollständiger Entkleidung durchsucht.

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

Ist eine vollständige Entkleidung erforderlich, soll eine die Intimsphäre schonende Praxis der Entkleidung, beispielsweise in zwei Phasen, stattfinden, bei der jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt.<sup>195</sup>

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

+ Bei der körperlichen Durchsuchung in der besuchten Einrichtung in Hagen (**Nordrhein-Westfalen**) darf die Unterhose anbehalten werden.

Das **Niedersächsische** Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung teilte nachträglich zum Besuch in Königsutter

mit, dass die Möglichkeit, die Untersuchung von Ober- und Unterkörper getrennt erfolgen zu lassen, gegeben werde.<sup>196</sup>

### 5.2.9 – Informationen zur Unterbringung

Die Hausordnung soll in den innerhalb der Klinik verbreiteten Sprachen vorgehalten werden und leicht verständlich sein.<sup>197</sup>

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

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

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

Das **Niedersächsische** Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung teilte nachträglich zum Besuch in Osnabrück mit, dass ein Erlass mit entsprechenden Vorgaben an alle **niedersächsischen** Maßregelvollzugseinrichtungen herausgegeben wurde.<sup>198</sup>

### 5.2.10 – Urinabgabe unter Sichtkontrolle

Zur Schonung des Schamgefühls soll, neben der

<sup>193</sup> BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33; BVerfG, Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 21.

<sup>194</sup> BVerfG, Beschluss vom 10.07.2013, Az.: 2 BvR 2815/11, Rn. 16; BVerfG, Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 22. In diesem Sinne vgl. auch EGMR, Urteil vom 22.10.2020, Roth ./ Deutschland, Individualbeschwerden Nrn. 6780/18 und 30776/18, Rn. 69, 72 – Verletzung von Artikel 3 EMRK.

<sup>195</sup> Vgl. dazu, auch für die forensische Psychiatrie geltend, § 70 Abs. 2 BremPsychKG: „Die Durchsuchung ist im Wege der Halbentkleidung durchzuführen [...]“.

<sup>196</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch am 26.03.2024.

<sup>197</sup> Siehe z.B. den Informationsflyer „Von Patienten für Patienten“ der Klinik für Forensische Psychiatrie in Münster (Nordrhein-Westfalen), Bericht über den Besuch vom 17.08.2022.

<sup>198</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch des Ameos Klinikums für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie am 27.02.2024.

Urinabgabe unter Beobachtung, grundsätzlich eine alternative Möglichkeit der Drogenkontrolle angeboten werden, sodass betroffene Personen die für sie weniger einschneidende Methode wählen können.

Im Juli 2022 betonte das Bundesverfassungsgericht, dass Urinkontrollen unter Sicht, „die mit einer Entkleidung verbunden sind, [...] einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht“ darstellen.<sup>199</sup> Das Gericht führte weiter aus, dass es mittlerweile Testalternativen gäbe, die weniger in die Privatsphäre eingreifen und ähnlich genaue Ergebnisse liefern.

+ In der Forensischen Psychiatrie Hagen (**Nordrhein-Westfalen**) wurden verschiedene Möglichkeiten der Drogentestung angeboten – neben der Urinkontrolle unter Sicht auch Marker- und Speicheltests.

In allen restlichen, im Jahr 2024 besuchten Einrichtungen erfolgte die Drogenkontrolle mittels Urinabgabe unter Sicht,<sup>200</sup> größtenteils handelte es sich hierbei um die einzige angebotene Methode.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz **Bremen** teilte nach dem Besuch der Nationalen Stelle mit,<sup>201</sup> den betroffenen Patientinnen und Patienten künftig eine Alternative mit Kapillarblut anbieten zu wollen. Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes **Nordrhein-Westfalen** teilte in seiner Stellungnahme vom 9. Dezember 2024 mit, dass eine landeseinheitliche Vorgabe zu alternativen Methoden der Drogentestung im Rahmen einer geplanten Aktualisierung der Leitlinie zur Behandlung von Personen, die nach § 64 StGB untergebracht sind, geprüft würde. Auch das **Niedersächsische** Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung erklärte, eine erneute Prüfung zur Erweiterung alternativer Testmöglichkeiten für den Nachweis von Drogenkonsum durchführen zu wollen.<sup>202</sup>

### 5.2.11 – Zugang nach draußen

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

Grundsätzlich sind in Forensischen Einrichtungen Menschen untergebracht, die langfristige seelische oder geistige Beeinträchtigungen haben.<sup>203</sup> Nach Artikel 3 lit. a der UN-Behindertenrechtskonvention ist der Grundsatz der individuellen Autonomie zu achten. Die Bewegung im Freien besitzt einen eigenen Gesundheitswert, der durch keine andere Maßnahme ersetzt werden kann.<sup>204</sup>

In **Berlin**, **Bremen** und **Niedersachsen** (Königslutter) kritisierte die Nationale Stelle, dass der Hof ohne erkennbaren Grund öfter geschlossen war als dies notwendig wäre bzw. nicht barrierefrei zugänglich, obwohl ein regelmäßiger und selbstbestimmter Aufenthalt im Freien sowohl für die Patientinnen und Patienten als auch für die Mitarbeitenden von Vorteil sein kann.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz **Bremen** teilte nach dem Besuch der Nationalen Stelle mit,<sup>205</sup> dahingehend die baulichen Gegebenheiten prüfen zu wollen.

## 6 – Stationäre Grenzkontrollen

### 6.1 – Einführung

Seit dem Jahr 2023 besucht die Nationale Stelle stationäre Grenzkontrollstationen (GKS), um präventiv einwirken zu können und Standards zu definieren. Ein besonderes Augenmerk liegt hierbei auf dem Schutz vulnerabler Personengruppen und deren Behandlung insbesondere bei Zurück-

<sup>199</sup> BVerfG, Beschluss vom 22.07.2022, Az.: 2 BvR 1630/21, Rn. 27.

<sup>200</sup> Berlin, Bremen, Köln und Königslutter.

<sup>201</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch der Klinik für Forensische Psychiatrie Bremen vom 26.07.2024.

<sup>202</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch der Forensischen Psychiatrie und Psychotherapie Königslutter vom 19.11.2024.

<sup>203</sup> Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention), 2006 verabschiedet und 2008 in Kraft getreten, findet folglich Anwendung.

<sup>204</sup> Vgl. Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 5. Auflage, § 64 StVollzG, Rn. 1.

<sup>205</sup> Stellungnahme zum Bericht über den Besuch der Klinik für Forensische Psychiatrie Bremen am 26.07.2024.

weisungen,<sup>206</sup> Zurückschiebungen<sup>207</sup> und Asylanträgen<sup>208</sup> sowie auf dem Umgang mit Opfern des Menschenhandels.

In der Zeit vom 16. Oktober 2023 bis Ende 2024 konnte die Nationale Stelle dahingehend sechs Besuche durchführen. Diese vergleichsweise geringe Anzahl erschwerte eine umfassende Bewertung der Bedingungen bei Grenzkontrollen wie auch die Identifizierung struktureller Defizite. Gleichzeitig zeigten die bisherigen Kontrollen, dass freiheitsentziehende Maßnahmen regelmäßig erfolgen und insbesondere vulnerable Personengruppen besonderen Schutz benötigen.

Um die Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen und eine menschenwürdige Unterbringung zu gewährleisten, ist es unabdingbar, ein regelmäßiges unabhängiges Monitoring sicherzustellen.

## 6.2 – Grenzpolizeiliche Kontrollpraxis der Bundespolizei

In einem Schreiben des Bundespolizeipräsidiums vom 27. Februar 2024 wurde der Nationalen Stelle die grenzpolizeiliche Kontrollpraxis näher erläutert. Demnach gilt grundsätzlich, dass alle Reisenden, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, beim Grenzübertritt einen gültigen Pass oder Passersatz und ggfs. einen Aufenthaltstitel oder Visum mit sich führen und auf Verlangen im Zuge der Kontrolle aushändigen müssen. Bestehe der Anfangsverdacht der unerlaubten Einreise aufgrund bspw. fehlender aufenthaltslegitimierender Dokumente, würden Betroffene zur Klärung des Sachverhaltes und für die sich ggf. anschließende Sachbearbeitung festgehalten. Dabei werde die Identität der Betroffenen überprüft und festgestellt, zu relevanten Aspekten im Zusammenhang mit der Reise befragt und – sofern erforderlich – würden erkennungsdienstliche

Maßnahmen durchgeführt (z.B. Fingerabdrücke und Lichtbilder).

Entscheidend für grenzpolizeiliche Maßnahmen sei der aufenthaltsrechtliche Status der Person. Sobald die polizeilichen Maßnahmen abgeschlossen seien, könne die Person weiterreisen, sofern aufgrund der Umstände des Einzelfalls keine einreiseverhindernden oder aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zu treffen seien. Stelle die betroffene Person ein Schutzersuchen, würde sie grundsätzlich an die zuständige Erstaufnahmeeinrichtung des jeweiligen Bundeslandes weitergeleitet.<sup>209</sup> Unbegleitete Minderjährige würden aus Gründen der Jugendfürsorge der Obhut des Jugendamtes übergeben. Familien würden nicht getrennt; ebenso wie bei unbegleiteten Minderjährigen werde der Sachverhalt beschleunigt bearbeitet, um die Aufenthaltsdauer in den Diensträumen der Bundespolizei so kurz wie möglich zu halten.

## 6.3 – Besuchstätigkeit

Am 9. Februar 2024 besuchte eine Delegation der Nationalen Stelle zwei stationäre GKS in bzw. bei Görlitz. Am 30. Juli 2024 wurde zudem die Grenzkontrolle an der Sächsisch-Tschechischen Grenze beobachtet.

### 6.3.1 – Stationäre Grenzkontrollstation Görlitz

Die stationäre Grenzkontrolle an der Bundesautobahn 4 an der Sächsisch-Polnischen Grenze wurde von der Bundespolizeiinspektion Ludwigsdorf durchgeführt. Die genutzte Infrastruktur in Form alter Grenzposten wurde durch die Hinzunahme mobiler Einrichtungen (Container, Wärmezufuhr, Licht, WCs) ergänzt. Für die weitere Sachbearbeitung wurden Personen in eine Halle verbracht. Die Halle verfügte über mehrere Kabinen, die mit Plastikvorhängen voneinander getrennt waren. Diese dienten u.a. der Durchsuchung mit Entkleidung, der erkennungsdienstlichen Behandlung sowie Befragungen. In einem

<sup>206</sup> Im Jahr 2024 wurden nach Angaben des BMI insgesamt 45.337 Personen zurückgewiesen (Statistische Erfassung der Bundespolizei).

<sup>207</sup> Im Jahr 2024 wurden nach Angaben der Bundesregierung insgesamt 2150 Personen zurückgeschoben, davon 1.827 auf dem Landweg. Von den Maßnahmen betroffen waren insgesamt 266 Minderjährige, darunter 50 in Begleitung und 216, die ohne Begleitung einer/eines Erziehungsberechtigten zurückgeschoben wurden. Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 20/14946.

<sup>208</sup> Im Jahr 2024 wurden nach Angaben des BMI im Zusammenhang mit der Feststellung der unerlaubten Einreise bei der Grenzbehörde an der Grenze und im 30 km Bereich insgesamt 14.501 Asylgesuche geäußert (Statistische Erfassung der Bundespolizei).

<sup>209</sup> Die Nationale Stelle hat zur Kenntnis genommen, dass seit dem Regierungswechsel im Jahr 2025 eine veränderte Praxis im Umgang mit Schutzersuchen an der Grenze zu beobachten ist. Offizielle Informationen hierzu lagen ihr zum Zeitpunkt der Drucklegung des Jahresberichts 2024 jedoch nicht vor, sodass sie an dieser Stelle noch keine fundierte Stellungnahme dazu abgeben kann. Die nachfolgenden Feststellungen und Empfehlungen beziehen sich auf die bisherige Praxis, in der Personen, bei denen ein Asylgesuch vorlag, nicht zurückgewiesen wurden.

Lagerraum wurden Kleiderspenden und Utensilien für Säuglinge und Kleinkinder vorgehalten. Für erkrankte Menschen war ein abgetrennter Aufenthaltsraum geschaffen worden. Neben der Halle waren aufgrund der zeitweise hohen Zuzugszahlen provisorische Zelte mit Feldbetten aufgebaut worden.<sup>210</sup>

Ebenfalls wurde die deutlich kleinere stationäre GKS an der Neißebrücke (Staatsstraße 125) in der Stadt Görlitz besucht. Dadurch dass das Bundespolizeirevier Görlitz in fußläufiger Distanz zu dem Kontrollposten liegt, wurden einschneidende Maßnahmen – wie Durchsuchungen mit Entkleidung – dort durchgeführt, damit der Schutz der Intim- und Privatsphäre gewährleistet werden kann.

### 6.3.2 – Grenzkontrolle am Sächsisch-Tschechischen Grenzübergang

Die Grenzkontrolle am Sächsisch-Tschechischen Grenzübergang wurde von der Bundespolizeiinspektion Klingenthal durchgeführt. Anders als bei besuchten GKS gab es weder bestehende bauliche Vorrichtungen noch Container, die zum Zwecke der Kontrollen genutzt werden konnten. Auf Nachfrage, unter welchen die Privatsphäre schützenden Bedingungen Durchsuchungen mit Entkleidung im Rahmen der Grenzkontrollen durchgeführt würden, gab die Bundespolizei an, dass diese nicht vor Ort, sondern erst auf der 35 Minuten entfernten Dienststelle der Bundespolizeiinspektion Klingenthal stattfinden würden.

An der Grenze befand sich lediglich ein Polizeitransporter; vier männliche Bundespolizisten überprüften nach Deutschland einreisende Fahrzeuge. Zum Zeitpunkt des Besuchs waren keine besonderen Vorkommnisse im Rahmen der Kontrollen zu verzeichnen.

Im Anschluss besichtigte die Delegation den Inspektionssitz und konnte dabei eine Überprüfung des Gewahrsamsbereichs sowie angeforderter Dokumentationen durchführen.

## 6.4 – Feststellungen und Empfehlungen

Das folgende Kapitel liefert eine Übersicht zu den Erkenntnissen, die bei den durchgeführten Besuchen erworben wurden, und auf deren Basis die Nationale Stelle Empfehlungen zur grenzpo-

lizeilichen Aufgabenwahrnehmung im Rahmen von Binnengrenzkontrollen erarbeitet hat.

### 6.4.1 – Befragung zum Anlass der Reise nach Deutschland

Der Grundsatz der Nichtzurückweisung (*non refoulement*) wäre rein fiktiver Natur, wenn es dem Staat möglich wäre, dessen Anwendung durch eine Verweigerung der Einreise oder eine Zurückweisung an der Grenze zu umgehen. Daher tragen die Beamtinnen und Beamten an der Grenze eine erhebliche Verantwortung: u.a. besteht ihre Aufgabe darin, Schutzgesuche wahrzunehmen.

Damit ein solches Schutzgesuch „vorliegt“, genügt es nach Aussage der Bundespolizei nicht, dass die betreffende Person ein solches vorbringt. Diese wird mittels eines standardisierten Fragebogens und ggf. unter Hinzuziehung einer dolmetschenden Person von der Bundespolizei zu ihren individuellen Einreisegründen befragt. Erst nach dieser Entscheidung über die Einreise prüft das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, ob das Vorbringen begründet, zulässig oder nachvollziehbar ist, was eine individuelle Evaluation jedes Antrags erfordert.

Da es sich bei der Entscheidung über die Einreise um eine Feststellung mit potenziell weitreichenden Folgen für die Betroffenen handelt, ist eine möglichst einheitliche Anwendung der Entscheidungskriterien zu gewährleisten. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die Verantwortlichen entsprechend sensibilisiert und geschult werden.

Nur wenn den betroffenen Personen Zugang zu einem Verfahren gewährt wird, ist es möglich, sie wirksam gegen eine etwaige Verfolgung oder einen anderen ernsthaften Schaden zu schützen.

Fehlende Einspruchs- bzw. Beschwerdemöglichkeiten für Betroffene führen darüber hinaus dazu, dass individuell getroffene Entscheidungen nachträglich nicht von Gerichten überprüfbar sind.

### 6.4.2 – Bereitstellung von Informationen

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

<sup>210</sup> Trotz der zum Zeitpunkt des Besuchs vergleichsweise niedrigen Zuzugszahlen, bleibt diese Infrastruktur erhalten, für den Fall, dass die Zahlen wieder steigen sollten.

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

#### 6.4.3 – Sprachmittlung an der Grenze

Die Präsenz von Personen, die über einschlägige Sprachkenntnisse verfügen, ist zu gewährleisten. Dies kann durch den Zugang zur Sprachmittlung erfolgen.

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

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

#### 6.4.4 – Erkennen von Vulnerabilitäten

Vulnerablen Personengruppen sind „besondere Verfahrensgarantien“ einzuräumen.

Um dies zu gewährleisten, ist es notwendig diese frühzeitig zu identifizieren. Nur dann können sie bedarfsgerecht behandelt werden, was die Einleitung entsprechender Maßnahmenketten unter Berücksichtigung ihrer individuellen Bedürfnisse beinhaltet.

Die Nationale Stelle regt an, eine standardisierte Verfahrensweise zu entwickeln, um entsprechende Besonderheiten regelhaft zu identifizieren. Hierzu könnte beispielsweise die Entwicklung eines mehrsprachigen Fragebogens in Betracht gezogen werden.

#### 6.4.5 – Weiterleitung zur Erstaufnahmeeinrichtung

Auch im Rahmen von Binnengrenzkontrollen werden schutzbegehrende Drittstaatsangehörige grundsätzlich an die zuständige Erstaufnahmeeinrichtung zum Zwecke der Prüfung asylrechtli-

cher Belange einschließlich etwaiger aufenthaltsbeendender Maßnahmen weitergeleitet. Diese Personen bekommen von der Bundespolizei eine Anlaufbescheinigung ausgestellt und sollen sich in der Regel selbstständig mit öffentlichen Verkehrsmitteln zur nächstgelegenen Erstaufnahmeeinrichtung begeben.

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



# VII

## Anhang

## I – Besuchsübersicht 2024

### Besuche der Bundesstelle

| Datum  | Bezeichnung                                                                    |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 08.01. | Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Berlin - Chişinău (Moldau)   |
| 09.01. | Stationäre Grenzkontrolle Bundespolizeiinspektion Ludwigsdorf, Autobahn        |
| 09.01. | Stationäre Grenzkontrolle Bundespolizeiinspektion Ludwigsdorf, Innenstadt      |
| 20.02. | Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Frankfurt – Bagdad (Irak)    |
| 27.02. | Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Düsseldorf – Kairo (Ägypten) |
| 28.02. | Pionierkaserne Gera                                                            |
| 16.06. | Bundespolizeirevier Gelsenkirchen                                              |
| 17.06. | Grenzkontrolle Vetschau (Deutsch-Holländische Grenze)                          |
| 17.06. | Bundespolizeiinspektion Düsseldorf                                             |
| 18.06. | Bundespolizeiinspektion Dortmund                                               |
| 24.06. | Bundespolizeiinspektion Leipzig                                                |
| 25.06. | Bundespolizeiinspektion Berlin-Hauptbahnhof                                    |
| 30.07. | Grenzkontrolle Ebmath                                                          |
| 30.07. | Bundespolizeiinspektion Klingenthal                                            |
| 21.08. | Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Leipzig – Enfidha (Tunesien) |

**Besuche der Länderkommission**

| <b>Datum</b> | <b>Bezeichnung</b>                                       |
|--------------|----------------------------------------------------------|
| 27.02.       | Forensische Psychiatrie, Osnabrück                       |
| 26.03.       | Forensische Psychiatrie, Königsutter                     |
| 17.04.       | Forensische Psychiatrie, Köln                            |
| 23.04.       | Forensische Psychiatrie, Berlin                          |
| 24.04.       | Abschiebungshafteinrichtung für Gefährder, Berlin        |
| 03.05.       | Forensische Psychiatrie, Hagen                           |
| 16.06.       | Polizeipräsidium Gelsenkirchen im Rahmen der EURO 2024   |
| 17.06.       | Polizeipräsidium Düsseldorf im Rahmen der EURO 2024      |
| 18.06.       | Polizeipräsidium Dortmund im Rahmen der EURO 2024        |
| 23.06.       | Polizeipräsidium Frankfurt a. M. im Rahmen der EURO 2024 |
| 24.06.       | Polizeidirektion Leipzig im Rahmen der EURO 2024         |
| 25.06.       | Stadionwache im Olympiastadion im Rahmen der EURO 2024   |
| 25.06.       | Justizvollzugskrankenhaus Hohenasperg                    |
| 02.07.       | Justizvollzugskrankenhaus Fröndenberg                    |
| 09.07.       | Justizvollzugsanstalt Würzburg                           |
| 17.07.       | Justizvollzugsanstalt München                            |
| 25.07.       | Justizvollzugsanstalt Bremen                             |
| 26.07.       | Forensische Psychiatrie, Bremen                          |
| 29.07.       | Einrichtung für Abschiebungshaft, Hof                    |
| 30.07.       | Justizvollzugsanstalt Stralsund                          |

| Datum  | Bezeichnung                                     |
|--------|-------------------------------------------------|
| 02.08. | Justizvollzugsanstalt Kassel                    |
| 07.08. | Polizeiinspektion Magdeburg                     |
| 08.08. | Justizvollzugsanstalt Burg                      |
| 09.08. | Kinder- und Jugendpsychiatrie, Bayern           |
| 09.08. | Justizvollzugsanstalt Augsburg-Gablingen        |
| 28.08. | Justizvollzugsanstalt Tegel                     |
| 28.08. | Justizvollzugs Krankenhaus Plötzensee           |
| 11.09. | Justizvollzugsanstalt Brandenburg a. H.         |
| 08.10. | Justizvollzugsanstalt Hohenleuben               |
| 15.10. | Justizvollzugsanstalt Meppen                    |
| 16.10. | Justizvollzugsanstalt Waldeck                   |
| 24.10. | Justizvollzugsanstalt Stuttgart                 |
| 07.11. | Justizvollzugsanstalt Neumünster                |
| 13.11. | Polizeigewahrsam City, Berlin                   |
| 21.11. | Justizvollzugsanstalt Hof                       |
| 26.11. | Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe, Bayern |
| 04.12. | Justizvollzugsanstalt Rottenburg am Neckar      |
| 10.12. | Justizvollzugs Krankenhaus Lingen               |

## 2 – Stellungnahmen zu im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften

| Datum  | Bezeichnung                                                                           |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 25.01. | Gesetzentwurf u.a. zur Änderung des Niedersächsischen MVollzG                         |
| 13.09. | Entwurf eines Landesgesetzes über den Vollzug von Abschiebungshaft (RP)               |
| 21.10. | Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des GEAS       |
| 25.10. | Referentenentwurf der Neufassung des Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes (ST) |
| 11.11. | Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Maßregelvollzugsrechts (SL)               |

## 3 – Mitglieder der Bundesstelle

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

## 4 – Mitglieder der Länderkommission

| Name                   | Amtsbezeichnung                         | Seit    | Funktion     |
|------------------------|-----------------------------------------|---------|--------------|
| Rainer Dopp            | Staatssekretär a. D.                    | 09/2012 | Vorsitzender |
| Petra Heß              | ehemalige Bundestagsabgeordnete         | 09/2012 | Mitglied     |
| Dr. Helmut Roos        | Ministerialdirigent a. D.               | 07/2013 | Mitglied     |
| Petra Bertelsmeier     | Ltd. Oberstaatsanwältin a. D.           | 01/2019 | Mitglied     |
| Dr. Werner Päckert     | Ltd. Regierungsdirektor a. D.           | 01/2019 | Mitglied     |
| Friedhelm Kirchhoff    | Ltd. Regierungsdirektor a. D.           | 01/2022 | Mitglied     |
| Eva Moll-Vogel         | Präsidentin des Landgerichts a. D.      | 01/2023 | Mitglied     |
| Dr. med. Michael Brune | Facharzt für Psychiatrie und Neurologie | 05/2023 | Mitglied     |

## 5 – Mitarbeitende der Geschäftsstelle

| Name                       | Berufsbezeichnung                          | Funktion                        |
|----------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------|
| Dr. Sarah Teweleit         | Juristin (LL.M.)                           | Leitung                         |
| Maximilian Acosta Schultze | Internationaler Sozialarbeiter (M.A.)      | Wissenschaftlicher Mitarbeiter  |
| Pascal Décarpes            | Kriminologe (M.A., LL.M.)                  | Wissenschaftlicher Mitarbeiter  |
| Aliza Mushtaq              | Juristin (LL.M.)                           | Wissenschaftliche Mitarbeiterin |
| Moritz Reinbach            | Politik- & Migrationswissenschaftler M.Sc. | Wissenschaftlicher Mitarbeiter  |
| Judith Bene                | Kauffrau                                   | Sekretariat                     |

## 6 – Aktivitäten im Berichtszeitraum 2024

| Datum      | Ort       | Aktivität                                                                                                                             |
|------------|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10.01.     | Magdeburg | Fachgespräch zur Suizidprävention in den Justizvollzugsanstalten des Landes Sachsen-Anhalt                                            |
| 22.01.     | Wiesbaden | Austausch mit der Betreuungs- und Pflegeaufsicht (Hessisches Amt für Versorgung und Soziales)                                         |
| 01.02.     | Hannover  | Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen MVollzG                                                        |
| 27.02.     | Berlin    | Beitrag im Rahmen der Veranstaltung „Neuer Schwung für die UN-BRK in Deutschland: Wie weiter nach der Zweiten Staatenprüfung?“ (DIMR) |
| 06.-07.03. | online    | Teilnahme Tagung zur Sicherungsverwahrung                                                                                             |
| 07.03.     | online    | Austauschgespräch mit der Kommission Ethik und Recht der DGPPN                                                                        |
| 13.03.     | Berlin    | Anhörung als Sachverständige im Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages                                                     |
| 20.03.     | Berlin    | Empfang für Nichtregierungsorganisationen der AGs Menschenrechte und Wirtschaftliche Zusammenarbeit                                   |
| 27.03.     | online    | CoE - Conference, ECtHR judgments concerning involuntary detention and treatment on mental health grounds                             |
| 03.04.     | Potsdam   | Austauschgespräch mit dem Vizepräsidenten des Bundespolizeipräsidiums                                                                 |
| 25.04.     | online    | Austauschgespräch mit dem SPT                                                                                                         |
| 15.-17.05. | Leipzig   | Teilnahme 4. Bundestagung „Psychiatrie im Justizvollzug“                                                                              |

| Datum      | Ort       | Aktivität                                                                                     |
|------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 04.-05.06. | Straßburg | European NPM Forum workshop                                                                   |
| 02.-03.07. | Warschau  | ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) – Radikalisierte Menschen in Haft |
| 08.08.     | online    | Evaluierung „UEFA EURO 2024 & Menschenrechte“, Stakeholder-Besprechung                        |
| 27.08.     | Berlin    | Jahresberichtsempfang der Nationalen Stelle                                                   |
| 28.08.     | Berlin    | Austauschgespräch mit dem BMI                                                                 |
| 02.09.     | Münster   | LWL Expert:innengespräch Psychiatrie und Recht                                                |
| 03.09.     | Walsrode  | Fachtagung „Medizinische Begleitung von Rückführungen“ (Bundespolizei)                        |
| 24.-25.09. | Straßburg | European NPM Forum Conference                                                                 |
| 01.10.     | Berlin    | Austauschgespräch im BMI: Überwachungsmechanismus im Rahmen der Screening-Verordnung          |
| 08.10.     | Augsburg  | Tagung der deutschen Seelsorger*innen im Maßregelvollzug                                      |
| 08.-10.11. | Stuttgart | Herbsttagung Netzwerk Migrationsrecht                                                         |
| 12.11.     | online    | SPT, Webinar - Unabhängigkeit von NPM                                                         |
| 13.11.     | Berlin    | Austauschgespräch mit dem Territorialen Führungskommando der Bundeswehr                       |
| 14.-15.11. | Berlin    | Erfahrungsaustausch deutschsprachiger NPM                                                     |
| 15.11.     | Potsdam   | Austauschgespräch mit dem Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums                             |
| 27.-30.11. | Berlin    | Vorträge im Rahmen des DGPPN-Kongresses                                                       |
| 05.-06.12. | Darmstadt | Teilnahme an den 9. Gefängnis-Medizin-Tagen                                                   |

## 7 – Beiträge der Nationalen Stelle im Berichtsjahr

Menschenwürde und Forensische Psychiatrie. Erkenntnisse aus der Arbeit der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter, Kerbe, Forum für soziale Psychiatrie, 4/2024, S. 8-9.

Interview mit Herrn Staatssekretär a. D. Rainer Dopp, Die Welt am Abend, Bayern 2, ausgestrahlt am 31.10.2024.

Foltervorwürfe in JVA in Bayern, Kontraste, RBB, ausgestrahlt am 21.11.2024.

Psychisch krank im Gefängnis, Deutschlandfunk Kultur, ausgestrahlt am 02.12.2024, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/psychisch-krank-im-gefaengnis-dlf-kultur-8433a958-100.html>.

# VIII

## Standards

## I – Abschiebungen

### I.1 – Abholungszeitpunkt

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

### I.2 – Abschiebung aus der Strafhaft

Eine Unterbringung in einer Abschiebehaft-einrichtung nach Abschluss der Strafhaft soll vermieden werden. Zu diesem Zweck sollen alle Anstrengungen unternommen werden, ausreisepflichtige Personen, die sich in Strafhaft befinden, bis zum Ende der Strafhaft abzuschieben.

Es soll stets dafür Sorge getragen werden, dass die persönliche Habe, notwendige Medikamente und andere wichtige Gegenstände der abzuschiebenden Personen mitgeführt werden.

### I.3 – Abschiebung aus Bildungs-, Kranken- und Betreuungseinrichtungen

Abschiebungen aus Schutzräumen wie bspw. Krankenhäusern, Schulen und Kindertagesstätten sollen nicht erfolgen.

### I.4 – Achtung des Kindeswohls

Familien sollen durch eine Abschiebung nicht getrennt werden. Kinder sollen nicht gefesselt werden. Fesselungen von Eltern sollen nicht in Anwesenheit ihrer Kinder erfolgen. Im Falle von Abschiebungen von Kindern soll grundsätzlich eine Person dafür zuständig sein, das Kindeswohl während der Maßnahme sicherzustellen. Am Flughafen sollen geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten für Kinder vorgehalten werden.

### I.5 – Ärztliche Untersuchung und Flugreisetauglichkeitsbescheinigung

Bei allen abzuschiebenden Personen muss zeitnah vor ihrer Abschiebung eine ärztliche Untersuchung zur Flugtauglichkeit durchgeführt werden.

### I.6 – Durchsuchung mit Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht

dar.<sup>211</sup> Daher ist stets eine Einzelfallentscheidung zu treffen, ob Anhaltspunkte vorliegen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung begründen und ob dieser Eingriff unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist.<sup>212</sup>

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

### I.7 – Fortbildung der Mitarbeitenden der Vollzugsbehörde

Abschiebungen sollen durch hinreichend qualifizierte und fortgebildete Beschäftigte vorgenommen werden. Bei jeder Abschiebungsmaßnahme sollen die verantwortlichen Vollzugsbediensteten über die Vorgeschichte und Umstände der abzuschiebenden Person sowie generell über die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen ausreichend informiert sein.

Entsprechende Fortbildungen sollen für alle zuständigen Vollzugsbediensteten (bspw. Zuführkräfte der Landespolizeien oder Ausländerbehörden, private Sicherheitskräfte) durchgeführt werden.

### I.8 – Gepäck

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

<sup>211</sup> BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

<sup>212</sup> VG Köln, Urteil vom 25.11.2015, Az.: 20 K 2624/14, Rn. 115 ff.

### 1.9 – Handgeld

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

### 1.10 – Information über den Zeitpunkt der Abschiebung

Ausreisepflichtige Personen sollen in Einzelfällen aus humanitären Gründen, z.B. wenn Familien mit Kindern oder kranke Personen betroffen sind, mit einem Vorlauf von mindestens einer Woche darüber informiert werden, dass ihre Abschiebung zeitnah bevorsteht.<sup>213</sup> Eine entsprechende Anpassung von § 59 Abs. 1 Satz 8 des Aufenthaltsgesetzes soll dies sicherstellen.

### 1.11 – 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.

### 1.12 – Kommunikation während der gesamten Abschiebung

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

Um die notwendige Sprachmittlung bei Zwangsmaßnahmen, wie bspw. einer Durchsuchung mit Entkleidung, zu gewährleisten, soll darauf geachtet werden, dass die Auswahl der Dolmetschenden entsprechend dem Geschlecht der

abzuschiebenden Personen erfolgt.

### 1.13 – Kontakt zu einem Rechtsbeistand

Abzuschiebenden Personen ist während der Maßnahme Zugang zu einem Rechtsbeistand zu gewähren. Der Kontakt zum Rechtsbeistand soll zu Beginn der Abschiebung ermöglicht werden, sodass ggf. rechtliche Maßnahmen rechtzeitig ergriffen werden können. Für den Fall, dass eine betroffene Person bisher keinen Kontakt zu einem Rechtsbeistand hatte, sind die Kontaktdaten eines Rechtsanwaltsnotdienstes mitzuteilen.

Bei (Telefon-)Gesprächen mit einem Rechtsbeistand ist Vertraulichkeit zu gewährleisten.

### 1.14 – Rücksichtnahme auf vulnerable Personen

Bei Abschiebungsmaßnahmen soll besonders auf die Bedürfnisse und Betreuung von vulnerablen Personengruppen, bspw. Kinder, Menschen mit Behinderung und kranke Personen, geachtet werden.

### 1.15 – Telefonate mit Angehörigen

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

### 1.16 – 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.

### 1.17 – Verpflegung

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

## 2 – Abschiebungshaft

### 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

<sup>213</sup> Vgl. CPT/Inf (2019) 14, insbesondere Rn. 16-19, <https://rm.coe.int/1680945a2b> (abgerufen am 01.05.2025).

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, Gebäudeträumen 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, z.B. in zwei Phasen, sodass 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 ggf. gerade die Toilette benutzt.

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

## 2.6 – Fixierung

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

Fixierungen sind lediglich als *ultima ratio* und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Für eine möglichst schonende Durchführung einer Fixierung ist ein Bandagen-System zu verwenden. Zur Wahrung des Schamgefühls soll die fixierte Person angemessen bekleidet werden. Es ist eine regelmäßige ärztliche Kontrolle zu gewährleisten. Die fixierte Person muss zudem ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist eine richterliche Entscheidung erforderlich.<sup>214</sup> Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.<sup>215</sup> Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten

<sup>214</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.

<sup>215</sup> DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen“.

Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.<sup>216</sup>

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

### **2.8 – Kleidung**

Es soll den Ausreisepflichtigen grundsätzlich gestattet sein, eigene Kleidung zu tragen.

### **2.9 – Personal**

Das Personal einer Einrichtung zum Vollzug von Abschiebungshaft oder Ausreisegewahrsam soll speziell für diesen Bereich ausgewählt und fortgebildet sein.

### **2.10 – Psychologische und psychiatrische Betreuung**

Die Einrichtung soll sicherstellen, dass bei Bedarf eine Psychologin oder ein Psychologe bzw. eine Psychiaterin oder ein Psychiater hinzugezogen wird.

### **2.11 – Rechtsberatung**

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

### **2.12 – Rechtsgrundlage**

Da sich Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam hinsichtlich der Unterbringungsbedingungen von der Straftaft unterscheiden sollen<sup>217</sup> und Grundrechtseingriffe, die über die

Unterbringung in einer solchen Einrichtung hinausgehen, einer eigenen gesetzlichen Grundlage bedürfen,<sup>218</sup> 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 Hafttraums bemerkbar machen.

### **2.14 – Unterbringung Minderjähriger**

Unbegleitete Minderjährige sollen nicht in Abschiebungshaft oder Ausreisegewahrsam, sondern in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe untergebracht werden. Bei der Unterbringung von Minderjährigen gemeinsam mit ihren Erziehungsberechtigten in Abschiebungshaft oder einem Ausreisegewahrsam ist darauf zu achten, dass sie dem Kindeswohl entspricht.

### **2.15 – Waffen im Gewahrsam**

In Einrichtungen der Abschiebungshaft oder Ausreisegewahrsamen sollen Schusswaffen vor dem Betreten des Gewahrsams abgelegt werden.

Der Einsatz von Pfefferspray in geschlossenen Räumen ist aufgrund der erheblichen gesundheitlichen Risiken in keinem Fall verhältnismäßig und soll daher innerhalb von Einrichtungen unterlassen werden.<sup>219</sup>

### **2.16 – Zugangsgespräch**

Mit jeder neu aufgenommenen Person muss ein Zugangsgespräch geführt und hierbei der Grund für ihre Unterbringung erklärt werden. Zudem muss sie über ihre Rechte informiert werden.

Im Rahmen des Zugangsgesprächs soll in besonderem Maße auf Anhaltspunkte für eine psychische Erkrankung geachtet werden. Ggf. soll eine Psychologin oder ein Psychologe hinzugezogen werden.

Daher sollen diejenigen Bediensteten einer Einrichtung, denen die Führung des Zugangsgesprächs obliegt, speziell dafür fortgebildet wer-

<sup>216</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

<sup>217</sup> Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008.

<sup>218</sup> BVerfG, Urteil vom 31.05.2006, Az.: 2 BvR 1673/04.

<sup>219</sup> EGMR, Tali ./. Estland, Urteil vom 13.02.2014, Individualbeschwerde Nr. 66393/10, Rn. 78; CPT/Inf (2008) 33, Rn. 86, <https://rm.coe.int/1680697fb3> (abgerufen am 01.05.2025).

den, Anhaltspunkte für Traumatisierungen und psychische Erkrankungen zu erkennen. Auch beim Zugangsgespräch muss bei Verständigungsschwierigkeiten ein Dolmetscherdienst hinzugezogen werden.

### 3 – Bundes- und Landespolizei, Zoll

#### 3.1 – Ausstattung und Zustand der Gewahrsamsräume

Im Gewahrsam ist darauf zu achten, dass die Ausstattung und der Zustand der Räume die Menschenwürde nicht beeinträchtigen. Die Gewahrsamsräume sollen jeweils mit einem Rauchmelder, Notruftknopf, 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 Notruftknopf bemerkbar machen können. Die Funktionsfähigkeit der Notrufanlage muss gewährleistet sein und soll vor jeder Belegung überprüft werden.

Um einerseits Schlaf zu ermöglichen und andererseits der Verletzungsgefahr bei Dunkelheit vorzubeugen sowie die Orientierung im Raum zu erleichtern, soll in Gewahrsamsräumen die Möglichkeit bestehen, die Beleuchtung zu regulieren.

Auch bei kurzer Unterbringung im Gewahrsam soll natürlicher Lichteinfall vorhanden sein. Außerdem soll die Raumtemperatur im Gewahrsam angemessen sein.

#### 3.2 – Belehrung

Personen im Freiheitsentzug sind unverzüglich und in jedem Fall über ihre Rechte zu belehren. Belehrungsformulare sind hierzu in verschiedenen Sprachen bereit zu halten. Die Formulare müssen zumindest Informationen darüber enthalten, dass die Betroffenen das Recht haben, sich ärztlich untersuchen zu lassen, einen Rechtsbeistand zu konsultieren und eine Vertrauensperson sowie ggf. das Konsulat ihres 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,
- die Abnahme und die spätere Aushändigung von persönlichen Gegenständen,
- der Entlassungszeitpunkt.
- War eine Belehrung zu Beginn des Freiheitsentzuges nicht möglich, soll dokumentiert werden, ob diese spätestens zum Zeitpunkt der Entlassung nachgeholt wurde.

Die Dokumentation soll in regelmäßigen Abständen von Vorgesetzten auf vollständige Führung hin überprüft werden. Diese Kontrollen sollen vermerkt werden.

### 3.4 – Durchsuchung mit Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.<sup>220</sup> Daher ist stets eine Einzelfallentscheidung zu treffen, ob Anhaltspunkte vorliegen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung begründen, und ob dieser Eingriff unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist.<sup>221</sup>

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

### 3.5 – Einsehbarkeit des Gewahrsams

Das Gewahrsam darf nicht von Dritten einsehbar sein.

### 3.6 – Einsicht in den Toilettenbereich

Es ist auf jeden Fall sicherzustellen, dass in Gewahrsam genommene Personen nicht bei der Toilettennutzung beobachtet werden. Beispielsweise kann ein Sichtschutz so angebracht werden, dass keine Einsicht in den Toilettenbereich möglich ist.

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

### 3.7 – Fesselung

Im Unterschied zu einer Fixierung versteht die Nationale Stelle unter einer Fesselung das Ein-

schränken 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 sog. Handfixiergürtel aus Textil<sup>222</sup> vorgehalten und verwendet werden.

### 3.8 – Fixierung

Auf Fixierungen ist im Gewahrsam der Polizei und des Zolls vollständig zu verzichten.

### 3.9 – Größe von Gewahrsamsräumen

Im Gewahrsam muss eine menschenwürdige Unterbringung gewährleistet sein.

Ein Einzelgewahrsamsraum muss über eine Grundfläche von mindestens 4,5 qm verfügen. In Sammelgewahrsamsräumen muss jeder Person eine Grundfläche von mindestens 3,5 qm zur Verfügung stehen.

Die gegenüberliegenden Wände eines Gewahrsamsraums müssen mindestens 2 m Abstand voneinander aufweisen und die Deckenhöhe muss deutlich mehr als 2 m betragen.

### 3.10 – Kameraüberwachung

In Polizei- und Zolldienststellen soll eine Kameraüberwachung nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Person unerlässlich ist. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen nachvollziehbar und vollständig dokumentiert werden. Zudem muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

### 3.11 – Mehrfachbelegung von Gewahrsamsräumen

Für eine menschenwürdige Unterbringung ist es unabdingbar, dass bei Mehrfachbelegung von Gewahrsamsräumen die Toilette vollständig abgetrennt und gesondert entlüftet ist.

<sup>220</sup> BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

<sup>221</sup> VG Köln, Urteil vom 25.11.2015, Az.: 20 K 2624/14, Rn. 115 ff.

<sup>222</sup> Es wird z.B. auf den Handfixiergürtel der Firma Segufix verwiesen.

### 3.12 – Recht auf ärztliche Untersuchung

Jede in Haft genommene Person hat einen Anspruch darauf, eine Ärztin oder einen Arzt zu konsultieren.

### 3.12A – Medizinische Überwachung beim Ausscheiden von Drogenpäckchen

Aufgrund des Gefährdungspotentials und um das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit bestmöglich zu schützen, soll eine sich in Gewahrsam befindende Person, welche Drogen inkorporiert hat, vor, während und nach dem Ausscheiden der Fremdkörper medizinisch überwacht werden.

### 3.13 – Respektvoller Umgang

Der Umgang mit Personen im Freiheitsentzug soll respektvoll ausgestaltet sein. Hierzu gehört auch, dass sie grundsätzlich mit „Sie“ angesprochen werden und sich Bedienstete in geeigneter Weise vor dem Betreten des Gewahrsamsraums bemerkbar machen.

### 3.14 – Unabhängige Beschwerdestellen und Ermittlungsstellen

Ein wesentliches Element der Prävention von Übergriffen durch Bedienstete ist, dass Fehlverhalten aufgedeckt, verfolgt und bestraft wird.

Es sollen in allen Bundesländern unabhängige Beschwerdestellen und Ermittlungsstellen geschaffen werden.<sup>223</sup>

### 3.15 – Vertraulichkeit von Gesprächen

Vertrauliche Gespräche zwischen der betroffenen Person und ihrem Rechtsbeistand sind zu ermöglichen. Auch die Gespräche mit einer Ärztin oder einem Arzt sowie mit Angehörigen sollen vertraulich sein.

### 3.16 – Waffen im Gewahrsam

Schusswaffen sollen vor dem Betreten des Gewahrsams abgelegt werden.

Der Einsatz von Pfefferspray in geschlossenen Räumen ist aufgrund der erheblichen gesundheitlichen Risiken in keinem Fall verhältnismäßig und soll daher innerhalb von Polizei- und Zoll-

dienststellen unterlassen werden.<sup>224</sup>

## 4 – Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe

### 4.1 – Beschwerdemöglichkeiten

Die Kinder und Jugendlichen müssen in die Lage versetzt werden, Beschwerden bei einer geeigneten Stelle vorzubringen. Neben Ansprechpersonen innerhalb der Einrichtung sind hierzu entsprechend § 9a SGB VIII in den Ländern Ombudsstellen einzurichten, an die sich junge Menschen und ihre Familien zur Beratung in und zur Klärung von Konflikten wenden können. Landesrechtlich sind hierzu die nötigen Voraussetzungen zu schaffen.

Es muss gewährleistet sein, dass Kinder und Jugendliche ungehindert und vertraulich Kontakt zu einer solchen Ombudsstelle aufnehmen können. Die Beschwerdewege einschließlich der nötigen Kontaktdaten sollen in einem altersgerecht formulierten Merkblatt oder der Hausordnung aufgeführt und den jungen Menschen zu Beginn ihrer Aufnahme in der Einrichtung erklärt werden.

### 4.2 – Bewegung im Freien

Allen Personen, denen die Freiheit entzogen ist, soll täglich mindestens eine Stunde die Möglichkeit zur Bewegung im Freien gegeben werden. Kindern und Jugendlichen soll dies noch deutlich umfangreicher ermöglicht werden.

### 4.3 – Informationen über Rechte

Kinder und Jugendliche müssen bei ihrer Aufnahme in die Einrichtung schriftlich über die ihnen zustehenden Rechte informiert werden. Diese Informationen müssen in altersgerechter Form vermittelt werden.

### 4.4 – Kameraüberwachung

In Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe soll eine Kameraüberwachung nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Person unerlässlich ist. In keinem Fall kann und darf die Kameraüberwachung die Präsenz der Mitarbeitenden ersetzen. Die Gründe für die Kameraüberwa-

<sup>223</sup> Siehe u.a. EGMR, Kummer ././ Tschechische Republik, Urteil vom 25.07.2013, Individualbeschwerde Nr. 32133/11, Rn. 83; Eremiášova und Pechová ././ Tschechische Republik, Urteil vom 16.02.2012, Individualbeschwerde Nr. 23944/04, Rn. 135.

<sup>224</sup> EGMR, Tali ././ Estland, Urteil vom 13.02.2014, Individualbeschwerde Nr. 66393/10, Rn. 78; CPT/Inf (2008) 33, Rn. 86.

chung sollen nachvollziehbar und vollständig dokumentiert werden. Zudem müssen die betroffenen Personen auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

## 5 – Justizvollzug

### 5.1 – Bekleidung im besonders gesicherten Haftraum

In einem besonders gesicherten Haftraum untergebrachten Personen ist eine angemessene, undurchsichtige Bekleidung auszuhändigen.

### 5.2 – Durchsuchung mit Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.<sup>225</sup> Eine routinemäßige Durchführung, unabhängig von einzelfallbezogenen Verdachtsgründen, ist nicht zulässig.<sup>226</sup> Um dieser Voraussetzung gerecht zu werden, müssen allgemeine Anordnungen über Durchsuchungen mit Entkleidung unter Verhältnismäßigkeitsaspekten Raum für Ausnahmeentscheidungen lassen. Das Personal muss dafür sensibilisiert sein, dass im Einzelfall auf eine vollständige Entkleidung verzichtet werden kann.

Im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Ist eine vollständige Entkleidung erforderlich, soll eine die Intimsphäre schonende Praxis der Entkleidung, z.B. in zwei Phasen, stattfinden, bei der jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.

### 5.3 – Duschen

Personen, denen die Freiheit entzogen wird, sollen die Möglichkeit haben, auf Wunsch alleine zu duschen. In Gemeinschaftsduschräumen soll

zumindest eine Dusche partiell abgetrennt sein.

### 5.4 – Einsicht in den Toilettenbereich

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

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

### 5.5 – Einzelhaft

Um die negativen Auswirkungen der Einzelhaft auf die psychische und physische Gesundheit der Betroffenen abzumildern, soll ihnen ausreichend Gelegenheit zu Kontakt zu anderen Personen (z.B. durch erweiterte Besuchszeiten) und zu sinnvoller Betätigung gegeben werden. Auch sind Betroffene regelmäßig psychiatrisch oder psychologisch zu betreuen. Dies soll in einem angemessenen und vertraulichen Rahmen stattfinden.

### 5.6 – Fixierung

Fixierungen<sup>227</sup> sind lediglich als *ultima ratio* und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Für eine möglichst schonende Durchführung einer Fixierung ist ein Bandagen-System zu verwenden. Zur Wahrung des Schamgefühls soll die fixierte Person angemessen bekleidet werden. Es ist eine regelmäßige 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 eine

<sup>225</sup> BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

<sup>226</sup> BVerfG, Beschluss vom 10.07.2013, Az.: 2 BvR 2815/11, Rn. 16.

<sup>227</sup> Definition: Siehe unter VIII 2.6 - Fixierung.

richterliche Entscheidung erforderlich.<sup>228</sup> Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.<sup>229</sup> Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.<sup>230</sup>

Bei jeder Fixierung sollen die Gründe für die Maßnahme schriftlich ausformuliert werden. Dies beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche mildernden Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb diese gescheitert sind.

### 5.7 – Größe von Hafträumen

Für eine menschenwürdige Unterbringung muss ein Einzelhaftraum mindestens eine Grundfläche von 6 qm<sup>231</sup> exklusive des Sanitärbereichs aufweisen. Für den Fall, dass der Sanitärbereich nicht abgetrennt ist, ist etwa 1 qm für den Sanitärbereich zu addieren, sodass die Gesamtfläche mindestens 7 qm beträgt. Bei Mehrfachbelegung muss eine Fläche von 4 qm für jede weitere Person exklusive des Sanitärbereichs hinzukommen.

### 5.8 – Kameraüberwachung

In Justizvollzugsanstalten soll eine Kameraüberwachung nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Person unerlässlich ist. In keinem Fall kann und darf die Kameraüberwachung die Präsenz der Mitarbeitenden ersetzen. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen nachvollziehbar und vollständig 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 ohne abgetrennte Toilette

Hafräume, in denen mehr als eine Person untergebracht wird, müssen nach Rechtsprechung

des Bundesverfassungsgerichts<sup>232</sup> über eine vollständig abgetrennte und gesondert entlüftete Toilette verfügen. Eine Unterbringung ohne eine solche Abtrennung verstößt gegen die Menschenwürde.

### 5.10 – Nutzung von Absonderungsräumen

Sind zusätzlich zu dem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände weitere Absonderungsräume vorhanden, deren Ausstattung einem besonders gesicherten Haftraum entspricht, müssen dieselben Voraussetzungen für die Unterbringung erfüllt sein. Darüber hinaus muss eine umfassende Dokumentation erfolgen, die der für den besonders gesicherten Haftraum entspricht.

### 5.11 – Respektvoller Umgang

Der Umgang mit Gefangenen soll respektvoll ausgestaltet sein. Hierzu gehört auch, dass sie grundsätzlich mit „Sie“ angesprochen werden und sich Bedienstete in geeigneter Weise vor dem Betreten des Haftraums bemerkbar machen.

### 5.12 – Türspione und Sichtfenster

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

### 5.13 – Übersetzung bei ärztlichen Gesprächen

Bei Gesprächen, deren Inhalt der ärztlichen Schweigepflicht unterliegt, muss die Vertraulichkeit gewahrt sein. Zudem müssen Fachbegriffe und Sachzusammenhänge richtig in die andere Sprache übersetzt werden. Bei Verständigungsschwierigkeiten ist ein Dolmetscherdienst in Anspruch zu nehmen. Die Übersetzung durch Mitgefangene oder nichtärztliches Personal der Einrichtung ist ungeeignet.

### 5.14 – Umgang mit vertraulichen medizinischen Informationen

Um die Vertraulichkeit medizinischer Informationen zu wahren, sind Hinweise, z.B. auf Infektionskrankheiten, ausschließlich in der Krankenakte, nicht aber in der Gefangenenpersonalakte, zu vermerken. Dadurch wird sichergestellt, dass

<sup>228</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.

<sup>229</sup> DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen“.

<sup>230</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

<sup>231</sup> 6 qm stellen den absoluten Mindeststandard dar. Kleinere Hafräume verstoßen nach Auffassung der Nationalen Stelle gegen Art. 1 des Grundgesetzes. Darüberhinausgehende gesetzliche Anforderungen sind zu beachten und werden begrüßt.

<sup>232</sup> BVerfG, Beschluss vom 22.02.2011, Az.: 1 BvR 409/09, Rn. 30.

ausschließlich medizinisches Personal, nicht jedoch der Allgemeine Vollzugsdienst, Kenntnis darüber erhält.

#### 5.15 – Zustand von Hafträumen

In Justizvollzugsanstalten ist Gefangenen in ihrem Haftraum Zugang zu natürlichem, ungefiltertem Licht zu gewähren. Der Blick ins Freie darf nicht durch undurchsichtige Plexiglasscheiben oder ähnliches verhindert werden.

## 6 – Psychiatrische Kliniken

### 6.1 – Absonderung

Absonderungen dürfen nur auf der Grundlage einer individuellen Risikobewertung und nur für die kürzest mögliche Zeit durchgeführt werden. Absonderungen über eine nicht nur kurzfristige Dauer bedürfen einer gerichtlichen Genehmigung.<sup>233</sup>

### 6.2 – Bekleidung im Kriseninterventionsraum

In einem Kriseninterventionsraum untergebrachten Personen ist eine angemessene, undurchsichtige Bekleidung auszuhändigen.

### 6.3 – Bewegung im Freien

Allen Personen, denen die Freiheit entzogen ist, soll täglich mindestens eine Stunde die Möglichkeit zur Bewegung im Freien gegeben werden. Kindern und Jugendlichen soll dies noch deutlich umfangreicher ermöglicht werden.

### 6.4 – Dokumentation von Zwangsmaßnahmen

Die Dokumentation von Zwangsmaßnahmen soll umfassend, nachvollziehbar und vollständig sein. Die Gründe für die Maßnahme sollen schriftlich ausformuliert werden. Dies beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche mildernden Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb sie gescheitert sind.

### 6.5 – Durchsuchung mit Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung

und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.<sup>234</sup> Eine routinemäßige Durchführung, unabhängig von einzelfallbezogenen Verdachtsgründen, ist nicht zulässig.<sup>235</sup> Um dieser Voraussetzung gerecht zu werden, müssen allgemeine Anordnungen über Durchsuchungen mit Entkleidung unter Verhältnismäßigkeitsaspekten Raum für Ausnahmeentscheidungen lassen. Das Personal muss dafür sensibilisiert sein, dass im Einzelfall auf eine vollständige Entkleidung verzichtet werden kann.

Im Falle einer solchen Durchsuchung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Ist eine vollständige Entkleidung erforderlich, soll eine die Intimsphäre schonende Praxis der Entkleidung, z.B. in zwei Phasen, stattfinden, bei der jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.

### 6.6 – Einsicht in den Toilettenbereich

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

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

<sup>233</sup> Nach § 32 Abs. 3 StrUG NRW sind in psychiatrischen Kliniken in Nordrhein-Westfalen alle Formen der Absonderung, sofern deren Dauer 24 Stunden überschreitet, an eine gerichtliche Genehmigung (sog. Richtervorbehalt) gebunden.

<sup>234</sup> BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

<sup>235</sup> BVerfG, Beschluss vom 10.07.2013, Az.: 2 BvR 2815/11, Rn. 16.

### 6.7 – Fixierung

Fixierungen<sup>236</sup> sind lediglich als *ultima ratio* und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Zur Wahrung des Schamgefühls soll die fixierte Person angemessen bekleidet werden. Es ist eine regelmäßige ärztliche Kontrolle zu gewährleisten. Fixierte Personen müssen 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 eine richterliche Entscheidung erforderlich.<sup>237</sup> Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.<sup>238</sup> Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.<sup>239</sup>

Bei jeder Fixierung sollen die Gründe für die Maßnahme schriftlich ausformuliert werden. Dies beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche milderer Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb diese gescheitert sind.

### 6.8 – Informationen über Rechte

Patientinnen und Patienten müssen schriftlich über ihre Rechte in der psychiatrischen Einrichtung informiert werden. Bei jungen Menschen soll dies in altersgerechter Form geschehen.

### 6.9 – Kameraüberwachung

Eine Kameraüberwachung der Personen, die in psychiatrischen Einrichtungen untergebracht sind, soll nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall unerlässlich ist. In keinem Fall kann und darf die Kameraüberwachung die Präsenz der Mitarbeitenden ersetzen. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen nachvollziehbar und vollständig dokumentiert werden. Zudem muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

<sup>236</sup> Definition: Siehe unter VIII 2.6 - Fixierung.

<sup>237</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.

<sup>238</sup> DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen“.

<sup>239</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

### 6.10 – Mehrfachbelegung von Patientenzimmern ohne abgetrennte Toilette

Räume, in denen mehr als eine Person untergebracht wird, müssen über eine vollständig abgetrennte und gesondert entlüftete Toilette verfügen. Eine Unterbringung ohne eine solche Abtrennung verstößt gegen die Menschenwürde.

### 6.11 – Respektvoller Umgang

Der Umgang mit Patientinnen und Patienten soll respektvoll ausgestaltet sein. Hierzu gehört grundsätzlich auch, dass die Patientinnen und Patienten mit „Sie“ angesprochen werden und sich das Personal durch Anklopfen an der Zimmertür vor dem Eintreten bemerkbar macht.

### 6.12 – Türspione und Sichtfenster

Es ist darauf zu achten, dass Patientenzimmer, Beobachtungs- und Kriseninterventionsräume<sup>240</sup> nicht von Dritten einsehbar sind.

### 6.13 – Vertraulichkeit von Gesprächen

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

## 7 – Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr

### 7.1 – Ausstattung und Zustand der Arresträume

In den Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr ist darauf zu achten, dass die Ausstattung und der Zustand der Räume die Menschenwürde nicht beeinträchtigen. Die Arresträume sollen jeweils mit einem Rauchmelder, einem Notruftknopf, mit regulierbarem Licht, einer schwer entflammbaren, abwaschbaren Matratze, einer Decke und einer Kopfunterlage ausgestattet sein. Zusätzlich müssen eine Sitzgelegenheit in üblicher Höhe und ein Tisch vorhanden sein.

Um den Schutz der Arrestpersonen im Falle eines Feuers zu gewährleisten, ist es notwendig, die Arresträume mit Rauchmeldern auszustatten.

Es ist zudem erforderlich, dass sich Personen

<sup>240</sup> Unter dem Begriff Kriseninterventionsraum wird ein Raum verstanden, der bei einer akuten Eigen- oder Fremdgefährdung genutzt wird.

im Freiheitsentzug durch einen Notruftknopf bemerkbar machen können. Die Funktionsfähigkeit der Notrufanlage muss gewährleistet sein und soll vor jeder Belegung überprüft werden.

Um einerseits Schlaf zu ermöglichen und andererseits der Verletzungsgefahr bei Dunkelheit vorzubeugen sowie die Orientierung im Raum zu erleichtern, soll in Arresträumen die Möglichkeit bestehen, die Beleuchtung zu regulieren.

In Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr ist Arrestpersonen in ihrem Arrestraum Zugang zu natürlichem, ungefiltertem Licht zu gewähren. Der Blick ins Freie darf nicht durch undurchsichtige Plexiglasscheiben oder ähnliches verhindert werden. Außerdem soll die Raumtemperatur im Arrest angemessen sein.

### 7.2 – Belehrung

Personen im Freiheitsentzug sind unverzüglich und in jedem Fall über ihre Rechte zu belehren. Hierzu sind Belehrungsformulare vorzuhalten, die zumindest Informationen darüber enthalten, dass die Betroffenen das Recht haben, sich ärztlich untersuchen zu lassen, einen Rechtsbeistand zu konsultieren und eine Vertrauensperson zu informieren.

### 7.3 – Besonders gesicherter Arrestraum

In besonders gesicherten Räumen dürfen sich keine Gegenstände befinden, die es der Arrestperson ermöglichen können, sich selbst zu verletzen.

Darüber hinaus sind eine engmaschige Betreuung und eine medizinische Überwachung der Arrestperson zu gewährleisten.

Bei einer Unterbringung im besonders gesicherten Raum und der damit verbundenen Isolierung der Arrestperson ist es unerlässlich, dass das medizinische Personal besonders auf die Gesundheit der betroffenen Person achtet und dass eine regelmäßige ärztliche Kontrolle gewährleistet wird, um dem Eintritt von Gesundheitsschäden vorzubeugen. Zudem ist eine engmaschige Betreuung sicherzustellen, um deeskalierend auf die Arrestperson einzuwirken und eine zeitnahe Beendigung der Maßnahme zu begünstigen.

### 7.4 – Dokumentation

Im Vollzug soll die Dokumentation aussagekräftig und nachvollziehbar sein. Zum Schutz der Arrestpersonen, aber auch dem der zuständigen

Soldatinnen und Soldaten (Vollzugsorgane), sollen alle im Zusammenhang mit dem Arrest stehenden Informationen vollständig dokumentiert werden.

Dokumentiert werden sollen folgende Angaben:

- die Personalien,
- der Zeitpunkt des Beginns des Freiheitsentzuges,
- die verantwortlichen Soldatinnen und Soldaten (Vollzugsorgane) bei der Zuführung der Arrestperson,
- die Vollzugstauglichkeit der Person,
- der gesundheitliche Zustand der Person,
- ob die Person über ihre Rechte belehrt wurde,
- ob die Person über den Grund des Freiheitsentzuges aufgeklärt wurde,
- ob eine richterliche Anordnung eingeholt wurde,
- die Zeitpunkte der Kontrollen mit dem Namenskürzel der jeweiligen Soldatinnen und Soldaten,
- der Zeitpunkt und die Art der Verpflegung,
- die Bewegung im Freien,
- der Tagesablauf der Arrestperson (Verlassen des Arrests für den Dienst oder die ersetzende sinnvolle Beschäftigung),
- die Abnahme und die spätere Aushändigung von persönlichen Gegenständen und
- der Entlassungszeitpunkt.

Die Dokumentation soll in regelmäßigen Abständen von Vorgesetzten auf vollständige Führung hin überprüft werden. Diese Kontrollen sollen vermerkt werden.

### 7.5 – Einsicht in den Toilettenbereich

Die zuständigen Soldatinnen und Soldaten (Vollzugsorgane) sollen sich, insbesondere dann, wenn sich in den Arresträumen eine Toilette offen im Raum befindet, vor dem Betreten des Arrestraums in geeigneter Weise bemerkbar machen. Der betroffenen Person soll die Möglichkeit gegeben werden, darauf hinzuweisen, dass sie ggf. gerade die Toilette benutzt.

### **7.6 – Größe von Arresträumen**

Für eine menschenwürdige Unterbringung muss ein Arrestraum mindestens eine Grundfläche von 6 qm exklusive des Sanitärbereichs aufweisen. Für den Fall, dass der Sanitärbereich nicht abgetrennt ist, ist etwa 1 qm für den Sanitärbereich zu addieren, sodass die Gesamtfläche mindestens 7 qm beträgt.

### **7.7 – Respektvoller Umgang**

Der Umgang mit Personen im Freiheitsentzug soll respektvoll ausgestaltet sein. Hierzu gehört auch, dass sie grundsätzlich mit „Sie“ angesprochen werden und sich Bedienstete in geeigneter Weise vor dem Betreten des Arrestraums bemerkbar machen. Sofern die Nutzung von Türspionen im begründeten Einzelfall notwendig ist, sollen sich die zuständigen Soldatinnen und Soldaten (Vollzugsorgane) vor dem Blick durch den Spion in geeigneter Weise bemerkbar machen.

### **7.8 – Vollzugstauglichkeit**

Die Vollzugstauglichkeit einer Arrestperson soll grundsätzlich im Rahmen einer ärztlichen Untersuchung festgestellt werden.

