



NATIONALE
STELLE
ZUR
VERHÜTUNG
VON
FOLTER

JAHRESBERICHT 2020

Berichtszeitraum

1. Januar 2020 – 31. Dezember 2020

© 2021 Nationale Stelle zur Verhütung von Folter
Alle Rechte vorbehalten
Layout: Steildesign
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
www.nationale-stelle.de

Eine elektronische Version dieses Jahresberichts kann auf der Internetseite www.nationale-stelle.de unter der Rubrik *Publikationen* abgerufen werden.

INHALT

I Zusammenfassung	14
II Allgemeine Informationen über die Arbeit der Nationalen Stelle	18
1 – Institutioneller Rahmen	19
2 – Zuständigkeit	19
3 – Befugnisse	20
4 – Personelle und finanzielle Ausstattung	20
5 – Einzelanfragen.....	21
6 – Folterprävention weltweit	21
6.1 – Austausch zum Monitoring während der Corona-Pandemie.....	21
6.2 – Schengen-Evaluierung zu Rückführungsmaßnahmen (EU).....	21
6.3 – Periodischer Besuch des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT)	22
6.4 – Klärung und Konsolidierung von Standards in der EU	22
III Corona-Pandemie	24
1 – Einführung.....	25
2 – Allgemeine Feststellungen und Empfehlungen	27
2.1 – Medizinische, psychologische und sozialarbeiterische Betreuung während der Pandemie.....	27
2.2 – Wahrung von Rechten der Personen im Freiheitsentzug	27
2.3 – Ausgleich einschränkender Maßnahmen	27
2.4 – Getrennte Unterbringung der Neuzugänge	27
2.5 – Information der betroffenen Personen	28
3 – Altenpflege.....	29
4 – Erstaufnahmeeinrichtungen.....	30
4.1 – Zuständigkeit der Nationalen Stelle	30
4.2 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit.....	31
4.3 – Ausgleich der einschränkenden Maßnahmen.....	32
5 – Psychiatrische Kliniken.....	33
5.1 – Quarantänemaßnahmen.....	33
5.2 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit.....	33
5.3 – Ausgleich der einschränkenden Maßnahmen	34
5.4 – Reaktion der Betroffenen	34

6 – Kinder- und Jugendhilfe	35
6.1 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit	35
6.2 – Ausgleich der einschränkenden Maßnahmen	35
7 – Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam	36
7.1 – Belegungssituation	36
7.2 – Quarantänemaßnahmen.....	36
7.3 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit.....	36
7.4 – Ausgleich der einschränkenden Maßnahmen.....	37
7.5 – Reaktion der Betroffenen.....	37
8 – Bundes-, Landespolizei und Zoll	37
8.1 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit	37
8.2 – Gewahrsamsvollzug.....	37
9 – Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr	39
9.1 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit	39
9.2 – Quarantänemaßnahmen	39
10 – Justizvollzug	39
10.1 – Gestaltung und Dauer von Präventivisolierungen	39
10.2 – Anlässe für Isolierungen.....	41
10.3 – Isolierung bei Infektion und Verdacht sowie Bewegung im Freien	41
10.4 – Videotelefonie und Digitalisierung.....	42
11 – Abschiebungen	43
11.1 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit	43
11.2 – Rückführungen vulnerabler Personen während der Corona-Pandemie	44
11.3 – Weitere Feststellungen und Empfehlungen im Rahmen der Begleitung im schriftlichen Verfahren.....	45
11.3.1 – Abholungszeitpunkt	45
11.3.2 – Abschiebungsbeobachtung.....	46
11.3.3 – Dokumentation	46
11.3.4 – Fesselungssystem.....	47
IV Standards.....	50
1 – Abschiebungen	52
1.1 – Abholzeitpunkt	52
1.2 – Abschiebung aus der Strafhaft	52
1.3 – Abschiebung aus Bildungs-, Kranken- und Betreuungseinrichtungen	52
1.4 – Achtung des Kindeswohls.....	52
1.5 – Durchsuchung mit Entkleidung	52
1.6 – Fortbildung der Mitarbeitenden der Vollzugsbehörde.....	52
1.7 – Gepäck.....	52
1.8 – Handgeld	52

1.9 – Information über den Zeitpunkt der Abschiebung	52
1.10 – Information über die Abschiebung	52
1.11 – Kommunikation während der gesamten Abschiebung.....	53
1.12 – Kontakt zu einem Rechtsbeistand.....	53
1.13 – Rücksichtnahme auf Kinder und kranke Personen	53
1.14 – Telefonate mit Angehörigen.....	53
1.15 – Umgang mit Mobiltelefonen	53
1.16 – Verpflegung.....	53
2 – Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam	54
2.1 – Ärztliche Zugangsuntersuchung.....	54
2.2 – Außenkontakte	54
2.3 – Beschäftigung und Freizeitgestaltung.....	54
2.4 – Durchsuchung mit Entkleidung.....	54
2.5 – Einsicht in den Toilettenbereich	54
2.6 – Fixierung.....	54
2.7 – Kameraüberwachung	55
2.8 – Kleidung.....	55
2.9 – Personal.....	55
2.10 – Psychologische und psychiatrische Betreuung	55
2.11 – Rechtsberatung	55
2.12 – Rechtsgrundlage	55
2.13 – Respektvoller Umgang.....	55
2.14 – Unterbringung Minderjähriger	55
2.15 – Waffen im Gewahrsam.....	55
2.16 – Zugangsgespräch.....	56
3 – Bundes- und Landespolizei, Zoll.....	57
3.1 – Ausstattung und Zustand der Gewahrsamsräume	57
3.2 – Belehrung	57
3.3 – Dokumentation	57
3.4 – Durchsuchung mit Entkleidung.....	58
3.5 – Einsehbarkeit des Gewahrsams	58
3.6 – Einsicht in den Toilettenbereich.....	58
3.7 – Fesselung	58
3.8 – Fixierung	58
3.9 – Größe von Gewahrsamsräumen.....	58
3.10 – Kameraüberwachung	58
3.11 – Mehrfachbelegung von Gewahrsamsräumen	58
3.12 – Recht auf ärztliche Untersuchung	58
3.13 – Respektvoller Umgang.....	59
3.14 – Unabhängige Beschwerdestellen und Ermittlungsstellen	59
3.15 – Vertraulichkeit von Gesprächen	59
3.16 – Waffen im Gewahrsam	59

4 – Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe	60
4.1 – Beschwerdemöglichkeiten.....	60
4.2 – Bewegung im Freien.....	60
4.3 – Informationen über Rechte.....	60
4.4 – Kameraüberwachung.....	60
5 – Justizvollzug.....	61
5.1 – Bekleidung im besonders gesicherten Haftraum.....	61
5.2 – Durchsuchung mit Entkleidung.....	61
5.3 – Duschen.....	61
5.4 – Einsicht in den Toilettenbereich.....	61
5.5 – Einzelhaft	61
5.6 – Fixierung	61
5.7 – Größe von Hafträumen	62
5.8 – Kameraüberwachung	62
5.9 – Mehrfachbelegung von Hafträumen.....	62
5.10 – Nutzung von Absonderungsräumen.....	62
5.11 – Respektvoller Umgang	62
5.12 – Türspione.....	62
5.13 – Übersetzung bei ärztlichen Gesprächen	62
5.14 – Umgang mit vertraulichen medizinischen Informationen	62
5.15 – Zustand von Hafträumen.....	63
6 – Psychiatrische Kliniken	64
6.1 – Bewegung im Freien	64
6.2 – Dokumentation von Zwangsmaßnahmen.....	64
6.3 – Fixierung	64
6.4 – Informationen über Rechte	64
6.5 – Kameraüberwachung.....	64
6.6 – Respektvoller Umgang	64
6.7 – Vertraulichkeit von Gesprächen	64
7 – Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr.....	65
7.1 – Ausstattung und Zustand der Arresträume	65
7.2 – Belehrung	65
7.3 – Besonders gesicherter Raum.....	65
7.4 – Dokumentation.....	65
7.5 – Einsicht in den Toilettenbereich	66
7.6 – Größe von Arresträumen	66
7.7 – Respektvoller Umgang	66
7.8 – Vollzugstauglichkeit	66

V Besuche	68
1 – Abschiebungen	69
1.1 – Einführung.....	69
1.1.1 – Abholung und Zuführung zum Flughafen	69
1.1.2 – Aufenthalt am Flughafen und Sicherheitspersonal.....	69
1.2 – Positive Beispiele	70
1.3 – Feststellungen und Empfehlungen	70
1.3.1 – Abholungszeitpunkt.....	70
1.3.2 – Achtung des Kindeswohls	71
1.3.3 – Aussetzen der Maßnahmen während der Corona-Pandemie.....	71
1.3.4 – Fesselung	71
1.3.5 – Vertraulichkeit der Gespräche	72
2 – Abschiebungshaft	72
2.1 – Einführung	72
2.2 – Positive Beispiele	72
2.3 – Feststellungen und Empfehlungen	73
2.3.1 – Abstandsgebot.....	73
2.3.2 – Dokumentation von Suizidversuchen und Selbstverletzungen	74
2.3.3 – Durchsuchung mit Entkleidung	74
2.3.4 – Gepäck	75
2.3.5 – Information über Rechte	75
2.3.6 – Psychiatrische Behandlung.....	75
2.3.7 – Schaffung einer Beschwerdemöglichkeit	76
2.3.8 – Tragen von Privatkleidung	76
2.3.9 – Übersetzung der Hausordnung	76
2.3.10 – Unterbringungen in besonders gesicherten Hafträumen	76
2.3.11 – Verpflegung	78
2.3.12 – Vertraulichkeit der Telefongespräche.....	78
2.3.13 – Waffen	78
3 – Bundeswehr	79
3.1 – Einführung.....	79
3.2 – Positive Beispiele	79
3.3 – Feststellungen und Empfehlungen	79
3.3.1 – Ausstattung der Arresträume	79
3.3.2 – Besonders gesicherter Arrestraum	80
3.3.3 – Dokumentation	80
3.3.4 – Vollzugstauglichkeit	80
3.3.5 – Wahrung der Privat- und Intimsphäre	81

4 – Jugendarrest	81
4.1 – Einführung.....	81
4.2 – Positive Beispiele.....	81
4.3 – Feststellungen und Empfehlungen.....	81
4.3.1 – Beobachtungsräume.....	81
4.3.2 – Sitzmöglichkeit.....	81
4.3.3 – Gesetzliche Regelung der Durchsuchung unter vollständiger Entkleidung.....	82
4.3.4 – Vertraulichkeit von Arztgesprächen.....	82
5 – Justizvollzug.....	83
5.1 – Einführung.....	83
5.2 – Positive Beispiele	83
5.3 – Feststellungen und Empfehlungen	83
5.3.1 – Ausstattung und Gestaltung von besonders gesicherten Hafträumen.....	84
5.3.2 – Fixierung.....	84
5.3.3 – Privat- und Intimsphäre.....	84
6 – Psychiatrische Kliniken	87
6.1 – Einführung.....	87
6.2 – Positive Beispiele.....	87
6.3 – Feststellungen und Empfehlungen.....	88
6.3.1 – Freiheitsentziehende Maßnahmen	88
6.3.2 – Privat- und Intimsphäre	89
7 – Zoll.....	90
7.1 – Einführung.....	90
7.2 – Positive Beispiele	90
7.3 – Feststellungen und Empfehlungen	90
7.3.1 – Ausstattung des Gewahrsams.....	90
7.3.2 – Dokumentation	91
7.3.3 – Durchsuchung mit Entkleidung.....	91
7.3.4 – Fortbildung	92
7.3.5 – Ingewahrsamnahme von Personen, die Drogenpäckchen inkorporiert haben.....	92
VI Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen	94
1 – Einführung.....	95
2 – Empfehlungen.....	96
2.1 – Ausübung des Mandats des Nationalen Präventionsmechanismus.....	96
2.1.1 – Akteneinsicht	96
2.1.2 – Korrespondenz mit der Nationalen Stelle	96
2.2 – Besondere Sicherungsmaßnahmen	97
2.2.1 – Allgemeine Bemerkungen	97
2.2.2 – Fixierungen	97

2.3 – Bewegung im Freien	99
2.4 – Optisch-elektronische Beobachtung	100
2.5 – Schusswaffen im Vollzug	100
2.6 – Zwangsmedikation und Gesundheitsfürsorge	101
2.7 – Zwangsweises Anlegen eines Mundschutzes.....	101
VII Anhang	104
1 – Besuchsübersicht	105
2 – Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen	106
3 – Mitglieder der Bundesstelle	107
4 – Mitglieder der Länderkommission.....	107
5 – Mitarbeitende der Geschäftsstelle	107
6 – Aktivitäten im Berichtszeitraum.....	108

VORWORT

Die Nationale Stelle ist in Deutschland zuständig für die Verhütung von Folter und für die Wahrung menschenwürdiger Unterbringung und Behandlung in allen Einrichtungen des Freiheitsentzugs. Sie legt der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag, den Landesregierungen, den Länderparlamenten und der Öffentlichkeit hiermit ihren jährlichen Tätigkeitsbericht vor. Der Bericht umfasst den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2020.

Die zentrale Methode der Tätigkeit der Nationalen Stelle ist die Durchführung von Besuchen in Einrichtungen, in denen Menschen die Freiheit entzogen wird. Hierbei werden die jeweiligen Bedingungen vor Ort überprüft. Aufgrund der Corona-Pandemie war dies im Jahr 2020 nur zu wenigen Zeitpunkten möglich, ohne Personen an Orten der Freiheitsentziehung sowie Angehörige und Mitarbeitende der Nationalen Stelle zu gefährden. Deshalb entschieden die Mitglieder der Nationalen Stelle, ihre Besuche während der beiden ersten Wellen der Pandemie zwischen Ende Februar und Juli, sowie ab November 2020 auszusetzen. Sie griffen stattdessen auf andere Tätigkeiten zurück und formulierten Empfehlungen zum Umgang mit der Corona-Pandemie, die im entsprechenden Kapitel dieses Berichts ausführlich beschrieben werden.

Die Bedingungen an Orten der Freiheitsentziehung in Deutschland waren im Jahr 2020 stark durch Vorsichtsmaßnahmen gegen die Pandemie geprägt. Menschen, denen die Freiheit entzogen ist, können sich nur im geringen Maße selbst vor einer Erkrankung schützen. Gleichzeitig sind die vor Ort ergriffenen Vorsichtsmaßnahmen oft mit zusätzlichen Freiheitseinschränkungen verbunden und wirken sich besonders gravierend aus. Um sich über die Auswirkungen der Pandemie an Orten der Freiheitsentziehung in Bezug auf die Menschenrechte der untergebrachten Personen informieren zu können, hat die Nationale Stelle neben Besuchen vor Ort auch schriftliche Abfragen sowie einen telefonischen Besuch durchgeführt. Darüber hinaus sah sie die Dokumentationen aller Abschiebungsmaßnahmen von März bis Juni und November bis Dezember 2020 ein.

Im Jahr 2020 hat die Nationale Stelle erstmals auch Standards für die Modalitäten der Unter-

bringung im Arrest in Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr festgelegt. Die Standards der Nationalen Stelle leiten sich insbesondere aus den regelmäßig wiederkehrenden Empfehlungen in Besuchsberichten der Nationalen Stelle ab und werden stetig weiterentwickelt.

Schließlich wird über die im Jahr 2020 durchgeführten 13 Besuche und die hierbei abgegebenen Empfehlungen berichtet. Zur Hervorhebung der Wirksamkeit der Arbeit der Nationalen Stelle wird es in diesem Jahresbericht kenntlich gemacht, wenn die zuständige Aufsichtsbehörde eine Umsetzung von Empfehlungen der Nationalen Stelle zusagte. Zwei Stellungnahmen von Aufsichtsbehörden waren aus der Sicht der Nationalen Stelle unzureichend, sodass eine erneute Erwidern der Nationalen Stelle nötig war.

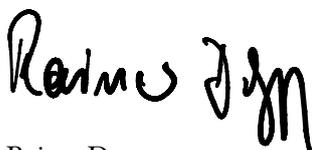
Alle Besuchsberichte und die Stellungnahmen der Aufsichtsbehörden sind auf der Homepage der Nationalen Stelle unter der Rubrik Besuche abrufbar. Neue Berichte werden auch über den Twitter-Kanal @NationaleStelle verbreitet.

Die Nationale Stelle nimmt regelmäßig zu geplanten Gesetzesänderungen in ihrem Zuständigkeitsbereich Stellung, 2020 in zwölf Fällen. Diese Stellungnahmen werden künftig auf der Homepage der Nationalen Stelle veröffentlicht. Ein Überblick über die 2020 vorgelegten Stellungnahmen und die darin enthaltenen Empfehlungen ist Teil dieses Jahresberichts.

Der Tod des vorherigen Leiters der Bundesstelle, Klaus Lange-Lehngut, Leitender Regierungsdirektor a. D., im Jahr 2019 hinterließ eine Lücke im Team der Mandatsträger. Herr Lange-Lehngut hatte sich über ein Jahrzehnt entscheidend verdient gemacht um den Aufbau und die Aktivitäten der Nationalen Stelle.

Zunächst übernahm Ralph-Günther Adam, Leitender Sozialdirektor a. D., der schon seit 2013 stellvertretender Leiter der Bundesstelle war, die Leitungsfunktion kommissarisch. Im Jahr 2020 wurde er zum neuen Leiter der Bundesstelle ernannt.

Ende des Jahres 2020 konnte die Nationale Stelle in neue Räumlichkeiten in der Luisenstraße 7 in Wiesbaden umziehen, die ihr hervorragende Sitzungs- und Arbeitsbedingungen bieten.



Rainer Dopp
Staatssekretär a. D.
Vorsitzender der Länderkommission



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

VERZEICHNIS FACHSPEZIFISCHER ABKÜRZUNGEN

APT	Association for the Prevention of Torture (Vereinigung für die Verhütung von Folter)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CAT	Committee against Torture (UN-Antifolterausschuss)
COVID-19	Corona Virus Disease 2019 (Coronavirus)
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EU	Europäische Union
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
GG	Grundgesetz
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
LKA	Landeskriminalamt
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
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)
RKI	Robert Koch-Institut
SGB	Sozialgesetzbuch
SPT	Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Unterausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe der Vereinten Nationen)
StVollzG	Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
VG	Verwaltungsgericht
WHO	Weltgesundheitsorganisation

I ZUSAMMENFASSUNG

Der Schwerpunkt der Tätigkeiten der Nationalen Stelle im Jahr 2020 war durch die Corona-Pandemie bestimmt, worauf in diesem Jahresbericht eingegangen wird. Die Nationale Stelle erprobte hierbei eine Reihe neuer Handlungsweisen und Arbeitsmethoden, die zum Teil auch nach der Pandemie beibehalten werden können. Daneben enthält dieser Jahresbericht im Vergleich zu den Vorjahren eine weitere Neuerung: Die Nationale Stelle veröffentlicht die wichtigsten Inhalte ihrer Stellungnahmen zu im Entwurf befindlichen Gesetzesvorschriften.

In den einzelnen Kapiteln sind die folgenden Inhalte besonders hervorzuheben:

Im Kapitel **Allgemeine Informationen über die Nationale Stelle** wird auf die weiterhin bestehende Kritik an der Ausstattung der Nationalen Stelle hingewiesen. Vor diesem Hintergrund ist auch die seit mehr als einem Jahr ausstehende Besetzung eines Mitgliederpostens in der planmäßig aus zwei Mitgliedern bestehenden Bundesstelle von Belang.

Im Dezember 2020 besuchte das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) Deutschland. Während die besuchten Einrichtungen schon öffentlich bekannt gemacht worden sind,¹ steht eine Veröffentlichung des Berichts und der Stellungnahme Deutschlands noch aus. Die Nationale Stelle wies die Besuchsdelegation des CPT im Vorfeld auf verschiedene Missstände hin.

Im Rahmen der Schengen-Evaluierung² Deutschlands wurde das Fehlen eines wirksamen Mechanismus zur Rückführungsbeobachtung, wie in der EU-Rückführungsrichtlinie vorgesehen, problematisiert. Die Nationale Stelle beobachtet Abschiebungen entsprechend ihrem Mandat aus Artikel 4 OPCAT, sie kann die Aufgabe der Rückführungsbeobachtung nach der Rückführungsrichtlinie im Rahmen ihrer aktuellen Mittel jedoch nicht zusätzlich übernehmen.

Aufgrund der **Corona-Pandemie** hat die Nationale Stelle Besuche unter besonderen Sicherheitsvorkehrungen durchgeführt. Während der

beiden Wellen der Pandemie und den damit einhergehenden sogenannten Lockdown-Maßnahmen haben die Mitglieder ihre Besuche vorübergehend ausgesetzt. Um sich über die Auswirkungen der Pandemie an Orten der Freiheitsentziehung informieren zu können, hat die Nationale Stelle schriftliche Abfragen bei allen zuständigen Bundes- und Landesministerien und bei einzelnen Einrichtungen in ihrem Mandatsbereich durchgeführt. Das wichtigste Ergebnis ihrer Arbeit während der Pandemie sind Empfehlungen zum Umgang mit dem Coronavirus an Orten der Freiheitsentziehung. Dort wurden vielfach Maßnahmen zum Schutz vor der Ausbreitung des Virus getroffen. Viele dieser Schutzmaßnahmen bedeuten jedoch für die Betroffenen schwere Grundrechtseinschnitte mit zum Teil einschneidenden Folgen. Eine Isolierung der untergebrachten Personen muss vermieden beziehungsweise so kurz wie möglich gestaltet werden. Isolierte Personen sind intensiv im Rahmen aufsuchender Angebote zu betreuen. Einschränkungen sind durch neu zu schaffende Beschäftigungs- und Kontaktmöglichkeiten auszugleichen. Diesen Prinzipien wurden jedoch nicht alle Bundesländer gerecht. In Bezug auf einzelne Einrichtungstypen werden weitergehende, spezifische Empfehlungen formuliert; auf einzelne bedenkliche Praktiken wird hingewiesen.

Das Kapitel **Standards** enthält die bewährten Standards der Nationalen Stelle, die für einen menschenrechtskonformen Vollzug von Freiheitsentziehungen unabdingbar sind. Erstmals werden diese auch für Arrestmaßnahmen im Bereich der Bundeswehr formuliert.

Im Kapitel **Besuche** wird über die im Jahr 2020 formulierten Empfehlungen der Nationalen Stelle an konkrete Einrichtungen berichtet. Die Aufsichtsbehörden der jeweiligen Einrichtungen sind nach Artikel 22 OPCAT dazu verpflichtet, mit der Nationalen Stelle in einen Dialog über die Umsetzung der Empfehlungen zu treten. Jedoch wurde nicht in allen Fällen eine Notwendigkeit zum Umsetzen dieser Maßnahmen erkannt. Während häufig die Umsetzung von Empfehlungen der Nationalen Stelle zugesagt wurde, waren nach den Besuchen der Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt in Hessen und der Justizvollzugsanstalt Karlsruhe in Baden-Württemberg erneute Erwidierungen der Nationalen Stelle nötig.

Nach dem Besuch der Justizvollzugsanstalt Karlsruhe kritisierte die Nationale Stelle erneut

¹ Vgl. unter: <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-visits-germa-1> (abgerufen am 18. März 2021).

² Schengen-Evaluierungsmechanismus (Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 vom 7. Oktober 2013). Dieser Mechanismus dient der Überwachung der wirksamen Umsetzung des Schengen-Besitzes durch die Mitgliedstaaten. Vgl. II 6.2.

die Doppelbelegung von Hafträumen, in denen sich neben einem Stockbett auf einer Grundfläche von 8 qm zusätzlich eine Toilette befindet, die lediglich durch eine Schamwand abgetrennt ist. Gefangene in der Justizvollzugsanstalt Karlsruhe sind hierbei dazu gezwungen, ihren Toilettengang im Beisein von Anderen zu verrichten. Gerüche und Geräusche verbreiten sich im Raum. Diese Unterbringungsbedingungen sind besorgniserregend und verletzen die Menschenwürde, worauf die Nationale Stelle bereits im Jahr 2017 hingewiesen hatte. Sie sind unverzüglich abzustellen, werden im Verantwortungsbereich des Ministeriums der Justiz Baden-Württemberg jedoch weiterhin praktiziert.

Nach ihrem Besuch der Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt kritisierte die Nationale Stelle unter anderem das Fehlen einer Möglichkeit, ungestört zu telefonieren. Zudem ist für die dortigen Gefangenen in der Sicherungsverwahrung nicht erkennbar, ob ihre Telefonate mitgehört werden oder nicht. Die Überwachung von Telefongesprächen muss stets im Einzelfall angekündigt werden.

Bei Besuchen in forensischen Psychiatrien fielen bereits in der Vergangenheit immer wieder Fälle auf, in denen Personen über Wochen hinweg ohne Zugang zur Gemeinschaft in separaten Räumen abgesondert wurden, so auch bei dem Besuch einer forensischen Klinik in Thüringen. Unzureichende soziale Kontakte und ständige Isolierung wirken sich in der Regel negativ auf den psychischen Gesundheitszustand der Patientinnen und Patienten aus.

Im Bereich Abschiebungshaft ist die Nationale Stelle der Auffassung, dass nur ein spezifisches (Landes-)Gesetz deren Vollzug ausreichend regeln kann. Hierauf wurde auch nach dem Besuch der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt in Bayern erneut hingewiesen. Eine Umsetzung in der Form eines Landesabschiebungshaftvollzugsgesetzes lehnt das Bayerische Staatsministerium der Justiz weiterhin ab. Zudem sind die Sicherungsmaßnahmen in vielen Abschiebungshafteinrichtungen in Deutschland nach der Ansicht der Nationalen Stelle nicht verhältnismäßig und lassen keine Umsetzung des Abstandsgebotes zum Strafvollzug erkennen.

Auch während der Corona-Pandemie wurde eine nicht unerhebliche Zahl von Menschen aus Deutschland abgeschoben. Da die abzuschieben-

den Personen der erhöhten Gefährdung einer möglichen Infektion ausgesetzt werden, widmete sich die Nationale Stelle insbesondere der Umsetzung der Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Corona-Pandemie und dem damit verbundenen Schutz der Betroffenen. Aus ihrer Sicht sollen Abschiebungsmaßnahmen ausgesetzt werden, solange eine ernsthafte Gefährdung der abzuschiebenden Personen oder eine Verbreitung des Virus nicht verhindert werden kann.

Bei ihrem Besuch des Zollfahndungsamts Essen, Dienstsitz Düsseldorf wurde die Nationale Stelle mit der spezifischen Problematik der Ingewahrsamnahme von Personen, die Drogenpäckchen inkorporiert haben konfrontiert, die dort eine sogenannte Schluckertoilette zu nutzen haben. Diese tangiert aus Sicht der Nationalen Stelle die Menschenwürde.

Schon im Rahmen von Besuchen der Nationalen Stelle ist deutlich geworden, dass die Gesetzgeber in den Bundesländern nicht immer den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprechen. Die Nationale Stelle begrüßt in diesem Zusammenhang Anpassungen im Jugendstrafvollzugsgesetz und im Untersuchungshaftvollzugsgesetz in Schleswig-Holstein, wobei die Regelungen für die Anordnung der Durchsuchung unter Entkleidung von Gefangenen an den verfassungsrechtlich erforderlichen Standard angepasst werden sollen. Anlässlich von Besuchen hat die Nationale Stelle kritisiert, dass die Gesetzeslage in Thüringen (Maßregelvollzugsgesetz) und in Niedersachsen (Strafvollzugsgesetz) in Bezug auf die Durchführung von Fixierungen weiterhin nicht an die Anforderungen aus dem Fixierungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 2018 angepasst worden sind. Hier fehlt es aktuell an einer verfassungsmäßigen Rechtsgrundlage für die Durchführung von Fixierungen. Weder der verfassungsrechtlich nötige Richtervorbehalt, noch die Durchführung und die Definition einer Fixierung sind gesetzlich geregelt.

Auch im Rahmen von **Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen** der Nationalen Stelle wurden häufig die Regeln zur Durchführung und die Definitionen von Fixierungen als nicht ausreichend erachtet. Als bedenklich bewertet die Nationale Stelle zudem die Regelung in einem Gesetzentwurf des Hessischen Ministeriums der Justiz, in der bestimmt ist, dass Gefangenen auch mittels unmittelbaren Zwangs ein Mundschutz angelegt

werden kann. Dies stellt einen schwerwiegenden Eingriff dar, für den eine spezifische Gesetzesgrundlage benötigt wird. Jedoch sind die Voraussetzungen für die Anordnung und die Durchführung in dem Gesetzentwurf nicht geregelt.

In diesem letzten Kapitel zu Stellungnahmen werden erstmals Prinzipien für Gesetze im Mandatsbereich der Nationalen Stelle formuliert und es wird über die zwölf Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen der Nationalen Stelle im Jahr 2020 berichtet.

II ALLGEMEINE INFORMATIONEN ÜBER DIE ARBEIT DER NATIONALEN STELLE

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist der deutsche Nationale Präventionsmechanismus. Mit ihrer Einrichtung kam die Bundesrepublik Deutschland ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem OPCAT nach. Die Nationale Stelle ist für Orte zuständig, an denen Personen entweder aufgrund einer 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 Stelle werden im Folgenden dargestellt.

1 – INSTITUTIONELLER RAHMEN

Das Ziel der Verhütung von Folter und Misshandlung ist im OPCAT niedergelegt, dass die Antifolterkonvention der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1984 durch einen präventiven Ansatz ergänzt. Zu Beginn des Jahres 2021 hatten es 104 Staaten unterzeichnet und 91 Staaten ratifiziert.³

Artikel 3 OPCAT verpflichtet die Vertragsstaaten, einen Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) einzurichten. Diese unabhängigen nationalen Mechanismen sind präventiv tätig und prüfen die menschenwürdige Behandlung und Unterbringung an Orten der Freiheitsentziehung. Aktuell sind dem 74 Vertragsparteien nachgekommen.⁴

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

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

Die Mitglieder der Bundesstelle werden vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, die der Länderkommission von der

Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister ernannt. Die ernannten Mitglieder unterstehen keiner Fach- oder Rechtsaufsicht und sind in ihrer Amtsführung weisungsunabhängig. Sie sind ehrenamtlich tätig. Eine vorzeitige Abberufung kann nur unter den strengen Voraussetzungen der §§ 21 und 24 des Deutschen Richtergesetzes erfolgen. Die hauptamtliche Geschäftsstelle hat ihren Sitz in Wiesbaden und ist organisatorisch der Kriminologischen Zentralstelle e.V. angegliedert.

2 – ZUSTÄNDIGKEIT

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

Hierzu zählen im Zuständigkeitsbereich des Bundes alle Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr, der Bundespolizei und des Zolls. Zudem ist die Bundesstelle für die Beobachtung der zwangsweisen Durchführungen von Abschiebungsmaßnahmen zuständig. Im Jahr 2020 wurden 8970 Personen aus Deutschland auf dem Luftweg abgeschoben.

Die weit überwiegende Zahl der Einrichtungen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Länderkommission. Hierzu gehören Justizvollzugsanstalten, die Dienststellen der Landespolizeien mit Gewahrsamsräumen, alle Gerichte mit Vorführzellen sowie Abschiebungshafteinrichtungen, psychiatrische Kliniken, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit geschlossenen Plätzen sowie Heime für Menschen mit Behinderung. Orte der Freiheitsentziehung in diesem Sinne sind auch alle Alten- und Pflegeheime, in denen freiheitsentziehende Maßnahmen durchgeführt werden oder durchgeführt werden können.

³ URL: <https://indicators.ohchr.org/> (abgerufen am 18. März 2021).

⁴ URL: <https://www.apr.ch/en/knowledge-hub/opcat> (abgerufen am 18. März 2021).

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

3 – BEFUGNISSE

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

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

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

4 – PERSONELLE UND FINANZIELLE AUSSTATTUNG

Das Mandat der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter wird von zehn Mitgliedern ehrenamtlich wahrgenommen, die von einer Geschäftsstelle mit sechs hauptamtlichen Stellen unterstützt werden. Das Jahresbudget der Nationalen Stelle wurde zuletzt für das Haushaltsjahr 2020 um 100.000 Euro auf insgesamt 640.000 Euro erhöht.

Die Ausstattung und der Aufbau der Nationalen Stelle werden immer wieder kritisiert.⁵ Laut einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages ist die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter auch im Vergleich zu den Nationalen Präventionsmechanismen (NPMs) der deutschen Nachbarstaaten „schwach aufgestellt“. So verfügt der NPM Frankreichs über ein Jahresbudget von 5,2 Mio. Euro für 59 Mitarbeitende, aber auch der Österreichische und der Schweizerische NPM sind gemessen an der Bevölkerungszahl erheblich besser aufgestellt.⁶

Im Jahr 2020 wurde das Mandat des Vorsitzenden der Länderkommission Rainer Dopp, Staatssekretär a. D. und der Mitglieder Dr. Helmut Roos, Ministerialdirigent a. D., und Michael Thewalt, Leitender Regierungsdirektor a. D., verlängert. Des Weiteren wurde Ralph-Günther Adam, Leitender Sozialdirektor a. D., zum neuen Leiter der Bundesstelle ernannt. Herr Adam war schon seit dem Jahr 2013 stellvertretender Leiter der Bundesstelle und hatte die Leitungsfunktion,

⁵ CPT/Inf (2017) 13, S. 14; Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, CAT/OP/DEU/1, 16. Dezember 2013, S. 6; Follmar-Otto, „Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter fortentwickeln! Zur völkerrechtskonformen Ausgestaltung und Ausstattung“, Policy Paper Nr. 20, 2013, URL: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/34935/ssoar-2013-follmar-otto-Die_Nationale_Stelle_zur_Verhutung.pdf?sequence=1, (abgerufen am 18. März 2021); Antrag v. Bündnis 90/Die Grünen, „Für den Menschenrechtsschutz in Deutschland - Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter reformieren und stärken“ vom 30. Mai 2017 (Drucksache 18/12544).

⁶ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (2020): 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-Folterkonvention der Vereinten Nationen (OPCAT) geschaffen wurden. Zitat: S. 31; zum österreichischen und französischen NPM: S. 30 - 31.

nachdem der vorherige Leiter Klaus Lange-Lehn-
gut, Leitender Regierungsdirektor a. D., im Jahr
2019 verstorben war, kommissarisch übernom-
men. Seit Ende des Jahres 2019 ist die freigewor-
dene Stelle in der Bundesstelle zur Verhütung von
Folter durch die zuständigen Bundesministerien
nicht wieder besetzt worden.

5 – EINZELANFRAGEN

Im Berichtszeitraum erreichten die Nationale
Stelle Einzelanfragen zu 43 Sachverhalten.

Die Nationale Stelle ist keine Ombudseinrich-
tung. Hinweise aus Einzelanfragen sind allerdings
für die Arbeit der Nationalen Stelle von prakti-
scher Relevanz. Sie stehen als Hintergrundinfor-
mationen für Besuche zur Verfügung und können
die Aufmerksamkeit auf spezielle Problemberei-
che lenken. Außerdem können konkrete Anga-
ben und Hinweise Einfluss auf die Auswahl der
Besuchsorte und die damit verbundene Priorität-
setzung haben.

In der Regel nennt die Nationale Stelle den An-
fragenden geeignete Kontakte oder Anlauf- und
Beschwerdestellen. Enthält eine Anfrage Hin-
weise auf gravierende Missstände, nimmt die Na-
tionale Stelle mit dem schriftlichen Einverständ-
nis der Betroffenen Kontakt mit den zuständigen
Behörden auf. Ergibt sich aus einer Anfrage ein
Hinweis auf Eigen- oder Fremdgefährdung, kon-
taktiert die Nationale Stelle sofort die Leitung
der betroffenen Einrichtung.

6 – FOLTERPRÄVENTION WELTWEIT

6.1 – Austausch zum Monitoring während der Corona-Pandemie

Angesichts des Einflusses der Corona-Pan-
demie auf die Arbeitsmethoden der Nationa-
len Präventionsmechanismen (NPMs) und der
schwerwiegenden Auswirkungen auf die Situati-
on der Personen, denen die Freiheit entzogen ist,
verstärkte die Nationale Stelle ihren Austausch
mit anderen NPMs, dem Europäischen Komitee
zur Verhütung von Folter (CPT), dem Unteraus-
schuss zur Verhütung von Folter (SPT) und der
Vereinigung für die Prävention von Folter (APT).

In diesem Zusammenhang nahmen Vertreter-
innen und Vertreter der Nationalen Stelle unter
anderem an einem Webseminar zum Thema „Mo-
nitoring Places of Detention and ‘Do No Harm

Principle’: From Theory to Practice“ teil. In die-
sem Rahmen wurden die aktuellen Erkenntnisse
und Standards der Weltgesundheitsorganisation
(WHO), des Internationalen Komitees vom Ro-
ten Kreuz (IKRK) und des CPT im Umgang mit
der Corona-Pandemie bei Besuchen von Orten
der Freiheitsentziehung beleuchtet. So soll bei
der Anwendung des do no harm-Grundsatzes
ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz vor dem
Virus und dem Schutz vor Menschenrechtsver-
letzungen gewährleistet werden. Die Kontrol-
le durch einen unabhängigen Mechanismus ist
hierbei wesentlich. Gerade die NPMs spielen
während der Pandemie eine Schlüsselrolle, da die
Arbeit des CPT und des SPT durch das Virus und
die damit verbundenen Grenzschließungen er-
heblich erschwert wurde und wird. Die Fragen,
auf welche Weise die Methoden der NPMs wirk-
sam an die aktuelle Situation angepasst und Be-
suche durchgeführt werden können, diskutierte
die Nationale Stelle auch im Rahmen eines durch
das SPT Regional Team for Europe organisierten
Online-Meetings.

6.2 – Schengen-Evaluierung zu Rückfüh- rungsmaßnahmen (EU)

Im Rahmen der Schengen-Evaluierung
Deutschlands⁷ traf die Nationale Stelle die eu-
ropäische Expertendelegation am 18. Februar
2020 in Essen. Diese überprüfte unter anderem
die effektive Umsetzung der EU-Rückführungs-
richtlinie.⁸ Gemäß Artikel 8 Abs. 6 der Rückfüh-
rungsrichtlinie sind die Mitgliedsstaaten dazu
verpflichtet, ein wirksames System für die Über-
wachung von Rückführungen zu schaffen. Das
geforderte Monitoring der Rückführungsmaß-
nahmen erstreckt sich auf alle Tätigkeiten von
der Vorbereitung der Ausreise bis zur Aufnahme
im Rückkehrland beziehungsweise - bei fehlge-
schlagener Abschiebung - bis zur Rückkehr zum
Ausgangsort. Eine solche Überwachung durch
unabhängige Organisationen wird in Deutsch-
land nicht gewährleistet.

Die Nationale Stelle verdeutlichte, dass sie

⁷ Schengen-Evaluierungsmechanismus (Verordnung (EU)
Nr. 1053/2013 vom 7. Oktober 2013). Dieser Mechanismus
dient der Überwachung der wirksamen Umsetzung des
Schengen-Besitzes durch die Mitgliedstaaten.

⁸ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und
des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen
und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal
aufhältiger Drittstaatsangehöriger (EU-Rückführungsrichtli-
nie).

nicht der designierte Mechanismus zur Rückführungsbeobachtung ist. So beobachtet sie regelmäßig die zwangsweise Durchführung von Abschiebungen entsprechend ihrem durch Artikel 4 OPCAT bestimmten Mandats. Die Aufgabe der Rückführungsbeobachtung nach der Rückführungsrichtlinie kann sie im Rahmen ihrer aktuellen Mittel jedoch nicht zusätzlich übernehmen.

Während des Gesprächs mit der Expertendelegation äußerte die Nationale Stelle sich zu den folgenden wiederkehrenden Problematiken: die Abholung zur Nachtzeit auch von Familien mit Kindern, nicht im Einzelfall begründete Durchsuchungen mit Entkleidung und die Behandlung von vulnerablen Personen.

Zudem berichtete sie über die Beobachtung einer von Bayern organisierten Chartermaßnahme von Nürnberg in den Kosovo am 20. November 2019. Den Flug begleiteten von der Fluggesellschaft Air Bulgaria eingesetzte private Sicherheitsleute. Der Besuchsdelegation der Nationalen Stelle wurde der Zutritt zum Flugzeug nicht ermöglicht, was sie an der wirksamen Ausübung ihres Mandats hinderte.

6.3 – Periodischer Besuch des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT)⁹

Ein weiteres wichtiges Ereignis im Berichtsjahr war der periodische Besuch Deutschlands, den das CPT vom 1.-14. Dezember 2020 durchführte. In diesem Zusammenhang führte der Ausschuss ein vorbereitendes Gespräch mit der Nationalen Stelle. Diese gab einen aktuellen Überblick über Aufbau und Budget des NPM. Auch die Tatsache, dass die Stellvertretende Leitung der Bundesstelle seit über einem Jahr unbesetzt blieb, wurde hierbei gesondert hervorgehoben.

Inbesondere legte die Nationale Stelle die aktuell zentralen menschenrechtlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit staatlichem Freiheitsentzug dar, die sich aus ihren Besuchen ergeben haben. In diesem Rahmen sprach sie Fälle mangelnder Umsetzung ihrer Empfehlungen – beispielsweise in Baden-Württemberg, wo auch während der Corona-Pandemie Hafträume ohne abgetrennte Toilette mit mehr als einer Person

⁹ <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-visits-germa-1> (abgerufen am 18. März 2021).

belegt wurden¹⁰ - an. Auch die Problematik von wochen- beziehungsweise monatelangen Absonderungen wurde hervorgehoben. Hierbei wurde insbesondere die ungenügende Betreuung der betroffenen Personen angesprochen. Schließlich wurde der Stand der Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 24. Juli 2018¹¹ besprochen. So sind die Garantie des Richtervorbehalts und die der Eins-zu-eins-Betreuung bei Fixierungen noch nicht in allen Bundesländern gesetzlich verankert. Auch die spezielle Problematik von Fixierungen bei der Polizei wurde besprochen: Wie das CPT ist auch die Nationale Stelle der Ansicht, dass im Polizeigewahrsam auf Fixierungen vollständig zu verzichten ist. Schließlich berichtete die Nationale Stelle über den unzureichenden Infektionsschutz bei Abschiebungen auch vulnerabler Personen und die vermehrte Abholung zur Nachtzeit auch von Kindern.

6.4 – Klärung und Konsolidierung von Standards in der EU¹²

Die Nationale Stelle beteiligte sich an dem im Dezember 2020 abgeschlossenen Projekt „Auf dem Weg zu einheitlichen Haftstandards in der EU - die Rolle der Nationalen Präventionsmechanismen (NPM)“ (Trägerorganisation: Ludwig-Boltzmann-Institut für Menschenrechte). Durch ihre Teilnahme an diesbezüglichen Veranstaltungen (im Jahr 2020 fanden diese ausschließlich virtuell statt) hatte sie die Gelegenheit, sich mit den anderen 23 NPMs in der EU zur Anwendung der Standards auszutauschen und sogenannte good practices zu identifizieren.

Der Schwerpunkt der in den Handbüchern enthaltenen Standards liegt auf immateriellen Haftbedingungen, im Einzelnen:

¹⁰ Vgl. V 5 Besuche im Justizvollzug.

¹¹ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, 2 BvR 309/15. Das Bundesverfassungsgericht betonte zunächst, dass Fixierungen lediglich als ultima ratio und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken seien. Des Weiteren verdeutlichte es die verfassungsmäßigen Anforderungen an eine Fixierung, insbesondere, dass fixierte Personen ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden müssen, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist zudem eine richterliche Entscheidung erforderlich.

¹² <https://bim.lbg.ac.at/de/projekt/laufende-projekte-projekte-menschenwuerde/dem-weg-zu-harmonisierten-haftstandards-eu-rolle-nationalen-praeventionsmechanismen-npm> (abgerufen am 18. März 2021).

- + Haft in Haft (Isolationshaft, Absonderung)
- + Gewaltprävention in Gefängnissen
- + Ansuchen, Beschwerden und das Recht auf Information in Gefängnissen
- + Behandlung bestimmter Insassengruppen in einer schutzbedürftigen Situation.

Die konsolidierten Standards sollen die Arbeit der NPMs bei Kontrollbesuchen und der Abgabe von Empfehlungen stärken; sie werden voraussichtlich 2021 veröffentlicht.

III

CORONA-PANDEMIE

1 – EINFÜHRUNG

Genau wie das gesamte öffentliche und private Leben wurde auch die Arbeit der NPMs weltweit durch die Corona-Pandemie beeinträchtigt. Die Mitglieder der Nationalen Stelle haben vor diesem Hintergrund während der ersten Welle der Pandemie ab März und der zweiten Welle ab November 2020 keine Besuche an Orten der Freiheitsentziehung durchgeführt. In Anwendung des *do no harm*-Grundsatzes war dies nach der Ansicht der Nationalen Stelle insbesondere zum Schutz der Betroffenen, der Bewohnerinnen und Bewohner von Einrichtungen, aber auch zum Eigenschutz geboten.

Die zwölf Besuche, die die Nationale Stelle nach Beginn der Corona-Pandemie durchführen konnte, fanden gemäß den in den jeweiligen Einrichtungen vorgegebenen Sicherheits- und Hygienebestimmungen statt. Zur Absprache des Vorgehens unter Hygienegesichtspunkten ging die Nationale Stelle dazu über, ihre Besuche mit einem Vorlauf von zwei Wochen bei den Einrichtungen und den zuständigen Aufsichtsbehörden anzukündigen. Vor Ort informierte sich die Nationale Stelle gezielt über den Umgang mit der Corona-Pandemie. Diese Informationen sind den betreffenden Besuchsberichten, die auf der Homepage der Nationalen Stelle veröffentlicht wurden, vorangestellt. Wie unten beschrieben wird, informierte sich die Nationale Stelle gleichzeitig auf andere Weise über ihr Mandatsgebiet und formulierte Empfehlungen zum Umgang mit dem Coronavirus.

Zu Beginn der Pandemie veröffentlichten der UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT) und das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter (CPT) Empfehlungen zur Behandlung von Personen im Freiheitsentzug im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Die Rechte von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, sind auch während der Corona-Pandemie¹³ zu wahren. Zudem sind die Staaten dazu

verpflichtet, diese Personen mittels verschiedener Maßnahmen zu schützen und ihre Gesundheitsversorgung und Betreuung sicherzustellen. In einer Reihe von Onlineveranstaltungen, an denen sich die Nationale Stelle beteiligte, wurden die Folgen der Pandemie und der Umgang damit durch die NPMs im internationalen Austausch diskutiert.

Die Unterbringung in Einrichtungen der Freiheitsentziehung ist mit einem Zusammenleben auf engem Raum verbunden; dort ist das Infektionsrisiko untereinander besonders hoch. Infektionen, die in die Einrichtungen gelangen, können sich dort besonders schnell ausbreiten. Zudem sind Personen, denen die Freiheit entzogen wird, häufig Angehörige von Risikogruppen. Dementsprechend schränkten die Einrichtungen zum Schutz von Leben und Gesundheit der untergebrachten Personen die Kontakte nach Außen erheblich ein; auch das Innenleben der Einrichtungen, insbesondere Beschäftigungsangebote erfuhren Einschränkungen.

Bei der Entscheidung darüber, welche Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit angemessen sind, ist zugleich immer die Wertstellung anderer betroffener Rechtsgüter zu berücksichtigen und abzuwägen.¹⁴ Im Freiheitsentzug sind die betroffenen Personen in sehr viel geringerem Maße als in Freiheit dazu in der Lage, über ihr individuelles Schutzverhalten gegen Infektionen selbst zu bestimmen. Sie sind sowohl in ihrer Lebensgestaltung, als auch in Bezug auf Infektionsrisiken von den staatlich bestimmten Voraussetzungen im Freiheitsentzug abhängig. Gleichzeitig leiden sie im erhöhten Maße und zum Teil absehbar über die Zeit der Pandemie hinaus unter den Folgen der ergriffenen Schutzmaßnahmen wie Kontaktbeschränkungen und eingeschränkte Beschäftigungs- und Behandlungsangeboten. Um deren negative Folgen zu begrenzen, sollen einschränkende Schutzmaßnahmen vor dem Coronavirus so weit wie möglich durch ausgleichende Angebote begleitet werden.

Im Mai 2020 versandte die Nationale Stelle Abfragen an die zuständigen Ministerien für die Bereiche Abschiebungshaft und Ausreisegewahr-

¹³ Subcommittee on Prevention of Torture: Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic (adopted on 25th March 2020) URL: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/AdviceStatePartiesCoronavirusPandemic2020.pdf> Deutsche Übersetzung abrufbar unter: <https://www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/SPT.ADVICE.COVID.19.UNOFFICIAL.GERMAN.TRANSLATION.pdf>;
CPT/Inf(2020)13: Grundsatzzerklärung zur Behandlung von

Personen im Freiheitsentzug im Zusammenhang mit der Coronavirus(COVID-19)-Pandemie. URL: <https://rm.coe.int/16809cfd3>. (abgerufen am 18. März 2021).

¹⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2020, 1 BvR 1027/20, Rn. 6, 7.

sam, Altenpflege, Bundes-, Landespolizei und Zoll, Erstaufnahmeeinrichtungen für Asylbegehrende, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe und psychiatrische Kliniken. Die Antworten hierauf bilden dementsprechend die Lage und die ergriffenen Vorsichtsmaßnahmen während und nach der ersten Welle der Pandemie ab. Wegen der unbefriedigenden Antworten vieler der zuständigen Ministerien im Bereich Altenpflege wurden später auch einzelne Einrichtungen und Träger der Altenpflege in Deutschland kontaktiert.

Um Doppelungen mit Abfragen des UN-Unterausschusses zur Verhütung von Folter (SPT) und des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT) zu vermeiden, hat die Nationale Stelle zunächst auf eine eigene Abfrage im Bereich Justizvollzug verzichtet. Der spätere Zeitraum der Abfrage der Nationalen Stelle im Bereich Justizvollzug im Dezember 2020 gab die Gelegenheit, konkret nach der Umsetzung bestimmter Vorsichtsmaßnahmen zu fragen und hierbei an die Beobachtungen aus Besuchen anzuknüpfen. Die Abfrage für den Bereich Justizvollzug bildet die Phase des zweiten sogenannten harten Lockdowns im Dezember 2020 ab. Die Fragestellungen aller Abfragen sind auf der Homepage der Nationalen Stelle unter der Rubrik Aktuelles abrufbar.

Auch während der Corona-Pandemie wurde eine nicht unerhebliche Zahl von Menschen aus Deutschland abgeschoben. Die Nationale Stelle hat die Dokumentation der Abschiebungsmaßnahmen, die zwischen März und Juni sowie zwischen November und Dezember 2020 durchgeführt wurden, eingesehen.

In den folgenden Abschnitten werden besondere Herausforderungen und Beispiele aus den Abfragen und den Besuchserfahrungen der Nationalen Stelle in den verschiedenen Einrichtungsarten genannt und diejenigen Prinzipien hervorgehoben, deren Gewährleistung die Nationale Stelle an Orten der Freiheitsentziehung für geboten hält.

Aus ihren Erkenntnissen formulierte die Nationale Stelle Empfehlungen zum Umgang mit der Pandemie. Eine Vorabversion der Empfehlungen wurde auf der Homepage der Nationalen Stelle veröffentlicht und den zuständigen Ministerien mitgeteilt. Die Empfehlungen bilden die Grundlage für künftige Besuche während der Corona-Pandemie.

Hierbei werden besondere Herausforderungen und Beispiele aus den Abfragen und den Besuchserfahrungen der Nationalen Stelle in den verschiedenen Einrichtungsarten genannt und diejenigen Prinzipien hervorgehoben, deren Gewährleistung die Nationale Stelle an Orten der Freiheitsentziehung aus menschenrechtlicher Sicht während der Corona-Pandemie für geboten hält. Die Beschreibungen basieren anders als die Besuchsberichte der Nationalen Stelle nicht auf Beobachtungen vor Ort, sondern auf Angaben der Ministerien, die nur eingeschränkt überprüfbar sind. Die Feststellungen beziehen sich deshalb auf erwünschte und unerwünschte Praktiken, ohne Bezug auf einzelne Einrichtungen zu nehmen.

Während die allgemeinen Empfehlungen für alle Einrichtungen im Mandatsgebiet der Nationalen Stelle gelten, werden unter den jeweiligen Überschriften zudem spezifische Empfehlungen für einzelne Einrichtungsarten abgegeben; über die jeweiligen Bedingungen vor Ort wird informiert.

2 – ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

2.1 – Medizinische, psychologische und sozialarbeiterische Betreuung während der Pandemie

Eine adäquate medizinische, psychologische und sozialarbeiterische Betreuung der Personen im Freiheitsentzug ist jederzeit sicherzustellen. Während der Corona-Pandemie entstand hierbei häufig ein erhöhter Betreuungsbedarf, an den die aktuelle Situation anzupassen war. Jedoch wurde nicht in allen Einrichtungen eine erweiterte medizinische, psychologische und sozialarbeiterische Betreuung gewährleistet.

Aufgrund der veränderten Lage ist in vielen Einrichtungen eine verstärkte medizinische, psychologische und sozialarbeiterische Betreuung notwendig. Behandlungs- und Betreuungsmöglichkeiten sollen nötigenfalls an den Bedarf angepasst werden.

2.2 – Wahrung von Rechten der Personen im Freiheitsentzug

In den Einrichtungen der Freiheitsentziehung wurden viele Beschäftigungs- und Behandlungsangebote sowie die Bewegungsfreiheit und Kommunikationsmöglichkeiten eingeschränkt. Besuche oder Aufenthalte außerhalb der Einrichtung waren bestenfalls nur unter Einschränkungen möglich. Hierbei sind jedoch menschenrechtliche Mindestgarantien und die Rechte der untergebrachten Personen in allen Fällen zu wahren.¹⁵

Es sind alle Anstrengungen zu unternehmen, menschenrechtlich gebotene Mindeststandards wie die Garantie von täglich einer Stunde Aufenthalt im Freien weiterhin zu gewährleisten und die Rechte der untergebrachten Personen zu wahren. Hierbei ist vom Prinzip des geringstmöglichen Eingriffs auszugehen. Es dürfen nur Beschränkungen auferlegt werden, die unerlässlich sind.

¹⁵ Allenfalls in Einzelfällen, etwa bei der Gefahr einer mutwilligen Infektion Anderer könnte vorstellbar sein, dass die Bewegung im Freien und die Zuführung aus Gründen, die im Gefangenen liegen, nicht umgesetzt werden kann.

2.3 – Ausgleich einschränkender Maßnahmen

Wenn viele Grundrechtseingriffe auch zum Schutz der Gesundheit der Untergebrachten nötig sind, so ist die Intensität der Eingriffe durch Ausgleichsmaßnahmen zu mindern.

In fast allen Einrichtungen wurden Ausgleichsmaßnahmen umgesetzt, diese variierten jedoch zwischen den Einrichtungen. Zum Ausgleich der Besuchsverbote oder -einschränkungen griffen Einrichtungen vermehrt auf Videotelefonie zurück. Auch wurden in manchen Einrichtungen die Telefonzeiten ausgeweitet, Telefonkosten übernommen, Haftraumtelefonie eingeführt oder einfache Mobiltelefone ausgegeben. Die Freizeitbeschäftigungen wurden den Infektionsschutzmaßnahmen entsprechend angepasst, eingeschränkt oder gestrichen.

Es ist darauf zu achten, Einschränkungen in ausreichendem Maße auszugleichen, so etwa durch die Anpassung und Ausweitung von Kommunikationsmöglichkeiten und Freizeitbeschäftigungen. Zudem ist es wünschenswert, ausgeweitete Möglichkeiten zur Kommunikation, wie etwa die vielerorts eingeführte Videotelefonie, auch nach der Pandemie beizubehalten.

2.4 – Getrennte Unterbringung der Neuzugänge

In Einrichtungen, in denen Personen sich absehbar für längere Zeit aufhalten, insbesondere in Justizvollzugsanstalten, wurden Personen bei der Neuaufnahme regelmäßig für eine Anfangszeit isoliert untergebracht, um die Verbreitung von Infektionen in den Einrichtungen auszuschließen.¹⁶ Anders als für Isolierungen beziehungsweise Absonderungen nach dem Infektionsschutzgesetz, die bei einer Infektion oder dem Risiko einer Infektion angeordnet werden, fehlte es für die beschriebene Praxis jedoch an einer förmlichen Rechtsgrundlage. Insbesondere wurden hierbei keine individuellen Entscheidungen, basierend auf möglichen Kontakten der betroffenen Personen getroffen.

Im Rahmen der Auswertung der Abfragen und

¹⁶ Dies gilt jedoch nicht für Einrichtungen, in denen Personen spontan und/oder für kürzere Zeiträume untergebracht werden, wie Gewahrsamseinrichtungen der Polizei und des Zolls, Einrichtungen des Jugendarrestvollzugs sowie Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr.

anlässlich ihrer Besuche stellte die Nationale Stelle fest, dass die damit verbundene Isolierung in den verschiedenen Einrichtungen von unterschiedlicher Dauer war. So erstreckte sich die Maßnahme in mehreren Einrichtungen über 14, im Einzelfall bis hin zu 16 Tagen, während die betroffenen Personen in anderen Einrichtungen bereits nach zwei negativen Tests im Abstand von fünf Tagen aus der Isolierung entlassen wurden. Die Eingriffsintensität dieser Maßnahme ohne Rechtsgrundlage kann durch eine kürzere Dauer bedeutend verringert werden. In Anbetracht der großen Bandbreite der Dauer der Isolierungen in den verschiedenen Bundesländern sollen alle Möglichkeiten genutzt werden, die Dauer der Isolierung zu verkürzen. Mit Stand vom März 2021 waren verschiedene Testmethoden fortschreitend besser verfügbar.

Auch bezüglich der Betreuung der getrennt untergebrachten Personen beobachtete die Nationale Stelle eine weite Spannweite: In manchen Einrichtungen wurden die betroffenen Personen während der Isolierung von Angehörigen des medizinischen, des psychologischen- oder des Sozialdienstes aktiv aufgesucht und betreut, während in anderen Einrichtungen bei einem 23-stündigen Einschluss über zwei Wochen hinweg keine besondere Betreuung gewährleistet wurde. Auch die Möglichkeiten zur Beschäftigung waren unterschiedlich. Zudem wurden in einer besuchten Einrichtung neu aufgenommene Zugänge zur Quarantäne in gemeinsamen Räumen untergebracht. Hierbei besteht einerseits eine hohe Ansteckungsgefahr untereinander, andererseits ist eine gemeinsame Isolierung mit reduzierten Möglichkeiten der Beschäftigung und den Haft-raum zu verlassen mit erheblichen Belastungen verbunden.

Es ist darauf zu achten, dass Isolierungen nur solange aufrechterhalten werden, wie dies zur Verhinderung einer möglichen Weiterverbreitung des Virus unbedingt erforderlich ist und nicht auch durch andere Maßnahmen wie beispielsweise Testungen erreicht werden kann.

Während ihrer Isolierung sollen die Untergebrachten aktiv und aufsuchend betreut werden.

Eine gemeinsame Isolierung von Neuzugängen in Gemeinschaftshafträumen ist zu vermeiden.¹⁷

¹⁷ Zudem müssen auch hier die gesetzlichen Anforderungen an die gemeinsame Unterbringung beachtet werden.

2.5 – Information der betroffenen Personen

In der Regel wurden die Untergebrachten beziehungsweise deren Vertretung über die einschränkenden Maßnahmen zur Vorbeugung von Infektionen informiert. Dies geschah unter anderem mithilfe von Aushängen und Piktogrammen und ermöglichte im besten Fall einen Dialog mit den betroffenen Personen und deren Einverständnis mit den ergriffenen Maßnahmen.

Die betroffenen Personen sollen über einschränkende Maßnahmen, die geltenden Verhaltensregeln und die Gründe hierfür in einer ihnen verständlichen Sprache informiert und deren Vertretung in die Planung der Schutzmaßnahmen mit einbezogen werden.

3 – ALTENPFLEGE

Aufgrund ihrer besonderen Vulnerabilität sind Bewohnerinnen und Bewohner von Alten- und Pflegeheimen in der Corona-Pandemie besonders wirksam vor einer Infektion zu schützen. Das Risiko für einen schweren Krankheitsverlauf ist aufgrund ihres Alters und eventueller Vorerkrankungen erhöht. Zudem besteht ein höheres Risiko der Verbreitung des Virus und der Ansteckung durch die räumliche Nähe, die gemeinsamen Aktivitäten und den engen Kontakt zum Pflegepersonal. Bewohnerinnen und Bewohner von Alten- und Pflegeheimen sind deshalb in der Impfstrategie des Bundesgesundheitsministeriums mit höchster Priorität eingeplant.

Die Nationale Stelle erhielt auf die Abfrage der zuständigen Ministerien zu der Situation in Alten- und Pflegeheimen nur sehr allgemein gehaltene Aussagen, die kein detailliertes Bild über die konkreten Herausforderungen in diesem Bereich lieferten. Daher waren weitere Schritte notwendig, um einen genaueren Einblick zu erhalten: Sie wandte sich zusätzlich an einzelne Alten- und Pflegeheime, die sie in der Vergangenheit besucht hatte, sowie an verschiedene Träger von Alten- und Pflegeheimen.

Die vorliegende Zusammenfassung greift daher auch besondere Herausforderungen und Beispiele aus Sicht der Alten- und Pflegeheime auf.

Die einschränkenden Maßnahmen in Alten- und Pflegeheimen sind besonders kritisch abzuwägen; die Einrichtungsleitungen und Fachaufsichtsbehörden trifft hierbei im besonderen Maße die Pflicht, Einschränkungen und Belastungen auszugleichen. Es müssen die höchsten erreichbaren Gesundheitsstandards aufrechterhalten werden, jedoch dürfen die einschränkenden Maßnahmen Autonomie und Würde der betroffenen Personen nicht untergraben.¹⁸

Im Rahmen der Corona-Pandemie mussten in den Einrichtungen einige Maßnahmen zum Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner, ihrer Angehörigen und der Mitarbeitenden ergriffen werden. Diese Maßnahmen kurzfristig und dynamisch an die aktuellen Landesverordnungen

und Pandemielage anzupassen, stellte nach deren Auskunft eine der größten Herausforderungen für die Einrichtungen dar. Neben der Beschaffung von Schutzausrüstung und dem erhöhten zusätzlichen bürokratischen Aufwand mussten die Bewohnerschaft, ihre Angehörigen und die Mitarbeitenden regelmäßig, zeitnah und verständlich über die aktuelle Lage und die damit einhergehenden Regeln informiert werden, um Verunsicherungen und Ängsten entgegenzuwirken.

Herausfordernd sei zudem gewesen, die fehlenden Kontakte zu Angehörigen und die reduzierten Beschäftigungsmöglichkeiten, wie beispielsweise Gruppenangebote, auszugleichen. Teilweise sei eine Umstrukturierung notwendig gewesen, um mit vorhandenem Personal externe Dienstleister zu ersetzen und um Versorgungslücken möglichst zu vermeiden. Der Nationalen Stelle erscheint es fraglich, wie diese Mehrarbeit mit den ohnehin bekannt knappen Personalressourcen in Alten- und Pflegeheimen bewältigt werden konnten.

Um Besuche frühestmöglich zuzulassen, seien Besucherräume speziell eingerichtet und Besuchsregelungen abhängig von der jeweiligen Landesverordnung entwickelt worden. Zudem teilten viele der kontaktierten Einrichtungen mit, dass die Möglichkeit der Videotelefonie für die Bewohnerinnen und Bewohner eingerichtet worden sei. Um sicherzustellen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner dieses moderne Kommunikationsmedium nutzen können, müssten aus Sicht der Nationalen Stelle zusätzliche Betreuungskräfte zur Verfügung stehen.

Die Einrichtungen berichteten teilweise von einer angespannten, gereizten Stimmung bei den Bewohnerinnen und Bewohnern und ihren Angehörigen. In Einzelfällen sei es zu Auseinandersetzungen mit Angehörigen gekommen, die die Vorgaben bezüglich der Besuchsregelungen missachtet und die Gesundheit der Bewohnerschaft und der Mitarbeitenden gefährdet hätten. Diese Konflikte lösten sich trotz vieler Gespräche und Beratung erst auf, als eine Besuchslockerung stattgefunden hatte. In Einrichtungen, die hauptsächlich für Bewohnerinnen und Bewohner mit demenziellen Veränderungen zuständig sind, sei es besonders schwer gewesen, klare Regelstrukturen aufzustellen und zu etablieren.

¹⁸ AGE Platform Europe, Covid-19 und Menschenrechtsbelange für ältere Menschen, https://www.age-platform.eu/sites/default/files/COVID-19_%26_human_rights_concerns_for_older_persons-April20-DE_translation.pdf (abgerufen am 18. März 2021).

Es ist dafür Sorge zu tragen, dass Autonomie und Würde der betroffenen Personen nicht untergraben beziehungsweise verletzt werden. Beschränkungen sind grundsätzlich an die aktuell geltende Verordnungslage anzupassen. Besuchsregelungen sollen so viel Kontakt wie möglich zulassen. Zudem sollen Einschränkungen von Beschäftigungsangeboten möglichst ausgeglichen werden. Um dies zu gewährleisten, soll die aktuelle Personalsituation an die besonderen Herausforderungen der Pandemie angepasst werden.

4 – ERSTAUFNAHME-EINRICHTUNGEN

Aufgrund hoher Infektionszahlen wurden ab März 2020 und während der sogenannten Lockdown-Maßnahmen mehrere Erstaufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende unter Quarantäne gestellt. Vor diesem Hintergrund führte die Nationale Stelle Abfragen bei den zuständigen Ministerien durch.

Thüringen übermittelte auch nach intensiver Nachfrage keine Informationen an die Nationale Stelle. Die Antworten der weiteren Ministerien sind qualitativ zu differenzieren. Überwiegend reichte die Dokumentation nicht aus, um die vorliegenden Fragen einzeln zu beantworten. Aus diesem Grund spiegelt die untenstehende Zusammenfassung nicht die Lage in allen Bundesländern wider, sondern greift besondere Herausforderungen und einige positive Beispiele auf. Da die Zuständigkeit der Nationalen Stelle für Erstaufnahmeeinrichtungen, die unter Quarantäne stehen, von den zuständigen Ministerien aus 14 Bundesländern in Frage gestellt wurde, wird vorab auf die Reichweite des Mandats der Nationalen Stellen eingegangen.

4.1 – Zuständigkeit der Nationalen Stelle

Aus Sicht der Nationalen Stelle handelt es sich bei Erstaufnahmeeinrichtungen, die unter Quarantäne stehen und deren Gelände die Bewohnerinnen und Bewohner nicht verlassen dürfen¹⁹, um Orte der Freiheitsentziehung im Sinne von Artikel 4 OPCAT, weshalb sie in den Zuständigkeitsbereich der Nationalen Stelle fallen.

Zunächst handelt es sich bei Erstaufnahmeeinrichtungen um Orte, die der Hoheitsgewalt und der Kontrolle des Staates unterstehen.²⁰ So befinden sich die Bewohnerinnen und Bewohner von Erstaufnahmeeinrichtungen in staatlicher Obhut beziehungsweise unter staatlicher Kontrolle. Der Aufenthalt in einer Erstaufnahmeeinrichtung geht einher mit der Fürsorgepflicht der zustän-

¹⁹ So bedeutet Freiheitsentziehung im Sinne des Fakultativprotokolls „jede Form des Festhaltens oder der Inhaftierung oder die Unterbringung einer Person in einer öffentlichen oder privaten Gewahrsamseinrichtung, die diese Person auf Grund einer Entscheidung einer Justiz-, Verwaltungs- oder sonstigen Behörde nicht nach Belieben verlassen darf“ (Artikel 4 Abs. 2 OPCAT).

²⁰ Artikel 4 Abs. 1 OPCAT.

digen Behörden²¹ und mit gesetzlichen Restriktionen, die unter anderem der Überwachung der betroffenen Personen dienen.²²

Zudem handelt es sich zumindest bei Erstaufnahmeeinrichtungen unter Quarantäne um Orte, an denen Personen die Freiheit entzogen wird oder entzogen werden kann.²³ So durften die von einer Quarantäneanordnung betroffenen Personen die hierfür vorgesehenen Räumlichkeiten nicht verlassen. In einigen Einrichtungen kam es zu der Anordnung einer sogenannten Kollektivquarantäne: In diesem Rahmen wurden entweder alle Bewohnerinnen und Bewohner am Verlassen der Einrichtung gehindert oder es wurde eine Separierung innerhalb der Einrichtung vorgenommen. Von einer solchen Kollektiv- oder Massenquarantäne sind alle Bewohnerinnen und Bewohner, also sowohl infizierte als auch nicht infizierte Personen, mit oder ohne Risikokontakten betroffen. Die Durchsetzung der Maßnahmen geschah unter anderem mittels einer baulichen beziehungsweise räumlichen Trennung (zum Beispiel durch das Errichten von Zäunen) und/oder dem Einsatz von Sicherheitspersonal und teilweise der Polizei.²⁴ In einem Bundesland wurde die Fluktuation unter anderem durch Zugangskontrollen per Transponder gesteuert.

Nach den Angaben der Ministerien wurde die medizinische Betreuung der unter Quarantäne stehenden Personen grundsätzlich durch den ärztlichen Dienst der Einrichtungen gewährleistet. Bei schweren Verläufen wurden die Betroffenen in ein Krankenhaus verlegt.

4.2 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit

Aufgrund ihrer Fluchtbelastung und ihrer notwendigen Neuorientierung nach der Ankunft in Deutschland können die Bewohnerinnen und Bewohner von Erstaufnahmeeinrichtungen „besonders durch das Coronavirus gefährdet [und allgemein] empfänglicher gegenüber Infektions-

krankheiten [sein]“²⁵. Das Robert Koch-Institut empfiehlt dringend, eine Quarantäne der gesamten Einrichtung, in der eine physische Distanzierung nur bedingt erfolgen kann, zu vermeiden, da dann von „einer deutlichen Erhöhung des Infektionsrisikos für die nicht-infizierten Personen“²⁶ auszugehen ist.

Um Bewohnerinnen und Bewohner zu sensibilisieren, seien diese durch mehrsprachige Aushänge und Piktogramme über Maßnahmen zur Vorbeugung gegen Infektionen informiert worden. Mehrerorts seien Gespräche mit Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern zu diesem Zweck auch telefonisch oder per Messenger-Dienst ermöglicht worden. Mecklenburg-Vorpommern berichtete zudem über die Einrichtung einer speziellen Applikation für Mobiltelefone mit Informationen in den jeweiligen Landessprachen. Nach Angaben einiger Ministerien sorgte eine ausreichende Informationsweitergabe an die Betroffenen in mehreren Bundesländern maßgeblich dafür, dass der Einsatz besonderer Maßnahmen vermieden werden konnte und es zu keinen Polizeieinsätzen oder weiteren Zwischenfällen kam. In anderen Bundesländern kam es aufgrund der einschränkenden Maßnahmen zu Vorfällen, die Polizeieinsätze erforderten.

Die besonderen Rahmenbedingungen in Erstaufnahmeeinrichtungen können die Möglichkeit, die gängigen Hygienemaßnahmen konsequent einzuhalten und durchzusetzen, einschränken.²⁷ Nach Angaben der jeweiligen Ministerien senkten einige Einrichtungen aus diesem Grund die Belegungsdichte, beispielsweise sah das zum Zeitpunkt der Abfrage geltende Hygienekonzept in Hessen eine Senkung der Belegung auf unter 50% der bisherigen Aufnahmekapazität vor. In Berlin wurde ein großer Teil der Bewohnerinnen und Bewohner aus der Wohnverpflichtung entlassen

²¹ Vgl. unter anderem § 44 Abs. 2a Asylgesetz (AsylG).

²² Wohnpflicht, Arbeitsverbot, etc.

²³ Artikel 4 Abs. 1 OPCAT.

²⁴ Solche Vorgehensweisen sind auch aus Sicht des RKI zu vermeiden: „Es wird dringend empfohlen, eine Quarantäne der gesamten AE oder GU sowie das Errichten von (zusätzlichen) physischen Barrieren (Zäunen) zu vermeiden.“, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/AE-GU/Aufnahmeeinrichtungen.html (abgerufen am 18. März 2021).

²⁵ Vgl. VG Leipzig, Beschluss vom 22. April 2020, 3 L 204/20.A. So ähnlich auch VG Leipzig (Beschl. v. 22.04.2020, 3L204/20.A); VG Dresden (Beschl. v. 24.04.2020, 11 L 269/20.A), VG Dresden (Beschl. v. 29.04.2020, 13 L 270/20.A); VG Chemnitz (Beschl. v. 30.04.2020, 4 L 224/20.A); VG Münster (Beschl. v. 07.05.2020, 6a L 365/20); VG Münster (Beschl. v. 12.05.2020, 5 L 339/20).

²⁶ RKI, Empfehlungen für Gesundheitsämter zu Prävention und Management von COVID-19-Erkrankungen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Schutzsuchende (im Sinne von §§ 44, 53 AsylG).

²⁷ Vgl. beispielsweise VG Leipzig, Beschluss vom 22. April 2020, 3 L 204/20.A: Es ist „wegen der Umstände in der Unterkunft nicht [immer] möglich (...), den gebotenen Mindestabstand einzuhalten“.

und unter anderem in Gemeinschaftsunterkünften mit mehr Raum und Unterbringungsmöglichkeiten nach speziellem Bedarf untergebracht. Auch die gesonderte Unterbringung von vulnerablen Personen wurde in mehreren Bundesländern gesichert. Nach Angaben aus Brandenburg wurden diese zunächst in einem sogenannten Schutzhaus untergebracht und nachfolgend möglichst zeitnah auf die Kommunen verteilt. Weiterhin teilte das zuständige Ministerium mit, dass eine Unterbringung in Einzelzimmern und die dortige Einnahme von Mahlzeiten bei Bedarf ermöglicht wurde.

4.3 – Ausgleich der einschränkenden Maßnahmen

Da enger persönlicher Kontakt die Ausbreitung des Virus fördert,²⁸ geht der Gesundheitsschutz mit einschränkenden Maßnahmen, wie dem Aussetzen von Besuchen einher. Neben dem akuten Gesundheitsrisiko, sich mit dem Coronavirus anzustecken, erleben die betroffenen Personen eine besondere psychische Belastung. Aus Sicht der Nationalen Stelle ist es daher wesentlich, dass die einschränkenden Maßnahmen ausgeglichen werden. Deshalb ist die folgende Aussage eines Ministeriums kritisch zu betrachten: „Ausgleich für einschränkende Maßnahmen ist nicht vorgesehen, da Einschränkungen infolge der Corona-Krise alle Menschen innerhalb und außerhalb der Einrichtung in gleichem Maße treffen.“

Andere Ministerien machten genauere Angaben über Angebot und Ausgestaltung der Beschäftigungsmaßnahmen in Quarantäne. Unter anderem in Bremen sei der Kontakt nach Außen durch die Nutzung von WLAN und Mobiltelefonen gewährleistet worden. Zudem sei eine durchgehende Sozialbetreuung sichergestellt worden. Letzteres wurde auch von anderen Bundesländern wie Hessen, Niedersachsen und Baden-Württemberg (kontaktlose Beratungsangebote etwa per Telefon) mitgeteilt. Mehrere Bundesländer wiesen auf die zur Verfügung stehenden Beschäftigungsmöglichkeiten hin: Tablets, Bücher, nur teilweise

Fernsehgeräte (Niedersachsen), Gesellschaftsspiele, Mal- und Bastelmaterialien, Unterlagen zum Lernen der deutschen Sprache (Hamburg). In Hamburg stünden in Wohncontainern Aufenthaltsräume mit Fernsehgeräten, einer Couch, Spielen, einem Billardtisch sowie einem Kickerstisch zur Verfügung. Zudem seien Kinderspielzimmer eingerichtet worden. Auch bestünde die Möglichkeit der Beschäftigung im Freien durch den Zugang zu Spielplätzen, einem Basketballkorb, einer Tischtennisplatte und Fußbällen.

Aufgrund der oftmals beengten Wohnsituation besteht für die Bewohnerinnen und Bewohner von Erstaufnahmeeinrichtungen eine erhöhte Gefahr, sich mit dem Coronavirus anzustecken. Daher soll die Belegungsdichte der Einrichtungen soweit gesenkt werden, dass die Gefahr einer Ausbreitung von Infektionen vermieden wird. Risikopersonen sind zudem besonders zu schützen.

Personen mit Ansteckungsrisiko sind unmittelbar von anderen Bewohnerinnen und Bewohnern zu separieren.

Eine Kollektivquarantäne, im Rahmen derer alle Bewohnerinnen und Bewohner am Verlassen der Einrichtung gehindert werden, soll dringend vermieden werden.

Der Kontakt nach außen ist zu jedem Zeitpunkt zu ermöglichen.

²⁸ Vgl. die Empfehlungen des RKI für Gesundheitsämter zu Prävention und Management von COVID-19-Erkrankungen in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Schutzsuchende (im Sinne von §§ 44, 53 AsylG): „Das Übertragungsrisiko virusbedingter Erkrankungen der Atemwege ist in Aufnahmeeinrichtungen (AE) und Gemeinschaftsunterkünften (GU) besonders hoch, da hier viele Menschen auf engem Raum zusammen leben und Wohn-, Küchen-, Ess- und Sanitärräume gemeinsam nutzen.“

5 – PSYCHIATRISCHE KLINIKEN

Die vorliegende Zusammenfassung greift besondere Herausforderungen und Beispiele aus den Antworten der zuständigen Ministerien auf.

5.1 – Quarantänemaßnahmen

Nach Aussage der Ministerien, wurden in den psychiatrischen Kliniken die Pandemiepläne, Hygiene- und Quarantänekonzepte dynamisch an die aktuelle Situation angepasst und die Schutzmaßnahmen entsprechend den Empfehlungen des Robert Koch-Instituts ergriffen.

In den Kliniken seien einzelne Stationen zu Quarantänestationen umgewandelt, teilweise sogar separate Aufnahmestationen geschaffen worden. Die Patientinnen und Patienten, die positiv auf das Coronavirus getestet wurden, seien in diesen Quarantäneeinheiten isoliert, in häusliche Quarantäne entlassen oder bei Bedarf auf eine Intensivstation verlegt und dort konsiliarisch psychiatrisch betreut worden. Die Räume, die in den psychiatrischen Kliniken für eine Isolierung bereitgehalten wurden, waren nach Angaben der Ministerien meist Patientenzimmer mit üblicher Ausstattung, insbesondere mit eigenem Bad. Vereinzelt wurde mitgeteilt, dass auch sogenannte Krisen- oder Isolationsräume mit besonderer reizabschirmender Innenausstattung zur Abwehr von Eigen- oder Fremdgefährdung für die Quarantäne vorgehalten und genutzt wurden.

5.2 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit

Um die Belegung auf den Stationen möglichst gering zu halten, seien geplante und nicht dringende Aufnahmen ausgesetzt und Patientinnen und Patienten, die nicht dringend behandlungsbedürftig waren, entlassen worden. Dies habe die Einhaltung der Abstandsregelung auf den Stationen und in den Patientenzimmern weitgehend ermöglicht. Vor Aufnahmen erfolgte nach den Angaben der Ministerien möglichst ein telefonisches Vorgespräch mit Risikoanamnese. Die Patientinnen und Patienten seien bei Aufnahme grundsätzlich auf das Coronavirus getestet worden.

Die darauffolgende Praxis wurde unterschiedlich beschrieben. In einigen Einrichtungen seien die betroffenen Personen getrennt untergebracht

und nach der Inkubationszeit oder einem zweiten negativen Test im Abstand von fünf Tagen aus der Isolierung entlassen worden. In anderen Einrichtungen dürften sie sich bei Vorliegen eines negativen Testergebnisses unter Beachtung der Abstands- und Hygieneregeln frei auf den Stationen bewegen. Wenn möglich, seien sie in Einbettzimmern untergebracht worden. Problematisch erscheint jedoch, dass die Unterbringung in Zwei- oder Mehrbettzimmern auf Grundlage der Pflichtversorgung der Kliniken offenbar in einigen Fällen nicht vermieden werden konnte. Hierbei besteht das Risiko einer gegenseitigen Ansteckung. Drei- oder Vierbettzimmer seien jedoch mit maximal zwei Personen belegt worden, was durch die reduzierte Belegung meist möglich gewesen sei. Aus Sicht der Nationalen Stelle ist allerdings fraglich, ob die Einhaltung der Abstandsregelung so sichergestellt werden kann. Nach den Angaben eines Ministeriums war dies in Zeiten hoher Belegungszahlen nicht immer möglich. Dies sei jedoch vertretbar gewesen, da es sich um langjährig gemeinschaftlich untergebrachte Personen handele.

Das Personal sei nur anlassbezogen, bei Symptomen oder nach Kontakt zu einer erkrankten Person getestet worden. Vor Dienstbeginn seien allerdings in einigen Kliniken eine Temperaturkontrolle und ein Symptomscreening durchgeführt worden. Zum Schutz vor Infektionen hätten Übergaben zwischen den Schichten und Visiten mit möglichst wenigen Teilnehmenden in großen Räumen oder im Freien stattgefunden. Andere Besprechungen, Schulungen oder Fortbildungen fanden per Telefon- oder Videokonferenz statt oder wurden abgesagt. Des Weiteren sei darauf geachtet worden, dass stationsübergreifend keine Durchmischung des Personals erfolgte, beispielsweise durch Einteilung in feste Teams pro Schicht. Auch sei empfohlen worden, Dienstaustausch oder ein sogenanntes Einspringen des Personals zu vermeiden. Bei stationsübergreifenden Einsätzen musste das Personal verschärft auf das Tragen der notwendigen Schutzausrüstung achten.

Um den Kontakt zu Personen außerhalb der Stationen weitestgehend zu vermeiden, wurden während der sogenannten Lockdown-Maßnahmen die Besuchsrechte der Patientinnen und Patienten stark eingeschränkt. Die Besuche, die ermöglicht wurden, fanden vornehmlich in Trennscheibenräumen oder im Freien statt.

5.3 – Ausgleich der einschränkenden Maßnahmen

Um die einschränkenden Maßnahmen in Hinblick auf den zwischenmenschlichen Kontakt der Patientinnen und Patienten auszugleichen, seien Telefon-, Internet- und Videomöglichkeiten erweitert und somit virtuelle Besuche etabliert worden. Zudem seien meist Besuchszeiten entzerrt und Ausgangszeiten ausgeweitet worden.

Es wurde mitgeteilt, dass durch vermehrte Sport- und Bewegungstherapieangebote in einigen Einrichtungen der erhöhten Anspannung, die mit den Einschränkungen einherging, entgegengewirkt werden konnte. Auch gruppen-therapeutische Angebote hätten weitgehend stattgefunden, jedoch nur noch stationsintern, mit reduzierter Teilnehmeranzahl und vorrangig im Freien. Die Kliniken hatten im Sommer 2020 nach der ersten Welle der Pandemie schrittweise damit begonnen, die Beschränkungen zurückzunehmen. Dieser Schritt sei notwendig gewesen, um die von Verständnis und Akzeptanz getragene Stimmung in den Einrichtungen zu erhalten.

5.4 – Reaktion der Betroffenen

Insgesamt wurde berichtet, dass die Reaktionen der Patientinnen und Patienten vergleichbar mit der gesamtgesellschaftlichen Reaktion und insgesamt von Verständnis geprägt waren. Hierzu sei jedoch ein Dialog über die ergriffenen Maßnahmen mit den Patientinnen und Patienten notwendig gewesen. Sie seien entsprechend aufgeklärt und geschult worden. Die Patientinnen und Patienten, die sich dennoch mit der Umsetzung der Maßnahmen schwertaten, seien vermehrt unterstützt worden.

In den meisten Fällen wurde berichtet, dass es zu keinem Anstieg von Zwangsmaßnahmen gekommen sei. Es wurde sogar teilweise eine leichte Abnahme an Anspannung und Aggression aufgrund der verringerten Belegungssituation beobachtet. Nur vereinzelt wurde von einem leichten Anstieg an Isolationen berichtet, da hauptsächlich Patientinnen und Patienten aufgenommen wurden, die schwer erkrankt und teilweise akut eigen- oder fremdgefährdend waren. In Kinder- und Jugendpsychiatrien sei es vereinzelt zu einem Anstieg der Unterbringungen gekommen. Diese wurden mit Coronabezogenen Einschränkungen in den Heimeinrichtungen, mit Schulschließungen und dem damit verbunde-

nen Alltags- und Strukturverlust für die Kinder und Jugendlichen erklärt.

Für eine mit dem Infektionsschutz begründete Quarantäne sollen keine zur Isolierung bestimmten Räume mit reizarmer Innenausstattung genutzt werden. Diese sind ausschließlich für akute Notfallsituationen bestimmt, in denen eine solche Unterbringung zur Abwehr von Eigen- oder Fremdgefährdung unbedingt notwendig ist. Sollten die Räume für eine Quarantäne genutzt werden müssen, sind sie entsprechend einer Alltagsnutzung auszustatten.

Während eines stationären Aufenthalts sollen die Abstands- und Hygieneregeln beachtet werden können.

Das Sport- und Therapieangebot soll als Ausgleich zu einschränkenden Maßnahmen ausgebaut werden.

6 – KINDER- UND JUGENDHILFE

Die vorliegende Zusammenfassung greift besondere Herausforderungen und Beispiele aus den Antworten der zuständigen Ministerien auf.²⁹

Vor dem Hintergrund, dass bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen können gemäß Artikel 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen ist, sind die einschränkende Maßnahmen während der Corona-Pandemie in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe besonders kritisch abzuwägen; die Einrichtungsleitungen und Fachaufsichtsbehörden trifft hierbei im besonderen Maße die Pflicht, Einschränkungen und Belastungen auszugleichen und das Kindeswohl zu berücksichtigen.

6.1 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit

In den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit geschlossenen Plätzen seien Pandemiepläne und Hygienekonzepte entwickelt beziehungsweise an die aktuelle Situation angepasst worden. Des Weiteren seien Quarantäneplätze geschaffen worden, um die Kinder und Jugendlichen bei Bedarf separieren zu können.

Nach Auskunft der Ministerien wurden die Kinder, die Jugendlichen und die Mitarbeitenden in den meisten Einrichtungen nur bei vorliegenden Symptomen auf Infektionen mit dem Coronavirus getestet.

Zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor einer Ansteckung mit dem Coronavirus sei der Kontakt zu Personen außerhalb der jeweiligen Wohngruppe vermieden oder zumindest reduziert worden. Um im Falle einer Infizierung gruppenübergreifende Ansteckungen zu verhindern, sei der persönliche Kontakt der Kinder und Jugendlichen zwischen verschiedenen Gruppen nicht gestattet worden. Zudem seien Wochenendheimfahrten für die Kinder und Jugendlichen weitgehend eingestellt und Besuche eingeschränkt worden. Besuche von Bezugspersonen, wie beispielsweise der Eltern, seien ermöglicht worden, mussten aber überwiegend im Freien und unter Beachtung der Abstandsregelung statt-

finden. Das Betreten einer Wohngruppe sei allen, die nicht unmittelbar in der Wohngruppe beschäftigt waren oder dort lebten, verboten worden.

Des Weiteren wurde mitgeteilt, dass Schulbesuche, Fortbildungen und andere Veranstaltungen ausgesetzt wurden. Obwohl die Beschulung der jungen Menschen in den meisten Einrichtungen intern stattfindet, gäbe es auch hier pandemiebedingt Einschränkungen, die zu einer Belastung der Kinder und Jugendlichen und der Mitarbeitenden geführt habe.

6.2 – Ausgleich der einschränkende Maßnahmen

Die einschränkende Maßnahmen seien mit der Ausweitung digitaler Kommunikationsmöglichkeiten kompensiert worden. Der Kontakt zum Jugendamt habe mittels Telefon- oder Videokonferenzen erfolgen können. Freizeitaktivitäten seien vorwiegend so angeboten worden, dass sie im Freien stattfinden konnten.

Bei der Gestaltung und beim Ausgleich von einschränkende Maßnahmen ist nach Artikel 3 Absatz 1. der UN-Kinderrechtskonvention das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen. Im Rahmen dessen sollen im erhöhten Maße alternative Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden, hierfür erforderliches Material soll gegebenenfalls angeschafft werden.

²⁹ Eine ergänzende Abfrage bei bereits besuchten Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe wurde Anfang des Jahres 2021 eingeleitet.

7 – ABSCHIEBUNGSHAFTEINRICHTUNGEN UND AUSREISEGEWAHRSAM

Der Großteil der angeschriebenen Ministerien hat aussagekräftige Informationen über die Situation in den jeweiligen Abschiebungshafteinrichtungen zugesendet. Die Antworten der Ministerien sind allerdings qualitativ zu differenzieren. Die Abschiebungshaft in Sachsen war zum Abfragezeitpunkt nicht belegt; auf die Zusendung von konkreten Informationen zum Betrieb und Vollzug der Abschiebungshaft unter Corona-Bedingungen wurde verzichtet.

Die vorliegende Zusammenfassung greift besondere Herausforderungen und Beispiele aus den Antworten der zuständigen Ministerien auf.

7.1 – Belegungssituation

In der Mehrzahl der Bundesländer wurden während des ersten sogenannten Lockdowns keine Abschiebungsmaßnahmen organisiert. In der Konsequenz wurde die Zahl der Abschiebungshäftlinge reduziert, indem keine Neuzugänge aufgenommen und teils bereits inhaftierte Personen entlassen wurden. Hintergrund ist die geltende Rechtslage: Soweit eine Rückführung in bestimmte Länder nicht wie geplant realisierbar ist, wird unter Berücksichtigung aller Umstände des jeweiligen Falles die Fortdauer der Haft geprüft. Ein relevantes Kriterium ist dabei die Prognose, wann wieder verfügbare Flüge zu erwarten sind. Nach § 62 Abs. 3 Satz 3 des Aufenthaltsgesetzes ist die Sicherungshaft unzulässig, wenn feststeht, dass aus Gründen, die die Ausländerin oder der Ausländer nicht zu vertreten hat, die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann. Abzuschiebende müssen in diesem Fall aus der Abschiebungshaft entlassen werden. Demzufolge waren die meisten Abschiebungshafteinrichtungen kaum belegt oder geschlossen.

Nach Angabe mehrerer Ministerien wurden Straftäter, Gefährder oder Personen, von denen eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, von den genannten Bestimmungen ausgeschlossen. Nach § 62 Abs. 3 Satz 4 Aufenthaltsgesetz können Personen, von denen „eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Si-

cherheit ausgeht“, auch wenn eine Abschiebung in den nächsten drei Monaten nicht durchgeführt werden kann, weiter in Abschiebungshaft verbleiben. Die Praxis einiger Ministerien ging dabei nach deren Auskunft jedoch über den Wortlaut der Ausnahmeregelung hinaus und bezog auch ehemalige Straftäter mit ein.

In den Abschiebungshafteinrichtungen war nach Angabe der Ministerien in der Regel nur eine Einzelbelegung vorgesehen. Baden-Württemberg und Niedersachsen gaben an, dass auf Wunsch nach einer Einschätzung der gesundheitlichen Risiken auch Doppelhaftträume belegt wurden.

7.2 – Quarantänemaßnahmen

Für den Fall, dass Symptome auftreten, sei in der Regel vorgesehen worden, dass die Abschiebungshäftlinge in den Einrichtungen isoliert und dort medizinisch betreut würden. Bei schwerem Verlauf würden die Betroffenen in eine Klinik verlegt. Erfreulicherweise gab es nach Angaben der Ministerien bis zum Abfragezeitpunkt keine Corona-Erkrankung von Abschiebungshäftlingen oder Bediensteten in den Abschiebungshafteinrichtungen.

7.3 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit

Nach Angabe der Ministerien wurden in den Abschiebungshafteinrichtungen umfangreiche Schutz- und Hygienemaßnahmen eingeführt und praktiziert. Teilweise seien die Betroffenen anhand von mehrsprachigen Informationsmaterialien und Piktogrammen über die Situation und über die notwendigen Schutz- und Hygienemaßnahmen informiert worden. Personen, die die Abschiebungshafteinrichtung betraten, seien zu Krankheitssymptomen, Kontakten zu Infizierten oder dem Aufenthalt in Risikogebieten befragt worden.

In Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen seien die Abschiebungshäftlinge vor, beim oder unmittelbar nach dem Zugang zur Abschiebungshafteinrichtung auf das Coronavirus getestet worden, in Nordrhein-Westfalen auch vor der Verlegung in eine andere Abteilung. In den anderen Bundesländern war nach Aussage der Ministerien keine systematische Testung für Abschiebungshäftlinge vorgesehen. Bremen gab allerdings an, dass eine Testung bei Aufnahme angestrebt wird.

Nach Angaben des Ministeriums tragen in Niedersachsen die Bediensteten grundsätzlich eine Mund- und Nasenbedeckung, während diese in anderen Bundesländern nur getragen wird, wenn der Abstand nicht eingehalten werden kann.

Besuche seien größtenteils ausgesetzt, aber Gespräche beispielsweise mit Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälten ermöglicht worden.

7.4 – Ausgleich der einschränkenden Maßnahmen

Der Nationalen Stelle wurde mitgeteilt, dass als Ausgleich für die ausfallenden Besuche in vielen Einrichtungen die Möglichkeit zu telefonieren erweitert wurde, teilweise auf Kosten der Einrichtung. Mitunter seien Haftraumtelefonie und Videogespräche ermöglicht worden. Hervorzuheben ist, dass Abschiebungshäftlinge in Hamburg nach Angabe des zuständigen Ministeriums jederzeit ihr eigenes Smartphone nutzen durften. Die Einrichtung habe hierfür eine kostenlose Internetverbindung mittels WLAN zur Verfügung gestellt.

Darüber hinaus bestanden nach den Angaben der Ministerien die üblichen Beschäftigungsmöglichkeiten wie beispielsweise Fernsehen, Sport, Spiele und Bücher. Aufgrund der geringen Belegung konnte das Angebot in einzelnen Einrichtungen ausgebaut werden.

7.5 – Reaktion der Betroffenen

Nach Angaben der Ministerien zeigten die Untergebrachten überwiegend Verständnis für die einschränkenden Maßnahmen. Ein Anstieg der Zahl der Sicherungsmaßnahmen sei nicht zu verzeichnen gewesen.

Abschiebungsmaßnahmen sollen ausgesetzt werden, solange eine ernsthafte Gefährdung der abzuschiebenden Personen oder eine Verbreitung des Virus nicht verhindert werden kann.

Im Einklang mit der aktuellen Rechtslage ist Abschiebungshaft auszusetzen, wenn keine Abschiebungsmaßnahmen durchgeführt werden können. Aus § 62 Abs. 3 Satz 4 des Aufenthaltsgesetzes hervorgehende Ausnahmen sind auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen von der abzuschiebenden Person „eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht“, deren Vorliegen zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Anordnung der Haft im Rahmen einer Einzelfallentscheidung bejaht wurde.

8 – BUNDES-, LANDES- POLIZEI UND ZOLL

Die vorliegende Zusammenfassung greift besondere Herausforderungen und Beispiele aus den Antworten in Bezug auf Dienststellen der Landespolizei, der Bundespolizei und des Zolls auf, ohne jedoch aufgrund der Verschiedenartigkeit der Antworten den Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu können.

8.1 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit

In fast allen Antworten der Ministerien wurde auf die Hinweise des Robert Koch-Instituts für nicht-medizinische Einsatzkräfte verwiesen, die Vorgaben zum Eigenschutz im Kontakt mit der Bevölkerung enthalten. Insbesondere vor dem Hintergrund der nicht zu vermeidenden Außenkontakte wurden die Polizei- und Zolldienststellen im umfangreichen Maße mit Schutzausrüstung wie Alltags- und FFP2-Masken, Desinfektionsmittel, Augenschutz bis hin zu Schutzanzügen ausgestattet. Viele Bundesländer gaben an, dass sich Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte anlass- beziehungsweise verdachtsbezogen auf eine Infektion mit dem Coronavirus testen und dabei auf eigene Testkapazitäten zurückgreifen konnten.

Zur Verminderung von Kontakten unter den Mitarbeitenden wurden diese in feste Schichtgruppen eingeteilt. Außerdem wurden in den Dienststellen die in der Arbeitswelt zum Abfragezeitpunkt üblichen Maßnahmen ergriffen, um Anwesenheitszeiten des Personals in Diensträumen zu verringern und den Publikumsverkehr in den Dienststellen weitgehend einzuschränken, etwa mittels der Bitte, wo möglich verstärkt auf sogenannte Onlinewachen zurückzugreifen, oder durch Besprechungen im Freien.

8.2 – Gewahrsamsvollzug

Auch während der Corona-Pandemie wurde in den Dienststellen der Polizeien und des Zolls Gewahrsam vollzogen. Im Rahmen der Prüfung der Gewahrsamsfähigkeit wurde auch eine mögliche Corona-Erkrankung beziehungsweise das Risiko hiervon überprüft; die Personen wurden nach Symptomen und Aufenthalt in Risikogebieten befragt. Zudem fand gegebenenfalls eine ärztliche Beurteilung statt.

Wenn es unabdingbar war, behielten sich die Behörden auch die Ingewahrsamnahme von Personen vor, die an Corona erkrankt waren. Als nicht gewahrsamsfähig eingestuft wurden allerdings Personen, die an Corona erkrankt waren und Symptome wie starken Husten, starkes Fieber oder Atemnot zeigten. Ein Bundesland wies darauf hin, dass auch nicht gewahrsamsfähige an Corona erkrankte Personen in Gewahrsam genommen werden konnten, wenn dies zum Schutz der Allgemeinheit vorübergehend bis zur Übergabe an ein Krankenhaus oder an eine andere Einrichtung beziehungsweise zuständige Person unbedingt erforderlich war. Vor diesem Hintergrund seien die Personen ständig zu beaufsichtigen gewesen.

Die Bediensteten und die in Gewahrsam genommenen Personen trugen eine Mund-Nasen-Bedeckung. Wenn diese nicht toleriert wurde, trugen die Bediensteten entsprechend den Regeln des Robert Koch-Instituts zum Eigen- und Fremdschutz eine FFP2-Maske.

Bremen und das Saarland richteten spezielle zentrale Gewahrsamseinrichtungen ein, die nur an Corona erkrankten Personen vorbehalten waren. Hessen bestimmte für diese Fälle einzelne Räume in Dienststellen. In Nordrhein-Westfalen wurden an Corona erkrankte Personen in Räumen untergebracht, in denen eine Kameraüberwachung möglich war. In Bayern, wo ein zeitlich unbegrenzter Präventivgewahrsam angeordnet werden kann, wurde Langzeitgewahrsam im Rahmen der Amtshilfe in Justizvollzugsanstalten vollstreckt. In diesen Fällen unterfielen in Gewahrsam genommene Personen den in Justizvollzugsanstalten geltenden Regeln, wie beispielsweise einer zweiwöchigen Isolierung ab der Aufnahme.

Das Vorgehen beim Transport von an Corona erkrankten Personen war unterschiedlich; so wurden in einigen Bundesländern Transporte nur in Krankenwagen durchgeführt, andere sahen hierfür spezielle Polizeifahrzeuge vor.

In vielen der Rückmeldungen der Ministerien wurde angegeben, dass die Gewahrsamsräume nach jeder Belegung desinfiziert und gelüftet würden; eine Mehrfachbelegung in Sammelzellen habe nicht stattgefunden. Einzelne Bundesländer konnten nicht ausschließen, dass große Sammelzellen mit wenigen Personen gleichzeitig belegt werden.

Nicht gewahrsamsfähige Personen dürfen auch nicht vorübergehend in Gewahrsam genommen werden. Die Nutzung von Sammelzellen ist zu vermeiden, wenn ein Infektionsrisiko nicht ausgeschlossen werden kann.

9 – VOLLZUGSEINRICHTUNGEN DER BUNDESWEHR

9.1 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit

Das Kommando Sanitätsdienst hat ein spezielles Hygienekonzept für den Vollzug von Gewahrsam und Arrest in Einrichtungen der Bundeswehr entwickelt. Eine symptomunabhängige Testung der Soldatinnen und Soldaten wurde in diesem Rahmen nicht vorgesehen, allerdings beinhaltete die Vollzugstauglichkeitsuntersuchung eine Testung auf das Coronavirus. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Befragung der Arrestpersonen durchgeführt, die es ermöglicht, die Notwendigkeit infektionsschutzrechtlicher Auflagen festzulegen. Bei der Durchsichtung der Arrestpersonen trugen die ausführenden Vollzugshelferinnen und -helfer entsprechende Schutzkleidung. Um das Ansteckungsrisiko zu senken, waren Besuche nur in Ausnahmefällen erlaubt.

9.2 – Quarantänemaßnahmen

Wenn Krankheitssymptome auftraten, wurde der Vollzug umgehend ausgesetzt und Maßnahmen gemäß des Infektionsschutzgesetzes ergriffen. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung, insbesondere hinsichtlich der Form der geeigneten Unterbringung, oblag der Amtsärztin oder dem Amtsarzt.

Wenn dies zur Entlastung der Krankenhäuser notwendig war, wurde die stationäre Versorgung von leicht an Corona erkrankten Soldatinnen und Soldaten in den Liegenschaften der Bundeswehr gewährleistet. Die entsprechende medizinische Versorgung wurde durch das Kommando Sanitätsdienst organisiert.

Die Vollzugstauglichkeit einer Arrestperson soll auch unabhängig von der Corona-Pandemie grundsätzlich im Rahmen einer ärztlichen Untersuchung festgestellt werden.

10 – JUSTIZVOLLZUG

Die im Dezember versendete Abfrage im Bereich Justizvollzug bezog sich einerseits auf die Gestaltung von Quarantäne- oder Isolierungsmaßnahmen in Justizvollzugsanstalten, andererseits auf Einschränkungen und Ausgleichsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Pandemie.

Die Abfrage bildet hierbei die Phase des zweiten sogenannten harten Lockdowns ab Dezember 2020 ab. Die Fragebögen wurden Mitte Dezember versendet. Die überwiegende Zahl der Antworten ging bis in die zweiten Januarhälfte ein.

10.1 – Gestaltung und Dauer von Präventivisolierungen

In allen Bundesländern wurde als Vorsichtsmaßnahme eine sogenannte (Präventiv-)Isolierung von Gefangenen zu Beginn der Inhaftierung umgesetzt, um sicherzustellen, dass bei einer eventuell unerkannten Infektion mit dem Coronavirus keine anderen Gefangenen angesteckt wurden. Bei dieser Art von Isolierung handelte es sich um eine zusätzliche Vorsichtsmaßnahme der Justizvollzugsanstalten, die zudem anhand unterschiedlicher Kriterien auch nach Außenaufenthalt von Gefangenen umgesetzt wurde. Eine förmliche Rechtsgrundlage hierfür existierte nicht. Hiervon zu unterscheiden ist eine Quarantäne beziehungsweise Absonderung nach dem Infektionsschutzgesetz, die von den Gesundheitsämtern bei nachgewiesenen Infektionen mit dem Coronavirus oder nach Verdachtsfällen bei Kontaktpersonen - wie auch im Leben in Freiheit - angeordnet wird.

Dauer

Während alle Bundesländer in Justizvollzugsanstalten Isolierungen als Vorsichtsmaßnahmen umsetzten, unterschieden sich diese in der Gestaltung voneinander: So reichte bereits die Dauer der Isolierung von fünf Tagen mit der Möglichkeit, danach mit einem negativen Corona-Test in den Regelvollzug eingegliedert zu werden, bis hin zu vollen 14 Tagen und einer anschließenden Testung, deren Ergebnis nach 48 Stunden vorlag, sodass sich für die Isolierung eine Dauer von 16 Tagen ergeben konnte, wie es in Bayern der Fall war. Andere Bundesländer verzichteten auf einen Test zu Beginn oder, bei der vollen Dauer von 14 Tagen ganz darauf, Gefangene auf eine Corona-Infektion zu testen. Hierbei wurde davon ausgegangen,

dass Gefangene auch bei einer gegebenenfalls bestehenden Infektion nach 14 Tagen mit einer bestimmten Dauer von Symptomfreiheit nicht mehr infektiös sind.

Die Dauer einer sogenannten Präventivisolation soll im Rahmen der medizinischen Möglichkeiten so kurz wie möglich gestaltet sein. Es ist darauf zu achten, dass Isolierungen nur solange aufrechterhalten werden, wie das Risiko einer möglichen Weiterverbreitung des Virus nicht durch andere Maßnahmen, wie etwa Testungen, ausgeschlossen werden kann.

Gestaltung

In Bezug auf die Gestaltung der Isolierung können zwei Modelle unterschieden werden. Ungefähr die Hälfte der Bundesländer setzte eine strenge Isolierung der Gefangenen in Einzelzellen und im Rahmen von Einzelfreistunden³⁰ um. Die restlichen Bundesländer fassten Gefangene zu Kohorten unterschiedlicher Größe zusammen, innerhalb derer während der Isolierung Kontaktmöglichkeiten bestanden, etwa bei der Bewegung im Freien, bei gemeinsamer Freizeit oder beim Umschluss. In Hamburg konnte in Kleinstgruppen unter der Einhaltung von Abstandsregeln gemeinsam an vollzuglichen Maßnahmen teilgenommen werden. Dort war die zentrale Untersuchungshaftanstalt für die Isolierung bestimmt. In anderen Bundesländern waren dies bestimmte Abteilungen von Justizvollzugsanstalten.

Während durch eine Einzelisolierung die Kontakte und damit die Infektionsmöglichkeiten unter neu zugewandten Gefangenen auf nahezu null reduziert werden können, fallen bei einer Kohortenunterbringung durch Abstriche beim Gesundheitsschutz der Gefangenen innerhalb der Kohorte zugleich Einschränkungen weniger stark aus; so sind hierbei gemeinsame Aktivitäten, Freizeit, Bewegung im Freien oder Umschluss sowie die Teilnahme an Gruppenangeboten möglich. Dabei ist in beiden Fällen, wenn eine Abtrennung von der restlichen Gefangenenpopulation umgesetzt ist, der Gesundheitsschutz der Gefangenen die schon länger inhaftiert sind gewährleistet, soweit keine Infektionen durch das Personal eingebracht werden. Die Abwägung,

wie stark dem Gesundheitsschutz gegenüber dem Aufrechterhalten von Beschäftigung, sozialen Kontakten und gegebenenfalls Resozialisierung Rechnung getragen wird, fiel in den Bundesländern verschieden aus.

In Bezug auf die Einzelisolierung ist aus der Sicht der Nationalen Stelle zu beachten, dass die Isolierung von Gefangenen einen erheblichen Grundrechtseinschnitt darstellt, der für die betroffene Person mit besonderen Belastungen einhergeht. So vertritt das Bundesverfassungsgericht die Ansicht, dass bei „unzureichender Überwachung [...] während der Durchführung einer Isolierung die Gefahr des Eintritts erheblicher Gesundheitsschäden für den Betroffenen“³¹ besteht. Dabei kann eine Isolierung für die Betroffenen im Einzelfall in ihrer Intensität sogar „einer 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung gleichkommen.“³² Isolierungen wurden aus der Sicht der Nationalen Stelle und auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bisher vor allem als besondere Sicherungsmaßnahmen, nicht jedoch als Maßnahmen zum Gesundheitsschutz der betroffenen Gefangenen selbst betrachtet. Für die Einschätzung, wie intensiv sich die Folgen einer Isolierung für die betroffene Person auswirken können, müssen jedoch auch in diesem Fall ähnliche Annahmen gelten. Wegen den schweren Folgen, die von (Einzel-)Isolierungen ausgehen, sollen diese von besonderen Vorsichtsmaßnahmen und Betreuungsangeboten begleitet werden. Der Betreuungsbedarf steigt dabei mit Dauer und Isolierungsgrad der Maßnahme.

Einige Bundesländer, die eine solche Einzelisolierung umsetzten gaben an, die betroffenen Gefangenen dementsprechend stärker zu betreuen und Beschäftigungsmöglichkeiten vorzusehen: So erhielten isolierte Gefangene in Brandenburg eine sogenannte Bildungs- und Freizeittasche mit Lesestoff, Schreib- und Zeichenutensilien, Spiele für eine Person, Rätsel oder Aufgabenblätter zum Deutschlernen. Im Saarland wurden Anleitungen für Bewegungsübungen im Haftraum ausgehändigt.

Neben der Beschäftigung ist in Einzelisolierung eine intensive Betreuung durch die Fachdienste wichtig. Über einen täglichen Kontakt der Gefangenen mit Bediensteten berichteten

³⁰ Alternativ galten bei Freistunden die Auflagen, Abstand voneinander zu halten und Masken zu tragen.

³¹ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 80.

³² Ebd.

jedoch nicht alle Bundesländer. Hervorzuheben ist deshalb die dargestellte Praxis in den Antworten einiger Bundesländer. So gab Brandenburg an, Mitarbeitende für den Bereich Suizidprophylaxe bei Isolierungen besonders zu sensibilisieren. Als bedrückt wahrgenommenen Gefangenen wurden Notfall-Mobiltelefone ausgehändigt, um Gespräche mit der Telefonseelsorge zu ermöglichen. In Baden-Württemberg wurde nach der Auskunft des Ministeriums ein sogenanntes Telemedizin-Angebot geschaffen. Einige Bundesländer berichteten, dass Gefangene regelmäßig initiativ in ihren Hafträumen aufgesucht wurden, wobei aufwendige Schutzausrüstung getragen wurde. Im Rahmen der Aufnahme kann eine besondere Gefahr, die eine Isolierung im individuellen Fall bedeutet, abgeklärt werden. Ähnliche Angebote sind auch in anderen Bundesländern angemessen und sollen aus der Sicht der Nationalen Stelle strukturell eingeführt werden, insbesondere weil davon ausgegangen werden muss, dass die Praxis der Einzelisolierung in manchen Bundesländern noch bis zum Ende der Pandemie aufrechterhalten wird. Viele der Antworten aus den Bundesländern fielen in diesem Bereich jedoch sehr knapp aus und legten die Annahme nahe, dass ansonsten keine Betreuung stattfand. Insbesondere wenn Gefangene um eine entsprechende Betreuung bitten beziehungsweise diese schriftlich beantragen müssen, besteht das Risiko, dass bestimmte Notwendigkeiten nicht erkannt werden.

Um die negativen Auswirkungen einer (Einzel-)Isolierung auf die psychische und physische Gesundheit der Betroffenen abzumildern, sollen ausreichende Möglichkeiten zum Kontakt zu anderen Personen und zu sinnvoller Betätigung gegeben werden. Auch sind Betroffene regelmäßig medizinisch und psychologisch zu betreuen. Dies soll in einem angemessenen und vertraulichen Rahmen stattfinden.

Die Notwendigkeit einer intensiven Betreuung besteht insbesondere bei dem Modell der Einzelisolierung.

10.2 – Anlässe für Isolierungen

Neben der Isolierung bei Erstaufnahme wurden Gefangene auch aus anderen Gründen isoliert. Dies war in fast allen Bundesländern nach externen Krankenhausaufenthalten über Nacht sowie nach Situationen, in denen die Abstands- und Hygienevorschriften von Gefangenen bei Aufent-

halten außerhalb der Anstalt oder bei Besuchen nicht eingehalten wurden oder nicht eingehalten werden konnten, der Fall. In Sachsen-Anhalt³³ und in Hessen wurden darüber hinaus auch Isolierungen nach Gerichtsterminen umgesetzt, was für die betroffenen (Untersuchungs-)Gefangenen mit längeren Verfahren eine deutliche Belastung darstellen dürfte. Die Dauer lag in Sachsen-Anhalt bei 14, in Hessen bei fünf Tagen. In Hessen wurden Gefangene zudem auch nach Arztausführungen für fünf Tage isoliert. In beiden Ländern sollte dringend die in den anderen Bundesländern verbreitete Praxis geprüft werden, um auf wiederholte Isolierungen zu verzichten.

In den meisten Bundesländern wurde auf eine Isolierung nach begleiteten Außenaufenthalten (auch zu Gericht) verzichtet, soweit die Einhaltung der Hygienevorschriften überwacht und eingehalten wurde. Schleswig-Holstein gab an, Gefangene gegebenenfalls mit Schutzkleidung und FFP2-Masken auszurüsten, um Isolierungen nach Gerichtsterminen zu vermeiden.

Darüberhinausgehend erlaubten während der Abfragezeit viele Bundesländer nur Außenaufenthalte, die von Justizpersonal begleitet wurden.

Wiederkehrende Isolierungen nach externen Aufenthalten sollen im Rahmen der medizinischen Möglichkeiten durch Schutzvorkehrungen vermieden werden.

10.3 – Isolierung bei Infektion und Verdacht sowie Bewegung im Freien

Im Falle von Infektionen sowie bei der Einstufung als Kontaktpersonen ordnen die zuständigen Gesundheitsämter medizinisch begründete Isolierungen beziehungsweise Absonderungen nach dem Infektionsschutzgesetz an. Auch für die Gestaltung der Haftbedingungen erfolgte in einigen Bundesländern eine Verantwortungsübergabe an das zuständige Gesundheitsamt; so wurden in Hamburg vereinzelt Hofgänge ausgesetzt, bis das Gesundheitsamt über das weitere Vorgehen entschied. In Hessen wurden auf Anordnung von Gesundheitsämtern auch Einzel freistunden nicht gewährt.

Bei der Gewährung von einer Stunde Bewegung im Freien pro Tag handelt es sich jedoch um

³³ Isolierungen werden dort nach allen Ausführungen aus wichtigem Anlass nach § 46 Abs. 1 JVollzGB I LSA vorgenommen.

eine menschenrechtliche Mindestgarantie, auf die in keinem Fall verzichtet werden darf.³⁴ Bei infizierten Gefangenen ist dann der Zugang ins Freie so zu gestalten, dass für andere Personen keine Ansteckungsgefahr besteht. Durch entsprechende Schutzvorkehrungen muss dies bei kooperierenden Gefangenen möglich sein. Hier muss die Prognose über das mögliche Verhalten von Gefangenen bei der Anstalt verbleiben, diese darf nicht vom zuständigen Gesundheitsamt übernommen werden.

Es sind alle Anstrengungen zu unternehmen, menschenrechtlich gebotene Mindeststandards wie die Garantie von täglich einer Stunde Aufenthalt im Freien weiterhin zu gewährleisten.

10.4 – Videotelefonie und Digitalisierung

Wie in allen gesellschaftlichen Bereichen hat die Pandemie auch im Justizvollzug eine Beschleunigung der Digitalisierung angestoßen. Die Einführung von Videotelefonie war zwar in vielen Bundesländern bereits geplant, die Umsetzung wurde jedoch durch die Corona-Pandemie zum Teil beschleunigt, sodass annähernd alle Bundesländer hier Angebote geschaffen oder ausgebaut haben. Eine flächendeckende Einführung der Videotelefonie war gleichzeitig nur in den wenigsten Bundesländern erfolgt. Drei Bundesländer gaben an, noch zu prüfen, ob die Möglichkeit für Videobesuche beibehalten werden könne (Brandenburg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Bremen und Hamburg machten hierzu keine Angaben), indes wird in diesem Zusammenhang nur über positive Erfahrungen berichtet. Im Zuge der gesetzlichen Umsetzung dieser Maßnahmen begrüßt es die Nationale Stelle, wenn die Möglichkeit für Videobesuche nicht auf reguläre Besuche angerechnet wird.³⁵ Hierzu sind dann aber auch entsprechende personelle Möglichkeiten erforderlich. Rheinland-Pfalz berichtete, dass elektronische Postfächer für Behördenpost über die dort verfügbaren TV-Geräte zugänglich sind.

Auch die Haftraumtelefonie wurde in vielen Bundesländern ausgeweitet. Als Besonderheit haben Berlin, Brandenburg und Hamburg im Rahmen der Pandemie auch einfache Handys an Gefangene ausgegeben. Während in Hamburg die Möglichkeit, mit Einfachhandys zu telefonieren nach dem Ende der ersten Welle der Pandemie wieder beendet wurde, wurden in Brandenburg so Gespräche mit der Telefonseelsorge ermöglicht. In Berlin wurden Einfachhandys an Gefangene ausgegeben, die keinen Zugriff auf Haftraumtelefonie hatten. In Nordrhein-Westfalen bestand die Möglichkeit der Handynutzung im offenen Vollzug.

Die Nationale Stelle begrüßt die Umsetzung entsprechender Angebote und Systeme die Haftraumtelefonie, eine beschränkte Internetnutzung, ein digitales Schwarzes Brett, den Zugriff auf Informationen oder das Versenden von E-Mails im Strafvollzug ermöglichen. Diese stellen vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft einen wichtigen Beitrag für den Resozialisierungs- und den Anleichungsgrundsatz dar.

Auch unabhängig von der Corona-Pandemie sollen die Möglichkeiten digitaler Kommunikation ausgebaut werden, ohne hierbei die herkömmlichen Angebote einzuschränken. Die nach der Pandemie nutzbaren Zeiten für reale Besuche sollen nicht zugunsten von Videobesuchen eingeschränkt werden.

³⁴ Allenfalls in Einzelfällen, etwa bei der Gefahr einer mutwilligen Infektion Anderer könnte vorstellbar sein, dass die Bewegung im Freien und die Zuführung aus Gründen die im Gefangenen liegen nicht umgesetzt werden kann.

³⁵ Dies hat jedoch das Bundesland Hessen für alle Vollzugsformen bis auf den Jugendarrest aktuell vorgesehen, vgl. Hessischer Landtag, Drucksache Nr. 20/2967, Artikel 1 Nr. 11 aa), Artikel 2 Nr. 12 aa), Artikel 3 Nr. 8 aa), Artikel 4 Nr. 8 aa).

11 – ABSCHIEBUNGEN

Im Rahmen der Begleitung von Abschiebungsmaßnahmen wurde die Nationale Stelle wiederholt auf die Vielfalt der Akteure aufmerksam, die an der Durchführung einer solchen Maßnahme beteiligt sind.³⁶ Zudem stellte sich heraus, dass die Länder - neben der Zuführung der Abzuschiebenden - auch die Bodenabfertigung und die Flugbegleitung verstärkt eigenständig durchführen. Die Nationale Stelle wurde ausschließlich von Bayern darüber informiert, dass Chartermaßnahmen auch auf Landesebene organisiert wurden und beobachtete im Jahr 2019 eine Maßnahme am Flughafen Nürnberg. Um einen bundesweiten Überblick über die Praxis bei Rückführungsmaßnahmen zu erhalten, führte die Nationale Stelle im Dezember 2020 eine Abfrage bei den zuständigen Ministerien in den Bundesländern durch. Sie erfuhr erst im Rahmen dieser Befragung, dass mehrere Bundesländer in den letzten Jahren damit begonnen haben, eigenständige Rückführungsmaßnahmen zu organisieren. Letztere betrafen im Jahr 2020 mindestens 2067 Personen.³⁷ In der Tatsache, dass sie - mit Ausnahme von Bayern - nicht über die Organisation solcher Maßnahmen unterrichtet wurde, sieht die Nationale Stelle eine deutliche Behinderung der Ausübung ihres Mandats.

Die nachfolgenden Feststellungen betreffen ausschließlich von oder mit Beteiligung der Bundespolizei durchgeführte Abschiebungsmaßnahmen, die Empfehlungen sollen jedoch für alle Abzuschiebenden umgesetzt werden.

Nach statistischer Erhebung der Bundespolizei sind im Jahr 2020 insgesamt 10.800 Personen aus Deutschland abgeschoben worden, davon 8970 auf dem Luftweg. Von den Maßnahmen waren 1.911 minderjährige Personen betroffen. Angaben zu älteren Menschen, schwangeren und kranken Personen werden von der Bundespolizei nicht gesondert erfasst.

³⁶ Zu den verschiedenen Abschiebungsphasen, vgl. V 1 Besuche - Abschiebungen.

³⁷ Diese Zahlen gehen aus der Beantwortung der Abfrage der Nationalen Stelle hervor. Teilweise sind Maßnahmen, die im Dezember 2020 stattfanden, nicht in den Angaben enthalten. Zudem machte Niedersachsen keine nachvollziehbaren Angaben zu eigenständig organisierten Maßnahmen. Insgesamt wurden im Jahr 2020 600 Personen aus Niedersachsen abgeschoben.

Aufgrund der Corona-Pandemie hat die Nationale Stelle ihre Arbeitsmethoden über die Beobachtungen vor Ort hinaus erweitert. Zusätzlich zu Abfragen an das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat forderte die Nationale Stelle die betreffenden Dokumentationen von insgesamt 46 Rückführungsmaßnahmen beim Bundespolizeipräsidium an. Sie sah die Dokumentation von 11 Maßnahmen zwischen 11. März und 23. Juni und von 35 Maßnahmen zwischen 1. November und 31. Dezember 2020, das heißt während der sogenannten Lockdown-Maßnahmen, ein.

Hervorzuheben ist, dass die zuständigen Beamtinnen und Beamten des Ministeriums und des Bundespolizeipräsidiums auch für weitergehende Anfragen stets zur Verfügung standen und somit einen zielführenden Austausch ermöglichten.

11.1 – Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit

Da die abzuschiebenden Personen der erhöhten Gefährdung einer möglichen Infektion ausgesetzt werden, widmete sich die Nationale Stelle insbesondere der Umsetzung der Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Corona-Pandemie und dem damit verbundenen Schutz der Betroffenen. Solche Maßnahmen entsprechen der staatlichen Pflicht, sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen und die betroffenen Personen vor Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit und der Gesundheit zu schützen.³⁸

Im Rahmen der Einsicht in die Dokumentationen stellte die Nationale Stelle fest, dass auch wieder Rückführungen in Regionen, die gemäß dem Robert Koch-Institut als Corona-Risikogebiete eingestuft waren, durchgeführt wurden³⁹, nachdem diese zu Beginn der Pandemie zunächst ausgesetzt worden waren. Auch wurden sogenannte joint return operations⁴⁰ mit einer Beteiligung von bis zu fünf weiteren EU-Staaten organisiert.

³⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2020, 1 BvR 1027/20, Rn. 6.

³⁹ Vom 1. November bis 31. Dezember 2020 wurden Abschiebungen in die folgenden Zielstaaten vollzogen: Albanien, Armenien, Bangladesch, Gambia, Georgien, Ghana, Guinea, Irak, Kosovo, Libanon, Moldau, Nigeria, Nordmazedonien, Rumänien, Serbien, Tunesien, Türkei und Ukraine. Alle Zielstaaten waren zum jeweiligen Zeitpunkt der Maßnahme vom RKI als Risikogebiete eingestuft.

⁴⁰ Gemeinsame Abschiebungsmaßnahmen mehrerer EU-Staaten.

Bei der Einsicht in die Dokumentationen zeigte sich, dass ein angemessener Infektionsschutz während der Rückführungsmaßnahmen nicht vollständig gewährleistet werden konnte. So können die sogenannten AHA-Regeln⁴¹ nicht umfassend eingehalten werden.

Vornehmlich erschwerten die engen Räumlichkeiten bei mehreren Maßnahmen das Einhalten der Abstands- und Hygieneregeln.⁴² Allein der Aufenthalt am Flughafen dauert grundsätzlich mehrere Stunden, was bei engen Räumlichkeiten das Risiko einer möglichen Infektion erhöht. Der Abstand zu den direkten Begleitbeamtinnen und -beamten konnte während der Maßnahme regelmäßig nicht gewährleistet werden. Die mit dieser Situation einhergehende Problematik eines erhöhten Infektionsrisikos wurde beispielsweise deutlich, als Bedienstete im Anschluss an die Maßnahme positiv getestet wurden, wie in zwei Dokumentationen festgehalten ist.

Zudem wurde das Tragen von Masken durch die begleitenden Bediensteten und die abzuschiebenden Personen nicht immer gewährleistet. Während der ersten Phase der Pandemie stellte die Nationale Stelle mit Besorgnis fest, dass bei den dokumentierten Abschiebungsmaßnahmen zum Teil keine Masken getragen wurden. Inzwischen tragen die Bediensteten der Bundespolizei grundsätzlich FFP2-Masken. Den abzuschiebenden Personen werden zwar nötigenfalls Masken zur Verfügung gestellt, das Tragen der Masken kann jedoch nicht durchgehend kontrolliert und sichergestellt werden.

Bei der ärztlichen Untersuchung am Flughafen werden die betroffenen Personen unter anderem auf Symptome einer Corona-Erkrankung untersucht. Bei Personen mit Symptomen wie Fieber und Halsschmerzen wurde die Maßnahme nach der Untersuchung am Flughafen abgebrochen. Gemäß den Ausführungen des Robert Koch-Instituts ist eine Übertragung des Virus jedoch auch durch Personen, die keine Symptome aufweisen, möglich.⁴³

⁴¹ Abstand halten, Hygieneregeln beachten, Alltag mit Maske.

⁴² Dies beobachtete auch eine Besuchsdelegation der Nationalen Stelle bei einer Abschiebungsbeobachtung am Flughafen Düsseldorf, vgl. V1 Besuche - Abschiebungen.

⁴³ Vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html; https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/39_20.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 18. März 2021).

Die Durchführung der Abschiebungsmaßnahme setzt nicht immer eine Testung voraus. Corona-Testungen erfolgen in denjenigen Fällen, in denen ein negatives Testergebnis vom Zielstaat gefordert wird. Zwei problematische Aspekte sind hierbei besonders hervorzuheben. Einerseits stellen auch negative Testergebnisse nur eine Momentaufnahme dar.⁴⁴ Andererseits werden die abzuschiebenden Personen teilweise erst am Flughafen getestet. Hierbei kam es vor, dass die Abschiebung einer Person aufgrund eines positiven Testergebnisses abgebrochen werden musste. Darüber hinaus wurden abzuschiebende Personen, die einen Test verweigerten, zwangsgetestet.⁴⁵ Eine Testung unter Anwendung unmittelbaren Zwangs durch Polizeibedienstete stellt einen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen dar, dessen Durchführung verhältnismäßig ausgestaltet werden muss.

11.2 – Rückführungen vulnerabler Personen während der Corona-Pandemie

Bereits im Rahmen einer ersten Abfrage (März 2020) an das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat stellte die Nationale Stelle fest, dass ihr nicht mitgeteilt werden konnte, ob bei der Entscheidung über die Durchführung von Abschiebungen entsprechende Schutzvorkehrungen angewandt werden und ob beispielsweise Abschiebungen von Personen, die einer Risikogruppe angehören, ausgesetzt wurden.

Das genaue Erfassen vulnerabler Personen war auf der Grundlage der eingesehenen Dokumentationen nicht möglich. Aus den Unterlagen ging allerdings klar hervor, dass auch kranke Personen abgeschoben wurden. So wurde einer abzuschiebenden Person wegen Verdachts auf Tuberkulose ein Mundschutz angelegt, um die Ansteckung Dritter zu vermeiden. Die betroffene Person wurde nach Afghanistan abgeschoben.

Auch Personen, bei denen das Risiko eines schweren Verlaufs einer Corona-Erkrankung erhöht ist, waren von den Maßnahmen betroffen.

⁴⁴ Beispielsweise wurde ein Beamter im Anschluss an eine Maßnahme positiv getestet, nachdem der vorhergegangene Test negativ war.

⁴⁵ Diese Information geht aus den vorliegenden Dokumentationen hervor.

Dies betraf Schwangere, darunter eine Person mit einer Risikoschwangerschaft und Personen mit entsprechenden Vorerkrankungen. Beispielsweise handelte es sich um eine Person mit einer chronisch obstruktiven Lungenerkrankung, arterieller Hypertonie, Adipositas, einer chronischen Niereninsuffizienz und Diabetes.

Auch stellte die Nationale Stelle mit Besorgnis fest, dass ein vierjähriges Kind mit Down-Syndrom (Trisomie 21) abgeschoben wurde. Bei Personen mit Down-Syndrom ist das Risiko eines schweren oder tödlichen Verlaufs einer Corona-Infektion deutlich erhöht.⁴⁶

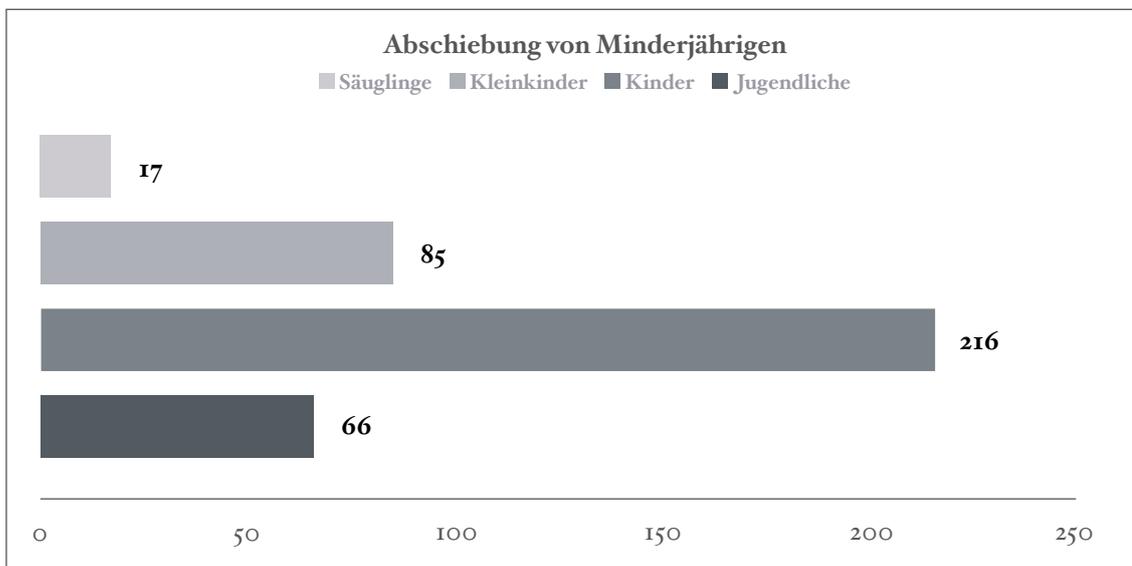
Abschiebungsmaßnahmen sollen ausgesetzt werden, solange eine ernsthafte Gefährdung der abzuschiebenden Personen oder eine Verbreitung des Virus nicht verhindert werden kann. Dies gilt insbesondere für Personen, die sich in einer vulnerablen Situation befinden.

11.3 – Weitere Feststellungen und Empfehlungen im Rahmen der Begleitung im schriftlichen Verfahren

11.3.1 – Abholungszeitpunkt

Seit Beginn der Corona-Pandemie werden Abzuschiebende regelmäßig zur Nachtzeit abgeholt. Dies betrifft auch Maßnahmen, im Rahmen derer Minderjährige abgeschoben werden.

Bezüglich der 46 Chartermaßnahmen erfasste die Nationale Stelle insgesamt die Abschiebungen von 384 Minderjährigen:



Die Verwendung der altersbestimmten Begriffe ist an nachfolgende Zeiträume gebunden: Säugling bis zum vollendeten 12. Lebensmonat, Kleinkind ab Beginn des 2. bis zum vollendeten 3. Lebensjahr, Kind ab Beginn des 4. bis zum vollendeten 14. Lebensjahr, Jugendliche ab Beginn des 15. bis zum vollendeten 18. Lebensjahr.

⁴⁶ Vgl. RKI, Aktuelle Daten und Informationen zu Infektionskrankheiten und public health, Epidemiologisches Bulletin, 2/21, S. 36-37.

Abholungen zur Nachtzeit sind grundsätzlich zu vermeiden, um auf diese Weise gewährleisten zu können, dass die Belastungen für die abzuschiebenden Personen, insbesondere für Familien mit Kindern, so gering wie möglich gehalten werden. Bloße Organisationserwägungen wie die Abflugzeiten der gebuchten Maschine rechtfertigen keine Abweichung von dieser Garantie.⁴⁷

Eine Abholung zur Nachtzeit soll vermieden werden. Im Fall von Abschiebungen von Kindern ist dies grundsätzlich zu gewährleisten.

11.3.2 – Abschiebungsbeobachtung

Bei der Einsicht in die Dokumentationen fiel auf, dass seit Beginn der Pandemie die Anwesenheit von Frontex-Personal stark reduziert wurde. So wurden mehrere Maßnahmen auch ohne Frontex-Monitor durchgeführt. Nach Artikel 28 Abs. 3 Satz 3 der Verordnung 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 ist jedoch „während der gesamten Rückkehraktion bis zur Ankunft im Bestimmungsdrittstaat [...] mindestens ein Vertreter eines Mitgliedstaats und ein Rückkehrbeobachter [...] zugegen.“

Eine unabhängige Abschiebungsbeobachtung⁴⁸ ist wesentlich („nemo monitor in res sua“⁴⁹). In Deutschland wird diese an den Flughäfen Frankfurt am Main⁵⁰ und Hamburg⁵¹ sowie an den Flughäfen in Berlin⁵² und in Nordrhein-Westfalen⁵³ ge-

währleistet. Sie beschränkt sich auf die Phase von der Zuführung am Flughafen bis zum Boarding des Flugzeugs.

Die Nationale Stelle beobachtet Abschiebungen entsprechend ihrem Mandat aus Artikel 4 OPCAT, sie kann die Aufgabe der Rückführungsbeobachtung nach der Rückführungsrichtlinie im Rahmen ihrer aktuellen Mittel jedoch nicht zusätzlich übernehmen.

Abschiebungsbeobachtungen und der regelmäßige Austausch mit Behörden und nichtstaatlichen Akteuren stellen ein wesentliches Element für eine dauerhafte Einhaltung und Fortentwicklung staatlicher und menschenrechtlicher Regelungen dar.

Eine wirksame Abschiebungsbeobachtung ist zu gewährleisten.⁵⁴ Ein unabhängiges Monitoring soll sich auf alle Phasen der Maßnahme erstrecken.

11.3.3 – Dokumentation

Bei der Einsicht in die Unterlagen fiel zunächst die Wortwahl bei einigen Berichten auf: so wurde eine abzuschiebende Person in einem Bericht durchgehend als „Trouble-Maker“ bezeichnet. Eine solche Einstufung darf nicht als Rechtfertigung einschneidender Maßnahmen dienen. In einem weiteren Bericht wurde vermerkt, dass eine abzuschiebende Person „sich während des Fluges sehr weinerlich“ zeigte. Hierbei handelt es sich aus Sicht der Nationalen Stelle um eine wertende Beurteilung, die den Anschein einer voreingenommenen Haltung der Bediensteten erwecken könnte. Im Rahmen einer anderen Maßnahme unterschied sich die medizinische Dokumentation von der der Bediensteten. Aus Sicht der Nationalen Stelle ist eine „unbegründete Ohnmacht“ (medizinische Dokumentation) nicht mit einer „vorgespülten Ohnmacht“ (Bundespolizei) gleichzustellen.

Auch fiel auf, dass die Dokumentation der Abschiebungsmaßnahmen heterogen und teilweise lückenhaft ist.

In der Stellungnahme vom 21. Februar 2020 bezüglich der Beobachtung einer Abschiebung am Flughafen Berlin-Schönefeld nach Moskau am 26. September 2019 versicherte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, dass

⁴⁷ Vgl. VG Düsseldorf, Beschluss vom 16. November 2020, 7 I 32/20.

⁴⁸ Ziel der Abschiebungsbeobachtung ist es, strukturelle Missstände zu identifizieren, zur Wahrung von Grund- und Menschenrechten beizutragen und den Vorgang und Vollzug von Rückführungen transparenter zu machen.

⁴⁹ Rückkehr Handbuch, S. 55; https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_de.pdf (abgerufen am 18. März 2021).

⁵⁰ Der Tätigkeitsbericht ist unter <https://www.diakonie-frankfurt-offenbach.de/wp-content/uploads/2021/03/Taetigkeitsbericht-der-Abschiebungsbeobachtung-2019.pdf> einzusehen (abgerufen am 18. März 2021).

⁵¹ Der Tätigkeitsbericht ist unter <https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/default/.content/downloads/Fachbereiche/ME/Jahresbericht-Abschiebungsbeobachtung-2019-2020.pdf> einzusehen (abgerufen am 18. März 2021).

⁵² Der Tätigkeitsbericht ist unter www.caritas-brandenburg.de/beratung-hilfe/flucht-und-migration/abschiebungsbeobachtung/ einzusehen (abgerufen am 18. März 2021).

⁵³ Der Tätigkeitsbericht ist unter https://www.ekir.de/www/downloads/Jahresbericht_Abschiebungsbeobachtung_NRW_2019.pdf einzusehen (abgerufen am 18. März 2021).

⁵⁴ Artikel 8 Abs. 6 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008.

einer Empfehlung der Nationalen Stelle folgend der sogenannte Begleitzettel angepasst worden sei. Damit sei zukünftig gewährleistet, dass Grundrechtseingriffe - wie Durchsuchungen gegebenenfalls mit Entkleidung sowie Zwangsmaßnahmen - separat dokumentiert werden und auf ihre Verhältnismäßigkeit überprüfbar sind.

Bei der Einsicht in die Begleitzettel im Rahmen mehrerer Maßnahmen wurde allerdings deutlich, dass an den verschiedenen Flughäfen unterschiedliche Dokumente genutzt werden, was ein Nachvollziehen der Geschehnisse erheblich erschwert. Dieses würde durch die Nutzung einheitlicher Formulare deutlich erleichtert. Vor allem die Begründung der Grundrechtseingriffe wurde darüber hinaus nur teilweise vollständig und nachvollziehbar dargestellt.

Durchsuchung mit Entkleidung

Bei einigen Abschiebungsmaßnahmen, so auch bei einer Abschiebung nach Afghanistan wurden die Durchsuchungen mit Entkleidung lediglich im Bericht vermerkt, die Begründung der Maßnahmen wurde nicht dokumentiert. Diese Praxis ist aus Sicht der Nationalen Stelle nicht annehmbar.

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.⁵⁵ Daher ist stets eine Einzelfallentscheidung zu treffen, ob tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung begründen und die diesen Eingriff unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit rechtfertigen.⁵⁶

Damit Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Durchsuchung überprüft werden können, ist es wesentlich, dass auch die Begründung der Maßnahme dokumentiert wird. Diese muss auf Erkenntnissen beruhen, die ein akutes Risiko aufzeigen, welches die Durchsuchung im Einzelfall begründet. Es ist beispielsweise nicht ausreichend anzugeben, dass die betroffene Person aus einer Justizvollzugsanstalt zugeführt wurde.

Eine ausführliche separate Dokumentation der Durchsuchungen und von deren Gründen sowie deren regelmäßige Auswertung können eine präventive Wirkung entfalten, indem sie zu einer Verringerung

oder Vermeidung der Maßnahmen beitragen können. Eine solche Dokumentation stellt zudem Transparenz in Bezug auf Maßnahmen her, die von den Betroffenen in vielen Fällen als willkürlich empfunden werden.

Fesselung

Bei der Einsicht in die Dokumentationen über angewendete Zwangsmittel stellte sich heraus, dass Plastikfesseln an Händen und Füßen sowie sogenannte Bodycuffs genutzt wurden. Auch wurden in mehreren Fällen Kopf-, Beiß- und Spuckschutze angelegt. Die Zwangsmaßnahmen wurden jeweils über mehrere Stunden, zum Teil während der gesamten Abschiebungsmaßnahme beibehalten.

Während einige Bedienstete die Zwangsmaßnahmen umfassend dokumentierten, vermerkten andere nur die Tatsache, dass Zwangsmittel genutzt wurden. Insgesamt wurde das Anlegen der Fesseln nur teilweise und das Beibehalten einer Fesselung nur in seltenen Fällen begründet.

Aufgrund der Schwere der Grundrechtseingriffe sind die Begründungen für Durchsuchungen mit Entkleidung und Zwangsmaßnahmen vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren, damit Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit individuell überprüfbar sind. Es muss sich hierbei um Gründe handeln, die ein auf aktuellen Erkenntnissen beruhendes Gefährdungsrisiko aufzeigen.

Die Daten im Zusammenhang mit einer Durchsuchung mit Entkleidung sowie die Daten bezüglich einer Fesselung sollen erhoben werden, um die Vorgehensweise der Bundespolizei in grundrechtsrelevanten Bereichen auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen.

II.3.4 – Fesselungssystem

Bei der Einsicht in die Dokumentationen legte die Nationale Stelle einen besonderen Fokus auf die Nutzung von Zwangsmitteln, insbesondere auf die jeweiligen Fesselsysteme. Es wurden Plastikfesseln an Händen und/oder Füßen sowie Bodycuffs und bei Zuführungen auch Stahlhandfesseln genutzt.

Bei der Verwendung von metallenen Fesseln und Plastikfesseln können Hämatome entstehen und Nerven abgedrückt werden. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hatte

⁵⁵ BVerfG, Beschluss vom 29. Oktober 2003, Az. 2 BvR 1745/01 und Beschluss vom 4. Februar 2009, Az. 2 BvR 455/08.

⁵⁶ VG Köln, Urteil vom 25. November 2015, Az. 20 K 2624/14.

bereits im Rahmen seiner Stellungnahme vom 21. Februar 2020 zugesichert, dass die Möglichkeit einer Nutzung von Fixiergürteln aus Textil mit Arretierungsfunktion (Modell von Frontex) geprüft werde.

Die Nationale Stelle ist besonders besorgt darüber, dass in einer Vielzahl von Fällen nicht nur ein Bodycuff, sondern zusätzlich Plastikfesseln an den Füßen beziehungsweise an Händen und Füßen angelegt wurden. Dies ist aus Sicht der Nationalen Stelle nicht nachvollziehbar. In diesem Zusammenhang sollte in Erinnerung gerufen werden, dass nicht mehr Zwangsmittel angewendet werden sollten als unbedingt erforderlich. Bei einem Bodycuff handelt es sich um ein Halte- und Festlegesystem für Hände und Beine, dessen Anlegen bereits als letztes Mittel gelten muss, welches nur angewendet wird, wenn mildere Maßnahmen nicht ausreichen.

Schließlich ist gesondert hervorzuheben, dass im Rahmen einer Maßnahme zwei Personen, die gefesselt waren, gegen ihren Willen Windeln angelegt wurden. Eine solche Maßnahme und gegebenenfalls das Hindern an der Benutzung der Toilette während des Fluges können nur zu einer erniedrigenden Situation führen.⁵⁷

Zwangsmaßnahmen stellen immer einen schwerwiegenden Eingriff dar und dürfen grundsätzlich nur als ultima ratio eingesetzt werden, wenn andere Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Auch sollen sie auf den kürzest möglichen Zeitraum beschränkt werden. Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen für Fesselungen bei Abschiebungsmaßnahmen Fixiergürtel aus Textil⁵⁸ vorgehalten und verwendet werden.

⁵⁷ Vgl. CPT/Inf(2003)35, Rn. 35; Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, „Menschenrechtliche Schranken bei der zwangsweisen Rückführung ausländischer Staatsangehöriger: Gutachten zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) erstattet von Prof. Dr. Jörg Künzli und Andreas Kind, S. 23.

⁵⁸ Es wird beispielsweise auf das Modell verwiesen, das durch Frontex auf Abschiebungsflügen verwendet wird.

IV STANDARDS

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

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

1 – ABSCHIEBUNGEN

1.1 – Abholzeitpunkt

Eine Abholung zur Nachtzeit soll vermieden werden.

1.2 – Abschiebung aus der Strafhaft

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

1.3 – Abschiebung aus Bildungs-, Kranken- und Betreuungseinrichtungen

Abschiebungen aus Krankenhäusern, Schulen und Kindertagesstätten sollen nicht erfolgen.

1.4 – Achtung des Kindeswohls

Familien sollen durch eine Abschiebung nicht getrennt werden. Kinder sollen nicht gefesselt werden. Fesselungen von Eltern sollen nicht in Anwesenheit ihrer Kinder durchgeführt werden. Im Falle von Abschiebungen von Kindern soll grundsätzlich eine Person dafür zuständig sein, das Kindeswohl während der Maßnahme sicherzustellen. Am Flughafen sollen geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten für Kinder vorgehalten werden.

1.5 – Durchsuchung mit Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.⁵⁹ 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.⁶⁰

Im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Die Durchsu-

chung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, zum Beispiel in zwei Phasen, sodass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.

1.6 – Fortbildung der Mitarbeitenden der Vollzugsbehörde

Abschiebungen sollen durch hinreichend qualifizierte und fortgebildete Beschäftigte vorgenommen werden.

1.7 – Gepäck

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

1.8 – Handgeld

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

1.9 – Information über den Zeitpunkt der Abschiebung

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

1.10 – Information über die Abschiebung

Abzuschickende Personen sollen bei der Abholung sofort, umfassend, schriftlich und in einer für sie verständlichen Sprache über die Abschie-

⁵⁹ BVerfG, Beschluss vom 5. März 2015, Az: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

⁶⁰ VG Köln, Urteil vom 25. November 2015, Az: 20 K 2624/14, Rn. 115 ff.

bungsmaßnahme informiert werden. Die Information soll folgende Angaben enthalten:

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

1.11 – Kommunikation während der gesamten Abschiebung

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

1.12 – Kontakt zu einem Rechtsbeistand

Abzuschiebenden Personen ist während der Maßnahme Zugang zu einem Rechtsbeistand zu gewähren. Der Kontakt zum Rechtsbeistand soll zu Beginn der Abschiebung ermöglicht werden, sodass gegebenenfalls rechtliche Maßnahmen rechtzeitig ergriffen werden können. Für den Fall, dass eine betroffene Person bisher keinen Kontakt zu einem Rechtsbeistand hatte, sind die Kontaktdaten eines Rechtsanwaltsnotdienstes mitzuteilen.

1.13 – Rücksichtnahme auf Kinder und kranke Personen

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

1.14 – Telefonate mit Angehörigen

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

1.15 – Umgang mit Mobiltelefonen

Die Sicherstellung eines Mobiltelefons während der Abschiebung darf nur im begründeten Einzelfall erfolgen. Liegen die Voraussetzungen für die Sicherstellung nicht mehr vor, sind die Mobiltelefone wieder herauszugeben. Vor der Si-

cherstellung ist den abzuschiebenden Personen die Gelegenheit zu geben, sich relevante Telefonnummern zu notieren.

1.16 – Verpflegung

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

2 – ABSCHIEBUNGSHAFT UND AUSREISEGEWAHRSAM

2.1 – Ärztliche Zugangsuntersuchung

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

2.2 – Außenkontakte

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

2.3 – Beschäftigung und Freizeitgestaltung

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

2.4 – Durchsuchung mit Entkleidung

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

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

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

2.6 – Fixierung

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

Fixierungen sind lediglich als ultima ratio und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Für eine möglichst schonende Durchführung einer Fixierung ist ein Bandagensystem zu verwenden. Zur Wahrung des Schamgefühls soll die fixierte Person mindestens mit einer

Papierunterhose und einem Papierhemd bekleidet werden. Es ist eine regelmäßige ärztliche Kontrolle zu gewährleisten. Die fixierte Person muss zudem ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist zudem eine richterliche Entscheidung erforderlich.⁶¹ Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.⁶² Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.⁶³

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.

2.7 – Kameraüberwachung

Eine Kameraüberwachung soll nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Person unerlässlich ist. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen dokumentiert werden. Zudem muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

2.8 – Kleidung

Es soll den Ausreisepflichtigen grundsätzlich gestattet sein, eigene Kleidung zu tragen.

2.9 – Personal

Das Personal einer Einrichtung zum Vollzug von Abschiebungshaft oder Ausreisegewahrsam soll speziell für diesen Bereich ausgewählt und fortgebildet sein.

2.10 – Psychologische und psychiatrische Betreuung

Die Einrichtung soll sicherstellen, dass bei Bedarf eine Psychologin oder ein Psychologe beziehungsweise eine Psychiaterin oder ein Psychiater hinzugezogen wird.

2.11 – Rechtsberatung

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

2.12 – Rechtsgrundlage

Da sich Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam hinsichtlich der Unterbringungsbedingungen von der Strafhaft unterscheiden soll⁶⁴ und Grundrechtseingriffe, die über die Unterbringung in einer solchen Einrichtung hinausgehen, einer eigenen gesetzlichen Grundlage bedürfen,⁶⁵ ist für den Vollzug von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam eine spezielle Rechtsgrundlage zu schaffen.

2.13 – Respektvoller Umgang

Der Umgang mit Abschiebungshäftlingen soll respektvoll ausgestaltet sein. Hierzu gehört grundsätzlich auch, dass sie mit „Sie“ angesprochen werden und sich Bedienstete in geeigneter Weise vor dem Betreten des Haftraums bemerkbar machen.

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.

⁶¹ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 69.

⁶² DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen“, https://www.dgppn.de/_Resources/Persistent/154528053e2d1464d9788cob2d298ee4a9dcca3/S3%20LL%20Verhinderung%20von%20Zwang%20LANG%20BLITERATUR%20FINAL%2010.9.2018.pdf (abgerufen am 18. März 2021).

⁶³ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

⁶⁴ Artikel 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.

⁶⁵ BVerfG, Urteil vom 31. Mai 2006, Az: 2 BvR 1673/04, NJW 2006, 2093 (2093).

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.⁶⁶

2.16 – Zugangsgespräch

Mit jeder neu aufgenommenen Person muss ein Zugangsgespräch geführt und hierbei der Grund für ihre Unterbringung erklärt werden. Zudem muss sie über ihre Rechte informiert werden.

Im Rahmen des Zugangsgesprächs soll in besonderem Maße auf Anhaltspunkte für eine psychische Erkrankung geachtet werden. Gegebenenfalls soll eine Psychologin oder ein Psychologe hinzugezogen werden.

Daher sollen diejenigen Bediensteten einer Einrichtung, denen die Führung des Zugangsgesprächs obliegt, speziell dafür fortgebildet werden, Anhaltspunkte für Traumatisierungen und psychische Erkrankungen zu erkennen. Auch beim Zugangsgespräch muss bei Verständigungsschwierigkeiten ein Dolmetscherdienst hinzugezogen werden.

⁶⁶ EGMR, Tali ./ Estland, Urteil vom 13. Februar 2014, Individualbeschwerde Nr. 66393/10, Rn. 78; CPT/Inf (2008) 33, Rn. 86.

3 – BUNDES- UND LANDESPOLIZEI, ZOLL

3.1 – Ausstattung und Zustand der Gewahrsamsräume

Im Gewahrsam ist darauf zu achten, dass die Ausstattung und der Zustand der Räume die Menschenwürde nicht beeinträchtigen. Die Gewahrsamsräume sollen jeweils mit einem Rauchmelder, Notrufknopf, regulierbarem Licht, einer schwer entflammaren, abwaschbaren Matratze, einer Decke und einer Kopfunterlage ausgestattet sein. Wenn lediglich eine niedrige Liege zur Verfügung steht, soll zusätzlich eine Sitzgelegenheit in üblicher Höhe vorhanden sein.

Um den Schutz der im Gewahrsam untergebrachten Personen im Falle eines Feuers zu gewährleisten, ist es notwendig, die Gewahrsamsräume mit Rauchmeldern auszustatten.

Es ist zudem erforderlich, dass sich Personen im Freiheitsentzug durch einen Notrufknopf bemerkbar machen können. Die Funktionsfähigkeit der Notrufanlage muss gewährleistet sein und soll vor jeder Belegung überprüft werden.

Um einerseits Schlaf zu ermöglichen und andererseits der Verletzungsgefahr bei Dunkelheit vorzubeugen sowie die Orientierung im Raum zu erleichtern, soll in Gewahrsamsräumen die Möglichkeit bestehen, die Beleuchtung zu regulieren.

Auch bei kurzer Unterbringung im Gewahrsam soll natürlicher Lichteinfall vorhanden sein. Außerdem soll die Raumtemperatur im Gewahrsam angemessen sein.

3.2 – Belehrung

Personen im Freiheitsentzug sind unverzüglich und in jedem Fall über ihre Rechte zu belehren. Belehrungsformulare sind hierzu in verschiedenen Sprachen bereit zu halten. Die Formulare müssen zumindest Informationen darüber enthalten, dass die Betroffenen das Recht haben, sich ärztlich untersuchen zu lassen, einen Rechtsbeistand zu konsultieren und eine Vertrauensperson sowie gegebenenfalls das Konsulat ihres Heimatstaates zu informieren. Belehrungen sollen im Gewahrsamsbuch dokumentiert werden, damit bei Schichtwechseln den übernehmenden Bediensteten auf einen Blick ersichtlich ist, in welchen Fällen eine Belehrung aus bestimmten Gründen noch nicht stattgefunden hat. Hat eine Belehrung bei Aufnahme nicht stattgefunden, ist sie nachzuholen.

3.3 – Dokumentation

In Polizei- und Zolldienststellen soll die Gewahrsamsdokumentation aussagekräftig und nachvollziehbar sein. Dies dient dem Schutz der im Gewahrsam untergebrachten Personen, aber auch dem der zuständigen Bediensteten.

Dokumentiert werden sollen folgende Angaben:

- + die Personalien,
- + der Zeitpunkt des Beginns des Freiheitsentzuges,
- + die verantwortlichen Bediensteten bei der Einlieferung in das Gewahrsam und der Betreuung im Gewahrsam,
- + der gesundheitliche Zustand der Person,
- + ob die Person über ihre Rechte belehrt wurde,
- + ob die Person über den Grund des Freiheitsentzuges aufgeklärt wurde,
- + ob eine richterliche Anordnung eingeholt wurde,
- + die Begründung im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung,
- + Name der oder des durchsuchenden Bediensteten,
- + die Zeitpunkte der Kontrollen mit dem Namenskürzel der jeweiligen Bediensteten,
- + der Zeitpunkt und die Art der Verpflegung,
- + 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.⁶⁷ 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.⁶⁸

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

3.5 – Einsehbarkeit des Gewahrsams

Das Gewahrsam darf nicht von Dritten einsehbar sein.

3.6 – Einsicht in den Toilettenbereich

Es ist auf jeden Fall sicherzustellen, dass in Gewahrsam genommene Personen nicht bei der Toilettennutzung beobachtet werden. Beispielsweise kann ein Sichtschutz so angebracht werden, dass keine Einsicht in den Toilettenbereich möglich ist.

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

3.7 – Fesselung

Im Unterschied zu einer Fixierung versteht die Nationale Stelle unter einer Fesselung das Einschränken der Bewegungsfreiheit durch das Anbinden oder Aneinanderbinden der Arme oder Beine.

⁶⁷ BVerfG, Beschluss vom 5. März 2015, Az: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

⁶⁸ VG Köln, Urteil vom 25. November 2015, Az: 20 K 2624/14, Rn. 115 ff.

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

Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen für Fesselungen im Gewahrsam Handfixiergürtel aus Textil⁶⁹ vorgehalten und verwendet werden.

3.8 – Fixierung

Auf Fixierungen ist im Gewahrsam der Polizei und des Zolls vollständig zu verzichten.

3.9 – Größe von Gewahrsamsräumen

Im Gewahrsam muss eine menschenwürdige Unterbringung gewährleistet sein.

Ein Einzelgewahrsamsraum muss über eine Grundfläche von mindestens 4,5 qm verfügen. In Sammelgewahrsamsräumen muss jeder Person eine Grundfläche von mindestens 3,5 qm zur Verfügung stehen.

Die gegenüberliegenden Wände eines Gewahrsamsraums müssen mindestens 2 m Abstand voneinander aufweisen und die Deckenhöhe muss deutlich mehr als 2 m betragen.

3.10 – Kameraüberwachung

In Polizei- und Zolldienststellen soll eine Kameraüberwachung nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Person unerlässlich ist. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen dokumentiert werden. Zudem muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

3.11 – Mehrfachbelegung von Gewahrsamsräumen

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

3.12 – Recht auf ärztliche Untersuchung

Jede in Haft genommene Person hat einen Anspruch darauf, eine Ärztin oder einen Arzt zu konsultieren.

⁶⁹ Es wird beispielsweise auf das Modell verwiesen, das Frontex auf Abschiebungsfügen verwendet.

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.⁷⁰

3.15 – Vertraulichkeit von Gesprächen

Vertrauliche Gespräche zwischen der betroffenen Person und ihrem Rechtsbeistand sind zu ermöglichen. Auch die Gespräche mit einer Ärztin oder einem Arzt sowie mit Angehörigen sollen vertraulich sein.

3.16 – Waffen im Gewahrsam

Schusswaffen sollen vor dem Betreten des Gewahrsams abgelegt werden.

Der Einsatz von Pfefferspray in geschlossenen Räumen ist aufgrund der erheblichen gesundheitlichen Risiken in keinem Fall verhältnismäßig und soll daher innerhalb von Polizeidienststellen unterlassen werden.⁷¹

⁷⁰ Siehe u.a. EGMR, Kummer ./ Tschechische Republik, Urteil vom 25. Juli 2013, Individualbeschwerde Nr. 32133/11, Rn. 83; Eremiašova und Pechová ./ Tschechische Republik, Urteil vom 16. Februar 2012, Individualbeschwerde Nr. 23944/04, Rn. 135.

⁷¹ EGMR, Tali ./ Estland, Urteil vom 13. Februar 2014, Individualbeschwerde Nr. 66393/10, Rn. 78; CPT/Inf (2008) 33, Rn. 86.

4 – EINRICHTUNGEN DER KINDER- UND JUGENDHILFE

4.1 – Beschwerdemöglichkeiten

Die Kinder und Jugendlichen müssen in die Lage versetzt werden, Beschwerden bei einer geeigneten Stelle vorzubringen. Neben Ansprechpersonen innerhalb der Einrichtung wird die Existenz einer externen, einrichtungsunabhängigen Ombudsstelle als wichtig erachtet.

Es muss gewährleistet sein, dass Kinder und Jugendliche ungehindert und vertraulich Kontakt zu einer solchen Ombudsstelle aufnehmen können. Die Beschwerdewege einschließlich der nötigen Kontaktdaten sollen in einem altersgerecht formulierten Merkblatt oder der Hausordnung aufgeführt und den jungen Menschen zu Beginn ihrer Aufnahme in der Einrichtung erklärt werden.

4.2 – Bewegung im Freien

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

4.3 – Informationen über Rechte

Kinder und Jugendliche müssen bei ihrer Aufnahme in die Einrichtung schriftlich über die ihnen zustehenden Rechte informiert werden. Diese Informationen müssen in altersgerechter Form vermittelt werden.

4.4 – Kameraüberwachung

Kinder und Jugendliche sollen nicht anlassunabhängig und ununterbrochen kameraüberwacht werden. In keinem Fall kann und darf die Kameraüberwachung die Präsenz der Mitarbeitenden ersetzen. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen dokumentiert werden. Zudem müssen die betroffenen Personen auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

5 – JUSTIZVOLLZUG

5.1 – Bekleidung im besonders gesicherten Haftraum

Bei der Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände sind Gefangenen mindestens eine Papierunterhose und ein Papierhemd auszuhändigen.

5.2 – Durchsuchung mit Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.⁷² Eine routinemäßige Durchführung, unabhängig von einzelfallbezogenen Verdachtsgründen ist nicht zulässig.⁷³ Um dieser Voraussetzung gerecht zu werden, müssen allgemeine Anordnungen über Durchsuchungen mit Entkleidung unter Verhältnismäßigkeitsaspekten Raum für Ausnahmeentscheidungen lassen. Das Personal muss dafür sensibilisiert sein, dass im Einzelfall auf eine vollständige Entkleidung verzichtet werden kann.

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

5.3 – Duschen

Personen, denen die Freiheit entzogen wird, sollen die Möglichkeit haben, auf Wunsch alleine zu duschen. In Gemeinschaftsduschräumen soll zumindest eine Dusche partiell abgetrennt sein.

5.4 – Einsicht in den Toilettenbereich

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

Toilette benutzt.

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

5.5 – Einzelhaft

Um die negativen Auswirkungen der Einzelhaft auf die psychische und physische Gesundheit der Betroffenen abzumildern, soll ihnen ausreichend Gelegenheit zu Kontakt zu anderen Personen (beispielsweise durch erweiterte Besuchszeiten) und zu sinnvoller Betätigung gegeben werden. Auch sind Betroffene regelmäßig psychiatrisch oder psychologisch zu betreuen. Dies soll in einem angemessenen und vertraulichen Rahmen stattfinden.

5.6 – Fixierung

Fixierungen⁷⁴ sind lediglich als ultima ratio und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Für eine möglichst schonende Durchführung einer Fixierung ist ein Bandagen-System zu verwenden. Zur Wahrung des Schamgefühls soll die fixierte Person mindestens mit einer Papierunterhose und einem Papierhemd bekleidet werden. Es ist eine regelmäßige ärztliche Kontrolle zu gewährleisten. Die fixierte Person muss zudem ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist zudem eine richterliche Entscheidung erforderlich.⁷⁵ Die Maßnahme soll mit der betrof-

⁷² BVerfG, Beschluss vom 5. März 2015, Az: 2 BvR 746/13, Rn. 33–35.

⁷³ BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 2013, Az: 2 BvR 2815/11, Rn. 16, unter Verweis auf EGMR, Van der Ven ./ Niederlande, Urteil vom 4. Februar 2003, Individualbeschwerde Nr. 50901/99, Rn. 62.

⁷⁴ Definition: Siehe unter IV 2.6 - Fixierung.

⁷⁵ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 69.

fenen Person nachbesprochen werden.⁷⁶ Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.⁷⁷

Bei jeder Fixierung sollen die Gründe für die Maßnahme schriftlich ausformuliert werden. Dies beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche milderen Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb diese gescheitert sind.

5.7 – Größe von Hafträumen

Für eine menschenwürdige Unterbringung muss ein Einzelhaftraum mindestens eine Grundfläche von 6 qm⁷⁸ exklusive des Sanitärbereichs aufweisen. Für den Fall, dass der Sanitärbereich nicht abgetrennt ist, ist etwa 1 qm für den Sanitärbereich zu addieren, sodass die Gesamtfläche mindestens 7 qm beträgt. Bei Mehrfachbelegung muss eine Fläche von 4 qm für jede weitere Person exklusive des Sanitärbereichs hinzukommen.

5.8 – Kameraüberwachung

In Justizvollzugsanstalten soll eine Kameraüberwachung nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Person unerlässlich ist. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen dokumentiert werden. Zudem muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

5.9 – Mehrfachbelegung von Hafträumen

Hafträume, in denen mehr als eine Person untergebracht wird, müssen nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁷⁹ über eine voll-

ständig abgetrennte und gesondert entlüftete Toilette verfügen. Eine Unterbringung ohne eine solche Abtrennung verstößt gegen die Menschenwürde.

5.10 – Nutzung von Absonderungsräumen

Sind zusätzlich zu dem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände weitere Absonderungsräume vorhanden, deren Ausstattung einem besonders gesicherten Haftraum entspricht, müssen dieselben Voraussetzungen für die Unterbringung erfüllt sein. Darüber hinaus muss eine umfassende Dokumentation erfolgen, die der für den besonders gesicherten Haftraum entspricht.

5.11 – Respektvoller Umgang

Der Umgang mit Gefangenen soll respektvoll ausgestaltet sein. Hierzu gehört auch, dass sie grundsätzlich mit „Sie“ angesprochen werden und sich Bedienstete in geeigneter Weise vor dem Betreten des Haftraums bemerkbar machen.

5.12 – Türspione

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

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 Mitgefängene oder nichtärztliches Personal der Einrichtung ist ungeeignet.

5.14 – Umgang mit vertraulichen medizinischen Informationen

Um die Vertraulichkeit medizinischer Informationen zu wahren, sind Hinweise, beispielsweise auf Infektionskrankheiten, ausschließlich in der Krankenakte, nicht aber in der Gefangenenpersonalakte, zu vermerken. Dadurch wird sichergestellt, dass ausschließlich medizinisches Personal, nicht jedoch der Allgemeine Vollzugsdienst, Kenntnis darüber erhält.

⁷⁶ DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen, https://www.dgppn.de/_Resources/Persistent/154528053e2d1464d9788cob2d298ee4a9d1cca3/S3%20LL%20Verhinderung%20von%20Zwang%20LANG%20BLITERATUR%20FINAL%2010.9.2018.pdf (abgerufen am 18. März 2021).

⁷⁷ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

⁷⁸ 6 qm stellen den absoluten Mindeststandard dar. Kleinere Hafträume verstoßen nach Auffassung der Nationalen Stelle gegen Artikel 1 des Grundgesetzes. Darüberhinausgehende gesetzliche Anforderungen sind natürlich zu beachten und werden begrüßt.

⁷⁹ BVerfG, Beschluss vom 22. Februar 2011, Az: 1 BvR 409/09, Rn. 30.

5.15 – Zustand von Hafträumen

In Justizvollzugsanstalten ist Gefangenen in ihrem Haftraum Zugang zu natürlichem, ungefiltertem Licht zu gewähren. Der Blick ins Freie darf nicht durch undurchsichtige Plexiglasscheiben oder ähnliches verhindert werden.

6 – PSYCHIATRISCHE KLINIKEN

6.1 – Bewegung im Freien

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

6.2 – Dokumentation von Zwangsmaßnahmen

Die Dokumentation von Zwangsmaßnahmen soll umfassend, nachvollziehbar und vollständig sein. Die Maßnahme soll schriftlich ausformuliert werden. Dies beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche mildereren Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb sie gescheitert sind.

6.3 – Fixierung

Fixierungen⁸⁰ sind lediglich als ultima ratio und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Fixierte Personen müssen ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist zudem eine richterliche Entscheidung erforderlich.⁸¹ Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.⁸² Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.⁸³

6.4 – Informationen über Rechte

Patientinnen und Patienten müssen schriftlich über ihre Rechte in der psychiatrischen Einrichtung informiert werden. Bei jungen Menschen soll dies in altersgerechter Form geschehen.

6.5 – Kameraüberwachung

Personen, die in psychiatrischen Einrichtungen untergebracht sind, sollen nicht anlassunabhängig und ununterbrochen kameraüberwacht werden. In keinem Fall kann und darf die Kameraüberwachung die Präsenz der Mitarbeitenden ersetzen. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen dokumentiert werden. Zudem muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

6.6 – Respektvoller Umgang

Der Umgang mit Patientinnen und Patienten soll respektvoll ausgestaltet sein. Hierzu gehört grundsätzlich auch, dass die Patientinnen und Patienten mit „Sie“ angesprochen werden und sich das Personal durch Anklopfen an der Zimmertür vor dem Eintreten bemerkbar macht.

6.7 – Vertraulichkeit von Gesprächen

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

⁸⁰ Definition: Siehe unter IV 2.6 - Fixierung.

⁸¹ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 69.

⁸² DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen“, https://www.dgppn.de/_Resources/Persistent/154528053e2d1464d9788c0b2d298ee4a9d1cca3/S3%20LL%20Verhinderung%20von%20Zwang%20LANG%20BLITERATUR%20FINAL%2010.9.2018.pdf (abgerufen am 18. März 2021).

⁸³ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

7 – VOLLZUGSEINRICHTUNGEN DER BUNDESWEHR

7.1 – Ausstattung und Zustand der Arresträume

In den Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr ist darauf zu achten, dass die Ausstattung und der Zustand der Räume die Menschenwürde nicht beeinträchtigen. Die Arresträume sollen jeweils mit einem Rauchmelder, einem Notrufknopf, mit regulierbarem Licht, einer schwer entflammaren, abwaschbaren Matratze, einer Decke und einer Kopfunterlage ausgestattet sein. Zusätzlich müssen eine Sitzgelegenheit in üblicher Höhe und ein Tisch vorhanden sein.

Um den Schutz der Arrestpersonen im Falle eines Feuers zu gewährleisten, ist es notwendig, die Arresträume mit Rauchmeldern auszustatten.

Es ist zudem erforderlich, dass sich Personen im Freiheitsentzug durch einen Notrufknopf bemerkbar machen können. Die Funktionsfähigkeit der Notrufanlage muss gewährleistet sein und soll vor jeder Belegung überprüft werden.

Um einerseits Schlaf zu ermöglichen und andererseits der Verletzungsgefahr bei Dunkelheit vorzubeugen sowie die Orientierung im Raum zu erleichtern, soll in Arresträumen die Möglichkeit bestehen, die Beleuchtung zu regulieren.

In Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr ist Arrestpersonen in ihrem Arrestraum Zugang zu natürlichem, ungefiltertem Licht zu gewähren. Der Blick ins Freie darf nicht durch undurchsichtige Plexiglasscheiben oder ähnliches verhindert werden. Außerdem soll die Raumtemperatur im Arrest angemessen sein.

7.2 – Belehrung

Personen im Freiheitsentzug sind unverzüglich und in jedem Fall über ihre Rechte zu belehren. Hierzu sind Belehrungsformulare vorzuhalten, die zumindest Informationen darüber enthalten, dass die Betroffenen das Recht haben, sich ärztlich untersuchen zu lassen, einen Rechtsbeistand zu konsultieren und eine Vertrauensperson zu informieren.

7.3 – Besonders gesicherter Raum

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,
- + 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 gegebenenfalls 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.

V BESUCHE

1 – ABSCHIEBUNGEN

1.1 – Einführung

Die Nationale Stelle beobachtete aufgrund der Pandemie nur die Bodenabfertigung im Rahmen einer Chartermaßnahme vom Flughafen Düsseldorf nach Tiflis (Georgien) am 10. September 2020.

Darüber hinaus forderte sie die Dokumentati-on aller Abschiebungsmaßnahmen von März bis Juni und November bis Dezember 2020 an. Sie widmete sich insbesondere der Umsetzung der Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Corona-Pandemie und dem damit verbundenen Schutz der abzuschiebenden Personen.⁸⁴

Das Monitoring von Rückführungsmaßnahmen soll sich auch in Deutschland auf alle Tätigkeiten von der Vorbereitung der Ausreise bis zur Aufnahme im Rückkehrland beziehungsweise - bei fehlgeschlagener Abschiebung - bis zur Rückkehr zum Ausgangsort erstrecken. Im Rahmen dieses Monitorings stößt die Nationale Stelle auf besondere Herausforderungen.

1.1.1 – Abholung und Zuführung zum Flughafen

Bei dem Vollzug von Abschiebungsmaßnahmen sind grundsätzlich die Ausländerbehörden der jeweiligen Bundesländer zuständig. Die abzuschiebenden Personen werden in der Regel von den jeweiligen Ausländerbehörden und/oder der Landespolizei abgeholt und zum Flughafen verbracht.

Die Vielfalt der Akteure erschwert die bundesweite Umsetzung der Standards der Nationalen Stelle.

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

Problematisch ist zudem, dass Ausländerbehörden und Landespolizei im Gegensatz zur Bundespolizei weitestgehend nicht über speziell fortgebildete Personaleinheiten verfügen, die für die Abschiebungsmaßnahmen geschult sind. Die

⁸⁴ Siehe Kapitel III 3.9 Corona-Pandemie - Feststellungen und Empfehlungen nach Einrichtungsort - Abschiebungen.

Arbeit der Nationalen Stelle hat bereits in mehrfacher Hinsicht aufgezeigt, dass vor der Ankunft von abzuschiebenden Personen am Flughafen für die Bediensteten der Länder schwierige Situationen entstehen können. So fiel bei der Beobachtung der Zuführung der abzuschiebenden Personen am 10. September 2020 am Flughafen Düsseldorf auf, dass einige zuführende Beamtinnen und Beamte der Landespolizei und Ausländerbehörden aus den rückführenden Ländern nicht genügend auf die Maßnahme vorbereitet zu sein schienen. In einem Fall konnte beispielsweise nicht zielführend auf die Fragen geantwortet werden, ob eine abzuschiebende Person Verletzungen vorweise und wieviel Bargeld die betroffene Person mit sich führe.

1.1.2 – Aufenthalt am Flughafen und Sicherheitspersonal

Bevor die Länder eigenständig Rückführungen durchführten, übernahm die Bundespolizei ab dem Flughafen grundsätzlich die weitere Durchführung der Abschiebung und trug somit die Verantwortung für die menschenwürdige Durchführung der Maßnahme.

Begleitung durch privates Sicherheitspersonal

Bereits im Jahr 2019 wurde die Nationale Stelle darauf aufmerksam, dass die Flugbegleitung bis zur Übergabe der Personen im Zielland teilweise auch an privates Sicherheitspersonal übertragen wird.

Die Begleitung von abzuschiebenden Personen durch privates Sicherheitspersonal einer Fluggesellschaft ist zwar grundsätzlich mit Artikel 8 der Rückführungsrichtlinie vereinbar, dies ermöglicht dem Staat jedoch nicht, sich seiner generellen Aufsichtspflicht zu entziehen.⁸⁵

Im Rahmen der Beobachtung einer von Bayern organisierten Chartermaßnahme von Nürnberg in den Kosovo am 20. November 2019 stieß die Nationale Stelle auf eine solche Problematik. Den Flug begleiteten von der Fluggesellschaft Air Bulgaria eingesetzte private Sicherheitsleute. Der

⁸⁵ Ministerkomitee des Europarates, 24. Mai 2005, „20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr“, S. 51, https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaReg-Conf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf: „Privatization should not lead the public authorities to escape or diminish their responsibilities.“ (Abgerufen am 18. März 2021).

Besuchsdelegation der Nationalen Stelle wurde der Zutritt zum Flugzeug nicht ermöglicht.

Nach einem diesbezüglichen Austausch mit dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration wurde der Nationalen Stelle versichert, dass das Landesamt für Asyl und Rückführungen (LfAR) sich von der durchführenden Chartergesellschaft ein Betretungsrecht für das Fluggerät im Zusammenhang mit der Durchführung von zukünftigen Maßnahmen mündlich habe zusichern lassen. Dieses Betretungsrecht umfasse neben Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des LfAR auch vom LfAR benannte Dritte, also auch Vertreterinnen und Vertreter der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter. Zudem sei vorgesehen, im Rahmen des Vergabeverfahrens für die weitere Durchführung von Chartermaßnahmen, die Vertragsbedingungen um ein vertraglich ausdrücklich festgelegtes Betretungsrecht des Fluggeräts für Mitarbeitende des Landes Bayern sowie für von diesen bestimmte Personen, also auch die Nationale Stelle, zu erweitern. Für eine effektive Gewährung der Mandatsausübung der Nationalen Stelle, muss dies auch für die Flugbegleitung gelten.

Eigenständige Organisation von Chartermaßnahmen durch die Länder

Die Nationale Stelle erfuhr im Rahmen einer Befragung im Dezember 2020, dass mehrere Bundesländer in den letzten Jahren begonnen haben, eigenständige Rückführungsmaßnahmen zu organisieren. Über diese Maßnahmen wurde die Nationale Stelle - mit Ausnahme von Bayern - von keinem der Bundesländer unterrichtet, was sie an der wirksamen Ausübung ihres Mandats hinderte.

Nach Angaben der zuständigen Ministerien waren allein im Jahr 2020 insgesamt 2067 Rückzuführende von auf Landesebene organisierten Maßnahmen betroffen.⁸⁶

Da die Zuständigkeit der Nationalen Stelle in diesem Zusammenhang von den Ministerien einiger Bundesländer hinterfragt wurde, wird hier erneut auf das Mandat der Nationalen Stelle hingewiesen.⁸⁷

⁸⁶ Diese Zahlen gehen aus der Beantwortung der Abfrage der Nationalen Stelle hervor. Teilweise sind Maßnahmen, die im Dezember 2020 stattfanden, nicht in den Angaben enthalten. Niedersachsen machte keine nachvollziehbaren Angaben zu eigenständig organisierten Maßnahmen.

⁸⁷ Siehe Kapitel II 2 - Zuständigkeit der Nationalen Stelle. Zu diesem Punkt vgl. u.a. auch: Ninth annual report of the

Unabhängige Abschiebungsbeobachtungen und der regelmäßige Austausch mit Behörden und nichtstaatlichen Akteuren tragen dazu bei, dass die rechtlichen und humanen Vorgaben für Rückführungsmaßnahmen beachtet beziehungsweise Fehlverhalten bei der Durchführung von Abschiebungen vermieden oder zumindest aufgearbeitet wird.

1.2 – Positive Beispiele

Bei der Chartermaßnahme vom Flughafen Düsseldorf nach Tiflis (Georgien) zeigten die Bediensteten der Bundespolizei im Umgang mit den Abzuschiebenden ein hohes Maß an Professionalität und Einfühlungsvermögen.

1.3 – Feststellungen und Empfehlungen

1.3.1 – Abholungszeitpunkt

Aufgrund der frühen Zuführung, die am Flughafen Düsseldorf um 6:30 Uhr begann, wurden alle Abzuschiebenden - darunter Kinder und weitere vulnerable Personen - zur Nachtzeit abgeholt.

Über den Kontext dieser Abschiebungsbeobachtung hinaus hat die Nationale Stelle auch bei der Überprüfung der Dokumentation mehrerer Chartermaßnahmen mit Besorgnis festgestellt, dass Abzuschiebende seit Beginn der Corona-Pandemie regelmäßig zur Nachtzeit abgeholt werden.⁸⁸ Der Besuchsdelegation wurde berichtet, dass dies aufgrund der Abflugzeiten notwendig sei.

Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT/C/57/4: "The preventive approach underpinning the Optional Protocol means that as extensive an interpretation as possible should be made in order to maximize the preventive impact of the work of the national preventive mechanism."; APT, OPCAT Briefings, NATIONAL PREVENTIVE MECHANISMS: Monitoring the forced deportation flights of migrants, <https://www.apr.ch/en/resources/publications/monitoring-forced-deportation-flights-migrants-briefing-paper-2012> (abgerufen am 18. März 2021).

⁸⁸ Siehe Kapitel III 3.9: diese Feststellung beruht auf der Einsicht in die Dokumentationen von 46 Abschiebungsmaßnahmen während der Corona-Pandemie. Vgl. u.a. auch die Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Katina Schubert (LINKE) vom 18. August 2020 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 21. August 2020) zum Thema: Abschiebungen aus dem Land Berlin im Jahr 2020 und Antwort vom 31. August 2020 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 01. Sep. 2020), Drucksache 18 / 24 586, S. 9: „Vom 1. Januar 2020 bis zum 25. August 2020 erfolgten 414 Ingewahrsamnahmen zur Durchführung der Abschiebung in der Zeit zwischen 21:00 und 06:00 Uhr.“

Abholungen zur Nachtzeit sind grundsätzlich zu vermeiden, um auf diese Weise gewährleisten zu können, dass die Belastungen für die abzuschiebenden Personen, insbesondere für Familien mit Kindern, so gering wie möglich gehalten werden. Bloße Organisationserwägungen wie die Abflugzeiten der gebuchten Maschine rechtfertigen keine Abweichung von dieser Garantie.⁸⁹

Eine Abholung zur Nachtzeit soll vermieden werden. Im Fall von Abschiebungen von Kindern ist dies grundsätzlich zu gewährleisten.

1.3.2 – Achtung des Kindeswohls

Die Räumlichkeiten am Flughafen Düsseldorf ermöglichen es nicht auszuschließen, dass Zwangsmaßnahmen gegebenenfalls auch vor den Augen anderer Abzuschiebender, insbesondere auch vor denen der eigenen Kinder, durchgeführt werden. Auch mobile Trennwände waren bei der Maßnahme nicht vorhanden. Darüber hinaus fiel auf, dass bei der beobachteten Maßnahme keine Person speziell dafür zuständig war, das Kindeswohl sicherzustellen.

Es ist bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gemäß Artikel 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen.

Zwangsmaßnahmen gegen Eltern sollen auch nicht im Einzelfall vor ihren Kindern erfolgen. Im Falle von Abschiebungen von Kindern soll grundsätzlich eine Person dafür zuständig sein, das Kindeswohl während der Maßnahme sicherzustellen.

1.3.3 – Aussetzen der Maßnahmen während der Corona-Pandemie

Die abzuschiebenden Personen befanden sich am Flughafen über mehrere Stunden auf engem Raum. Die engen Räumlichkeiten vor Ort erschwerten das Einhalten der Abstands- und Hygieneregeln erheblich. Den abzuschiebenden Personen wurden zwar Masken zur Verfügung gestellt, das Tragen der Masken konnte jedoch nicht durchgehend kontrolliert und sichergestellt werden.

Bei der ärztlichen Untersuchung am Flughafen Düsseldorf wurden die betroffenen Personen unter anderem auf Symptome einer Corona-

Erkrankung untersucht. Ein negatives Testergebnis war keine Voraussetzung für die Durchführung der Maßnahme. Gemäß den Ausführungen des Robert Koch-Instituts ist eine Übertragung des Virus jedoch auch durch Personen, die keine Symptome aufweisen, möglich.⁹⁰

In diesem Zusammenhang stellte die Nationale Stelle zusätzlich mit Besorgnis fest, dass auch kranke und ältere Personen abgeschoben wurden. Im Fall der beobachteten Maßnahme fiel unter anderem die Situation einer im Jahr 1942 geborenen Frau auf, für die die Modalitäten der Abschiebung ein besonderes Ansteckungsrisiko und das damit verbundene Risiko eines aufgrund des Alters schweren Krankheitsverlaufs beinhaltet.⁹¹

Abschiebungsmaßnahmen sollen ausgesetzt werden, solange eine ernsthafte Gefährdung der abzuschiebenden Personen oder eine Verbreitung des Virus nicht verhindert werden kann.

1.3.4 – Fesselung

Während der Bodenabfertigung der beobachteten Maßnahme wurde eine Person mit Plastikfesseln an Händen und Füßen gefesselt. Die Zwangsmaßnahme wurde während der gesamten Bodenabfertigung und der Dokumentation zufolge an den Füßen auch während des Flugs, also nicht nur kurzfristig, beibehalten.

Bei der Verwendung von Plastikfesseln können Hämatome entstehen und Nerven abgedrückt werden. Dies ist auch bei der Verwendung von Klettfesselbändern der Fall, da diese nicht arretiert werden und sich daher kontinuierlich enger um das Handgelenk schnüren können.

Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen für Fesselungen bei Abschiebungsmaßnahmen Handfixiergürtel aus Textil⁹² vorgehalten und verwendet werden.

⁹⁰ Vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html; https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/39_20.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 18. März 2021).

⁹¹ https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikogruppen.html (abgerufen am 18. März 2021): Nach Aussage des RKI steigt das Risiko einer schweren Erkrankung ab 50 bis 60 Jahren stetig mit dem Alter an. Insbesondere ältere Menschen können, bedingt durch das weniger gut reagierende Immunsystem, nach einer Infektion schwerer erkranken (Immunseneszenz).

⁹² Es wird beispielsweise auf das Modell verwiesen, das durch Frontex auf Abschiebungsflügen verwendet wird.

⁸⁹ In diesem Sinne, s. VG Düsseldorf, Beschluss vom 16.11.2020 - 7 I 32/20.

1.3.5 – Vertraulichkeit der Gespräche

Der sogenannte Abholcharter nach Tiflis, Georgien, wurde während der Flugphase durch georgisches Sicherheitspersonal (ein Escort Leader, 18 Sicherheitsbegleitungen) und einen georgischen Arzt begleitet. Die Bodenabfertigung am Flughafen Düsseldorf wurde durch Bedienstete der Bundespolizei durchgeführt.

Bei der Übergabe an das georgische Sicherheitspersonal wurden die Gespräche zwischen dem deutschen und dem georgischen Arzt sowie die Gespräche der Ärzte mit den betreffenden abzuschiebenden Personen in dem Wartebereich geführt, in dem sich währenddessen auch die anderen Abzuschiebenden teilweise in unmittelbarer Nähe aufhielten. Die Vertraulichkeit der Gespräche war in diesem Rahmen nicht gewährleistet.

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

2 – ABSCHIEBUNGS- HAFT

2.1 – Einführung

Die Nationale Stelle besuchte im Jahr 2020 die Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt in Bayern. Zudem wurden im Berichtsjahr Bericht und Stellungnahme zu dem Besuch in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim in Rheinland-Pfalz veröffentlicht.

2.2 – Positive Beispiele

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

Die Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt ist mit Haftraumtelefonie ausgestattet. Zudem verfügen alle Hafträume über ein sogenanntes prison media-System, wobei über ein Fernsehgerät auch eine Radionutzung möglich ist und relevante Dokumente wie die Hausordnung oder Informationen über Beratungsstellen abgerufen werden können. Technisch möglich wären über eine anzuschließende Tastatur auch eine kontrollierte Nutzung des Internets, der Versand von E-Mails und das Formulieren von Anliegen an die Anstaltsleitung. Eine Nutzung dieser Möglichkeiten, die sich im Rahmen der fortschreitenden Digitalisierung weiter aufdrängen wird, würde die Nationale Stelle begrüßen.

Während die Hausordnung der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt schriftlich nur in deutscher Sprache vorliegt, wurde zum Besuchszeitpunkt an einer Hausordnung in Piktogrammform gearbeitet. Diese kann eine sinnvolle Ergänzung, jedoch keinen Ersatz zu der Übersetzung in mehrere Sprachen darstellen. In der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim wird den Ausreisepflichtigen der Zugang, unter anderem zu Informationen über den Tagesablauf und zu Kontaktdaten der Beschwerdestellen und Seelsorger, durch Aushänge in mehreren Sprachen und mit Piktogrammen erleichtert. Viele Merkblätter werden in 21 Sprachen übersetzt.

Die Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim hat seit dem Vorbesuch der Nationalen Stelle im Jahr 2013 die Unterbringung von Frauen neu organisiert. Um die Isolierung weiblicher Abschiebehäftlinge zu vermeiden, kooperiert Rheinland-Pfalz mittlerweile mit anderen Bundesländern und ermöglicht auf diese

Weise eine gemeinsame Unterbringung mit weiblichen Ausreisepflichtigen aus Hessen, dem Saarland und aus Thüringen.

2.3 – Feststellungen und Empfehlungen

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

2.3.1 – Abstandsgebot

Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union soll die Ausgestaltung der Abschiebungshaft sich mit Blick auf die Unterbringungsbedingungen, die strafvollzugsspezifischen Freiheitsbeschränkungen und die Sicherheitsvorkehrungen deutlich vom Strafvollzug abheben.⁹³ „Männern, Frauen und Kindern, die auf ihre Abschiebung warten, (...) den Anschein von Straftätern zu geben, (...) indem sie wie solche behandelt werden“, verletze für sich genommen die Menschenwürde.⁹⁴

Bauliche Gegebenheiten

Die Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim ist von hohen Zäunen mit Stacheldraht umgeben. Zudem fielen die umfangreichen baulichen Sicherungsmaßnahmen wie Gitter vor den Fenstern und Kameraüberwachung auf. Sicherungsmaßnahmen dieses Ausmaßes sind aus Sicht der Nationalen Stelle nicht verhältnismäßig.

Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam sollen sich hinsichtlich der Unterbringungsbedingungen deutlich von der Strafhaft unterscheiden.

Die Nationale Stelle ist auch im Allgemeinen über die umfangreiche Absicherung von Abschiebungshafteinrichtungen besorgt. Vom häufig genutzten Natodraht geht die Gefahr erheblicher Verletzungen aus. Im Verhältnis zu der Gefahr durch entflozene Abzuschiebende erscheint der Einsatz unverhältnismäßig. Auch aus Sicht des CPT soll eine Nutzung ehemaliger Justizvollzugsanstalten als Einrichtungen für Abschiebungshaft

ohne deren vorherige strukturelle Umgestaltung grundsätzlich vermieden werden.⁹⁵

Rechtsgrundlage für den Vollzug von Abschiebungshaft

Sowohl Rheinland-Pfalz als auch Bayern verfügen über kein spezielles Gesetz für den Vollzug von Abschiebungshaft.

In Rheinland-Pfalz werden nach § 5 Abs. 2 Satz 1 des Landesaufnahmegesetzes weite Teile des Bundesstrafvollzugsgesetzes angewandt,⁹⁶ wobei „den in Abschiebungshafteinrichtungen untergebrachten Personen [...] nur die zum Zwecke des Vollzugs der Abschiebungshaft und zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung der Einrichtung erforderlichen Beschränkungen auferlegt werden [dürfen]“. „Eigenart und Zweck der Abschiebungshaft“ und die „besonderen Verhältnisse der Abschiebungshafteinrichtung“ sollen berücksichtigt werden. Die Nationale Stelle begrüßt, dass gesetzlich hier ein Unterschied zwischen Strafhaft und Abschiebungshaft vorgesehen ist.

Erfreulicherweise konnte das Rheinland-Pfälzische Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz zudem zusichern, dass die Schaffung einer eigenen Rechtsgrundlage für den Vollzug von Abschiebungshaft geplant ist.

Für den Vollzug der Abschiebungshaft in Bayern existiert keine landesgesetzliche Regelung. Stattdessen werden entsprechend § 422 Abs. 4 FamFG⁹⁷ verschiedene Vorschriften aus dem Bundesstrafvollzugsgesetz (StVollzG⁹⁸) angewandt.⁹⁹ Voraussetzung hierfür ist gemäß § 422 Abs. 4 FamFG, dass Abschiebungshaft im Wege der Amtshilfe in Justizvollzugsanstalten vollzogen wird. Die Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt ist eine ehemalige Justizvollzugsanstalt, die ausschließlich für den Vollzug von Abschiebungshaft genutzt wird und weiter dem Bayerischen Justizministerium untersteht.

⁹³ EuGH, Urteil vom 17. Juli 2014, Az: C-473/13 und C-574/13.

⁹⁴ Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 30. April 2014 in den verbundenen Rechtssachen C-473/13 und C-574/13 sowie in der Rechtssache C-474/13, Rn. 99. Dieser machte deutlich, dass die Achtung der Menschenwürde und der Grundrechte der Migrantinnen und Migranten es erforderlich mache, dass die Bedingungen der Abschiebungshaft sich wesentlich vom Vollzug einer Strafe unterscheiden (Ebd., Rn. 94).

⁹⁵ CPT/Inf (2019) 14, Rn. 65.

⁹⁶ §§ 3 bis 108, 173 bis 175 und 179 bis 187 Strafvollzugsgesetz sowie § 62a Aufenthaltsgesetz.

⁹⁷ Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

⁹⁸ Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz).

⁹⁹ §§ 3 bis 49, 51 bis 121b, 171, 173 bis 175 und 178 Abs. 3 Strafvollzugsgesetz, sowie §§ 62, 62a Aufenthaltsgesetz.

§ 171 StVollzG bestimmt hierbei, dass die Regelungen des Bundesstrafvollzugsgesetzes auf den Vollzug von Abschiebungshaft angewendet werden, „soweit nicht Eigenart und Zweck der Haft entgegenstehen [...]“.

Nach der Ansicht der Nationalen Stelle können im Rahmen dieses Vorbehalts jedoch einerseits keine Regelungen Anwendung finden, die im alten Bundesstrafvollzugsgesetz nicht normiert waren, in der Abschiebungshaft aufgrund von Eigenart und Zweck der Haft aber notwendig wären, etwa zur Ausgestaltung der Haft,¹⁰⁰ oder eine Pflicht der Einrichtung, Gefangene in einer für sie verständlichen Sprache über ihre Rechte und Pflichten zu informieren.¹⁰¹

Darüber hinaus ist aus dem Text des Bundesstrafvollzugsgesetzes nicht erkennbar, ob eine Norm unter dem Vorbehalt des § 171 StVollzG ganz, eingeschränkt oder nicht zur Anwendung kommen kann. Art, Ausmaß und die Voraussetzungen von möglichen Grundrechtseingriffen sind damit für die Betroffenen aus der Gesetzeslage nicht klar vorhersehbar. Die Möglichkeiten für Grundrechtseingriffe müssen jedoch in allen wesentlichen Punkten gesetzlich, und damit vom Parlament geregelt sein, sodass diese „nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß“ für die betroffene Person voraussehbar und berechenbar sind.¹⁰² Nur eine spezielle Rechtsgrundlage, die den Vollzug sowie die Ausgestaltung und Durchführung der Abschiebungshaft dezidiert regelt, ermöglicht es, die Klarheit der Rechtsgrundlagen auch im Interesse der Inhaftierten zu gewährleisten und hierbei den Abstand zur Straftaft deutlich umzusetzen. Zudem erfordert die Schwere der möglichen Eingriffsmaßnahmen (beispielsweise Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum) auch im Rahmen des Vollzugs der Abschiebungshaft eine spezielle rechtliche Grundlage, die vom Landesgesetzgeber zu schaffen ist.

¹⁰⁰ So bestimmt etwa § 2 des Abschiebungshaftvollzugsgesetzes Baden-Württemberg: „[Den Untergebrachten] dürfen nur die Beschränkungen auferlegt werden, die der Zweck der Abschiebungshaft oder die Sicherheit oder Ordnung in der Einrichtung oder die Abwehr einer von den Untergebrachten ausgehenden erheblichen Gefahr für Leib oder Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit erfordern.“

¹⁰¹ § 3 des Hamburgischen Abschiebungshaftvollzugsgesetzes, § 4 Abs. 1 des Abschiebungshaftvollzugsgesetzes Baden-Württemberg.

¹⁰² Hofmann in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz Kommentar, 13. Aufl., Artikel 20, Rn. 84.

In Zusammenhang mit Artikel 16 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG („Rückführungsrichtlinie“), die 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, 62a des Aufenthaltsgesetzes in Justizvollzugsanstalten in Amtshilfe als nicht mehr zulässig bewertet¹⁰³ und spezielle rechtliche Regelungen für den Vollzug von Abschiebungshaft geschaffen.

Auch für den Vollzug von Untersuchungshaft, Sicherungsverwahrung und von Jugendstrafen existieren spezielle Gesetzesgrundlagen, um den Besonderheiten der jeweiligen Haftarten Rechnung zu tragen.

Da sich Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam hinsichtlich der Unterbringungsbedingungen von der Straftaft unterscheiden sollen, soll für den Vollzug von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam eine spezielle Rechtsgrundlage geschaffen werden.

2.3.2 – Dokumentation von Suizidversuchen und Selbstverletzungen

In der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt werden zwar vollendete Suizide dokumentiert, nicht jedoch die Suizidversuche sowie die versuchten und vollendeten Selbstverletzungen.

Als Wissensgrundlage für eine ausreichende und wirksame Suizidprävention sollen auch Suizidversuche sowie versuchte und vollendete Selbstverletzungen Gefangener dokumentiert und regelmäßig ausgewertet werden.

2.3.3 – Durchsuchung mit Entkleidung

Abzuschiebende werden bei der Aufnahme in die Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt durchsucht und müssen sich hierzu vollständig entkleiden.

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht

¹⁰³ Vgl. etwa Vorwort des Entwurfs des Gesetzes über den Vollzug der Abschiebungshaft in Baden-Württemberg, Drucksache 15 / 7614, vgl. auch Stellungnahme DAV zum Sächsischen Abschiebungshaftvollzugsgesetz, S. 13 f. sowie Stellungnahme DAV zum Hessischen Abschiebungshaftvollzugsgesetz, S. 39 f.

dar. Daher ist stets eine Einzelfallentscheidung zu treffen, ob Anhaltspunkte vorliegen, die eine Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung begründen, und ob dieser Eingriff unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist. Im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, zum Beispiel in zwei Phasen, sodass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt.

2.3.4 – Gepäck

Die Bediensteten in der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt und in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim berichteten der Besuchsdelegation, dass es immer wieder vorkomme, dass abzuschiebende Personen von der Polizei ohne ihr Gepäck zugeführt werden, da sie beispielsweise auf der Straße aufgegriffen werden und ihnen keine Gelegenheit zum Packen persönlicher Gegenstände gegeben wird.

Die Inhaftierung und die darauffolgende Abschiebung einer Person dürfen nicht zum Verlust des Eigentums der Betroffenen führen. Dementsprechend sollen die zuständigen Bediensteten den abzuschiebenden Personen grundsätzlich die Möglichkeit geben, persönliche Gegenstände zu packen. Diese sollen der Einrichtung im Rahmen der Zuführung übergeben werden.

Sollte dies in einem begründeten Ausnahmefall nicht möglich sein, hat die zuständige Behörde dafür Sorge zu tragen, dass das Gepäck zeitnah nachgeliefert wird. Dies muss spätestens zum Zeitpunkt des Vollzugs der Abschiebungsmaßnahme geschehen sein. Aufgabe der Einrichtung ist es, auf die Übergabe des Gepäcks hinzuwirken.

Die Bediensteten der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim und das Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz berichteten, es würde in solchen Fällen darauf hingewirkt, dass die Übergabe des Gepäcks vor der Abschiebungsmaßnahme geschieht. Die Problematik der Gepäckmitnahme und -nachlieferung würde in Rheinland-Pfalz mit den zuständigen Ausländerbehörden, die dies organisieren und durchführen müssen, thematisiert.

Es ist wesentlich, dass eine Lösung gefunden

wird, die gewährleistet, dass die betroffenen Personen mit ihrem Gepäck zurückgeführt werden.

Jeder abzuschiebenden Person soll es ermöglicht werden, persönliche Gegenstände einzupacken. In Fällen, in denen dies nicht möglich ist, soll das Gepäck zeitnah nachgeliefert werden.

2.3.5 – Information über Rechte

Die Abschiebungsgefangenen werden bei der Aufnahme in der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt nicht schriftlich über ihre Rechte informiert, insbesondere nicht über ihr Recht auf und den Zugang zu anwaltlicher Vertretung. Wie der Zugang zu anwaltlicher Unterstützung erfolgen kann, war einzelnen Gefangenen nicht bewusst.

Abschiebungsgefangene sind bei der Aufnahme schriftlich in einer für sie verständlichen Sprache über ihre Rechte zu informieren.

Das Bayerische Staatsministerium der Justiz sagte die Umsetzung eines Blattes in Piktogrammform, jedoch keine Übersetzung in andere Sprachen zu.

2.3.6 – Psychiatrische Behandlung

Im Rahmen des Besuchs der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt wurde der Nationalen Stelle berichtet, dass Gefangene häufig mit dem Verdacht auf akute Suizidalität in eine Ingolstädter Klinik überstellt werden, diese jedoch regelmäßig nach wenigen Stunden wieder zurück in die Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt verbracht werden. Schon aufgrund der kurzen Aufenthaltsdauer bestehen Zweifel an einer ausreichenden, individuellen Diagnosestellung. Nach der Auskunft der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt waren Versuche, eine psychiatrische Fachkraft in der Abschiebungshafteinrichtung anzustellen bisher erfolglos.

Die Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim verfügt über keinen eigenen psychologischen Dienst. Es wurde eine Vertragspsychologin eingestellt, welche die sich in Gewahrsam befindenden Personen zwei Stunden in der Woche betreut. Aus Sicht der Nationalen Stelle ist dies bei einer möglichen Belegung mit 40 Personen nicht ausreichend.

Abschiebungsgefangene befinden sich aufgrund der Ausnahmesituation der bevorstehenden Abschiebung, die häufig mit Angst besetzt ist, aber auch aufgrund von traumatischen Erlebnissen während der Flucht und im Herkunftsland

regelmäßig in einer psychischen Ausnahmesituation, die eine besondere Behandlung nötig macht.

Die psychiatrische Betreuung der Abschiebungsgefangenen ist jederzeit sicherzustellen. Hierzu muss neben den Angeboten des Psychologischen Dienstes vor Ort auch die Möglichkeit einer Diagnosestellung und einer ambulanten oder stationären psychiatrischen Behandlung in oder in der Nähe der Abschiebungshafteinrichtung gewährleistet sein.

Nach Auskunft des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz können bei Bedarf höhere Zeitanteile des externen Dienstleisters genutzt werden.

2.3.7 – Schaffung einer Beschwerdemöglichkeit

In der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt gab es zum Besuchszeitpunkt keine Möglichkeit für Gefangene, sich anonym über Missstände zu beschweren.

Das Bayerische Staatsministerium der Justiz berichtete, dass nach dem Besuch der Nationalen Stelle ein Briefkasten mit Fächern für die Anstaltsleitung, das Bayerische Staatsministerium der Justiz, den Bayerischen Landtag und für den Anstaltsbeirat eingerichtet worden sei.

2.3.8 – Tragen von Privatkleidung

Das Tragen von Privatkleidung wird den männlichen Abschiebungsgefangenen der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt mit der Begründung mangelnder Waschmöglichkeiten nicht gestattet.

Es soll allen Abschiebungsgefangenen gestattet werden, Privatkleidung zu tragen und diese selbst zu waschen. Entsprechende Waschmöglichkeiten sollen geschaffen werden.

2.3.9 – Übersetzung der Hausordnung

Die Hausordnung der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt liegt nur in deutscher Sprache vor. Aktuell wird eine Version in Piktogrammform erarbeitet, was die Nationale Stelle begrüßt. Jedoch können nicht alle Details einer mehrseitigen Hausordnung in Piktogramm übertragen werden. In Einrichtungen der Abschiebungshafteinrichtung sind stets Personen aus einer Vielzahl von Nationen inhaftiert. Die Hausregeln ordnen das Zusammenleben der untergebrachten Personen und

deren Kenntnis kann dazu beitragen, Konflikten vorzubeugen oder diese abzubauen.

Die Hausordnung soll in die in der Einrichtung verbreiteten Sprachen übersetzt werden.

2.3.10 – Unterbringungen in besonders gesicherten Hafträumen

In der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt wurden bei einer Belegungsfähigkeit von 96 Plätzen in den letzten Jahren zusätzlich zu den zwei bereits vorhandenen, drei weitere besonders gesicherte Hafträume gebaut.

Anordnung der Unterbringung in besonders gesicherten Hafträumen

Die schriftlichen Begründungen für Unterbringungen in besonders gesicherten Hafträumen waren in der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt in mehreren Fällen nicht ausreichend. So drohte in einem Fall ein Gefangener damit, sich selbst zu verletzen, wenn er nicht weiter mit zwei Bekannten gemeinsam im Haftraum untergebracht werde. Eine akute Eigengefährdung konnte, so die Begründung, nicht ausgeschlossen werden. Diese Einschätzung reicht nach der Ansicht der Nationalen Stelle jedoch nicht aus, um im Kontext einer Streitigkeit das Vorliegen der Gefahr der Selbstverletzung „in erhöhtem Maß“¹⁰⁴ positiv zu begründen.

Eine Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum stellt einen erheblichen Grundrechtseingriff dar. Die Anordnung einer Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum darf nur erfolgen, wenn das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen positiv festgestellt werden kann und wenn die Unterbringung unvermeidbar ist.

Ausstattung der besonders gesicherten Hafträume

Die besonders gesicherten Hafträume der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt und die Beobachtungsräume der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim sind jeweils mit einer am Boden liegenden Matratze ausgestattet, wobei den Untergebrachten keine Sitzgelegenheit zur Verfügung gestellt wird. Die Nationale Stelle beobachtete in vergleichbaren Einrichtungen den Einsatz von überzogenen Schaumstoffwürfeln als Sitzgelegenheit für Betroffene.

¹⁰⁴ Vgl. § 88 Abs. 1 Strafvollzugsgesetz.

In der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim war außerdem der Tageslichtzugang aufgrund der kleinen Fenstergröße gemindert. Durch die Höhe des Fensters war auch die Sicht nach Draußen nicht möglich. Darüber hinaus entstand in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim der Eindruck, dass den Personen, die sich in Absonderung befinden, nicht ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden. Eine einzelfallbezogene Entscheidung über die Aushändigung von Zeitungen, Zeitschriften und Büchern sowie von religiösen Schriften wurde der Nationalen Stelle zugesagt.

In den Beobachtungsräumen der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim besteht zudem keine Möglichkeit, eine Beleuchtung einzustellen, die einerseits Schlaf zulässt und andererseits der Verletzungsgefahr bei Dunkelheit vorbeugt sowie den betroffenen Personen die Orientierung im Raum ermöglicht. Das Licht kann nur von außen ein- oder ausgeschaltet werden.

Für den Fall der Notwendigkeit einer Absonderung sollen ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden. Auch isolierten Personen soll eine Sitzgelegenheit in üblicher Höhe zur Verfügung gestellt werden. Hierzu bieten sich beispielsweise überzogene Schaumstoffwürfel oder sogenannte herausfordernde Möbel an, die auch bei Eigen- oder Fremdgefährdung eine angemessene Gestaltung der Räume ermöglichen. Gefangenen soll es bei der Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum möglich sein, eine normale Sitzposition einzunehmen. Alle zur Absonderung genutzten Räume sind zudem mit einer regulierbaren Beleuchtung auszustatten.

Laut Auskunft des Rheinland-Pfälzischen Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz verfügt die Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim über Schaumstoffwürfel als Sitzgelegenheit. Ein solcher sei direkt nach dem Besuch an seinen Platz geräumt worden. Zudem sei es geplant, vandalismussichere, faltbare Matratzen anzuschaffen, die gefaltet ebenfalls als Sitzgelegenheit genutzt werden könnten. Zudem würden aktuell Möglichkeiten geprüft, wie Gefangene selbst die Beleuchtungsstärke regulieren können.

Dokumentation

Bei der Einsichtnahme in die Personalakten von Gefangenen in der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt, die zuletzt zeitweilig in einem der besonders gesicherten Hafträume untergebracht waren, fiel auf, dass die Dokumentation der regelmäßigen Betreuung der Unterbrachten lückenhaft war, so war in vielen Fällen über drei Tage hinweg keine Betreuung dokumentiert. Nach der Auskunft der Anstaltsleitung werden nur Besuche des Dienstleiters und des ärztlichen Dienstes dokumentiert, nicht aber die täglich erfolgenden Besuche von Mitarbeitenden des allgemeinen Vollzugsdienstes. Nach § 92 Abs. 1 Strafvollzugsgesetz sind Unterbrachte im besonders gesicherten Haftraum „alsbald und in der Folge möglichst täglich“ von einer Anstaltsärztin oder einem Anstaltsarzt zu betreuen. Der Arzt der Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt war vor der Pandemie einmal, während der Pandemie zweimal wöchentlich in der Einrichtung vor Ort.

Unterbrachte im besonders gesicherten Haftraum sind mindestens täglich zu betreuen, die tägliche Betreuung ist möglichst von einer Ärztin oder einem Arzt durchzuführen. Die Notwendigkeit der Maßnahme ist täglich von einer Person mit Anordnungsbefugnis zu überprüfen und die Entscheidung ist zu dokumentieren.

Das Bayerische Justizministerium sagte eine angepasste Dokumentationspraxis zu. Alle Personen, die die im besonders gesicherten Haftraum unterbrachte Person aufsuchen, würden dies zukünftig dokumentieren. Eine häufigere Betreuung durch ärztliches Personal wurde demgegenüber nicht zugesagt.

Nach Mitteilung der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim wird die Dokumentation der besonderen Sicherungsmaßnahmen zentral erfasst. Allerdings gibt es keine regelmäßige Auswertung besonderer Vorkommnisse. Eine ausführliche separate Dokumentation der besonderen Sicherungsmaßnahmen und deren regelmäßige Auswertung können präventive Wirkung entfalten, indem sie zu einer Verringerung oder Vermeidung von Sicherungsmaßnahmen beitragen kann. Zudem stellt sie Transparenz in Bezug auf Maßnahmen her, die von den Betroffenen in vielen Fällen als willkürlich empfunden werden. Sie dient auch der Prävention einer unverhältnismäßigen Anwendung der besonderen Sicherungsmaßnahmen.

Es soll eine regelmäßige und detaillierte Auswertung der Dokumentation besonderer Sicherungsmaßnahmen erfolgen.

Erfreulicherweise konnte das Rheinland-Pfälzische Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz berichten, dass seit Januar 2020 die Dokumentation der besonderen Sicherungsmaßnahmen in einem gesonderten Verzeichnis geführt wird und dass die Ursachen und Verläufe der Fälle analysiert und mit den beteiligten Mitarbeitenden besprochen werden.

Kameraüberwachung

Bei der Kameraüberwachung der besonders gesicherten Hafträume in der Abschiebungshaft-einrichtung Eichstätt wird der Toilettenbereich auf den Überwachungsmonitoren unverpixelt angezeigt. Auch die beim Erstbesuch der Nationalen Stelle zugesagte Nutzung eines Klebebands, mit dem der entsprechende Bereich des Monitors verklebt würde, konnte während des Nachfolgebefehls nicht bestätigt werden. Aus einer Vielzahl von Besuchen in anderen Einrichtungen sind der Nationalen Stelle Systeme bekannt, die den Toilettenbereich verpixeln, nach einem längeren Aufenthalt der Person im Toilettenbereich die Verpixelung aber automatisch auflösen. Die Verpixelung kann in Gefahrensituationen auch manuell ausgeschaltet werden.

Eine Überwachungskamera soll so angebracht sein, dass der Toilettenbereich nicht oder nur verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird. Bei einer Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum aufgrund von akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint allenfalls eine im Einzelfall abgewogene, begründete und nachvollziehbar dokumentierte Entscheidung denkbar, einen Haftraum ohne Einschränkung zu überwachen. In keinem Fall kann und darf die Kameraüberwachung die Präsenz der Mitarbeitenden ersetzen.

2.3.11 – Verpflegung

Den in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim untergebrachten Personen werden eingeschweißte und fertig portionierte Mahlzeiten ausgeteilt. Laut Aussage der betroffenen Personen reiche die Portion des Öfteren nicht aus, um satt zu werden. Einen Nachschlag erhalten sie lediglich nach ärztlicher Anweisung.

Den betroffenen Personen soll eine ausreichende Verpflegung zur Verfügung stehen, auf Wunsch ist ihnen ein Nachschlag zu gewähren.

Mit einer Neuausschreibung des Caterings in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim sei laut Auskunft des Rheinland-Pfälzischen Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz eine höhere Kalorienzahl pro Person vorgegeben worden.

2.3.12 – Vertraulichkeit der Telefongespräche

Die Telefone in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim befinden sich ohne Abschirmung im Aufenthaltsbereich. Da sich andere Abzuschiebende und Wachpersonal auf den Gängen befinden können, ist es nicht möglich, vertrauliche Telefonate zu führen. Gerade der regelmäßige Kontakt zu Angehörigen kann die Vermeidung von Stress und von Spannungen unterstützen.¹⁰⁵ Hierzu muss jedoch die Gelegenheit für vertrauliche Gespräche bestehen.

Die Vertraulichkeit von Telefongesprächen ist durch geeignete Vorkehrungen zu gewährleisten.

Wie das Rheinland-Pfälzische Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz berichtete, sei es geplant für die Telefone in den Foyers Schallschutzhauben anzuschaffen. Zudem solle geprüft werden, ob Telefone in den Hafträumen installiert werden können.

2.3.13 – Waffen

Aus der eingesehenen Dokumentation geht hervor, dass es in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim zum Einsatz von Pfefferspray kam.

Der Einsatz von Pfefferspray in geschlossenen Räumen ist aufgrund der erheblichen gesundheitlichen Risiken in keinem Fall verhältnismäßig und soll daher unterlassen werden.

¹⁰⁵ CPT/Inf (2016) 35, Ziff. 23.

3 – BUNDESWEHR

3.1 – Einführung

Die Nationale Stelle hat 2020 nach einer Unterbrechung von drei Jahren wieder Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr besucht. Grund für die zeitweilige Unterbrechung war die Aussetzung der Wehrpflicht und der damit einhergehende Wandel zu einer Berufsarmee, welcher zu einer erheblichen Reduzierung disziplinarisch zu ahnender Auffälligkeiten führte.

Bei ihren erneuten Besuchen hat die Nationale Stelle festgestellt, dass die Durchführung der Arrestmaßnahmen sich in mehrfacher Hinsicht von der Unterbringung der Gefangenen in Justizvollzugsanstalten und der Unterbringung in Gewahrsamseinrichtungen der Polizei und des Zolls unterscheidet. Die Nationale Stelle hat deshalb nunmehr auch für die Bundeswehr Standards für die Modalitäten der Unterbringung im Arrest festgelegt.¹⁰⁶ Diese sollen bewirken, dass ihre Empfehlungen nicht nur in den besuchten, sondern in allen Einrichtungen umgesetzt werden. Als besonders wichtig erachtet die Nationale Stelle eine ärztliche Feststellung der Arrestfähigkeit vor Antritt der Maßnahme.

Im Jahr 2020 besuchte die Nationale Stelle die Vollzugseinrichtungen der Wilhelmsburgkaserne (Ulm), des Lagers Heuberg (Stetten am kalten Markt) und der Nibelungenkaserne (Walldürn). Die besuchten Orte der Freiheitsentziehung wurden anlassunabhängig ausgewählt.

3.2 – Positive Beispiele

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

Arrestmaßnahmen bei der Bundeswehr werden nicht per se ganztägig durchgeführt. Stattdessen besteht die Möglichkeit zur Arbeit im Kasernenbereich und der Teilnahme an der Gemeinschaftsverpflegung. Ebenfalls besteht die Möglichkeit in der Zeit des Aufenthalts außerhalb des Arrestraums zu telefonieren.

Zudem werden die besonders gesicherten Arresträume grundsätzlich nicht genutzt. Im Fall einer akuten Suizidgefährdung sowie der Gefahr von Gewalt gegen andere würde die Arrestper-

son¹⁰⁷ in ein Krankenhaus verbracht. Auf diese Weise wird eine angemessene Betreuung und ärztliche Behandlung gewährleistet.

Besonders positiv hervorzuheben ist auch, dass Waffen vor dem Betreten des Arrestbereichs grundsätzlich abgelegt werden.

Im Rahmen des Gesprächs in der Wilhelmsburgkaserne wurde der Besuchsdelegation mitgeteilt, dass Arrestpersonen die Möglichkeit gegeben wird an Gottesdiensten teilzunehmen. Dies wird begrüßt.

Bei der Einsicht in die Dokumentation der Nibelungenkaserne bemerkte die Besuchsdelegation, dass die Arresttauglichkeit grundsätzlich im Rahmen einer ärztlichen Untersuchung festgestellt wird. Darüber hinaus werden im Rahmen des Arrests an die betroffene Person angepasste pädagogische Maßnahmen durchgeführt. Diese Vorgehensweisen sind besonders positiv hervorzuheben.

3.3 – Feststellungen und Empfehlungen

3.3.1 – Ausstattung der Arresträume

Beleuchtung

Die Lichtschalter der Arresträume befinden sich jeweils im Gang, wodurch kein selbstbestimmtes Ein- und Ausschalten des Lichts durch die Arrestperson möglich ist.

Darüber hinaus verfügen die Arresträume über keine dimmbare Beleuchtung.

Die Arresträume der Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr sollen mit einer dimmbaren Beleuchtung ausgestattet werden, um einerseits Schlaf zu ermöglichen und andererseits der Verletzungsgefahr bei Dunkelheit vorzubeugen sowie die Orientierung im Raum zu erleichtern. Das Licht soll von der Arrestperson selbstständig ein- und ausgeschaltet werden können.

Das Bundesministerium der Verteidigung teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das eigenständige Ein- und Ausschalten des Lichts durch Arrestpersonen in Erwägung gezogen werde und eine entsprechende Überprüfung veranlasst worden sei.

¹⁰⁶ Siehe Kapitel IV 7 Standards - Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr.

¹⁰⁷ Soldatin oder Soldat, an der oder dem in einer Vollzugseinrichtung der Bundeswehr eine freiheitsentziehende Maßnahme vollzogen wird.

Tageslicht

In der Wilhelmsburgkaserne und im Lager Heuberg sind die Arresträume mit Milchglasfenstern ausgestattet, was den Zugang zum Tageslicht mindert. In der Nibelungenkaserne wird ein natürlicher Lichteinfall gewährleistet.

Ein natürlicher Lichteinfall soll in allen Arresträumen der Bundeswehr vorhanden sein.¹⁰⁸

3.3.2 – Besonders gesicherter Arrestraum

In den besonders gesicherten Arresträumen der besuchten Vollzugseinrichtungen ragen Wasserhähne aus den Wänden hervor. Hiervon geht ein erhebliches Verletzungsrisiko aus. Darüber hinaus ist es bei einer Unterbringung im besonders gesicherten Arrestraum und der damit verbundenen Isolierung¹⁰⁹ der Arrestperson unerlässlich, dass das medizinische Personal besonders auf die Gesundheit der betroffenen Person achtet und eine regelmäßige ärztliche Kontrolle gewährleistet wird. Auch eine engmaschige Betreuung ist sicherzustellen, um deeskalierend auf die betroffene Person einzuwirken und auf eine möglichst baldige Beendigung der Maßnahme hinzuwirken. Dies kann in keiner der besuchten Kasernen gewährleistet werden.

Solange eine Gefahr der Selbstverletzung von den räumlichen Gegebenheiten ausgeht und die notwendige Betreuung und medizinische Überwachung der Arrestperson nicht gewährleistet werden können, ist die Verbringung in den gesicherten Arrestraum auszuschließen.

Darüber hinaus soll die Notwendigkeit eines besonders gesicherten Arrestraums im Lichte des Vollzugszwecks überprüft werden. Aus der Praxis scheint hervorzugehen, dass dieser nicht gebraucht wird, da Personen bei besonderen Vorfällen grundsätzlich in ein Krankenhaus verbracht werden.

¹⁰⁸ Vgl. die im Jahr 2020 überarbeiteten Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates vom 11. Januar 2006, Rec(2006)2, Nr. 18.2, lit. a, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809ee581 (abgerufen am 18. März 2021); S. auch die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), Nr. 18.2 lit. a.

¹⁰⁹ Das Bundesverfassungsgericht stellte im Zusammenhang mit der Isolierung einer Person fest, dass „[b]ei unzureichender Überwachung (...) die Gefahr des Eintritts erheblicher Gesundheitsschäden für den Betroffenen [besteht].“ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, 2 BvR 309/15, Rn. 80.

Das Bundesministerium der Verteidigung bestätigte, dass von der besonderen Maßnahme des § 19 Absatz 2 Nummer 4 Bundeswehrevollzugsordnung – besonders gesicherte Unterbringung – kein Gebrauch gemacht wird. Arrestpersonen mit Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr seien aus medizinischen Gründen ohnehin nicht vollzugstauglich und würden in externe Einrichtungen verlegt.

3.3.3 – Dokumentation

Die Dokumentation des Arrests durch die Vollzugsorgane ist dahingehend lückenhaft, dass die durchgeführten Kontrollen des Zustands der Arrestpersonen, insbesondere des psychischen und medizinischen Zustands, nicht erfasst werden.

Die vollständige und nachvollziehbare Dokumentation aller im Zusammenhang mit dem Arrest stehenden Informationen¹¹⁰ dient dem Schutz der Arrestpersonen, aber auch dem der zuständigen Soldatinnen und Soldaten (Vollzugsorgane). Die korrekte Führung des Vollzugsordners soll in regelmäßigen Abständen von Vorgesetzten überprüft werden. Diese Kontrollen sind zu vermerken.

Das Bundesministerium der Verteidigung kündigte eine Überprüfung der Erfüllung der Dokumentationspflichten an.

3.3.4 – Vollzugstauglichkeit

Die Vollzugstauglichkeit wird entweder infolge der Befragung der Arrestperson durch die Disziplinarvorgesetzten oder der Untersuchung durch die Truppenärztin oder den Truppenarzt festgestellt.¹¹¹

Der Gesundheitszustand der Arrestperson und gegebenenfalls die damit einhergehende Notwendigkeit einer ärztlichen Behandlung kann aus Sicht der Nationalen Stelle ausschließlich im Rahmen einer ärztlichen Untersuchung ermittelt werden. Darüber hinaus können auf diese Weise etwaige Anzeichen von psychischem oder sonstigem Stress festgestellt werden.

Die Feststellung der Vollzugstauglichkeit soll grundsätzlich im Rahmen einer ärztlichen Untersuchung erfolgen.

¹¹⁰ Siehe Kapitel IV 7 Standards – Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr.

¹¹¹ § 7 Satz 1 der Bundeswehrevollzugsordnung.

3.3.5 – Wahrung der Privat- und Intimsphäre

Einsicht in den Toilettenbereich

Die besuchten Arresträume verfügten nicht über vollständig abgetrennte und gesondert entlüftete Toiletten. Auch waren die sich im Raum befindenden Toiletten nicht mit einem Sichtschutz versehen.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist es wünschenswert, dass ein Arrestraum über eine vollständig abgetrennte und gesondert entlüftete Toilette verfügt. Sollte dies nicht der Fall sein, darf der Toilettenbereich nicht durch den Türspion einsehbar sein. Sofern sich eine Toilette offen im Raum befindet, ist es wesentlich, dass sich das Vollzugspersonal vor dem Betreten in geeigneter Weise bemerkbar macht. Der betroffenen Person soll die Möglichkeit gegeben werden, darauf hinzuweisen, dass sie gegebenenfalls gerade die Toilette benutzt.

In der Nibelungenkaserne wurde der Türspion noch während des Besuchs auf eine Weise nachjustiert, dass eine Einsichtnahme in den Toilettenbereich ausgeschlossen war.

Das Bundesministerium der Verteidigung führte an, dass bei Neubaumaßnahmen ein Sichtschutz aus bruchsicherem Material, welches ausschließlich eine schemenhafte Ansicht ermöglicht, beim Einbau der Toilette vorgesehen sei.

Türspion

Der Besuchsdelegation wurde vor Ort berichtet, dass die Verwendung des Türspions nicht durch vorheriges Anklopfen angekündigt wird.

Die Privat- und Intimsphäre der Arrestpersonen ist zu wahren. Sofern die Nutzung der Türspione im begründeten Einzelfall notwendig ist, ist ihre Verwendung in geeigneter Weise bemerkbar zu machen.

Das Bundesverteidigungsministerium bestätigte, dass die Verwendung des Türspions durch vorheriges Anklopfen anzukündigen sei und versicherte, dass in Schulungen und Fortbildungen darauf hingewiesen werde.

4 – JUGENDARREST

4.1 – Einführung

Die Nationale Stelle besuchte im Jahr 2020 die Jugendanstalt Schleswig in Schleswig-Holstein im Rahmen eines telefonischen Nachfolgebuches. Telefonisch informierte sich die Nationale Stelle hierbei insbesondere über die Umsetzung von Empfehlungen aus dem Erstbesuch 2016 und den Umgang mit der Corona-Pandemie.

4.2 – Positive Beispiele

Es wird begrüßt, dass Durchsuchungen mit Entkleidung nach Auskunft der Anstaltsleitung immer in zwei Phasen durchgeführt werden.

4.3 – Feststellungen und Empfehlungen

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

4.3.1 – Beobachtungsräume

Die sogenannten Beobachtungsräume der Jugendanstalt Schleswig entsprechen sowohl hinsichtlich ihrer Nutzung als auch ihrer baulichen Ausstattung nahezu dem besonders gesicherten Haftraum, mit dem Unterschied, dass lediglich der besonders gesicherte Haftraum mit einer Fixiermöglichkeit ausgestattet ist. Im Jahr 2019 wurden insgesamt zwei Gefangene im besonders gesicherten Haftraum untergebracht. Die Unterbringung in Beobachtungsräumen erfolgte dagegen in 29 Fällen und damit sehr viel öfter. Die Bezeichnung eines Raumes als „Beobachtungsraum“ legt die Schwelle, eine Person dort unterzubringen schon sprachlich niedriger als bei einem „besonders gesicherten Haftraum“. Dadurch besteht die Gefahr, dass dieser häufiger benutzt wird.

Aus Präventionsgründen sollen Räume, die besonders gesicherten Hafträumen ähneln, auch als solche bezeichnet werden. Auch die gesetzlichen Voraussetzungen für deren Belegung sind anzuwenden.

4.3.2 – Sitzmöglichkeit

In dem besonders gesicherten Haftraum und in den Beobachtungsräumen gibt es keine Sitzgelegenheit. Matratzen für die Gefangenen werden auf den Boden gelegt.

Bei der Unterbringung in einem besonders ge-

sicherten Haftraum oder Beobachtungsraum soll es Gefangenen ermöglicht werden, eine normale Sitzposition einzunehmen.

Die Beschaffung einer geeigneten Sitzmöglichkeit sagte das Ministerium für Justiz, Europa und Verbraucherschutz Schleswig-Holstein zu.

4.3.3 – Gesetzliche Regelung der Durchsichtung unter vollständiger Entkleidung

Nach § 102 Abs. 3, 2. Halbsatz des Landesstrafvollzugsgesetzes Schleswig-Holstein ist im Erwachsenenstrafvollzug bei Durchsichtigungen unter vollständiger Entkleidung ein vom Bundesverfassungsgericht vorgesehener Ermessensspielraum umgesetzt.¹¹² Demnach muss bei allgemeinen Anordnungen der Anstaltsleitung zur Durchsichtung neu aufgenommener Gefangener unter vollständiger Entkleidung immer ein Ermessensspielraum im Einzelfall bezüglich der Notwendigkeit der Entkleidung verbleiben, sodass in begründeten Fällen von einer vollständigen Entkleidung abgesehen werden kann.

Im Jugendstrafvollzug und im Untersuchungshaftvollzug fehlte die Umsetzung des gebotenen Ermessensspielraumes jedoch und war in Folge des Erstbesuchs der Nationalen Stelle als Ministeriumserlass geregelt worden. Eine Anpassung der Gesetze ist erfreulicherweise in der Zwischenzeit Gegenstand eines Gesetzgebungsverfahrens.¹¹³

4.3.4 – Vertraulichkeit von Arztgesprächen

Der Anstaltsarzt berichtete bei dem Telefonat, dass bei Verständigungsproblemen mit Gefangenen ein Dolmetscherdienst oder andere Gefangene zur Übersetzung herangezogen werden, um die jeweiligen Symptome des Gefangenen zu erläutern. Bei der Untersuchung selbst seien Dritte nicht anwesend. Jedoch gilt es auch bei Arztgesprächen, deren Inhalt der ärztlichen Schweigepflicht unterliegt, die Vertraulichkeit zu wahren. Eine Übersetzung durch Mitgefangene oder nichtmedizinisches Personal der Einrichtung ist daher ungeeignet.

Zudem besteht in solchen Fällen die Gefahr, dass medizinische Zusammenhänge nicht korrekt übersetzt werden. Aus diesen Gründen soll auf externe Sprachmittler- oder Videodolmetscherdienste zurückgegriffen werden.

Bei ärztlichen Gesprächen sollen keine anderen Gefangenen oder Bediensteten zur Übersetzung hinzugezogen werden.

Die Anstaltsleitung und das Ministerium für Justiz, Europa und Verbraucherschutz Schleswig-Holstein berichteten, dass die Umsetzung eines Videodolmetscherdienstes geplant sei, der hierfür benötigte Glasfaseranschluss sei aktuell noch im Bau.

¹¹² BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 2013, 2 BvR 2815/11.

¹¹³ Schleswig-Holsteiner Landtag, Drucksache 19/2381, Artikel 2, § 100 Abs. 2, Artikel 3 § 65 Abs. 2.

5 – JUSTIZVOLLZUG

5.1 – Einführung

Die Nationale Stelle besuchte im Jahr 2020 fünf Justizvollzugsanstalten. In Bayern besuchte sie die Justizvollzugsanstalt Würzburg, in Baden-Württemberg die Justizvollzugsanstalt Karlsruhe, in Brandenburg die Justizvollzugsanstalt Brandenburg an der Havel, in Hessen die Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt und in Niedersachsen die Justizvollzugsanstalt Bremervörde. Bei den Justizvollzugsanstalten Brandenburg an der Havel und Karlsruhe handelte es sich um Nachfolgebesuche, die der Feststellung dienen, inwieweit auf frühere Beanstandungen und Empfehlungen reagiert wurde.

Die den Einrichtungen jeweils übergeordneten Ministerien sind dazu verpflichtet, mit der Nationalen Stelle in einen Dialog über die Umsetzung der abgegebenen Empfehlungen einzutreten. Die Offenheit der Ministerien, Empfehlungen der Nationalen Stelle zu prüfen, anzunehmen und umzusetzen ist jedoch von unterschiedlicher Qualität. Aus der Stellungnahme des Hessischen Ministeriums der Justiz war beispielsweise ersichtlich, dass kein Bedarf zur Umsetzung der Empfehlungen der Nationalen Stelle erkannt wird. Dies gilt ebenso für Stellungnahmen, die im Jahr 2020, aber auch in der Vergangenheit vom Bayerischen Staatsministerium der Justiz eingegangen sind. Das Ministerium der Justiz und für Europa des Landes Baden-Württemberg teilte zum wiederholten Mal mit, dass auf die verfassungswidrige Doppelbelegung von Einzelhaftsräumen noch nicht verzichtet werden könne.

Die Nationale Stelle hält es für unabdingbar, dass in allen Bundesländern verfassungskonforme Unterbringungsbedingungen geschaffen werden.

5.2 – Positive Beispiele

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

Insgesamt begrüßt wird, dass die Justizvollzugsanstalten bemüht waren, die Maßnahmen, die im Rahmen der Corona-Pandemie ergriffen werden mussten, zwischen den Anstaltsleitungen, den Mitarbeitenden und den Gefangenen offen zu kommunizieren. Die Transparenz rund um die Maßnahmen habe dazu geführt, dass die überwiegende Zahl der Gefangenen für die Einschränkungen Verständnis zeigte. Die Justiz-

vollzugsanstalt Brandenburg an der Havel hat unterstützend Beschäftigungsmöglichkeiten wie Bücher und Spiele angeschafft.

In der Justizvollzugsanstalt Brandenburg an der Havel und in der Justizvollzugsanstalt Bremervörde wurde das Medium der Videotelefonie eingeführt beziehungsweise wurden die Nutzungszeiten deutlich erweitert. Es ermöglicht den Gefangenen, ihre Angehörigen trotz der eingeschränkten Besuchsmöglichkeiten zumindest regelmäßig über einen Bildschirm zu sehen. Zudem sind die Hafträume beider Anstalten mit Telefonen ausgestattet. Auf diese Weise können die Gefangenen vertrauliche Gespräche führen. Insbesondere während der Corona-Pandemie und den damit einhergehenden Besuchseinschränkungen ist dies positiv hervorzuheben. Die Nationale Stelle regt an, die erweiterten Videotelefonie-Zeiten auch nach der Pandemie aufrecht zu erhalten, sofern im Gegenzug keine Anrechnung auf die Zeiten für Besuche vor Ort erfolgt.

Begrüßt wird, dass die Justizvollzugsanstalt Brandenburg an der Havel sowohl eine eigene Krankenabteilung als auch eine gute Anbindung an die umliegenden Kliniken hat. In der benachbarten psychiatrischen Klinik befindet sich außerdem eine eigene Vollzugsabteilung für behandlungsbedürftige Gefangene der Anstalt.

Erfreulicherweise verfügen die Justizvollzugsanstalten zunehmend über Videodolmetschersysteme, wie sich auch beim Besuch der Justizvollzugsanstalt Würzburg zeigte. Dies ermöglicht bei Verständigungsproblemen, Gefangene in einer für sie verständlichen Sprache zu informieren und ihnen zugleich eine Rückfragemöglichkeit zu bieten. Die Justizvollzugsanstalt Karlsruhe berichtete in diesem Zusammenhang von einer neu eingeführten telemedizinischen Versorgung, die eine ärztliche Beratung mit professioneller Übersetzung auch außerhalb der Sprechstunden der Anstaltsärztinnen und -ärzte sicherstellt.

In der Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt wird neben der Urinabgabe unter Beobachtung eine alternative Möglichkeit der Drogenkontrolle mittels eines Marker-Systems angeboten. Auf diese Weise können die Gefangenen die für sie weniger einschneidende Maßnahme wählen.

5.3 – Feststellungen und Empfehlungen

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

5.3.1 – Ausstattung und Gestaltung von besonders gesicherten Hafträumen

In mehreren Justizvollzugsanstalten sind die besonders gesicherten Hafträume lediglich mit je einer am Boden liegenden Matratze ausgestattet. Es steht keine andere Sitzgelegenheit zur Verfügung.

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

Gefangenen soll es bei längerer Unterbringung ermöglicht werden, eine normale Sitzposition einzunehmen. Die Nationale Stelle beobachtete in vergleichbaren Einrichtungen den Einsatz von überzogenen Schaumstoffwürfeln als Sitzgelegenheit für Betroffene oder sogenannte herausfordernde Möbel, die auch bei Eigen- oder Fremdgefährdung eine angemessene Gestaltung der Räume ermöglichen, ohne aus Sicherheitsaspekten auf Mobiliar verzichten zu müssen.

Das Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg teilte erfreulicherweise mit, dass ein Musterexemplar eines Sitzmöbels, welches bereits in psychiatrischen Einrichtungen Verwendung findet, getestet und gegebenenfalls für die besonders gesicherten Hafträume in ganz Brandenburg angeschafft wird.

Das Hessische Ministerium der Justiz meldete zunächst zurück, dass sich die Gefangenen auf die am Boden liegende Matratze setzen und sich dabei an die Wand anlehnen könnten. Aus Sicht der Nationalen Stelle entspricht dies keiner normalen Sitzposition und ist nicht mit der Menschenwürde vereinbar. In Folge der Erwiderung der Nationalen Stelle wurde mitgeteilt, dass auch das Hessische Justizministerium die Verwendung eines Sitzmöbels prüft und die Anschaffung für alle hessischen Anstalten in Erwägung zieht.

5.3.2 – Fixierung

Nach § 83 Satz 1 und 2 des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes dürfen Fesseln in der Regel nur an den Händen oder Füßen angelegt werden. Im Interesse der oder des Gefangenen kann eine andere Art der Fesselung angeordnet werden. Die bestehende Regelung umfasst damit im Regelfall Fesselungen an Händen oder Füßen etwa beim Transport von Gefangenen. Als Rechtsgrundlage für Fixierungen kann diese Bestimmung nicht mehr herangezogen werden. Die Durchführung

von Fixierungen ist hierdurch nicht mehr gesetzlich gedeckt, insofern fehlt es an einer tauglichen Rechtsgrundlage. Die Regelung zur Fesselung erfüllt nicht die Voraussetzung der hinreichenden Bestimmtheit.¹¹⁴ Die Justizvollzugsanstalt Bremervörde verfügt allerdings über ein Sieben-Punkt-Fixiersystem mit Bandagen.

Bei der Einsicht in das Hessische Strafvollzugsgesetz fiel auf, dass § 50 Abs. 8 zufolge „bei einer Fixierung (...) eine Sitzwache durch hierfür besonders geschulte Bedienstete durchzuführen [ist]“. Aus Sicht der Nationalen Stelle ist diese Garantie nicht ausreichend. Fixierte Personen müssen nach Ansicht der Nationalen Stelle auch im Strafvollzug ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung).¹¹⁵ Nur auf diese Weise kann auf der Grundlage der therapeutischen oder pflegerischen Ausbildung der Person im Rahmen der Betreuung deeskalierend auf die Person eingewirkt werden, um eine schnelle Beendigung der Maßnahme zu ermöglichen. Darüber hinaus können nur so Gesundheitsschäden wirksam vermieden werden.

5.3.3 – Privat- und Intimsphäre

Doppelbelegung der Hafträume

In der Justizvollzugsanstalt Karlsruhe sind mehrere Hafträume doppelbelegt, die über keinen baulich abgetrennten Toilettenbereich verfügen. Zudem finden Doppelbelegungen in Hafträumen statt, die eine Grundfläche von circa acht Quadratmetern inklusive des Sanitärbereichs aufweisen. Hierdurch wird die Menschenwürde der so untergebrachten Personen verletzt.

Die Belegungssituation in der Justizvollzugsanstalt Karlsruhe hätte zum Besuchszeitpunkt ermöglicht, in erster Linie nur die Hafträume doppelt zu belegen, die über eine baulich abgetrennte und separat entlüftete Toilette verfügen. Diese Priorisierung zur Gewährleistung einer menschenwürdigen Unterbringung ist nicht erfolgt.

Die Nationale Stelle hat diese Zustände bereits 2017 kritisiert. Auch nach dem Nachfolgebesuch der Justizvollzugsanstalt Karlsruhe wird ein Ende der Doppelunterbringung ohne abgetrennte Toi-

¹¹⁴ Vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 502/16, Rn. 72.

¹¹⁵ Ebd., Rn. 83.

lette durch das Ministerium der Justiz und für Europa Baden-Württemberg nicht vollständig zugesagt, sodass Gefangene weiterhin ihren Toilettengang im Beisein von Mitgefangenen verrichten müssen.

Für eine menschenwürdige Unterbringung müssen Hafträume mindestens eine Grundfläche von sechs Quadratmetern exklusive des Sanitärbereichs aufweisen. Bei Mehrfachbelegung muss zudem eine Fläche von vier Quadratmetern für jede weitere Person exklusive des Sanitärbereichs hinzukommen. Zudem müssen Hafträume für eine Mehrfachbelegung über einen abgetrennten und gesondert entlüfteten Sanitärbereich verfügen. Eine unverzügliche Herstellung einer verfassungskonformen Unterbringungssituation für die Gefangenen in der Justizvollzugsanstalt Karlsruhe ist unabdingbar.

Drogenkontrolle

In der Justizvollzugsanstalt Würzburg erfolgen Drogenkontrollen durch die Abgabe einer Urinprobe unter Beobachtung des medizinischen Dienstes sowie des Allgemeinen Vollzugsdienstes.

Eine Urinabgabe unter direkter Beobachtung des Allgemeinen Vollzugsdienstes kann erheblich in die Intimsphäre der Betroffenen eingreifen.¹¹⁶ Die Nationale Stelle hat bei ihren Besuchen unterschiedliche die Intimsphäre der Gefangenen schonende Methoden der Drogenkontrolle festgestellt, wie zum Beispiel die vorherige Verabreichung eines Markers. Durch diese Verfahren entfällt die Notwendigkeit, die Urinabgabe beobachten zu lassen.

Neben der Urinabgabe unter Beobachtung soll zumindest eine alternative Möglichkeit der Drogenkontrolle angeboten werden, sodass Gefangene die für sie weniger einschneidende Methode wählen können.

Laut Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz wurde eine Arbeitsgruppe mit der Auseinandersetzung mit alternativen Testmöglichkeiten beauftragt.

Duschen

Die Gemeinschaftsduschen in der Justizvollzugsanstalt Karlsruhe verfügen weiterhin nicht

über die Intimsphäre wahrende Vorkehrungen wie beispielsweise Trennwände.

Um die Intimsphäre der Gefangenen ausreichend zu wahren, soll in Gemeinschaftsduschen zumindest eine Dusche partiell abgetrennt sein.

Das Ministerium der Justiz und für Europa des Landes Baden-Württemberg teilte hierzu mit, dass der Einbau einer Duschartrennung im Jahr 2021 erfolgt.

Durchsuchung mit Entkleidung

In allen im Berichtsjahr besuchten Justizvollzugsanstalten werden die Gefangenen bei Zugang durchsucht und dabei vollständig entkleidet.

In der Justizvollzugsanstalt Bremervörde kommt hinzu, dass sich die Gefangenen mit gespreizten Beinen auf einen Spiegel stellen müssen. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine noch weitergehende Einsichtnahme in den Intimbereich, als eine bloße Betrachtung. Das Niedersächsische Strafvollzugsgesetz fordert, dass bei der Durchsuchung von Gefangenen deren Schamgefühl zu schonen ist.¹¹⁷ Die Betrachtung einer nackten, mit gespreizten Beinen auf einem Spiegel stehenden Person lässt diese Forderung unbeachtet.

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.¹¹⁸ Eine routinemäßige Durchführung, unabhängig von einzelfallbezogenen Verdachtsgründen, ist nicht zulässig.¹¹⁹ Allgemeine Anordnungen über Durchsuchungen mit Entkleidung müssen unter Verhältnismäßigkeitsaspekten Raum für Ausnahmeentscheidungen lassen.

Das Personal muss dafür sensibilisiert sein, dass im Einzelfall auf eine vollständige Entkleidung verzichtet werden kann. Ist eine vollständige Entkleidung erforderlich, sind die Gründe hierfür zu dokumentieren. Zudem soll eine die Intimsphäre schonendere Praxis der Entkleidung, zum Beispiel in zwei Phasen, stattfinden, sodass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt.

Aus präventiven Gesichtspunkten soll die Praxis der Durchsuchung mittels Spiegel überprüft

¹¹⁶ OLG Zweibrücken, Beschluss vom 30. März 1994, Az: 1 Ws 44/94.

¹¹⁷ § 77 Abs. 1, Satz 4 Niedersächsisches Justizvollzugsgesetz.

¹¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 5. März 2015, Az: 2 BvR 746/13.

¹¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 2013, Az: 2 BvR 2815/11.

werden, da der Spiegel als Hilfsmittel zur Untersuchung von Körperöffnungen genutzt werden kann, die jedoch dem ärztlichen Dienst vorbehalten ist.

Einsicht in den Toilettenbereich

Die besonders gesicherten Hafträume in der psychiatrischen Abteilung der Justizvollzugsanstalt Würzburg waren inklusive des Toilettenbereichs durch Kameras vollständig einsehbar. Die Toilettenbereiche der besonders gesicherten Hafträume der Justizvollzugsanstalt Brandenburg an der Havel wurden zwar verpixelt dargestellt, allerdings schien die Verpixelung in einem Fall nicht den Zweck zu erreichen, die Intimsphäre der betroffenen Person genügend zu schützen, da die Person im verpixelten Bereich noch gut erkennbar war.

Die menschenwürdige Behandlung von Personen im Freiheitsentzug erfordert auch bei der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum Maßnahmen zum Schutz ihrer Privat- und Intimsphäre.

Der Intimbereich soll grundsätzlich geschützt werden, beispielsweise durch die Verpixelung des Kamerabildes im Toilettenbereich. Allein in Fällen akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene, begründete und entsprechend dokumentierte Entscheidung denkbar, den Haftraum ohne Einschränkung zu überwachen.

Das Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg hat eine Anpassung der Verpixelung des Toilettenbereichs entsprechend den Empfehlungen der Nationalen Stelle zugesagt.

Kameraüberwachung

In den Justizvollzugsanstalten Brandenburg an der Havel, Bremervörde und Schwalmstadt fiel auf, dass für betroffene Personen nicht erkennbar war, ob die Kamera in den besonders gesicherten Hafträumen mit Kameraüberwachung eingeschaltet ist.

Die bloße Sichtbarkeit einer Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist, etwa durch eine Funktionsleuchte. Darüber hinaus bedarf es einer dauerhaften Kenntlichmachung der Kameraüberwachung (beispielsweise durch Piktogramme).

Das Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg hat eine Ausstattung der Räume mit Piktogrammen veranlasst und dies auch den anderen Anstalten in Brandenburg empfohlen.

Überwachung privater Telefongespräche in der Sicherungsverwahrung

Bei jedem Telefonat aus der Sicherungsverwahrung in der Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt wird eine Bandansage vorgespielt, die den Hinweis enthält, dass eine akustische Überwachung der Telefongespräche erfolgen kann. Dies geschieht unabhängig von Tatbeständen, die eine akustische Überwachung rechtfertigen und davon, ob eine Überwachung tatsächlich stattfindet. Gemäß der Fassung des § 36 Abs. 3 i. V. m. § 34 Abs. 4 des Hessischen Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetzes zum Zeitpunkt des Besuches durften Telefongespräche nur aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung der Einrichtung oder aus Gründen der Behandlung offen überwacht werden. Insofern hätte jede stattfindende Überwachung einzeln angekündigt werden müssen, andernfalls hätte eine Ansage unterbleiben müssen.

Ein solcher Eingriff ist grundrechtlich doppelt relevant. So kann die Ankündigung einer inhaltlichen Überwachung des Telefongesprächs Auswirkungen auf das persönliche Gesprächsverhalten haben.¹²⁰ Darüber hinaus haben die Betroffenen keine Möglichkeit zu wissen, ob sie tatsächlich überwacht werden und der Zugang zu einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle der Maßnahme wird erschwert.¹²¹

Das Hessische Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz wurde in der Zwischenzeit dahingehend angepasst, dass die Zulassung zum Telefonsystem davon abhängig gemacht wird, dass die Untergebrachten und die anderen Gesprächsbeteiligten in eine mögliche stichprobenartige Überwachung der Telekommunikation einwilligen. Die Rechtswidrigkeit derartiger Regelungen ist allerdings bereits entschieden worden.¹²² Das Hessische Ministerium der Justiz gab an, nach einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12. März 2019¹²³ eine Entscheidung des Ober-

¹²⁰ Informationelle Selbstbestimmung (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983, 1 BvR 209/83, Rn. 146).

¹²¹ BVerfG, Beschluss vom 12. März 2019, 2 BvR 2255/17, Rn. 25.

¹²² Vgl. OLG Naumburg NStZ 2012, 433; OLG Hamm NStZ 2009, 575.

¹²³ BVerfG, Beschluss vom 12. März 2019, 2 BvR 2255/17.

landesgerichts Frankfurt abwarten zu wollen.

Die Ankündigung einer Überwachung von Telefongesprächen ist auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen eine Überwachung zulässig ist und tatsächlich durchgeführt wird.

Vertraulichkeit von Gesprächen

Im geschlossenen Vollzug der Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt befinden sich die Telefone ohne Abschirmung auf dem Flur der Abteilungen, wodurch das Führen vertraulicher Gespräche nicht möglich ist.

Vor dem Hintergrund, dass es in anderen Justizvollzugsanstalten bereits Telefone in den Haft-räumen gibt und diesbezüglich keine Sicherheitsbedenken geäußert wurden, sollen auch in der Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt Möglichkeiten geschaffen werden, die gewährleisten, dass vertrauliche Telefonate geführt werden können.

In der Stellungnahme des Hessischen Ministeriums der Justiz wurde hierzu mitgeteilt, dass aufgrund beengter Platzverhältnisse bauliche Maßnahmen zur Gesprächsabschirmung nicht vorgesehen sind. Die Vertraulichkeit von Gesprächen könne durch die Gefangenen selbst durch das Absenken der Stimme hergestellt werden.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist dies nicht ausreichend. Gefangenen soll es möglich sein, ein Telefonat in normaler Lautstärke führen zu können. Wenn Vertraulichkeit nicht durch das Anbringen von Hauben ermöglicht werden kann, sollen andere Möglichkeiten, beispielsweise mittels Haftraumtelefonie, Telefonräumen oder -kabinen, geschaffen werden.

6 – PSYCHIATRISCHE KLINIKEN

6.1 – Einführung

Aufgrund der Corona-Pandemie konnten im Berichtsjahr nur wenige Besuche stattfinden. Im Bereich der psychiatrischen Kliniken besuchte die Nationale Stelle im Jahr 2020 anlassunabhängig das Klinikum für Forensische Psychiatrie des Ökumenischen Hainich Klinikums Mühlhausen in Thüringen. Der Maßregelvollzug in Thüringen ist privatisiert. Um der staatlichen Gewährleistungsverantwortung für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung¹²⁴ nachzukommen, sieht das Thüringer Maßregelvollzugsgesetz zusätzlich zu der zuständigen Aufsichtsbehörde eine parlamentarische Kontrolle durch den Landtag (§ 44) und eine Überwachung durch die sogenannten Interventionsbeauftragten¹²⁵ (insbesondere § 6) vor.

6.2 – Positive Beispiele

Im Rahmen des Besuchs hat die Nationale Stelle unter anderem folgende Beispiele als positiv bewertet:

Bei dem Besuch konnte festgestellt werden, dass die Klinik bemüht war, die Verhältnismäßigkeit der Einschränkungen im Rahmen der Pandemiebekämpfung sicherzustellen und deren Wirkung auszugleichen. Beispielsweise wurde darauf geachtet, dass Isolierungen durch mehrfache Testung der betroffenen Personen schnellstmöglich wieder aufgehoben werden konnten. Es wurde versucht, notwendig gewordene Besuchssperren durch das Angebot von Videotelefonie auszugleichen. Gleichzeitig wurde darauf hingewirkt, auf der Landesverordnung basierende Lockerungen in der Einrichtung schnellstmöglich umzusetzen.

Durchsuchungen mit Entkleidung von untergebrachten Personen finden erst nach Prüfung des Einzelfalls statt. Sollte eine solche Maßnahme dennoch notwendig sein, wird diese durch eine die Intimsphäre schonendere Praxis, nämlich in zwei Phasen durchgeführt, sodass abwechselnd je eine Körperhälfte bekleidet bleibt.

Des Weiteren verwendet die Klinik ein Videodolmetscher-System als Ergänzung zu dem Ein-

¹²⁴ BVerfG, Urteil vom 18. Januar 2012, Az: 2 BvR 133/10, Rn. 166.

¹²⁵ Zum Besuchszeitpunkt waren zwei Interventionsbeauftragte für die Überwachung der drei forensischen Kliniken in Thüringen eingesetzt.

satz von Dolmetscherinnen und Dolmetschern vor Ort. Die Kommunikation mit nicht primär deutschsprachigen Personen kann somit erheblich erleichtert und Verständigungsschwierigkeiten kann vorgebeugt werden. Darüber hinaus wird so gewährleistet, dass Gespräche vertraulich bleiben.

6.3 – Feststellungen und Empfehlungen

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

6.3.1 – Freiheitsentziehende Maßnahmen

Absonderung

Bei Besuchen in forensischen Psychiatrien fielen auch in der Vergangenheit immer wieder Fälle auf, bei denen Personen über mehrere Wochen hinweg ohne Zugang zur Gemeinschaft in einem separaten Raum abgesondert wurden, so auch bei dem Besuch der Forensischen Klinik in Thüringen. Begrüßt wird, wenn zumindest eine mehrstündige Einzelbetreuung sichergestellt wird, um zwischenmenschliche Kontakte und die Bewegung im Freien bestmöglich zu gewährleisten.

Unzureichende soziale Kontakte und ständige Isolierung wirken sich in der Regel negativ auf den psychischen Gesundheitszustand der Patientinnen und Patienten aus. Zwischenmenschliche Kontakte fördern hingegen die angestrebte Resozialisierung straffällig gewordener Personen.

Das Bundesverfassungsgericht vertritt die Ansicht, dass „die Isolierung des Betroffenen nicht in jedem Fall als milderes Mittel [als Fixierungen] anzusehen ist, weil sie im Einzelfall in ihrer Intensität einer 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung gleichkommen kann.“¹²⁶ Zudem bestehe bei „unzureichender Überwachung (...) während der Durchführung einer Isolierung die Gefahr des Eintritts erheblicher Gesundheitsschäden für den Betroffenen.“¹²⁷

Gerade bei einer lang andauernden Absonderung soll die therapeutische und pflegerische Betreuung gewährleistet sein. Absonderungen sollen insbesondere hinsichtlich ihrer Dauer engmaschig überprüft werden, um möglichst früh eine Lockerung herbeizuführen. Die Fortdauer

der Maßnahme soll im Einzelnen begründet werden.

Gesetzliche Grundlage

Bei Besuchen in psychiatrischen Kliniken wird aufgrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 24. Juli 2018 verstärkt auf die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Bedingungen bei Fixierungen geachtet. Die besuchte Klinik berücksichtigt die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils bei der Durchführung von Fixierungen.

§ 26 des Thüringer Maßregelvollzugsgesetzes stand zum Zeitpunkt des Besuchs allerdings nicht im Einklang mit den im Bundesverfassungsgerichtsurteil festgelegten Anforderungen. Er sieht lediglich vor, dass „das zuständige Gericht und die Vollstreckungsbehörde zu unterrichten“ sind. Nach den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils unterliegen Fixierungen jedoch dem Richtervorbehalt nach Artikel 104 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes. Die Garantie des Richtervorbehalts soll gesetzlich ausgestaltet werden.

Des Weiteren enthält § 26 Abs. 5 des Thüringer Maßregelvollzugsgesetzes die Forderung, „eine ununterbrochene Beobachtung sicherzustellen, sofern nicht die persönliche Beobachtung (Sitzwache) eingerichtet werden kann“. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zufolge ist die fixierte Person ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal zu überwachen, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung).¹²⁸ Die Betreuung durch entsprechend qualifiziertes Personal ist wesentlich, da auf diese Weise im Rahmen der Betreuung deeskalierend auf die Person eingewirkt werden kann, um eine schnelle Beendigung der Maßnahme zu ermöglichen. Darüber hinaus können so Gesundheitsschäden wirksam vermieden werden. Demnach ist die Garantie einer ständigen und persönlichen Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal gesetzlich zu gewährleisten.

¹²⁶ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 80.

¹²⁷ Ebd.

¹²⁸ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 83.

6.3.2 – Privat- und Intimsphäre

Einsicht in den Toilettenbereich

Einige Patientenzimmer sowie die sogenannten Time-Out-Räume und die Kriseninterventionsräume in der Forensischen Klinik werden mit Kameras überwacht. Die Kameraüberwachung der Kriseninterventionsräume umfasste auch den Toilettenbereich. Das Bild wurde unverpixelt auf dem Überwachungsmonitor im Stationszimmer abgebildet.

Die Unterbringung in einem Raum mit permanenter Kameraüberwachung greift erheblich in die Privat- und Intimsphäre Betroffener ein. Es muss sichergestellt sein, dass Personen, die in psychiatrischen Einrichtungen untergebracht sind, nicht anlassunabhängig und ununterbrochen kameraüberwacht werden. In keinem Fall kann und darf die Kameraüberwachung die Präsenz der Mitarbeitenden ersetzen. Um die Persönlichkeitsrechte der Patientinnen und Patienten zu schützen, muss eine Überwachungskamera so angebracht sein, dass der Toilettenbereich nicht oder nur verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird. Allenfalls bei einer Unterbringung aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene, begründete und nachvollziehbar dokumentierte Entscheidung denkbar, einen Raum ohne Einschränkung zu überwachen. Die Gründe für die Kameraüberwachung sind zu dokumentieren. Auch muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für betroffene Personen muss erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

Das Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie kündigte an, die Kamera so einzustellen, dass nur Bewegungsmuster der betroffenen Person in Form einer farblichen Linie dargestellt werden. Durch diese Methode sei der Intimbereich nicht zu erkennen. Zudem würde eine Mitarbeiterbelehrung stattfinden sowie ein sichtbarer Hinweis angebracht werden, dass die Kamera nur eingeschaltet ist, wenn die Signalleuchte leuchtet.

Schonung des Schamgefühls

Eine Fixierung stellt einen schwerwiegenden Eingriff dar, der auch den Intimbereich und das Schamgefühl der betroffenen Person berührt. Daher dürfen diese Maßnahmen aus Sicht der Nationalen Stelle ausschließlich in Räumen stattfinden, die nicht durch Dritte einsehbar sind (weder durch andere untergebrachte Personen noch durch Besucherinnen und Besucher). Auf diese Weise wird die Intimsphäre der betroffenen Personen so weit wie möglich gewahrt. Zur Wahrung des Schamgefühls soll die fixierte Person zudem mindestens mit einer Papierunterhose und einem Papierhemd bekleidet werden.

7 – ZOLL

7.1 – Einführung

Aufgrund der Corona-Pandemie haben die Kommissionsmitglieder ihre Besuche zeitweise ausgesetzt. Umso wichtiger war es für die Nationale Stelle, ihren Dialog mit der Generalzolldirektion weiterzuführen und zu konsolidieren. So informierte sie sich durch Abfragen über die Corona-bedingten Maßnahmen.¹²⁹ Zudem ermöglichte ihr der Austausch mit der Aufsichtsbehörde, weiter auf die wirksame Umsetzung ihrer Empfehlungen hinzuwirken. Im Rahmen dieses Austauschs und unter Einbeziehung der bei bereits 2019 geführten Gesprächen festgestellten Problematiken, erließ die Generalzolldirektion am 16. Oktober 2020 eine Verfügung, in der die Empfehlungen der Nationalen Stelle weitgehend Berücksichtigung finden. Insbesondere sollten die Bediensteten hierdurch für menschenrechtsrelevante Problematiken sensibilisiert werden.

Im Jahr 2020 besuchte die Nationale Stelle das Zollfahndungsamt Essen, Dienstsitz Düsseldorf. Der besuchte Ort der Freiheitsentziehung wurde anlassunabhängig ausgewählt. Allerdings wurde die Nationale Stelle bei ihrem Besuch mit der spezifischen Problematik der Ingewahrsamnahme von Personen, die Drogenpäckchen inkorporiert haben (unter anderen sogenannte Bodypacker) und der damit verbundenen Nutzung einer sogenannten Schluckertoilette,¹³⁰ konfrontiert.

7.2 – Positive Beispiele

Im Rahmen ihres Besuchs hat die Nationale Stelle unter anderem positiv bewertet, dass im Dienstsitz Düsseldorf vor dem Betreten des Gewahrsams Waffen immer abgelegt werden. Dies ist eine Verfahrensweise, die grundsätzlich in allen Einrichtungen des Zolls Anwendung finden soll.

Ebenfalls positiv festgestellt wurde, dass die in Gewahrsam genommenen Personen nicht gefesselt werden.

Minderjährige werden im Regelfall nicht in

¹²⁹ Siehe III 3.6 Corona-Pandemie - Feststellungen und Empfehlungen nach Einrichtungsart - Bundes-, Landespolizei und Zoll.

¹³⁰ Zollbeamtinnen und Zollbeamte nutzen die von ihnen als Schluckertoilette benannte Einrichtung, um die Ausscheidung der betreffenden Fremdkörper (Bodypacks) zu überwachen.

den Gewahrsamsräumen untergebracht, sondern in den Büroräumen von den zuständigen Beamtinnen und Beamten überwacht. Aus Sicht der Nationalen Stelle ist es wesentlich, diese Praxis generell zu gewährleisten.

7.3 – Feststellungen und Empfehlungen

Da die Nationale Stelle auf unterschiedliche Benennungen stieß - Gewahrsam und Verwahrung - möchte sie unterstreichen, dass ihre Standards und Empfehlungen für jegliche Form der Freiheitsentziehung im Zoll gelten. Im Einzelnen wurden der besuchten Einrichtung unter anderem Empfehlungen zu folgenden Themen gegeben:

7.3.1 – Ausstattung des Gewahrsams

Die räumliche Situation in der Dienststelle Düsseldorf Flughafen entspricht weder den Standards der Nationalen Stelle noch steht sie im Einklang mit der Gewahrsamsordnung des Zolls. So handelt es sich bei den Gewahrsamsräumen um Zellen, die zu einer Seite hin mit raumhohen Gittern ausgestattet und damit durchgehend vollständig einzusehen sind.

Die Nationale Stelle verkennt nicht, dass bei einer Ingewahrsamnahme von Personen, die Drogenpäckchen inkorporiert haben, besondere Sicherheitsmaßnahmen notwendig sind. Die Erfüllung der staatlichen Pflicht, sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen und vor Beeinträchtigung der Gesundheit zu schützen und auch die Sicherstellung von Beweismitteln stellen legitime Zwecke dar, die die ständige Beobachtung der Person rechtfertigen können, nicht aber die räumlichen Gegebenheiten vor Ort.

Nach Ansicht der Nationalen Stelle ist eine Sitzwache im Raum oder an der offenen Tür des Gewahrsamsraums zielführend, da die betroffene Person in diesem Fall nicht nur überwacht, sondern auch ständig betreut wird. Dies ermöglicht es, nicht nur Selbstverletzungen zu verhindern, sondern auch beruhigend und deeskalierend auf die betreffende Person einzuwirken. Die Nationale Stelle konnte ein solches Vorgehen bei Besuchen von Polizeidienststellen beobachten und besonders positiv hervorheben.

Im Gewahrsam ist darauf zu achten, dass die Ausstattung und der Zustand der Räume die Menschenwürde nicht beeinträchtigen. Die Gegebenheiten vor Ort sollen den aktuellen Nor-

men und Standards angepasst werden.

Die Nationale Stelle und die Generalzolldirektion führten am 10. Februar 2021 ein Austauschgespräch zu der Thematik der Ingewahrsamnahme von Personen, die Drogenpäckchen inkorporiert haben. In diesem Rahmen versicherte die Generalzolldirektion, dass die räumlichen Gegebenheiten an die Standards der Nationalen Stelle sowie an die Gewahrsamsordnung des Zolls angepasst werden sollen.

7.3.2 – Dokumentation

Im Dienstsitz Düsseldorf Flughafen wurde zum Zeitpunkt des Besuchs kein Gewahrsamsbuch geführt. So wurde die Dokumentation des Gewahrsams lediglich in Form von Aktenvermerken angelegt. Die Einsicht in die Dokumentation war im Rahmen des Besuchs möglich.

Unabhängig von der Benennung der freiheitsentziehenden Maßnahmen (Gewahrsam oder Verwahrung) soll die Dokumentation aussagekräftig und nachvollziehbar sein. Hierbei sollen die folgenden Angaben dokumentiert werden:

- + 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 vollständige Dokumentation dient dem Schutz der im Gewahrsam untergebrachten Personen, aber auch dem der zuständigen Bediensteten. Die korrekte Führung des Gewahrsamsbuchs soll in regelmäßigen Abständen von Vorgesetzten überprüft werden. Diese Kontrollen sollen vermerkt werden.

In ihrer Stellungnahme bekräftigte die Generalzolldirektion, dass gemäß der Gewahrsamsordnung für jeden Gewahrsamsraum ein Gewahrsamsbuch zu führen ist. Der Nationalen Stelle wurde versichert, dass ein solches Gewahrsamsbuch nunmehr auch im Dienstsitz Düsseldorf geführt wird.

7.3.3 – Durchsuchung mit Entkleidung

Vor der Aufnahme im Gewahrsam wird nach Angaben der Bediensteten jede Person, der die Freiheit entzogen wird, mit vollständiger Entkleidung durchsucht.

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.¹³¹ Nach aktueller Rechtsprechung ist stets eine Einzelfallentscheidung zu treffen, ob konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung begründen, und ob dieser Eingriff unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist.¹³² Da es sich bei der Maßnahme um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff handelt, sind die Gründe hierfür nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, zum Beispiel in zwei Phasen, sodass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt.

In ihrer Stellungnahme hat sich die Generalzolldirektion dieser Empfehlung angeschlossen, sie hat die Beamtinnen und Beamten demgemäß angewiesen.

¹³¹ BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 2009, Az: 2 BvR 455/08; BVerfG, Beschluss vom 5. März 2015, Az: 2 BvR 746/13.

¹³² VG Köln, Urteil vom 25. November 2015, Az: 20 K 2624/14; Landgericht Hamburg, Entscheidungen über Beschwerden gegen G20-Ingewahrsamnahmen vom 18. Juni 2018, URL: <http://justiz.hamburg.de/pressemitteilungen/11228482/pressemitteilung-2018-06-18-olg-01/> (abgerufen am 18. März 2021).

7.3.4 – Fortbildung

In der Zollverwaltung wird keine Fortbildungsveranstaltung angeboten, die sich gezielt mit dem Themenkomplex „Gewahrsam“ befasst.

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

7.3.5 – Ingewahrsamnahme von Personen, die Drogenpäckchen inkorporiert haben

Im Dienstsitz Düsseldorf müssen in Gewahrsam genommene Personen, die Drogenpäckchen inkorporiert haben oder bei denen durch eine Aussage der dringende Verdacht besteht, dass sie Drogenpäckchen inkorporiert haben, unter ständiger Überwachung eine sogenannte Schluckertoilette nutzen. Letztere befindet sich im Gewahrsamsbereich auf einem mitten im Raum stehenden erhöhten Podest und ist von allen Seiten vollständig einsehbar. Die Toilette ist mit einem durch eine Glasscheibe abgeschirmten Auffangbecken verbunden. Die Untersuchung der darin aufgefangenen Exkrememente ermöglicht es den Bediensteten, die Beweismittel sicherzustellen. In diesem Rahmen sprach die Nationale Stelle Empfehlungen aus, die aus ihrer Sicht menschenrechtliche Mindestgarantien berühren:

Medizinische Betreuung

Im Rahmen des Besuchs wurde der Delegation mitgeteilt, dass während des Gewahrsams im Dienstsitz Düsseldorf und der damit verbundenen Nutzung der sogenannten Schluckertoilette keine ärztliche Betreuung gewährleistet wird.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist es wesentlich, den betroffenen Personen ein Anrecht auf medizinische Betreuung und Behandlung zuzuerkennen.¹³³ Eine medizinische Überwachung zur rechtzeitigen Erkennung einer Ruptur des Bodypacks erscheint unverzichtbar,¹³⁴ da in diesem Fall

¹³³ Siehe auch: Praxis 2013; 102 (15): 891 - 901.

¹³⁴ Vgl. unter anderem die medizin-ethischen Richtlinien der Zentralen Ethikkommission der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW), H. Medizini-

akute Lebensgefahr besteht. Dass die betroffene Person während des Ausscheidens durchgängig von Bediensteten überwacht wird, reicht in diesem Fall nicht aus.

Auch das CPT hob das Risiko eines sogenannten Body-pack-Syndroms (Risiko einer Vergiftung durch Perforation des verschluckten Säckchens, Risiko eines Darmverschlusses) bereits hervor und empfahl eine verstärkte medizinische Überwachung der betroffenen Personen vorzugsweise in einer medizinischen Abteilung.¹³⁵

Da eine Person, die Drogenpäckchen inkorporiert hat, potentiell einem gesundheitlichen Risiko ausgesetzt ist, das zum Tode führen kann¹³⁶, soll sie vor, während und nach dem Ausscheiden der Fremdkörper in jedem Fall ständig medizinisch überwacht werden.

Die von der Generalzolldirektion hervorgehobene Möglichkeit der Einlieferung in eine Klinik oder in eine Justizvollzugsanstalt mit Krankenabteilung erscheint in diesem Rahmen ebenso angemessen.

Allerdings sind die Einschränkungen in der Stellungnahme der Generalzolldirektion - einerseits, dass eine ärztliche Untersuchung lediglich „in der Regel“ durchgeführt wird und andererseits die Möglichkeit, dass eine ständige medizinische Beobachtung als nicht erforderlich angesehen werden könne, sofern der Gesundheitszustand nach Ansicht einer Ärztin oder eines Arztes unbedenklich sei - aus Sicht der Nationalen Stelle hinsichtlich derjenigen Personen, die Drogenpäckchen inkorporiert haben, nicht nachvollziehbar.

Im Rahmen des Austauschgesprächs am 10. Februar 2021 versicherte die Generalzolldirektion, dass die Möglichkeit einer ständigen medizinischen Betreuung geprüft werde.

sche Betreuung von Personen mit mutmaßlichem Bodypacking. <https://www.samw.ch/de/Publikationen/Richtlinien.html> (abgerufen am 18. März 2021).

¹³⁵ CPT/Inf (2008) 33, Rn. 39.

¹³⁶ So auch der Zoll: „Platzt nur eines dieser Behältnisse im Magen, bedeutet das in den meisten Fällen den sicheren Tod.“ (https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Rauschgift/2020/z84_bodypacker_m.html). Siehe auch: Praxis 2013; 102 (15): 891 - 901, S. 896: „Undichte Drogenpakete können innert kürzester Zeit letale Dosen von Rauschgift freisetzen und je nach Substanz aufgrund rascher transmuköser Resorption zu einer fulminanten Intoxikation führen“.

Privat- und Intimsphäre

Bei dem Ausscheiden der Fremdkörper auf der sogenannten Schluckertoilette wird die betroffene Person durchgängig von Bediensteten überwacht.

Aus Sicht der Nationalen Stelle bestehen in Hinblick auf die Wahrung der Intimsphäre grundsätzlich erhebliche Bedenken bezüglich der Beobachtung des Toilettengangs. Hierbei verkennt sie nicht, dass Sicherheitsbedürfnisse und die Sicherstellung von Beweismitteln besonders zu berücksichtigen sind.

Im Fall der sogenannten Schluckertoilette wird der Eingriff durch die materiellen Gegebenheiten allerdings erheblich verschärft und tangiert aus Sicht der Nationalen Stelle die Menschenwürde. So befindet sich die Toilette im offenen Raum auf einem erhöhten Podest und ist von allen Seiten vollständig einsehbar. Zusätzlich ist das länger andauernde Sitzen auf einer erhöhten Toilette, die sich mitten im Raum befindet, kombiniert mit der ständigen Beobachtung durch Bedienstete als erniedrigend zu bezeichnen.

Bei der Unterbringung im Gewahrsam ist die Intimsphäre der betroffenen Personen zu schützen. Unter diesen Gesichtspunkten erscheint es wesentlich, die ständige Beobachtung des Toilettengangs so wenig einschneidend wie möglich zu gestalten.

Im Rahmen des Austauschgesprächs am 10. Februar 2021 versicherte die Generalzolldirektion, dass die Möglichkeit eines angemessenen Schutzes der Intimsphäre der betroffenen Person geprüft werde.

**VI
STELLUNGNAHMEN
ZU GESETZENTWÜR-
FEN**

1 – EINFÜHRUNG

Nach Artikel 19 lit. c OPCAT hat die Nationale Stelle die Befugnis, Vorschläge und Bemerkungen zu bestehenden Gesetzen oder Gesetzentwürfen zu unterbreiten.

Um präventiv wirken zu können, ist sie bestrebt, bereits im Rahmen des Gesetzgebungs-

verfahrens Stellung zu nehmen. Im Berichtsjahr hatte die Nationale Stelle Gelegenheit, zu zehn im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften Stellung zu nehmen und sich auf diese Weise an den Gesetzgebungsverfahren (zum Teil im Rahmen mehrerer Lesungen) zu beteiligen:

Datum	Bezeichnung
08.01.2020	Ressortentwurf eines Justizvollzugsdatenschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Änderung weiterer Gesetze des Justizvollzugs
14.02.2020	Entwurf eines Maßregelvollzugsgesetzes, Schleswig-Holstein
18.03.2020	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Berliner Justizvollzugsgesetzen
26.03.2020	Entwurf eines neugefassten Landesjustizvollzugsdatenschutzgesetzes, Rheinland-Pfalz
15.04.2020	Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze (Hessisches Ministerium der Justiz)
15.04.2020	Entwurf eines Justizvollzugsmodernisierungsgesetzes, Schleswig-Holstein (Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung)
08.05.2020	Entwurf eines Gesetzes zur Hilfe und Unterbringung von Menschen mit Hilfebedarf in Folge psychischer Störungen, Schleswig-Holstein
31.08.2020	Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze (Hessischer Landtag), Mündliche Anhörung im Rechtspolitischen Ausschuss und im Unterausschuss Justizvollzug des Hessischen Landtags am 17.09.2020
02.11.2020	Entwurf eines Justizvollzugsmodernisierungsgesetzes, Mündliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 25.11.2020
04.11.2020	Entwurf eines Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes, Nordrhein-Westfalen
27.11.2020	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 im Bereich des Justizvollzugs sowie zur konstitutiven Neufassung des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten im Justizvollzug und bei den Sozialen Diensten der Justiz des Landes Berlin
04.12.2020	Fachgespräch zum Gesetzgebungsvorhaben Bereinigung des Strafvollzugsgesetzes, Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz

Positiv hervorzuheben ist, dass Schleswig-Holstein die Nationale Stelle verstärkt in die Gesetzgebungsverfahren bezüglich des Maßregelvollzugsgesetzes und des Gesetzes zur Hilfe und Unterbringung von Menschen mit Hilfebedarf

in Folge psychischer Störungen eingebunden hat. Mehrere Empfehlungen, die die Nationale Stelle im Anhörungsverfahren ausgesprochen hatte, wurden berücksichtigt und entsprechend in den Gesetzestexten umgesetzt.

2 – EMPFEHLUNGEN

Maßstab der Arbeit sowie der Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen der Nationalen Stelle sind die UN-Antifolterkonvention sowie weitere einschlägige UN-Normen, die die Behandlung im Freiheitsentzug betreffen. Darüber hinaus berücksichtigt sie die einschlägigen europäischen Normen und internationale Rechtsprechung, Empfehlungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT) und anderer Organe sowie deutsche Gesetze und Rechtsprechung.

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

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

2.1 – Ausübung des Mandats des Nationalen Präventionsmechanismus

2.1.1 – Akteneinsicht

Mehrere Gesetzentwürfe sahen vor, dass die Mitglieder der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter während des Besuchs einer Einrichtung Einsicht in alle Akten erhalten, soweit dies zur Wahrnehmung der Aufgaben des Präventionsmechanismus „unbedingt erforderlich“¹³⁷ oder „erforderlich“¹³⁸ ist.

Art und Umfang des Mandats der Nationalen Stelle ergeben sich jedoch aus Artikel 20 OPCAT. So muss den Mitgliedern der Nationalen Stelle zur Ausübung ihrer gesetzlichen Aufgaben nach

¹³⁷ § 42a Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 im Bereich des Justizvollzugs sowie zur konstitutiven Neufassung des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten im Justizvollzug und bei den Sozialen Diensten der Justiz des Landes Berlin; §18 Ressortentwurf eines Justizvollzugsdatenschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Änderung weiterer Gesetze des Justizvollzuges; § 23 Entwurf eines Justizvollzugsmodernisierungsgesetzes (Schleswig-Holstein); § 43 Entwurf eines Maßregelvollzugsgesetzes (Schleswig-Holstein); § 40 Entwurf eines Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes (Nordrhein-Westfalen).

¹³⁸ § 37 Entwurf eines Gesetzes zur Hilfe und Unterbringung von Menschen mit Hilfebedarf in Folge psychischer Störungen (Schleswig-Holstein).

Artikel 20 lit. b OPCAT Zugang zu allen Informationen gewährt werden, die Personen betreffen, denen die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann.¹³⁹

Eine Zweckbindung ist insofern gesichert, als dass die Erfüllung des Mandats des Präventionsmechanismus darauf aufbaut, dass ihm der Zugang zu Informationen gewährt wird, „welche die Behandlung dieser Personen und die Bedingungen ihrer Freiheitsentziehung betreffen“.¹⁴⁰ Die unbedingte Notwendigkeit der Einsichtnahme in solche Dokumente resultiert wiederum aus dem Mandat der Nationalen Stelle, Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhüten.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist die Entscheidungsfreiheit der Nationalen Stelle, in welche Akten und Dokumente Einsicht genommen wird, unbedingt erforderlich. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass Einrichtungen oder Landesgesetzgeber das aus dem OPCAT hervorgehende Einsichtnahmerecht der Nationalen Stelle einschränken dürften.

Aus diesem Grund sind die etwaigen Einschränkungen aus den Gesetzestexten zu streichen.

2.1.2 – Korrespondenz mit der Nationalen Stelle

Soweit eine solche Garantie nicht bereits im Gesetzestext verankert war, unterstrich die Nationale Stelle, dass die Korrespondenz mit dem Nationalen Präventionsmechanismus sowie deren Vertraulichkeit gesetzlich geschützt werden müssen.

So muss sichergestellt sein, dass Schriftwechsel und Telefongespräche von Personen, denen die Freiheit entzogen ist mit der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter nicht beschränkt werden. Auch darf die Korrespondenz nicht eingesehen und Gespräche dürfen nicht abgehört werden.¹⁴¹

¹³⁹ Das Recht der Nationalen Stelle auf Zugang zu allen Informationen, damit auch zu medizinischen und pflegerischen Unterlagen, ist in Artikel 20 lit. b OPCAT umfassend ausgestaltet.

¹⁴⁰ Artikel 20 lit. b OPCAT.

¹⁴¹ Vgl. Artikel 21 OPCAT.

2.2 – Besondere Sicherungsmaßnahmen

2.2.1 – Allgemeine Bemerkungen

Im Rahmen mehrerer Stellungnahmen äußerte die Nationale Stelle Bedenken darüber, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Maßnahmen der Absonderung und der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum (Justizvollzug) beziehungsweise der Isolierung (psychiatrische Kliniken) im Vergleich zu der der Fixierung deutlich niedriger ausgestaltet werden sollten. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist die Isolierung des Betroffenen nicht in jedem Fall als milderes Mittel anzusehen, weil sie im Einzelfall in ihrer Intensität einer 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung gleichkommen kann.¹⁴² Die gesetzliche Regelung darf nicht Anreize dazu schaffen, bestimmte Maßnahmen bevorzugt zu ergreifen, obwohl sie im Einzelfall nicht die mildere Maßnahme darstellen.

Dies gilt aus Sicht der Nationalen Stelle ebenso für die sedierende Medikation in psychiatrischen Kliniken. Ein solcher Eingriff ist grundrechtlich doppelt relevant, er berührt nicht nur die Bewegungsfreiheit der betroffenen Person, sondern auch ihre körperliche Integrität.

Die medikamentöse Behandlung mit sedierenden Medikamenten gegen oder ohne den Willen der oder des Betroffenen bedarf einer von der Unterbringungseinrichtung unabhängigen Prüfung. Im Falle einer gezielten Entziehung der Bewegungsfreiheit durch Medikamente bedarf die Maßnahme einer richterlichen Genehmigung.¹⁴³

Auch äußerte sich die Nationale Stelle kritisch zu einer aus ihrer Sicht unverhältnismäßigen Übergangsklausel. Die in einem ihr vorgelegten Gesetzentwurf enthaltene Bestimmung sah vor, dass bis zum 31. Dezember 2026 „besondere Sicherungsmaßnahmen auch dann angeordnet werden können, wenn und soweit mildere Mittel aufgrund der baulichen Situation in dem Krankenhaus nicht zur Verfügung stehen.“¹⁴⁴

¹⁴² BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 80.

¹⁴³ Vgl. Artikel 104 Abs. 2 GG: „Über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung hat nur der Richter zu entscheiden. Bei jeder nicht auf richterlicher Anordnung beruhenden Freiheitsentziehung ist unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeizuführen. Die Polizei darf aus eigener Machtvollkommenheit niemanden länger als bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen in eigenem Gewahrsam halten. Das Nähere ist gesetzlich zu regeln.“

¹⁴⁴ § 44 Entwurf eines Gesetzes zur Hilfe und Unterbringung

Die Nationale Stelle ist der Ansicht, dass die allgemeine Formulierung, der zufolge besondere Sicherungsmaßnahmen auch dann angeordnet werden können, wenn „mildere Mittel aufgrund der baulichen Situation in dem Krankenhaus nicht zur Verfügung stehen“, nicht im Einklang mit den verfassungsrechtlich garantierten Rechten der betroffenen Menschen steht. Vielmehr ist die bauliche Situation entsprechend zu gestalten.

Die pauschal formulierte Möglichkeit der Anwendung von besonderen Sicherungsmaßnahmen hebt die Wirkung der vorangestellten Beschränkungen eines solchen Eingriffs in die Grundrechte der betroffenen Personen auf. Die Pflicht der Krankenhäuser, „sicherzustellen, dass bei der Anwendung von Zwang das nach dem aktuellen wissenschaftlichen Stand am wenigsten eingreifende geeignete Mittel zur Verfügung steht“, wird auf unverhältnismäßige Weise aufgeleicht. Darüber hinaus geht aus dem Gesetzestext nicht hervor, welche bauliche Situation dazu führen kann, dass die Anwendung milderer Mittel nicht möglich ist.

Besondere Sicherungsmaßnahmen stellen einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen dar. Beispielsweise stellt eine Fixierung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 einen schweren Eingriff in die Freiheit einer Person¹⁴⁵ dar und birgt eine hohe Gesundheitsgefährdung. Einschränkungen dieses Rechts können daher nur aufgrund eines förmlichen Gesetzes erfolgen, das hinreichend bestimmt ist und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausreichend Rechnung trägt. Diesen Vorgaben wird die Regelung nicht gerecht.

2.2.2 – Fixierungen

Um im Einklang mit den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu stehen, müssen die Gesetze der Länder hinreichend bestimmt sein, also klare Maßstäbe hinsichtlich des Inhalts, Zwecks und Ausmaßes der Freiheitsbeschränkung festlegen.¹⁴⁶

Die Nationale Stelle ist der Auffassung, dass die im Urteil vom 24. Juli 2018¹⁴⁷ verankerten Garan-

von Menschen mit Hilfebedarf in Folge psychischer Störungen (Schleswig-Holstein).

¹⁴⁵ Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Artikel 104 GG.

¹⁴⁶ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 77.

¹⁴⁷ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15.

tien an allen Orten der Freiheitsentziehung gelten müssen. So stellen Fixierungen per se einen schwerwiegenden Eingriff in das Freiheitsrecht dar und setzen die betroffenen Personen erheblichen Gesundheitsgefahren aus.

Im Rahmen ihrer diesbezüglichen Stellungnahmen zu den vorgelegten Gesetzentwürfen¹⁴⁸ sprach die Nationale Stelle die folgenden Empfehlungen aus:

Anwendungsbereich der gesetzlichen Garantien (Definition von Fixierungen)

In zwei Gesetzentwürfen wurde die Fixierung als eine Fesselung definiert, durch die die Bewegungsfreiheit der betroffenen Person vollständig aufgehoben wird.¹⁴⁹

Diese Formulierung lässt darauf schließen, dass die gesetzlichen Bedingungen ausschließlich ab der 5-Punkt-Fixierung aufwärts gelten.

Durch eine solche Beschränkung besteht die Gefahr, dass alternative, aber nicht notwendigerweise mildere Maßnahmen wie die 3-Punkt-Fixierung, durchgeführt werden und dass für diese keine richterliche Entscheidung eingeholt wird.

Die Nationale Stelle definiert den Begriff der Fixierung als die Entziehung der Bewegungsfreiheit durch das Festbinden von Armen, Beinen und gegebenenfalls der Körpermitte mit dem Ergebnis, dass die betroffene Person ihre Sitz- oder Liegeposition kaum selbstständig verändern kann.

Sie ist der Ansicht, dass auch bei anderen Fixierungsformen als der 5- oder der 7-Punkt-Fixierung die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt sein müssen. In all diesen Fällen wird der betroffenen Person die Freiheit genommen, sich innerhalb des Raumes in dem sie sich befindet zu bewegen¹⁵⁰ und diese Maßnahmen können eine

ebenso hohe Gesundheitsgefährdung mit sich bringen.¹⁵¹

Das Anbinden eines Arm- oder Fußgelenks einer Person an der Wand oder an einen sonstigen Gegenstand beeinträchtigt die Menschenwürde.

Da sogenannte 1-Punkt und 2-Punkt-Fixierungen darauf hinauslaufen, eine Person an ihren Gliedmaßen anzubinden, sind diese grundsätzlich zu unterlassen.

Richtervorbehalt

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist es wesentlich, dass die Genehmigung einer Fixierung durch ein Gericht nicht dazu führt, von dem grundlegenden Ziel abzukommen, eine solche Maßnahme weitestmöglich zu vermeiden.

In diesem Sinne entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die gerichtliche Genehmigung der Fixierung „einem strikten Verhältnismäßigkeitsmaßstab auch gerade hinsichtlich der Dauer der Maßnahme genügen und sich auf das absolut Notwendige beschränken [muss]. Der verfassungsrechtliche Richtervorbehalt darf nicht dadurch unterlaufen werden, dass die Fixierung über den notwendigen Zeitraum hinaus angeordnet wird, um eine wiederholte Befassung des anordnenden Gerichts zu vermeiden.“¹⁵²

Bei ihren Besuchen fand die Nationale Stelle gerichtliche Beschlüsse vor, die die wiederholte Fixierung einer Person über mehrere Monate genehmigten.

Um den verfassungsrechtlichen Anforderungen Genüge zu tun, ist in den jeweiligen Gesetzen eine Formulierung aufzunehmen, dass eine Fixierung in jedem Fall einem strikten Verhältnismäßigkeitsmaßstab auch hinsichtlich der Dauer der Maßnahme genügen muss und sich hierbei nur auf den absolut notwendigen Zeitraum beschränkt.

¹⁴⁸ Stellungnahmen der Nationalen Stelle zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Berliner Justizvollzugsgesetzen; zum Ressortentwurf eines Justizvollzugsdatenschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Änderung weiterer Gesetze des Justizvollzuges; zum Entwurf eines Justizvollzugsmodernisierungsgesetzes (Schleswig-Holstein); zum Entwurf eines Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes (Nordrhein-Westfalen); und zum Entwurf eines Gesetzes zur Hilfe und Unterbringung von Menschen mit Hilfebedarf in Folge psychischer Störungen (Schleswig-Holstein).

¹⁴⁹ So im Ressortentwurf eines Justizvollzugsdatenschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Änderung weiterer Gesetze des Justizvollzuges im Entwurf eines Justizvollzugsmodernisierungsgesetzes (Schleswig-Holstein).

¹⁵⁰ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 70

wäre demnach zutreffend: „Die Fortbewegungsfreiheit des Betroffenen wird bei dieser Form der Fixierung nach jeder Richtung hin vollständig aufgehoben und damit über das bereits mit der Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung verbundene Maß, namentlich die Beschränkung des Bewegungsradius auf die Räumlichkeiten der Unterbringungseinrichtung, hinaus beschnitten“.

¹⁵¹ Ebd., Rn. 71.

¹⁵² BVerfG, Beschluss vom 19. März 2019, Az: 2 BvR 2638/18, Rn. 30.

Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal

Einige der der Nationalen Stelle vorgelegten Gesetzentwürfe sahen bei Fixierungen keine Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal vor.

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zufolge ist eine fixierte Person ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal zu überwachen, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung).¹⁵³

Diese Anforderung auch an die Qualifizierung des Personals muss aus Sicht der Nationalen Stelle für alle Orte der Freiheitsentziehung gelten, da die Betreuung durch qualifiziertes Personal unabhängig von der Einrichtungsart entscheidend ist. Nur entsprechend therapeutisch oder pflegerisch ausgebildetes Personal kann die spezifischen Gesundheitsgefahren einer Fixierung bei Auftreten wirksam erkennen und angemessen reagieren.

Nur dann ist es möglich, dass deeskalierend auf die Person eingewirkt werden kann, um eine schnelle Beendigung der Maßnahme zu ermöglichen. Darüber hinaus können so Gesundheitsgefahren wirksam erkannt vermieden werden. Eine zusätzliche ärztliche Einweisung des Personals ist gerade aufgrund des Gesundheitsrisikos wünschenswert.

Schutz der Intimsphäre

Im Rahmen ihrer Stellungnahmen unterstrich die Nationale Stelle die Notwendigkeit einer gesetzlichen Gewährleistung der Wahrung des Schamgefühls während einer Fixierung.

Um die Intimsphäre der betroffenen Personen so weit wie möglich zu wahren, dürfen Fixierungen nach Ansicht der Nationalen Stelle ausschließlich in Räumen stattfinden, die nicht durch Dritte einsehbar sind. Zur Wahrung des Schamgefühls soll die fixierte Person zudem mindestens mit einer Papierunterhose und einem Papierhemd bekleidet werden.

Nachbesprechung

Nicht alle der vorgelegten Gesetzentwürfe sehen das Recht der betroffenen Person auf eine Nachbesprechung der Fixierung vor.

Eine solche Nachbesprechung ist wesentlich, da sie Transparenz in Bezug auf Maßnahmen schaffen kann, die von den Betroffenen bei der Anwendung als willkürlich empfunden werden können. So kann sie eine präventive Wirkung entfalten und der Reduktion freiheitsentziehender Maßnahmen dienen.¹⁵⁴

Die Nachbesprechung einer Fixierung soll gesetzlich vorgesehen werden.

Dokumentation

Die Nationale Stelle verwies in mehreren Stellungnahmen auf die Notwendigkeit, die Pflicht einer vollständigen und nachvollziehbaren Dokumentation der Maßnahme zu präzisieren. Diese soll aus ihrer Sicht grundsätzlich die Dokumentation von ärztlichen Kontrollen, der vorher eingeleiteten mildereren Mittel sowie der Nachbesprechung mit Betroffenen miteinschließen.

Auch empfahl die Nationale Stelle wiederholt, die regelmäßige Auswertung der Dokumentation der Sicherungsmaßnahmen gesetzlich vorzusehen. Eine separate Dokumentation und ihre Auswertung können zu einer Verringerung oder Vermeidung von besonderen Sicherungsmaßnahmen beitragen. Zudem stellen sie Transparenz in Bezug auf Maßnahmen her, die von den Betroffenen in vielen Fällen als willkürlich empfunden werden.

Auf diese Weise dient eine separate Dokumentation der Maßnahmen und der gescheiterten mildereren Mittel nicht nur der Vergegenwärtigung der Vorkommnisse und ihrer Anzahl, sondern auch der Prävention einer unverhältnismäßigen Anwendung von besonderen Sicherungsmaßnahmen.

2.3 – Bewegung im Freien

Einige Gesetzentwürfe im Bereich des Strafvollzugs sahen Einschränkungen bezüglich der Gewährleistung der Bewegung im Freien für Strafgefangene und Jugendstrafgefangene vor. Beispielsweise werde den Personen im Freiheitsentzug es nur dann ermöglicht, sich täglich mindestens eine Stunde im Freien aufzuhalten, „wenn die Witterung dies zu der festgesetzten Zeit zulässt“.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Vgl. CPT/Inf(2006)35, Rn. 46.

¹⁵⁵ Vgl. Stellungnahme der Nationalen Stelle zum Entwurf eines Justizvollzugsmodernisierungsgesetzes (Schleswig-Holstein).

¹⁵³ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 83.

Bei der Anforderung, den betroffenen Personen eine Stunde Bewegung im Freien zu gewährleisten, handelt es sich um einen auch international anerkannten Mindeststandard.¹⁵⁶ Einschränkungen müssen hinreichend bestimmt festgelegt werden. Sie können nur eine im Einzelfall gerechtfertigte Ausnahme darstellen. Die Möglichkeit zur Bewegung im Freien darf nur bei absoluten Extremwetterlagen ausfallen und soll dann soweit möglich zu einem anderen Zeitpunkt nachgeholt werden können. Ob betroffene Personen von der Möglichkeit der Bewegung im Freien Gebrauch machen, soll auch bei schlechter Witterung ihrer eigenen Entscheidung obliegen.

Für Jugendliche soll die Bewegung an der frischen Luft noch deutlich umfangreicher gewährleistet sein. Sie hat einen eigenen Gesundheitswert, der durch keine andere Maßnahme ersetzt werden kann¹⁵⁷ und ist zentral für die Entwicklung der jungen Menschen.

2.4 – Optisch-elektronische Beobachtung

Gemäß den Empfehlungen der Nationalen Stelle sahen die jeweiligen ihr vorliegenden Gesetzentwürfe (Justizvollzug)¹⁵⁸ Maßnahmen zum Schutz der Privat- und Intimsphäre der Personen im Freiheitsentzug vor. So werden besonders sensible Bereiche wie der Toilettenbereich von der Überwachung ausgenommen oder mit technischen Maßnahmen wie einer Verpixelung wird dafür Sorge getragen, dass diese Bereiche nicht auf dem Monitor abgebildet werden.

Eine uneingeschränkte Überwachung, bei der der Toilettenbereich unverpixelt umfasst wird, darf nur in besonderen Ausnahmefällen bei akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erfolgen.

Eine solche Maßnahme kann nach Ansicht der

Nationalen Stelle ausschließlich als Übergangslösung dienen, die bis zum Eintreffen des Notdienstes, der Einweisung in eine Klinik oder der Verlegung in ein Justizvollzugskrankenhaus ergriffen wird.

Auch ist darauf zu achten, dass die Kameraüberwachung in keinem Fall die Präsenz von Bediensteten ersetzen darf, die bei einer solchen akuten Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr eine ständige persönliche Überwachung und Betreuung gewährleisten sollen.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist es wesentlich, dass diese Garantien gesetzlich gewährleistet werden.

Des Weiteren ist die Nationale Stelle der Auffassung, dass die folgenden Garantien notwendig sind, um die menschenwürdige Unterbringung der betroffenen Personen auch im Fall einer uneingeschränkten Beobachtung des Hafttraums aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Selbsttötungsgefahr zu gewährleisten:

Die Maßnahme soll auf einer im Einzelfall abgewogenen, begründeten und nachvollziehbar dokumentierten Entscheidung basieren. Eine Kameraüberwachung soll nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Person unerlässlich beziehungsweise unbedingt erforderlich ist. Zusätzlich ist zu gewährleisten, dass die betroffene Person auf die Kameraüberwachung in geeigneter Weise (beispielsweise durch Piktogramme) hingewiesen wird.

2.5 – Schusswaffen im Vollzug

Die Nationale Stelle äußerte sich in mehreren Stellungnahmen zu der Problematik des Tragens von Schusswaffen im Vollzug.

Aufgrund des Gefährdungsrisikos ist im Bereich der Anstalten auf das Tragen von Waffen zu verzichten. Um das Gefährdungsrisiko bestmöglich zu verringern wird empfohlen, Schusswaffen an zentraler Stelle unter Verschluss zu halten und ihren Gebrauch auf speziell dafür geschulte Bedienstete zu beschränken.

Darüber hinaus ist der Einsatz von Pfefferspray in geschlossenen Räumen aufgrund der erheblichen gesundheitlichen Risiken in keinem Fall verhältnismäßig und soll daher innerhalb von Einrichtungen unterlassen werden.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Vgl. Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, Rn. 27.1; CPT Standards (CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2010), Rn. 48.

¹⁵⁷ Vgl. Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 4. Auflage, § 64 StVollzG, Rn. 1.

¹⁵⁸ Ressortentwurf eines Justizvollzugsdatenschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Änderung weiterer Gesetze des Justizvollzuges; Entwurf eines neugefassten Landesjustizvollzugsdatenschutzgesetzes (Rheinland-Pfalz); Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 im Bereich des Justizvollzugs sowie zur konstitutiven Neufassung des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten im Justizvollzug und bei den Sozialen Diensten der Justiz des Landes Berlin.

¹⁵⁹ EGMR, Tali ./. Estland, Urteil vom 13. Februar 2014, Individualbeschwerde Nr. 66393/10, Rn. 78; CPT/Inf(2008) 33, Rn. 86.

2.6 – Zwangsmedikation und Gesundheitsfürsorge

Die Nationale Stelle äußerte sich in mehreren Stellungnahmen zu Zwangsmaßnahmen auf dem Gebiet der Gesundheitsfürsorge.¹⁶⁰

Da eine ärztliche Zwangsbehandlung ein schwerwiegender Eingriff in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit nach Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG und das daraus folgende Recht auf Selbstbestimmung ist, ergeben sich strenge Anforderungen an deren Zulässigkeit. Letztere schließen materielle Eingriffsvoraussetzungen und die Sicherung durch verfahrensrechtliche Vorkehrungen ein.¹⁶¹

Gemäß eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 23. März 2011, gehört hierzu auch die Dokumentationspflicht und die daraus resultierende „Notwendigkeit, gegen den Willen des Untergebrachten ergriffene Behandlungsmaßnahmen, einschließlich ihres Zwangscharakters, der Durchsetzungsweise, der maßgeblichen Gründe und der Wirkungsüberwachung, zu dokumentieren“.¹⁶²

Um präventiv darauf hinzuwirken, dass eine Zwangsbehandlung stets nur als ultima ratio angewandt wird, ist es aus Sicht der Nationalen Stelle wesentlich, dass diese Dokumentation auch beinhaltet, welche milderen Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb diese gescheitert sind. Darüber hinaus soll diese Dokumentation regelmäßig ausgewertet werden.

Eine separate Dokumentation und ihre Auswertung können zu einer Verringerung oder Vermeidung von Zwangsmaßnahmen beitragen. Zudem stellt sie Transparenz in Bezug auf Maßnahmen her, die von den Betroffenen in vielen Fällen als willkürlich empfunden werden.

Diese Garantien sollen gesetzlich gewährleistet werden.

2.7 – Zwangsweises Anlegen eines Mundschutzes

Im Rahmen ihrer Stellungnahme zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze stieß die Nationale Stelle auf die

¹⁶⁰ Ressortentwurf eines Justizvollzugsdatenschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Änderung weiterer Gesetze des Justizvollzuges, Entwurf eines Maßregelvollzugsgesetzes (Schleswig-Holstein).

¹⁶¹ BVerfG, Beschluss vom 23. März 2011, 2 BvR 882/09, Rn 38.

¹⁶² Ebd., Rn 67.

Problematik des zwangsweisen Anlegens eines Mundschutzes.

Nach der Gesetzesbegründung sollen durch das Anlegen eines Mundschutzes vor allem die Verbreitung von Krankheiten, aber auch das aggressive Bespuken von anderen Gefangenen, Bediensteten oder anderen Personen unterbunden werden. In dieser Hinsicht erscheint es besonders vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie angemessen, Gefangene in bestimmten Situationen zum Tragen eines Mundschutzes zu verpflichten.

Das Anlegen eines Mundschutzes kann nach dem Gesetzentwurf jedoch auch zwangsweise erfolgen. Die Nationale Stelle hat von solchen Situationen lediglich im Zusammenhang mit Abschiebungen unter der Anwendung eines sogenannten Bodycuffs¹⁶³ oder eines Spuckschutzes erfahren. Im Justizvollzug ist eine solche Maßnahme allerdings unverhältnismäßig.

Zudem waren keine Voraussetzungen für die Anordnung und die Durchführung der Maßnahme bestimmt. Angesichts der Schwere des Eingriffs, die das zwangsweise Anbringen und Tragen eines Mundschutzes darstellt, müssten diese zwingend geregelt sein. So dürfte die Maßnahme, wenn sie gesetzlich vorgesehen werden soll, nur beim Vorliegen von eng definierten Ausnahmetatbeständen zulässig sein, etwa zur Umsetzung von Sicherungsmaßnahmen oder zur Sicherstellung der Teilnahme an Terminen, die für Gefangene unerlässlich sind.

Im Rahmen der verfahrensrechtlichen Vorkehrungen müsste eine Pflicht zur vollständigen Dokumentation der Durchführung der Maßnahme und deren Begründung im Gesetzestext aufgenommen werden. Auch müsste gesetzlich geregelt werden, durch wen die Anordnung erfolgen darf, etwa durch die Anstaltsleitung oder durch eine Ärztin oder einen Arzt.

Schließlich wären die betroffenen Gefangenen ständig zu betreuen, um Gesundheitsschäden zu vermeiden. Insofern die Gesetzesbegründung davon ausgeht, dass unter einem Mundschutz „allgemein alle Gegenstände“¹⁶⁴ verstanden werden können, die ein Bespuken anderer Personen verhindern, ist zudem anzumerken, dass nur geprüfte Hilfsmittel verwendet werden dürfen, die

¹⁶³ Textilgurt mit Fesselungsvorrichtungen für die Hand- und Fußgelenke.

¹⁶⁴ Hessischer Landtag, Drucksache Nr. 20/2967, S. 23.

nach ihrer Beschaffenheit ein Gesundheitsrisiko für die betroffenen Gefangenen ausschließen und in deren Anwendung die ausführenden Beamtinnen und Beamten geschult sein müssen.

Die Übertragung der Gesetzesänderung auch auf den Jugendarrestvollzug berücksichtigt nicht, dass es sich hierbei nicht um Straftat („Gefangene“), sondern um erzieherisch auszugestaltenden Jugendarrest („Jugendliche“) handelt und damit andere Maßstäbe gelten müssen.

Im Rahmen des Jugendarrestes ist die zwangsweise Anbringung eines Mundschutzes aufgrund der Schwere des Eingriffs im besonderen Maße problematisch und darf deshalb nicht erfolgen.

VII ANHANG

1 – BESUCHSÜBERSICHT

Datum	Bezeichnung
04.03.2020	Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt, Hessen
23.06.2020	Jugendanstalt Schleswig (telefonischer Nachfolgebesuch), Schleswig-Holstein
16.07.2020	Justizvollzugsanstalt Bremervörde, Niedersachsen
20.08.2020	Justizvollzugsanstalt Karlsruhe (Nachfolgebesuch), Baden-Württemberg
21.08.2020	Justizvollzugsanstalt Brandenburg an der Havel (Nachfolgebesuch), Brandenburg
25.08.2020	Wilhelmsburg-Kaserne, Ulm, Baden-Württemberg
26.08.2020	Lager Heubeck, Stetten am kalten Markt, Baden-Württemberg
26.08.2020	Nibelungen-Kaserne, Walldürn, Baden-Württemberg
08.09.2020	Abschiebungshafteinrichtung Eichstätt (Nachfolgebesuch), Bayern
10.09.2020	Zollfahndungsamt Essen, Dienststelle Düsseldorf Flughafen, Nordrhein-Westfalen
10.09.2020	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Düsseldorf nach Tiflis (Georgien), Nordrhein-Westfalen
22.09.2020	Justizvollzugsanstalt Würzburg, Bayern
24.09.2020	Forensische Psychiatrie Mühlhausen, Thüringen

2 – STELLUNGNAHMEN ZU GESETZENTWÜRFEN

Datum	Bezeichnung
08.01.2020	Ressortentwurf eines Justizvollzugsdatenschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Änderung weiterer Gesetze des Justizvollzuges
14.02.2020	Entwurf eines Maßregelvollzugsgesetzes, Schleswig-Holstein
18.03.2020	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Berliner Justizvollzugsgesetzen
26.03.2020	Entwurf eines neugefassten Landesjustizvollzugsdatenschutzgesetzes, Rheinland-Pfalz
15.04.2020	Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze (Hessisches Ministerium der Justiz)
15.04.2020	Entwurf eines Justizvollzugsmodernisierungsgesetzes, Schleswig-Holstein (Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung)
08.05.2020	Entwurf eines Gesetzes zur Hilfe und Unterbringung von Menschen mit Hilfebedarf in Folge psychischer Störungen, Schleswig-Holstein
31.08.2020	Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze (Hessischer Landtag)
02.11.2020	Entwurf eines Justizvollzugsmodernisierungsgesetzes, Schleswig-Holstein (Innen und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteiner Landtags)
04.11.2020	Entwurf eines Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes, Nordrhein-Westfalen
27.11.2020	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 im Bereich des Justizvollzugs sowie zur konstitutiven Neufassung des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten im Justizvollzug und bei den Sozialen Diensten der Justiz des Landes Berlin

3 – MITGLIEDER DER BUNDESSTELLE

Name	Amtsbezeichnung	Seit	Funktion
Ralph-Günther Adam	Ltd. Sozialdirektor a. D.	06/2013	Leiter
NN	NN		Stellvertretende Leitung

4 – MITGLIEDER DER LÄNDERKOMMISSION

Name	Amtsbezeichnung	Seit	Funktion
Rainer Dopp	Staatssekretär a. D.	09/2012	Vorsitzender
Petra Heß	Mitarbeiterin der Thüringer Staatskanzlei	09/2012	Mitglied
Dr. Helmut Roos	Ministerialdirigent a. D.	07/2013	Mitglied
Michael Thewalt	Ltd. Regierungsdirektor a. D.	07/2013	Mitglied
Dr. Monika Deuerlein	Diplompsychologin	01/2015	Mitglied
Margret Osterfeld	Psychiaterin, Psychotherapeutin i. R.	01/2015	Mitglied
Petra Bertelsmeier	Ltd. Oberstaatsanwältin a. D.	01/2019	Mitglied
Dr. Werner Päckert	Ltd. Regierungsdirektor a. D.	01/2019	Mitglied

5 – MITARBEITENDE DER GESCHÄFTSSTELLE

Name	Amtsbezeichnung	Funktion
Christian Illgner	Jurist (Mag. iur.)	Leitung der Geschäftsstelle
Dr. Sarah Teweleit	Juristin (LL.M.)	Stellvertretende Leitung
Dr. Jennifer Trunk	Rechtsassessorin, Europajuristin	Stellvertretende Leitung (tätig bis 10/2020)
Elisabeth Eckrich	Pflegepädagogin B.A.	Wissenschaftliche Mitarbeiterin
David Achtstein	Examinierter Altenpfleger	Mitarbeiter (tätig bis 09/2020)
Katja Simon	Verwaltungsfachwirtin	Verwaltung
Désirée Eichler	Kauffrau für Marketingkommunikation	Sekretariat

6 – AKTIVITÄTEN IM BERICHTSZEITRAUM

Datum	Ort	Bezeichnung
09.01.2020	Berlin	Veranstaltung: „Die Reform des Systems der UN-Vertragsorgane“, Deutsches Institut für Menschenrechte
18.02.2020	Essen	Schengen-Evaluierung zu Rückführungsmaßnahmen (EU)
05.03.2020	Berlin	Vorbereitung zur Vorbereitung der Veranstaltung zur Übergabe des Jahresberichts 2019, Landesvertretung Bremen
23.04.2020	virtuell	Expert-webinar: „Do no harm - Principle“, APT
06.05.2020	virtuell	Workshop: „Psychiatrie-Reform: Schwerpunkt Menschenrechte und Patientenautonomie“, DGPPN
20.05., 27.05., 03.06.2020	virtuell	Expert meeting anlässlich des Projekts „Working towards harmonized detention standards in the EU - the role of NPMs: Monitoring Prison Violence“
17.06.2020	virtuell	Teilnahme am SPT regional team for Europe meeting: „Covid-19, lessons learned and future challenges“
22.06.2020	virtuell	Anhörung: Optionen zur Stärkung der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter in Deutschland, Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen
22.-23.06.2020	virtuell	„Symposium: Europa, Corona und die Menschenrechte - Die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention für den Flüchtlingsschutz“, Evangelische Akademie zu Berlin
10.07.2020	Berlin	Informationsgespräch mit dem Referat B 2 des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat
14.07.2020	virtuell	Online Consultation „Systemic approach to NPM work“
17.08.2020	Berlin	Austauschgespräch mit dem Bundesministerium der Justiz
02.09.2020	Kiel	Abstimmungsgespräch mit dem Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein: geplante Abschiebungshafteinrichtung Glückstadt
17.09.2020	Wiesbaden	Mündliche Anhörung im Rechtspolitischen Ausschuss und im Unterausschuss Justizvollzug des Hessischen Landtags zum Gesetzesvorhaben Änderung Hessischer Vollzugsgesetze
21.10.2020	Alzey	Workshop: Einführung in die „Leichte Sprache“
03.-04.11.2020	virtuell	Abschließendes Expert Meeting des Projekts „Working towards harmonized detention standards in the EU - the role of NPMs“
25.11.2020	virtuell	Mündliche Anhörung im Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Justizvollzugsmodernisierungsgesetzes
26.11.2020	virtuell	Online-Besprechung mit dem CPT im Rahmen des periodischen Besuchs Deutschlands

Datum	Ort	Bezeichnung
26.11.2020	virtuell	Tagung: „Die Polizei und die Diskussion über rassistische Diskriminierung“, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung (HSPV)
04.12.2020	virtuell	Fachgespräch zum Gesetzgebungsvorhaben Bereinigung des Strafvollzugsgesetzes, Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV)
18.-19.12.2020	virtuell	Monitoring places of deprivation of liberty in the context of COVID-19, Tunesischer NPM

