Deutscher Bundestag **Drucksache 21/7050**

21. Wahlperiode 02.07.2026

Unterrichtung

durch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter

Jahresbericht 2025

Zugeleitet mit Schreiben der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter vom 1. Juli 2026 gemäß Artikel 2 des Staatsvertrags zum Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in Verbindung mit Nummer 3 des Organisationserlasses des Bundesministeriums der Justiz.

© 2026 Nationale Stelle zur Verhütung von Folter
Alle Rechte vorbehalten
Layout: webmelone.net
Druck: Justizvollzugsanstalt Heimsheim

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

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

VORWORT

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist Deutschlands Einrichtung für die Wahrung menschenwürdiger Unterbringung und Behandlung im Freiheitsentzug. Sie legt der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag, den Landesregierungen und den Länderparlamenten hiermit ihren jährlichen Tätigkeitsbericht vor. Dieser umfasst den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2025.

Im Berichtsjahr führte die Nationale Stelle insgesamt 50 Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs durch und begleitete neun Abschiebungsmaßnahmen. Dabei wurden abermals Verstöße gegen Menschenrechte sowie Verletzungen der in Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes verankerten Menschenwürde festgestellt.

Thematisch knüpfte die Länderkommission 2025 an die Vorjahresarbeit an und widmete sich erneut der psychiatrischen Versorgung im Justizvollzug, während die Bundesstelle ihren Schwerpunkt auf das Rückkehrverfahren legte und zugleich ihre künftige Rolle als Teil des Überwachungsmechanismus im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vorbereitete.

Besondere Aufmerksamkeit gilt im Jahresbericht 2025 dem Kapitel „Beitrag zur menschenwürdigen Unterbringung“. Es zeichnet die Entwicklung der Nationalen Stelle seit ihrer Gründung nach und zeigt auf, wie ihre Besuche, Empfehlungen und die Erarbeitung von Standards Impulse für menschenwürdige Bedingungen im Freiheitsentzug setzten. Dabei treten sowohl erzielte Fortschritte als auch fortbestehende Herausforderungen hervor – insbesondere im Hinblick auf die konsequente Umsetzung der Empfehlungen sowie den wirksamen Schutz von Grundrechten und Menschenwürde.

Während die im Jahresbericht 2024 beschriebene akute finanzielle Lage zwar entschärft werden konnte, bleibt die personelle und materielle Ausstattung der Nationalen Stelle weiterhin unzureichend. Angesichts von rund 13.000 Orten der Freiheitsentziehung in Deutschland und der völkerrechtlichen Verpflichtung zu deren regelmäßiger Überprüfung können Kontrollen vielfach nur stichprobenartig erfolgen. Mit derzeit zehn ehrenamtlichen Mandatsträgerinnen und -trägern ist die Aufgabenerfüllung entsprechend begrenzt.

Gerade deshalb kommt der proaktiven Umsetzung der entwickelten Standards und Empfehlungen der Nationalen Stelle eine zentrale Bedeutung zu. Nachhaltige Prävention setzt Rahmenbedingungen voraus, die ihre praktische Anwendung stärken und ihre Wirkung in den Einrichtungen dauerhaft verankern.

Rainer Dopp
Staatssekretär a. D.
Vorsitzender der Länderkommission

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

INHALT

I Aktuelle Missstände 10

II Beitrag zur menschenwürdigen Unterbringung 14

1 – Wirkung der Nationalen Stelle 15
1.1 – Handlungsinstrumente 15
1.2 – Umgang mit den Empfehlungen der Nationalen Stelle 15

2 – Entwicklungen seit der Gründung der Nationalen Stelle 17
2.1 – Entwicklungen im Bereich Justizvollzug 17
2.2 – Entwicklungen im Bereich Maßregelvollzug 20
2.3 – Entwicklungen im Bereich Bundeswehr 21
2.4 – Entwicklungen im Bereich Bundespolizei 23

III Allgemeine Informationen über die Arbeit der Nationalen Stelle 26

1 – Institutioneller Rahmen 27

2 – Zuständigkeit 27

3 – Befugnisse 28

4 – Einzelanfragen 28

5 – Personelle und finanzielle Ausstattung 29
5.1 – Bericht zur finanziellen Situation der Nationalen Stelle 29
5.2 – Bericht zur personellen Situation der Nationalen Stelle 30

IV Justizvollzug 32

1 – Psychiatrische Versorgung im Justizvollzug 33
1.1 – Einführung 33
1.2 – Abfrage 33
1.3 – Besuche im Jahr 2025 36
1.4 – Schwerpunktbezogene Feststellungen und Empfehlungen 36
1.5 – Ausblick 44

2 – Feststellungen und Empfehlungen zu besonderen Sicherungsmaßnahmen 44
2.1 – Absonderung 44
2.2 – Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum 45
2.3 – Fesselung und Fixierung 55

3 – Weitere Feststellungen und Empfehlungen im Justizvollzug und zur Sicherungsverwahrung 57
3.1 – Arrest 57

3.2 – Belegungssituation 57
3.3 – Schutz der Privat- und Intimsphäre 58
3.4 – Sicherungsverwahrung 61

V Monitoring im Asyl- und Rückkehrverfahren 64

1 – Abschiebungen 65
1.1 – Unabhängiges und wirksames System für die Überwachung von Rückführungen 65
1.2 – Wirksame Ausübung des Mandats der Nationalen Stelle 66
1.3 – Besuchstätigkeit 67
1.4 – Fazit 76

2 – Gemeinsames Europäisches Asylsystem 76
2.1 – Empfehlungen zu GEAS-Anpassungsgesetzen 76
2.2 – Ausblick: Unabhängiges Monitoring nach Artikel 10 der Screening-Verordnung 78

VI Sonstige Besuche 80

1 – Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam 81
1.1 – Abstandsgebot 81
1.2 – Bekleidung im besonders gesicherten Raum 82
1.3 – Ausstattung des besonders gesicherten Raums 83
1.4 – Aufschlusszeiten 83
1.5 – Außenkontakte 84

2 – Alten- und Pflegeheime 84
2.1 – Bettgitter 85
2.2 – Brandschutzübungen 85
2.3 – Gerontopsychiatrische Fachkraft 85
2.4 – Notrufgerät 85

3 – Bundes- und Landespolizei **86**
3.1 – Fixierung 86
3.2 – Kameraüberwachung 87
3.3 – Fesselung 88
3.4 – Bauliche Gegebenheiten 89
3.5 – Ausstattung der Gewahrsamsräume 89
3.6 – Vorhalten von Hygieneartikeln 91
3.7 – Waffen im Gewahrsam 91

4 – Maßregelvollzug/Psychiatrische Kliniken 91
4.1 – Belegungssituation 92
4.2 – Personalsituation 93
4.3 – Besondere Sicherungsmaßnahmen 94
4.4 – Grundsatz der individuellen Autonomie 97
4.5 – Schusswaffen 98
4.6 – Kinder- und Jugendpsychiatrie 98

5 – Zoll 98
5.1 – Fesselung 99
5.2 – Durchsuchung mit Entkleidung 99

VII Anhang 100

1 – Verzeichnis fachspezifischer Abkürzungen 101

2 – Besuche im Berichtszeitraum 2025 102

3 – Stellungnahmen im Berichtszeitraum 2025 104

4 – Aktivitäten im Berichtszeitraum 2025 104

5 – Beiträge im Berichtszeitraum 2025 106

6 – Mitglieder der Bundesstelle 106

7 – Mitglieder der Länderkommission 106

8 – Mitarbeitende der Geschäftsstelle 106

VIII Standards 108

1 – Abschiebungen 109
1.1 – Abholungszeitpunkt 109
1.2 – Abschiebung aus der Strafhaft 109
1.3 – Abschiebung aus Bildungs-, Kranken- und Betreuungseinrichtungen 109
1.4 – Achtung des Kindeswohls 109
1.5 – Ärztliche Untersuchung und Flugreisetauglichkeitsbescheinigung 109
1.6 – Durchsuchung mit Entkleidung 109
1.7 – Fortbildung der Mitarbeitenden der Vollzugsbehörde 109
1.8 – Gepäck 109
1.9 – Handgeld 109
1.10 – Information über den Zeitpunkt der Abschiebung 110
1.11 – Information über die Abschiebung 110
1.12 – Kommunikation während der gesamten Abschiebung 110
1.13 – Kontakt zu einem Rechtsbeistand 110
1.14 – Rücksichtnahme auf vulnerable Personen 110
1.15 – Telefonate mit Angehörigen 110
1.16 – Umgang mit Mobiltelefonen 110
1.17 – Verpflegung 110

2 – Abschiebungshaft 110
2.1 – Ärztliche Zugangsuntersuchung 110
2.2 – Außenkontakte 111
2.3 – Beschäftigung und Freizeitgestaltung 111
2.4 – Durchsuchung mit Entkleidung 111

2.5 – Einsicht in den Toilettenbereich ... 111
2.6 – Fixierung ... 111
2.7 – Kameraüberwachung ... 112
2.8 – Kleidung ... 112
2.9 – Personal ... 112
2.10 – Psychologische und psychiatrische Betreuung ... 112
2.11 – Rechtsberatung ... 112
2.12 – Rechtsgrundlage ... 112
2.13 – Respektvoller Umgang ... 112
2.14 – Unterbringung Minderjähriger ... 112
2.15 – Waffen im Gewahrsam ... 112
2.16 – Zugangsgespräch ... 112

3 – Bundes- und Landespolizei, Zoll ... 113
3.1 – Ausstattung und Zustand der Gewahrsamsräume ... 113
3.2 – Belehrung ... 113
3.3 – Dokumentation ... 113
3.4 – Durchsuchung mit Entkleidung ... 114
3.5 – Einsehbarkeit des Gewahrsams ... 114
3.6 – Einsicht in den Toilettenbereich ... 114
3.7 – Fesselung ... 114
3.8 – Fixierung ... 114
3.9 – Größe von Gewahrsamsräumen ... 114
3.10 – Kameraüberwachung ... 114
3.11 – Mehrfachbelegung von Gewahrsamsräumen ... 114
3.12 – Recht auf ärztliche Untersuchung ... 115
3.12a – Medizinische Überwachung beim Ausscheiden von Drogenpäckchen ... 115
3.13 – Respektvoller Umgang ... 115
3.14 – Unabhängige Beschwerdestellen und Ermittlungsstellen ... 115
3.15 – Vertraulichkeit von Gesprächen ... 115
3.16 – Waffen im Gewahrsam ... 115

4 – Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ... 115
4.1 – Beschwerdemöglichkeiten ... 115
4.2 – Bewegung im Freien ... 115
4.3 – Informationen über Rechte ... 115
4.4 – Kameraüberwachung ... 115

5 – Justizvollzug ... 116
5.1 – Besonders gesicherter Haftraum ... 116
5.2 – Durchsuchung mit Entkleidung ... 117
5.3 – Duschen ... 118
5.4 – Einsicht in den Toilettenbereich ... 118
5.5 – Einzelhaft ... 118

5.6 – Fixierung 118
5.7 – Größe von Hafträumen 118
5.8 – Kameraüberwachung 119
5.9 – Mehrfachbelegung von Hafträumen ohne abgetrennte Toilette 119
5.10 – Nutzung von Absonderungsräumen 119
5.11 – Respektvoller Umgang 119
5.12 – Türspione und Sichtfenster 119
5.13 – Übersetzung bei ärztlichen Gesprächen 119
5.14 – Umgang mit vertraulichen medizinischen Informationen 119
5.15 – Zustand von Hafträumen 119

6 – Psychiatrische Kliniken 120
6.1 – Absonderung 120
6.2 – Bekleidung im Kriseninterventionsraum 120
6.3 – Bewegung im Freien 120
6.4 – Dokumentation von Zwangsmaßnahmen 120
6.5 – Durchsuchung mit Entkleidung 120
6.6 – Einsicht in den Toilettenbereich 120
6.7 – Fixierung 120
6.8 – Informationen über Rechte 121
6.9 – Kameraüberwachung 121
6.10 – Mehrfachbelegung von Patientenzimmern ohne abgetrennte Toilette 121
6.11 – Respektvoller Umgang 121
6.12 – Türspione und Sichtfenster 121
6.13 – Vertraulichkeit von Gesprächen 121

7 – Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr 121
7.1 – Ausstattung und Zustand der Arresträume 121
7.2 – Belehrung 122
7.3 – Besonders gesicherter Arrestraum 122
7.4 – Dokumentation 122
7.5 – Einsicht in den Toilettenbereich 122
7.6 – Größe von Arresträumen 122
7.7 – Respektvoller Umgang 122
7.8 – Vollzugstauglichkeit 123

I Aktuelle Missstände

Im Rahmen ihrer Besuche erhob die Nationale Stelle eine Vielzahl problematischer Sachverhalte, die strukturelle, systematische ebenso wie situationsbedingte Defizite erkennen ließen. Eine umfassende und differenzierte Darstellung sämtlicher Beobachtungen und Feststellungen erfolgt in den nachstehenden Kapiteln. Diese sind nach Einrichtungsart und thematischen Schwerpunkten gegliedert.

An dieser Stelle werden jene Problemlagen hervorgehoben, die im Berichtsjahr 2025 als besonders gravierend eingestuft wurden. Sie stehen aufgrund ihrer Schwere, ihrer wiederholten Beobachtung oder ihrer strukturellen Tragweite in besonderem Maße für dringenden Handlungsbedarf.

Menschenunwürdige Unterbringung

Ungeachtet der Beanstandung der Nationalen Stelle aus dem Jahr 2022, diese Praxis unverzüglich einzustellen, wurde der besonders gesicherte Haftraum 1 im Keller des Hauses 1 der JVA Werl (**Nordrhein-Westfalen**) auch drei Jahre später weiterhin zur Unterbringung von Gefangenen genutzt – teils über mehrere Tage hinweg. Der durchgängig kameraüberwachte Raum, einschließlich des unverpixelten Sanitärbereichs, verfügt über eine unzureichende Grundfläche von lediglich 4,7 m^2. Ohne jeglichen Zugang zu natürlichem Tageslicht waren die Betroffenen einer Unterbringungssituation ausgesetzt, die in ihrer Gesamtheit als menschenunwürdig einzustufen ist.[1]

Unverhältnismäßig lange Dauer der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum

In den Justizvollzugsanstalten Bernau (**Bayern**) sowie Tonna (**Thüringen**) wurden Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum von psychisch auffälligen Gefangenen mit einer Dauer von 31 bzw. 39 Tagen dokumentiert.[2] Eine Unterbringung über eine derart lange Dauer steht mit dem ursprünglichen Sicherungszweck nicht mehr in Einklang.

Verfassungswidrige Gesetzgebung zur Fixierung in der Psychiatrie

Die Regelung zu Fixierungen im **Berliner** Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG) entspricht auch nach über sieben Jahren weiterhin nicht den vom Bundesverfassungsgericht am 24. Juli 2018 festgelegten Mindestanforderungen, insbesondere einem Richtervorbehalt, der spätestens nach 30 Minuten greifen muss. Die gesetzliche Bestimmung sieht lediglich die Einholung einer gerichtlichen Genehmigung nach einer Dauer von mehr als 18 Stunden bei Unterbringungen nach dem PsychKG vor; für den Maßregelvollzug ist eine gerichtliche Kontrolle bislang überhaupt nicht vorgesehen.

Gesundheitsgefährdende Fixierungen im Polizeigewahrsam

Im Polizeikommissariat Billstedt (**Hamburg**) werden weiterhin Fixierungen durchgeführt, obwohl die Mindestanforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 im Rahmen des Polizeigewahrsams nicht umsetzbar sind.

Die Nationale Stelle bewertet es als inakzeptabel, dass betroffene Personen in Bauchlage fixiert werden. Dabei behindert das Eigengewicht der Betroffenen ihre Atembewegungen. Zusätzlicher Druck auf Rücken, Schultern oder Nieren kann zu Atemstillstand, Sauerstoffmangel, Hirnschädigungen oder im schlimmsten Fall zum Tod führen. Dieses Vorgehen stellt eine akute Gefährdung der Betroffenen dar, verursacht unverhältnismäßige Schmerzen und ist daher umgehend einzustellen.

---

[1] Siehe Kapitel IV, Punkt 2.2.3 für die dazugehörige Stellungnahme des Ministeriums der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen.

[2] Im Fall der JVA Tonna erfolgte die Unterbringung zeitweise auf Grundlage einer im akuten Zustand geäußerten Zustimmung des Betroffenen.

Unzureichende Abgrenzung der Abschiebungshaft vom Strafvollzug

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) muss sich die Abschiebungshaft klar vom Strafvollzug unterscheiden. Unterbringungsbedingungen, Freiheitsbeschränkungen und Sicherheitsvorkehrungen dürfen nur das unbedingt Erforderliche umfassen; eine gefängnisähnliche Ausgestaltung und der Anschein strafrechtlicher Behandlung sind zu vermeiden. Dieses Abstandsgebot dient dem Schutz der Betroffenen.

Die besuchten Einrichtungen wurden dem nicht gerecht: In Dresden (**Sachsen**) bestanden erhebliche bauliche Sicherungen (u. a. vergitterte Fenster mit Lochblech), in Arnstadt (**Thüringen**) war die Einrichtung von massiven Zäunen mit NATO-Stacheldraht umgeben.

Unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Mandatsausübung

In der Praxis

Die wirksame Ausübung des Mandats der Bundesstelle der Nationalen Stelle war im Jahr 2025 nicht durchgängig gewährleistet. Es fehlte an frühzeitiger und vollständiger Information über Rückführungsmaßnahmen sowie an verlässlichem Zugang zu relevanten Unterlagen und Einsatzorten.

Besonders gravierend war die wiederholt unterbliebene Benachrichtigung über Maßnahmen nach Afghanistan sowie das Fehlen jeglicher Dokumentation der damit verbundenen Zwangsmaßnahmen auf deutschem Hoheitsgebiet.

Zudem wurde bei einer Rückführungsmaßnahme im Juni 2025 der Zugang zu sicherheitsrelevanten Bereichen am Flughafen Brüssel sowie zur Abholung in der Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige in Büren (**Nordrhein-Westfalen**) verwehrt. Damit war eine lückenlose Beobachtung des Rückführungsprozesses nicht möglich.

Nach dem Gesetz

Die der Nationalen Stelle zur Stellungnahme vorgelegten Gesetzentwürfe enthalten Bestimmungen, die den Zugang zu einschlägigen Dokumentationen erschweren oder faktisch verwehren und folglich die Ausübung ihres Mandats erheblich behindern. Damit werden Rechte beschnitten, die aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen im Bundesrecht garantiert sind.

§ 42 des Entwurfes des Gesetzes zur Regelung von Hilfen für Personen mit psychischen Erkrankungen in **Niedersachsen** wirft in diesem Zusammenhang erhebliche rechtliche und funktionale Bedenken auf. Nach § 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 wäre die Akteneinsicht ausschließlich Mitgliedern der Nationalen Stelle vorbehalten, die Ärztinnen und Ärzte sind. Eine derart restriktive Regelung stellt eine beispiellose und in ihrer Intensität unverhältnismäßige Behinderung der Ausübung ihres völkerrechtlichen Mandats dar.

Die vorgesehene Beschränkung hätte zur Folge, dass – bei der derzeitigen Besetzung – lediglich ein einziges Mitglied Zugang zu den Akten erhielte. Dies ist weder praktisch durchführbar noch rechtlich zu rechtfertigen und würde die Funktionsfähigkeit der Nationalen Stelle und ihre Mandatsausübung massiv gefährden.

Todesfälle in der Sicherungsverwahrung

Im Rahmen ihrer bundesweiten Abfrage erfuhr die Nationale Stelle, dass in der Sicherungsverwahrung der JVA Werl (**Nordrhein-Westfalen**) überdurchschnittlich viele Untergebrachte versterben – 19 Todesfälle zwischen 2020 und 2024 bei einem Durchschnittsalter von 57,3 Jahren. Auf Nachfrage bewertete das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen dies als bloße zufällige Häufung natürlicher Todesfälle ohne strukturelle Ursachen. Diese Einschätzung ist äußerst problematisch, da sie die auffällige Häufung nicht vertieft erklärt und eine unabhängige, interdisziplinäre Aufklärung vermissen lässt.

II Beitrag zur menschenwürdigen Unterbringung

Seit Beginn ihrer Tätigkeit – 2009 für die Bundesstelle, 2010 für die Länderkommission – ist der Nationalen Stelle bewusst, dass eine zielführende Ausübung ihres Mandats nicht nur an der Anzahl von besuchten Einrichtungen, sondern auch an der tatsächlichen Umsetzung ihrer Standards und Empfehlungen zu messen ist. Bereits in ihrem ersten Jahresbericht 2009-2010 wies sie darauf hin, dass die Wirksamkeit ihrer Arbeit maßgeblich von der aktiven Mitwirkung des Staates abhängt – eine Forderung, die sich aus der Präambel des OPCAT ergibt.[3] Um eine flächendeckende Umsetzung ihrer Empfehlungen sicherzustellen, müssen diese nicht nur in den besuchten, sondern in allen Einrichtungen der Freiheitsentziehung umgesetzt werden. In diesem Sinne entwickelt die Nationale Stelle auch Standards, die sie aus wiederkehrenden Empfehlungen ableitet, wodurch den Aufsichtsbehörden und Einrichtungen ein klarer Maßstab für eine menschenwürdige Unterbringung und Behandlung von Personen im Freiheitsentzug an die Hand gegeben werden soll.

1 – Wirkung der Nationalen Stelle

1.1 – Handlungsinstrumente

Die Nationale Stelle nimmt ihr Mandat mit einem breiten Spektrum unterschiedlicher Vorgehensweisen wahr. Dazu zählen bundesweite präventive Besuche in Einrichtungen des Freiheitsentzugs mit dem Ziel, grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhindern, ebenso wie unangekündigte Dringlichkeitsbesuche auf Grundlage eingegangener Hinweise und Informationen. Ergänzt werden diese durch Folgebesuche, die der Feststellung dienen, inwieweit die beim ersten Besuch vorgefundenen Missstände inzwischen behoben wurden.

Erhält die Nationale Stelle Hinweise über akute und schwerwiegende Verletzungen der Menschenwürde, ist ein beschleunigtes Vorgehen geboten. In solchen Fällen wendet sie sich unmittelbar an die zuständige Aufsichtsbehörde, um die Situation zu klären und darauf hinzuwirken, dass die festgestellten Missstände behoben werden.

Auch über die Besuche hinaus bringt die Nationale Stelle ihre Expertise ein und stärkt die Beachtung menschenrechtlicher Standards – sei es durch Beteiligungen an Gesetzgebungsverfahren, durch Anhörungen in Ausschüssen der Länderparlamente oder des Bundestages oder im Rahmen von Tagungen sowie Aus- und Fortbildungsseminaren.

1.2 – Umgang mit den Empfehlungen der Nationalen Stelle

Die Nationale Stelle verfolgt gegenüber den zuständigen Aufsichtsbehörden und den Einrichtungsleitungen einen konsequent dialogorientierten Ansatz. Ziel ist es, ihre Feststellungen klar und nachvollziehbar darzulegen und ihre Empfehlungen konstruktiv zu vermitteln. Dies erfolgt regelmäßig in Form eines Besuchsberichts, der der zuständigen Aufsichtsbehörde zur Stellungnahme übermittelt wird.

Rückblickend zeigt sich ein äußerst heterogener Umgang der Behörden mit den ausgesprochenen Empfehlungen. Dies ist zum einen auf die große Zahl und Vielfalt der beteiligten Akteure – darunter 16 Justizbehörden für den Justizvollzug, 16 Aufsichtsbehörden für den Maßregelvollzug (überwiegend Soziales bzw. Gesundheit) sowie 17 Behörden des Innern für Gewahrsamseinrichtungen der Landes- und Bundespolizei –, zum anderen auf den Betrachtungszeitraum von 15/16 Jahren zurückzuführen.

Die Unterschiede spiegeln sich in den nachfolgend dargestellten Reaktionsformen wider:

✅ Erfolgreiche Umsetzung ausgesprochener Empfehlungen

- Die Umsetzung der Empfehlung erfolgt in der besuchten Einrichtung.
- Die Umsetzung der Empfehlung erfolgt zunächst als Pilotprojekt.
- Die Umsetzung der Empfehlung erfolgt flächendeckend.

⚠️ Die Umsetzung der Empfehlung wird aktiv verfolgt

- Die Durchführbarkeit der Empfehlung

[3] „[...] für die wirksame Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe [sind] eine entsprechende Erziehung und eine Kombination verschiedener gesetzgeberischer, verwaltungsmäßiger, gerichtlicher oder sonstiger Maßnahmen erforderlich“.

wird allgemein überprüft.

- Die Durchführbarkeit der Empfehlung wird konkret überprüft.
- Die Umsetzung der Empfehlung wird erprobt.

❌ Ablehnende Haltung gegenüber ausgesprochenen Empfehlungen

- Die Umsetzung ist bislang bspw. aus baulichen oder personellen Gründen nicht realisierbar.
- Nach Einschätzung der Aufsichtsbehörde ist eine Umsetzung der Empfehlung entbehrlich.
- Die Aufsichtsbehörde teilt die Auffassung der Nationalen Stelle nicht, teils ohne sachliche Begründung.
- Wertung einer Empfehlung der Nationalen Stelle als „lebensfremd“ mit der Begründung, dass abstrakt geltend gemachte Sicherheitsgründe ihrer Umsetzung entgegenstehen.

Die Nationale Stelle verfügt über keine Anordnungsbefugnis. Ob ihre Empfehlungen und damit die Gewährleistung einer menschenwürdigen Unterbringung tatsächlich Wirkung entfalten, hängt daher maßgeblich von den Maßnahmen der jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden ab.

Nach Artikel 22 OPCAT sind diese allerdings gehalten, die Empfehlungen zu prüfen und mit der Nationalen Stelle in einen Dialog über mögliche Maßnahmen zu ihrer Umsetzung einzutreten.

In ihrem letzten Jahresbericht hob die Nationale Stelle die gravierenden Missstände in der JVA Augsburg-Gablingen (Bayern) hervor, die sich als Beispiel für ungenutztes Präventionspotential erwiesen. Bereits 2016 monierte die Nationale Stelle die Gegebenheiten in Bayern, u.a. dass im besonders gesicherten Haftraum untergebrachte Gefangene unzureichend bekleidet waren;[4] 2022 kritisierte sie deutlich, dass den Betroffenen selbst die Matratze entzogen wurde.[5] Doch ihre Empfehlungen blieben weitestgehend unbeachtet. Bei ihrem Besuch der JVA Augsburg-Gablingen im Jahr 2024 musste sie vielmehr feststellen, dass Gefangene teilweise über mehrere Tage hinweg rund um die Uhr nackt in besonders gesicherten Hafträumen eingeschlossen waren, ohne Zugang zu natürlichem Licht. Ihnen wurde die Matratze entzogen, sodass sie gezwungen waren, direkt auf dem Betonboden zu schlafen, und weder Decke noch Kopfunterlage wurden bereitgestellt. Dieses Vorgehen stellt eine erhebliche Beeinträchtigung der Menschenwürde und der körperlichen Unversehrtheit der Gefangenen dar und steht im Widerspruch zu grundlegenden menschenrechtlichen Standards. Auch in der am 20. Januar 2026 im Rahmen der Ermittlungen gegen Mitarbeitende der JVA Augsburg-Gablingen erhobenen Anklage wird der Vorwurf erhoben, dass „Gefangene gezwungen gewesen sein sollen, teilweise mehrere Tage unbekleidet auf dem blanken Boden zu verbringen“.[6]

Dass solche Defizite keine Einzelfälle darstellen, zeigen weitere Feststellungen der Nationalen Stelle. So waren betroffene Personen in Einrichtungen des Maßregelvollzugs im Jahr 2023 trotz mehrfacher und deutlicher Kritik im Vorjahr[7] weiterhin gezwungen, ihre Notdurft in Steckbecken unter Kamerabeobachtung zu verrichten.[8] Ebenso verfügen insbesondere im Justizvollzug Baden-Württembergs nach wie vor nicht alle mehrfach belegten Hafträume über baulich abgetrennte Toiletten, obwohl dies die durch Artikel 1 Abs. 1 GG geschützte Menschenwürde verletzt.[9]

Vor diesem Hintergrund geben auch die Befunde zur Sicherungsverwahrung Anlass zur Sorge. Im Rahmen einer bundesweiten Abfrage wurde festgestellt, dass in der Sicherungsverwahrung der JVA Werl (Nordrhein-Westfalen) überdurchschnittlich viele Untergebrachte verstorben sind (19 Todesfälle zwischen 2020 und 2024 bei einem Durchschnittsalter von 57,3 Jahren). Das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen bewertet dies als zufällige Häufung natürlicher Todesfälle ohne strukturelle Ursachen. Diese Einschätzung ist äußerst problematisch, da sie die auffällige Häufung nicht vertieft erklärt und eine unabhängige, interdisziplinäre Aufklärung vermissen lässt.

[4] Bericht über den Besuch der JVA Passau am 02.03.2016.
[5] Bericht über den 2. Besuch der JVA Bernau am 01.12.2022.
[6] Presseerklärung der Staatsanwaltschaft Augsburg, 2026/1.
[7] Berichte über die Besuche der Forensischen Psychiatrien Reichenau und Ravensburg (Baden-Württemberg) im Jahr 2022.
[8] Bericht über den Besuch der Forensischen Psychiatrie Bad-Schussenried (Baden-Württemberg) am 19.10.2023.
[9] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.02.2011, Az.: 1 BvR 409/09, Rn. 30; Lübbe-Wolff (2016) „Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Strafvollzug und Untersuchungshaftvollzug“, S. 269; EGMR, 05.04.2013, Canali ./. Frankreich, Individualbeschwerde Nr. 40119/09; OLG Karlsruhe, Urteil vom 19.07.2005, Az.: 12 U 300/04.

Trotz einzelner negativer Beispiele zeigt die praktische Zusammenarbeit mit den Behörden die Wirksamkeit der Nationalen Stelle: Ihre Empfehlungen haben in mehreren Bereichen bereits spürbare und nachweisliche Verbesserungen der Unterbringungsbedingungen in Einrichtungen der Freiheitsentziehung bewirkt.

Zugleich zeigt sich bei der Umsetzung ein heterogenes Bild zwischen den Bundesländern: Während einzelne Bundesländer bestimmte Lösungsansätze als lebensfremd verwerfen, werden diese andernorts erfolgreich praktiziert oder sind bereits gesetzlich verankert.

2 – Entwicklungen seit der Gründung der Nationalen Stelle

Die nachfolgende Bewertung des Umgangs der Verantwortlichen mit den Empfehlungen der Nationalen Stelle erfolgt anhand ausgewählter Handlungsfelder.[10] Sie zeichnet die Entwicklung seit Aufnahme ihrer Tätigkeit nach und macht die bislang erzielten Fortschritte deutlich.

2.1 – Entwicklungen im Bereich Justizvollzug

Der Bereich des Justizvollzugs steht kontinuierlich im Fokus der Nationalen Stelle. Er war bereits mehrfach Schwerpunktthema der Länderkommission[11] und ist derzeit erneut Gegenstand besonderer Aufmerksamkeit – diesmal mit Blick auf die psychiatrische Versorgung im Justizvollzug, deren Bearbeitung im Jahr 2024 begann.

Im Folgenden werden ausgewählte, langjährige Empfehlungen präsentiert, die mittlerweile in mehreren Bundesländern gesetzlich verankert wurden.

Empfehlungen im Justizvollzug
in den Berichtsjahren 2024 und 2025

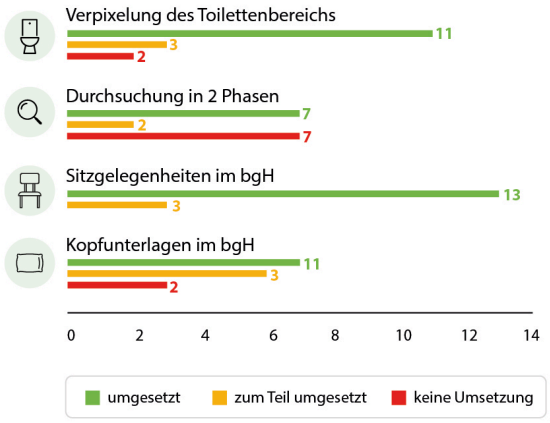

Abb. 1[12]

Bereits im Jahr 2012 empfahl die Länderkommission die Verpixelung des Toilettenbereichs bei der Kameraüberwachung in besonders gesicherten Hafträumen.[13]

Mittlerweile – 14 Jahre später – ist in den Bundesländern Berlin,[14] Bremen,[15] Hessen,[16] Mecklenburg-Vorpommern,[17] Niedersachsen,[18]

[10] Im Hinblick auf die Vielfalt der Einrichtungen, die sich in der Zuständigkeit der Länder befinden, wurde eine Analyse mit Schwerpunktsetzung gewählt.
[11] Im Jahr 2015: Jugendstrafvollzug, im Jahr 2016: Schwerpunktthema Frauenvollzug.

[12] Die Daten zur Verpixelung des Toilettenbereichs erfassen die folgenden Kategorien: Bundesländer, in denen eine Verpixelung gesetzlich vorgesehen ist („umgesetzt"), Bundesländer, in denen einzelne Anstalten die Verpixelung des Toilettenbereichs auch ohne gesetzliche Verankerung praktizieren („zum Teil umgesetzt") sowie Bundesländer, die diese Verfahrensweise vollständig ablehnen („keine Umsetzung"). Die Angaben zur Durchführung der Durchsuchung in zwei Phasen sowie zur Ausstattung der besonders gesicherten Hafträume mit Sitzgelegenheiten und Kopfunterlagen beziehen sich ausschließlich auf die Justizvollzugsanstalten, die in den Jahren 2024 und 2025 durch die Nationale Stelle besucht wurden. Ein Bundesland wurde als „umgesetzt" eingestuft, wenn die empfohlene Praxis in sämtlichen in diesen Jahren besuchten Einrichtungen angewendet bzw. die entsprechende Ausstattung vorgehalten wurde. Als „zum Teil umgesetzt" wurden Bundesländer kategorisiert, in denen die Nationale Stelle bei ihren Besuchen unterschiedliche Ausgestaltungen der Praxis oder der Ausstattung festgestellt hat. Die Einstufung „keine Umsetzung" erfolgte, wenn in keiner besuchten Einrichtung des betreffenden Landes eine Umsetzung der Empfehlungen festgestellt werden konnte.
[13] Bericht über den Besuch der JVA Brandenburg a.H. vom 28.08.2012.
[14] § 23 Abs. 3 JVollzDSG Bln.
[15] § 32 Abs. 4 BremJVollzDSG.
[16] § 37 Abs. 4.5 Verwaltungsvorschriften zu den Hessischen Vollzugsgesetzen.
[17] § 25 Abs. 7 JVollzDSG M-V.
[18] § 81a Abs. 2 NJVollzG.

Rheinland-Pfalz,[19] Saarland,[20] Sachsen,[21] Sachsen-Anhalt,[22] Schleswig-Holstein[23] und Thüringen[24] gesetzlich festgeschrieben, dass im besonders gesicherten Haftraum sanitäre Einrichtungen von der Beobachtung auszunehmen sind, bspw. durch technische Mittel. Zudem konnte die Nationale Stelle jüngst auch Verpixelungssysteme in besonders gesicherten Hafträumen in Bayern, Brandenburg und Hamburg feststellen. Im Freistaat Sachsen wird derzeit vollständig auf eine Kameraüberwachung verzichtet.

Allein die Bundesländer Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen verweigern weiterhin die Verpixelung des Toilettenbereichs im besonders gesicherten Haftraum und begründen dies lediglich mit allgemeinen Sicherheitsaspekten. Die Nationale Stelle bewertet diese ausbleibende Umsetzung als höchst problematisch und sieht unverändert einen dringenden Handlungsbedarf.[25]

Ein weiteres Beispiel ist die Empfehlung der Nationalen Stelle zur Durchsuchung mit Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs.[26] Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts stellt eine derartige Maßnahme einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar[27] und darf daher nur unter schonendsten Bedingungen sowie ausschließlich auf der Grundlage konkreter, einzelfallbezogener Verdachtsmomente durchgeführt werden.[28] Im Hinblick auf eine die Intimsphäre der Betroffenen möglichst schützende Praxis verweist die Nationale Stelle regelmäßig auf die sogenannte Zweiphasen-Entkleidung, bei der stets eine Körperhälfte bedeckt bleibt, um die körperliche Exposition zu minimieren.

In den vergangenen Jahren wurde im Zuge von Besuchen vermehrt festgestellt, dass Justizvollzugsanstalten diese Empfehlung aufgegriffen und die Zweiphasen-Entkleidung in ihre jeweiligen Anstaltsordnungen integriert hatten.[29] Im Bundesland Bremen ist darüber hinaus ein weitergehender Schritt vollzogen worden: Für die phasenweise Entkleidung besteht mit § 75 Abs. 3 BremStVollzG eine gesetzliche Grundlage; eine entsprechende Regelung ist auch im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Strafvollzugsgesetze Mecklenburg-Vorpommerns vorgesehen.

Demgegenüber halten Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen,[30] Sachsen, Thüringen und das Saarland weiterhin an einer Praxis fest, die auf eine vollständige Entkleidung abstellt, und lehnen die Umsetzung der Zweiphasen-Entkleidung entschieden ab. Dies wurde u.a. damit begründet, dass „es [...] lebensfremd [sei], auszuschließen, dass Gefangene, den Suchgegenstand während der Durchsuchungen nicht in die bedeckten Körperregionen verschieben".[31] Diese Argumentation ist kritisch zu bewerten, da sie den mit der Maßnahme verbundenen schwerwiegenden Eingriff in die Intimsphäre der Betroffenen nicht hinreichend berücksichtigt und hinter den inzwischen aufgezeigten fachlichen und rechtlichen Standards

[19] § 32 Abs. 4 LJVollzDSG (Rheinland-Pfalz).
[20] § 32 Abs. 4 JVollzDSG SL.
[21] § 34 Abs. 3 SächsJVollzDSG.
[22] § 27 Abs. 5 JVollzGB IV LSA.
[23] § 32 Abs. 4 JVoll-zDSG SH.
[24] § 33 Abs. 3 ThürJVollzDSG.
[25] Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Maßregelvollzug in sogenannten Kriseninterventionsräumen – welche funktional den besonders gesicherten Hafträumen im Justizvollzug entsprechen – der Toilettenbereich regelmäßig verpixelt oder von der Kameraüberwachung vollständig ausgenommen wird (vgl. § 44 Abs. 5 StrUG NRW).
[26] Umgesetzt in Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein; z.T. umgesetzt in Sachsen-Anhalt und Bayern; nicht umgesetzt in Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Thüringen und dem Saarland.
[27] BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33; Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 21.
[28] BVerfG, Beschluss vom 10.07.2013, Az.: 2 BvR 2815/11, Rn. 16; Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 22. In diesem Sinne vgl. auch EGMR, Urteil vom 22.10.2020, Roth ./. Deutschland, Individualbeschwerden Nrn. 6780/18 und 30776/18, Rn. 69, 72 – Verletzung von Artikel 3 EMRK.
[29] Vgl. Jahresbericht 2024 der Nationalen Stelle, S. 47 f.
[30] In seiner Stellungnahme vom 29.04.2026 teilte das Ministerium der Justiz mit, dass das Zwei-Phasen-Modell im Männervollzug der JVA Gelsenkirchen derzeit einer ergebnisoffenen Erprobung unterzogen werde.
[31] Stellungnahme des Ministeriums der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 18.09.2025 zum Bericht über den Besuch der JVA Siegburg am 26.02.2025.

zurückbleibt.[32]

Abschließend soll auf die Empfehlungen der Nationalen Stelle zur Ausstattung besonders gesicherter Hafträume eingegangen werden. Auch wenn diese Empfehlungen bislang keinen Eingang in ein Gesetz gefunden haben, dienen sie dennoch als wichtiger Orientierungsrahmen – insbesondere vor dem Hintergrund des stark isolierenden Charakters der Maßnahme, der häufig eingeschränkten räumlichen Ausstattung sowie der zusätzlich angeordneten Kameraüberwachung.

Unter den Empfehlungen zur Ausstattung besonders gesicherter Hafträume ist u.a. die Bereitstellung einer Sitzgelegenheit in normaler Sitzhöhe hervorzuheben. Inzwischen ist in den Ausstattungskonzepten der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen die flächendeckende Bereitstellung entsprechender Sitzgelegenheiten vorgesehen. Bei Besuchen von niedersächsischen Justizvollzugsanstalten wurden vereinzelt Sitzgelegenheiten vorgefunden. Darüber hinaus teilte das Sächsische Staatsministerium der Justiz in seiner Stellungnahme vom 7. Januar 2026 mit, dass derzeit zwei unterschiedliche Sitzwürfel für den Einsatz in besonders gesicherten Hafträumen erprobt würden.

Eine weitere Empfehlung bezieht sich auf die Ausstattung besonders gesicherter Hafträume mit Kopfunterlagen.[33] Während betroffene Personen in der Mehrzahl der Bundesländer bislang lediglich eine Matratze und eine Decke erhalten, ist in den vergangenen zwei Jahren eine zunehmende Ausstattung mit Kopfunterlagen zu verzeichnen. Sie werden in einer wachsenden Zahl von Justizvollzugsanstalten bereitgestellt, u.a. in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In Bayern, Berlin sowie im Saarland sind Kopfunterlagen mittlerweile fester Bestandteil der Grundausstattung besonders gesicherter Hafträume. Ausschließlich in Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen wird ihr Einsatz weiterhin konsequent abgelehnt.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen geht die Nationale Stelle davon aus, dass weitere Empfehlungen zur Ausstattung besonders gesicherter Hafträume – etwa der Zugang zu Tageslicht mit ungehindertem Blick nach draußen, eine angemessene Bekleidung[34] sowie hygienische Vorrichtungen[35] – in den kommenden Jahren zunehmend umgesetzt werden. Zur Darstellung der Umsetzbarkeit ihrer wiederkehrenden Empfehlungen nutzt sie vollzugsinterne Beispiele, die sie im Rahmen ihrer Besuche ermittelt hat.

In diesem Zusammenhang versteht sie auch die Beauftragung der bayerischen bgH-Kommission durch das Bayerische Staatsministerium der Justiz und die anschließende Auseinandersetzung mit den aktuellen Problemlagen durch ein unabhängiges Gremium als einen entscheidenden Schritt[36] und als Bereitschaft, die von der Nationalen Stelle wiederholt formulierten Empfehlungen systematisch zu prüfen und deren Umsetzung voranzubringen.

Von gleicher Bedeutung ist die Forderung zur Einführung einer unabhängigen Kontrolle der Fortdauer der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum sowie anderer Absonderungsmaßnahmen, bspw. in Form eines Richtervorbehalts.

Die Erfahrungen aus den Besuchen der vergangenen Jahre zeigen, dass Gefangene häufig über mehrere Tage oder sogar Wochen hinweg in besonders gesicherten Hafträumen untergebracht werden, oft aufgrund von Suizidalität oder psychischen Auffälligkeiten.

Aufgrund der negativen Folgen dieser stark

---

[32] Hinzu kommt, dass die Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung in zwei Phasen im Maßregelvollzug bereits verbreitete Praxis ist, u.a. auch in jenen Bundesländern, in denen diese Vorgehensweise im Justizvollzug bislang abgelehnt wird, etwa in Nordrhein-Westfalen. Der Erlass des MAGS NRW vom 15.08.2023 sieht vor, dass Durchsuchungen unter vollständiger Entkleidung vermieden und möglichst durch schonendere Maßnahmen – etwa eine teilweise oder schrittweise Entkleidung – ersetzt werden sollen.

[33] Umgesetzt in Brandenburg, Bayern, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und dem Saarland; z.T. umgesetzt in Hessen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein; nicht umgesetzt in Baden-Württemberg, Sachsen, Anhalt, Thüringen.

[34] Dies zeigt sich etwa daran, dass Gefangene in der JVA Lübeck (Schleswig-Holstein) im besonders gesicherten Haftraum grundsätzlich weiterhin ihre reguläre Anstaltskleidung tragen dürfen. Lediglich bei bestehender Suizidgefahr wird diese entzogen und durch eine undurchsichtige Papierbekleidung ersetzt.

[35] U.a. die besonders gesicherten Hafträume der besuchten Justizvollzugsanstalten Hannover (Niedersachsen) sowie Kiel (Schleswig-Holstein) verfügen bereits über manipulationssichere Wasserspender, die die Untergebrachten per Knopfdruck bedienen können.

[36] Auch die Berliner Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz hat verbindliche Ausstattungsstandards für besonders gesicherte Hafträume festgelegt, die u.a. eine Sitzgelegenheit, Kopfunterlagen sowie eine Uhr mit Datumsanzeige vorsehen.

isolierenden Maßnahme spricht sich die Nationale Stelle für einen Richtervorbehalt aus, der ab einer Unterbringungsdauer von 48 Stunden greift. Dies erscheint ihr umso bedeutsamer, als die Maßnahme keiner zeitlichen Begrenzung unterliegt. Eine zeitnahe Prüfung weniger eingriffsintensiver Maßnahmen oder einer Verlegung in eine Psychiatrische Klinik kann dazu beitragen, die Unterbringung auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken und damit den physischen und psychischen Zustand der Betroffenen verstärkt zu schützen; eine externe Kontrolle kann diesen Prozess erleichtern und fördern.

2.2 – Entwicklungen im Bereich Maßregelvollzug

Umsetzung der Empfehlungen im Maßregelvollzug

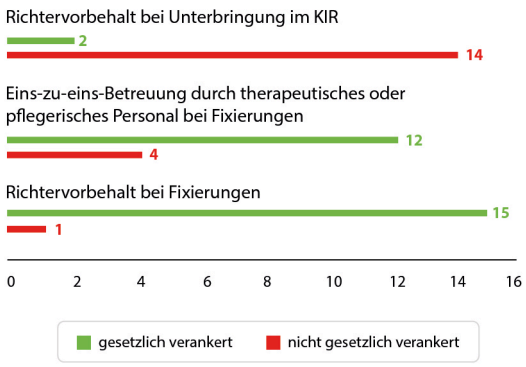

Abb. 2[37]

Die Nationale Stelle nahm ihre Besuche in Einrichtungen des Maßregelvollzugs im Jahr 2011 auf. In den Jahren 2021 bis 2023 bildete dieser Bereich den thematischen Schwerpunkt der Länderkommission. Darüber hinaus ist die Nationale Stelle die einzige Institution, die im Rahmen ihrer Tätigkeit sämtliche Einrichtungen des Maßregelvollzugs in Deutschland besucht hat. Auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse formulierte sie Empfehlungen zur Verbesserung der Unterbringungssituation der Patientinnen und Patienten.

Bereits zu Beginn erwies sich die lang andauernde Absonderung von Patientinnen und Patienten – über Wochen, Monate bis hin zu mehreren Jahren oder gar Jahrzehnten – als ein wiederkehrendes, bundesweites Problem. Die Nationale Stelle hat wiederholt ernsthafte Zweifel daran geäußert, ob derart lang andauernde Isolierungen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sein können. Insbesondere die damit einhergehende wesentliche Einschränkung sozialer Kontakte kann sich nachteilig auf den psychischen Gesundheitszustand der betroffenen Personen auswirken. Aus menschenrechtlicher Sicht kann die bloße Verwahrung einer Person nicht als akzeptable Maßnahme gelten.

Vor diesem Hintergrund und im Lichte der fortlaufenden Auseinandersetzung mit der Problematik langandauernder Absonderungen, wie sie auch in den Empfehlungen der Nationalen Stelle zum Ausdruck kommt, sieht § 32 Abs. 3 des Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen seit dem Jahr 2021 einen Richtervorbehalt für sämtliche Formen der Absonderung vor. Die Regelung kann als Ausdruck eines gewachsenen Bewusstseins für die besonderen grundrechtlichen Risiken solcher Maßnahmen verstanden werden und dazu beitragen, überdurchschnittlich langen Absonderungszeiträumen entgegenzuwirken.[38]

Eine weitere Thematik, die in engem Zusammenhang mit der Absonderung steht, betrifft die Qualität der Dokumentation besonderer Sicherungsmaßnahmen. Eine sorgfältige und nachvollziehbare Dokumentation ist von zentraler Bedeutung, um sowohl die fachliche Erforderlichkeit der Maßnahme als auch die Verhältnismäßigkeit des damit verbundenen Grundrechtseingriffs rechtssicher zu belegen.

Im Zuge früherer Besuche ergab die Einsichtnahme in die Dokumentation wiederholt, dass diese zum Teil unvollständig war und wesentliche Aspekte nicht erfasste. Dies betraf insbesondere die Nachvollziehbarkeit zuvor geprüfter oder ggf. eingeleiteter milderer Mittel sowie die Dokumentation der Nachbesprechung der Maßnahme mit der betroffenen Person. In diesem Zusam-

[37] Der Richtervorbehalt bei Unterbringungen im KIR ist in Bayern und Nordrhein-Westfalen gesetzlich verankert; in Nordrhein-Westfalen ist der Richtervorbehalt für alle Formen der Absonderung ab 48h gesetzlich vorgeschrieben. Eine Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal bei Fixierungen ist in allen Bundesländern außer Bayern, Schleswig-Holstein, Hamburg und Sachsen-Anhalt gesetzlich vorgeschrieben. Der Richtervorbehalt für nicht nur kurzfristige Fixierungen ist – mit Ausnahme von Berlin – in sämtlichen Bundesländern gesetzlich verankert.

[38] Auch in Bayern unterliegt die Unterbringung in einem besonders gesicherten Raum der richterlichen Genehmigung: Art. 25 Abs. 8 Satz 1 BayMRVG in Verbindung mit den Verwaltungsvorschriften zum Bayerischen Maßregelvollzug, vgl. Abb. 2.

menhang sprach die Nationale Stelle regelmäßig die Empfehlung aus, die Dokumentation besonderer Sicherungsmaßnahmen – vor allem im Hinblick auf Ausführlichkeit und Vollständigkeit – zu optimieren.

Inzwischen haben ihre zentralen Empfehlungen auch gesetzlich Berücksichtigung gefunden. Von besonderer Bedeutung ist dabei § 30 Abs. 8 des Maßregelvollzugsgesetzes Schleswig-Holsteins, der eine umfassende und strukturierte Dokumentation sowohl der Anordnung als auch der Durchführung besonderer Sicherungsmaßnahmen vorsieht. Danach sind u.a. die Gründe der Maßnahme einschließlich zuvor ergriffener milderer Mittel, deren Art, Beginn und Dauer, die Betreuung der betroffenen Person sowie eine Nachbesprechung zu erfassen. Zudem wird eine ärztliche Verantwortung für die Dokumentation festgelegt und eine aggregierte, anonymisierte Berichterstattung an das zuständige Ministerium sowie eine parlamentarische Unterrichtung vorgesehen.[39]

Die Nationale Stelle hat seit dem Jahr 2015 im Bereich der psychiatrischen Kliniken wiederholt empfohlen, Fixierungen aufgrund der Schwere des damit verbundenen Grundrechtseingriffs nur als letztes Mittel (*ultima ratio*) anzuordnen, auf den kürzest möglichen Zeitraum zu begrenzen und unter strikter Beachtung milderer Alternativen durchzuführen.[40] Darüber hinaus betonte die Nationale Stelle in ihren Berichten die Notwendigkeit einer kontinuierlichen persönlichen Betreuung fixierter Patientinnen und Patienten durch therapeutisches oder pflegerisches Personal,[41] die sorgfältige Prüfung und Dokumentation milderer Mittel[42] sowie die Beschränkung der Maßnahme auf das medizinisch unbedingt Erforderliche.[43]

Ihre fachlichen Bewertungen stehen im Einklang mit den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. Juli 2018 zur Durchführung von Fixierungen herausgearbeitet hat. Insbesondere die Hervorhebung der besonderen Eingriffsintensität[44] sowie die erhobenen Forderungen nach einer ständigen Sitzwache durch therapeutisches oder pflegerisches Personal[45] und dem Vorrang milderer Mittel[46] weisen deutliche inhaltliche Schnittmengen auf. Die Empfehlungen der Nationalen Stelle können insofern als Teil eines fachlichen und rechtspolitischen Diskurses verstanden werden, der durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung später verbindlich konkretisiert wurde.

Demgegenüber ist im Berliner Gesetz weiterhin kein Richtervorbehalt für nicht nur kurzfristige Fixierungen verankert. Auch mehr als sieben Jahre nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts steht § 72 des Berliner PsychKG damit noch immer nicht im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Solange es an einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage fehlt, ist eine Fixierung rechtswidrig.

Trotz der dargestellten positiven Entwicklungen bestehen im Maßregelvollzug auch weitere erhebliche Herausforderungen, auf die die Nationale Stelle in ihren Besuchsberichten regelmäßig aufmerksam macht. Als besonders gravierend erweisen sich dabei die Überbelegung in den Einrichtungen und die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Unterbringungssituation. So werden Patientinnen und Patienten vielfach gemeinsam in Mehrbettzimmern untergebracht, während Einzelunterbringungen die Ausnahme darstellen. Zudem werden aufgrund des hohen Belegungsdrucks Gemeinschaftsräume zu mehrfachbelegten Patientenzimmern umfunktioniert; dies betrifft auch Kriseninterventionsräume, teils ohne baulich abgetrennte Sanitäreinrichtungen. Auch wurde in einzelnen Fällen festgestellt, dass Patientinnen und Patienten mangels ausreichender Kapazitäten mit Matratzen auf dem Boden schlafen mussten.

Vor diesem Hintergrund besteht dringender Änderungsbedarf. Zwar konnten einzelne Maßnahmen, wie etwa die Novellierung des § 64 StGB, bereits zu einer teilweisen Entlastung beitragen. Der Bedarf an zusätzlichen Kapazitäten im Maßregelvollzug erscheint jedoch weiterhin sehr hoch.

2.3 – Entwicklungen im Bereich

[39] Die Maßnahme der Absonderung unterliegt derzeit nicht der bestehenden Dokumentationspflicht. Nach Auffassung der Nationalen Stelle besteht insoweit eine Regelungslücke. Sie empfiehlt daher mit Nachdruck, die Maßnahme der Absonderung in den Anwendungsbereich der Dokumentationspflicht aufzunehmen.

[40] Siehe u.a. Berichte über die Besuche des Krankenhauses Bad Cannstatt (Baden-Württemberg) am 18.12.2015, des Klinikums der Universität München (Bayern) am 11.05.2016 und der LVR-Klinik Bonn (Nordrhein-Westfalen) am 24.11.2017.

[41] Bericht zum Besuch des Krankenhauses Bad Cannstatt am 18.12.2015.

[42] Bericht zum Besuch der LVR-Klinik Bonn am 24.11.2017.

[43] Ebenda.

[44] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.

[45] Ebenda, Rn. 83.

[46] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 80.

Bundeswehr

In den Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr werden vorrangig disziplinarische Arrestmaßnahmen mit einer Dauer von bis zu 21 Tagen durchgeführt.[47] Seit dem Jahr 2010 widmet sich die Nationale Stelle diesem Aufgabenfeld kontinuierlich. Im Jahr 2020 vollzog sie einen wesentlichen Schritt: Die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse flossen in die Entwicklung von Standards zur Ausgestaltung der Unterbringung im Arrest in den Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr ein.

Ein besonderer Schwerpunkt ihrer Arbeit lag dabei auf den konkreten Arrestbedingungen. Auf Grundlage ihrer fortlaufenden Beobachtungen hatte die Nationale Stelle wiederholt empfohlen, Arresträume mit unmittelbar zugänglichen Lichtschaltern auszustatten. Diese sollen es den Arrestpersonen ermöglichen, die Beleuchtung eigenständig und bedarfsgerecht zu steuern. Ziel ist es, sowohl Sicherheit als auch angemessene Ruhezeiten und eine räumliche Orientierung sicherzustellen.

Im Jahr 2021 griff das Bundesministerium der Verteidigung diese Empfehlung auf und kündigte an, sämtliche Arresträume der Bundeswehr mit einer niedrigschwelligen Nachtbeleuchtung auszustatten.

Ein separates Nachtlicht mit der Möglichkeit, dieses eigenständig ein- und auszuschalten, ist bislang in 25 der 50 Vollzugseinrichtungen installiert, darunter u.a. die im Jahr 2025 besuchte Kyffhäuserkaserne in Bad Frankenhausen. An sämtlichen übrigen Standorten wurde der Einbau bereits beauftragt.

Mit der Umsetzung der Empfehlung wird ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Arrestbedingungen geleistet. Zugleich dokumentiert sie die konstruktive Zusammenarbeit und die klare Bereitschaft der Aufsichtsbehörde, den Schutz der Rechte der Arrestpersonen gemeinsam mit der Nationalen Stelle weiterzuentwickeln.

Diese Offenheit zeigte sich auch im Hinblick auf eine weitere Empfehlung der Nationalen Stelle, wonach sämtliche Arresträume mit Fenstern ausgestattet werden sollen, die einen natürlichen Lichteinfall sowie eine ungehinderte Sicht nach draußen gewährleisten.

An 32 Standorten ist es bereits möglich, durch entsprechend ausgestaltete Fenster nach draußen zu blicken und ungefiltertes Tageslicht wahrzunehmen.[48] Auch insoweit ist der Austausch der Fenster bzw. der Fensterscheiben für sämtliche Vollzugseinrichtungen eingeleitet worden.

Eine weitere Empfehlung der Nationalen Stelle betraf die bauliche Abtrennung der in den Arresträumen befindlichen Toiletten, deren gesonderte Entlüftung sowie die Gewährleistung eines wirksamen Sichtschutzes. Entsprechende Ausstattungsmerkmale waren in der Vergangenheit in besichtigten Arresträumen nicht immer vorhanden, sodass die Privatsphäre der Arrestpersonen nicht in ausreichendem Maße gewährleistet war; zugleich konnten sich Gerüche im Raum ungehindert verbreiten.

Die Sanitärbereiche sind grundsätzlich in den Arresträumen integriert und baulich nicht durch zusätzliche Wände abgetrennt. Als Reaktion auf die wiederkehrende Empfehlung der Nationalen Stelle kündigte das Bundesministerium der Verteidigung im Jahr 2021 an, bei Neubauten und Modernisierungen einen Sichtschutz aus bruchsicherem Material mit schemenhafter Durchsicht für Toiletten einzusetzen. In bestehenden Einrichtungen werde der Schutz der Intimsphäre durch andere Maßnahmen, bspw. den Ausschluss der Einsicht über den Türspion, gewährleistet.

Derzeit ist in keiner Vollzugseinrichtung eine Einsichtnahme in den Toilettenbereich möglich. Dies wird überwiegend durch die entsprechende Platzierung der Toilette innerhalb des Arrestraums sowie an zwei Standorten durch den Einbau einer Schamwand gewährleistet. Darüber hinaus dient an drei Standorten die Schwärzung eines Teilbereichs des Türspions als ergänzender Schutzmechanismus. Zu beachten ist jedoch, dass durch die Platzierung der Toilette im Raum eine Geruchsbelästigung nicht ausgeschlossen werden kann und die Einhaltung hygienischer Standards erschwert wird.

Zwar ist zwischen Fällen zu differenzieren, in denen die betroffene Person am Dienst teilnimmt, und solchen, in denen dies nicht der Fall ist – insbesondere wiegen der fehlende Zugang zu Tageslicht sowie das Fehlen einer abgetrennten Toilette mit gesonderter Entlüftung besonders schwer, wenn die Arrestperson nicht am Dienst teilnimmt und sich folglich auch tagsüber im Arrestraum aufhält. Mit zunehmender Dauer der

[47] § 26 der Wehrdisziplinarordnung.

[48] Dies war ebenfalls der Fall in der Kyffhäuser-Kaserne, die die Nationale Stelle am 26.11.2025 besuchte.

Unterbringung verschärfen sich die bestehenden Belastungen jedoch in jedem Fall erheblich.

In den Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr kann neben disziplinarischem Arrest auch Strafarrest mit einer Dauer von bis zu sechs Monaten[49] vollzogen werden. Dabei ist sicherzustellen, dass Unterbringungsbedingungen, Betreuung und Beschäftigung den Standards des zivilen Justizvollzugs genügen.

Ein verbleibender kontrovers diskutierter Aspekt betrifft die Prüfung der Vollzugstauglichkeit. Diese kann neben einer medizinischen Begutachtung durch die Truppenärztin bzw. den Truppenarzt auch im Rahmen einer Anhörung durch die bzw. den Disziplinarvorgesetzten erfolgen. Nach Auffassung der Nationalen Stelle lässt sich der Gesundheitszustand der Arrestperson und ggf. die damit einhergehende Notwendigkeit einer ärztlichen Behandlung bei der üblichen Arrestdauer von mehr als einer Nacht ausschließlich im Rahmen einer ärztlichen Untersuchung verlässlich feststellen. Darüber hinaus können auf diese Weise mögliche Anzeichen psychischer oder sonstiger Belastungen erkannt werden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sie mit Nachdruck, die Vollzugstauglichkeit stets durch eine ärztliche Untersuchung feststellen zu lassen.

2.4 – Entwicklungen im Bereich Bundespolizei

2.4.1 – Gewahrsam

Seit dem Jahr 2014 entwickelt die Nationale Stelle einheitliche Standards für den Gewahrsam. Sie beruhen auf wiederkehrenden Empfehlungen und gelten für die Bundes- und Landespolizei sowie den Zoll.

Hinsichtlich der Ausstattung der Gewahrsamsräume empfiehlt sie fortlaufend, dass sie mindestens mit einem Rauchmelder, einem Notrufknopf, ausreichender Belüftung, regulierbarer Beleuchtung sowie einer schwer entflammbaren, abwaschbaren Matratze, einer Decke und einer Kopfunterlage ausgestattet sein sollen. Von Beginn an war erkennbar, dass die Bundespolizei darauf abzielte, die Ausstattung ihrer Gewahrsamsräume schrittweise an die Empfehlungen der Nationalen Stelle heranzuführen und deren standardisierte Umsetzung anzustreben: Im Bereich des Brandschutzes sind die Räume grundsätzlich mit Rauchmeldern ausgestattet. Darüber hinaus verfügen sie weitestgehend über Notrufknöpfe mit Gegensprechanlage. Auch die Einführung dimmbarer Beleuchtung wurde sukzessive umgesetzt, wenngleich die Nachrüstung nicht durchgängig abgeschlossen ist. Maßgeblich für die bauliche Ausgestaltung ist u.a. das Raumprogramm des Bundespolizeipräsidiums aus dem Jahr 2012, das unter Einbeziehung der Stellungnahme der Nationalen Stelle entwickelt wurde. Dieses sieht insbesondere bei Neubauten den Zugang zu Tageslicht sowie eine natürliche Belüftung vor, soweit die baulichen Gegebenheiten dies zulassen.

Bereits im Jahr 2012 forderte die Bundesregierung zudem selbst dazu auf, allen in Gewahrsam befindlichen Personen eine saubere Matratze bereitzustellen; in den Dienststellen der Bundespolizei wird dies weitgehend umgesetzt. Auch Einwegdecken sind verfügbar, während Kopfunterlagen bislang nicht zur Grundausstattung der Gewahrsamsräume zählen. Den seitens des BMI angeführten Sicherheitsbedenken stellt die Nationale Stelle u.a. die Praxis der Landespolizei des Saarlandes gegenüber, in deren Gewahrsam entsprechende Kopfunterlagen für sämtliche untergebrachten Personen bereitgehalten werden.[50]

Eine weitere langjährige Empfehlung besteht darin, auf Fixierungen im Gewahrsam vollständig zu verzichten. Während in den Jahren 2011 und 2014 vereinzelt noch Fixiermöglichkeiten in Gewahrsamsräumen der Bundespolizei vorgefunden wurden, verfügte das Bundespolizeipräsidium am 25. März 2011 die vollständige Entfernung sämtlicher vorhandener Vorrichtungen, da Fixierungen grundsätzlich nicht mehr durchgeführt werden sollten. Elf Bundesländer haben dieser Empfehlung mittlerweile ebenfalls Folge geleistet (Abb. 3). Anders jedoch verfahren die Landespolizeien in Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen: Hier werden nach wie vor Personen im Gewahrsam fixiert – teilweise unter menschenunwürdigen Bedingungen und mit erheblichen gesundheitlichen Risiken, die das übliche Maß dieser Maßnahme deutlich übersteigen.

[49] § 9 des Wehrstrafgesetzes.

[50] Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport zum Bericht über den Besuch der Polizeiinspektion Sulzbach am 05.10.2023, https://www.nationale-stelle.de/besuche/laenderkommission/2023.html.

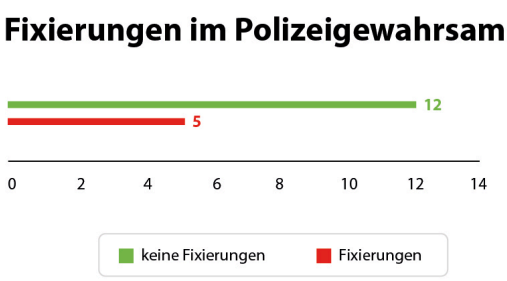

Abb. 3: Fixierungen im Gewahrsam von Bundes- und Landespolizei

Neben den materiellen Unterbringungsbedingungen hat die Nationale Stelle wiederholt die Rechte von Personen im Gewahrsam thematisiert, wobei der Belehrung über diese Rechte besondere Bedeutung zukommt. Von Beginn der Festnahme an müssen Betroffene unmissverständlich über drei grundlegende Rechte informiert werden:

- das Recht auf Hinzuziehung eines Rechtsbeistands,
- das Recht auf ärztliche Versorgung und
- das Recht auf Benachrichtigung von Angehörigen.

Zur wirksamen Umsetzung empfiehlt die Nationale Stelle seit 2011 eine unverzügliche Belehrung; seit 2012 liegt der Fokus zusätzlich auf deren Verständlichkeit.

Die Bundespolizei entwickelte hierzu einen einheitlichen Vordruck in 46 Sprachen, der seit 2014 flächendeckend genutzt wird.

2.4.2 – Abschiebungen

Seit dem Jahr 2013 begleitet die Nationale Stelle Abschiebungen und hat bis Ende des Jahres 2025 insgesamt 55 Maßnahmen beobachtet. Vor dem Hintergrund der heterogenen Vorgehensweise der beteiligten Akteure – von Ausländerbehörden über Landes- und Bundespolizei bis hin zu privaten Sicherheitsfirmen – erkannte sie die Notwendigkeit, im Jahr 2017 einheitliche Standards zu entwickeln, um eine durchgängig menschenrechtskonforme Durchführung sicherzustellen.

Ein zentraler Aspekt ist dabei die Wahrung des Kindeswohls, das heißt die konsequente Vermeidung zusätzlicher Belastungen für das Kind, das bereits einer besonders einschneidenden Maßnahme ausgesetzt ist. Beschäftigungsangebote wie eine Spielecke schaffen einen geschützten Rückzugsraum und wirken in diesem Sinne beruhigend sowie deeskalierend auf sie und ihre Eltern. Die Nationale Stelle nahm bereits früh erste Initiativen der Bundespolizei wahr – etwa das Mitbringen von Spielzeug am Flughafen Dresden im Jahr 2013 – und setzte sich in der Folge für eine Standardisierung dieses best-practice-Ansatzes ein. Mittlerweile sind Spielecken an mehreren Flughäfen, darunter Berlin, Düsseldorf, Leipzig/Halle und München vorzufinden. Ein solcher Bereich bietet auch die Möglichkeit, die Kinder zumindest während der Bodenabfertigung bestmöglich vor der Sicht von Zwangsmaßnahmen zu schützen.

Während sowohl diese Vorgehensweise als auch der grundsätzliche Umgang der Bundespolizei mit Kindern – bei dem die Nationale Stelle regelmäßig feststellen kann, dass die Bediensteten ein hohes Maß an Professionalität und Einfühlungsvermögen zeigen – positiv hervorzuheben sind, wird das Kindeswohl bei Abschiebungen nach wie vor häufig nicht ausreichend geschützt. Besonders kritisch sind dabei neben Trennungen von Familien die Abholung zur Nachtzeit und die lange Dauer der Maßnahmen. Zwar wird seitens des Bundes betont, dass Abholungen und Zuführungen – einschließlich der Festlegung der Abholzeit – in der Zuständigkeit der Länder liegen, während die Länder darauf hinweisen, dass Planung von Routing und Abflugzeiten auf Bundesebene erfolgt, doch löst dies die Problematik nicht: Abholungen in der Nacht können bei Kindern schwere Traumatisierungen auslösen, Ängste verstärken und die Erfahrung der zwangsweise durchgeführten Maßnahme deutlich verschärfen.

Die von der Nationalen Stelle wiederholt empfohlene Anwesenheit einer eigens dafür verantwortlichen Person, die das Kindeswohl während der Maßnahme sicherstellt, erscheint vor diesem Hintergrund besonders dringend.

Eine weitere langjährige Empfehlung der Nationalen Stelle zielt darauf ab, den Einsatz von Zwangsmaßnahmen – etwa Fesselungen – auf Fälle zu beschränken, in denen er tatsächlich unvermeidbar ist. In den vergangenen Jahren ließ sich beobachten, dass die Bediensteten der Bundespolizei diesen Einsatz häufig durch eine ruhige und respektvolle Ansprache der abzuschiebenden Personen vermeiden. Maßgeblich dazu trägt die gezielte Aus- und Fortbildung der betreffenden Polizistinnen und Polizisten für die

Begleitung von Rückführungsflügen bei, die u.a. Schulungen in Einsatzkommunikation mit deeskalierender Gesprächsführung umfasst.[51] Abweichend hiervon wird in den Zuständigkeitsbereichen der Länder bei Abholung und Zuführung regelmäßig ein großer Teil der abzuschiebenden Personen – teils sämtliche aus einem Bundesland – gefesselt.

Auf Grundlage der seit 2019 wiederholt ausgesprochenen Empfehlung der Nationalen Stelle, Fesseln aus Textil zu verwenden, um die körperliche Unversehrtheit der Betroffenen bestmöglich zu schützen, hat das Bundespolizeipräsidium im Jahr 2025 offiziell einen Festhaltegurt mit Handfesseln aus Textil zugelassen. Der zuvor eingesetzte Kopfschutz, der einem Motorradhelm ähnelte und von der Nationalen Stelle aufgrund des erhöhten Verletzungsrisikos ebenfalls moniert worden war, wurde im Jahr 2024 durch eine Kopfschutzvorrichtung aus Schaumstoff ersetzt.[52]

Darüber hinaus wirkt die Nationale Stelle regelmäßig darauf hin, dass Verfahrensweisen wie das Verbringen der Personen mit ihrem Gepäck, das Notieren wichtiger Telefonnummern zur Kontaktaufnahme mit Angehörigen oder einem Rechtsbeistand während der Maßnahme sowie die Vergabe von Handgeld bundesweit einheitlich und in Übereinstimmung mit ihren Standards umgesetzt werden. Die Mittellosigkeit abzuschiebender Personen stellt dabei ein zentrales Problem dar, das die Nationale Stelle seit 2010 wiederholt thematisierte, u.a. im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft „Integriertes Rückkehrmanagement“, an deren Treffen sie zuletzt am 27. April 2022 teilnahm. Sie wies darauf hin, dass angemessene finanzielle Mittel während der Maßnahme erforderlich sind, um den Grundsätzen eines menschenwürdigen Umgangs gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang wurde sie auf ein Pilotprojekt der Bundespolizei in Kooperation mit den Bundesländern Sachsen und Bayern aufmerksam: Bei der Zuführung mittelloser Personen aus diesen Ländern zahlt die Bundespolizei bis zu 50 Euro aus, die sie anschließend rückerstattet bekommt.

Während die Nationale Stelle insgesamt eine positive Entwicklung hinsichtlich der Auszahlung von Handgeld bei Abschiebungen in Drittstaaten konstatierte, zeigte sich bei Dublin-Überstellungen – mit der nennenswerten Ausnahme Nordrhein-Westfalens – ein gegenteiliger Befund: Die Mehrzahl der Bundesländer zahlt hier kein Handgeld aus. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Betroffenen nach der Überstellung dem Risiko ausgesetzt sind, in materielle Not zu geraten.

---

[51] Vom 19.–22.07.2021 hospitierte eine Delegation der Nationalen Stelle bei einer Anpassungsfortbildung der PBL; am 21.09.2022 nahm sie an einer Escort Leader-Tagung teil.

[52] Stellungnahme des BMI anlässlich der Begleitung der Chartermaßnahme nach Bagdad/Irak vom 20.02.2024.

III Allgemeine Informationen über die Arbeit der Nationalen Stelle

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

1 – Institutioneller Rahmen

Das Ziel der Verhütung von Folter und Misshandlung ist im OPCAT niedergelegt, welches die Antifolterkonvention der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1984 durch einen präventiven Ansatz ergänzt. Zu Beginn des Jahres 2026 hatten es 107 Staaten unterzeichnet und 96 Staaten ratifiziert.[53]

Artikel 3 OPCAT verpflichtet die Vertragsstaaten, einen Nationalen Präventionsmechanismus einzurichten. Diese unabhängigen nationalen Mechanismen sind präventiv tätig und prüfen die menschenwürdige Behandlung und Unterbringung an Orten der Freiheitsentziehung. Aktuell sind dem 79 Vertragsparteien nachgekommen.[54]

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 sowie die Unabhängigkeit von deren Personal zu garantieren und ihnen ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen.

Die Mitglieder der Bundesstelle werden vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Verteidigung, die der Länderkommission von der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister ernannt.[55] Die Mitglieder unterstehen keiner Fach- oder Rechtsaufsicht und sind in ihrer Amtsführung weisungsunabhängig. Sie sind ehrenamtlich tätig. Eine vorzeitige Abberufung kann nur unter den strengen Voraussetzungen der §§ 21 und 24 des Deutschen Richtergesetzes erfolgen. Die hauptamtliche Geschäftsstelle hat ihren Sitz in Wiesbaden und ist organisatorisch der Kriminologischen Zentralstelle e.V. angegliedert.

2 – Zuständigkeit

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

Hierzu zählen im Zuständigkeitsbereich des Bundes alle Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr, der Bundespolizei und des Zolls, aber auch die Begleitung der zwangsweisen Durchführung von Abschiebungsmaßnahmen. Im Jahr 2025 wurden 19.897 Personen auf dem Luftweg aus Deutschland abgeschoben.[56]

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

[53] URL: https://indicators.ohchr.org/ (abgerufen am 01.04.2026).

[54] URL: https://www.apt.ch/knowledge-hub/opcat (abgerufen am 01.04.2026).

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

[56] Statistiken des Bundesministeriums des Innern. Darüber hinaus wurden 176 Zurückschiebungen und 199 Zurückweisungen auf dem Luftweg vollzogen.

stalten, Dienststellen der Landespolizeien, alle Gerichte mit Vorführzellen sowie Abschiebungshafteinrichtungen, Psychiatrische Kliniken, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit geschlossenen Plätzen und Heime für Menschen mit Behinderung. Orte der Freiheitsentziehung in diesem Sinne sind auch alle Alten- und Pflegeheime, in denen freiheitsentziehende Maßnahmen durchgeführt werden oder durchgeführt werden können.

Darüber hinaus unterbreitet die Nationale Stelle Stellungnahmen zu bestehenden und im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften (Artikel 19 lit. c OPCAT). Im Berichtsjahr hat sie zu elf Gesetzentwürfen Stellung genommen und sich auf diese Weise an nationalen Gesetzgebungsverfahren beteiligt.[57]

3 – Befugnisse

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

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

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

4 – Einzelanfragen

Im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2025 gingen 192 schriftliche Einzelanfragen (Erstanfragen) bei der Nationalen Stelle ein. Im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies einem deutlichen Anstieg von mehr als einem Drittel.[58] Zugleich bewegte sich die Zahl der telefonischen Anfragen auf einem konstant hohen Niveau.

Die Eingaben stammten hauptsächlich aus Justizvollzugsanstalten und forensischen Kliniken sämtlicher Bundesländer. Wie bereits im vorangegangenen Berichtsjahr verzeichnete die Nationale Stelle auch 2025 eine auffällige Häufung von Beschwerden aus Bayern und Nordrhein-Westfalen. Im Mittelpunkt standen dabei erneut die Unterbringungssituation sowie die medizinische Versorgung.

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

Liegen Hinweise auf gravierende Missstände in einer Einrichtung vor, nimmt die Nationale Stelle – mit Zustimmung der anfragenden Person – Kontakt mit der zuständigen Aufsichtsbehörde auf. Ergeben sich aus einer Anfrage Anhaltspunk-

[57] Die Stellungnahmen der Nationalen Stelle sind auf ihrer Website veröffentlicht: https://www.nationale-stelle.de/aktuelles/stellungnahmen-zu-gesetzentwuerfen.html.

[58] Im Berichtsjahr 2024 wurde der Eingang von 141 Erstanfragen verzeichnet, dies ergibt einen Zuwachs von 36,17% im Jahr 2025.

te für eine akute Eigen- oder Fremdgefährdung, wird die Aufsichtsbehörde unverzüglich informiert.

Die Hinweise aus Einzelanfragen sind für die Arbeit der Nationalen Stelle von erheblicher Bedeutung, da sie die Aufmerksamkeit auf spezifische Problembereiche lenken können. Konkrete Angaben können darüber hinaus die Auswahl der Besuchsorte maßgeblich beeinflussen.

5 – Personelle und finanzielle Ausstattung

5.1 – Bericht zur finanziellen Situation der Nationalen Stelle

5.1.1 – Finanzielle Ausstattung – Übersicht

Jahresbudget für 2025: 720.000 €

Jahresbudget für Vorjahr: 640.000 € zzgl. Nachtrag von 60.000 €

Budgetentwicklung gegenüber Vorjahr: + 2,86 %

Abb. 4: Gesamtbudget

5.1.2 – Finanzierung nach Anteilen

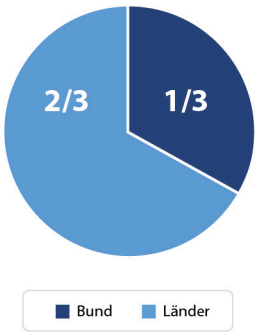

Abb. 5: Anteilige Finanzierung Bund/Länder

Gemäß der Verwaltungsvereinbarung über die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter nach dem Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe beträgt der Bundesanteil 1/3 und der Länderanteil 2/3 des Gesamtbudgets. Die Aufteilung zwischen den 16 Bundesländern erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel.

5.1.3 – Entwicklung, Nutzung und Bewertung der finanziellen Mittel

Die finanzielle Ausstattung der Nationalen Stelle verharrte über Jahre hinweg auf konstantem Niveau: In den Jahren 2021 bis 2023 standen jeweils 640.000 Euro zur Verfügung. Erst mit dem Nachtragshaushalt 2024 wurde – nach längerer Phase der Stagnation – eine Anpassung vorgenommen, die sowohl von Bund als auch von den Ländern getragen wurde. Diese Entwicklung macht deutlich, dass die Mittelausgestaltung über einen längeren Zeitraum nicht mit den wachsenden Anforderungen Schritt gehalten hat.

Die verfügbaren Mittel dienen der Deckung zentraler Ausgabenbereiche, insbesondere für

- Personal
- Verwaltung
- Sachmittel sowie
- Reisekosten und Besuchstätigkeiten.

Die bereitgestellten Mittel sichern die grundlegende Funktionsfähigkeit der Nationalen Stelle, eröffnen jedoch kaum Möglichkeiten für eine vollständige Wahrnehmung oder qualitative Vertiefung ihrer Tätigkeit.

In der Gesamtwürdigung ergibt sich ein differenziertes Bild: Positiv ist hervorzuheben, dass ab dem Haushaltsjahr 2026 eine Einbindung in das reguläre Haushaltsaufstellungsverfahren vorgesehen ist, wodurch Kostenentwicklungen künftig angemessener berücksichtigt werden können.

Demgegenüber treten fortbestehende strukturelle Defizite deutlich hervor. So besteht ein grundlegendes Missverhältnis zwischen dem weit gefassten Mandat – mit rund 13.000 Einrichtungen – und den tatsächlich verfügbaren Ressourcen. Dies wirkt sich nachteilig auf die Regelmäßigkeit von Besuchen ebenso wie auf die zeitnahe Berichterstattung aus. Verschärft wird die Situation durch anhaltende Preissteigerungen in zen-

tralen, kaum steuerbaren Ausgabenpositionen, die den finanziellen Handlungsspielraum weiter einengen.

5.2 – Bericht zur personellen Situation der Nationalen Stelle

5.2.1 – Verhältnis Personalkapazität zu erfüllenden Aufgaben

Die zehn ehrenamtlichen Mitglieder werden in der Ausübung ihres Mandats durch die Geschäftsstelle unterstützt. Hierfür stehen 4,5 Planstellen im wissenschaftlichen sowie 1,5 im Verwaltungsbereich zur Verfügung, sodass insgesamt sechs Planstellen für wissenschaftliches und administratives Personal eingerichtet sind.

Der Zuständigkeitsbereich umfasst rund 13.000 Einrichtungen des Freiheitsentzugs, allein im Justizvollzug etwa 44.000 und im Maßregelvollzug etwa 13.000 Personen sowie im Jahr 2025 zusätzlich 19.987 auf dem Luftweg abgeschobene Personen. Dieses umfangreiche Mandat steht in einem erheblichen Missverhältnis zu den vorhandenen personellen Kapazitäten.

Hinzu kommt, dass die wissenschaftlichen Mitarbeitenden nicht nur die Vor- und Nachbereitung sowie Begleitung von Besuchen unterstützen, sondern darüber hinaus auch Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen vorbereiten, Eingaben bearbeiten und weitere fachliche Aufgaben wahrnehmen. Damit ist ein breites und zugleich zeitintensives Tätigkeitsfeld abzudecken.

Die personelle Unterausstattung wirkt sich unmittelbar auf die Arbeitsabläufe aus. Priorisierungen und Verschiebungen von Besuchen und Auswertungen sind daher unvermeidlich, was zu Verzögerungen in der Berichterstattung führt.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine gezielte Stärkung der personellen Ressourcen erforderlich. Dies betrifft insbesondere die Aufstockung der Planstellen im wissenschaftlichen Bereich zur fachlichen Bewältigung der Aufgaben sowie eine angemessene Erweiterung im Verwaltungsbereich zur operativen Entlastung.

Darüber hinaus bedarf es einer stärkeren institutionellen Verankerung, um sicherzustellen, dass die erarbeiteten Empfehlungen nicht lediglich dokumentiert, sondern auch wirksam umgesetzt und nachhaltig in der Praxis verankert werden.

5.2.2 – Ehrenamtliche Struktur

Deutschland hat sich völkerrechtlich dazu verpflichtet, einen wirksamen nationalen Mechanismus zur Verhütung von Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung sicherzustellen. Die Praxis zeigt, dass die Nationale Stelle in ihrer derzeitigen ehrenamtlich geprägten Gesamtstruktur nicht in der Lage ist, diesem Anspruch in vollem Umfang gerecht zu werden.

Angesichts des erheblichen Aufgaben- und Zuständigkeitsumfangs kann die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen innerhalb der bestehenden Struktur nur gelingen, wenn die staatlichen Ebenen die Umsetzung der Empfehlungen aktiv und verbindlich unterstützen.

Dies setzt insbesondere voraus, dass innerhalb der staatlichen Strukturen klar zuständige Stellen mit entsprechender Entscheidungs- und Steuerkompetenz verankert werden – etwa in Staatskanzleien oder parlamentarischen Strukturen –, die eine konsequente Umsetzung der Empfehlungen sicherstellen. Bleibt eine solche institutionelle Verstärkung aus, erscheint die derzeitige Struktur allein nicht ausreichend tragfähig. In diesem Fall wäre eine Weiterentwicklung hin zu einer rein hauptamtlichen Struktur innerhalb der Nationalen Stelle als konsequente Option in Betracht zu ziehen, um die dauerhafte und effektive Erfüllung des Mandats sicherzustellen.

IV Justizvollzug

Das Kapitel zum Justizvollzug gliedert sich in drei Themenbereiche: Der erste behandelt den Schwerpunkt der Länderkommission 2025 – die psychiatrische Versorgung im Justizvollzug. Der zweite beleuchtet die Feststellungen und Empfehlungen der Nationalen Stelle zur Anwendung besonderer Sicherungsmaßnahmen. Den Abschluss bildet der dritte Themenkomplex, der zusätzliche zentrale Empfehlungen im Justizvollzug zusammenfasst und die Erkenntnisse aus den im Jahr 2025 besuchten Einrichtungen der Sicherungsverwahrung präsentiert.

1 – Psychiatrische Versorgung im Justizvollzug

1.1 – Einführung

Nach den Erkenntnissen der Nationalen Stelle unterliegen psychisch auffällige oder erkrankte Gefangene im Justizvollzug überdurchschnittlich häufig besonderen Sicherungsmaßnahmen, etwa der Unterbringung in besonders gesicherten Hafträumen, der Absonderung oder – in Einzelfällen – auch Fixierungsmaßnahmen.

Die Durchführung besonderer Sicherungsmaßnahmen bei psychisch auffälligen oder erkrankten Personen darf keinesfalls als struktureller Ersatz für unzureichende psychiatrische Behandlungskapazitäten dienen.

Vor diesem Hintergrund befasst sich dieser Themenbereich mit der psychiatrischen Versorgung im deutschen Justizvollzug, deren Evaluation im Jahr 2024 begann und im Jahr 2025 weitergeführt wurde.

Zunächst wird auf eine bundesweite Datenerhebung der Nationalen Stelle eingegangen, mit der Informationen zu psychiatrischer Behandlung, Unterbringungen in besonders gesicherten Hafträumen sowie zu vorhandenen Versorgungsangeboten und personeller Ausstattung erhoben wurden. Anschließend werden die im Jahr 2025 durchgeführten Besuche im Bereich des Justizvollzugs dargestellt. Abschließend werden – auf Grundlage der Ergebnisse der Datenerhebung sowie der Erkenntnisse aus den Besuchen der Jahre 2024 und 2025 – zentrale Herausforderungen in der psychiatrischen Versorgung herausgearbeitet und mögliche Ansätze sowie Empfehlungen zu deren Verbesserung aufgezeigt.

1.2 – Abfrage

1.2.1 – Struktur

Um ein möglichst umfassendes Bild der psychiatrischen Versorgung zu erlangen, führte die Nationale Stelle zu Beginn des Jahres 2025 eine Abfrage bei den zuständigen Ministerien und Senatsverwaltungen sämtlicher Bundesländer durch.[59]

Diese umfasste fünf verschiedene Themen: erstens die Anzahl der Gefangenen, die aktuell eine kurz- oder längerfristige psychiatrische Behandlung erhalten; zweitens die Zahl der Gefangenen mit psychischen Auffälligkeiten von Krankheitswert, die in den vergangenen zwölf Monaten aus psychiatrischen Gründen in Absonderung oder in einem besonders gesicherten Haftraum untergebracht wurden; drittens die vorhandenen Versorgungsangebote in den Justizvollzugsanstalten – etwa Psychotherapie, psychiatrische Beratung oder spezialisierte Behandlungsprogramme, unter Einbeziehung etwaiger Unterschiede zwischen den Einrichtungen; viertens den Umgang mit Gefangenen in akuten Krisensituationen, einschließlich der vorgesehenen Maßnahmen und Abläufe; und fünftens die Anzahl der Fachkräfte (Psychiater, Psychologen, Therapeuten), differenziert nach festangestelltem und konsiliarisch tätigem Personal, sowie unter Berücksichtigung ihrer Verteilung in Abhängigkeit von Größe und Bedarf der jeweiligen Anstalt.

1.2.2 – Ergebnisse

Die Abfrage wurde von allen 16 Bundesländern beantwortet, wenngleich in unterschiedlicher Ausführlichkeit. Angesichts des begrenzten Umfangs des Jahresberichts ist eine vollständige Darstellung der Ergebnisse nicht möglich; nachfolgend wird daher ein zusammenfassender Überblick über die wesentlichen Erkenntnisse gegeben. Ergänzende Ausführungen hierzu finden sich zudem unter Punkt 1.4.

Insgesamt zeigt sich die psychiatrische Versorgung im deutschen Justizvollzug als heterogen und mit besonderen Herausforderungen verbunden.

[59] Das Anschreiben richtete sich jeweils an die Justizministerin/den Justizminister bzw. an die Justizsenatorin/den Justizsenator.

Bedarf an systematischer Datenerfassung

In mehreren Bundesländern fehlt es an standardisierten Erhebungen zur Zahl der Gefangenen, die kurz- oder längerfristig psychiatrisch behandelt werden.[60] Stattdessen werden mitunter ersatzweise Angaben zu psychiatrischen Vorstellungen, Konsilen oder Diagnosen herangezogen, die jedoch keine belastbaren Rückschlüsse auf die tatsächliche Anzahl behandelter Personen zulassen.[61]

Gleichwohl konnten einzelne Bundesländer stichtagsbezogene Daten vorlegen, die den erheblichen psychiatrischen Versorgungsbedarf im Justizvollzug verdeutlichen. So befanden sich in **Sachsen** zum Stand 31. Januar 2025 insgesamt 788 von 2.935 Gefangenen in psychiatrischer Behandlung. In **Bremen** waren es zum 31. Mai 2025 46 von insgesamt 689 Gefangenen. Für **Rheinland-Pfalz** wurden zum 31. Januar 2025 519 von insgesamt 3.013 Gefangenen in psychiatrischer Behandlung gemeldet. In **Hamburg** befanden sich zum 6. März 2025 insgesamt 543 Gefangene in Behandlung. **Mecklenburg-Vorpommern** meldete zum 31. Januar 2025 158 Gefangene in psychiatrischer Behandlung, **Niedersachsen** zum 25. März 2025 insgesamt 232 und **Schleswig-Holstein** zum Stichtag 10. Februar 2025 insgesamt 120 Gefangene. Für **Hessen** wurden keine landesweiten Gesamtzahlen angegeben; hier schwankte die Zahl der behandelten Personen je nach Justizvollzugsanstalt zwischen 4 und 193.

Das Fehlen einheitlicher Erhebungsstandards zur psychiatrischen Behandlung im Justizvollzug schränkt die Vergleichbarkeit erheblich ein und macht zugleich den dringenden Bedarf an einer systematischen Datenerfassung deutlich.

Ähnliche Defizite bestehen bei Absonderungen und der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum aufgrund psychiatrischer Indikationen. In nahezu allen Bundesländern werden die betroffenen Gefangenen nicht statistisch erfasst, sodass Informationen über psychiatrische Erkrankungen fehlen.

Zwar wurden vereinzelt absolute Fallzahlen zu Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum bzw. zu Absonderungen übermittelt, etwa aus **Baden-Württemberg** (2023: 1.208 Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum und 373 Absonderungen), **Bremen** (2024: 184 Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum), **Mecklenburg-Vorpommern** (2024: 35 Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum und 54 Absonderungen) oder **Sachsen** (2024: 253 Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum und 217 berichtspflichtige Absonderungen); ein kausaler Bezug zu psychiatrischen Erkrankungen ließ sich daraus jedoch nicht ableiten.

Bundesweit existiert bislang keine einheitliche statistische Erfassung psychiatrisch begründeter Absonderungen oder Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum. Vor diesem Hintergrund wird die Einführung differenzierender Erhebungsstandards empfohlen, um Transparenz, Vergleichbarkeit und Versorgungsplanung zu gewährleisten.

Heterogenität der Versorgungsstrukturen

Sämtliche Bundesländer gaben an, dass in den Justizvollzugsanstalten grundsätzlich psychologische und psychiatrische Versorgungsleistungen angeboten würden. In der Regel würden psychische Auffälligkeiten bereits im Aufnahmeverfahren erfasst und bei Bedarf entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Erkenntnisse, nach denen im Verdachtsfall psychiatrische Diagnosen gestellt werden, wurden nicht übermittelt.

Die Versorgung erfolgt überwiegend ambulant innerhalb der Anstalten durch medizinische, psychologische und psychiatrische Fachdienste und wird vielfach durch externe Fachärztinnen und Fachärzte auf konsiliarischer oder vertraglicher Grundlage ergänzt. Telepsychiatrische Angebote werden in nahezu allen Ländern flächendeckend oder zunehmend genutzt – teils rund um die Uhr, teils im Rahmen geplanter Sprechstunden; in einzelnen Bundesländern wird zudem Telepsychotherapie erprobt oder weiter ausgebaut (u.a. **Bayern**, **Nordrhein-Westfalen**, **Schleswig-Holstein**).

Die Ausgestaltung und Bandbreite der Angebote unterscheiden sich deutlich zwischen den Anstalten: Sie umfassen neben Grundversorgung, Krisenintervention und psychiatrischer Beratung teils auch spezialisierte Programme, darunter suchttherapeutische Maßnahmen, psychoedukative Gruppen, deliktorientierte The-

[60] Dies trifft auf die Antworten der Bundesländer Bayern, Brandenburg und Saarland zu.

[61] Dies trifft auf die Antworten der Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zu.

rapien, sozialtherapeutische Angebote sowie arbeits-, kreativ- oder ergotherapeutische Ansätze. In mehreren Bundesländern stehen hierfür eigens eingerichtete sozialtherapeutische Abteilungen bzw. spezielle Behandlungseinheiten zur Verfügung (u.a. **Baden-Württemberg**, **Bayern**, **Hessen**, **Niedersachsen**).

Stationäre psychiatrische Behandlungsmöglichkeiten innerhalb des Justizvollzugs bestehen nur in einzelnen Bundesländern bzw. in ausgewählten Justizvollzugskrankenhäusern oder spezialisierten Abteilungen; andernorts erfolgt die stationäre Versorgung extern in allgemeinpsychiatrischen Kliniken oder, in Ausnahmefällen, im Maßregelvollzug. Mehrere Bundesländer berichteten hierbei von Kapazitätsengpässen (u.a. **Bayern**, **Bremen**, **Mecklenburg-Vorpommern**). Viele Bundesländer verzeichnen zugleich Weiterentwicklungsprozesse, wie den Ausbau spezialisierter Behandlungseinheiten, die Bereitstellung zusätzlicher Therapieplätze, die Ausweitung telemedizinischer Angebote sowie die Erarbeitung landesweiter Konzepte, Qualitätsstandards und Handlungsempfehlungen (u.a. **Baden-Württemberg**, **Bayern**, **Nordrhein-Westfalen**, **Rheinland-Pfalz**, **Schleswig-Holstein**, **Sachsen**, **Thüringen**).

Gestufte Versorgung in Situationen akuter Krisen

Der Umgang mit Gefangenen in akuten psychischen Krisen[62] erfolgt in allen Bundesländern grundsätzlich gestuft und individuell am Einzelfall orientiert. Zentrale Elemente sind die stete Ansprechbarkeit des Vollzugspersonals, die frühzeitige Einbindung medizinischer, psychologischer und sozialer Fachdienste sowie – bei Bedarf – eine zeitnahe psychiatrische Abklärung, teilweise auch telemedizinisch (u.a. **Baden-Württemberg**, **Niedersachsen**, **Sachsen**, **Thüringen**). Vorrangig kommen deeskalierende, betreuende und therapeutische Maßnahmen zum Einsatz, darunter Gespräche, Krisenintervention, Anpassung der Unterbringung, tagesstrukturierende Angebote und suizidpräventive Betreuung (u.a. **Hessen**, **Mecklenburg-Vorpommern**, **Rheinland-Pfalz**, **Sachsen-Anhalt**). Bei akuter Eigen- oder Fremdgefährdung können darüber hinaus besondere Sicherungsmaßnahmen angeordnet werden, die bis zur Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum oder zu Fixierungen reichen.

Bei schwerer Symptomatik ist eine stationäre Behandlung innerhalb des Justizvollzugs oder extern vorgesehen (u.a. **Baden-Württemberg**, **Bayern**, **Hamburg**, **Schleswig-Holstein**), flankiert durch Suizidpräventionskonzepte, interdisziplinäre Fallbesprechungen und regelmäßige Schulungen des Personals (u.a. **Niedersachsen**, **Mecklenburg-Vorpommern**, **Sachsen-Anhalt**).

Uneinheitliche personelle Ausstattung

Die personelle Ausstattung mit psychologischen, psychiatrischen und therapeutischen Fachkräften ist bundesweit uneinheitlich und orientiert sich überwiegend an Größe, Aufgabenprofil und Bedarf der jeweiligen Justizvollzugsanstalten. Größere Einrichtungen und solche mit besonderen Zuständigkeiten verfügen häufiger über festangestelltes Fachpersonal, während kleinere Anstalten oft ausschließlich konsiliarisch oder extern versorgt werden (u.a. **Bayern**, **Hessen**, **Nordrhein-Westfalen**, **Niedersachsen**). Psychologinnen und Psychologen bilden die größte Berufsgruppe, demgegenüber sind approbierte Psychotherapeutinnen und -therapeuten sowie Fachärztinnen und -ärzte für Psychiatrie bundesweit knapp und überwiegend nur konsiliarisch tätig (z. B. **Brandenburg**, **Hamburg**, **Schleswig-Holstein**, **Saarland**). Um die fachliche Betreuung und Behandlung sicherzustellen, bedienen sich viele Länder zentraler oder hybrider Versorgungsmodelle (u.a. **Baden-Württemberg**, **Niedersachsen**, **Sachsen**, **Schleswig-Holstein**).

Einheitliche Personalschlüssel bestehen bislang nur vereinzelt. Mehrere Bundesländer gaben an, Personalbedarfsanalysen durchzuführen, um künftig eine systematischere und bedarfsgerechtere Personalbemessung zu ermöglichen.

[62] Akute psychische Krisen können durch plötzliche Belastungen oder traumatische Ereignisse ausgelöst werden und zeichnen sich dadurch aus, dass Betroffene nicht mehr in der Lage sind, alltägliche Anforderungen zu bewältigen oder klar zu denken; vgl.: Neurologen und Psychiater im Netz. Das Informationsportal zur psychiatrischen Gesundheit und Nervenerkrankungen, Akute psychische Krise: Im Zweifelsfall Hilfsangebote wahrnehmen.

1.3 – Besuche im Jahr 2025

Zur weiteren Vertiefung des genannten Schwerpunkts wurden – ergänzend zur bundesweiten Abfrage – diejenigen Justizvollzugskrankenhäuser (JVK)[63] sowie Justizvollzugsanstalten mit psychiatrischen Abteilungen[64] aufgesucht, die nach den Besuchen im Jahr 2024 in diesem Bereich noch ausstanden. Darüber hinaus wurden gezielte Besuche in Justizvollzugsanstalten durchgeführt, die auf Grundlage der Ergebnisse der bundesweiten Abfrage besonderen Prüfungsbedarf erkennen ließen,[65] bislang noch nicht Gegenstand eines Besuchs der Nationalen Stelle gewesen waren oder durch eine erhöhte Anzahl von Eingaben hervorgetreten waren.

Insgesamt wurden 27 Justizvollzugsanstalten in den Bundesländern **Baden-Württemberg**,[66] **Bayern**,[67] **Brandenburg**,[68] **Hamburg**,[69] **Hessen**,[70] **Niedersachsen**,[71] **Nordrhein-Westfalen**,[72] **Rheinland-Pfalz**,[73] **Saarland**,[74] **Sachsen**,[75] **Sachsen-Anhalt**,[76] **Schleswig-Holstein**[77] und **Thüringen**[78] besucht. Darüber hinaus erfolgten Besuche in den Justizvollzugskrankenhäusern Leipzig (**Sachsen**) und Wittlich (**Rheinland-Pfalz**). Zudem wurden vier Jugendanstalten (JA) in **Berlin**, **Niedersachsen**, **Sachsen**[80] und dem **Saarland**[81] aufgesucht.[82]

Abschließend wurden die Einrichtungen der Sicherungsverwahrung in den Justizvollzugsanstalten Werl (**Nordrhein-Westfalen**) und Tonna (**Thüringen**) besucht. Die beiden Besuche erfolgten jedoch nicht im Hinblick auf den Schwerpunkt der psychiatrischen Versorgung; ihre Ergebnisse werden im Themenbereich 3 gesondert dargestellt.

Sämtliche Besuchsberichte sowie die dazugehörigen Stellungnahmen sind auf der Webseite der Nationalen Stelle abrufbar.[83]

1.4 – Schwerpunktbezogene Feststellungen und Empfehlungen

Nachfolgend werden die zentralen Feststellungen sowie die hieraus abgeleiteten Empfehlungen der Nationalen Stelle zur psychiatrischen Versorgung im Justizvollzug dargelegt.

1.4.1 – Personelle Ausstattung der psychiatrischen Versorgung

Der Staat ist verpflichtet, allen Gefangenen eine adäquate medizinische Versorgung zu gewährleisten,[84] die den Zugang zu fachlich qualifizierter psychiatrischer Betreuung ausdrücklich umfasst.

Vor diesem Hintergrund hat die Nationale Stelle die nachfolgend aufgeführten Ansätze positiv bewertet:

---

[63] Wittlich (Rheinland-Pfalz) und Leipzig (Sachsen).
[64] JVA Straubing (Bayern), JVA Weiterstadt (Hessen), JVAen Oldenburg und Sehnde sowie JA Hameln (Niedersachsen).
[65] Etwa durch eine vergleichsweise geringe personelle Ausstattung im psychologischen und/oder psychiatrischen Bereich.
[66] JVAen Schwäbisch Gmünd (Frauen) und Ravensburg.
[67] JVAen Bernau, Landshut und Straubing.
[68] JVA Luckau-Duben.
[69] JVA Fuhlsbüttel.
[70] JVAen Darmstadt, Frankfurt I, Fulda und Weiterstadt.
[71] JVAen Hannover, Oldenburg, Sehnde, Vechta (Frauen).
[72] JVAen Münster, Siegburg und Werl.
[73] JVAen Koblenz und Trier.
[74] JVA Ottweiler.
[75] JVA Torgau.
[76] JVA Halle.
[77] JVAen Kiel und Lübeck.
[78] JVA Tonna.
[79] JA Hameln.
[80] JA Regis-Breitingen.
[81] JA Ottweiler.
[82] Bei den Besuchen der JVA mit JVK Leipzig, der JVAen Ravensburg, Schwäbisch-Gmünd, Bernau, Straubing, Luckau-Duben, Fuhlsbüttel, Weiterstadt, Vechta, Werl und Lübeck sowie der JAen Berlin, Hameln, Ottweiler und Regis-Breitingen handelte es sich um Folgebesuche, die insbesondere der Überprüfung des Umsetzungsstands früherer Empfehlungen dienten.
[83] https://www.nationale-stelle.de/besuche/laenderkommission/2025.html.
[84] Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG: „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit".

+ Das Bundesland **Brandenburg** unterhält Betreuungsverträge mit den Asklepios Kliniken in Brandenburg a. H. und Lübben. Hierdurch soll die vollstationäre psychiatrische Versorgung in der JVA Brandenburg a. H., einschließlich Not- und Bereitschaftsdienst, ebenso wie die ambulante psychiatrische und neurologische Behandlung in der JVA Luckau-Duben sichergestellt werden.
+ In **Schleswig-Holstein** wird ein hybrides psychiatrisches Versorgungsmodell umgesetzt, das festangestellte psychiatrische, psychologische und therapeutische Fachkräfte mit externen Leistungserbringern kombiniert. Alle Justizvollzugsanstalten des Landes verfügen über eine durchgehende Telemedizinversorgung (24/7) für akute Fälle sowie für geplante Konsile. Ergänzend werden wöchentliche Einzel- und Gruppensprechstunden von festangestellten oder externen Psychiaterinnen und Psychiatern angeboten; in der JA Schleswig übernehmen diese Leistungen Kinder- und Jugendpsychiaterinnen und -psychiater. Besonders hervorzuheben sind die JVA Neumünster mit einer teilstationären Tagesklinik sowie die JVA Lübeck, in der derzeit eine vollstationäre psychiatrische Abteilung aufgebaut wird (geplante Fertigstellung 2028).
+ In **Niedersachsen** verfügen alle Justizvollzugsanstalten über Konzepte zur ambulanten psychiatrischen Betreuung, die regelmäßig durch die Fachaufsicht überprüft werden. Psychisch auffällige und/oder erkrankte Gefangene werden, soweit möglich, in regulären Vollzugsabteilungen untergebracht, um ihre Teilhabe am Tagesablauf zu ermöglichen und Stigmatisierung zu vermeiden. Examinierte Fachpflegekräfte für Psychiatrie fungieren dabei als Bindeglied zwischen externen Fachärztinnen und -ärzten, den medizinischen Diensten der Anstalten und dem Vollzugspersonal. Darüber hinaus bestehen spezielle Vollzugsabteilungen mit psychiatrischem Schwerpunkt in der JVA für Frauen Vechta, der JA Hameln sowie den Justizvollzugsanstalten Lingen, Sehnde und Oldenburg. Die Abteilungen dienen der Unterbringung psychisch erkrankter Gefangener oder solcher mit begründetem Verdacht auf eine psychische Erkrankung, sofern eine ambulante Betreuung nicht ausreicht.

Trotz positiver Beispiele verdeutlichen die Besuchserkenntnisse und Abfrageergebnisse, dass fehlende einheitliche Personalschlüssel, begrenzte Kapazitäten und die heterogene Verteilung psychiatrischer Fachkräfte zu bundesweiten Engpässen und Verzögerungen in der psychiatrischen Versorgung führen. Die Besuche im Jahr 2025 bestätigten zudem erneut, dass die Mehrzahl der besuchten Justizvollzugsanstalten über kein festangestelltes psychiatrisches Fachpersonal verfügt.

Ausgenommen hiervon waren lediglich die besuchten Justizvollzugskrankenhäuser in **Rheinland-Pfalz** und **Sachsen** sowie einzelne Justizvollzugs- bzw. Jugendanstalten mit psychiatrischen Abteilungen in **Bayern**, **Hessen**, **Niedersachsen** und **Schleswig-Holstein**[85]. In allen übrigen Anstalten erfolgte die psychiatrische Versorgung ausschließlich über konsiliarisch tätige Psychiaterinnen und Psychiater. Dabei handelt es sich um externe Fachärztinnen und -ärzte, die in der Regel nur auf Anforderung der Anstaltsärztinnen und -ärzte hinzugezogen werden und deren Tätigkeit auf ein begrenztes Stundenkontingent beschränkt ist.

Die Ergebnisse der vorgenannten Abfrage bestätigen die bei den Besuchen gewonnenen Eindrücke. Festangestellte psychiatrische Fachärztinnen und -ärzte finden sich insgesamt nur in wenigen spezialisierten Einrichtungen. Psychologinnen und Psychologen bilden zwar die größte Berufsgruppe, sind jedoch regional ebenfalls sehr unterschiedlich verteilt. Während größere Justizvollzugsanstalten und sozialtherapeutische Einrichtungen[86] vergleichsweise besser ausgestattet sind, sind kleinere Anstalten häufig auf eine Mitversorgung durch größere Standorte oder den Einsatz externer Honorarkräfte angewiesen.[87]

In **Nordrhein-Westfalen** verfügen zahlreiche Justizvollzugsanstalten über lediglich sehr geringe psychiatrische Versorgungsanteile oder sind vollständig auf konsiliarisch tätige Psychiaterinnen und Psychiater angewiesen, die teilweise zugleich mehrere Anstalten betreuen. Ein vergleichbares Bild ergibt sich u.a. in **Hessen**. In den dortigen Justizvollzugsanstalten ist die psychiatrische Versorgung zumeist nur durch einzelne Psychiaterin-

[85] JVA Kiel – Psychiatrische Fachkräfte mit 0,2 Vollzeitäquivalent (VZÄ) festangestellt; in der JVA Lübeck 0,8 VZÄ.
[86] Bspw. die JVAen München (Bayern), Butzbach (Hessen) und Bielefeld-Senne (Nordrhein-Westfalen).
[87] Bspw. in den JVAen Ansbach (Bayern) und Attendorn (Nordrhein-Westfalen).

nen oder Psychiater gewährleistet; in mehreren Einrichtungen erfolgt sie ausschließlich durch externe Fachkräfte oder im Rahmen von Mitversorgungsmodellen. So wird die JVA Fulda durch den psychologischen Dienst der Jugendarresteinrichtung Gelnhausen mitbetreut, während die psychiatrische Versorgung in der JVA Hünfeld im Rahmen einer Teilprivatisierung vollständig durch einen externen Anbieter erfolgt. Auch in weiteren **hessischen** Justizvollzugsanstalten ist die psychiatrische Betreuung auf begrenzte konsiliarische Einsätze angewiesen. In mehreren Bundesländern werden zunehmend telemedizinische Angebote eingesetzt, um die Versorgungslücken abzufedern – etwa in **Bayern**, **Sachsen**, **Schleswig-Holstein** oder **Thüringen**.

Die Nationale Stelle ist sich der erheblichen Herausforderungen bei der Gewinnung qualifizierten psychiatrischen Fachpersonals auf dem Arbeitsmarkt bewusst. Gleichwohl gibt die ausschließliche Zusammenarbeit mit konsiliarisch tätigen Psychiaterinnen und Psychiatern Anlass zu grundsätzlichen Bedenken hinsichtlich der Kontinuität und Verlässlichkeit der psychiatrischen Versorgung im Justizvollzug – insbesondere im Hinblick auf akute psychische Krisen.

Die daraus resultierenden Versorgungsdefizite wurden bereits bei mehreren Besuchen offensichtlich. In der besuchten JVA Koblenz (**Rheinland-Pfalz**) mit über 150 Gefangenen war die Konsiliarpsychiaterin lediglich einen Tag pro Woche vor Ort, während die Konsiliarpsychiaterin der JVA Siegburg (**Nordrhein-Westfalen**) mit mehr als 500 Haftplätzen sogar nur zweimal pro Monat in die Einrichtung kam. Bei dem Besuch der JA **Berlin** wurde der Nationalen Stelle mitgeteilt, dass die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz trotz einer hohen Zahl junger Gefangener mit psychischen Auffälligkeiten oder Störungen die reguläre psychiatrische Betreuung aus fiskalischen Gründen von bereits knappen 16 auf nur noch 12 Wochenstunden reduziert habe. Darüber hinaus sei nach Angaben der Anstaltsleitung eine zuvor planmäßige Vollzeitstelle für eine Fachärztin oder einen Facharzt für Psychiatrie im Stellenplan nicht mehr vorgesehen.

Vor diesem Hintergrund äußert die Nationale Stelle erhebliche Zweifel, ob unter diesen Bedingungen eine bedarfsgerechte, kontinuierliche und verlässliche psychiatrische Versorgung – insbesondere für Gefangene in akuten psychischen Krisensituationen – gewährleistet werden kann. Zwar mag die individuelle Besuchsfrequenz im Einzelfall ausreichend erscheinen, doch angesichts der hohen Haftplatzzahlen und des insgesamt bestehenden Versorgungsbedarfs ist die derzeitige Praxis ungenügend.

Dies fällt umso stärker ins Gewicht, als der psychiatrische Behandlungsbedarf im Justizvollzug deutlich erhöht ist. Gefangene leiden im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung zwei- bis viermal häufiger an psychotischen Erkrankungen und schweren Depressionen sowie bis zu zehnmal häufiger an antisozialen Persönlichkeitsstörungen.[88] Ein Mangel an zeitnaher therapeutischer Behandlung im Justizvollzug wiegt zudem besonders schwer, da die Haftbedingungen eine zusätzliche psychische Belastung darstellen.[89]

Eine fachgerechte und adäquate psychiatrische Betreuung – durch psychiatrisch qualifiziertes ärztliches Fachpersonal sowie entsprechend geschultes Pflegepersonal – ist jederzeit in ausreichendem Umfang sicherzustellen. Ein Rückgriff auf rein fiskalische Erwägungen darf hierbei nicht zu Lasten der Gesundheit der betroffenen Personen erfolgen.[90]

Im Rahmen der Besuche der Justizvollzugsanstalten Ravensburg (**Baden-Württemberg**) und Münster (**Nordrhein-Westfalen**) wurde berichtet, dass die psychiatrische Betreuung ausschließlich telemedizinisch erfolge und kein (Konsiliar-) Psychiater bzw. keine Psychiaterin die Anstalt persönlich aufsuche.

Die Nationale Stelle betrachtet Telemedizin in der psychiatrischen Versorgung als sinnvolle Ergänzung, etwa für kurzfristige Konsultationen oder zur Überbrückung räumlicher Distanzen. Eine ausschließlich telemedizinische Versorgung wird jedoch als unzureichend bewertet, da im Haftkontext persönliche Gespräche, direkte Beobachtung und eine niedrigschwellige Vor-Ort-Betreuung von zentraler Bedeutung sind.

Zur Gewährleistung einer qualitativ angemessenen Diagnostik und Behandlung wird empfohlen, regelmäßige Präsenztermine von Psychiaterinnen oder Psychiatern sicherzustellen.

---

[88] Siehe WHO (2022): Addressing the noncommunicable disease (NCD) burden in prisons in the WHO European Region. Interventions and policy options, S. 16.

[89] Vgl. Dignity Manual (2021): Monitoring health in places of detention. An Overview for Health Professionals, S. 180.

[90] Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15.11.2012, Az.: 2 BvR 683/11, Rn. 3; Beschluss vom 30.04.2008, Az.: 2 BvR 338/08, Rn.5.

1.4.2 – Strukturelle Herausforderungen bei der Verlegung in stationäre Einrichtungen

Aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG sowie Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergibt sich ein verfassungsrechtlich gewährleisteter Anspruch von Gefangenen auf eine medizinisch erforderliche Krankenhausbehandlung außerhalb des Strafvollzugs.[91] Dies gilt insbesondere für Gefangene mit schweren diagnostizierten psychischen Erkrankungen oder Störungen, bei denen ein weiterer Verbleib in der Justizvollzugsanstalt zu einer Verschlechterung des Gesundheitszustands führen würde; in solchen Fällen ist eine Unterbringung in einer geeigneten psychiatrischen Einrichtung sicherzustellen.[92]

Wartezeiten aufgrund fehlender Kapazitäten

Die bereits im Jahresbericht 2024 gewonnene Erkenntnis,[93] dass im deutschen Justizvollzug erhebliche strukturelle Defizite bei der Verlegung von Gefangenen mit psychischen Auffälligkeiten und/oder diagnostizierten psychischen Störungen in stationäre Einrichtungen bestehen, hat sich im Besuchsjahr 2025 erneut bestätigt.

So erfolgt die Aufnahme betroffener Gefangener in die jeweils zuständigen stationären Einrichtungen weiterhin oftmals erst nach teils beträchtlichen Wartezeiten. Diese Verzögerungen wiegen besonders schwer, da die Haftbedingungen selbst bereits eine zusätzliche psychische Belastung darstellen.[94]

Ein Beispiel hierfür bietet die besuchte psychiatrische Abteilung der JVA Straubing (**Bayern**), der die zentrale Zuständigkeit für die Behandlung akut psychiatrisch erkrankter Gefangener aus dem gesamten südbayerischen Raum obliegt und die erhebliche strukturelle Defizite sowie kapazitäre Engpässe aufweist. Die bestehenden Behandlungskapazitäten reichen nicht aus, um den psychiatrischen Behandlungsbedarf der Gefangenen im Zuständigkeitsgebiet zu decken. Aufgrund der begrenzten Bettenzahlen entstehen für die Gefangenen Wartezeiten von mehreren Wochen bis zu mehreren Monaten, während derer sie häufig ohne adäquate psychiatrische Behandlung im regulären Vollzug untergebracht bleiben müssen.

Eine ähnliche Problematik wurde auch in der Fachabteilung der JVA Weiterstadt (**Hessen**) vorgefunden, welche für psychisch auffällige und erkrankte Gefangene aus mehreren Justizvollzugsanstalten des Landes zuständig ist.[95] Die Abteilung verfügt mit nur 18 Plätzen über eine sehr begrenzte Kapazität. Angesichts des regionalen Zuständigkeitsbereichs erschien die vorhandene Platzanzahl unzureichend, um den tatsächlichen Bedarf abzudecken. Die Besuche der JVA Tonna (**Thüringen**) sowie der JVA Halle (**Sachsen-Anhalt**) verdeutlichten erneut,[96] dass die im JVK Leipzig (**Sachsen**) vorgesehenen Kapazitäten für die stationäre Behandlung psychisch erkrankter Gefangener – fünf Plätze für den Justizvollzug **Thüringens** und drei Plätze für den Justizvollzug **Sachsen-Anhalts** – angesichts der hohen Zahl psychisch auffälliger und/oder erkrankter Gefangener nicht ausreichen.

Bei diesen Engpässen handelt es sich nicht um vereinzelte regionale Phänomene, sondern sie sind Ausdruck einer strukturellen Problemlage. Auch in anderen besuchten Bundesländern zeigten sich vergleichbare Verzögerungen bei der Aufnahme in stationäre psychiatrische Einrichtungen. Für Gefangene der JVA Ravensburg beträgt die Wartezeit im zuständigen JVK Hohenasperg (**Baden-Württemberg**) drei bis sechs Monate, während junge Gefangene aus der JA **Berlin** bis zu zwei Monate auf eine Aufnahme im JVK Plötzensee warten müssen. Auch in **Sachsen** nehmen die Aufnahmen in das zuvor genannte JVK Leipzig regelmäßig mehrere Wochen bis Monate in Anspruch, wie im Rahmen der Besuche der JA Regis-Breitingen und der JVA Torgau dokumentiert wurde. In **Nordrhein-Westfalen** erstrecken sich – nach Angabe der besuchten Justizvollzugsanstalten – Wartezeiten über mehrere Wochen, bevor eine Aufnahme in die psychiatrische Abteilung des JVK Fröndenberg erfolgen kann.

---

[91] Siehe Abschlussbericht der Bayerischen bgH-Kommission, S. 168.

[92] Regel 109 der Nelson-Mandela-Regeln (Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen, Resolution 70/175 der Generalversammlung, Annex, verabschiedet am 17.12.2015); vgl. zudem BVerfG, Beschluss vom 14.08.1996, Az.: 2 BvR 2267/95, Rn. 22,23.

[93] Siehe Jahresbericht 2024 der Nationalen Stelle, S. 29 ff.

[94] Vgl. Dignity Manual (2021): Monitoring health in places of detention. An Overview for Health Professionals, S. 180.

[95] JVAen Butzbach, Darmstadt, Dieburg, Frankfurt I, Frankfurt IV, Fulda, Hünfeld, Limburg, Weiterstadt und Wiesbaden.

[96] Siehe Jahresbericht 2024 der Nationalen Stelle, S. 30.

In **Hamburg** offenbarte sich ein weiteres strukturelles Problem. Dort ist vorgesehen, dass die ambulante psychiatrische Versorgung der Gefangenen der JVA Fuhlsbüttel in dem Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf und der Forensischen Psychiatrie Asklepios Klinik Nord Ochsenzoll erfolgt. Trotz bestehender Kooperationsverträge war jedoch laut Anstaltsleitung seit 2020 keine stationäre Behandlung möglich, da die erforderlichen Plätze fehlten.

Um die bestehenden Defizite zu beheben, sind dringend Maßnahmen erforderlich, darunter der weitere Ausbau der Kapazitäten u.a. durch den Neubau von Justizvollzugsanstalten mit psychiatrischen Stationen, die Schaffung zusätzlicher Plätze in Justizvollzugskrankenhäusern sowie die Förderung von Kooperationen mit externen psychiatrischen Einrichtungen.[97]

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

In diesem Zusammenhang nimmt die Nationale Stelle Bezug auf die Ausführungen der **Bayerischen** bgH-Kommission. In ihrem im Dezember 2025 vorgelegten Bericht formulierte die Kommission konkrete Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der psychiatrischen Versorgung im bayerischen Justizvollzug. Dabei bewertete sie – wie auch die Nationale Stelle – die Defizite bei der Verlegung psychisch auffälliger Gefangener in stationäre psychiatrische Einrichtungen als zentrales Problem der psychiatrischen Versorgung,[98] und forderte u.a. zusätzliche psychiatrische Abteilungen zu schaffen, einschließlich spezialisierter Stationen für weibliche und junge Gefangene, um regionale Versorgungslücken zu schließen.[99] Ein Kernanliegen der Kommission besteht zudem in der klaren Abstimmung zwischen Justizvollzugsanstalten, Maßregelvollzug und externen Kliniken, einschließlich standardisierter Verfahren für Aufnahme, Rückverlegung und Verantwortlichkeiten, um Verzögerungen zu vermeiden und eine nahtlose, fachlich fundierte psychiatrische Behandlung sicherzustellen.

Die Nationale Stelle verfolgt mit großem Interesse, ob und inwieweit das **Bayerische** Staatsministerium der Justiz die Empfehlungen der bgH-Kommission umsetzt und wie diese im Justizvollzug praktisch Anwendung finden.

Die vorgestellten Ansätze – etwa die Nutzung abgestufter psychiatrischer Abteilungen, spezialisierter Stationen für besondere Gruppen sowie die verstärkte Kooperation mit Maßregelvollzugseinrichtungen und externen Kliniken – liefern aus Sicht der Nationalen Stelle wertvolle Impulse zur nachhaltigen Stärkung psychiatrischer Versorgung im Justizvollzug.

(Ausschluss-)Kriterien bei der Aufnahme zur psychiatrischen Behandlung

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

Wie bereits im Jahresbericht 2024 ausführlich dargelegt,[100] sehen die Konzepte zahlreicher Justizvollzugsanstalten mit psychiatrischen Abteilungen Ausschlusskriterien bei der Aufnahme psychisch auffälliger und/oder erkrankter Gefangener vor.

Diese Problematik wurde im Besuchsjahr 2025 erneut deutlich. So wurde bspw. im Rahmen des Besuchs der psychiatrischen Abteilung der JVA Weiterstadt (**Hessen**) berichtet, dass Gefangene mit besonders schweren Persönlichkeitsstörungen, dissoziativen Störungen sowie demenziellen Erkrankungen in der Regel von einer Aufnahme in die Fachabteilung ausgeschlossen würden.

Die Anwendung solcher Ausschlusskriterien ist aus mehreren Gründen kritisch zu bewerten. Insbesondere Gefangene mit schweren Persönlichkeitsstörungen, dissoziativen Störungen oder demenziellen Erkrankungen weisen häufig einen erheblichen akuten Behandlungsbedarf auf und sind in besonderem Maße auf eine spezialisierte psychiatrische Versorgung angewiesen. Werden diese Personengruppen ausgeschlossen, bleibt ihnen der Zugang zu den hierfür vorgesehenen Fachabteilungen verwehrt. Dies wiegt umso schwerer, als reguläre Justizvollzugsanstalten in der Regel weder über die erforderlichen perso-

[97] Siehe dazu den Jahresbericht 2024 der Nationalen Stelle, S.29 f.
[98] Vgl. Abschlussbericht der Bayerischen bgH-Kommission, S. 256 f.
[99] Ebenda, S. 252 sowie S. 284.
[100] Siehe dazu den Jahresbericht 2024 der Nationalen Stelle, S.30.

nellen noch über die infrastrukturellen Ressourcen verfügen, um eine angemessene Betreuung und Behandlung dieser besonders vulnerablen Gefangenen sicherzustellen.

Die Entscheidung über Art, Umfang und Zeitpunkt psychiatrischer Behandlungs- und Versorgungsmaßnahmen im Justizvollzug soll grundsätzlich nach der medizinisch-psychiatrischen Dringlichkeit sowie dem individuellen Behandlungsbedarf getroffen werden.

Bei dem Besuch der psychiatrischen Abteilung der JVA Straubing (**Bayern**), die für die Behandlung akut psychiatrisch erkrankter Gefangener aus dem gesamten südbayerischen Raum zuständig ist, wurde mitgeteilt, dass Gefangene aus den Justizvollzugsanstalten Straubing und Passau (**Bayern**) bei eigenem Aufnahmewunsch vergleichsweise zügig aufgenommen würden.

Diese Priorisierung orientiert sich nicht primär an der medizinisch-psychiatrischen Dringlichkeit und führt zu Ungleichbehandlungen. Sie birgt zugleich das Risiko einer unzureichenden Versorgung besonders vulnerabler Gefangener, da ihnen der Zugang zu einer spezialisierten psychiatrischen Behandlung verwehrt bleibt.[101] Das hierdurch bedingte Verbleiben psychisch erkrankter Gefangener im Regelvollzug ohne adäquate Behandlung wirft menschenrechtliche Bedenken im Hinblick auf Artikel 3 EMRK auf.[102]

1.4.3 – Besondere Sicherungsmaßnahmen bei psychisch auffälligen und/oder erkrankten Gefangenen

Besondere Sicherungsmaßnahmen dürfen nur in absoluten Ausnahmefällen und für die kürzest mögliche Dauer angeordnet werden, wenn sämtliche weniger restriktiven, therapeutisch betreuten Alternativen ausgeschöpft sind. In den Fällen, in denen ein Akutzustand längere Zeit anhält, sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um ihm entgegenzuwirken. Dabei ist eine adäquate Versorgung[103] und Betreuung sicherzustellen, die den individuellen psychischen Bedürfnissen der betroffenen Person gerecht wird.

Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum/Absonderung

Eine Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum oder eine Absonderung darf nur angeordnet werden, wenn sie von qualifiziertem medizinischem Personal – bei psychischen Auffälligkeiten oder Erkrankungen von einer Fachärztin bzw. einem Facharzt für Psychiatrie – als medizinisch vertretbar bewertet wird. Zudem soll die Maßnahme einer richterlichen Entscheidung bedürfen.[104]

Gefangene in Einzelhaft (unausgesetzte Absonderung)[105] erfahren eine besonders belastende Form sozialer Isolation, die sowohl ihre psychische als auch ihre physische Gesundheit erheblich beeinträchtigen kann. Studien belegen, dass ihre psychische Belastung deutlich über dem Niveau der allgemeinen Gefängnispopulation liegt: So werden fast doppelt so viele stress- und traumabezogene Symptome sowie isolationsbedingte pathologische Reaktionen dokumentiert.[106]

Darüber hinaus kann Einzelhaft bestehende psychische Erkrankungen verschärfen und neue auslösen. Psychisch kranke Gefangene sind besonders anfällig für die schädlichen Folgen der Isolation, weshalb Menschenrechtsexperten und psychiatrische Fachgesellschaften dringend davon abraten, sie in Einzelhaft unterzubringen. Untersuchungen und Erfahrungswerte zeigen, dass Einzelhaft über kurzfristige Belastungen hinaus auch langfristige Folgen nach sich zieht, darunter dauerhaftes Einsamkeitsempfinden, Schwierigkeiten beim Aufbau sozialer Bindungen und eine erschwerte Reintegration in die Gesellschaft nach der Entlassung.[107]

Besondere Sicherungsmaßnahmen – etwa die Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum oder die Absonderung einer psychisch auffälligen oder erkrankten Person – dürfen keinesfalls als struktureller Ersatz für unzureichen-

[101] Auch die Bayerische bgH-Kommission bewertet das Wartelistenprinzip der JVA Straubing als verbesserungswürdig (Abschlussbericht, S. 251).
[102] EGMR, Urteil vom 20.01.2009, Sławomir Musiał ./. Polen, Individualbeschwerde Nr. 28300/06, Rn. 87; CPT/Inf (2022) 18, Rn. 71.
[103] Vgl. hierzu: EGMR, Urteil vom 10.04.2013, Claes ./. Belgien, Individualbeschwerde Nr. 43418/09.
[104] Vgl. analog § 32 Abs. 3 des Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes NRW.
[105] Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 2021, 5. Auflage, § 89 StVollzG, Rn. 1: „Die Einzelhaft als unausgesetzte Absonderung ist zu verstehen als dauernde vollständige Isolierung von allen Mitgefangenen während des gesamten Tagesablaufs über mehr als 24 Stunden".
[106] Vgl. Haney, 2020, „The Science of solitary: Expanding the harmfulness narrative ", S. 247.
[107] Ebenda, S. 253 f.

de psychiatrische Behandlungskapazitäten herangezogen werden. Ein derartiges Vorgehen würde dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Gesundheitsversorgung sowie den menschenrechtlichen Mindeststandards widersprechen.[108] Besondere Sicherungsmaßnahmen sind auch dann unzulässig, wenn lediglich eine psychiatrische Diagnostik erfolgt, ohne dass eine darauf abgestimmte medizinische und therapeutische Behandlung angeboten wird.[109]

Im Rahmen der Besuche im Jahr 2024 wurde bereits dokumentiert, dass psychisch auffällige und/oder erkrankte Gefangene in allen Justizvollzugsanstalten in besonders gesicherten Hafträumen oder in Absonderung untergebracht wurden, teilweise über einen Zeitraum von mehreren Wochen.[110] Auch die Besuche im Jahr 2025 bestätigten diese Erkenntnis.[111]

Die häufigsten Begründungen der beobachteten Unterbringungen waren „psychische Auffälligkeiten", „Eigen- und/oder Fremdgefährdung" sowie „Suizidalität", wobei zu beachten ist, dass einige dieser Gründe gleichzeitig vorlagen.

In den Justizvollzugsanstalten Bernau (**Bayern**) und Tonna (**Thüringen**) wurden Unterbringungen von psychisch auffälligen Gefangenen in einem besonders gesicherten Haftraum mit einer Dauer von jeweils 31 und 39 Tagen verzeichnet. In beiden Fällen wurde gegenüber der Nationalen Stelle angegeben, die lange Dauer sei überwiegend darauf zurückzuführen gewesen, dass Verlegungen in stationäre Behandlungseinrichtungen gescheitert seien, weil das zuständige JVK den Betroffenen nicht übernommen,[112] bzw. die zuständige stationäre Einrichtung über keine freien Kapazitäten verfügt habe.[113]

Bei dem Besuch der JVA Fuhlsbüttel (**Hamburg**) wurde festgestellt, dass auf der dortigen Arrest- und Sicherungsstation Gefangene mit psychischen Auffälligkeiten teilweise bis zu 23 Stunden täglich in ihren Hafträumen eingeschlossen wurden. Nach Angaben der dortigen Anstaltsleitung würden diese Gefangenen im Rahmen regelmäßiger psychiatrischer Sprechstunden zwar vorrangig behandelt; gleichwohl bestehen bei der Nationalen Stelle erhebliche Zweifel, ob unter den stark isolierenden Unterbringungsbedingungen auf der Arrest- und Sicherungsstation eine fachgerechte und nachhaltige psychiatrische Versorgung gewährleistet werden kann. Ein 23-stündiger Einschluss bei gleichzeitiger sozialer Isolation birgt ein erhebliches Risiko der Verschlechterung psychischer Erkrankungen.[114]

Vor dem Hintergrund der geschilderten Situationen wird auf die Regel 109 Abs. 1 der Nelson-Mandela-Regeln hingewiesen, wonach Personen mit schweren, diagnostizierten psychischen Erkrankungen oder Behinderungen, deren Zustand sich durch den Verbleib in einer Justizvollzugsanstalt verschlechtern würde, nicht in solchen Einrichtungen untergebracht werden dürfen.

Zudem ist fraglich, ob Gefangene mit psychischen Auffälligkeiten oder Erkrankungen während der Unterbringung in besonders gesicherten Hafträumen oder in Absonderung durchgehend von den hierfür erforderlichen Fachkräften aufgesucht werden, um akute Krisen sachgerecht zu behandeln. Die Nationale Stelle betont in diesem Zusammenhang, dass nicht allein die bloße Anwesenheit einer qualifizierten Fachkraft zu dokumentieren ist. Vielmehr bedarf es einer nachvollziehbaren und differenzierten Dokumentation der konkret ergriffenen therapeutischen und medizinischen Maßnahmen im Rahmen der Visite.[115] Nur so lässt sich verlässlich überprüfen, ob die Unterbringung in Isolation tatsächlich mit einer fachgerechten und angemessenen psychiatrischen bzw. medizinischen Versorgung einhergeht.

Justizvollzugskrankenhäuser und Justizvollzugsanstalten mit psychiatrischen Abteilungen müssen sicherstellen, dass innerhalb der psychiatrischen Bereiche vorrangig therapeutisch begleitete und möglichst wenig eingriffsintensive Unterbringungs- und Behandlungsformen ange-

[108] CPT/Inf(93)12-part, Rn. 31. Darüber hinaus besitzen alle Gefangenen einen Anspruch auf Heilbehandlung: Nach Art. 56 Abs. 1 StVollzG ist für ihre „körperliche und geistige Gesundheit [...] zu sorgen".

[109] Vgl. EGMR, Urteil vom 10.04.2013, Claes ./. Belgien, Individualbeschwerde Nr. 43418/09, Rn. 95.

[110] Jahresbericht 2024 der Nationalen Stelle, S. 34, 38 f.

[111] Siehe Themenbereich 2.

[112] Dies war in der besuchten JVA Tonna (Thüringen) der Fall.

[113] Dies war in der besuchten JVA Bernau (Bayern) der Fall.

[114] Groß/Endres in Endres/Suhling, Behandlung im Strafvollzug, 2023, S. 407: „Eine durch disziplinarische Absonderungen bewirkte vorübergehende Reizdeprivation kann bei psychisch labilen Gefangenen zur Verschlimmerung fortbestehender Störungsbilder, wie Suizidalität oder psychotischen Symptomen führen".

[115] Vgl. Abschlussbericht der Bayerischen bgH-Kommission, S. 134.

wendet werden, bevor besondere Sicherungsmaßnahmen angeordnet werden.

Es ist besonders kritisch zu bewerten, dass auch in Justizvollzugsanstalten mit eigenen psychiatrischen Abteilungen sowie in Justizvollzugskrankenhäusern – etwa in den Justizvollzugsanstalten Straubing (**Bayern**) und Oldenburg (**Niedersachsen**) sowie dem JVK Wittlich (**Rheinland-Pfalz**) – lange Unterbringungen psychisch auffälliger und/oder erkrankter Gefangener im besonders gesicherten Haftraum festgestellt wurden.[116] In der JVA Straubing wurden im Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis zum Besuch im Mai 2025 insgesamt 188 Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum mit einer Dauer von bis zu 23 Tagen dokumentiert, womit diese Sicherungsmaßnahme überdurchschnittlich häufig angeordnet wurde. Aus den Dokumentationen der Justizvollzugsanstalten Straubing und Oldenburg gingen zudem unausgesetzte Absonderungen[117] von Gefangenen mit Dauern von mehreren Jahren hervor. Ein bloßes Verwahren dieser Personen ist nicht hinnehmbar.

Gerade in Justizvollzugsanstalten mit psychiatrischen Abteilungen sowie Justizvollzugskrankenhäusern ist davon auszugehen, dass im Vergleich zu Anstalten ohne entsprechende Strukturen deutlich erweiterte psychiatrische, therapeutische und betreuende Behandlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen sollten.

Vor diesem Hintergrund müssen dort grundsätzlich Alternativen zu langandauernden Absonderungsmaßnahmen bestehen, etwa in Form von therapeutisch begleiteten Unterbringungen, intensiv betreuten Settings oder abgestuften Sicherungsmaßnahmen innerhalb psychiatrischer Behandlungsbereiche.

Dass dennoch über lange Zeiträume hinweg auf Unterbringungen in besonders gesicherten Hafträumen und auf fortdauernde Absonderungen zurückgegriffen wird, legt nahe, dass vorhandene Behandlungsmöglichkeiten entweder nicht konsequent ausgeschöpft oder strukturell unzureichend ausgestaltet sind. Dies ist besonders gravierend, da in diesen Einrichtungen entsprechende Maßnahmen nicht mit fehlenden externen Behandlungsoptionen erklärt werden können, sondern trotz vorhandener psychiatrischer Infrastruktur ergriffen wurden.

Umgang mit akuter Suizidalität

Angesichts der räumlichen und sozialen Rahmenbedingungen einer Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum – namentlich der Isolierung, der stark eingeschränkten Umgebung und des fehlenden sozialen Kontakts[118] – ist diese Maßnahme grundsätzlich ungeeignet, suizidalen Krisen wirksam zu begegnen.[119] Wird sie dennoch aufgrund (akuter) Suizidgefahr angeordnet, ist nachvollziehbar darzulegen, weshalb diese Maßnahme – im Unterschied zu weniger eingriffsintensiven Alternativen – besser geeignet sein soll, der Suizidgefahr entgegenzuwirken.[120]

Bei der Einsicht in die Dokumentationen wurde erneut ersichtlich, dass die (akute) Suizidalität bzw. Eigengefährdung vielfach als Begründung für Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum angeführt wird.

Die Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum bei (akuter) Suizidalität ist problematisch, da sie regelmäßig mit weitreichender Isolation, Reizarmut sowie dem Entzug persönlicher Gegenstände einhergeht. Sie ist somit grundsätzlich nicht geeignet, suizidalen Krisen entgegenzuwirken. Stattdessen sind suizidgefährdeten Gefangenen unverzüglich adäquate Behandlungsmaßnahmen zukommen zu lassen. Anstelle der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum sind mildere Unterbringungsformen vorzusehen, wie besondere Schutzräume oder Hafträume, die speziell für die Suizidprävention ausgestattet sind.

In diesem Zusammenhang verweist die Nationale Stelle regelmäßig auf das Konzeptpapier zum Suizidpräventionsraum der JVA mit JVK Leipzig (**Sachsen**). Ziel des Raumkonzepts ist „die Schaffung eines positiven Klimas zur Behandlung von Suizidalität sowie der Ermögli-

[116] 23 Tage in der JVA Straubing, 22 Tage in der JVA Oldenburg, 19 Tage im JVK Wittlich.
[117] § 89 Abs. 1 StVollzG; Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 2021, 5. Auflage, § 89 StVollzG, Rn. 1.
[118] Siehe Kubink/Henningsmeier, FS 2020/4, S. 268: „Die Unterbringung im bgH steigert psychische Gefahren der ohnehin vorbelasteten Inhaftierten. Durch die totale Isolation werden emotionale Probleme, Stress, Hilflosigkeit und Einsamkeit verstärkt. Suizidale Gedanken erfahren dort ihre Bestätigung und Verstärkung".
[119] Vgl. Abschlussbericht der Bayerischen bgH-Kommission, S. 68.
[120] In Rheinland-Pfalz ist dies für den Justizvollzug durch einen Erlass verbindlich geregelt.

chung einer angstfreien Äußerung von suizidalen Zuständen. Durch die bauliche Gestaltung dieses Raums sollen optimale Kontrollmöglichkeiten durch die Bediensteten und gleichzeitig eine entspannte Unterbringungsmöglichkeit für den akut suizidgefährdeten Gefangenen sichergestellt werden." Die **Berliner** Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz berichtete, dass ein entsprechender Suizidpräventionsraum in der JVA Moabit eingerichtet wurde. Eine Ausweitung auf sämtliche Justizvollzugsanstalten des Landes Berlin ist auch gesetzlich vorgesehen. In der JVA Weiterstadt (**Hessen**) existieren bereits sogenannte Deeskalationsräume, die in ihrem Konzept den Suizidpräventionsräumen sehr ähnlich sind.[121]

Die Nationale Stelle spricht sich nachdrücklich dafür aus, Suizidpräventionsräume in den Justizvollzugsanstalten aller Bundesländer einzurichten.[122]

1.5 – Ausblick

Im Jahr 2026 soll das Schwerpunktthema der psychiatrischen Versorgung im Justizvollzug vertieft aufgegriffen werden. Ziel ist es, bestehende Versorgungslücken systematisch zu identifizieren und darauf aufbauend weitere Empfehlungen zur Verbesserung der psychiatrischen Betreuung im Justizvollzug zu entwickeln. Hierfür ist vorgesehen, sämtliche seit ihrer Gründung von der Nationalen Stelle bislang noch nicht besuchten Anstalten aufzusuchen, um ein umfassenderes und zugleich besser vergleichbares Gesamtbild der psychiatrischen Versorgung im deutschen Justizvollzug zu gewinnen.

2 – Feststellungen und Empfehlungen zu besonderen Sicherungsmaßnahmen

Im Folgenden wird näher auf die Empfehlungen zu besonderen Sicherungsmaßnahmen im Bereich des Justizvollzugs eingegangen. Der Fokus liegt dabei auf den Empfehlungen, die auf den im Jahr 2025 gewonnenen Erkenntnissen aus Besuchen von Justizvollzugs- und Jugendanstalten sowie Justizvollzugskrankenhäusern beruhen.

2.1 – Absonderung

Als Absonderung wird die vollständige Isolierung von allen Mitgefangenen verstanden.[123] Wird eine solche Maßnahme über mehr als 24 Stunden vollzogen, handelt es sich um eine unausgesetzte Absonderung (Einzelhaft),[124] die nur dann durchgeführt werden darf, wenn sie unerlässlich ist, d.h. wenn sie nicht durch andere mildere Mittel ersetzt werden kann, zu welchen eine angemessene psychiatrische Versorgung zählen sollte.[125]

Eine unausgesetzte Absonderung übersteigt in ihrer Eingriffsintensität die als Strafe verhängte Freiheitsentziehung erheblich und geht mit einer außerordentlichen Belastung für die betroffenen Gefangenen einher.[126] In der Regel haben diese lediglich die Möglichkeit, täglich einen einstündigen Hofgang zu absolvieren, während sie die restlichen 23 Stunden in ihren Haft- bzw. in Absonderungsräumen verbringen müssen. Der CPT betont, dass eine solche Vollzugsform schädliche Auswirkungen auf die psychische und somatische Gesundheit der betroffenen Personen haben und unter bestimmten Umständen eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung darstellen kann.[127]

[121] Laut den Angaben des HMdJ verfügt die JVA Weiterstadt seit Februar 2025 über einen Deeskalationsraum, der der Stabilisierung von Gefangenen bei emotionalen Überreaktionen, Konflikten oder akuten psychischen Krisen dient. Ein weiterer besonders gesicherter Haftraum würde derzeit zu diesem Zweck umgestaltet, um die Kapazitäten zu erweitern. Eine Unterbringung sei jedoch nicht für alle suizidgefährdeten Gefangenen geeignet, da jeder Fall eine individuelle Gefährdungsprüfung erfordern würde.

[122] In diesem Sinne, vgl. Abschlussbericht der Bayerischen bgH-Kommission, S. 13.

[123] Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 2021, 5. Auflage, § 88 StVollzG.

[124] § 89 Abs. 1 StVollzG; Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 2021, 5. Auflage, § 89 StVollzG, Rn. 1.

[125] Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 2021, 5. Auflage, § 89 StVollzG, Rn. 2.

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

[127] CPT/Inf (2022) 18, Rn. 53.

Nach Ansicht des Kammergerichts Berlin können Einschlusszeiten von 23 Stunden täglich einen Verstoß gegen die Menschenwürde darstellen.[128]

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass Absonderungsmaßnahmen ausschließlich auf Grundlage einer individuellen Risikobewertung erfolgen und stets auf die kürzest mögliche Dauer begrenzt bleiben. Es sind gezielte Maßnahmen zu ergreifen, die zur Reduzierung der Zeitdauer dienen und so den negativen Auswirkungen auf die psychische und physische Gesundheit der Betroffenen entgegenwirken.

Bei Absonderungen, die eine Dauer von mehr als 15 aufeinanderfolgenden Tagen überschreiten (Langzeit-Einzelhaft),[129] ist eine engmaschige Überprüfung der Fortdauer vorzusehen; in diesen Fällen ist jedenfalls die Zustimmung der zuständigen Aufsichtsbehörde einzuholen.

Für sämtliche Formen der Absonderung soll ein gesetzlicher Richtervorbehalt vorgesehen werden,[130] um eine vorbeugende Kontrolle dieser Maßnahmen durch eine unabhängige und neutrale Instanz zu gewährleisten.

In den Justizvollzugsanstalten Ravensburg und Schwäbisch-Gmünd (**Baden-Württemberg**), Landshut und Bernau (**Bayern**), Fuhlsbüttel (**Hamburg**), Weiterstadt (**Hessen**), Hannover (**Niedersachsen**) , Koblenz und Trier (**Rheinland-Pfalz**), Ottweiler (**Saarland**), Lübeck (**Schleswig-Holstein**), Tonna (**Thüringen**) sowie den Jugendanstalten **Berlin** und Regis-Breitingen (**Sachsen**) wurden Gefangene – überwiegend Personen mit psychischen Auffälligkeiten und/oder diagnostizierten Störungen – über Wochen, teils sogar über Monate hinweg abgesondert.

Besonders kritisch wurden die Gegebenheiten in den Justizvollzugsanstalten Straubing (**Bayern**) sowie Oldenburg und Sehnde (**Niedersachsen**) bewertet. Im Rahmen der dort durchgeführten Besuche wurden Absonderungsmaßnahmen festgestellt, deren Dauer jeweils zwei Jahre überschritt. Die Zeiträume gingen damit deutlich über das Maß hinaus, das im Kontext kurzfristiger Sicherungsmaßnahmen als vertretbar angesehen werden kann.

Dies ist umso bedenklicher, als derartige Absonderungen zu einer nachhaltigen sozialen Deprivation führen können. Sie können die Fähigkeit der Betroffenen zur sozialen Interaktion, zur Selbstregulation sowie zur späteren Reintegration in erheblichem Maße beeinträchtigen.[131] Eine längere Isolation steigert zudem das Risiko schwerwiegender, potenziell irreversibler psychischer Beeinträchtigungen; sie kann bestehende Erkrankungen verschärfen und den therapeutischen Behandlungsverlauf erheblich erschweren.[132]

Derart lange Absonderungen, ohne dass verstärkte Anstrengungen zu ihrer Vermeidung unternommen werden, sind aus menschenrechtlicher Sicht nicht vertretbar. Um die negativen Auswirkungen auf die psychische und physische Gesundheit der Betroffenen zu mildern, ist den abgesonderten Gefangenen ausreichend Gelegenheit zu sozialem Kontakt und zu sinnvoller Betätigung zu gewähren. Zudem ist eine regelmäßige psychiatrische oder psychologische Betreuung sicherzustellen, die in einem angemessenen und vertraulichen Rahmen stattfindet.

2.2 – Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum

Bei der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum handelt es sich um eine eingriffsintensivere Form der Absonderung. Der isolierende Charakter dieser Maßnahme wird durch die spärliche Ausstattung der Räume sowie häufig durch die zusätzlich angeordnete Kameraüberwachung und ggf. den Entzug der Bewegung im Freien verschärft.

---

[128] Berliner Kammergericht, Urteil vom 17.02.2015, Az.: 9 U 129/13, Rn. 38.

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

[130] Vgl. analog § 32 Abs. 3 StrUG NRW und Art.25 Abs. 8 BayMRVG.

[131] Vgl. Haney, 2020, The Science of solitary: Expanding the harmfulness narrative, S. 253 f.

[132] Vgl. Ebenda, S. 253: Dem Autor zufolge können Gefangene ohne vorherige psychische Probleme diese während der Einzelhaft entwickeln; bestehende, unerkannte psychische Störungen können unter dem extremen Stress der Isolation verschärft werden. Unabhängig von der Ursache der Maßnahme sind diese Gefangenen besonders anfällig für die schädlichen Effekte der Einzelhaft. Siehe auch Groß/Endres in Endres/Suhling, Behandlung im Strafvollzug, 2023, S. 407.

Im Jahr 2025 waren in mehreren Bundesländern maßgebliche Entwicklungen im Bereich der besonders gesicherten Hafträume zu verzeichnen. Hervorzuheben ist u.a. die Einsetzung der unabhängigen und interdisziplinär besetzten **Bayerischen** bgH-Kommission durch das Bayerische Staatsministerium der Justiz. Anlass hierfür waren die in der JVA Augsburg-Gablingen festgestellten gravierenden Missstände. Die Kommission erarbeitete konkrete Reformvorschläge für die Ausgestaltung der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum, die sich weitestgehend mit den Forderungen der Nationalen Stelle decken. Diese betreffen insbesondere eine verbesserte und standardisierte Ausstattung, bauliche Anpassungen zur Gewährleistung menschenwürdiger Standards sowie die Einführung eines Richtervorbehalts für längerfristige Unterbringungen. Am 16. Mai 2025 nutzten die Bayerische bgH-Kommission und die Nationale Stelle die Gelegenheit zu einem sachkundigen Austauschgespräch.

Darüber hinaus legte die **Berliner** Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz verbindliche Standards für die Ausstattung besonders gesicherter Hafträume fest. Diese sehen u.a. Sitzgelegenheiten, geeignete Kopfunterlagen sowie Uhren mit Datumsanzeige vor. Auch das **Hessische** Ministerium der Justiz und für den Rechtsstaat erließ landesweit verbindliche Vorgaben für sämtliche Justizvollzugsanstalten. Die entsprechenden Erlasse regeln insbesondere die Ausstattung besonders gesicherter Hafträume mit Faltmatratzen oder Sitzwürfeln sowie mit Uhren.

Diese verbindlichen Maßstäbe gaben im Jahr 2025 maßgebliche Impulse für die weitergehende Präzisierung einer sachgerechten Unterbringung.

Die Nationale Stelle setzt sich kontinuierlich mit der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum auseinander. Dabei entwickelt sie fortlaufend Empfehlungen und Standards zur Ausgestaltung der Unterbringung sowie der räumlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen. Vor dem Hintergrund der aktuellen fachlichen, rechtlichen und praktischen Entwicklungen hat sie im Jahr 2025 eine neue umfassende Überprüfung vorgenommen. Die bestehenden Standards und Empfehlungen wurden dabei gezielt fortentwickelt und präzisiert.[133]

[133] Kapitel VIII des vorliegenden Berichts.

Die in der JVA Augsburg-Gablingen bekannt gewordenen Missstände haben mit besonderer Deutlichkeit aufgezeigt, wie gravierend die Auswirkungen dieser Form der Absonderung auf die Betroffenen sein können. Zugleich wurde erkennbar, wie sensibel und verantwortungsvoll die konkreten Rahmenbedingungen ausgestaltet werden müssen, um Beeinträchtigungen der körperlichen und psychischen Unversehrtheit wirksam zu verhindern.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen kommt es daher in besonderem Maße darauf an, dass die Empfehlungen der Nationalen Stelle in der weiteren Befassung der Justizministerien und Senatsverwaltungen konsequent berücksichtigt werden. Nur so kann die Menschenwürde verlässlich gewährleistet und der präventiven Vermeidung von Misshandlungen nachhaltig und wirksam Rechnung getragen werden.

Im Folgenden werden die zentralen Empfehlungen der Nationalen Stelle zum besonders gesicherten Haftraum dargestellt.

2.2.1 – Dauer

Erstreckt sich eine Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum über einen längeren Zeitraum, bestehen erhebliche Zweifel an ihrer Verhältnismäßigkeit.[134] Die Anordnung dieser Maßnahme wird regelmäßig mit einem „akuten Zustand“[135] der betroffenen Person und der damit verbundenen Gefahr von Selbstverletzungen, Suizid oder Gewalttätigkeiten begründet.

Eine über Tage oder gar Wochen andauernde Unterbringung steht mit dem ursprünglichen Sicherungszweck nicht mehr in Einklang. Hält ein Zustand der Eigen- und/oder Fremdgefährdung über einen längeren Zeitraum an, indiziert dies vielmehr das Vorliegen erheblicher psychischer Auffälligkeiten.

Diese sind nicht durch fortgesetzte Isolierung zu beheben, sondern bedürfen einer qualifizierten therapeutischen Behandlung.

In derartigen Konstellationen ist der psychiatrische Dienst unverzüglich hinzuzuziehen. Darüber hinaus ist eine fachgerechte psychiatrische

[134] Diese Ansicht wird u.a. von der Bayerischen bgH-Kommission geteilt (Abschlussbericht, S. 62).

[135] Feest/Lesting/Lindemann, Strafvollzugsgesetze Kommentar, 8. Auflage, 2021, II § 78 42, S. 688.

oder psychologische Behandlung außerhalb des besonders gesicherten Haftraums zu prüfen und zeitnah einzuleiten, um dem bestehenden therapeutischen Bedarf angemessen und wirksam Rechnung zu tragen.

Eine Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum ist auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß zu beschränken; zugleich sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die einer Fortdauer der Unterbringung entgegenwirken. Während der gesamten Dauer ist allen betroffenen Personen täglich mindestens eine Stunde Bewegung im Freien zu gewähren. Darüber hinaus ist eine adäquate und engmaschige ärztliche Betreuung sicherzustellen. Dies schließt eine individuelle, dem psychischen Bedürfnis der betroffenen Person angepasste (psychiatrische) Versorgung und Betreuung mit ein.

In den Justizvollzugsanstalten Luckau-Duben (**Brandenburg**), Ravensburg (**Baden-Württemberg**), Landshut und Straubing (**Bayern**), Frankfurt und Weiterstadt (**Hessen**), Hannover, Oldenburg und Sehnde (**Niedersachsen**), Trier (**Rheinland-Pfalz**), Kiel und Lübeck (**Schleswig-Holstein**) und dem JVK Wittlich (**Rheinland-Pfalz**) wurden Gefangene über eine Woche oder länger bis zu 24 Stunden täglich im besonders gesicherten Haftraum untergebracht, mehrheitlich unter Entzug der täglichen Freistunde.

Die längsten Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum wurden in den Justizvollzugsanstalten Bernau (**Bayern**) mit 31 Tagen und Tonna (**Thüringen**) mit 39 Tagen festgestellt. Solche extrem langen Unterbringungen überschreiten bei weitem den ursprünglichen Sicherungszweck, gefährden die körperliche und psychische Unversehrtheit der Gefangenen und stellen somit eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG sowie des Rechts auf körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 GG dar. Erschwerend kommt hinzu, dass bereits im Jahr 2022 im Rahmen des Besuchs der JVA Bernau eine Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum von 92 Tagen festgestellt und scharf kritisiert wurde.[136] Dass im Jahr 2025 erneut eine überdurchschnittlich langanhaltende Maßnahme festgestellt wurde, lässt erhebliche Zweifel daran aufkommen, dass Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum in der JVA Bernau tatsächlich auf das notwendige unabweisbare Mindestmaß beschränkt werden und die körperliche sowie psychische Unversehrtheit der betroffenen Gefangenen angemessen gewahrt bleibt.

Viele der von langen Unterbringungen betroffenen Gefangenen wiesen psychische Auffälligkeiten und/oder Erkrankungen auf. Die fehlenden psychiatrischen Versorgungskapazitäten der Justizvollzugsanstalten führten dazu, dass kurzfristige Verlegungen in stationäre psychiatrische Einrichtungen häufig nicht möglich waren und die Betroffenen im besonders gesicherten Haftraum verbleiben mussten.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen und Feststellungen erscheint die Einführung einer unabhängigen Kontrolle der Fortdauer der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum – etwa in Form eines Richtervorbehalts[137] – als dringend angezeigt, um die Unterbringung wirksam und konsequent auf das unabweisbare Mindestmaß zu begrenzen.[138]

Da zahlreiche Betroffene bereits bei Beginn der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum psychische Auffälligkeiten oder manifeste Erkrankungen zeigen, kommt einer regelmäßigen Kontrolle durch eine unabhängige und neutrale Instanz besondere Bedeutung zu. Sie eröffnet die Möglichkeit, alternative therapeutische und zugleich weniger eingriffsintensive Maßnahmen – etwa die Verlegung in eine psychiatrische Einrichtung oder in einen speziell ausgestatteten Suizidpräventionsraum – frühzeitig in den Blick zu nehmen und zeitnah umzusetzen. Auf diese Weise lässt sich der körperliche wie auch der psychische Zustand der Gefangenen wirksamer schützen und stabilisieren.

Bei der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum soll eine Zustimmungspflicht der Aufsichtsbehörde schnellstmöglich greifen. Auch bei erteilter Zustimmung soll die Maßnahme spä-

[136] Bericht über den 2. Besuch der JVA Bernau am 01.12.2022.

[137] BVerfG, Urteil vom 20.02.2001, Az.: 2 BvR 1444/00, Rn.: 33: „Der Richtervorbehalt zielt auf eine vorbeugende Kontrolle der Maßnahme durch eine unabhängige und neutrale Instanz ab (...). Das Grundgesetz geht davon aus, dass Richter aufgrund ihrer persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit und ihrer strikten Unterwerfung unter das Gesetz (Art. 97 GG) die Rechte der Betroffenen im Einzelfall am besten und sichersten wahren können".

[138] Diese Ansicht wird von der Bayerischen bgH-Kommission geteilt (Abschlussbericht, S. 73).

testens nach 48 Stunden Unterbringungsdauer einer richterlichen Entscheidung bedürfen.

2.2.2 – Dokumentation

Wird eine Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum angeordnet, sind die hierfür maßgeblichen Gründe vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren sowie inhaltlich auszuformulieren; eine lediglich schematische oder formularmäßige Begründung ist unzureichend. Insbesondere ist darzulegen, welche milderen Mittel zuvor geprüft wurden und aus welchen konkreten Gründen diese nicht geeignet oder nicht ausreichend waren.

Erfolgt die Unterbringung aufgrund einer angenommenen Suizidgefahr, ist ausdrücklich zu begründen, weshalb diese Maßnahme im Vergleich zu anderen in Betracht kommenden Optionen besser geeignet ist, der Suizidgefahr entgegenzuwirken.

Erfolgt ein kurzfristiger Entzug von Bestandteilen der Grundausstattung des besonders gesicherten Haftraums, ist dies lückenlos zu dokumentieren, umfassend und nachvollziehbar schriftlich zu begründen[139] sowie der zuständigen Aufsichtsbehörde zu melden.

Findet eine Beschränkung der Bewegung im Freien der im besonders gesicherten Haftraum untergebrachten Person statt,[140] ist dies ausschließlich in zwingend erforderlichem Umfang zulässig und bedarf einer lückenlosen, nachvollziehbaren Dokumentation.

Gefangenen im besonders gesicherten Haftraum ist unverzüglich die Möglichkeit einzuräumen, die Benachrichtigung ihres Rechtsbeistands zu beantragen. Sie sind ohne Verzögerung über ihr Antragsrecht sowie die Möglichkeit der Benachrichtigung in geeigneter Weise zu belehren. Die Benachrichtigung ist umgehend nach Antragstellung durchzuführen, damit der Rechtsbeistand die rechtliche Betreuung während der Maßnahme sicherstellen kann. Zeitpunkt und Form des Antrags sowie die erfolgte Belehrung sind zu dokumentieren, um Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit sicherzustellen.

Zwar existiert in **Nordrhein-Westfalen** ein landesweit einheitlicher Vordruck für die Anordnung der Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände (Bezeichnung VG105), doch entspricht dieser nicht den aus Sicht der Nationalen Stelle unverzichtbaren Mindeststandards hinsichtlich der Dokumentationspflicht.

Es fehlen Felder zur Beschreibung der vorgesehenen Grundausstattung des besonders gesicherten Haftraums sowie zur Dokumentation einer etwaigen Nichtaushändigung oder des Entzugs einzelner Grundausstattungsgegenstände einschließlich schriftlicher Begründung. Zudem fehlt eine Rubrik, um festzuhalten, ob die betroffene Person ihre tägliche Stunde im Freien erhält, sowie – im Fall einer Beschränkung oder gar eines Entzugs – ein Feld für die schriftliche Begründung dieser Maßnahme.

In seiner Stellungnahme vom 18. Oktober 2025 führte das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** aus, dass eine landesweit einheitlich festgelegte Grundausstattung nicht bestehe; vielmehr werde im Einzelfall abhängig vom Anordnungsgrund entschieden, mit welchen Gegenständen der Haftraum ausgestattet werde. Eine Festlegung der Grundausstattung im Vordruck sei daher auch aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht vorgesehen. Änderungen der Ausstattung im Verlauf der Unterbringung würden dokumentiert.

Diese Auffassung überzeugt aus Sicht der Nationalen Stelle nicht und wirft vielmehr materielle Fragen hinsichtlich der menschenwürdigen Unterbringung der Betroffenen auf. Unabhängig davon, ob eine landesweit einheitliche Grundausstattung materiell festgelegt ist, gebieten die Anforderungen an eine effektive Kontrolle freiheitsentziehender Maßnahmen eine vollständige und transparente Dokumentation der tatsächlichen Ausgestaltung der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum. Gerade bei einer einzelfallbezogenen Ausstattung ist es erforderlich, die konkret gewährten und entzogenen Aus-

---

[139] Der Entzug von Kopfunterlagen, Decken und Matratzen sowie der Freistunde über eine nicht nur kurzfristige Dauer ist in hohem Maße problematisch und stellt eine unverhältnismäßig restriktive Maßnahme dar. Zweifel bestehen, ob diese Eingriffe geeignet sind, um einer (akuten) Selbstgefährdung wirksam entgegenzuwirken. Stattdessen sollten dringend alternative Ansätze geprüft werden, etwa die Ausweitung therapeutischer Maßnahmen und eine deutlich intensivere Betreuung der betroffenen Gefangenen.

[140] Vgl. Abschlussbericht der Bayerischen bgH-Kommission, S. 81: „Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Aufenthalt im Freien grundsätzlich als gemeinschaftlicher Aufenthalt der Gefangenen im Freien anzusehen ist, so dass eine Beschränkung der Freistunde bereits bei einer Einzelfreistunde vorliegt.

stattungsgegenstände sowie deren Änderungen ausdrücklich zu erfassen. Gleiches gilt für die Dokumentation von Einschränkungen der täglichen Bewegung im Freien.[141] Der Verweis auf Übersichtlichkeit vermag daher das Fehlen entsprechender Dokumentationsrubriken im Vordruck nicht zu rechtfertigen.

Es ist erforderlich, dass die Dauer und Gründe der durchgeführten besonderen Sicherungsmaßnahmen systematisch statistisch erfasst und regelmäßig ausgewertet werden, um Transparenz, Verhältnismäßigkeit und wirksame Kontrolle zu gewährleisten.

Im Zusammenhang mit dem Besuch der JVA Tonna (**Thüringen**) erbat die Nationale Stelle eine statistische Erfassung der Absonderungsmaßnahmen, Fixierungen sowie Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum.

Die Anstalt teilte hierzu mit, dass eine konkrete statistische Auswertung, differenziert nach Anzahl der Maßnahmen, deren Dauer sowie den jeweiligen Anordnungsgründen, technisch derzeit nicht möglich sei. Unter Hinweis auf den damit verbundenen Verwaltungsaufwand sei daher von einer detaillierten Darlegung abgesehen worden.

Die Nationale Stelle wies die Anstaltsmitarbeitenden darauf hin, dass die entsprechenden Daten dennoch benötigt würden. In der Folge wurden ihr zunächst lediglich sehr allgemeine und wenig konkrete Angaben übermittelt, die im Wesentlichen auf einem Gedächtnisprotokoll beruhten. Erst auf erneute Nachfrage und unter Hinweis auf die unzureichende Präzision der zuvor übermittelten Informationen, wurden schließlich ausgewählte Daten zu den jeweiligen Maßnahmendauern nachgereicht. Dabei trat insbesondere zutage, dass die tatsächliche Dauer der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum erheblich von den zuvor auf Grundlage des Gedächtnisprotokolls gemachten Angaben abwich.

2.2.3 – Bauliche Gegebenheiten

Sicherer Zugang

Es ist erforderlich, einen sicheren Zugang zu den besonders gesicherten Hafträumen zu schaffen.

Die besonders gesicherten Hafträume im Haus 1.1 der Hauptanstalt der JVA Halle (**Sachsen-Anhalt**) liegen im Kellergeschoss und sind nach Angaben der Bediensteten ausschließlich über mehrere Treppen zugänglich. Laut Mitteilung der Bediensteten werden Gefangene häufig gefesselt dorthin getragen.

Das Verbringen stark erregter, oftmals gefesselter Personen über mehrere Treppenstufen birgt ein erhebliches Verletzungsrisiko.

Die derzeitige Zugangssituation in der JVA Halle erweist sich unter Sicherheitsgesichtspunkten als nicht vertretbar und macht eine zeitnahe bauliche Anpassung erforderlich.

Größe

Für eine menschenwürdige Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum muss der Raum mindestens eine Grundfläche von 6 qm zuzüglich eines Sanitärbereichs aufweisen.

Trotz der ausdrücklichen Aufforderung der Nationalen Stelle im Jahr 2022,[142] die Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum 1 im Haus 1 der Strafhaft der JVA Werl (**Nordrhein-Westfalen**) umgehend zu unterlassen, wurde dieser Raum zum Besuchszeitpunkt weiterhin für die Unterbringung von Gefangenen genutzt, zum Teil über mehrere Tage hinweg.[143]

Der kameraüberwachte Raum weist nach wie vor lediglich eine Fläche von 4,7 qm auf, wobei der nicht abgetrennte Sanitärbereich inbegriffen ist. Hinzu kommt, dass dieser Sanitärbereich auf den Überwachungsmonitoren weiterhin unverpixelt dargestellt wird, was einen schwerwiegenden Eingriff in die Intimsphäre der untergebrachten Personen darstellt. Als besonders gravierend erachtet die Nationale Stelle zudem, dass der Raum, der sich im Kellergeschoss befindet, über keinerlei Zugang zu natürlichem Tageslicht verfügt.

Die baulichen Gegebenheiten des besonders gesicherten Haftraums 1 im Haus 1 der JVA Werl führen nicht nur zu einer erniedrigenden Situation für die betroffenen Gefangenen, sondern stellen eine eindeutig menschenunwürdige Form der Unterbringung dar.

[141] Ebenda, S. 81.

[142] Bericht über den Besuch der JVA Werl am 21.07.2022, S. 4 f.

[143] Aus der Dokumentation geht hervor, dass u.a. im Jahr 2024 Gefangene für eine Dauer von bis zu drei Tagen in dem Raum untergebracht wurden.

Erst in seiner Stellungnahme vom 28. Januar 2026 versicherte das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen**, den Leiter der JVA Werl aufgefordert zu haben, den besonders gesicherten Haftraum I im Haus I nicht mehr zu nutzen. Eine erneute Nutzung sei ausschließlich nach Durchführung umfassender baulicher Maßnahmen vertretbar.

Zugang zu Tageslicht

In allen besonders gesicherten Hafträumen ist ein natürlicher, ungefilterter Lichteinfall mit uneingeschränktem Blick nach draußen sicherzustellen.

In den besonders gesicherten Hafträumen der Justizvollzugsanstalten Ravensburg und Schwäbisch-Gmünd (**Baden-Württemberg**), Luckau-Duben (**Brandenburg**), Darmstadt (**Hessen**), Hannover und Vechta (**Niedersachsen**), Trier (**Rheinland-Pfalz**), Ottweiler (**Saarland**), Torgau (**Sachsen**),Tonna (**Thüringen**), der Jugendanstalten Regis-Breitingen (**Sachsen**) und Ottweiler (**Saarland**) sowie der JVA mit JVK Leipzig (**Sachsen**) waren die Fenster entweder mit einer undurchsichtigen Folie beklebt, mit engmaschigen Gittern versehen oder aus undurchsichtigen Glasbausteinen gefertigt, wodurch der Lichteinfall erheblich eingeschränkt und der Blick nach draußen verwehrt wurde.

\+ Demgegenüber sind die besonders gesicherten Hafträume der JVA Münster (**Nordrhein-Westfalen**) und der JA Hameln (**Niedersachsen**) mit Klarglasfenstern ausgestattet, die einen ungehinderten Blick ins Freie bzw. ins Grüne erlauben.

In seinen Stellungnahmen vom 7. und 23. Januar 2026 führte das **Sächsische** Staatsministerium der Justiz aus, dass die Ausgestaltung mit lichtdurchlässigen, sichthemmenden Fenstern für den kurzzeitigen Aufenthalt im besonders gesicherten Haftraum auf einer Baurichtlinie beruhe. Diese Begründung überzeugt jedoch nicht: Selbst bei nur kurzzeitigem Aufenthalt ist der Blick nach draußen für das psychische Wohlbefinden und die Orientierung am Tagesrhythmus unerlässlich. Die Richtlinie sollte daher entsprechend angepasst werden.

Fensterlose besonders gesicherte Hafträume sind zur Unterbringung von Gefangenen nicht geeignet.

Fehlende Tageslichtversorgung und der vollständige Blickentzug können zu erheblicher psychischer Belastung führen und die Würde der Betroffenen nachhaltig beeinträchtigen.[144]

Einige besonders gesicherte Hafträume der Justizvollzugsanstalten Sehnde (**Niedersachsen**), Lübeck (**Schleswig-Holstein**) und Werl (**Nordrhein-Westfalen**) verfügten über keinerlei Fenster. Dennoch wurden dort Gefangene über mehrere Tage hinweg untergebracht.

Lichtschalter

Im besonders gesicherten Haftraum sind technische Vorrichtungen bereitzustellen, die den untergebrachten Personen eine eigenständige Bedienung des Lichts ermöglichen.

Im Besuchsjahr 2025 wurde in den besonders gesicherten Hafträumen überwiegend festgestellt, dass die dort untergebrachten Personen das Licht nicht eigenständig von innen steuern können.

Da die in den besonders gesicherten Hafträumen untergebrachten Personen in der Regel mindestens 23 Stunden am Tag eingeschlossen sind, ist es von besonderer Bedeutung, dass sie das Licht selbstständig bedienen können. Dies dient nicht nur der Orientierung und Sicherheit, sondern auch der Vermeidung von Angst, Ohnmachtsgefühlen und Desorientierung und trägt zu einem Mindestmaß an Selbstbestimmung unter den Bedingungen weitgehender Isolation bei.

\+ Entsprechende Vorrichtungen sind bereits in den besonders gesicherten Hafträumen der JVA Bernau (**Bayern**) und der JA **Berlin** vorhanden.[145]

Hygiene

Materialien, Oberflächen und sanitäre Einrichtungen in besonders gesicherten Hafträumen müssen hygienischen Standards entsprechen.[146]

---

[144] Vgl. hierzu Abschlussbericht der Bayerischen bgH-Kommission, S. 101.

[145] Darüber hinaus teilte das Hessische Ministerium für Justiz und für den Rechtsstaat mit, dass in der JVA Weiterstadt derzeit die Sicherheitstechnik erneuert werde. Im Rahmen der laufenden Baumaßnahme würden die besonders gesicherten Hafträume schrittweise mit einer Lichtschaltung für die Gefangenen ausgestattet, wobei das Personal weiterhin von außen eingreifen könne.

[146] Siehe auch Abschlussbericht der Bayerischen bgH-Kommission, S. 100.

Die besonders gesicherten Hafträume im Haus 1.1 der JVA Halle (**Sachsen-Anhalt**) waren mit Doppelfenstern ausgestattet, deren Zwischenräume zum Zeitpunkt des Besuchs stark verschmutzt und mit Spinnweben bedeckt waren. Teilweise befanden sich darin losgelöste Gummiabdichtungen.

Als problematisch erachtet die Nationale Stelle zudem, dass besonders gesicherte Hafträume regelmäßig mit in den Boden eingelassenen Toilettenöffnungen (sog. Hocktoiletten) ausgestattet sind.

+ Die besonders gesicherten Hafträume der JA **Berlin** waren mit Toiletten in allgemeiner Sitzhöhe ausgestattet.[147]

Hocktoiletten weisen hygienische und gesundheitliche Nachteile auf. Sie erschweren eine gründliche Reinigung und begünstigen die Verbreitung von Verschmutzungen, da sie über keine klar abgegrenzte Funktionsfläche verfügen.[148] Dadurch gelangen beim Gebrauch Spritzer und Verunreinigungen leichter auf den umgebenden Boden, der im besonders gesicherten Haftraum zugleich Aufenthalts-, Bewegungs- und Liegefläche der Matratze ist. Zudem sind sie für ältere, körperlich eingeschränkte, verletzte oder akut erkrankte Personen nur eingeschränkt oder gar nicht nutzbar.

Im besonders gesicherten Haftraum ist eine hygienische Grundausstattung vorzusehen, die den grundlegenden Bedürfnissen der untergebrachten Person gerecht wird.

Zur Wahrung der persönlichen Hygiene der im besonders gesicherten Haftraum untergebrachten Person sind geeignete Hygieneartikel kostenfrei zur Verfügung zu stellen, darunter Mittel zur Zahn- und Körperpflege, Menstruationsartikel (z. B. Binden oder Tampons)[149] sowie Toilettenpapier in angemessenem Umfang. Zudem ist der untergebrachten Person das Duschen in einem angemessenen Rhythmus zu ermöglichen, wobei ein Mindestmaß von zwei Duschgelegenheiten in der Woche zugrunde zu legen ist.[150]

Der Zugang zu den grundlegenden sanitären Funktionen ist möglichst selbständig und unter Wahrung der Intimsphäre zu ermöglichen. Dazu zählen u.a. die Möglichkeiten, eigenständig die Spülung der Toilette zu bedienen und auf fließendes Wasser zuzugreifen – sei es zur Hygiene oder einfach, um bei Bedarf zu trinken – ohne den Umweg über das Personal gehen zu müssen.

Vor diesem Hintergrund teilte das **Sächsische** Staatsministerium der Justiz in seiner Stellungnahme vom 7. Januar 2026 mit, dass die bauliche Lösung eines Wasserspenders Sicherheitsbedenken berge. Insbesondere bestehe bei Zerstörung die Gefahr, dass der besonders gesicherte Haftraum unter Wasser gesetzt werde.

Diese Bedenken sind aus Sicht der Nationalen Stelle jedoch nicht überzeugend. Der selbständige Zugang zu Trinkwasser und sanitären Funktionen gehört zum unantastbaren Kernbereich der Menschenwürde und darf auch im besonders gesicherten Haftraum nicht allein aufgrund abstrakter Gefahrenannahmen eingeschränkt werden. Zudem belegt die Praxis zahlreicher Justizvollzugsanstalten in anderen Bundesländern, dass manipulationssichere Wasserspender ohne sicherheitsrelevante Probleme eingesetzt werden können.

+ So waren die besonders gesicherten Hafträume der Justizvollzugsanstalten Kiel (**Schleswig-Holstein**), Hannover und Oldenburg (**Niedersachsen**), Münster und Siegburg (**Nordrhein-Westfalen**) wie auch die der Jugendanstalten **Berlin** und Hameln (**Niedersachsen**) mit manipulationssicheren Wasserspendern ausgestattet, die von den Untergebrachten per Knopfdruck bedient werden können.

[147] Diese waren zum Teil auch in den besonders gesicherten Hafträumen der JVA Straubing (Bayern) vorhanden. Es wird zudem auf die Kriseninterventionsräume im Maßregelvollzug verwiesen, welche funktional dem entsprechen, was im Justizvollzug besonders gesicherte Hafträume darstellen, und mehrheitlich über Toiletten in normaler Sitzhöhe verfügen.

[148] Gerade in besonders gesicherten Hafträumen, in denen die Toilette in den Boden eingelassen ist, kann dies die Ansammlung von Schmutz, Keimen und unhygienischen Ablagerungen begünstigen. Die Bodennähe erschwert zudem eine gründliche Reinigung, da schwer zugängliche Kanten und Ecken entstehen.

[149] Regel Nr. 5 der Bangkok-Regeln (Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Maßnahmen für weibliche Straffällige vom 21.12.2010).

[150] Siehe auch Abschlussbericht der Bayerischen bgH-Kommission, S. 108 f.

2.2.4 – Grundausstattung und Bekleidung

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

Zur Sicherung grundlegender menschenrechtlicher Standards muss die Grundausstattung eines besonders gesicherten Haftraums zentrale Anforderungen erfüllen. Hierzu gehört eine Ausstattung mit einer Matratze, einer Kopfunterlage, einer Decke sowie einer Sitzgelegenheit in normaler Sitzhöhe und einer Uhr mit Datumsanzeige; ferner soll den Betroffenen grundsätzlich die übliche Anstaltskleidung bereitgestellt werden.

Der Entzug grundlegender Ausstattungsgegenstände ist auf begründete Einzelfälle zu beschränken; die Maßnahme sowie ihre Notwendigkeit sind lückenlos und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Kopfunterlage, Decke und Matratze

Die besonders gesicherten Hafträume sind mit einer Matratze, einer Decke und einer Kopfunterlage auszustatten.

In den besonders gesicherten Hafträumen der Justizvollzugsanstalten Luckau-Duben (**Brandenburg**), Bernau, Landshut und Straubing (**Bayern**), Hannover (**Niedersachsen**), Koblenz, Trier und Wittlich (**Rheinland-Pfalz**), Ottweiler (**Saarland**), Lübeck (**Schleswig-Holstein**), der Jugendanstalten Hameln (**Niedersachsen**) und Ottweiler (**Saarland**) sowie dem JVK Leipzig (**Sachsen**) wurden für die Betroffenen Matratzen, Decken und Kopfunterlagen bereitgestellt.

Demgegenüber waren Kopfunterlagen in den besuchten Justizvollzugsanstalten in **Baden-Württemberg**, **Hamburg**, **Hessen**, **Nordrhein-Westfalen**,[151] **Thüringen**, den niedersächsischen Justizvollzugsanstalten Oldenburg und Sehnde sowie in der JA **Berlin**[152] kein Bestandteil der Grundausstattung im besonders gesicherten Haftraum.

Die Betroffenen in den Justizvollzugsanstalten in **Sachsen** inkl. der JA Regis-Breitingen sowie in der JVA Halle (**Sachsen-Anhalt**) erhielten weder eine Kopfunterlage noch eine Decke.

In seiner Stellungnahme vom 23. Januar 2026 führte das **Sächsische** Staatsministerium der Justiz aus, dass im besonders gesicherten Haftraum bislang auf Decken und Kopfunterlagen verzichtet werde, da von diesen potenzielle Strangulationsgefahren ausgingen. Dennoch würden derzeit geeignete Modelle spezieller Decken und Kissen für diesen Haftraum geprüft.

Die Nationale Stelle begrüßt die Erprobung, sieht jedoch die Begründung für die aktuelle Verfahrensweise – insbesondere vor dem Hintergrund der Praxis anderer Justizvollzugsanstalten – kritisch, da diese sich ausschließlich auf ein vermeintliches Sicherheitsrisiko stützt. Es ist aus ihrer Sicht fraglich, ob der Entzug dieser Gegenstände tatsächlich geeignet ist, eine (akute) Selbstgefährdung signifikant zu verhindern.

Stattdessen sollten bei akuter Suizidalität alternative Ansätze wie verbesserte therapeutische Maßnahmen und eine intensivere Betreuung in Betracht gezogen werden.

Das **Hessische** Ministerium der Justiz und für den Rechtsstaat erklärte in seiner Stellungnahme vom 25. Februar 2026, dass in zwei Justizvollzugsanstalten „bgH-Kissen“ pilotiert worden seien. Die JVA Weiterstadt habe den Einsatz positiv bewertet und bereits weitere Exemplare bestellt. Eine landesweite Einführung werde derzeit geprüft.

Die **Hamburger** Behörde für Justiz und Verbraucherschutz gab in ihrer Stellungnahme vom 13. Oktober 2025 an, dass derzeit unterschiedliche Kopfunterlagen zum Einsatz kämen. Die Einführung eines einheitlichen Standards sowie die Sicherstellung einer ausreichenden Ausstattung seien eingeleitet worden.

[151] In seinen Stellungnahmen vom 18.09.2025 und vom 28.01.2026 teilte das Ministerium der Justiz mit, dass sowohl für die besonders gesicherten Hafträume der JVA Siegburg als auch für die der JVA Werl Kopfunterlagen beschafft worden seien.

[152] Die Berliner Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz teilte in ihrer Stellungnahme vom 07.02.2026 mit, dass in der JA Berlin mittlerweile Kopfunterlagen für die besonders gesicherten Hafträume angeschafft worden seien. Dies entspricht auch den in Berlin nunmehr verbindlichen Standards für die Ausstattung besonders gesicherter Hafträume.

Sitzgelegenheit

Im besonders gesicherten Haftraum ist bei einer nicht nur kurzfristigen Unterbringungsdauer ein Verweilen im Stehen oder am Boden sitzend menschenunwürdig. Gefangenen soll ermöglicht werden, eine normale Sitzposition einzunehmen.

Besuchte Einrichtungen in **Baden-Württemberg** (JVA Ravensburg), **Bayern** (JVAen Bernau, Landshut und Straubing), **Berlin** (JA Berlin), **Brandenburg** (JVA Luckau-Duben), **Hamburg** (JVA Fuhlsbüttel), **Hessen** (JVAen Darmstadt und Weiterstadt), **Niedersachsen** (JVAen Oldenburg und Hannover, JA Hameln), **Nordrhein-Westfalen** (JVAen Münster, Siegburg und Werl[153]), **Rheinland-Pfalz** (JVAen Koblenz und Trier, JVK Wittlich), **Sachsen** (JVA mit JVK Leipzig), **Schleswig-Holstein** (JVA Kiel und Lübeck), **Thüringen** (JVA Tonna) sowie im **Saarland** (JVA und JA Ottweiler) hielten für die Gefangenen in den besonders gesicherten Hafträumen Sitzgelegenheiten in normaler Sitzhöhe vor.

Im Kontrast dazu stehen besuchte Justizvollzugsanstalten in **Sachsen** (JVA Torgau, JA Regis-Breitingen), deren besonders gesicherte Hafträume lediglich mit einer am Boden liegenden Matratze ausgestattet waren. Dies war auch in den besuchten Justizvollzugsanstalten Schwäbisch-Gmünd (**Baden-Württemberg**)[154] und Fulda (**Hessen**)[155] der Fall, jedoch wurde der Nationalen Stelle dort mitgeteilt, dass Sitzgelegenheiten für die besonders gesicherten Hafträume bestellt worden seien.

In seiner Stellungnahme vom 7. Januar 2026 teilte das **Sächsische** Staatsministerium der Justiz mit, dass in der JVA Leipzig zwei verschiedene „Sitzwürfel" getestet würden.

In der JVA Halle (**Sachsen-Anhalt**) wurden auf dem Boden liegende Faltmatratzen eingesetzt, die zu einer Sitzgelegenheit zusammengefaltet werden konnten. Dies stellt grundsätzlich eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Ausstattung dar.[156] Gleichzeitig sinken Betroffene beim Sitzen auf den Matratzen derart tief ein, dass de facto eine Sitzposition auf dem Boden eingenommen wird.

Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, Sitzgelegenheiten bereitzustellen, die eine normale Sitzposition in üblicher Höhe ermöglichen.

Zeitliche Orientierung

Zur zeitlichen Orientierung ist im besonders gesicherten Haftraum sowohl die Uhrzeit als auch das aktuelle Datum für die dort untergebrachten Personen sichtbar anzuzeigen.

In den besuchten Justizvollzugsanstalten Luckau-Duben (**Brandenburg**), Ravensburg und Schwäbisch-Gmünd (**Baden-Württemberg**), Hannover, Oldenburg, Vechta (**Niedersachsen**), Trier (**Rheinland-Pfalz**), Ottweiler (**Saarland**)[157], Kiel (**Schleswig-Holstein**), Tonna (**Thüringen**) sowie in der JA **Berlin**[158] waren die besonders gesicherten Hafträume zum Besuchszeitpunkt weder mit Uhren noch mit einer Anzeige des aktuellen Datums in Sichtweite ausgestattet.

Das vollständige Fehlen von Uhren und Datumsanzeigen im besonders gesicherten Haftraum – häufig in Kombination mit einem geringen Einfall von Tageslicht – nimmt den untergebrachten Personen jede zeitliche Orientierung. Gerade im besonders gesicherten Haftraum, der regelmäßig mit Isolation, Reizarmut und einer hohen psychischen Belastung einhergeht, kann dies zu einem ausgeprägten Gefühl des Zeitverlusts, zu Desorientierung und Kontrollverlust führen.

Die besonders gesicherten Hafträume aller besuchten Justizvollzugsanstalten in **Hamburg**, **Hessen**, **Sachsen** und **Sachsen-Anhalt** sowie in den besuchten Justizvollzugsanstalten Sehnde (**Niedersachsen**), Siegburg und Werl (**Nordrhein-Westfalen**), Leipzig mit JVK (**Sachsen**), Lübeck (**Schleswig-Holstein**) sowie im JVK Wittlich (**Rheinland-Pfalz**) waren mit

[153] Dies gilt auch für die besonders gesicherten Räume in der Sicherungsverwahrung.
[154] Das Ministerium der Justiz und für Migration teilte in seiner Stellungnahme vom 05.05.2025 mit, dass inzwischen ein Modell einer Sitzgelegenheit zur Ausstattung besonders gesicherter Hafträume zugelassen worden sei. Im Rahmen einer gemeinsamen Beschaffung sei dieses für alle JVAen des Landes bestellt worden; die Auslieferung stehe jedoch noch aus.
[155] Das HMdJ teilte in seiner Stellungnahme vom 29.07.2025 mit, dass mittlerweile alle hessischen JVAen ihre besonders gesicherten Hafträume mit Faltmatratzen und/oder Sitzwürfeln ausgestattet hätten.
[156] Vgl. Jahresbericht 2024 der Nationalen Stelle.
[157] JVA und JA.
[158] Die Berliner Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz teilte in ihrer Stellungnahme vom 07.02.2026 mit, dass im besonders gesicherten Haftraum der JVA Moabit ein Pilotprojekt zur Erprobung einer Zeitanzeige durchgeführt werde, um ein geeignetes System zur Unterstützung der zeitlichen Orientierung der Gefangenen zu ermitteln.

Uhren in Sichtweite ausgestattet. Allerdings besaßen viele keine Anzeige des aktuellen Datums.

Die Kenntnis des aktuellen Datums ist ein wesentliches Element zeitlicher Orientierung und kann dazu beitragen die verbundenen psychischen Belastungen während der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund soll sichergestellt werden, dass in den besonders gesicherten Hafträumen neben der Uhrzeit künftig stets auch das aktuelle Datum angezeigt wird.

\+ Besonders gesicherte Hafträume der Justizvollzugsanstalten Bernau und Landshut (**Bayern**) sowie Siegburg (**Nordrhein-Westfalen**) waren mit sogenannten Medienwänden ausgestattet.[159] Diese ermöglichen nicht nur die Anzeige von Uhrzeit und aktuellem Datum, sondern eröffnen den im besonders gesicherten Haftraum untergebrachten Gefangenen auch die Möglichkeit, Spiele zu nutzen oder Radio zu hören.

Die Nutzung solcher Medienwände kann einen stressreduzierenden und deeskalierenden Effekt auf die dort untergebrachten Personen haben. Vor diesem Hintergrund regt die Nationale Stelle regelmäßig an, die Ausstattung besonders gesicherter Hafträume mit Medienwänden bundesweit zu prüfen und deren Installation in **allen Bundesländern** in Erwägung zu ziehen.

Bekleidung[160]

Als Bekleidung im besonders gesicherten Haftraum soll grundsätzlich die reguläre Anstaltskleidung ausgehändigt werden, wie dies bspw. in der JVA Lübeck (**Schleswig-Holstein**) der Fall ist.

Der Entzug der regulären Kleidung ist ausschließlich nach sorgfältiger Prüfung sämtlicher Umstände des Einzelfalles und nur im eng begrenzten Ausnahmefall einer akuten Gefahr der Selbsttötung oder Selbstverletzung zulässig;[161] er ist detailliert zu begründen. In einem solchen Fall ist der betroffenen Person unverzüglich eine geeignete, angemessene und blickdichte Ersatzbekleidung bereitzustellen.

Die Würde des Menschen gebietet, dass auch unter sicherheitsrelevanten Bedingungen ein Mindestmaß an Intimsphäre gewahrt bleibt.

In der JVA Straubing (**Bayern**) wurde im besonders gesicherten Haftraum keine reguläre Anstaltskleidung, sondern spezielle Papierbekleidung vorgehalten, die teilweise durchsichtig war. Dies gilt auch für die Unterbekleidung in den besuchten Justizvollzugsanstalten in **Hessen**.[162]

Besonders kritisch wurde die Bekleidung in den Justizvollzugsanstalten Oldenburg (**Niedersachsen**) und Halle (**Sachsen-Anhalt**) bewertet. Dort erhielten im besonders gesicherten Haftraum untergebrachte Personen lediglich eine durchsichtige Papierunterhose, ohne Oberteil.[163] Die Kleidung war zum Teil derart durchsichtig, dass die Betroffenen faktisch nackt waren.

Die dargestellte Praxis der Bekleidung ist inakzeptabel und verletzt grundlegende menschenrechtliche Standards.

Die Wegnahme jeglicher Kleidungsstücke bei einer Unterbringung mit permanenter Kameraüberwachung stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen und eine Verletzung der Menschenwürde dar.[164]

---

[159] In seiner Stellungnahme vom 29.01.2026 teilte das HMdJ mit, im Nachgang des Besuchs der Nationalen Stelle in einem besonders gesicherten Haftraum der JVA Weiterstadt ebenfalls eine Medienwand installiert zu haben; die Installation weiterer Medienwände befinde sich derzeit in Planung. Zudem wurde bei dem Besuch der JVA Kiel (Schleswig-Holstein) mitgeteilt, dass im November 2025 der Einbau einer Medienwand für den neuen besonders gesicherten Haftraum geplant sei.

[160] Die nachfolgenden Ausführungen berücksichtigen eine Weiterentwicklung der fachlichen und menschenrechtlichen Bewertung der Bekleidung im besonders gesicherten Haftraum. Während zum Zeitpunkt der Besuche im Jahr 2025 maßgeblich darauf abgestellt wurde, dass die ausgehändigte Bekleidung angemessen und undurchsichtig ist, orientiert sich die Nationale Stelle nunmehr u.a. an den im Dezember 2025 veröffentlichten Empfehlungen der Bayerischen bgH-Kommission (S. 106 f.). Danach ist die übliche Anstaltskleidung grundsätzlich beizubehalten; ihr Entzug kommt nur im eng begrenzten Ausnahmefall der Gefahr der Selbsttötung oder Selbstverletzung in Betracht.

[161] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.03.2015, Az.: 2 BvR 1111/13, Rn. 32.

[162] In seiner Stellungnahme vom 29.01.2026 gab das HMdJ an, dass mittlerweile eine im Intimbereich besonders verstärkte Papierunterhose in der Farbe „medical blue“ in allen hessischen Justizvollzugsanstalten in ausreichender Anzahl zur Verfügung stehe.

[163] In der JVA Halle (Sachsen-Anhalt) erhielten weibliche Gefangene zusätzlich einen ebenso transparenten Poncho.

[164] BVerfG, Beschluss vom 18.03.2015, Az.: 2 BvR 1111/13, Rn. 32; EGMR, Urteil vom 07.07.2011, Hellig ./. Deutschland, Individualbeschwerde Nr. 20999/05, Rn. 56 f.

Aus der im Rahmen des Besuchs der JVA Weiterstadt (**Hessen**) eingesehenen Dokumentation ergab sich, dass einem im besonders gesicherten Haftraum untergebrachten Gefangenen unter Kameraüberwachung für etwa 20 Stunden sämtliche Kleidung – einschließlich der Papierunterhose – entzogen wurde. Der Betroffene war somit für einen erheblichen Zeitraum vollständig unbekleidet. Eine nachvollziehbare Begründung für den Entzug der Papierunterhose ließ sich der Dokumentation nicht entnehmen.

2.2.5 – Kameraüberwachung

Eine Unterbringung mit permanenter Kameraüberwachung stellt einen erheblichen Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen dar;[165] die Beobachtung einer Person während der Benutzung der Toilette stellt zudem einen schweren Eingriff in deren Persönlichkeitsrechte dar.[166]

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

Bei der Kameraüberwachung der besonders gesicherten Hafträume der besuchten Justizvollzugsanstalten, Jugendanstalten sowie Justizvollzugskrankenhäuser in den Bundesländern **Hessen**, **Niedersachsen**, **Rheinland-Pfalz**, **Saarland**, **Sachsen-Anhalt**, **Schleswig-Holstein** und **Thüringen** wurde der Toilettenbereich – entsprechend der landesrechtlichen Vorschriften – verpixelt dargestellt. Eine entsprechende Verpixelung wurde auch in den besonders gesicherten Hafträumen der JVA Straubing (**Bayern**) festgestellt.

Im Justizvollzug des Freistaates **Sachsen**[167] wird auf eine Kameraüberwachung der besonders gesicherten Hafträume verzichtet. Eine vergleichbare Praxis bestand auch in der JVA Schwäbisch Gmünd (**Baden-Württemberg**). Anstelle einer Videoüberwachung erfolgt in den betreffenden Einrichtungen eine persönliche Überwachung, die eine unmittelbare und menschliche Betreuung der Betroffenen sicherstellt.

Demgegenüber standen die im Jahr 2025 besuchten Justizvollzugsanstalten in **Nordrhein-Westfalen**,[168] die Justizvollzugsanstalten Bernau und Landshut (**Bayern**) sowie die JVA Ravensburg (**Baden-Württemberg**), in denen der Toilettenbereich unverpixelt auf den Überwachungsmonitoren sichtbar war.

In **Nordrhein-Westfalen** wird eine Verpixelung des Toilettenbereichs in den besonders gesicherten Hafträumen vom Ministerium der Justiz nach wie vor aus Sicherheitsgründen abgelehnt. Vor dem Hintergrund des bundesweiten Vergleichs – insbesondere unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus den Einrichtungen, in denen die Empfehlungen der Nationalen Stelle umgesetzt wurden – erscheint diese Entscheidung weiterhin nicht nachvollziehbar.

2.3 – Fesselung und Fixierung

2.3.1 – Fesselung

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

Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen Fixiergürtel aus Textil verwendet werden, die arretiert werden können.[169]

In allen im Jahr 2025 besuchten Justizvollzugs- sowie Jugendanstalten und Justizvollzugskrankenhäusern kamen Metallfesseln zum Einsatz. Lediglich die JVA Bernau (**Bayern**) und die JVA mit JVK Leipzig (**Sachsen**) nutzten in bestimmten Situationen, wie bspw. bei Verlegungen innerhalb der Anstalt oder in den besonders gesicherten Haftraum, auch (Klett-)Textilfesseln.

---

[165] BVerfG, Beschluss vom 18.03.2015, Az.: 2 BvR 1111/13, Rn. 32.

[166] Durch eine Beobachtung des Toilettengangs wird das Schamgefühl der Betroffenen in besonderer Weise beeinträchtigt. Vgl. u.a. LG Regensburg, Beschluss vom 20.01.2022, Az.: SR StVK 245/21, juris Rn. 24: „Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist für die Vollzugsbeamten besondere Sensibilität geboten, wenn Maßnahmen durchgeführt werden, während Gefangene die Toilette benutzen. Denn hier wird regelmäßig die durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Intimsphäre beeinträchtigt".

[167] Die Sächsischen Justizvollzugsgesetze schließen eine Videoüberwachung im besonders gesicherten Haftraum nicht aus. Es wird bislang jedoch weitgehend von einer Ausstattung der besonders gesicherten Hafträume mit Kameras abgesehen.

[168] Dies trifft auch auf den besonders gesicherten Raum in der Sicherungsverwahrung der JVA Werl zu.

[169] Es wird z.B. auf die Handfixiergürtel der Firma Segufix verwiesen.

2.3.2 – Fixierung

Dauer

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

In den Justizvollzugsanstalten Schwäbisch Gmünd (**Baden-Württemberg**) und Torgau (**Sachsen**) sowie in der JA Regis-Breitingen (**Sachsen**)[170] werden grundsätzlich keine Fixierungen durchgeführt.

In den Justizvollzugsanstalten Luckau-Duben (**Brandenburg**), Ravensburg (**Baden-Württemberg**), Landshut (**Bayern**), Fulda, Weiterstadt und Darmstadt (**Hessen**), Oldenburg und Sehnde (**Niedersachsen**) und Trier (**Rheinland-Pfalz**) war dies im Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis zu den jeweiligen Besuchszeitpunkten der Fall.

Demgegenüber stehen die Justizvollzugsanstalten Straubing (**Bayern**), Fuhlsbüttel (**Hamburg**), Hannover (**Niedersachsen**) und Tonna (**Thüringen**), sowie die JA Hameln (**Niedersachsen**) und das JVK Wittlich (**Rheinland-Pfalz**), in denen Fixierungen über mehrere Tage hinweg festgestellt wurden.

Der längste Fixierungszeitraum ergab sich bei dem Besuch des JVK Leipzig (**Sachsen**) mit einer Dauer von 14 Tagen.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob Fixierungen, die sich über mehrere Tage oder Wochen erstrecken, verhältnismäßig sein können.

Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen

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

Die ständige Eins-zu-eins-Betreuung bei Fixierungen ist durch therapeutisches oder pflegerisches Personal zu gewährleisten. Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist zudem eine richterliche Entscheidung erforderlich.[171] Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.[172] Außerdem ist diese nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.[173]

Trotz dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben wurde der Nationalen Stelle bei ihren Besuchen im Justizvollzug im Jahr 2025 mehrheitlich mitgeteilt, dass eine ständige Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal nicht gewährleistet werden könne. Stattdessen wird diese Aufgabe vorwiegend von Bediensteten des Allgemeinen Vollzugsdienstes übernommen, die teils über Fortbildungen in diesem Bereich verfügten.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 ist die Anforderung einer Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet, durch die besonderen Gesundheitsgefahren begründet,[174] die während einer Fixierung auftreten können und einer unmittelbaren fachlich fundierten Reaktion bedürfen. Durch den Einsatz von therapeutischem oder pflegerischem Personal kann zudem deeskalierend auf die Person eingewirkt werden, um eine schnelle Beendigung der Maßnahme zu ermöglichen.

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

Wenn die Mindestanforderungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Justizvollzug nicht umsetzbar sind, dürfen Fixierungen dort nicht durchgeführt werden.[175]

Diese Problematik spiegelt sich auch in

[170] Nach § 83 Abs. 3 SächsStVollzG sind Fixierungen nur im JVK Leipzig möglich.
[171] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.
[172] DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen".
[173] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 85.
[174] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 83.
[175] CPT/Inf (2022) 18, Rn. 91: Der CPT empfiehlt, die Anwendung der Fixierung in Justizvollzugsanstalten abzuschaffen.

den Landesrechten der besuchten Bundesländer **Baden-Württemberg**, **Bayern**, **Berlin**, **Brandenburg**, **Hamburg**, **Hessen**, **Niedersachsen**, **Nordrhein-Westfalen**, **Rheinland-Pfalz**, **Sachsen-Anhalt**, **Schleswig-Holstein**, **Thüringen** und dem **Saarland** wider, die nicht im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Mindestanforderung einer Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal stehen.

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

3 – Weitere Feststellungen und Empfehlungen im Justizvollzug und zur Sicherungsverwahrung

Nachfolgend werden weitere ausgewählte Feststellungen und Empfehlungen im Bereich Justizvollzug dargestellt, die im Jahr 2025 – losgelöst von Schwerpunktsetzungen und besonderen Sicherungsmaßnahmen – getroffen wurden. Den Abschluss bilden exemplarische Empfehlungen aus dem Bereich der Sicherungsverwahrung.

3.1 – Arrest

Arrest ist ausschließlich als *ultima ratio* und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen. Er ist so kurz wie möglich zu halten.[176]

Auf die Anordnung von Arrest gegenüber u.a. Jugendlichen sowie Schwangeren ist zu verzichten.[177] Zudem darf die Maßnahme nicht gegen Gefangene mit geistigen oder körperlichen Behinderungen verhängt werden, wenn ihr Zustand dadurch verschlimmert würde.[178]

Bei den Besuchen in den Justizvollzugsanstalten Ravensburg (**Baden-Württemberg**), Bernau und Straubing (**Bayern**), Hannover (**Niedersachsen**), Trier (**Rheinland-Pfalz**), Halle (**Sachsen-Anhalt**) und Lübeck (**Schleswig-Holstein**) sowie in der JA **Berlin** wurden Arrestmaßnahmen festgestellt, die sich über mehrere Wochen erstreckten und mit einer weitgehenden Isolation einhergingen; so waren Gefangene im Rahmen solcher Maßnahmen teilweise bis zu 23 Stunden täglich abgesondert untergebracht.

In der JVA Bernau (**Bayern**) kam erschwerend hinzu, dass dort eine außergewöhnlich hohe Anzahl an Arrestmaßnahmen verzeichnet wurde. So wurden im Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis zum 26. August 2025 insgesamt 594 Arrestmaßnahmen vollzogen. In 43 Fällen überschritt die Dauer dieser Maßnahmen 14 Tage.

Auch der CPT betont, dass eine solche Vollzugsform schädliche Auswirkungen auf die psychische und somatische Gesundheit der betroffenen Personen haben und unter bestimmten Umständen eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung darstellen kann.[179]

3.2 – Belegungssituation

3.2.1 – Überbelegung und Größe der Hafträume

Es sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um der Überbelegung nachhaltig entgegenzuwirken.

Die im Jahr 2025 besuchten Justizvollzugsanstalten Ravensburg (**Baden-Württemberg**)[180] und Koblenz (**Rheinland-Pfalz**)[181] waren zum Besuchszeitpunkt massiv überbelegt. In beiden Anstalten führte die Überbelegung zu menschenunwürdigen Unterbringungsbedingungen.

Für eine menschenwürdige Unterbringung muss ein Einzelhaftraum mindestens eine Grund-

[176] Auch der CPT ist der Auffassung, dass die Höchstdauer des Arrests angesichts der potenziell sehr schädlichen Folgen für die psychische und/oder physische Gesundheit der Betroffenen bei erwachsenen Gefangenen nicht mehr als 14 Tage betragen sollte (CPT/Inf (2022) 18, Rn. 53). Dahingehend ist in Hessen (§ 55 Abs. 2 Nr. 8 HStVollzG), Hamburg (§ 102 Abs. 1 Nr. 8 HmbStVollzG) und Sachsen (§ 90 Abs. 2 Nr. 8 SächsStVollzG) eine maximale Dauer von zwei Wochen vorgeschrieben, während bspw. in Brandenburg (§ 100 Abs. 3 BbgJVollzG) Arrest nicht als Disziplinarmaßnahme vorgesehen ist.

[177] Vgl. Grundsatz 60.6.a der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze vom 01.07.2020.

[178] Vgl. Grundsatz 60.6.b der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze vom 01.07.2020.

[179] CPT/Inf (2022) 18, Rn. 53.

[180] Im geschlossenen Vollzug, dessen Belegungsfähigkeit 415 Haftplätze beträgt, waren zum Besuchszeitpunkt 463 Gefangene untergebracht, was einer Überbelegung von etwa 11,6% entspricht.

[181] Im geschlossenen Vollzug, dessen Belegungsfähigkeit 136 Haftplätze beträgt, waren zum Besuchszeitpunkt 176 Untersuchungsgefangene untergebracht, was einer Überbelegung von etwa 29% entspricht.

fläche von 6 qm[182] zuzüglich eines gesondert ausgewiesenen Sanitärbereichs aufweisen. Ist der Sanitärbereich nicht abgetrennt, ist für ihn zusätzlich eine Fläche von 1 qm vorzusehen, sodass die Gesamtfläche mindestens 7 qm beträgt. Bei Mehrfachbelegung muss eine Fläche von 4 qm für jede weitere Person hinzukommen.

In der JVA Koblenz wurden Hafträume von lediglich 10 qm einschließlich Toilettenbereich doppelt belegt. In der JVA Ravensburg wurden Einzelhafträume mit einer Fläche von nur 8,73 qm als Doppelhafträume genutzt. Die Doppelbelegung eines zu kleinen Haftraums ist inakzeptabel und umgehend zu beheben. Hierbei ist es unerheblich, ob Gefangene der gemeinsamen Unterbringung zugestimmt haben, da das Grundrecht der Menschenwürde kein disponibles Rechtsgut ist, auf das man verzichten könnte.[183]

Eine Unterbringung auf am Boden liegenden Matratzen ist unzulässig. Sie verstößt gegen den Anspruch auf menschenwürdige Haftbedingungen und muss dauerhaft ausgeschlossen werden.

Besonders gravierend ist, dass die Überbelegung in der JVA Ravensburg zeitweise dazu führte, dass Gefangene auf am Boden liegenden Matratzen schlafen mussten. Auch wenn dies zum Besuchszeitpunkt nicht mehr der Fall war, konnte ein erneutes Auftreten nicht ausgeschlossen werden.

3.2.2 – Mehrfachbelegung

Die gesetzlich vorgesehene regelmäßige Unterbringung in Einzelhafträumen ist sicherzustellen. Eine Mehrfachbelegung mit mehr als zwei Gefangenen soll vermieden werden, da sie selbst bei ausreichender Raumgröße belastend wirken und Krisen sowie Konflikte begünstigen kann.[184]

Insbesondere der Mangel an Privatsphäre fördert Aggressionen und führt zu Zwischenfällen. Auch kann dies die Behandlung und Genesung von Gefangenen mit diagnostizierten psychischen Störungen erschweren.

+ Eine vollständige Umsetzung des gesetzlich verankerten Grundsatzes der Einzelunterbringung konnte die Nationale Stelle im Jahr 2025 in der JA **Berlin** und der JVA Fuhlsbüttel (**Hamburg**) feststellen.

Demgegenüber wurden Gemeinschaftsräume in den Justizvollzugsanstalten Schwäbisch-Gmünd und Ravensburg (**Baden-Württemberg**) sowie Münster (**Nordrhein-Westfalen**) mit bis zu vier Gefangenen belegt.

Die Unterbringung von bis zu sechs Gefangenen in einem Haftraum der JVA Bernau (**Bayern**) wurde als besonders kritisch bewertet; erschwerend kam hinzu, dass die dortige Nasszelle in einem baulich schlechten Zustand war. Auch wird in diesem Zusammenhang die in Art. 20 Abs. 3 BayStVollzG vorgesehene Belegung mit bis zu acht Personen als kaum vereinbar mit einem resozialisierungsorientierten und menschenwürdigen Strafvollzug angesehen.

Stockbetten sind nicht als zeitgemäße Form der Unterbringung anzusehen und werden den Anforderungen an eine menschenwürdige und auf Resozialisierung ausgerichtete Haftgestaltung nicht gerecht.

Mehrfach belegte Hafträume der Justizvollzugsanstalten Ravensburg (**Baden-Württemberg**), Sehnde (**Niedersachsen**), Münster (**Nordrhein-Westfalen**), Koblenz und Trier (**Rheinland-Pfalz**) sowie der JVA mit JVK Leipzig (**Sachsen**) waren mit Stockbetten ausgestattet.

Neben dem mit der Nutzung des oberen Bettplatzes verbundenen erhöhten Verletzungsrisiko ist zu berücksichtigen, dass eine solche provisorische Unterbringung das Selbstwertgefühl der betroffenen Gefangenen beeinträchtigen sowie das Empfinden von Enge und fehlender Privatsphäre verstärken kann.

3.3 – Schutz der Privat- und Intimsphäre

3.3.1 – Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung

Verhältnismäßigkeit

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach dem Bundesverfassungsgericht einen schwerwiegenden Eingriff

[182] 6 qm stellen den absoluten Mindeststandard dar. Kleinere Hafträume verstoßen nach Auffassung der Nationalen Stelle gegen Art. 1 GG. Darüberhinausgehende gesetzliche Anforderungen sind zu beachten und werden begrüßt.
[183] BVerwG, Urteil vom 17.10.2000, Az.: 2 WD 12/00; Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 2021, 5. Auflage, § 18 StVollzG, Rn. 2.
[184] Vgl. Anna Schliehe, Ben Crewe, "Top bunk, bottom bunk: cellsharing in prisons" in The British Journal of Criminology, März 2022, Volume 62, Issue 2, S. 484–500.

in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.[185] Sie dürfen nicht routinemäßig, unabhängig von fallbezogenen Verdachtsgründen, durchgeführt werden.[186]

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

Demgegenüber konstatierte die Nationale Stelle, dass in den Justizvollzugsanstalten Schwäbisch-Gmünd und Ravensburg (**Baden-Württemberg**), Landshut und Straubing (**Bayern**), Frankfurt I, Fulda, Weiterstadt und Darmstadt (**Hessen**), Oldenburg, Sehnde und Hannover (**Niedersachsen**), Siegburg und Münster (**Nordrhein-Westfalen**), Koblenz und Trier (**Rheinland-Pfalz**), Ottweiler (**Saarland**) und Torgau (**Sachsen**), den Jugendanstalten Hameln (**Niedersachsen**), Ottweiler (**Saarland**) und Regis-Breitingen (**Sachsen**) sowie in der JVA mit JVK Leipzig (**Sachsen**) sämtliche neu aufgenommenen Personen unter vollständiger Entkleidung durchsucht wurden.

Als nicht hinnehmbar wurde insbesondere die Praxis in der JVA Tonna (**Thüringen**) eingestuft: Den Bediensteten zufolge werden Gefangene sowohl bei der Aufnahme als auch vor und nach Besuchen routinemäßig Durchsuchungen mit vollständiger Entkleidung unterzogen.

Neben dem Bundesverfassungsgericht[187] betont auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), dass wiederholte Durchsuchungen von Gefangenen mit vollständiger Entkleidung einen erheblichen Eingriff in deren Menschenwürde darstellen und als erniedrigende Behandlung im Sinne von Artikel 3 EMRK (Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung) zu bewerten sind.[188] Solche Maßnahmen müssen einem legitimen Zweck dienen; sie dürfen nicht willkürlich erfolgen oder übermäßig belastend sein. Bei der Entscheidung über die Durchführung einer Durchsuchung ist das Verhalten der betroffenen Person zu berücksichtigen. Jede einzelne Durchsuchung muss in einem nachweisbaren, konkreten Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Sicherheit oder der Verhinderung von Straftaten innerhalb der Justizvollzugsanstalt stehen.[189]

Die Praxis routinemäßiger Durchsuchungen mit vollständiger Entkleidung ist unverzüglich einzustellen.

Wahrung des Schamgefühls

Ist eine Durchsuchung mit Entkleidung unvermeidbar, soll sie in einer die Intimsphäre schonenden Form erfolgen, etwa in zwei Phasen, bei denen jeweils eine Körperhälfte bedeckt bleibt.

Das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** lehnte diese Durchsuchungspraxis über lange Zeit unter Verweis auf Sicherheitsaspekte konsequent ab. Zur Begründung führte es an, eine zuverlässige Kontrolle sei gefährdet, da es ‚lebensfremd' erscheine, ein Verschieben von Gegenständen in die jeweils bedeckten Körperregionen auszuschließen.[190] In seiner Stellungnahme vom 29. April 2026 teilte das Ministerium jedoch mit, dass das Zwei-Phasen-Modell bei Durchsuchungen im Männervollzug der JVA Gelsenkirchen derzeit einer ergebnisoffenen Erprobung unterzogen werde.

Das **Hessische** Ministerium der Justiz und für den Rechtsstaat wies in seiner Stellungnahme vom 29. Januar 2026 darauf hin, dass eine phasenweise Entkleidung problematisch sei, da Gefangene so Gegenstände zwischen Unter- und Oberkörper verstecken könnten. Das **Sächsische** Staatsministerium der Justiz ergänzte in seinen Stellungnahmen vom 7. und 23. Januar 2026, dass eine solche Vorgehensweise den sicheren Ausschluss von Transfers unerlaubter Gegenstände nicht gewährleisten und bestehende Sicherheitsstrukturen unterlaufen würde.

\+ Demgegenüber gelten in den Justizvollzugsanstalten Bernau (**Bayern**), Luckau-Duben (**Brandenburg**), Fuhlsbüttel (**Hamburg**), Vechta (**Niedersachsen**), Lübeck (**Schleswig-Holstein**), dem JVK

[185] BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33; Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 21.
[186] BVerfG, Beschluss vom 10.07.2013, Az.: 2 BvR 2815/11, Rn. 16; BVerfG, Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 22. In diesem Sinne vgl. auch EGMR, Urteil vom 22.10.2020, Roth ./. Deutschland, Individualbeschwerden Nrn. 6780/18 und 30776/18, Rn. 69, 72 – Verletzung von Artikel 3 EMRK.
[187] BVerfG, Beschluss vom 10.07.2013, Az.: 2 BvR 2815/11, Rn. 16; Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 22.
[188] EGMR, Urteil vom 22.10.2020, Roth ./. Deutschland, Individualbeschwerden Nrn. 6780/18 und 30776/18, Rn. 72.
[189] Vgl. ebenda, Rn. 71-72.
[190] Siehe u.a. Stellungnahme vom 18.09.2025 zum Bericht über den Besuch der JVA Siegburg am 26.02.2025.

Wittlich (**Rheinland-Pfalz**) sowie der JA **Berlin** interne Regelungen, wonach Durchsuchungen mit Entkleidung nur im Einzelfall und grundsätzlich in zwei Phasen durchzuführen sind.

\+ Eine solche phasenweise Entkleidung ist auch durch § 75 Abs. 3 des **Bremischen** Strafvollzugsgesetzes vorgeschrieben.

In Anbetracht der zahlreichen positiven Beispiele im Justizvollzug, wie auch analog der Verfahrensweise in einer Vielzahl an Einrichtungen der Forensischen Psychiatrie,[191] sind die Argumentationen der o.g. Ministerien nicht nachvollziehbar.

3.3.2 – Duschen

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

Die Gemeinschaftsduschen der Justizvollzugsanstalten Ravensburg und Schwäbisch-Gmünd (**Baden-Württemberg**), Darmstadt[192] und Fulda[193] (**Hessen**),[194] der JVA Münster (**Nordrhein-Westfalen**) und Halle (**Sachsen-Anhalt**) sowie der JA **Berlin**[195] verfügten nicht über Duschabtrennungen.

Demgegenüber waren die Gemeinschaftsduschen in den Justizvollzugsanstalten Luckau-Duben (**Brandenburg**), Bernau, Landau und Straubing (**Bayern**), Fuhlsbüttel (**Hamburg**), Siegburg (**Nordrhein-Westfalen**) und Tonna (**Thüringen**) sowie in sämtlichen besuchten Anstalten und Justizvollzugskrankenhäusern der Bundesländer **Niedersachsen**, **Rheinland-Pfalz** und **Sachsen** entweder mit Abtrennungen zwischen den einzelnen Duschplätzen ausgestattet oder verfügten zumindest über teilweise separierte Duschbereiche.

Keine der genannten Anstalten – darunter auch Einrichtungen mit höherer Sicherheitsstufe – berichtete in diesem Zusammenhang von einem Anstieg der Übergriffe. Per Erlass vom 24. März 2025 wies das **Hessische** Ministerium der Justiz und für den Rechtsstaat alle hessischen Justizvollzugsanstalten an, die Installation von Duschabtrennungen unter Sicherheitsaspekten zu prüfen.

3.3.3 – Urinabgabe unter Sichtkontrolle

Eine Urinabgabe unter direkter Beobachtung kann erheblich in die Intimsphäre der Betroffenen eingreifen.[196]

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

Die Nationale Stelle hat auch bei ihren Besuchen im Jahr 2025 unterschiedliche, die Intimsphäre der betroffenen Personen schonende Methoden der Drogenkontrolle erfasst. Diese kann etwa mittels eines Abstrichs im Mund (Justizvollzugsanstalten Bernau (**Bayern**), Torgau und Leipzig[197] (**Sachsen**), Tonna (**Thüringen**) und JA Regis-Breitingen (**Sachsen**)), des einverständlichen Einsatzes eines Markersystems (**Baden-Württemberg**) oder über die freiwillige Blutabnahme über die Fingerkuppe erfolgen (**Nordrhein-Westfalen**).

Demgegenüber erfolgten Drogenkontrollen in den besuchten Justizvollzugsanstalten Luckau-Duben (**Brandenburg**), Landshut und Straubing (**Bayern**), Fuhlsbüttel (**Hamburg**), Hannover und Sehnde (**Niedersachsen**), Halle (**Sachsen-Anhalt**), Koblenz (**Rheinland-Pfalz**), in sämtlichen besuchten Justizvollzugsanstalten **Hessens**,[198] in den Justizvollzugskrankenhäusern Wittlich (**Rheinland-Pfalz**) und Leipzig (**Sachsen**) sowie in der JA

[191] Teils ist dies auch gesetzlich verankert: § 70 Abs. 2 BremPsychKG.

[192] In seiner Stellungnahme vom 25.02.2026 teilte das HMdJ mit, dass eine Nachrüstung von partiellen Duschabtrennungen in der JVA Darmstadt gegenwärtig baulich nicht möglich sei; diese solle jedoch im Zuge der Neubauplanungen berücksichtigt werden.

[193] In seiner Stellungnahme vom 29.07.2025 berichtete das HMdJ, dass sich die JVA Fulda noch in der Planungsphase für den Einbau von Duschabtrennungen befinde.

[194] In der JVA Weiterstadt besaß ein Teil der Gemeinschaftsduschen ebenfalls keine Trennwände.

[195] Die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz teilte in ihrer Stellungnahme vom 07.02.2026 mit, dass in der JA Berlin damit begonnen worden sei, Gemeinschaftsduschen mit zusätzlichen Duschkabinen auszustatten.

[196] OLG Zweibrücken, Beschluss vom 30.03.1994, Az.: 1 Ws 44/94.

[197] Dies gilt nur für die JVA Leipzig. Im JVK Leipzig bestand keine Alternative zur Urinkontrolle unter direkter Beobachtung.

[198] Das HMdJ erklärte in seiner Stellungnahme vom 29.01.2026, dass ab Anfang des Jahres 2026 neben der Urinabgabe unter Beobachtung alternative Möglichkeiten, bspw. Speicheltests, angeboten werden sollen.

Hameln (**Niedersachsen**) ausschließlich mittels Urinabgabe unter direkter Beobachtung.

Die **Hamburger** Behörde für Justiz und Verbraucherschutz erklärte in ihrer Stellungnahme vom 13. Oktober 2025, dass die von der Nationalen Stelle empfohlenen Alternativen derzeit nicht praktikabel seien: In Hamburg bestehe keine rechtliche Grundlage für Blutentnahmen, Speicheltests hätten sich als unpraktikabel erwiesen und Markersysteme seien aufgrund langer Auswertungszeiten für den Vollzug ungeeignet. Auch das Ministerium der Justiz des Landes **Rheinland-Pfalz** lehnte am 10. Februar 2026 eine Umsetzung ab.

Angesichts der o.g. positiven Praxisbeispiele in anderen Justizvollzugsanstalten ist diese ablehnende Haltung kaum nachvollziehbar. Die Argumentation der Ministerien berücksichtigt den Schutz der Intimsphäre der Gefangenen nur unzureichend.

Ziel muss es vielmehr sein, den Gefangenen durch geeignete Alternativen eine tatsächliche Wahlmöglichkeit zu eröffnen.

3.4 – Sicherungsverwahrung

Im Besuchsjahr 2025 wurden die Sicherungsverwahrungen der Justizvollzugsanstalten Werl (**Nordrhein-Westfalen**) und Tonna (**Thüringen**) besucht.

3.4.1 – Sicherungsverwahrung der JVA Tonna

Zwischen **Hessen** und **Thüringen** besteht ein Staatsvertrag über die gemeinsame Unterbringung männlicher Sicherungsverwahrter bis Ende des Jahres 2033 in einem hierfür umgebauten Gebäudekomplex auf dem Gelände der JVA Schwalmstadt (**Hessen**).

Nach Angaben der Anstaltsleitung der JVA Tonna (**Thüringen**) sei dessen Nutzung derzeit jedoch nicht möglich, da die Thüringer Kontingente ausgelastet seien. Die Unterbringung erfolge daher gegenwärtig in einer ehemaligen Strafhaftabteilung der JVA Tonna mit insgesamt zehn Plätzen.

Die Sicherungsverwahrung stellt eine präventive Maßnahme zum Schutz der Allgemeinheit dar und ist nicht als Strafhaft ausgestaltet;[199] sie erfordert daher eine klare strukturelle und tatsächliche Abgrenzung zur Strafhaft.[200]

Aus Sicht der Nationalen Stelle wird das verfassungsrechtlich gebotene Abstandsgebot in der JVA Tonna nicht hinreichend gewahrt. Die dortige Sicherungsverwahrung stellt sich derzeit als Provisorium dar. Die Zimmer entsprechen weitgehend den Hafträumen der Strafhaft und verfügen u.a. nicht über eigene Duschen oder Kochnischen.

Der einzige nennenswerte Unterschied zur Strafhaft besteht darin, dass den Sicherungsverwahrten jeweils ein zweites Zimmer zur Verfügung steht. Dieses war zum Zeitpunkt des Besuchs überwiegend mit Mobiliar aus der Strafhaft ausgestattet, sodass die Betroffenen faktisch zwar über zusätzliche Betten oder Sanitäreinrichtungen verfügten. Nach dem Eindruck der Nationalen Stelle war der zusätzliche Raum jedoch in der Praxis nur eingeschränkt nutzbar, da er weitgehend mit vorhandenem Mobiliar belegt war und eher den Charakter eines Abstellraums als eines eigenständig nutzbaren Aufenthaltsbereichs hatte.

3.4.2 – Sicherungsverwahrung der JVA Werl

Im Rahmen einer bundesweiten Abfrage zur Sicherungsverwahrung wurde festgestellt, dass in der JVA Werl (**Nordrhein-Westfalen**) – auch unter Berücksichtigung der Einrichtungsgröße (140 Plätze) – überdurchschnittlich viele Sicherungsverwahrte verstarben. Vom Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** wurden für den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2024 insgesamt 19 Todesfälle bei einem Durchschnittsalter (Ø-Alter) von 57,3 Jahren gemeldet.

Zum Vergleich: **Bayern** (84 Plätze, Ø-Alter 58 Jahre) verzeichnete im selben Zeitraum sechs Todesfälle, **Hessen** (64 Plätze, Ø-Alter 57 Jahre)

[199] BVerfG, 04.05.2011, Az.: 2 BvR 2365/09, Rn. 105.

[200] BVerfG, 04.05.2011, Az.: 2 BvR 2365/09, Leitsatz 3: „Die Freiheitsentziehung ist – in deutlichem Abstand zum Strafvollzug („Abstandsgebot“, vgl. BVerfGE 109, 133 <166>) – so auszugestalten, dass die Perspektive der Wiedererlangung der Freiheit sichtbar die Praxis der Unterbringung bestimmt.“ Siehe auch ebenda, Rn. 108: „Die Vollzugsmodalitäten sind außerdem an der Leitlinie zu orientieren, dass das Leben im Vollzug allein solchen Beschränkungen unterworfen werden darf, die zur Reduzierung der Gefährlichkeit erforderlich sind. [...] Das gesamte System der Sicherungsverwahrung ist so auszugestalten, dass die Perspektive der Wiedererlangung der Freiheit sichtbar die Praxis der Unterbringung bestimmt“.

vier, **Rheinland-Pfalz** (64 Plätze, Ø-Alter 54,9 Jahre) sechs, während **Brandenburg** (18 Plätze, Ø-Alter 52 Jahre), **Hamburg** (28 Plätze, Ø-Alter 58 Jahre) und **Sachsen-Anhalt** (18 Plätze, Ø-Alter 55,4 Jahre) im o.g. Zeitraum keine Todesfälle meldeten.

Darüber hinaus wiesen während des Besuchs der Einrichtung sowohl Bedienstete als auch Gefangene wiederholt auf diese Häufung von Todesfällen hin. Das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** verwies in seiner Stellungnahme vom 28. Januar 2026 lediglich darauf, dass sämtliche Todesfälle medizinisch geprüft und keine strukturellen Defizite festgestellt worden seien, sodass eine zufällige Häufung angenommen werde.

Angesichts dieser Erklärung ist anzunehmen, dass das Ministerium keine eigenständigen, vertiefenden Untersuchungen zu den überdurchschnittlich hohen Todesfällen eingeleitet hat, um deren Ursachen systematisch zu ermitteln bzw. aufzuklären. Dieses Unterlassen ist angesichts des Ausmaßes der Todesfälle nicht hinnehmbar und verdeutlicht einen dringenden, unabweisbaren Handlungsbedarf.

Weitere Empfehlungen betrafen u.a. die telefonischen Kontaktmöglichkeiten innerhalb der Sicherungsverwahrung. Dabei wurde beanstandet, dass Untergebrachte mit eigenem Telefon mit hohen Kosten belastet sind. Für Untergebrachte ohne eigenes Telefon fanden Gespräche in den Abteilungsbüros des Allgemeinen Vollzugsdiensts statt, wobei die Möglichkeit bestand, dass Bedienstete diese Gespräche mithören. In seiner Stellungnahme vom 28. Januar 2026 teilte das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** hierzu mit, dass inzwischen für Sicherungsverwahrte ohne Zimmertelefon ein gesonderter Raum für Telefongespräche eingerichtet worden sei.

Auch die Möblierungsmöglichkeiten waren Gegenstand der Empfehlungen. Diese waren insofern eingeschränkt, als Untergebrachte ausschließlich aus einem vorgegebenen Möbelkontingent auswählen konnten. Das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** führte hierzu aus, dass die Grundausstattung der Sicherungsverwahrung – bestehend aus Bett, Schrank, Stuhl, Sessel, Tisch, Beistelltisch, Sideboard und Wandregalen – sich bereits deutlich von der Ausstattung in der Strafhaft unterscheide. Zusätzliche Möbel könnten auf Antrag zugelassen werden, sofern Übersichtlichkeit und Kontrolle gewährleistet blieben.

Diese Argumentation ist jedoch unzureichend. Sie beschränkt sich im Wesentlichen auf den Verweis auf die vorhandene Grundausstattung, bauliche Rahmenbedingungen und Sicherheitsaspekte, ohne die gebotene Abgrenzung zur Strafhaft sowie das Selbstbestimmungsrecht der Sicherungsverwahrten hinreichend zu berücksichtigen.[201] Zwar besteht formal die Möglichkeit, zusätzliche Möbel genehmigen zu lassen; in der Praxis erfolgt dies jedoch überwiegend nach standardisierten Maßstäben, sodass individuelle Gestaltungsspielräume kaum eröffnet werden. Zudem bleibt die Argumentation hinter etablierten Praxisbeispielen anderer Einrichtungen zurück, etwa der Sicherungsverwahrung der JVA Brandenburg an der Havel (**Brandenburg**), in der individuelle Möbelwünsche nach vorheriger Prüfung tatsächlich umgesetzt werden.

Abschließend wurde festgestellt, dass im medizinischen Dienst zwei Stellen unbesetzt waren, sodass zur Aufrechterhaltung der Versorgung wechselnde Vertragsärzte eingesetzt werden mussten. Dies beeinträchtigte die Kontinuität und Qualität der medizinischen Betreuung der Untergebrachten, führte zu zusätzlichen Belastungen für das Personal und erschwerte die bedarfsgerechte Versorgung. Das Ministerium der Justiz des Landes **Nordrhein-Westfalen** teilte hierzu mit, dass die vakanten Stellen im Ärztlichen Dienst inzwischen aktiv nachbesetzt worden seien; der Anstaltsarzt sei seit 1. März 2026 neu im Amt.

[201] Die Sicherungsverwahrung stellt keine Strafe dar, sondern eine vorbeugende Maßnahme zum Schutz der Allgemeinheit. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Unterbringung der Verwahrten klar von der Strafhaft abzugrenzen – auch und gerade in der Ausgestaltung des persönlichen Lebensraums. Vgl. BVerfG, Urteil vom 04.05.2011, Az.: 2 BvR 2365/09, Rn. 101, 108.

V Monitoring im Asyl- und Rückkehrverfahren

1 – Abschiebungen

Entsprechend ihrem Mandat, das den gesamten Rückführungsprozess von der Abholung bis zur Übergabe der betroffenen Personen im Zielstaat umfasst, richtete die Nationale Stelle im Jahr 2025 einen erweiterten Fokus auf alle Phasen des Rückführungsvollzugs. Die Begleitung von Abholung und Zuführung sowie der Flug- und Übergabephase ergänzte ihre Beobachtungen an den Flughäfen und ermöglichte zusätzliche Feststellungen, insbesondere im Zuständigkeitsbereich der Länder.

Die Beobachtungen erstreckten sich auch auf den Vollzug von Einzelmaßnahmen auf Linienflügen, während zuvor überwiegend Chartermaßnahmen im Vordergrund standen. Dies ermöglichte eine Überprüfung bestehender Empfehlungen und deren gezielte Anpassung an die anders gelagerten Vorgänge.

Zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit freiheitsentziehender Maßnahmen sowie einer menschenwürdigen Behandlung der abzuschiebenden Personen ist ein unabhängiges und wirksames innerstaatliches System zur Überwachung von Abschiebungen im Sinne von Artikel 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie einzurichten.

Die im Vergleich zu den Vorjahren erneut gestiegenen Rückführungszahlen – insbesondere bei Rückführungen auf dem Luftweg – haben die Herausforderungen für die Nationale Stelle weiter verschärft, ihr Mandat angesichts begrenzter Kapazitäten vollumfänglich wahrzunehmen.

Aufgrund ihrer geringen personellen Ressourcen und der breiten Aufgabenvielfalt (Besuche aller Orte der Freiheitsentziehung im Sinne des OPCAT) kann die Nationale Stelle lediglich eine begrenzte Auswahl an Maßnahmen begleiten. Im Jahr 2025 beobachtete sie sieben der insgesamt

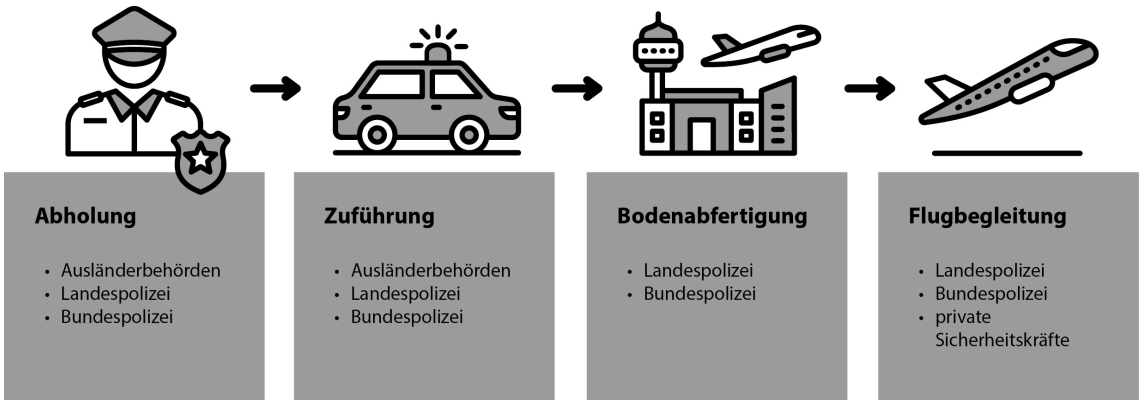

Abb. 6: Rückführungsprozess

1.1 – Unabhängiges und wirksames System für die Überwachung von Rückführungen

Abb. 7: Zahlen für das Jahr 2025[202]

241 von Deutschland durchgeführten Charterflüge. Dabei wurden 211 der insgesamt 20.272 Personen erfasst, die auf dem Luftweg rückgeführt, d.h. abgeschoben, zurückgeschoben bzw. zurückgewiesen wurden (1,04%).[203] Die Beobachtung von Linienflügen beschränkte sich hingegen auf lediglich drei der insgesamt 12.807 Einzelmaßnahmen.

Die eingeschränkten Kapazitäten und Handlungsmöglichkeiten der Nationalen Stelle wiegen aus ihrer Sicht umso schwerer, als es an einer weiteren Institution fehlt, die eine unabhängige Überwachung sämtlicher Phasen von Rückführungen gewährleistet. Zwar bestehen an den

[202] Die Angaben basieren auf der statistischen Erhebung der Bundespolizei.

[203] Im Jahr 2025 wurden 19.897 Abschiebungen, 176 Zurückschiebungen und 199 Zurückweisungen auf dem Luftweg durchgeführt.

Flughäfen Frankfurt am Main, Hamburg, Leipzig/Halle, Berlin sowie in Nordrhein-Westfalen zusätzliche Beobachtungsstellen; die dort eingesetzten Mitarbeitenden der Diakonischen Werke und der Caritas beschränken sich jedoch ausschließlich auf die Begleitung der Bodenabfertigung und erfassen weder die Abholungs- und Zuführungs- noch die Flugphase. Auch die Einbindung verschiedener am Vollzug beteiligter Behörden bei der Redaktion der Tätigkeitsberichte ist kritisch zu bewerten.[204] Die Zuständigkeiten der Abschiebungsbeobachtungsstellen beruhen auf Vereinbarungen, deren Ausgestaltung je nach Bundesland variiert; eine bundesweit einheitliche rechtliche Grundlage fehlt bislang. An einigen Flughäfen – darunter München, Hannover und Stuttgart – bestehen zudem weiterhin keine solchen Mechanismen.

Auch die beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angesiedelte „Stelle zur Koordinierung des Pools von Rückführungsflugbeobachtern (Monitore)“ sowie die Dienst- und Fachaufsichten sind aus Sicht der Nationalen Stelle nicht geeignet, die bestehenden Lücken in der unabhängigen Überwachung von Abschiebungen zu schließen.

1.2 – Wirksame Ausübung des Mandats der Nationalen Stelle

Die wirksame Ausübung des Mandats der Nationalen Stelle setzt voraus, dass sie frühzeitig, vollständig und verlässlich über relevante Rückführungsmaßnahmen informiert wird und Einsicht in die einschlägigen Dokumente nehmen kann.

Im Jahr 2025 war dies in zentralen Punkten nicht gewährleistet: Die Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Innern (BMI) und der Bundespolizei war durch Informationsdefizite, mangelnde Kooperationsbereitschaft und organisatorische Versäumnisse gekennzeichnet.

Vor diesem Hintergrund setzte die Nationale Stelle am 22. Juli 2025 den Unterausschuss der Vereinten Nationen zur Verhütung von Folter (SPT) über diese Unzulänglichkeiten in Kenntnis – nicht zuletzt, weil sie wiederholt weder über Chartermaßnahmen nach Afghanistan informiert noch mit den dafür maßgeblichen Unterlagen versorgt wurde.

So fand bereits am 30. August 2024 eine Abschiebung über den Flughafen Leipzig/Halle statt, ohne dass die Nationale Stelle benachrichtigt wurde. Das BMI erklärte erst am 2. Mai 2025, dass die Maßnahme über einen „regionalen Schlüsselpartner“ durchgeführt worden sei und keine Dokumente oder Einsatzberichte vorlägen. Trotz fortgesetzter Abstimmungen mit dem BMI erfolgte am 18. Juli 2025 eine Chartermaßnahme nach Afghanistan, wiederum ohne vorherige Information der Nationalen Stelle.

Die präventive Wirkung der Nationalen Stelle kann sich nur dann vollends entfalten, wenn ihre Besuchsmöglichkeiten nicht eingeschränkt werden,[205] und sie ungehinderten Zugang zu allen Phasen von Abschiebungsmaßnahmen erhält.

Die praktischen Folgen der beschriebenen Unzulänglichkeiten zeigten sich zudem bei der Begleitung einer Chartermaßnahme am 17. Juni 2025 von Brüssel in die Demokratische Republik Kongo, die unter belgischer Zuständigkeit und mit deutscher Beteiligung durchgeführt wurde. Die Nationale Stelle begleitete die Maßnahme von der Abholung bis zum Einstieg in das Flugzeug.

Trotz frühzeitiger Ankündigung und wiederholter Nachfragen erhielt sie von der Bundespolizei keine verlässlichen Informationen zu den organisatorischen Voraussetzungen des Zugangs am Flughafen Brüssel. Insbesondere blieb unklar, ob eine Anmeldung erfolgt war und welche Zutrittsmodalitäten galten, obwohl es dem BMI und der Bundespolizei obliegt, die erforderliche Abstimmung mit internationalen Partnerbehörden sicherzustellen. Infolge dieser Versäumnisse wurde der Nationalen Stelle der Zugang zu zentralen Bereichen zunächst verwehrt, sodass wesentliche Phasen der Maßnahme – darunter Übergaben, Durchsuchungen und Zwangsmaßnahmen – nicht beobachtet werden konnten.

Auch bei der Abholung aus der Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige Büren im Zuständigkeitsbereich des Landes Nordrhein-Westfalen wurde die Mandatsausübung der Nationalen Stelle eingeschränkt: Der Delegation wurde die Begleitung mit dem schlichten Hinweis verweigert, ihre Anwesenheit könne andere untergebrachte Personen stören. Die Begründung

[204] Vgl. CPT/Inf (2024) 14, Rn. 101.

[205] In diesem Sinne siehe Denkschrift zum Gesetz zu dem Fakultativprotokoll vom 18.12.2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter (...), Drucksache 16/8249, zu Artikel 20 lit. c.

für diese Einschränkung wurde im Rahmen der Stellungnahme des zuständigen Ministeriums aus Nordrhein-Westfalen vom 20. März 2026 dahingehend erweitert, dass die emotionale Erregtheit der abzuholenden Personen als rechtfertigender Faktor angeführt wird.

Diese Auffassung verschärft aus Sicht der Nationalen Stelle den festgestellten Missstand, denn organisatorische Erwägungen oder mögliche Ruhestörungen vermögen eine solche Beschränkung im Lichte des völkerrechtlichen Auftrags nicht zu rechtfertigen: Das Mandat der Nationalen Stelle umfasst eine lückenlose Beobachtung des gesamten Rückführungsprozesses. Diese ist unverzichtbar, um die völkerrechtlich übertragenen Aufgaben der Nationalen Stelle – insbesondere die Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung – wirksam wahrnehmen zu können.

Aktuelle Entwicklungen

Im Laufe des Jahres 2025 wies die Nationale Stelle das BMI wiederholt auf den fehlenden Zugang zu einschlägigen Unterlagen hin, die für die Bewertung und Begleitung von Rückführungsmaßnahmen erforderlich sind. Dies betraf insbesondere weiterführende Einlassungen zum Umgang mit Beschlüssen deutscher Gerichte bei laufenden Abschiebungsmaßnahmen. Anlass war ein bereits im Jahr 2023 dokumentierter Fall, der grundlegende, rechtliche Fragen in diesem Zusammenhang aufgeworfen hatte. Das BMI verneinte das Vorliegen entsprechender Materialien und verwies ausschließlich auf die Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg („Best Rück Luft“) die dahingehend keine konkreten Regelungen vorsieht.

Vor diesem Hintergrund beauftragte die Nationale Stelle ein unabhängiges Gutachten zur Klärung der aufgeworfenen Fragen, dessen Veröffentlichung für das Jahr 2026 vorgesehen ist.

Am 22. Oktober 2025 führte die Nationale Stelle ein Gespräch im BMI, an dem u.a. die neue Leitung der Abteilung Bundespolizei teilnahm. Thema waren die Defizite in der Zusammenarbeit und die damit verbundenen Einschränkungen der Mandatsausübung. Das BMI sicherte zu, die Kooperation zu verbessern und Unterlagen künftig rechtzeitig bereitzustellen. Trotz dieser Zusage kam es weiterhin zu Verzögerungen, diesmal im Berichtswesen: Vereinbarte Fristen für Stellungnahmen zu Besuchsberichten wurden wiederholt nicht eingehalten, teils liegen sie bis heute nicht vor.

Die Wirksamkeit des Nationalen Präventionsmechanismus setzt voraus, dass die zuständigen Behörden seine Empfehlungen prüfen und in einen Dialog über deren Umsetzung eintreten.

1.3 – Besuchstätigkeit

Im Jahr 2025 begleitete die Nationale Stelle folgende Abschiebungsmaßnahmen:

Abholung

Zuführung

Bodenabfertigung

Flugbegleitung

Datum	Maßnahme	
06.02.	Chartermaßnahme München – Baku (Aserbaidschan)	
11.02.	Einzelmaßnahmen Frankfurt am Main	
19.03.	Chartermaßnahme Berlin– Eriwan (Armenien)	
27.03.	Chartermaßnahme Hamburg – Sofia (Bulgarien)	
27.05.	Chartermaßnahme Stuttgart – Sofia (Bulgarien)	
17.06.	Chartermaßnahme Brüssel (Belgien) – Kinshasa (D.R. Kongo)	
26.06.	Chartermaßnahme Hannover – Skopje (Nordmazedonien) und Belgrad (Serbien)	
20.08.	Chartermaßnahme Frankfurt am Main – Lagos (Nigeria) und Accra (Ghana)	
30.09.	Einzelmaßnahmen Berlin	

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

+ Durch kommunikatives und deeskalierendes Einwirken der Beamtinnen und Beamten konnte der Einsatz von Zwangsmaßnahmen ab der Übernahme an den Flughäfen weitgehend minimiert und auf Einzelfälle

beschränkt werden; in Berlin, Hannover, Stuttgart, Frankfurt am Main und Hamburg konnten diese im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei vollständig vermieden werden.

+ Die Hinzuziehung dolmetschender Fachkräfte wirkte sich durchweg positiv auf den Ablauf von Chartermaßnahmen aus und leistete einen wesentlichen Beitrag zur Deeskalation sowie zur verständlichen Vermittlung relevanter Informationen. Vor diesem Hintergrund ist die frühzeitige Einbindung von Dolmetschenden bereits bei Abholungen und Zuführungen – wie sie vom Hamburger Amt für Migration praktiziert wird – positiv hervorzuheben.

+ In München und Stuttgart nahm das medizinische Begleitpersonal am Flughafen die Begutachtung aller abzuschiebenden Personen vor und stellte deren Flugreisetauglichkeit fest.

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

1.3.1 – Abholung zur Nachtzeit

Abholungen zur Nachtzeit sollen vermieden werden. Bei Familien mit Kindern sind sie auszuschließen.

Bei den beobachteten Chartermaßnahmen in Hannover und Stuttgart erfolgten die Abholungen angesichts langer Anfahrtswege und früher Abflugzeiten nachts; in Hannover waren davon auch Familien mit minderjährigen Kindern betroffen.

Die Behörden führen hierzu regelmäßig aus, dass sich der Abholungszeitpunkt nach der jeweiligen Abflugzeit und den daraus resultierenden Vorgaben für die Zuführung zum Flughafen richte. Dem Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration zufolge erfolgt die Planung von Routing und Abflugzeiten auf Bundesebene und liegt außerhalb des Einflusses der Länder.[206]

Demgegenüber betont die Nationale Stelle fortlaufend, dass organisatorische und strukturelle Rahmenbedingungen einen grundsätzlich vermeidbaren Grundrechtseingriff nicht allein rechtfertigen dürfen. Nächtliche Abholungen verschärfen die ohnehin erheblichen Belastungen für die Betroffenen und bergen insbesondere für kleine Kinder ein erhebliches Traumatisierungsrisiko. Zudem erschweren sie die Wahrnehmung zentraler Rechte, etwa die Benachrichtigung Dritter oder den Zugang zu anwaltlicher Unterstützung.

Reine Zweckmäßigkeitsabwägungen – wie etwa Abflugzeiten – vermögen einen derart schwerwiegenden Eingriff nicht zu rechtfertigen.

Vor diesem Hintergrund bewertet die Nationale Stelle auch die durch das Rückführungsverbesserungsgesetz ausgeweitete Befugnis zum nächtlichen Betreten und Durchsuchen von Wohnungen als besonders kritisch, da sie dem Grundsatz widerspricht, nächtliche Abholungen möglichst zu vermeiden und Belastungen, insbesondere für vulnerable Personen, so gering wie möglich zu halten.

1.3.2 – Achtung des Kindeswohls

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

Abschiebung eines unbegleiteten Minderjährigen

Ist eine Abschiebung einer/eines unbegleiteten Minderjährigen im Einzelfall erforderlich, muss sichergestellt werden, dass die gesetzlichen Vorgaben strikt eingehalten werden.

Im Jahr 2025 wurden insgesamt 323 unbegleitete Minderjährige abgeschoben, darunter ein 17-jähriger Jugendlicher in Zuständigkeit Thüringens, der ohne Begleitung von Familienangehörigen ab Hannover zurückgeführt wurde. Kritisch war dabei, dass dieser Fall weder von der Bundespolizei während des Besuchs gemeldet noch im Einsatzverlaufsbericht dokumentiert wurde.

Eine Abschiebung unbegleiteter Minderjähriger ist nach geltender Rechtslage nur in Ausnahmefällen zulässig, da eine Rückführung ohne Begleitung grundsätzlich dem Schutz und Wohl der Minderjährigen widerspricht. Erfolgt eine Abschiebung dennoch, muss die zuständige Ausländerbehörde nach § 58 Abs. 1a AufenthG gewährleisten, dass die Rückkehr zu einer per-

[206] Stellungnahme zum Bericht über die Begleitung der Chartermaßnahme von Stuttgart nach Sofia am 27.05.2025.

sonensorgeberechtigten Person oder in eine geeignete Einrichtung sichergestellt ist.

Familientrennung

Familien sollen durch eine Abschiebung nicht getrennt werden.[207]

Abschiebungen von Familien mit Kindern, darunter Kleinkinder und Säuglinge, fanden im Jahr 2025 weiterhin regelmäßig statt. Insgesamt wurden 3.931 minderjährige Personen abgeschoben, darunter auch Kinder in besonders vulnerablen Situationen.

Die Nationale Stelle begleitete im Jahr 2025 die Abschiebungen von insgesamt 57 minderjährigen Personen (Abb. 8).[208]

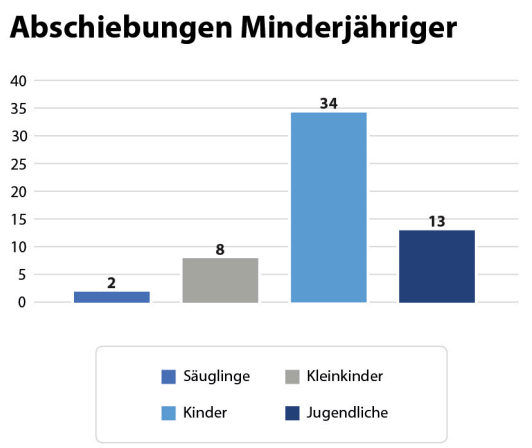

Abb. 8: Zahlen für beobachtete Maßnahmen

Dabei kam es in mehreren Fällen zu Familientrennungen.[209] Im Rahmen einer Chartermaßnahme in Berlin wurde eine besonders kritische Situation festgestellt: Während im Vollzug entschieden wurde, die Abschiebung einer Mutter und ihres an Autismus erkrankten Kindes abzubrechen, hielt die zuständige Ausländerbehörde ungeachtet des offenkundigen Betreuungsbedarfs des Kindes an der Abschiebung der Großmutter fest. Diese Entscheidung bedeutete eine vermeidbare zusätzliche Belastung für das Kind.

Das Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration Rheinland-Pfalz führte hierzu aus, die Behörde sei davon ausgegangen, die Betreuung des Kindes könne durch die anwesende Mutter sichergestellt werden; zudem habe man eine zeitnahe Rückführung von Mutter und Kind unterstellt.

Diese Einschätzung erscheint jedoch angesichts der besonderen Schutzbedürftigkeit des Kindes und der familiären Situation als unzureichend.

Bei Abschiebungen von Familienangehörigen mit Betreuungsfunktionen ist eine besonders sorgfältige, am Einzelfall orientierte Prüfung erforderlich, die den individuellen Bedürfnissen sowie den spezifischen Schutzbedarfen der betroffenen Personen umfassend Rechnung trägt.

Fesselung einer Minderjährigen

Minderjährige sollen nicht gefesselt werden.

Im Rahmen der Beobachtung von Einzelmaßnahmen stellte die Nationale Stelle in Frankfurt am Main einen besonders problematischen Fall im Zuständigkeitsbereich des Landes Hessen fest, der mehrere kritische Aspekte vereint. So kam es bereits im Zuge der Zuführung zu einer Trennung der Familie: ausschließlich der Vater und die minderjährige Tochter wurden zum Flughafen verbracht. Zudem erfolgte selbst diese Zuführung nicht gemeinsam, sondern in getrennten Fahrzeugen, was die Situation zusätzlich verschärfte. Darüber hinaus war die minderjährige Tochter während des Transports mit auf dem Rücken angelegten Stahlhandfesseln gesichert.

In seiner Stellungnahme vom 20. April 2025 führte das Hessische Innenministerium aus, dass die Mutter infolge eines Zusammenbruchs bei der Abholung in eine psychiatrische Klinik eingewiesen worden sei, während sich der Sohn nicht in der Wohnung aufgehalten habe. Die Fesselung der Minderjährigen sei nach Einschätzung der eingesetzten Kräfte aufgrund ihres Verhaltens erforderlich gewesen.

Gleichzeitig lehnte die Bundespolizei im konkreten Fall die Übernahme von Vater und Tochter am Flughafen für eine unbegleitete Rückführung

---

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

[208] Darunter befanden sich zwei Säuglinge unter einem Jahr, acht Kleinkinder im Alter von ein bis drei Jahren, 34 Kinder im Alter von vier bis 13 Jahren sowie 13 Jugendliche im Alter von 14 bis 17 Jahren.

[209] Eine Statistik über die gesamte Anzahl von Familientrennungen bei Abschiebungen im Jahr 2025 liegt der Nationalen Stelle nicht vor. Da die Durchführung einer Familientrennung der zuständigen Landesbehörde für die Rückführungsmaßnahme obliegt, erfasst die Bundespolizei diesbezüglich keine statistischen Daten.

ab. Diese Entscheidung unterstreicht zusätzlich die Fragwürdigkeit des gesamten Vorgehens und legt nahe, dass bereits im Vorfeld erhebliche Bedenken hinsichtlich der Durchführbarkeit und Angemessenheit der Maßnahme bestanden.

1.3.3 – Dokumentation

Die Rückführungsdokumentation soll umfassend, nachvollziehbar und vollständig sein. Um dies zu gewährleisten, ist eine lückenlose und systematische Dokumentation sämtlicher Maßnahmen sicherzustellen. Dies gilt in besonderem Maße für Zwangsmaßnahmen, deren Anwendung aufgrund ihres intensiven Eingriffs in Grundrechte einer besonders sorgfältigen und detaillierten Erfassung bedarf. Ziel muss es sein, jede einzelne Maßnahme auch im Nachhinein eindeutig rekonstruieren und überprüfen zu können.

Die von der Bundespolizei genutzten Begleitzettel sollen dieser lückenlosen Erfassung dienen. Bei der Einsicht in die Unterlagen zeigte sich allerdings wiederholt, dass diese nicht vollständig ausgefüllt waren. So fehlten Angaben zu medizinischen Aspekten, zum Verhalten der Betroffenen sowie zur Art der Durchsuchung. In einzelnen Fällen enthielten die Begleitzettel zudem fehlerhafte oder widersprüchliche Angaben zu Zwangsmaßnahmen, zur Zuführung aus einer Haftanstalt oder zu einer „Arzt-zu-Arzt-Übergabe“. Darüber hinaus blieb in einigen Fällen eine tatsächlich erfolgte Fesselung undokumentiert.

Die Begründung getroffener Zwangsmaßnahmen soll nachvollziehbar dokumentiert werden. Dabei ist insbesondere darzulegen, weshalb die Maßnahme notwendig und verhältnismäßig war.

Bei den Abschiebungen aus Hamburg und Stuttgart lagen zwar sämtliche erforderlichen Angaben vor, jedoch fehlte es an einer hinreichenden Begründung für Durchsuchungen unter Entkleidung. Trotz wiederholter Empfehlungen der Nationalen Stelle wurden sowohl die Begründung als auch das Ergebnis solcher Maßnahmen in mehreren Fällen nicht individuell dokumentiert; die pauschale Bezugnahme auf eine Einzelfallentscheidung erweist sich insoweit als unzureichend.

Auf Konsistenz und Datenabgleich ist besonders zu achten. Die Angaben in den Einsatzverlaufsberichten sollen stets mit Passagierlisten und den zugehörigen Begleitunterlagen übereinstimmen. Abweichungen sind zu vermeiden bzw. unverzüglich aufzuklären und zu dokumentieren. Zudem ist sicherzustellen, dass alle abzuschiebenden Personen vollständig und korrekt erfasst werden. Dies umfasst auch kurzfristig zugeführte Personen, die spätestens in der abschließenden Gesamtliste einer Maßnahme aufgeführt sein müssen. Ein Augenmerk ist auf Personen mit erhöhtem Schutzbedarf zu richten, etwa Minderjährige. Für diese Personengruppen ist eine besonders sorgfältige Dokumentation erforderlich, um ihre Betreuung und ihren Schutz in allen Phasen der Maßnahme – vor, während und nach der Durchführung – zu gewährleisten.

Die Statistiken in den von der Bundespolizei erstellten Einsatzverlaufsberichten der beobachteten Maßnahme in Hannover wichen von den Angaben auf den Begleitzetteln sowie in den Ankündigungs- bzw. Abschlusslisten ab. So wurden fehlerhafte Angaben zur Zahl abgeschobener Minderjähriger gemacht. Zudem fand die Abschiebung eines unbegleiteten Minderjährigen im Einsatzverlaufsbericht keinerlei Erwähnung. Weder auf der vorab zur Verfügung gestellten Passagierliste noch auf der nachträglich übermittelten Abschlussliste fand sich ein zweiköpfiger Familienverbund, der im Rahmen der Chartermaßnahme abgeschoben wurde. Erst durch die Auswertung aller Begleitzettel konnte diese Unregelmäßigkeit festgestellt werden.

Die Rückführungsdokumentation muss auch sämtliche von den Ländern durchgeführten Prozesse, wie Abholung und Zuführung, umfassen. Sie soll nachvollziehbar und lückenlos geführt und regelmäßig ausgewertet werden, um Auffälligkeiten frühzeitig erkennen und ggf. gezielt Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

Bei der Beobachtung der Zuführung zum Flughafen Brüssel zeigte sich, dass die nordrhein-westfälische Behörde Vorkommnisse wie Selbstverletzungen oder Suizidversuche sowie Zwangsmaßnahmen – etwa Fesselungen und Fixierungen – nicht in dem von der Nationalen Stelle als erforderlich erachteten Umfang gesondert erfasste. Entsprechend konnten auf Nachfrage keine statistischen Daten zu besonderen Vorkommnissen und Zwangsmaßnahmen vorgelegt werden.

Zwar führte das zuständige Ministerium des Landes Nordrhein-Westfalen in seiner Stellungnahme vom 20. März 2026 aus, dass eine Rückführungsdokumentation existiere, die auch die

Anwendung von Zwangsmaßnahmen erfasse. Die ausschließliche Dokumentation solcher Maßnahmen in der jeweiligen Ausländerakte hat jedoch zur Folge, dass ohne eine gesonderte Erfassung keine systematische statistische Auswertung möglich ist.

Das Fehlen einer gesonderten Erfassung in diesem Bereich bewertet die Nationale Stelle insbesondere vor dem Hintergrund als besonders kritisch, dass sie im Rahmen ihrer Beobachtungen im Jahr 2025 insgesamt eine hohe Anzahl von Zwangsmaßnahmen – etwa Fesselungen – bei Abholungen und Zuführungen festgestellt hat.

Eine vollständige Erfassung von Zwangsmaßnahmen sowie der zuvor gescheiterten milderen Mittel dient nicht nur der transparenten Nachvollziehbarkeit der Vorkommnisse und ihrer Häufigkeit, sondern auch der Prävention einer unverhältnismäßigen Anwendung. Durch eine regelmäßige Auswertung dieser Dokumentation kann eine präventive Wirkung erzielt werden, indem sie dazu beiträgt, Zwangsmaßnahmen zu verringern oder ganz zu vermeiden.

1.3.4 – Durchsuchung mit Entkleidung

Es ist stets eine Einzelfallentscheidung zu treffen, ob tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung begründen und die diesen Eingriff unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit rechtfertigen.

Im Rahmen mehrerer beobachteter Maßnahmen zeigte sich eine Praxis durchgängig angewandter Durchsuchungen mit vollständiger oder teilweiser Entkleidung. So wurden bei Einzelmaßnahmen am Flughafen Frankfurt am Main alle drei nach Marokko abgeschobenen Personen vollständig entkleidet durchsucht. Ebenso wurden bei einer Chartermaßnahme ab Stuttgart ausnahmslos alle abzuschiebenden Personen einer Durchsuchung mit vollständiger Entkleidung unterzogen, obwohl bei vier von fünf keine Gefährdungshinweise vorlagen. In Hamburg wurden sämtliche Betroffene – mit Ausnahme der Unterwäsche – entkleidet durchsucht.

Die Nationale Stelle erkennt an, dass in begründeten Fällen eine Durchsuchung mit Entkleidung notwendig sein kann. Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass eine solche Maßnahme einen besonders schwerwiegenden Eingriff in das durch Artikel 2 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht und die Menschenwürde darstellen. Auch der CPT ist der Auffassung, dass jede Durchsuchung unter vollständiger Entkleidung eine sehr invasive und potenziell erniedrigende Maßnahme ist.[210]

Aufgrund des besonderen Gewichts von Eingriffen, die den Intimbereich und das Schamgefühl berühren, besteht ein Anspruch auf besondere Rücksichtnahme. Hierzu gehört insbesondere, dass Entkleidungen in zwei Phasen erfolgen, bei denen jeweils ein Teil des Körpers bedeckt bleibt.

In Hannover und Stuttgart wurden im Durchsuchungsbereich jedoch keine Decken oder vergleichbare Hilfsmittel bereitgestellt, die eine entsprechend schonende Durchführung ermöglicht hätten. Im Zuge der Durchsuchungen standen die betroffenen Personen nackt vor den anwesenden Bediensteten, während ihre Kleidung kontrolliert wurde.

1.3.5 – Einsehbarkeit der Maßnahme

Die Privatsphäre der abzuschiebenden Personen ist während des gesamten Rückführungsprozesses bestmöglich zu schützen.

In Hannover mussten Zuführkräfte mit den abzuschiebenden Personen – darunter auch Familien mit Kindern – vor der Übergabe an die Bundespolizei am öffentlichen Straßenrand vor dem Terminal warten. Teilweise wurden die Betroffenen gefesselt vom Zuführfahrzeug in das Terminal verbracht, in einem Fall gesichert durch Polizeibeamte mit Langwaffen unter Wahrung ihrer Identität. Der Bereich ist öffentlich zugänglich – er liegt zwischen einem Parkhaus und den übrigen Terminals, sodass während der gesamten Zeit Passanten die Abläufe beobachten konnten. Die Privatsphäre der abzuschiebenden Personen war dabei nicht gewahrt.

1.3.6 – Fesselung

Verhältnismäßigkeit

Das Anlegen von Fesseln ist als letztes Mittel anzusehen und darf nur dann erfolgen, wenn mildere Maßnahmen nicht ausreichen. Die Entscheidung muss dabei auf aktuellen, belastbaren Erkenntnissen beruhen, aus denen sich ein konkretes und akutes Gefährdungsrisiko ableiten lässt.

Im Jahr 2025 wurden im Zuständigkeitsbereich

[210] CPT/Inf (2024) 14, R. 69.

der Bundespolizei insgesamt 1.708 Personen während Rückführungen gefesselt, davon 385 auf Charter- und 1.323 Personen auf Linienflügen.[211]

Aus der Dokumentation[212] sowie aus den Beobachtungen der Nationalen Stelle bei Abholung und Zuführung – die grundsätzlich durch die Länder erfolgen – ging hervor, dass auch in diesem Jahr eine hohe Zahl abzuschiebender Personen in dieser Phase gefesselt wurde. Da die Zwangsmaßnahmen teilweise vorwiegend präventiv erfolgten, betont die Nationale Stelle erneut, dass nur solche Maßnahmen ergriffen werden dürfen, die unbedingt erforderlich sind.

Besonders auffällig waren einzelne Chartermaßnahmen: Bei der Zuführung zum Flughafen Frankfurt am Main waren 34 von 40 nach Nigeria und Ghana abgeschobene Personen gefesselt, darunter sämtliche 23 in Zuständigkeit Baden-Württembergs. Ebenso wurden bei der Maßnahme von Stuttgart nach Sofia alle abzuschiebenden Personen in Zuständigkeit Bayerns während der Zuführung gefesselt.

Die Nationale Stelle erkennt an, dass eine Fesselung im begründeten Einzelfall erforderlich sein kann. Voraussetzung ist jedoch stets eine auf den Einzelfall bezogene Entscheidung, bei der dokumentierte konkrete Anhaltspunkte für ein Gefährdungsrisiko vorliegen und die Maßnahme unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist.

Fesselungssystem

Ist eine Fesselung erforderlich, obliegt es der Polizei und anderen Vollzugsbediensteten, Verletzungen der betroffenen Personen zu verhindern und deren Recht auf körperliche Unversehrtheit zu wahren. Hierfür sollen bei Abschiebungsmaßnahmen vorzugsweise textile Fesselungssysteme eingesetzt werden, die arretiert werden können.

Im Rahmen der Abholung und Zuführung stellte die Nationale Stelle wiederholt den Einsatz von Stahlfuß- und Handfesseln sowie von Festhaltegurten mit Fesselungsvorrichtungen aus Stahl für Hand- und ggf. Fußgelenke fest, teils in Kombination mit Kunststofffesseln.

In München wurden zwei abzuschiebende Personen vor dem Boarding von der Bundespolizei mit einem Festhaltegurt an den Handgelenken in Kombination mit Kunststofffesseln an den Füßen gesichert. In Frankfurt am Main waren im Rahmen der Chartermaßnahme nach Nigeria und Ghana nach Übernahme durch die Bundespolizei eine Person an den Händen und eine weitere Person an Händen und Beinen mit Kunststofffesseln gefesselt.

Bei der Verwendung metallener Fesseln können Hämatome entstehen und Nerven abgedrückt werden. Auch der Einsatz von Kunststofffesseln ist aus Sicht der Nationalen Stelle problematisch, da diese sich häufig nicht nachjustieren lassen, was zu schwerwiegenden Verletzungen wie Durchblutungsstörungen führen kann.[213]

In diesem Zusammenhang begrüßt die Nationale Stelle, dass die Bundespolizei an allen Flughäfen sukzessive den neu zugelassenen Festhaltegurt mit Textilfesseln eingeführt hat. Die bisherigen Modelle mit metallischen Fesselungsvorrichtungen an den Handgelenken sollten demnach bei Abschiebungsmaßnahmen nicht mehr verwendet werden.

Bei einer im Fahrzeug sitzenden Person soll auf eine Fesselung der Hände auf den Rücken verzichtet werden.

Besonders kritisch bewertete die Nationale Stelle, dass bei Zuführungen in Zuständigkeit Bayerns und Hessens Personen mit Stahlfesseln auf dem Rücken gesichert wurden. Im Sitzen erhöht die Fesselung auf dem Rücken das Verletzungsrisiko erheblich.

1.3.7 – Kameraüberwachung

Eine Kameraüberwachung ist bei Durchsuchungen, insbesondere bei solchen unter Entkleidung, grundsätzlich auszuschließen.

Die Nationale Stelle stellte im Rahmen ihrer Begleitungen von Chartermaßnahmen in Stuttgart und Hamburg den Einsatz von Kameras in den Räumen fest, in denen Durchsuchungen durchgeführt werden – ein Vorgehen, das auch in weiteren besuchten Dienststellen der

[211] Die Angaben basieren auf der statistischen Erhebung der Bundespolizei.

[212] Gemeint sind einzelne ausgewertete Einsatzverlaufsberichte von Chartermaßnahmen. Eine Gesamtstatistik zu Fesselungen während der Zuführung, die bei der Übergabe an den Flughäfen von der Bundespolizei dokumentiert wurden, wird von dieser nicht erhoben.

[213] Vgl. u.a. Taimoor, Hussein; Wali, Ahmad (2022): „Devastating ischemic dimelic neuropathy after plastic zip tie handcuffs; message for security agencies“.

Bundespolizei zu beobachten war.[214]

Der Einsatz von Kameras in Durchsuchungsbereichen der Bundespolizei unterscheidet sich vom Umgang mit Flughafenüberwachungskameras. In seiner Stellungnahme vom 30. April 2025 erklärte das BMI, dass zur Wahrung der Grundrechte Kameras in sensiblen Bereichen – etwa Durchsuchungsräumen oder bei Luftsicherheitskontrollen – abgedeckt oder ihre Nicht-Funktionalität kenntlich gemacht würden.

Kameras in Flughafenbereichen, die für Abschiebungsmaßnahmen genutzt werden, sollen während der Durchführung der Maßnahme abgeklebt oder abgehangen werden.

Im Abfertigungsbereich für Chartermaßnahmen in Berlin befinden sich Kameras, die fest zur Terminalinfrastruktur gehören. Trotz der wiederholten Empfehlungen der Nationalen Stelle wurden sie auch bei der im Jahr 2025 beobachteten Maßnahme weder abgehangen noch abgeklebt. In München hingegen fehlten bei einzelnen Geräten – anders als bei früheren Besuchen – die vorgesehenen Sichtschutzvorkehrungen.

Das BMI erklärte in seiner Stellungnahme vom 30. April 2025, dass bei Rückführungsmaßnahmen keine Aufzeichnungen oder Übertragungen durch die am Flughafen vorhandenen Kameras erfolgen. Aus Sicht der Nationalen Stelle liegt eine zentrale Frage jedoch auch in der deutlichen Kenntlichmachung dieses Umstands, also darin, dass die Betroffenen informiert sind, dass keine Kameraüberwachung stattfindet.

Im Flur des Bereichs für Einzelmaßnahmen des Rückführungsdienstes am Frankfurter Flughafen befand sich ebenfalls eine Kamera, die nicht abgedeckt war. Gleichzeitig war nicht erkennbar, ob diese aktiv war.

In seiner Stellungnahme vom 30. April 2025 teilte das BMI mit, dass die Kamera der „Live-Kontrolle“ des Zugangsbereichs des Rückführungsdienstes diene. Nach dem Besuch sei ein Hinweis zum Kameraeinsatz veranlasst worden.

1.3.8 – Kommunikation während der Abschiebungsmaßnahme

Die Verständigung zwischen den abzuschiebenden Personen und den Vollzugsbediensteten soll während der gesamten Maßnahme gesichert sein – von der Abholung bis zur Übergabe im Zielstaat.

Dolmetschende spielten auch bei den im Jahr 2025 beobachteten Chartermaßnahmen eine wichtige Rolle, indem sie deeskalierend und empathisch auf die abzuschiebenden Personen einwirkten. Gleichwohl stellte die Nationale Stelle erneut fest, dass – mit Ausnahme Hamburgs – Abholungen und Zuführungen durchgängig ohne dolmetschendes Personal erfolgten.

In seiner Stellungnahme vom 23. Januar 2026 vertrat das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration die Ansicht, dass in der Zuführungsphase grundsätzlich kein Bedarf für die Hinzuziehung von Dolmetschenden bestehe. Zugleich wurde mitgeteilt, dass das Bayerische Landesamt für Asyl und Rückführungen sowie die Bayerische Polizei prüfen, muttersprachliche Informationsblätter bereitzustellen und ergänzend digitale Übersetzungsmöglichkeiten für den Bedarfsfall vorzuhalten.

Um die erforderliche Sprachmittlung in allen Phasen – auch bei einer Durchsuchung mit Entkleidung – sicherzustellen, soll bei der Auswahl der Dolmetschenden auf eine geschlechterentsprechende Zuordnung zu den abzuschiebenden Personen geachtet werden.

Im Rahmen der Chartermaßnahme von Frankfurt am Main nach Nigeria und Ghana kamen zwei männliche Dolmetscher zum Einsatz. Da nicht ausschließlich Männer abgeschoben wurden, wäre die Anwesenheit einer zusätzlichen weiblichen Dolmetscherin sinnvoll gewesen. In Stuttgart hingegen wurden drei Dolmetscherinnen eingesetzt, obwohl ausschließlich männliche Personen nach Bulgarien überstellt wurden. Im Durchsuchungsraum waren die Dolmetschenden demnach nicht anwesend, sodass das anstehende Vorgehen nicht hinreichend verständlich erklärt werden konnte.

1.3.9 – Medizinische Begleitung

Unzureichende Berücksichtigung besonderer medizinischer Bedarfe

Abzuschiebende Personen sind vor unverhältnismäßigen Belastungen zu schützen, insbesondere vulnerable Gruppen wie kranke und minderjährige Personen.

[214] Kapitel VI.3 des vorliegenden Jahresberichts zur Bundes- und Landespolizei.

Im Rahmen einer Chartermaßnahme in Berlin sollte eine Mutter mit ihrem neunjährigen Kind – an schwerem Autismus mit autoaggressiver Symptomatik erkrankt – sowie die Großmutter nach Armenien rückgeführt werden. Die lange nächtliche Zuführung aus Rheinland-Pfalz stellte für das Kind bereits eine erhebliche Belastung dar. Nach der Ankunft kam es zu einer akuten Eskalation mit selbst- und fremdgefährdendem Verhalten. Das Kind reagierte besonders sensibel auf große Menschenansammlungen und zeigte dabei erheblichen Stress sowie autoaggressives Verhalten, auf das die Bundespolizei infolge unzureichender Informationslage nicht angemessen vorbereitet war.

Das Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration Rheinland-Pfalz teilte in seiner Stellungnahme vom 29. September 2025 mit, dass das Kind notärztlich begleitet worden sei und sich bis zur Übergabe ruhig verhalten habe. Daher sei keine Veranlassung gesehen worden, die Bundespolizei vorab zu informieren. Die fehlende Informationsweitergabe wurde nachträglich aufgearbeitet, und die Ausländerbehörden wurden darauf hingewiesen, besondere Lagen und Bedürfnisse frühzeitig zu kommunizieren.

Entgegen der in der Stellungnahme dargestellten Auffassung wurde die Situation maßgeblich durch die unzureichende Vorbereitung der Bundespolizei verschärft, da keine detaillierten Informationen zu den medizinischen Bedarfen des Kindes vorlagen. Nach Einschätzung der Einsatzkräfte und des medizinischen Personals hätten rechtzeitig übermittelte Angaben geeignete, belastungsreduzierende Maßnahmen ermöglicht und die Eskalation zumindest abmildern können.

Einsatz eines Tasers

Im Rahmen der Chartermaßnahme in Frankfurt am Main wurde bei der Abholung eines nigerianischen Staatsangehörigen ein Taser (Distanz-Elektroimpulsgerät) eingesetzt. Anschließend wurde die betroffene Person unter Verwendung eines Festhaltegurts sowie von Stahlfußfesseln durch die Landespolizei Baden-Württemberg zum Flughafen verbracht. Dort stellte der Begleitarzt eine am Hals bandagierte Wunde fest und bescheinigte die Flugreisetauglichkeit.

Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) weist deutlich darauf hin, dass der Einsatz von Tasern nur bei einer unmittelbaren und ernsthaften Gefahr für Leben oder körperliche Unversehrtheit zulässig ist. Der Einsatz allein zur Durchsetzung von Anordnungen, wie im Rahmen einer Abschiebung, widerspricht diesen Grundsätzen. Der CPT empfiehlt, dass dieser stets erforderlich, subsidiär, verhältnismäßig und vorsichtig erfolgt sowie – soweit möglich – vorab angekündigt wird. Ein Taser soll demnach nur dann genutzt werden, wenn mildere Mittel wie verbale Deeskalation oder körperliche Kontrolle erfolglos bleiben oder nicht anwendbar sind und der Taser die einzige Alternative zu einem noch gefährlicheren Zwangsmittel darstellt.[215] Vor diesem Hintergrund erscheint der Einsatz eines Tasers im vorliegenden Fall als nicht gerechtfertigt.

Der Betroffene war in der Ankündigungsliste in der niedrigsten Priorisierungsstufe (Kategorie 8 „Sonstige Fälle“) eingestuft, was weder auf eine sicherheitsrelevante Person noch auf besondere Vollzugsschwierigkeiten hindeutet. Unter diesen Umständen wäre ein Abbruch der Maßnahme mit einer späteren Durchführung unter angepassten Bedingungen naheliegend gewesen.

Zudem litt der Betroffene laut Ankündigungsliste „wohl unter Bluthochdruck und Diabetes“. Der Einsatz eines Tasers birgt insbesondere bei kardiovaskulären Vorerkrankungen erhebliche gesundheitliche Risiken.

Entsprechend soll er bei besonders vulnerablen Personen vermieden werden. Personen mit bekannten oder erkennbaren gesundheitlichen Risiken sind von einem solchen Einsatz auszunehmen.

Medizinische Beurteilung der Flugtauglichkeit

Eine aktuelle Bescheinigung der Flugtauglichkeit der abzuschiebenden Personen soll vorliegen. Zu diesem Zweck soll vor ihrer Abschiebung eine ärztliche Untersuchung durchgeführt werden.[216]

---

[215] Vgl. CPT/Inf (2018) 15, R. 24; 20th General Report on the CPT's Activities (2009-2010), Rn. 69.
[216] Vgl. CPT/Inf (2024) 14, Rn. 52.

In Berlin wird seitens der Bundespolizei weiterhin grundsätzlich keine Flugtauglichkeitsuntersuchung für Personen, die im Rahmen von Einzel- oder Chartermaßnahmen abgeschoben werden, als erforderlich angesehen.

Zur Vermeidung von Zwischenfällen ist es jedoch wesentlich, vor dem Flug festzustellen, ob die betroffenen Personen zum Zeitpunkt der Abreise tatsächlich reisetauglich sind. An anderen Flughäfen konnte die Nationale Stelle beobachten, dass regelhafte Gespräche zwischen den abzuschiebenden Personen und dem medizinischen Begleitpersonal stattfinden.

In seiner Stellungnahme vom 30. April 2025 führte das BMI aus, dass medizinische Untersuchungen nur dann erfolgen, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine lebensbedrohliche oder schwerwiegende Erkrankung vorliegen (z.B. ansteckende Infektionskrankheit). In solchen Fällen würden die Hinweise medizinisch abgeklärt. Bei Bedarf werde eine sog. Fit-to-Fly-Bescheinigung[217] im Rahmen der Übernahme durch die Bundespolizei eingefordert oder die Übernahme abgelehnt.

Da jedoch nicht in jedem Einzelfall davon ausgegangen werden kann, dass die vorab übermittelten medizinischen Informationen der zuständigen Ausländerbehörden den aktuellen Gesundheitszustand zuverlässig abbilden, hält die Nationale Stelle es für unabdingbar, die Tauglichkeit unmittelbar vor dem Flug festzustellen. Um gesundheitsgefährdenden Zwischenfällen vorzubeugen, soll daher zeitnah vor der Rückführung eine ärztliche Untersuchung zur Flugtauglichkeit erfolgen. Im Rahmen von Einzelmaßnahmen besteht insoweit ein gesteigertes Erfordernis, da hierbei – anders als bei Chartermaßnahmen – regelmäßig kein medizinisches Personal zum Einsatz kommt.

Vertraulichkeit von Arztgesprächen

Gespräche zwischen dem medizinischen Begleitpersonal und abzuschiebenden Personen haben vertraulich zu erfolgen. Dies gilt auch für Übergabegespräche zwischen den begleitenden Ärztinnen und Ärzten.

Die Anwesenheit von Polizeivollzugsbediensteten ist auf Ausnahmefälle zu beschränken[218] und im Bedarfsfall zu begründen.

In Frankfurt am Main wurden alle abzuschiebenden Personen dem medizinischen Fachpersonal vorgestellt; die Gespräche erfolgten in provisorischen, lediglich durch Sichtschutzwände abgetrennten Bereichen und in Anwesenheit der zugeteilten Personenbegleiter Luft (PBL), wodurch die Vertraulichkeit nicht gewährleistet war. Auch in München wurden sämtliche abzuschiebenden Personen dem medizinischen Begleitpersonal vorgestellt. Positiv hervorzuheben ist, dass die PBL nicht regelhaft in die abgeschirmten Bereiche einbezogen wurden. Gleichwohl fanden die Gespräche im Annahmebereich hinter mobilen Trennwänden statt, die teilweise geöffnet blieben.

In Berlin wurden die Arztgespräche ebenfalls im Annahmebereich durchgeführt, obwohl ein separates Arztzimmer zur Verfügung stand. Neben Kräften der Bundespolizei waren dabei auch Zuführkräfte sowie Verantwortliche der Gepäckkontrolle anwesend. Eine vertrauliche Gesprächssituation war somit nicht gegeben.

Die festgestellten Defizite entsprechen Erkenntnissen aus früheren Beobachtungen der Nationalen Stelle. Vor diesem Hintergrund erscheint die Stellungnahme des BMI vom 30. April 2025 besonders kritisch, wonach die Anwesenheit von PBL und Bodenpersonal bei ärztlichen Gesprächen und ggf. auch bei Behandlungen aus Sicherheitsgründen zwingend erforderlich sei.

1.3.10 – Mittellosigkeit

Es ist sicherzustellen, dass alle abzuschiebenden Personen über ausreichende finanzielle Mittel für die Weiterreise vom Flughafen bis zum endgültigen Zielort sowie für die hierfür erforderliche Verpflegung verfügen. Dies gilt auch für Dublin-Überstellungen.

[217] Der englische Begriff wird als Synonym für Flugtauglichkeit verwendet: Der Gesundheitszustand der betroffenen Person erlaubt den Flug.

[218] Vgl. CPT/Inf (2024) 14, Rn. 56; CPT/Inf (2019) 14, Rn. 27.

Die Nationale Stelle stellte erneut fest, dass Personen bei ihrer Ankunft am Startflughafen nicht über ausreichende finanzielle Mittel für die Weiterreise vom Flughafen im Zielstaat zum endgültigen Zielort sowie für die erforderliche Verpflegung verfügten. Während bei Rückführungen in Drittstaaten fehlendes Handgeld in den beobachteten Fällen durch die federführende Behörde am Flughafen ausgezahlt wurde, zeigte sich bei Dublin-Überstellungen ein abweichendes Vorgehen.

So wurden im Rahmen einer Maßnahme von Stuttgart nach Sofia drei von fünf Personen ohne finanzielle Mittel überstellt; eine weitere Person verfügte lediglich über 25 Euro. Eine Auszahlung von Handgeld erfolgte in keinem Fall. Auch bei einer Überstellung von Hamburg nach Sofia führten mehrere Personen lediglich fünf bis zehn Euro mit sich; eine Auszahlung von Handgeld durch die zuständige Behörde unterblieb ebenfalls.[219]

Die Nationale Stelle erkennt an, dass der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens fundamentale Bedeutung im EU-Recht hat. Dies entbindet die Bundesrepublik Deutschland jedoch nicht von ihrer Verantwortung für die menschenwürdige Durchführung der Maßnahme. Hierzu gehört auch, Personen nicht mittellos rückzuführen, insbesondere dann, wenn ausreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Betroffenen nach der Überstellung dem Risiko ausgesetzt werden, sich in materieller Not zu befinden.[220]

1.4 – Fazit

Im Berichtsjahr 2025 hat die Nationale Stelle ihre Begleitung von Rückführungsmaßnahmen intensiviert und dabei sämtliche Phasen des Vollzugs – von der Zuführung über die Abläufe am Flughafen bis hin zu Flug und Übergabe – erfasst. Dabei bestätigte sich insgesamt ein überwiegend professionelles und deeskalierendes Vorgehen der eingesetzten Kräfte; der Einsatz von Zwangsmitteln blieb nach Übergabe an den Flughäfen zumeist auf Einzelfälle begrenzt. Gleichwohl zeigen die Beobachtungen weiterhin strukturelle Problemlagen. Kritische Situationen ergeben sich insbesondere beim Einsatz von Zwangsmitteln im Rahmen von Zuführungen, Familientrennungen sowie bei Rückführungen vulnerabler Personen, einschließlich Minderjähriger.

Fortbestehende Defizite – etwa nächtliche Abholungen oder die unterlassene Auszahlung von Handgeld, vor allem bei Dublin-Überstellungen – bleiben ebenso bestehen wie eine zunehmend pauschale sicherheitsbezogene Rechtfertigung eingriffsintensiver Maßnahmen ohne hinreichende Einzelfallüberprüfung. Mit besonderer Sorge ist die Einschränkung des Mandats der Nationalen Stelle und die veränderte Zusammenarbeit mit dem BMI zu bewerten.

Eine wirksame, unabhängige und umfassend informierte Überwachung erfordert insbesondere die frühzeitige und vollständige Einbindung der Nationalen Stelle, den uneingeschränkten Zugang zu allen mandatsrelevanten Informationen sowie die konsequente Berücksichtigung ihrer Standards und Empfehlungen.

2 – Gemeinsames Europäisches Asylsystem

Im Spannungsfeld zwischen effizienzorientierten Verfahren und menschenrechtlichen Schutzpflichten wirft die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) erhebliche Herausforderungen auf. Aus der Perspektive einer menschenrechtlich ausgerichteten Präventionskontrolle stehen dabei insbesondere die mögliche Inhaftierung vulnerabler Personen – einschließlich Minderjähriger – sowie die Ausgestaltung beschleunigter Verfahren im Fokus.

2.1 – Empfehlungen zu GEAS-Anpassungsgesetzen

Vor diesem Hintergrund hat die Nationale Stelle im Jahr 2025 zweimal zu den GEAS-Anpassungsgesetzen Stellung genommen – zu dem Referentenentwurf für ein GEAS-Anpassungsgesetz im Juli 2025 sowie dem Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des GEAS im Oktober 2025. Die aus den Gesetzentwürfen hervorgehenden Änderungen gleichen sich – in den die Nationale Stelle betreffenden Bereichen – weitestgehend, bei Abweichungen wird dies kenntlich gemacht.

Nach Abgabe ausführlicher Stellungnahmen

[219] In diesen vier Fällen zahlte die Abschiebungsbeobachterin der Diakonie jeweils 50 Euro aus, um sicherzustellen, dass den betroffenen Personen ein Mindestmaß an Geldmitteln zur Verfügung stand.

[220] VG Köln, Beschluss vom 31.01.2023, Az.: 5 L 65/23.A; VG Ansbach, Beschluss vom 31.10.2022, Az.: AN 14 S 22.50126.

durch die Nationale Stelle beschränkt sich die folgende Darstellung auf die besonders kritisch zu bewertenden Bestimmungen.

In diesem Zusammenhang kann die Nationale Stelle nur wiederholen, dass aus ihrer Sicht eine Freiheitsentziehung grundsätzlich zu vermeiden ist.

2.1.1 – Bewertung besonderer Aufnahmebedürfnisse nach § 70a Abs. 1 und 2 AsylG

Aus § 70a Abs. 1 AsylG geht hervor, dass bei der Entscheidung über Inhaftnahmen sichtbare Merkmale, Äußerungen oder Verhaltensweisen zu berücksichtigen sind, die auf besondere Aufnahmebedürfnisse der betroffenen Personen hindeuten. Dies ist aus Sicht der Nationalen Stelle nicht ausreichend.

Es ist vielmehr wesentlich, dass auch Merkmale beachtet werden, die nicht unmittelbar sichtbar sind. Daher ist es unabdinglich, eine wirksame Vulnerabilitätsprüfung durchzuführen, bevor über eine freiheitsentziehende Maßnahme entschieden wird.

In seiner neuen Fassung regelt § 70a Abs. 2 Satz 1 zudem, dass von der Inhaftnahme eines Ausländers mit besonderen Bedürfnissen abzusehen ist, wenn diese seine körperliche oder psychische Gesundheit ernsthaft gefährden würde.

Einer Gefährdung der Gesundheit soll grundlegend entgegengewirkt werden. Um dies zu gewährleisten, soll die Unterbringung in Einrichtungen, die nicht für eine angemessene Behandlung somatischer und/oder psychischer Beschwerden ausgestattet sind, bei einer bestehenden Gefahr für die Gesundheit grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Zwar wird in Satz 2 vorgesehen, dass „der besonderen Situation des Ausländers einschließlich seiner körperlichen und psychischen Gesundheit Rechnung getragen wird“. Es fehlt allerdings die Garantie des Zugangs der Betroffenen zu einer adäquaten medizinischen Versorgung, dies schließt auch den Zugang zu qualifizierter psychologischer und/oder psychiatrischer Betreuung ein.

2.1.2 – Inhaftnahme von Minderjährigen

Dauer

Besonders kritisch sieht die Nationale Stelle die nach § 70a Abs. 3 eingeräumte Möglichkeit, Minderjährige in Haft zu nehmen.

Gemäß Artikel 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention ist bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Hierzu gehört, Kinder vor ebensolchen Situationen zu schützen. Der UN-Kinderrechtsausschuss stuft die Inhaftierung von Kindern in Asylverfahren ausdrücklich als unvereinbar mit dem Kindeswohl ein.[221]

Als inakzeptabel erachtet sie, dass der Text die Vermutung zulässt, dass Haft über eine Dauer von drei Monaten[222] oder mehr denkbar ist. Laut der Bestimmung erfolgt die Anordnung einer derartigen Haft „auf den kürzest möglichen Zeitraum“ und unterliegt einer gerichtlichen Überprüfung von Amts wegen in Abständen von drei Monaten.

Eine solche Dauer ist aus Sicht der Nationalen Stelle in keinem Fall verhältnismäßig. Eine kürzere Überprüfungsfrist ist notwendig, um den Schutz Minderjähriger sicherzustellen.

Unterbringungsbedingungen

Zwar sehen Abs. 4 (unbegleitete Minderjährige) und 5 (Familien) nach den Formulierungen des Gesetzentwurfs spezielle Unterbringungsbedingungen vor. Die damit verbundenen Garantien sind aus präventiver Sicht allerdings zu präzisieren.

Darüber hinaus ist die durch § 70a Abs. 7 eröffnete Möglichkeit, an Grenzübergangsstellen oder in Transitzonen in bestimmten, „hinreichend begründeten Fällen“ vorübergehend von den in Abs. 4 bis 6 vorgesehenen Schutzstandards für unbegleitete Minderjährige, Familien und andere besonders Schutzbedürftige abzuweichen, als äußerst bedenklich einzustufen.

Die Bestimmungen gewährleisten u.a. die be-

[221] CMW/CRC, Joint General Comment No. 4 (CMW) / No. 23 (CRC), CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23, 16.11.2017.

[222] § 70a Abs. 3 Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des GEAS. In dem vorangehenden Referentenentwurf für ein GEAS-Anpassungsgesetz war sogar eine Dauer von sechs Monaten vorgesehen.

darfsgerechte Betreuung unbegleiteter Minderjähriger durch spezialisierte Einrichtungen und qualifiziertes Personal, sichern deren Unterbringung getrennt von Erwachsenen und schreiben eine familiengerechte Unterbringung mit angemessener Privatsphäre vor, die den besonderen Bedürfnissen von Familien Rechnung trägt.

Auch wenn die Anwendung der Ausnahmeregelung auf einen „angemessenen, möglichst kurzen Zeitraum" begrenzt sein soll, eröffnet sie die Möglichkeit, dass gerade in besonders belastenden Situationen zentrale Schutz- und Betreuungsstandards außer Kraft gesetzt werden können.

2.2 – Ausblick: Unabhängiges Monitoring nach Artikel 10 der Screening-Verordnung

Artikel 10 der Screening-Verordnung (VO 2024/1356) sowie Artikel 43 Abs. 4 der Asylverfahrens-Verordnung (VO 2024/1348) verpflichten die Mitgliedstaaten zur Einrichtung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus. Dieser soll sicherstellen, dass während des Screenings und der Asylgrenzverfahren das Völker- und Unionsrecht, insbesondere die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, eingehalten wird. Ein unabhängiges Monitoring erweist sich in diesem Kontext als unverzichtbares Instrument zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes.

Vor diesem Hintergrund kommt der Nationalen Stelle künftig eine zentrale Rolle innerhalb des Monitoring-Mechanismus zu. Vorgesehen ist eine funktionale Aufgabenteilung mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte. Der Aufgabenbereich der Nationalen Stelle wird in die bestehende Struktur der Bundesstelle – einschließlich ihrer Mitglieder und Mitarbeitenden – integriert und knüpft damit an deren aktuelle Arbeitsweise an.

Im Mittelpunkt der Tätigkeit stehen insbesondere folgende Kernaufgaben:

- die Überwachung der Unterbringungsbedingungen während des Screenings und der Asylgrenzverfahren
- die Sicherstellung eines menschenrechtskonformen Umgangs mit den betroffenen Personen.

Eine wirksame Aufgabenerfüllung setzt einen uneingeschränkten Zugang zu sämtlichen Orten voraus, an denen Screening- und Asylgrenzverfahren durchgeführt werden – sowohl an den Außengrenzen als auch im Inland – sowie zu allen einschlägigen relevanten Personen und Dokumenten. Diese umfassenden Zugangsrechte sind in Artikel 10 Abs. 2 der Screening-Verordnung verankert.

Auf dieser Grundlage beabsichtigt die Nationale Stelle sowohl angekündigte als auch unangekündigte Besuche durchzuführen. Gegenstand dieser Besuche ist insbesondere die Überprüfung der konkreten Unterbringungsbedingungen, einschließlich der baulichen Gegebenheiten, der Beschäftigungsmöglichkeiten sowie des Zugangs zu medizinischer und psychologischer Versorgung und zu notwendigen Informationen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei den Bedarfen vulnerabler Personen. Für tragfähige Feststellungen und darauf aufbauende Empfehlungen ist darüber hinaus die eingehende Prüfung der einschlägigen Dokumentationen von zentraler Bedeutung.

Um eine wirksame Ausübung der Aufgaben sicherzustellen, ist der Monitoring-Mechanismus gemäß Artikel 10 Abs. 4 der Screening-Verordnung finanziell angemessen durch den Mitgliedstaat auszustatten.

In dieser Hinsicht befinden sich das Deutsche Institut für Menschenrechte und die Nationale Stelle derzeit in Verhandlungen mit dem BMI.[223]

Über die Unterbringung im Rahmen von Screening- und Asylgrenzverfahren hinaus beabsichtigte die Nationale Stelle, auch die Bedingungen in Rückkehrgrenzverfahren einzubeziehen. Dies erscheint insbesondere im Hinblick auf mögliche Synergieeffekte sowie auf den in der EU-Rückführungsverordnung vorgesehenen Monitoring-Mechanismus folgerichtig. Dem Vorschlag wurde jedoch seitens des BMI nicht gefolgt, wodurch eine einheitliche Betrachtung der verschiedenen Verfahrensphasen vorerst erschwert wird.

[223] Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 21/4321, S. 54-56.

VI Sonstige Besuche

1 – Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam

Im Jahr 2025 besuchte die Nationale Stelle die Einrichtungen für Abschiebungshaft Dresden (**Sachsen**) und Arnstadt (**Thüringen**) sowie die Ausreisesammelstelle am Flughafen BER (**Brandenburg**).[224]

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

+ In der Abschiebungshafteinrichtung Dresden (**Sachsen**) ist der Zugang zur medizinischen Versorgung niedrigschwellig gestaltet: Über Zetteleinwurf können Untergebrachte unkompliziert Hilfe anfordern, auch bei sprachlichen Barrieren oder Hemmungen. Ergänzend nimmt der dort beschäftigte Psychologe proaktiv Kontakt auf, um auch die Personen zu erreichen, die ihre Belastungen nicht selbst äußern.
+ In der Abschiebungshafteinrichtung Arnstadt steht den untergebrachten Personen ein wöchentliches Telefonkontingent im Wert von 20 Euro für weltweite Gespräche zur Verfügung; die Kosten hierfür trägt der Freistaat **Thüringen**.

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

1.1 – Abstandsgebot

1.1.1 – Bauliche Gegebenheiten

Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) soll die Ausgestaltung der Abschiebungshaft sich grundsätzlich mit Blick auf die Unterbringungsbedingungen, die vollzugsspezifischen Freiheitsbeschränkungen und die Sicherheitsvorkehrungen deutlich vom Strafvollzug abheben.[225] Die Bedingungen der Unterbringung sollen zudem so ausgestaltet sein, „dass sowohl die von der Charta garantierten Grundrechte als auch die in Artikel 16 Abs. 2 bis 5 und 17 der [Rückführungs-] Richtlinie verankerten Rechte beachtet werden".[226]

Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ist sicherzustellen, dass „der Zwang, dem die Drittstaatsangehörigen in Abschiebungshaft ausgesetzt sind, auf das Maß [beschränkt wird] [...], das unbedingt erforderlich ist, um ein wirksames Rückkehrverfahren zu gewährleisten, und [dass] so weit wie möglich vermieden wird, dass die Unterbringung einer Inhaftierung in einer Gefängnisumgebung gleichkommt, wie sie für eine Strafhaft gekennzeichnet ist".[227] Hierbei ist entscheidend, den Personen, die auf ihre Abschiebung warten, [nicht (...)] den Anschein von Straftätern zu geben, (...) indem sie wie solche behandelt werden".[228]

Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam müssen sich hinsichtlich der Unterbringungsbedingungen deutlich von der Strafhaft unterscheiden. Das Abstandsgebot soll gerade dem Wohl der in Abschiebungshaft untergebrachten Personen dienen.

Beide besuchten Einrichtungen für Abschiebungshaft wurden dem Abstandsgebot nicht gerecht. In der Einrichtung in Dresden (**Sachsen**) fielen die überaus umfangreichen baulichen Sicherungsmaßnahmen auf, wie Gitter vor den Fenstern mit zusätzlichem Lochblech. Die Einrichtung in Arnstadt (**Thüringen**) war von umfassenden baulichen Sicherungsvorkehrungen umgeben, u.a. von mehreren Zäunen mit NATO-Stacheldraht.

In seiner Stellungnahme vom 14. Januar 2026 teilte das **Thüringer** Ministerium für Justiz, Migration und Verbraucherschutz mit, dass die baulichen Sicherungen, insbesondere der Einsatz von NATO-Stacheldraht an mehreren Zäunen, der Verhinderung von Fluchten und zugleich der Wahrung des Abstandsgebots dienen würden, weshalb bewusst auf eine sechs Meter hohe Gefängnismauer wie im Justizvollzug verzichtet worden sei. Stattdessen sei ein gestuftes Zaunsystem mit zusätzlichem Ordnungszaun errichtet worden, welches als verhältnismäßigstes Mittel zur Fluchtverhinderung angesehen werde.

Diese Argumentation wird den menschen-

[224] Es handelte sich hierbei um einen Folgebesuch. Die Nationale Stelle hatte die Einrichtung bereits am 26.09.2019 besucht.
[225] EuGH, Urteil vom 17.07.2014, Az.: C-473/13 und C-514/13; Urteil vom 10.03.2022, Az.: C-519/20, Rn. 54.
[226] EuGH, Urteil vom 10.03.2022, Az.: C-519/20, Rn. 57 und 104.
[227] BGH, Beschluss vom 05.12.2023, Az.: XIII ZB 45/22, Rn. 16.
[228] Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 30.04.2014 in den verbundenen Rechtssachen C-473/13 und C-514/13 sowie in der Rechtssache C-474/13, Rn. 99.

rechtlichen Anforderungen des Abstandsgebots nicht gerecht. Dieses verlangt nach der Rechtsprechung des EuGH nicht nur den bloßen Verzicht auf einzelne typische Bauelemente des Strafvollzugs, sondern eine deutliche Abhebung der Abschiebungshaft vom Gesamteindruck einer Gefängnisunterbringung.[229] Indem das Ministerium den Einsatz mehrerer Zäune mit NATO-Stacheldraht als Wahrung des Abstandsgebots darstellt, reduziert es dieses auf eine formale Abgrenzung zur klassischen Gefängnismauer. Tatsächlich verstärken solche Hochsicherheitsmaßnahmen den strafvollzugsähnlichen Charakter der Einrichtung und vermitteln den Eindruck, dass die dort untergebrachten Personen wie gefährliche Straftäter behandelt werden.

1.1.2 – Rechtsgrundlage für den Vollzug von Abschiebungshaft

Da sich Abschiebungshaft hinsichtlich der Unterbringungsbedingungen von der Strafhaft unterscheiden soll[230] und Grundrechtseingriffe, die über die Unterbringung in einer solchen Einrichtung hinausgehen, einer eigenen gesetzlichen Grundlage bedürfen,[231] ist für den Vollzug von Abschiebungshaft eine spezielle Rechtsgrundlage zu schaffen.

In Zusammenhang mit Artikel 16 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie, der die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dazu verpflichtet, Abschiebungshaft grundsätzlich in einer speziellen Einrichtung zu vollziehen, haben viele Bundesländer den bis dahin praktizierten Vollzug der Abschiebungshaft gemäß §§ 62 und 62a des Aufenthaltsgesetzes in Justizvollzugsanstalten in Amtshilfe als nicht mehr zulässig bewertet[232] und spezielle rechtliche Regelungen für den Vollzug von Abschiebungshaft geschaffen. Schließlich dient der Vollzug der Abschiebungshaft ausschließlich der Sicherung der Rückführung.[233]

Während **Baden-Württemberg**, **Berlin**, **Brandenburg**, **Bremen**, **Hamburg**, **Hessen**, **Nordrhein-Westfalen**, **Rheinland-Pfalz**, **Sachsen** und **Schleswig-Holstein** über ein solches Abschiebungshaftvollzugsgesetz verfügen, haben die Bundesländer **Bayern**, **Niedersachsen** und **Thüringen** bislang noch keine eigene gesetzliche Grundlage geschaffen.

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

1.2 – Bekleidung im besonders gesicherten Raum

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

In der Einrichtung für Abschiebungshaft Arnstadt (**Thüringen**) wird für Personen im besonders gesicherten Raum lediglich eine vollständig durchsichtige Unterhose vorgehalten. Das Zurverfügungstellen einer Oberbekleidung sei nach Aussagen der Mitarbeitenden nicht vorgesehen.

Diese Praxis ist inakzeptabel und verletzt grundlegende menschenrechtliche Standards.

In seiner Stellungnahme erklärte das **Thüringer** Ministerium für Justiz, dass die in besonders gesicherten Räumen ausgegebene Einweg-Unterwäsche zentral für den Justizvollzug beschafft werde und den allgemeinen Vollzugsanforderungen entspreche. Nach Empfehlungen der Nationalen Stelle seien alternative Modelle angeschafft worden, das angestrebte Niveau des Schutzes der Intimsphäre habe jedoch bisher nicht erreicht werden können.

Die Nationale Stelle vertraut darauf, dass dieser Missstand schnellstmöglich behoben wird und verweist zugleich auf die Verfahrensweise in der JVA Lübeck (**Schleswig-Holstein**), in der im besonders gesicherten Haftraum untergebrachte Personen grundsätzlich ihre reguläre Anstaltskleidung tragen können, sodass der pauschale Entzug der Kleidung vermieden wird.

---

[229] EuGH, Urteil vom 10.03.2022, Az.: C-519/20, Rn. 45.
[230] Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16.12.2008.
[231] BVerfG, Urteil vom 31.05.2006, Az.: 2 BvR 1673/04.
[232] Vgl. etwa Vorwort des Entwurfs des Gesetzes über den Vollzug der Abschiebungshaft in Baden-Württemberg, Drucksache 15 / 7614; vgl. auch die Stellungnahmen des DAV zum Sächsischen Abschiebungshaftvollzugsgesetz, S. 13 f. sowie zum Hessischen Abschiebungshaftvollzugsgesetz, S. 39 f.
[233] So auch BVerfG, Beschluss vom 16.05.2007, Az.: 2 BvR 2106/05, Rn. 19, 21f.

1.3 – Ausstattung des besonders gesicherten Raums

1.3.1 – Hygiene

Im besonders gesicherten Raum ist eine hygienische Mindestausstattung vorzusehen, die den grundlegenden Bedürfnissen der untergebrachten Person Rechnung trägt.

Dazu gehört insbesondere, dass der Zugang zu sanitären Einrichtungen möglichst selbständig und unter Wahrung der Intimsphäre erfolgt. Dies umfasst bspw. die eigenständige Nutzung der Toilettenspülung sowie den direkten Zugang zu fließendem Wasser – sowohl für die persönliche Hygiene als auch zum Trinken – ohne den Umweg über das Personal.

Die besonders gesicherten Räume der Einrichtungen in Dresden (**Sachsen**) und Arnstadt (**Thüringen**) sind lediglich mit einem im Boden eingelassenen, mit Metall umrandeten Loch für den Toilettengang ausgestattet; ein separates Waschbecken ist nicht vorhanden.

Die Nationale Stelle ist der Auffassung, dass Räume in der Abschiebungshaft, die für die Einzelunterbringung genutzt werden, denselben Mindeststandards entsprechen müssen wie Räume für sonstige Untergebrachte.[234] Dazu gehört auch die Möglichkeit, sich nach Bedarf die Hände zu waschen.

In seiner Stellungnahme teilte das **Thüringer** Ministerium für Justiz mit, dass besonders gesicherte Räume nur in Ausnahmefällen genutzt würden und aus Sicherheitsgründen frei von potenziell gefährlichen Gegenständen sein müssten. Ein fester Trinkwasseranschluss werde abgelehnt, da er dem Sicherheitskonzept widerspreche und in Bestandsgebäuden mit hohem Aufwand verbunden sei. Wasser werde stattdessen bedarfsweise durch das Personal gereicht.

Die vorgebrachten Bedenken sind aus Sicht der Nationalen Stelle nicht überzeugend. Der selbstständige Zugang zu Trinkwasser und sanitären Funktionen gehört zum unantastbaren Kernbereich der Menschenwürde und darf auch im besonders gesicherten Raum nicht allein aufgrund abstrakter Gefahrenannahmen eingeschränkt werden. Zudem belegt die Praxis zahlreicher Justizvollzugsanstalten, dass manipulationssichere Wasserspender ohne sicherheitsrelevante Probleme eingesetzt werden können.[235]

1.3.2 – Sitzgelegenheit

Im besonders gesicherten Raum ist bei einer nicht nur kurzfristigen Unterbringungsdauer ein Verweilen im Stehen oder am Boden sitzend menschenunwürdig. Untergebrachten soll ermöglicht werden, eine normale Sitzposition einzunehmen.

Die besonders gesicherten Räume der Einrichtungen für Abschiebungshaft Dresden (**Sachsen**) und Arnstadt (**Thüringen**) waren lediglich mit einer auf dem Boden liegenden Matratze ausgestattet.

In seiner Stellungnahme erklärte das **Thüringer** Ministerium für Justiz, dass die Ausstattung des besonders gesicherten Raums der Abschiebungshaft Arnstadt mit einer Sitzgelegenheit vorgesehen sei; der entsprechende Beschaffungsprozess sei bereits initiiert worden.

1.4 – Aufschlusszeiten

Die in Abschiebungshaft untergebrachten Personen dürfen keinem Zwang ausgesetzt werden, der das Maß überschreitet, das unbedingt erforderlich ist, um ein wirksames Rückkehrverfahren zu gewährleisten.[236] U.a. sind tägliche Einschlusszeiten auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Im Rahmen des Besuchs der Abschiebungshaft Arnstadt (**Thüringen**) wurde die Nationale Stelle darüber informiert, dass der Nachteinschluss der untergebrachten Personen am Wochenende bereits um 16 Uhr beginnt und insgesamt 16 Stunden beträgt.

Die Nationale Stelle erachtet dies als nicht akzeptabel, da die betroffenen Personen einem Zwang ausgesetzt werden, der sich nicht auf das Maß beschränkt, das unbedingt erforderlich ist, um ein wirksames Rückkehrverfahren zu gewährleisten.

In seiner Stellungnahme führte das **Thüringer** Ministerium für Justiz aus, dass die Entscheidung auf rein organisatorischen Erwägungen beruhe. Eine Ausweitung der Aufschlusszeiten setze eine ausreichende personelle Besetzung voraus. Da an Wochenenden weniger Bedienstete sowie keine mit Werktagen vergleichbaren unterstützenden

[234] Vgl. analog CPT, Standards – Einzelhaft für Gefangene (2011), S. 6, Rn. 58, https://rm.coe.int/16806fa178.

[235] U.a. in den Justizvollzugsanstalten Hannover (Niedersachsen) und Siegburg (Nordrhein-Westfalen) und der JA Berlin.

[236] BGH, Beschluss vom 26.03.2024 - XIII ZB 85/22.

Strukturen zur Verfügung stünden, würden die Aufschlusszeiten auf Grundlage einer Risikoeinschätzung unter Berücksichtigung von Sicherheit, Ordnung und Personalressourcen festgelegt.

1.5 – Außenkontakte

Besuchsregelungen sind so auszugestalten, dass ein möglichst uneingeschränkter Besuch, insbesondere durch Angehörige, ermöglicht wird.

Dem wird die Abschiebungshaft in Arnstadt (**Thüringen**) nicht gerecht. Tatsächlich sind die Besuchszeiten unter der Woche sehr kurz. Diese beschränken sich von Montag bis Donnerstag auf zwei Stunden am Tag[237] und freitags auf lediglich eine Stunde.[238] Besuche am Wochenende oder in der Woche nach 14:30 Uhr sind nicht möglich.

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

In seiner Stellungnahme erklärte das **Thüringer** Ministerium für Justiz, dass eine Ausweitung der Besuchszeiten maßgeblich von der jeweiligen personellen Ausstattung abhänge und nur im Zusammenhang mit Kapazitätsanpassungen berücksichtigt werden könne. Entsprechende Erweiterungen, vor allem an Wochenenden, würden unter diesen Gesichtspunkten in künftige Planungen einbezogen werden.

Der Zugang zu Videotelefonie ist zu ermöglichen. Die Nutzung dieser Kommunikationsform soll nicht auf die regulären Besuchszeiten angerechnet werden.

Der Nationalen Stelle wurde berichtet, dass in der Abschiebungshafteinrichtung Arnstadt (**Thüringen**) derzeit keine Möglichkeit zur Videotelefonie besteht.

Gerade für Personen, die aufgrund großer Entfernungen nur selten oder gar keinen Besuch erhalten können, bietet Videotelefonie eine wichtige Möglichkeit, Außenkontakte aufrechtzuerhalten, u.a. zu ihren Familien und zu engen Bezugspersonen.

In seiner Stellungnahme teilte das **Thüringer** Ministerium für Justiz mit, dass ergänzend zu bestehenden Besuchs- und Kommunikationsmöglichkeiten die Einführung von Videotelefonie als grundsätzlich umsetzbar angesehen werde. Hierzu würden Erfahrungen anderer Einrichtungen eingeholt. Voraussetzung für eine Umsetzung sei die Beschaffung geeigneter technischer Ausstattung einschließlich entsprechender Software und Lizenzen; eine schrittweise Realisierung werde angestrebt.

Ausreisepflichtigen Personen ist grundsätzlich zu ermöglichen, ihre Mobiltelefone zu benutzen. Liegen die Voraussetzungen für eine Sicherstellung des Mobiltelefons im Einzelfall vor, sind die ausreisepflichtigen Personen darauf hinzuweisen, sich ggf. relevante Telefonnummern vorab zu notieren.

Im Rahmen des Besuchs der Ausreisesammelstelle am Flughafen BER (**Brandenburg**) wurde der Nationalen Stelle mitgeteilt, dass Mobiltelefone den untergebrachten Personen aus Sicherheitsgründen grundsätzlich abgenommen werden; im Bedarfsfall würden sie anschließend wieder ausgehändigt werden.

In seiner Stellungnahme vom 4. November 2025 gab das Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes **Brandenburg** an, dass ausreisepflichtigen Personen grundsätzlich die Nutzung von Mobiltelefonen ermöglicht werden solle. Im Rahmen von Rückführungen bzw. Zuführungen könnten Mobiltelefone jedoch aus rechtlichen und organisatorischen Gründen vorübergehend für die Dauer der Zuführung und Registrierung verwahrt werden. Bei einem längeren Aufenthalt in der Ausreisesammelstelle würden die Mobiltelefone zurückgegeben. Darüber hinaus könnten die Geräte während der Rückführungsmaßnahme kurzfristig zum Heraussuchen wichtiger Telefonnummern ausgehändigt werden. Zusätzlich bestehe die Möglichkeit, unentgeltlich – auch international – über ein Festnetztelefon zu telefonieren.

2 – Alten- und Pflegeheime

Die Nationale Stelle überprüft Alten- und Pflegeheime daraufhin, ob die Menschenrechte der Bewohnerinnen und Bewohner eingehalten und ihre Menschenwürde gewahrt werden. Im Jahr 2025 besuchte sie zu diesem Zweck zwei Pflegeheime in **Hessen**.

\+ Dabei stellte sie fest, dass zum Zeitpunkt der Begehungen in beiden Einrichtungen keine

[237] 10.00-11.00 Uhr, 13.30 – 14.30 Uhr.
[238] 10.00-11.00 Uhr.

Anordnungen freiheitsentziehender Maßnahmen vorlagen.

Da die Rechtslage für die Nennung der Namen von Einrichtungen, die sich in alleiniger privater Trägerschaft befinden, weiterhin nicht eindeutig ist, werden besuchte Alten- und Pflegeheime nicht namentlich genannt. Dies mindert die Wirksamkeit der Arbeit der Nationalen Stelle.[239] Sie ist dennoch bestrebt, Empfehlungen zu formulieren, die nicht nur in den besuchten, sondern in allen Einrichtungen bundesweit Anwendung finden sollen.

Im Jahr 2025 wurden im Wesentlichen Empfehlungen in folgenden Bereichen gegeben:

2.1 – Bettgitter

Das Hochziehen von Bettgittern kann eine freiheitsentziehende Maßnahme sein.

In beiden besuchten Einrichtungen waren die Betten standardmäßig mit Seitensicherungen ausgestattet.

Insbesondere in Situationen der Personalknappheit kann das Vorhandensein und der leichte Zugriff auf die Bettgitter die Schwelle der Mitarbeitenden senken, diese einzusetzen. Darüber hinaus kann die sichtbare Präsenz der Bettgitter bei den Bewohnerinnen und Bewohnern Verunsicherungen und Ängste auslösen.

Vor diesem Hintergrund sprach die Nationale Stelle die Empfehlung aus, nicht benötigte Bettgitter zu entfernen.

2.2 – Brandschutzübungen

Brandschutzbezogene Schulungen sind regelmäßig durch praktische Übungen zum Umgang mit den vorgesehenen Evakuierungshilfsmitteln zu ergänzen, um die Handlungssicherheit des Personals im Brandfall zu gewährleisten.

Bei dem Besuch einer Einrichtung wurde mitgeteilt, dass bettlägerige Bewohnerinnen und Bewohner im Brandfall unter Verwendung von Evakuierungstüchern aus den Betten gehoben, in Rollstühle umgesetzt und anschließend in geschützte Brandabschnitte verbracht würden.

Die Einrichtungsleitung gab an, dass zwar einmal jährlich praktische Brandschutzschulungen und -übungen stattfänden, bislang jedoch keine Übungen unter Einsatz von Evakuierungstüchern durchgeführt worden seien.

Dies stellt ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar, da die sichere Beförderung mobilitätseingeschränkter Bewohnerinnen und Bewohner routinierte Handgriffe und den geübten Umgang mit Evakuierungstüchern voraussetzt.

2.3 – Gerontopsychiatrische Fachkraft

Die personelle Ausstattung ist im Hinblick auf spezialisierte fachliche Kompetenzen regelmäßig zu überprüfen und an den tatsächlichen Unterstützungsbedarf der Bewohnerschaft anzupassen. Die körperlichen, geistigen und seelischen Kräfte der Pflegebedürftigen sind – u.a. durch aktivierende Pflege – wiederzugewinnen oder zu erhalten (§ 2 Abs. 1 SGB XI).

In einer der besuchten Einrichtungen wies den Angaben der Mitarbeitenden zufolge der weit überwiegende Teil der Bewohnerinnen und Bewohner demenzielle Veränderungen auf, ohne dass eine gerontopsychiatrische Fachkraft dort beschäftigt war.

Infolgedessen wurde die gezielte Ausrichtung der Pflege und Betreuung auf die besonderen Bedürfnisse der pflegebedürftigen Personen erheblich erschwert.

2.4 – Notrufgerät

Die Funktionsfähigkeit von Rufanlagen ist regelmäßig zu überprüfen. Defekte Notrufgeräte sind umgehend instand zu setzen oder auszutauschen.

Bei der Begehung einer Einrichtung wurde festgestellt, dass das Notrufgerät einer Bewohnerin außer Betrieb war. Laut Auskunft der Mitarbeitenden war das Gerät herausgerissen worden.

Gemäß § 17 der Ausführungsverordnung zum **Hessischen** Gesetz über Betreuungs- und Pflegeleistungen müssen Wohn-Schlaf-Räume, Sanitärräume, Therapieräume sowie Gemeinschaftsräume, die von pflegebedürftigen Menschen im Sinne von § 14 SGB XI genutzt werden, mit einer Rufanlage ausgestattet sein. Diese muss in den Wohn-Schlaf-Räumen von jedem Bett aus bedienbar sein, um eine schnelle Hilfeherbeirufung zu ermöglichen.

[239] Dies hat auch der UN-Antifolterausschuss u.a. im Rahmen der Überprüfung des sechsten Staatenberichts der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2019 bemängelt (CAT/C/DEU/6).

3 – Bundes- und Landespolizei

Im Jahr 2025 führte die Nationale Stelle Besuche in insgesamt fünf Dienststellen der Bundes- und Landespolizei durch. Dazu zählten das Polizeikommissariat Billstedt (**Hamburg**), die Polizeiinspektion Wittlich (**Rheinland-Pfalz**) sowie die **Bundespolizeiinspektionen** Erfurt,[240] Nürnberg[241] und Selb.

Im Rahmen dieser Besuche hat die Nationale Stelle u.a. Folgendes positiv bewertet:

+ In der **Bundespolizeiinspektion** Erfurt wird für jede in Gewahrsam befindliche Person durchgängig eine Beamtin oder ein Beamter mit der Überwachung betraut. Der Zustand der betroffenen Person wird in der Regel in definierten Abständen überprüft. Eine solche regelmäßige Kontrolle findet auch in der **Bundespolizeiinspektion** Selb statt. Bei Bedarf erfolgt in beiden Dienststellen eine kontinuierliche Betreuung mittels Sitzwache an der offenen Tür des Gewahrsamsraums. Dies kann der Vermeidung von Selbstverletzungen dienen und ermöglichen, beruhigend auf die betroffene Person einzuwirken.
+ In den **Bundespolizeiinspektionen** Erfurt, Nürnberg und Selb ergab die Prüfung des Gewahrsamsbuchs, dass alle im Zusammenhang mit dem Gewahrsam stehenden Informationen vollständig dokumentiert sowie namentlich abgezeichnet wurden. Die korrekte Führung der Gewahrsamsbücher unterliegt einer regelmäßigen Überprüfung durch Vorgesetzte. Eine sachgerechte Dokumentation des Gewahrsams dient der nachvollziehbaren Darstellung der Vorkommnisse und stellt die Überprüfbarkeit der damit verbundenen Grundrechtseingriffe sicher.
+ Alle angetroffenen Bediensteten des Polizeikommissariats Billstedt (**Hamburg**) und der Polizeiinspektion Wittlich (**Rheinland-Pfalz**) trugen Namensschilder. Das Tragen von Namensschildern entfaltet eine präventive Wirkung, indem es die Identifizierbarkeit der Bediensteten erhöht und dadurch zur Verringerung des Risikos von Übergriffen beitragen kann. Zugleich wird die persönliche Ansprechbarkeit der Beamtinnen und Beamten ermöglicht, was sich positiv auf den Umgang auswirken kann.

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

3.1 – Fixierung

Auf Fixierungen ist im Gewahrsam der Polizei vollständig zu verzichten.

Da die inhaltlichen Mindestanforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 im Rahmen des Polizeigewahrsams nicht umsetzbar sind – u.a. steht kein entsprechendes Personal zur Verfügung, um eine Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal zu gewährleisten[242] –, sind im Polizeigewahrsam keine Fixierungen durchzuführen. Seit dem Jahr 2015 fordert die Nationale Stelle wie auch der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) die zuständigen Behörden regelmäßig dazu auf, auf Fixierungen im polizeilichen Bereich vollständig zu verzichten.[243]

Nichtsdestotrotz werden in den Bundesländern **Brandenburg**, **Bremen**, **Hamburg**, **Niedersachsen** und **Nordrhein-Westfalen** noch immer Fixierungen im Polizeigewahrsam durchgeführt.

Entgegen der im Jahr 2019 ausgesprochenen Empfehlung der Nationalen Stelle an die Hamburger Behörde für Inneres und Sport, auf Fixierungen in den polizeilichen Gewahrsamseinrichtungen **Hamburgs** zu verzichten,[244] werden sich dort befindende Personen weiterhin fixiert. Im Polizeikommissariat Billstedt wurden im Zeitraum vom 1. Januar 2024 bis zum 26. November 2025 insgesamt acht Fixierungen durchgeführt;

[240] Dabei handelte es sich um einen Folgebesuch. Die Bundespolizeiinspektion Erfurt wurde zuvor am 07.01.2013 besucht.
[241] Die Bundespolizeiinspektion Nürnberg wurde zuvor am 23.05.2013 und am 25.10.2021 besucht.
[242] Die Anforderung einer Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet, ist durch die besonderen Gesundheitsgefahren begründet (BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 309/15, Rn. 83), die während einer Fixierung auftreten können und einer unmittelbaren fachlich fundierten Reaktion bedürfen.
[243] Vgl. CPT/Inf (2017) 13, Rn. 33; CPT/Inf (2022) 18, Rn. 26.
[244] Bericht über die Besuche der Polizeikommissariate 23 und 11 am 17. und 18.06.2019.

dabei belief sich die längste Fixierungsdauer auf 113 Minuten.

Die derzeitige Fixierungspraxis im Polizeikommissariat Billstedt stellt eine akute und erhebliche Gesundheitsgefährdung dar und ist mit einer außergewöhnlichen Schmerzbelastung verbunden. Sie ist umgehend einzustellen.

Fixierungen werden im Polizeikommissariat Billstedt in Bauchlage auf einem Tisch mit einer Holzoberfläche durchgeführt. Die Fixiergurte werden dabei an der metallenen Armatur an der Tischunterseite befestigt. Die betroffene Person wird auf dem Bauch liegend fixiert, der Kopf liegt seitlich auf einem schmalen Kissen.

Das Fixieren in Bauchlage ist aufgrund der damit verbundenen Gesundheitsgefahren äußerst kritisch zu bewerten. Durch das Eigengewicht der betroffenen Person wird die Brustkorbbewegung eingeschränkt, wodurch die Atmung behindert wird. So können „die physiologischen Atembewegungen des Zwerchfells („Bauchatmung") [...] durch die Bauchlage erschwert werden. Im Falle einer Fixierung in Bauchlage ist die betroffene Person nicht in der Lage, eine atemphysiologisch günstigere aufrechte Körperhaltung einzunehmen, in der zusätzlich die sog. Atemhilfsmuskulatur zur Unterstützung der Atemtätigkeit herangezogen werden kann."[245]

Wird beim Anbringen der Fixiergurte in Bauchlage zusätzlich Druck auf Rücken, Schultern oder Nierenbereich der betroffenen Person ausgeübt, kann die Atmung nahezu vollständig blockiert werden, was einem Atemstillstand gleichkommen und zu Sauerstoffmangel führen würde. Die damit verbundene Unterversorgung des Gehirns kann schnell zu Hirnschädigungen oder zum Tod der betroffenen Person führen.[246]

Auch der CPT fordert, Fixierungen in Bauchlage zu unterlassen,[247] und hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass diese als unverhältnismäßig schmerzhaft gelten.[248]

In ihrer Stellungnahme vom 26. Februar 2026 teilte die Behörde für Inneres und Sport der Freien und Hansestadt **Hamburg** mit, dass der Aufforderung der Nationalen Stelle, vollständig auf Fixierungen im Polizeigewahrsam zu verzichten, nicht nachgekommen werde. So seien Fixierungen in seltenen Einzelfällen notwendig, um der staatlichen Schutzpflicht für Leib und Leben nachzukommen. Trotz des Verzichts anderer Bundesländer sehe die Behörde derzeit keine praktikable Alternative. Das eingesetzte Bauchlagen-Fixierungssystem (Segufix) sei mit dem Institut für Rechtsmedizin Hamburg entwickelt worden und verhindere durch technische Vorkehrungen und ständige Überwachung das Risiko des Erstickens.

Die Argumentation der Behörde überzeugt nicht. Ein derart schwerwiegender Eingriff in die Freiheit der Person bedarf einer besonders strengen Rechtfertigung. Der bloße Verweis auf die staatliche Schutzpflicht genügt hierfür nicht, da auch diese nur im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausgeübt werden darf.

Darüber hinaus bleibt unklar, weshalb Fixierungen im Polizeigewahrsam in Hamburg als zwingend erforderlich angesehen werden, obwohl eine erhebliche Anzahl anderer Bundesländer sowie die Bundespolizei vollständig auf diese Maßnahme verzichten. Diese abweichende Verwaltungspraxis zeigt, dass eine wirksame Gefahrenabwehr im Gewahrsam auch ohne Fixierungen möglich ist. Vor diesem Hintergrund bleibt der Hinweis auf fehlende „praktikable Alternativen" unsubstantiiert und vermag nicht die behauptete Unvermeidbarkeit tragfähig zu begründen.

Hinzu kommt, dass die Fixierung in Bauchlage mit erheblichen, wissenschaftlich belegten Gesundheitsrisiken verbunden ist und im Extremfall lebensgefährlich sein kann. Dass andere Bundesländer nicht nur auf die Bauchlage, sondern auf Fixierungen im Polizeigewahrsam insgesamt verzichten, verdeutlicht, dass diese besonders eingriffsintensive und potenziell lebensgefährliche Maßnahme weder unvermeidbar noch rechtlich gerechtfertigt ist.

3.2 – Kameraüberwachung

3.2.1 – Verhältnismäßigkeit

Eine Kameraüberwachung soll nur dann erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Perso-

[245] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Ulla Jelpke und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 16/9061, S. 7.
[246] Vgl. Thomas Feltes, Wolfgang Mallach (Veröffentlicht in: Polizei & Wissenschaft 2): Der Lagebedingte Erstickungstod (LET). Risiken und Nebenwirkungen im Polizeialltag, 2024, S. 6.
[247] Vgl. CPT/Inf (2025) 24, Rn. 82.
[248] Ebenda, Rn. 77.

nen unerlässlich ist.[249] Die Entscheidungsgründe sind nachvollziehbar und vollständig zu dokumentieren.

In der **Bundespolizeiinspektion** Nürnberg ist der sogenannte Schleusenraum mit einer bewegungsaktivierten Kamera ausgestattet, die bei Belegung eine durchgehende Überwachung mit Aufzeichnung ermöglicht.

Eine Unterbringung mit permanenter Kameraüberwachung stellt einen erheblichen Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen dar.[250] Demgegenüber wirft die dauerhafte Kameraüberwachung des Schleusenraums, einschließlich einer möglichen Speicherung, erhebliche Fragen hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit auf.

Als besonders problematisch erweist sich die Nutzung des Raums zur Unterbringung Minderjähriger, deren persönliche Betreuung unabdingbar ist.

Die Kameraüberwachung von Minderjährigen ist grundsätzlich zu vermeiden. In keinem Fall darf sie die persönliche Präsenz der Bediensteten ersetzen.

3.2.2 – Erkennbarkeit

Die bloße Sichtbarkeit einer Kamera genügt nicht, um auf die Überwachung hinzuweisen; für die betroffene Person muss erkennbar sein, ob sie tatsächlich in Betrieb ist.

In der **Bundespolizeiinspektion** Erfurt wird zwar durch Piktogramme auf die Möglichkeit der Kameraüberwachung hingewiesen, für die sich im Gewahrsamsraum befindende Person ist jedoch nicht ersichtlich, ob die Kamera eingeschaltet ist.

3.2.3 – Schutz der Intimsphäre

Eine Kameraüberwachung ist bei Durchsuchungen, insbesondere bei solchen unter Entkleidung, grundsätzlich auszuschließen.

In der **Bundespolizeiinspektion** Erfurt werden Durchsuchungen mangels eines gesonderten Durchsuchungsraums in den kameraüberwachten Gewahrsamsräumen durchgeführt. Das Bildmaterial kann in Echtzeit auf einem Monitor im Annahmebereich eingesehen werden.

Sofern eine Kameraüberwachung bei Durchsuchungen mit Entkleidung unerlässlich ist, sind wirksame technische und organisatorische Maßnahmen zum Schutz der Intimsphäre zu ergreifen.

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach dem Bundesverfassungsgericht einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.[251] Aus diesem Grund haben die betroffenen Personen Anspruch auf besondere Rücksichtnahme. Durchsuchungen unter Entkleidung sollen ausschließlich in gekennzeichneten und (technisch) abgeschirmten Bereichen erfolgen; ein uneingeschränkter Zugriff auf entsprechende Bildaufnahmen – unabhängig vom Geschlecht der Bediensteten – ist auszuschließen.

In der **Bundespolizeiinspektion** Nürnberg ist beabsichtigt, den Durchsuchungsraum zukünftig kameragestützt zu überwachen. Eine wiederkehrende kurzfristige Liveübertragung über eine jeweilige Dauer von etwa zehn Sekunden soll im Annahmebereich des Inspektionssitzes auflaufen und die Beobachtung durch die diensthabenden Einsatzkräfte erfolgen.

Es ist zwar vorgesehen, den Bereich, in dem sich Personen zum Zwecke der Durchsuchung entkleiden, zu verpixeln. Die Bediensteten wiesen jedoch darauf hin, dass es unsicher sei, ob die betroffenen Personen sich tatsächlich nur innerhalb des markierten Bereichs aufhalten würden.

3.3 – Fesselung

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

In den Gewahrsamen der Polizeiinspektion Wittlich (**Rheinland-Pfalz**) und des Polizeikommissariats Billstedt (**Hamburg**) werden bei Bedarf metallene Handfesseln verwendet. Textilfesseln werden dort als ungeeignet bewertet, da sie laut den Aufsichtsbehörden mit einem weitergehenden Eingriff in die Rechte Betroffener einhergehen würden und in der Anwendung taktisch

[249] Vgl. analog dazu § 44 Abs. 5 Satz 2 des Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes NRW.

[250] BVerfG, Beschluss vom 18.03.2015, Az.: 2 BvR 1111/13, Rn. 32.

[251] BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33; Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 21.

weniger flexibel seien.[252]

Diese Argumentation erscheint vor dem Hintergrund, dass Textilfesseln dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Betroffenen dienen, indem sie das Verletzungsrisiko gegenüber starren Metallfesseln herabsetzen, nicht nachvollziehbar. Die Praktikabilität belegt u.a. die Praxis der Polizeiinspektion Dresden (**Sachsen**),[253] die ein arretierbares Handfixiersystem aus Textil einsetzt.[254]

3.4 – Bauliche Gegebenheiten

3.4.1 – Zustand

Gewahrsamsräume sollen in einem angemessenen Zustand gehalten werden.

Sowohl die Einzel- als auch die Sammelgewahrsamsräume des Polizeikommissariats Billstedt (**Hamburg**) sind stark renovierungsbedürftig. Die Böden, die Wände und das Mobiliar weisen erhebliche Abnutzungen auf und sind voller „Kritzeleien".

In einem Schreiben vom 17. Dezember 2025 wies die Behörde für Inneres und Sport der Freien und Hansestadt Hamburg darauf hin, dass im Rahmen der laufenden Instandhaltung der Diensträume des Polizeikommissariats 42 auch Tischler- und Malerarbeiten zur Instandsetzung der Gewahrsamsräume beauftragt worden seien.

3.4.2 – Zugang zum Gewahrsam

Die Räumlichkeiten der **Bundespolizeiinspektionen** Erfurt und Nürnberg sowie der Polizeiinspektion Wittlich (**Rheinland-Pfalz**) sind nicht ebenerdig, sodass der Zugang zum jeweiligen Gewahrsamsbereich über eine Treppe erfolgt. Das Verbringen erregter Personen über eine Treppe birgt ein höheres Verletzungsrisiko und kann zu gefährlichen Situationen für die in Gewahrsam genommenen Personen und die Bediensteten führen.

Es ist dringend erforderlich, einen sicheren Zugang zum Gewahrsam zu gewährleisten.

In seiner Stellungnahme vom 3. September 2025 betonte das Ministerium des Innern und für Sport des Landes **Rheinland-Pfalz**, die Empfehlung grundsätzlich zu unterstützen. Eine Umsetzung sei jedoch aufgrund der bestehenden baulichen und rechtlichen Rahmenbedingungen nicht möglich. Bei Neubauten werde sie hingegen berücksichtigt, wie u.a. am Beispiel der Polizeiinspektion Landstuhl im Polizeipräsidium Westpfalz deutlich werde.

3.5 – Ausstattung der Gewahrsamsräume

3.5.1 – Beleuchtung

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.

Die Gewahrsamsräume der **Bundespolizeiinspektion** Nürnberg, der Polizeiinspektion Wittlich (**Rheinland-Pfalz**) und des Polizeikommissariats Billstedt (**Hamburg**) verfügen nicht über dimmbare Beleuchtung. Darüber hinaus befinden sich die Lichtschalter jeweils im Gang bzw. im Fall des Polizeikommissariats Billstedt in der Zentrale der Dienststelle, wodurch den betroffenen Personen eine eigenständige Bedienung der Beleuchtung verwehrt bleibt.

Die Nationale Stelle empfiehlt, den in Gewahrsam genommenen Personen die Möglichkeit zu geben, das Licht selbstständig ein- und auszuschalten.

Entgegen der regelmäßig von den Ministerien geäußerten Befürchtungen bedeutet die Möglichkeit der in Gewahrsam genommenen Person, das Licht ein- oder auszuschalten, nicht, dass eine von außen gesteuerte Bedienung der Beleuchtung ausgeschlossen ist. Eine derartige Verfahrensweise konnte die Nationale Stelle bereits in der Polizeiinspektion Saarbrücken-St. Johann (**Saarland**) sowie im Polizeirevier Bad-Segeberg (**Schleswig-Holstein**) feststellen.

3.5.2 – Einsicht in die Gewahrsamsräume

Die Gewahrsamsräume dürfen nicht von Dritten einsehbar sein.

Die Gewahrsamsräume der **Bundespolizeiinspektion** Nürnberg sind mit Sichtfenstern in

[252] Stellungnahmen des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz vom 03.09.2025 sowie der Behörde für Inneres und Sport der Freien und Hansestadt Hamburg vom 26.02.2026.
[253] Bericht zum Besuch der Polizeiinspektion Dresden am 11.10.2022.
[254] Modell: Segufix bzw. HAT-01-B der Fa. Euro Security Products.

den Türen ausgestattet, die der Kontrolle dienen. Diese Fenster können nicht blickdicht verschlossen werden, sodass der Gewahrsamsraum vom Gang aus einsehbar ist. Die Vorgabe, vor jeder Kontrolle anzuklopfen, verliert damit ihre Schutzwirkung, da die kontrollierende Person beim Anklopfen bereits Einblick in den Raum hat.

3.5.3 – Fenster

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

Die Gewahrsamsräume des Polizeikommissariats Billstedt (**Hamburg**) verfügen über keine Fenster, die Tageslicht einlassen. Die Gewahrsamsräume der Polizeiinspektion Wittlich (**Rheinland-Pfalz**) sowie der **Bundespolizeiinspektion** Erfurt waren mit Fenstern aus Milchglas ausgestattet, die den Zugang von natürlichem Licht deutlich minderten und einen Blick ins Freie nicht ermöglichten.

3.5.4 – Kopfunterlage und Matratze

Im Gewahrsam ist darauf zu achten, dass die Ausstattung der Räume die Menschenwürde nicht beeinträchtigt. Die Gewahrsamsräume sollen mit einer schwer entflammbaren, abwaschbaren Matratze ausgestattet sein.[255]

In der Polizeiinspektion Wittlich wurde den betroffenen Personen keine Matratze zur Verfügung gestellt, sodass sie auf einer harten Liege schlafen mussten.[256]

In seiner Stellungnahme vom 3. September 2025 teilte das Ministerium des Innern und für Sport **Rheinland-Pfalz** mit, dass es die Empfehlung hinsichtlich der Notwendigkeit von Matratzen im Gewahrsam teile und derzeit an einem einheitlichen Ausstattungs- und Beschaffungskonzept für sämtliche Polizeidienststellen arbeite.

Neben einer sauberen Matratze, die schwer entflammbar ist, und einer Decke sollen die Gewahrsamsräume mit einer Kopfunterlage ausgestattet sein.

Im Gewahrsam der **Bundespolizeiinspektion** Erfurt, des Polizeikommissariats Billstedt (**Hamburg**) und der Polizeiinspektion Wittlich (**Rheinland-Pfalz**) erhielten die Betroffenen keine Kopfunterlage.

Während der Nationalen Stelle bei diesen Besuchen sicherheitsbezogene Bedenken vorgetragen wurden, bestätigte sich in anderen Einrichtungen die erfolgreiche Umsetzung ihrer Empfehlung. Hierbei sei auf die Landespolizei des **Saarlandes** verwiesen, die Kopfunterlagen für alle im Gewahrsam befindlichen Personen bereitstellt.[257]

3.5.5 – Rauchmelder

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

Die Gewahrsamsräume des Polizeikommissariats Billstedt (**Hamburg**) verfügen nicht über Rauchmelder.

Dahingehend betrachtet die Nationale Stelle die Position der Aufsichtsbehörde als besonders besorgniserregend. In ihrem Schreiben vom 17. Dezember 2025 bestätigte die Behörde für Inneres und Sport der Freien und Hansestadt **Hamburg**, dass in den Gewahrsamsräumen des Polizeikommissariats keine Rauchwarnmelder installiert seien, da die einschlägige RFA-Richtlinie[258] dies nicht vorsehe; eine frühzeitige Brandreaktion sei durch organisatorische und technische Maßnahmen sichergestellt.[259] In ihrer Stellungnahme vom 26. Februar 2026 ergänzte die Hamburger Behörde lediglich, dass die Baumaterialien des Polizeigewahrsams schwer entflammbar seien und die in Gewahrsam genommenen Personen vor Unterbringung auf Zündquellen durchsucht würden.

Insbesondere in Gewahrsamssituationen, in denen sich die betroffenen Personen regelmäßig

---

[255] Vgl. auch CPT/Inf (2022) 18, Rn. 24. Die Bundesregierung forderte bereits 2012 alle Bundesländer auf, unverzüglich für die Umsetzung der schon lange bestehenden Empfehlung des Europäischen Ausschusses Sorge zu tragen.

[256] Ein solcher Missstand wurde bereits im Rahmen des Besuchs der Polizeiinspektion Landau am 16.03.2022 festgestellt.

[257] Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport zum Bericht über den Besuch der Polizeiinspektion Sulzbach am 05.10.2023.

[258] Richtlinie für den Bau von Arrestzellen in Dienstgebäuden der Polizei.

[259] Die Sicherheit werde durch regelmäßige Kontrollgänge sowie Videoüberwachung im Gewahrsamstrakt gewährleistet; die Sicherheitseinrichtungen würden fortlaufend überprüft und bei Bedarf angepasst.

in einem schlafenden, intoxikierten oder anderweitig eingeschränkten Zustand befinden, ist eine eigenständige Alarmierung durch Rauchwarnmelder von elementarer Bedeutung. Organisatorische Maßnahmen sind stets reaktiv und zeitabhängig; sie bieten keinen gleichwertigen Schutz gegenüber einer unmittelbaren, automatisierten Branddetektion. Auch der Verweis auf das Fehlen einer entsprechenden Vorgabe in der RFA-Richtlinie entbindet die Behörde nicht von der Pflicht, den tatsächlichen Gefährdungslagen Rechnung zu tragen und den Schutz der körperlichen Unversehrtheit der verwahrten Personen bestmöglich sicherzustellen.

3.6 – Vorhalten von Hygieneartikeln

Sämtliche Polizeidienststellen sollen grundlegende Hygieneartikel vorhalten und diese bei Bedarf aushändigen.

In der Polizeiinspektion Wittlich (**Rheinland-Pfalz**) wurden zum Zeitpunkt des Besuchs keine grundlegenden Hygieneartikel wie Zahnpasta und Zahnbürsten oder Menstruationsprodukte für in Gewahrsam genommene Personen vorgehalten. Im Polizeikommissariat Billstedt (**Hamburg**) waren zwar Menstruationsprodukte vorhanden, jedoch fehlten sämtliche weiteren grundlegenden Artikel, die den in Gewahrsam genommenen Personen ein Mindestmaß an persönlicher Hygiene ermöglichen.

In seiner Stellungnahme vom 3. September 2025 stellte das Ministerium des Innern und für Sport **Rheinland-Pfalz** in Aussicht, alle Polizeipräsidien künftig zur Vorhaltung grundlegender Hygieneartikel anzuhalten. Die Behörde für Inneres und Sport der Freien und Hansestadt **Hamburg** erklärte in ihrer Stellungnahme vom 26. Februar 2026, dass Hygieneartikel auf Wunsch der Betroffenen nun im Einzelfall bereitgestellt würden.

3.7 – Waffen im Gewahrsam

Aufgrund des erhöhten Gefährdungsrisikos soll in allen Polizeidienststellen auf das Tragen von Schusswaffen im Gewahrsam verzichtet werden.

Im Polizeikommissariat Billstedt (**Hamburg**) werden Waffen im Gewahrsamsbereich grundsätzlich nicht abgelegt. Zur Begründung wurde angeführt, dass die an der Pforte eingesetzten Bediensteten sowohl den „Pfortendienst“ des Polizeikommissariats als auch die Aufsicht über den Gewahrsamsbereich wahrnähmen und daher durchgehend bewaffnet bleiben müssten.

Eine klare personelle Zuständigkeit für den Gewahrsamsbereich ist sicherzustellen.

Die Nationale Stelle bewertet es kritisch, dass infolge der oben genannten Verfahrensweise keine ausschließlich für den Gewahrsamsbereich zuständigen Bediensteten eingesetzt werden. Durch die Doppelzuständigkeit für Pfortendienst und Gewahrsam ist eine kontinuierliche und aufmerksame Beaufsichtigung der untergebrachten Personen nicht in gleicher Qualität gewährleistet. Hierdurch besteht die Gefahr einer verzögerten Wahrnehmung sicherheitsrelevanter Entwicklungen, gesundheitlicher Notlagen oder eskalierender Situationen.

4 – Maßregelvollzug/ Psychiatrische Kliniken

Im Jahr 2025 besuchte die Nationale Stelle Einrichtungen der Allgemeinpsychiatrie[260] in Lübben (**Brandenburg**), **Berlin**, Münster (**Nordrhein-Westfalen**) und Dresden (**Sachsen**).

Nachdem sie in den Jahren 2021-2023 einen besonderen Fokus auf Forensische Psychiatrien gelegt hatte, behandelt sie seit dem Jahr 2024 schwerpunktmäßig die psychiatrische Versorgung im Justizvollzug. In diesem Kontext kommt der Allgemeinpsychiatrie eine wichtige ergänzende Funktion zu, da sie einen zentralen Bestandteil des stationären Behandlungsspektrums darstellt. Sie gewährleistet in Teilen die Versorgung derjenigen Gefangenen, deren psychische Erkrankungen einer stationären Behandlung bedürfen.[261] So entstehen zunehmend Kooperationen zwischen Einrichtungen der Allgemeinpsychiatrie und Justizvollzugsanstalten. Die stationären Unterbringungs- und Behandlungsbedingungen in diesen Einrichtungen bilden zudem einen zentralen Vergleichsmaßstab für die Bewertung der Versorgung psychisch erkrankter Menschen im Justizvollzug im Sinne des Äquivalenzprinzips.[262]

---

[260] In Allgemeinpsychiatrien werden Personen auch gegen ihren Willen untergebracht, gestützt auf § 1831 BGB oder die jeweiligen Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetze der Bundesländer.

[261] DGPPN „Weiterentwicklung der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung durch das Krankenhaus“, Positionspapier, 21.06.2024, https://www.dgppn.de/schwerpunkte/versorgung.html (abgerufen am 18.02.2026).

[262] Vgl. CPT/Inf (2025) 37, Rn. 6.

Darüber hinaus führte die Nationale Stelle einen Nachfolgebesuch in der Klinik für Forensische Psychiatrie Ochsenzoll (**Hamburg**) durch und besuchte eine Einrichtung der Kinder- und Jugendpsychiatrie in **Brandenburg**.

Im Rahmen der Besuche wurden u.a. folgende Aspekte positiv bewertet:

+ Durch die Einstellung eines sogenannten Genesungsbegleiters – einer Person mit eigener Erkrankungs- und Genesungserfahrung – erhalten untergebrachte Patientinnen und Patienten in **Hamburg** Unterstützung, die Orientierung bieten, Motivation stärken und ein hohes Maß an Verständnis vermitteln kann. Gleichzeitig schafft die Ermöglichung einer von einem Patienten organisierten Selbsthilfegruppe einen geschützten Raum für Austausch, gegenseitige Ermutigung und die Entwicklung individuell wirksamer Bewältigungsstrategien.
+ In der **Berliner** Einrichtung können die Patientinnen und Patienten ihre Zimmertür mittels eines Transponders selbstständig abschließen. Dadurch wird vermieden, dass andere Personen das Patientenzimmer unbefugt betreten, wodurch der Schutz der Privatsphäre erhöht wird.
+ Seit dem 1. Januar 2024 wurde auf der geschlossenen Station der Einrichtung der Kinder- und Jugendpsychiatrie in **Brandenburg** keine Fixierung durchgeführt. In den dem Besuch vorangehenden zwölf Monaten kam es darüber hinaus lediglich zu einer einstündigen Unterbringung im Time-Out-Raum. Dieses insgesamt zurückhaltende Vorgehen deutet auf einen verantwortungsvollen Umgang mit besonderen Sicherungsmaßnahmen hin.
+ Die sich auf den Stationen der Klinik in Münster (**Nordrhein-Westfalen**) befindlichen „Empfangstresen“ gewährleisten eine unmittelbare und bedarfsgerechte Bearbeitung administrativer Anliegen. Zugleich wird hierdurch die Ansprechbarkeit der Mitarbeitenden für Patientinnen und Patienten sowie für deren Angehörige und weitere Besuchende verbessert.

Ungeachtet der positiven Entwicklungen bestehen weiterhin Problemlagen, die im Rahmen der Besuche festgestellt wurden.

Den Einrichtungen wurden im Wesentlichen Empfehlungen zu folgenden Punkten gegeben:

4.1 – Belegungssituation

4.1.1 – Überbelegung

Es sind Maßnahmen zu ergreifen, um der strukturellen Überbelegung entgegenzuwirken.

Wie in den Vorjahren[263] führte die Nationale Stelle eine bundesweite Abfrage zu den Belegungszahlen in Forensischen Kliniken durch.[264] Die Analyse der Belegungsfähigkeit im Verhältnis zu den aktuellen Belegungszahlen zeigte, dass in elf Bundesländern eine nahezu vollständige Belegung oder gar eine Überbelegung vorlag. Diese aus der Abfrage gewonnenen Erkenntnisse bestätigten sich auch während der Besuchstätigkeit; so wies die Forensische Psychiatrie Ochsenzoll (**Hamburg**) eine deutliche Überbelegung auf (418 Patientinnen und Patienten bei einer Belegungsfähigkeit von 375 vollstationären Plätzen).

Darüber hinaus machten die Besuche in Einrichtungen der Allgemeinpsychiatrie deutlich, dass dort vergleichbare Problemlagen bestehen: In **Berlin** und Dresden (**Sachsen**) wurde eine Überbelegung festgestellt, während die beiden übrigen Einrichtungen eine nahezu vollständige Auslastung aufwiesen.

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

4.1.2 – Mehrfachbelegung

Die Nationale Stelle hält die Einhaltung des Grundsatzes der Einzelunterbringung, der im Strafvollzug gesetzlich verankert ist,[265] für erforderlich. Im Fall einer unvermeidbaren Doppelbelegung soll sichergestellt werden, dass diese zu keinen Therapieerschwernissen führt und der Schutz der Privatsphäre für die untergebrachten Personen gewährleistet bleibt. Von einer Bele-

[263] Eine strukturelle Voll- bzw. Überlegung ist bereits seit Beginn dieser Abfrage im Jahr 2021 zu verzeichnen.
[264] Statistische Erhebung vom 15.01.2026 bei den 16 zuständigen Aufsichtsbehörden zur Belegungssituation zum Stichtag 30.11.2025.
[265] Nach § 18 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung werden „Gefangene [...] während der Ruhezeit allein in ihren Hafträumen untergebracht.“ Eine vergleichbare Regelung findet sich in den Strafvollzugsgesetzen der Länder.

gung mit drei oder mehr Personen soll abgesehen werden.

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

Aufgrund des Belegungsdrucks werden Betroffene dennoch häufig gemeinsam untergebracht. Die Nationale Stelle beobachtete Zimmerbelegungen mit drei Personen in **Berlin** und **Hamburg** sowie mit vier Personen in Dresden (**Sachsen**).

4.1.3 – Flurbetten

Die Nutzung von Flurbetten zur Unterbringung von Personen ist mit den Standards einer menschenwürdigen und sicheren Raumnutzung nicht vereinbar.

Die Überbelegung der Klinik in Dresden (**Sachsen**) führte dazu, dass auf der geschlossenen Station – trotz Mehrfachbelegung der Zimmer mit bis zu vier Personen – keinerlei Kapazitäten mehr zur Verfügung standen. Die Mitarbeitenden berichteten, dass in Fällen, in denen die Überbelegung ein gewisses Maß überschreitet, sogenannte „Flurbetten“ eingesetzt werden müssten. In solchen Fällen übernachtet die betroffene Person in einem im Flur aufgestellten Bett, das lediglich durch Paravents vom übrigen Stationsbereich separiert ist. Mangels verfügbarer Kapazitäten in den Patientenzimmern bestehen für sie keine weiteren Rückzugsmöglichkeiten.

Flurbetten gewährleisten weder die notwendige Privatsphäre noch die gebotenen Sicherheits- und Hygienebedingungen; ihr Einsatz ist daher nicht akzeptabel.

In seiner Stellungnahme vom 14. Januar 2026 kündigte das **Sächsische** Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Gesellschaftlichen Zusammenhalt den Umzug in einen Neubau für das 4. Quartal 2026 an. Im Zuge dessen soll durch zusätzliche Bettenkapazitäten sowie die ausschließliche Unterbringung in Ein- und Zweibettzimmern eine deutliche Verbesserung der Versorgung erreicht werden. Bis zur Fertigstellung des Neubaus sei vorgesehen, die Belegungssituation durch gezielte organisatorische Maßnahmen zu entlasten, darunter priorisierte interne Verlegungen sowie die Ausweitung teilstationärer Angebote.

4.1.4 – Regelunterbringung in Kriseninterventions- und Funktionsräumen

Von einer Regelunterbringung in Kriseninterventions- oder Funktionsräumen ist abzusehen. Sollte eine kurzfristige Belegung dieser Räume aufgrund von Überbelegung unvermeidbar sein, sind Ausstattung und Möblierung an den Standard regulärer Patientenzimmer anzupassen.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass Überbelegung dazu führen kann, Patientinnen und Patienten über längere Zeit in umgewidmeten Räumen unterzubringen; dies hat sich im Berichtsjahr erneut bestätigt.

In der Klinik in Dresden (**Sachsen**) waren regulär für Anhörungen vorgesehene Räume betroffen, in der Forensischen Psychiatrie Ochsenzoll (**Hamburg**) Therapieräume. Diese stehen infolgedessen für ihre ursprüngliche Zweckbestimmung, etwa zur Durchführung therapeutischer Maßnahmen, nicht mehr zur Verfügung, was die Erfüllung des Behandlungsauftrags erheblich beeinträchtigen kann.

In der **Berliner** Einrichtung wurden Patientinnen und Patienten regelmäßig und über eine Dauer von mehreren Wochen oder sogar Monaten in Kriseninterventionsräumen[266] untergebracht, obwohl keine besondere Sicherungsmaßnahme angeordnet war. Die im Rahmen des Besuchs besichtigten Räume wiesen selbst bei einer solchen Nutzung eine sehr karge Ausstattung auf. Für die Betroffenen ist häufig nicht ersichtlich, aus welchem Grund sie in einem solchen Raum untergebracht werden. Sie können diese Art der Unterbringung als willkürlich, ungerecht oder gar als Sanktion wahrnehmen. Zudem entsteht ein relevantes Sicherheitsrisiko, da die Isolationsräume im Falle akuter Krisensituationen nicht zur Verfügung stehen.

4.2 – Personalsituation

Eine ausreichende, den Aufgaben entsprechen-

[266] Gemäß § 39 Abs. 2 Nr. 3 des Berliner PsychKG ist eine Unterbringung in solchen Räumen als besondere Sicherungsmaßnahme vorgesehen.

de, personelle Besetzung soll gewährleistet werden.

Sowohl in den Kliniken der Allgemeinpsychiatrie in **Berlin** und **Sachsen**[267] als auch in der besuchten Forensischen Psychiatrie in **Hamburg** und der Kinder- und Jugendpsychiatrie in **Brandenburg** erwies sich die Personalsituation als problematisch.

Regelmäßig geht eine personelle Unterbesetzung mit einer erheblichen Mehrbelastung des verbleibenden Personals einher. Vor diesem Hintergrund wurden in der **Berliner** Klinik mehrere Überlastungsanzeigen durch die Mitarbeitenden eingereicht.

Eine adäquate Betreuung und Behandlung der untergebrachten Patientinnen und Patienten sind zu gewährleisten.

Die angespannte personelle Ausstattung der Einrichtungen führte – insbesondere in Verbindung mit der hohen Belegungsdichte – zu spürbaren Einschränkungen für die untergebrachten Personen. Sie kann zudem ein Sicherheitsrisiko sowohl für die untergebrachten Personen als auch für die Mitarbeitenden darstellen, da das vorhandene Personal unter Umständen nicht schnell genug bzw. mit zu wenigen Mitarbeitenden auf Notsituationen reagieren kann.

4.3 – Besondere Sicherungsmaßnahmen

4.3.1 – Absonderungen

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

Zwischen dem 1. Januar 2024 und dem 25. November 2025 wurden in der Forensischen Psychiatrie Ochsenzoll (**Hamburg**) insgesamt 424 Absonderungen verzeichnet, wobei zwei Patienten jeweils länger als 90 Tage isoliert untergebracht waren.

Die Nationale Stelle erkennt an, dass die Klinik sich mit problematischen Sachverhalten und herausfordernden Situationen konfrontiert sah.

Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob eine Isolierung über mehrere Monate hinweg verhältnismäßig sein kann. Die damit verbundenen unzureichenden sozialen Kontakte können sich negativ auf den psychischen Gesundheitszustand der betroffenen Personen auswirken. „Bei unzureichender Überwachung besteht auch während der Durchführung einer Isolierung die Gefahr des Eintritts erheblicher Gesundheitsschäden“ für die Betroffenen.[268]

Es sollen Maßnahmen ergriffen werden, die zur Reduzierung der Zeitdauer dienen und somit den negativen Auswirkungen auf die psychische und physische Gesundheit der Betroffenen entgegenwirken.

In Anbetracht der Schwere des Eingriffs ist es aus Sicht der Nationalen Stelle äußerst bedenklich, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Maßnahme der Isolierung im Vergleich zu der der Fixierung deutlich niedriger sind (Richtervorbehalt bei einer Fixierung von nicht nur kurzfristiger Dauer). § 32 des **Hamburgischen** Maßregelvollzugsgesetzes sieht bislang keine Zustimmungspflicht der Aufsichtsbehörde vor – selbst bei Überschreitung einer bestimmten Gesamtdauer der Absonderung. Laut der Hamburger Behörde für Gesundheit, Soziales und Integration beschränkt sich die Berichterstattung auf die quartalsweise Übermittlung statistischer Daten.

Die gesetzliche Regelung darf nicht Anreize schaffen bestimmte Maßnahmen bevorzugt zu ergreifen, obwohl sie im Einzelfall nicht die mildere Maßnahme darstellen.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 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.[269] Eine zeitnahe Prüfung weniger eingriffsintensiver Maßnahmen kann dazu beitragen, die Absonderung auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken und damit den physischen und psychischen Zustand der Betroffenen verstärkt zu schützen; eine externe Kontrolle kann diesen Prozess erleichtern und fördern.

Daher empfiehlt die Nationale Stelle nach-

[267] In seiner Stellungnahme vom 14.01.2026 betonte das Sächsische Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Gesellschaftlichen Zusammenhalt, dass die angespannte Personalsituation bekannt sei und deren Behebung vorrangige Bedeutung beigemessen werde; das hierfür erforderliche Budget sei zu Jahresbeginn 2026 vollständig bereitgestellt worden.

[268] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 80.

[269] Ebenda.

drücklich, die landesrechtlichen Regelungen so anzupassen, dass eine unverzügliche Berichtspflicht sowie eine engmaschige Überprüfung der Fortdauer einer Absonderung einschließlich einer Zustimmungspflicht der Aufsichtsbehörde vorgesehen sind.

Darüber hinaus regt sie an, einen Richtervorbehalt für alle Formen der Absonderung vorzusehen, wenn diese einen Zeitraum von 48 Stunden überschreitet.[270]

4.3.2 – Unterbringung im Kriseninterventionsraum

Unter dem Begriff Kriseninterventionsraum wird insbesondere im Bereich der Forensischen Psychiatrie ein Raum verstanden, der bei einer akuten Eigen- oder Fremdgefährdung genutzt wird. In der Allgemeinpsychiatrie wird ein vergleichbarer Raum hingegen als sogenannter Time-Out-Raum oder Isolationsraum bezeichnet. Aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung wird im Folgenden einheitlich der Begriff Kriseninterventionsraum verwendet.

Die Unterbringung in Kriseninterventionsräumen stellt eine verschärfte Form der Freiheitsentziehung dar und steht daher stets im besonderen Fokus der Besuche der Nationalen Stelle.

Ausstattung

Es ist darauf zu achten, dass die Ausstattung der Kriseninterventionsräume die Menschenwürde nicht beeinträchtigt. Diese sollen grundsätzlich mit einer Matratze, einer Decke und einer Kopfunterlage ausgestattet sein. Personen, die darin untergebracht sind, soll ermöglicht werden, eine normale Sitzposition einzunehmen.

Die Ausgestaltungsqualität der Kriseninterventionsräume im Maßregelvollzug Ochsenzoll (**Hamburg**) variiert erheblich: während die Räume auf zwei Stationen mit vandalensicheren Möbeln (Bett, Nachttisch, Tisch) ausgestattet sind, verfügen die übrigen lediglich über eine am Boden liegende Matratze. In Dresden (**Sachsen**) waren sämtliche besichtigten Kriseninterventionsräume nur mit einer am Boden liegenden Matratze ausgestattet; eine Sitzgelegenheit in normaler Sitzhöhe stand nicht zur Verfügung.

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

Bei ihren Besuchen stellte die Nationale Stelle fest, dass in vergleichbaren Einrichtungen Sitzgelegenheiten aus Schaumstoff sowie – teilweise im Maßregelvollzug Ochsenzoll (**Hamburg**) – sogenannte „herausfordernde Möbel“ eingesetzt werden, die robust und frei von scharfen Kanten sind. Diese ermöglichen es, auch bei bestehender Eigen- oder Fremdgefährdung eine normale Sitzposition einzunehmen und tragen somit zu einer situationsangemessenen und sicheren Aufenthaltsgestaltung bei.

Sämtliche Kriseninterventionsräume sollen mit einer dimmbaren Beleuchtung ausgestattet werden.

In den Kriseninterventionsräumen der Kliniken in **Berlin** und Münster (**Nordrhein-Westfalen**) ist eine bedarfsgerechte Regulierung der Beleuchtung derzeit nicht gegeben.

Durch eine entsprechende technische Ausstattung kann die Lichtintensität bedarfsgerecht reguliert werden, bspw. zur gezielten Steuerung der Reizwirkung. In akuten Situationen lässt sich auf diese Weise einerseits Ruhe der Patientinnen und Patienten fördern, andererseits die Verletzungsgefahr bei Dunkelheit verringern und die Orientierung im Raum verbessern.

Da die Möglichkeit, sich zeitlich zu orientieren, zur Normalisierung der belastenden Situation beitragen kann, sollen in den Kriseninterventionsräumen Uhrzeit und aktuelles Datum sichtbar angezeigt werden.

In Dresden (**Sachsen**) sowie teilweise in der Klinik in **Berlin** konnte dies bislang nicht sichergestellt werden, da weder Uhrzeit noch Datum einsehbar waren.

In seiner Stellungnahme vom 14. Januar 2026 führte das **Sächsische** Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Gesellschaftlichen Zusammenhalt aus, dass kurzfristige Maßnahmen zur Verbesserung der Ausstattung ergriffen worden seien, darunter die Bereitstellung einer geeigneten Sitzgelegenheit sowie einer gut ablesbaren Uhr mit Datumsanzeige.

\+ Im Rahmen des geplanten Neubaus seien zudem weitergehende bauliche und technische Optimierungen vorgesehen, insbesondere eine hochwertige raumlufttechnische Anla-

[270] § 32 Abs. 3 des Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes NRW.

ge, ein abgestuftes Beleuchtungssystem zur Unterstützung des Tag-Nacht-Rhythmus sowie großzügige Oberlichtfenster zur Gewährleistung ausreichenden Tageslichteinfalls.

Kameraüberwachung

Die betroffene Person ist ausdrücklich auf die Kameraüberwachung hinzuweisen. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist insoweit nicht ausreichend; vielmehr muss für die betroffene Person erkennbar sein, ob die Kamera tatsächlich in Betrieb ist.

In der besuchten Einrichtung in Dresden (**Sachsen**) war für die betroffenen Personen nicht ersichtlich, ob die Kamera ein- oder ausgeschaltet war.

In seiner Stellungnahme vom 14. Januar 2026 erklärte das **Sächsische** Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Gesellschaftlichen Zusammenhalt, dass die Kameraüberwachung nur nach vorheriger ausdrücklicher Information der betroffenen Person erfolge. Die einschlägige Verfahrensanweisung sehe vor, dass vor einer möglichen Aktivierung der Kamera eine ärztliche Untersuchung sowie eine Aufklärung über die Videoüberwachung erfolge; dies werde dokumentiert.

Die genannten Verfahrensvorgaben werden grundsätzlich als geeignet bewertet; ergänzend sollte jedoch sichergestellt werden, dass der Betriebszustand für die betroffenen Personen unmittelbar erkennbar ist, um Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Überwachung zu gewährleisten.

4.3.3 – Fixierung

Wegen der Schwere des Eingriffs dürfen Fixierungen lediglich als *ultima ratio* und unter klaren und engen Voraussetzungen angeordnet werden.

Vom 1. Januar 2024 bis zum jeweiligen Besuchszeitpunkt[271] wurden in sämtlichen besuchten Einrichtungen Fixierungen vorgenommen, ausgenommen die Kinder- und Jugendpsychiatrie.

In einzelnen Einrichtungen lagen die Fixierungszahlen auffallend hoch: So wurden insgesamt 186 Fixierungen in Dresden (**Sachsen**) und 213 Fixierungen in **Berlin** verzeichnet.

Dauer

Fixierungen müssen auf den kürzest möglichen Zeitraum beschränkt werden.

In der Einrichtung in Lübben (**Brandenburg**) war eine Person über außergewöhnlich lange Abschnitte hinweg fixiert. Sie wurde im Zeitraum vom 25. August 2025 bis zum 22. September 2025 für insgesamt 432 Stunden fixiert, zudem erstreckte sich ihre längste Fixierung über nahezu 23 fortlaufende Tage (548 Stunden).

Aus Sicht der Nationalen Stelle sind Fixierungen, die mehrere Wochen andauern, unter keinen Umständen verhältnismäßig, da sie dem Grundsatz kurzfristiger, akuter Gefahrenabwehr zuwiderlaufen.[272]

Verfassungswidrige Rechtsgrundlage

Fixierungen dürfen ausschließlich unter Beachtung der seit dem 24. Juli 2018[273] bekannten verfassungsrechtlichen Anforderungen durchgeführt werden.

Nach dem Bundesverfassungsgericht bedarf die Anordnung einer nicht nur kurzfristigen Fixierung einer richterlichen Genehmigung.[274]

Auch mehr als sieben Jahre nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 steht § 39 des Berliner PsychKG noch immer nicht in Einklang mit dieser verfassungsrechtlichen Anforderung. Die gesetzliche Bestimmung sieht lediglich die Einholung einer gerichtlichen Genehmigung nach einer Dauer von mehr als 18 Stunden vor.

Das Landesrecht muss die verfassungsrechtlichen Anforderungen berücksichtigen und dementsprechend angepasst werden.[275] Solange keine verfassungsmäßige gesetzliche Grundlage besteht, ist eine Fixierung rechtswidrig.

---

[271] Dieser Zeitraum entspricht dem Prüfzeitraum, den die Nationale Stelle üblicherweise zugrunde legt, um den Umgang mit besonderen Sicherungsmaßnahmen zu bewerten.

[272] Vgl. analog CPT (2006) 36, Rn. 147: „Der Ausschuss muss noch einmal hervorheben, dass die Dauer, für die auf die Fixierung zurückgegriffen wird, so kurz wie möglich sein sollte (üblicherweise Minuten oder höchstens ein paar Stunden). [Personen] tagelang am Stück in ihrer Bewegungsfreiheit zu beschränken kann keinesfalls gerechtfertigt werden und stellt eine Misshandlung dar".

[273] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15.

[274] Ebenda, Rn. 69 ff.

[275] So ergibt sich aus Art. 104 Abs. 2 Satz 4 GG „ein Regelungsauftrag, der den Gesetzgeber verpflichtet, den Richtervorbehalt verfahrensrechtlich auszugestalten" (BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 94).

4.3.4 – Systematische Erfassung

Besondere Sicherungsmaßnahmen sollen statistisch detailliert erfasst und regelmäßig ausgewertet werden.

In der Klinik in Münster (**Nordrhein-Westfalen**) erfolgt bislang keine systematische statistische Erfassung besonderer Sicherungsmaßnahmen. Die Erfassung der besuchten **Berliner** Klinik enthält keine detaillierte statistische Aufschlüsselung der Verweildauer im Isolationsraum sowie der Dauer der Fixierungen.

Eine systematische Erfassung besonderer Sicherungsmaßnahmen ermöglicht, deren Anordnungen nach Art der Maßnahme, Dauer und Anlass nachvollziehbar abzurufen. Dies dient nicht nur der Dokumentation der Vorkommnisse und ihrer Häufigkeit, sondern auch der Prävention einer unverhältnismäßigen Anwendung. Eine regelmäßige Auswertung kann präventiv wirken, indem sie dazu beiträgt, die Zahl besonderer Sicherungsmaßnahmen zu verringern oder deren Einsatz zu vermeiden. Zudem schafft sie Transparenz gegenüber Maßnahmen, die von den Betroffenen häufig als willkürlich empfunden werden.

4.4 – Grundsatz der individuellen Autonomie

Grundsätzlich werden in psychiatrischen Einrichtungen Menschen untergebracht, die langfristige seelische oder geistige Beeinträchtigungen haben.[276] Nach Artikel 3 lit. a der UN-Behindertenrechtskonvention ist dabei der Grundsatz der individuellen Autonomie zu achten.

4.4.1 – Barrierefreiheit

Patientinnen und Patienten soll ein weitestgehend eigenständiges Leben ohne physische Barrieren ermöglicht werden. Der barrierefreie Zugang zu allen für die Patientinnen und Patienten vorgesehenen Bereichen ist zu gewährleisten.

Fehlende Barrierefreiheit kann die Versorgung von Patientinnen und Patienten mit körperlichen Einschränkungen erheblich beeinträchtigen und im Akutfall verhindern, dass Personen mit besonderem Unterstützungsbedarf angemessen untergebracht werden.

Die geschlossene Station der besuchten Einrichtung in Dresden (**Sachsen**) verfügte über kein barrierefreies Patientenzimmer. Die angemessene Versorgung mobilitätseingeschränkter Personen konnte ausschließlich durch die zentral gelegenen, rollstuhlgerechten Pflegebäder sichergestellt werden.

In seiner Stellungnahme vom 14. Januar 2026 gab das **Sächsische** Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Gesellschaftlichen Zusammenhalt an, dass im geplanten Neubau ein vollständig barrierefreies Patientenzimmer mit einem modernen, barrierefreien Pflegebad vorgesehen sei.

4.4.2 – Lüften

Patientinnen und Patienten soll grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, eigenständig zu lüften.

Die Wahrnehmung der Außenwelt durch Gerüche, Luftbewegung und Geräusche ist ein wichtiger Faktor für eine angemessene Unterbringung.

In der Klinik in Lübben (**Brandenburg**) können die Fenster der Patientenzimmer ausschließlich durch das Personal geöffnet werden, was die Autonomie der Patientinnen und Patienten erheblich einschränkt.

4.4.3 – Zugang nach draußen

Patientinnen und Patienten in psychiatrischen Einrichtungen ist tagsüber grundsätzlich unbegrenzter Zugang ins Freie zu gewähren, sofern sie nicht aufgrund von Behandlungen auf ihrer Station verbleiben müssen.[277]

Die geschlossene Station der Klinik in Lübben (**Brandenburg**) verfügt über keinen eigenen Außenbereich. Die Patientinnen und Patienten müssen daher den Außenbereich der geschlossenen Gerontopsychiatrie mitnutzen und dürfen den Weg dorthin nur in Begleitung von Klinikpersonal zurücklegen. Dies kann zu organisatorischen Überschneidungen sowie Konflikten führen, insbesondere wenn unterschiedliche Patientengruppen mit variierenden Bedürfnissen und Krankheitsbildern zusammentreffen.

Dadurch ist die Möglichkeit, sich im Freien aufzuhalten, eingeschränkt. Die Nationale Stelle

[276] Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention), 2006 verabschiedet und 2008 in Kraft getreten, findet folglich Anwendung.

[277] CPT/Inf (2022) 18, Rn. 112.

bewertet dies als besonders kritisch, da die Bewegung im Freien einen eigenen Gesundheitswert besitzt, der durch keine andere Maßnahme ersetzt werden kann.

4.5 – Schusswaffen

In psychiatrischen Kliniken sollen Schusswaffen vor dem Betreten der Einrichtung grundsätzlich abgelegt werden.

In Fällen, in denen das Tragen von Dienstwaffen unvermeidlich ist, sollen diese verdeckt getragen werden, um die Belastung und mögliche Retraumatisierungen der besonders vulnerablen Patientinnen und Patienten zu minimieren. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die Einsatzkräfte über die besondere Vulnerabilität psychisch erkrankter Personen informiert und entsprechend sensibilisiert sind.

Zur Bewachung einzelner Patientinnen und Patienten, die sich auf der geschlossenen Station der Allgemeinpsychiatrie in Dresden (**Sachsen**) befinden, halten sich zur Überwachung eingesetzte Polizeibeamtinnen und Beamte im Stationsflur unmittelbar vor den Zimmertüren der Betroffenen auf und tragen dabei ihre Dienstwaffen sichtbar bei sich.

Dies ist äußerst problematisch, da in einer Psychiatrie untergebrachte Personen sich regelmäßig in einem Zustand besonderer Vulnerabilität befinden. Viele leiden unter Traumatisierungen, einige haben waffenspezifische Ängste oder psychotische Störungen, in deren Verlauf der Anblick einer Schusswaffe zu erheblichen Belastungen, Retraumatisierungen oder gar akuten Krisen führen kann.

In seiner Stellungnahme vom 3. Dezember 2025 teilte das **Sächsische** Staatsministerium des Innern mit, dass die sächsische Polizei die besondere Vulnerabilität der Patientinnen und Patienten berücksichtige und – soweit möglich – eine verdeckte Waffenführung anstrebe, um Belastungen zu reduzieren. Gleichzeitig würden Polizeivollzugsbedienstete kontinuierlich im Umgang mit psychisch erkrankten Menschen geschult, wobei Sicherheit und Schutz aller Beteiligten oberste Priorität hätten.

4.6 – Kinder- und Jugendpsychiatrie

Angesichts der besonderen Vulnerabilität von Kindern und Jugendlichen kommt den Einrichtungen, in denen diese geschlossen untergebracht werden, eine Aufgabe von erheblicher Tragweite zu. In diesem Zusammenhang sieht die Nationale Stelle den rechtlichen Rahmen für Fixierungen als äußerst kritisch an.

Zumindest hinsichtlich Fixierungen muss die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage hinreichend bestimmt sein und sowohl materielle Voraussetzungen als auch Verfahrensanforderungen zum Schutz der Grundrechte der untergebrachten Person vorsehen.[278]

§ 1631b Abs. 2 BGB schreibt lediglich vor, dass eine Genehmigung des Familiengerichts erforderlich ist, wenn dem Kind, das sich in einem Krankenhaus, einem Heim oder einer sonstigen Einrichtung aufhält, durch mechanische Vorrichtungen, Medikamente oder auf andere Weise über einen längeren Zeitraum oder regelmäßig in nicht altersgerechter Weise die Freiheit entzogen werden soll. Damit sind die verfassungsrechtlichen Mindestgarantien[279] nicht gesetzlich verankert.

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

5 – Zoll

Im Jahr 2025 besuchte die Nationale Stelle die Gewahrsamsbereiche des Zollfahndungsamtes (ZFA) Stuttgart sowie der Gemeinsamen Ermittlungsgruppe Rauschgift (GER) des ZFA Stuttgart.

Im Rahmen dieser Besuche hat die Nationale Stelle u.a. Folgendes positiv bewertet:

\+ Im Jahr 2023 wurde die sich im Gebäude der GER befindliche Schluckertoilette entfernt. Bis zu ihrem Rückbau diente sie der Beobachtung von Personen, die Drogen inkorporiert hatten oder bei denen auf Grundlage eines Geständnisses ein dringender Verdacht auf Drogeninkorporation bestand. Seitdem werden Betroffene zur Durchführung dieser

[278] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 72.
[279] Ebenda.

Maßnahme in eine Klinik verlegt. Dort werden sie nach Verifizierung des Tatbestands durch Bedienstete des Zolls beaufsichtigt, bis sämtliche betreffenden Fremdkörper ausgeschieden wurden. Durch den Aufenthalt in der Klinik ist während und nach dem Ausscheiden der Fremdkörper eine ständige medizinische Überwachung sichergestellt. Auf diese Weise wird das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit bestmöglich geschützt.[280]

Den besuchten Dienststellen wurden vorwiegend Empfehlungen zu den nachfolgenden Themenbereichen unterbreitet:

5.1 – Fesselung

Es sind Vorkehrungen zu treffen, um sicherzustellen, dass Fesselungen ausschließlich im Einzelfall erfolgen und auf die kürzest mögliche Dauer beschränkt bleiben.

Da dem ZFA Stuttgart für den Transport von in Gewahrsam genommenen Personen – etwa in Justizvollzugsanstalten – keine speziell ausgestatteten Fahrzeuge zur Verfügung stehen, erfolgt die Verlegung aus Sicherheitsgründen grundsätzlich unter Anwendung von Fesselungen.

Ist eine Fesselung unbedingt notwendig, ist es Aufgabe der Zollbediensteten, Verletzungen der betroffenen Personen zu verhindern und das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen.

Zur Durchführung der Zwangsmaßnahme stehen derzeit Stahlhand- und -fußfesseln zur Verfügung; ergänzend wurden auf Empfehlung der Nationalen Stelle textile Handfesseln beschafft und entsprechende Schulungen für Zollbedienstete durchgeführt.

Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen Fixiergürtel aus Textil verwendet werden, die arretiert werden können.

Auch nach der Stellungnahme der Generalzolldirektion gelten textile Handfesseln als geeignetes und ggf. prioritär einzusetzendes Mittel. Die Entscheidung über die jeweils anzuwendende Art der Fesselung obliegt jedoch den Einsatzkräften und richtet sich nach der konkreten Einsatz- oder Transportlage. Bei dem Besuch der ZFA Stuttgart wurde deutlich, dass in der Praxis überwiegend Stahlhandfesseln verwendet werden und textile Fesselsysteme lediglich in Ausnahmefällen zum Einsatz kommen.

Während die Nationale Stelle es begrüßt, dass textile Fesseln von der Generalzolldirektion als prioritär einzusetzendes Mittel angesehen werden, ermutigt sie nachdrücklich dazu, deren konsequente Anwendung in der Praxis sicherzustellen.

5.2 – Durchsuchung mit Entkleidung

Da eine Durchsuchung mit Entkleidung einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht darstellt,[281] ist die Maßnahme so schonend wie möglich umzusetzen.

Zur Sicherstellung einer die Intimsphäre schonenden Durchführung soll die Entkleidung in zwei Phasen erfolgen, bei denen jeweils eine Körperhälfte bedeckt bleibt.

Nach Angaben der Generalzolldirektion wird die Entkleidung im Rahmen einer körperlichen Durchsuchung nur in dem für den Zweck der Maßnahme erforderlichen Umfang verlangt und in der Regel in zwei Phasen durchgeführt.

Während des Besuchs des ZFA Stuttgart konnten die Bediensteten jedoch keine Angaben dazu machen, ob Durchsuchungen mit vollständiger Entkleidung in einer die Intimsphäre schonenden Weise erfolgen.

In ihrer Stellungnahme versicherte die Generalzolldirektion, dass die Hauptzollämter sowie die Zollfahndungsämter erneut über die Vorgaben informiert und die Bediensteten des ZFA Stuttgart ergänzend sensibilisiert worden seien.

[280] Bei Personen, die Drogen inkorporiert haben, besteht die Gefahr von sogenannten Body-Packer-Syndromen (Risiko einer Vergiftung durch Perforation des verschluckten Säckchens, Risiko eines Darmverschlusses), welche zum Tod der betroffenen Person führen können. Siehe: Praxis 2013; 102 (15): 891 - 901, Seite 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“.

[281] BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33; Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 21.

VII Anhang

1 – Verzeichnis fachspezifischer Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BMI	Bundesministerium des Innern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GG	Grundgesetz
JuMiKo	Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister
JA	Jugendanstalt
JVA	Justizvollzugsanstalt
JVK	Justizvollzugskrankenhaus
NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
ODIHR	OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (Menschenrechtsinstitution der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe)
PBL	Personenbegleiter Luft
Rn.	Randnummer
SPT	Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Unterausschuss der Vereinten Nationen zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
UN	United Nations (Vereinte Nationen)

2 – Besuche im Berichtszeitraum 2025

Besuche der Bundesstelle

Datum	Bezeichnung
06.02.	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen München – Baku (Aserbaidschan)
11.02.	Abschiebungsbeobachtung Einzelmaßnahmen Flughafen Frankfurt am Main
19.03.	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Berlin Brandenburg – Eriwan (Armenien)
27.03.	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Hamburg – Sofia (Bulgarien)
27.05.	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Stuttgart – Sofia (Bulgarien)
27.05.	Zollfahndungsamt Stuttgart
17.06.	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme in Zuständigkeit Belgiens vom Flughafen Brüssel nach Kinshasa (D.R. Kongo)
26.06.	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Hannover – Skopje (Nordmazedonien) und Belgrad (Serbien)
12.08.	Bundespolizeiinspektion Nürnberg
12.08.	Bundespolizeiinspektion Selb
20.08.	Abschiebungsbeobachtung Chartermaßnahme Flughafen Frankfurt am Main – Lagos (Nigeria) und Accra (Ghana)
30.09.	Abschiebungsbeobachtung Einzelmaßnahmen Flughafen Berlin Brandenburg
26.11.	Bundespolizeiinspektion Erfurt
26.11.	Kyffhäuserkaserne Bad Frankenhausen

Besuche der Länderkommission

Datum	Bezeichnung
26.02.	Justizvollzugsanstalt Siegburg (Nordrhein-Westfalen)
19.03.	Justizvollzugsanstalt Fulda (Hessen)
19.03.	Ausreisegewahrsam am Flughafen Berlin Brandenburg (Brandenburg)
27.03.	Justizvollzugsanstalt Weiterstadt (Hessen)
08.04.	Justizvollzugsanstalt Fuhlsbüttel (Hamburg)
15.04.	Justizvollzugskrankenhaus Wittlich (Rheinland-Pfalz)
15.04.	Polizeiinspektion Wittlich (Rheinland-Pfalz)
16.04.	Justizvollzugsanstalt Landshut (Bayern)
24.04.	Justizvollzugsanstalt Oldenburg (Niedersachsen)
15.05.	Justizvollzugsanstalt Straubing (Bayern)
20.05.	Justizvollzugsanstalt Schwäbisch Gmünd (Baden-Württemberg)
21.05.	Jugendanstalt Hameln (Niedersachsen)

27.05. Sicherungsverwahrung JVA Werl (Nordrhein-Westfalen)
10.06. Justizvollzugsanstalt Torgau (Sachsen)
11.06. Jugendanstalt Regis-Breitingen (Sachsen)
11.06. Justizvollzugsanstalt Darmstadt (Hessen)
03.07. Justizvollzugsanstalt Sehnde (Niedersachsen)
11.07. Jugendanstalt Berlin
11.07. Allgemeinpsychiatrie Berlin
15.07. Justizvollzugsanstalt Halle (Sachsen-Anhalt)
23.07. Justizvollzugsanstalt Ottweiler (Saarland)
23.07. Jugendanstalt Ottweiler (Saarland)
07.08. Justizvollzugsanstalt Koblenz (Rheinland-Pfalz)
19.08. Justizvollzugsanstalt Vechta (Niedersachsen)
26.08. Justizvollzugsanstalt Lübeck (Schleswig-Holstein)
26.08. Justizvollzugsanstalt Bernau (Bayern)
02.09. Allgemeinpsychiatrie Münster (Nordrhein-Westfalen)
02.09. Abschiebehaftanstalt Dresden (Sachsen)
03.09. Allgemeinpsychiatrie Dresden (Sachsen)
11.09. Justizvollzugsanstalt Tonna (Thüringen)
12.09. Abschiebehafteinrichtung Arnstadt (Thüringen)
23.09. Justizvollzugsanstalt Hannover (Niedersachsen)
07.10. Justizvollzugsanstalt Münster (Nordrhein-Westfalen)
14.10. Justizvollzugsanstalt Kiel (Schleswig-Holstein)
15.10. Allgemeinpsychiatrie Lübben (Brandenburg)
15.10. Kinder- und Jugendpsychiatrie (Brandenburg)
16.10. Justizvollzugsanstalt Luckau-Duben (Brandenburg)
30.10. Justizvollzugsanstalt Ravensburg (Baden-Württemberg)
05.11. Justizvollzugsanstalt Frankfurt I (Hessen)
06.11. Justizvollzugsanstalt Trier (Rheinland-Pfalz)
11.11. Alten- und Pflegeheim (Hessen)
11.11. Alten- und Pflegeheim (Hessen)
25.11. Forensische Psychiatrie Ochsenzoll (Hamburg)
26.11. Polizeikommissariat Billstedt (Hamburg)
10.12. Justizvollzugsanstalt Leipzig mit Krankenhaus (Sachsen)

3 – Stellungnahmen im Berichtszeitraum 2025

Datum	Bezeichnung
28.01.	Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Justizvollzugsrechts in Sachsen-Anhalt
10.03.	Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Maßregelvollzugsrechts (Saarland)
23.05.	Entwurf des zweiten Gesetzes zur Änderung des Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes (Nordrhein-Westfalen)
30.06.	Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung von Berliner Justizvollzugsgesetzen
01.07.	Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze
08.07.	Referentenentwurf für ein GEAS-Anpassungsgesetz
19.08.	Entwurf eines Landesgesetzes u.a. zur Änderung des Landesjustizvollzugsgesetzes (Rheinland-Pfalz)
09.10.	Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des GEAS
31.10.	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der schleswig-holsteinischen Justizvollzugsgesetze
12.11.	Entwurf eines Gesetzes u.a. zur Änderung des Jugendstrafvollzugsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern
05.12.	Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Hilfen für Personen mit psychischen Erkrankungen in Niedersachsen

4 – Aktivitäten im Berichtszeitraum 2025

Datum	Ort	Aktivität
30.01.	Berlin	Diskussionsveranstaltung der DGPPN, „Problemfall Maßregelvollzug – Perspektiven für Deutschland und Berlin“
31.01.	online	Austausch zum „General comment No. 1 (2024) on article 4“ (SPT)
05.02.	Wiesbaden	Expertinnen- und Expertengespräch Abschiebungsbeobachtung
05.-06.02.	Straßburg	European NPM Forum workshop: “Tackling overcrowding in European prisons”
13.03.	Saarbrücken	Anhörung als Sachverständige im Ausschuss für Justiz des Saarlandes
20.03.	Bremen	Fortbildung von Mitarbeitenden des MRV Bremen zum Thema „menschenwürdige Unterbringung“
21.03.	Berlin	Austauschgespräch mit dem BMI zur Ausgestaltung des Monitoring Mechanismus (GEAS)
31.03.-01.04.	Mülheim an der Ruhr	Vortrag im Rahmen der Behördentagung zwischen der Diakonie RWL und der Zentralen Ausländerbehörde Bielefeld

31.03.-01.04.	Wien	Konsultationsworkshop zu den Rechten von LGBTIQ-Personen in Haft (Ludwig-Boltzmann-Institut)
09.-10.04.	Straßburg	European NPM Forum workshop: "National Preventive Mechanism Monitoring and migration"
30.04.	Altenholz	Vorträge im Rahmen der „Internationalen Wochen" der FHVD am Fachbereich Polizei Kiel
02.-04.05.	Stuttgart	Hohenheimer Tage für Migrationsrecht
07.-09.05.	Dötlingen-Neerstedt	5. Bundestagung Psychiatrische Versorgung im Justizvollzug
09.-10.05.	Am Laacher See	Vortrag im Rahmen des 52. Symposiums des Instituts für Konfliktforschung zu „50 Jahre Psychiatrie-Enquête"
16.05.	München	Austauschgespräch mit der Bayerischen bgH-Kommission
05.-06.06.	Straßburg	European NPM Forum Conference
10.07.	Berlin	Jahresberichtsempfang der Nationalen Stelle
29.07.	Coburg	Austauschgespräch mit Herrn Dr. Jonas Geissler, MdB
27.08.	Online	Austauschgespräch Beauftragte für Polizeiangelegenheiten des Landes Brandenburg
31.08.-01.09.	Münster	38. Expert:innengespräch "Psychiatrie und Recht" des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe (LWL)
11.09.	Online	Austauschgespräch mit Herrn Hakan Demir, MdB
01.10.	Berlin	Austauschgespräch mit dem BMJV
01.-03.10.	Wien	Erfahrungsaustausch deutschsprachiger NPM
01.12.	Berlin	Abschlussbesprechung – Achter periodischer Besuch des CPT
11.12.	Online	Conference „Ending Solitary Confinement" (Antigone und PHRI)
11.-12.12.	Darmstadt	Vortrag im Rahmen der 10. Gefängnis-Medizin-Tage
15.12.	Online	Workshop I im Rahmen des Projekts "International Standards on the Rights of Detainees with Intellectual and/or Psychosocial Disabilities in Criminal Justice Settings"
18.12.	Online	Fachtag "Vom Flughafenverfahren über das „Pilotprojekt Grenzverfahren" zum „Grenzverfahren" des neuen GEAS" (PRO Asyl und Diakonie Hessen)

5 – Beiträge im Berichtszeitraum 2025

Interview mit Herrn Pascal Décarpes, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Stern, veröffentlicht am 07.02.2025, https://www.stern.de/gesellschaft/jva-augsburg-gablingen--was-ein-mitglied-der-antifolterkommission-sagt-35444912.html

Interview mit Herrn Staatssekretär a. D. Rainer Dopp, Vorsitzender der Länderkommission, Westdeutsche Allgemeine Zeitung, veröffentlicht am 03.06.2025, https://www.waz.de/rhein-und-ruhr/article408704928/es-geht-um-die-wuerde-des-menschen-auch-hinter-gittern.html

6 – Mitglieder der Bundesstelle

Name	Amtsbezeichnung	Seit	Funktion
Ralph-Günther Adam	Ltd. Sozialdirektor a. D.	06/2013	Leiter
Sabine Thurau	Präsidentin des Hessischen LKA a. D.	04/2021	Stellv. Leiterin

7 – Mitglieder der Länderkommission

Name	Amtsbezeichnung / Berufsbezeichnung	Seit	Funktion
Rainer Dopp	Staatssekretär a. D.	09/2012	Vorsitzender
Petra Heß	Ehemalige Bundestagsabgeordnete	09/2012	Mitglied
Dr. Helmut Roos	Ministerialdirigent a. D.	07/2013	Mitglied
Petra Bertelsmeier	Ltd. Oberstaatsanwältin a. D.	01/2019	Mitglied
Dr. Werner Päckert	Ltd. Regierungsdirektor a. D.	01/2019	Mitglied
Friedhelm Kirchhoff	Ltd. Regierungsdirektor a. D.	01/2022	Mitglied
Eva Moll-Vogel	Präsidentin des Landgerichts a. D.	01/2023	Mitglied
Dr. med. Michael Brune	Facharzt für Psychiatrie und Neurologie	05/2023	Mitglied

8 – Mitarbeitende der Geschäftsstelle

Name	Berufsbezeichnung	Funktion
Dr. Sarah Teweleit	Juristin (LL.M.)	Leitung
Maximilian Acosta Schultze	Internationaler Sozialarbeiter (M.A.)	Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Pascal Décarpes	Kriminologe (M.A., LL.M.)	Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Aliza Mushtaq	Juristin (LL.M.)	Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Moritz Reinbach	Politik- & Migrationswissenschaftler M.Sc.	Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Diana Rudolf	Bilanzbuchhalterin/ VfA	Verwaltung
Judith Bene	Kauffrau	Sekretariat

VIII Standards

1 – Abschiebungen

1.1 – Abholungszeitpunkt

Eine Abholung zur Nachtzeit soll vermieden werden. Bei Familien mit Kindern muss sie vermieden werden.

1.2 – Abschiebung aus der Strafhaft

Eine Unterbringung in einer Abschiebehafteinrichtung nach Abschluss der Strafhaft soll vermieden werden. Zu diesem Zweck sollen alle Anstrengungen unternommen werden, ausreisepflichtige Personen, die sich in Strafhaft befinden, bis zum Ende der Strafhaft abzuschieben.

Es soll stets dafür Sorge getragen werden, dass die persönliche Habe, notwendige Medikamente und andere wichtige Gegenstände der abzuschiebenden Personen mitgeführt werden.

1.3 – Abschiebung aus Bildungs-, Kranken- und Betreuungseinrichtungen

Abschiebungen aus Schutzräumen wie bspw. 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 erfolgen. Im Falle von Abschiebungen von Kindern soll grundsätzlich eine Person dafür zuständig sein, das Kindeswohl während der Maßnahme sicherzustellen. Am Flughafen sollen geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten für Kinder vorgehalten werden.

1.5 – Ärztliche Untersuchung und Flugreisetauglichkeitsbescheinigung

Bei allen abzuschiebenden Personen muss zeitnah vor ihrer Abschiebung eine ärztliche Untersuchung zur Flugtauglichkeit durchgeführt werden.

1.6 – Durchsuchung mit Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.[282] 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.[283]

Im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung sind die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar und vollständig zu dokumentieren. Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, z.B. in zwei Phasen, sodass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.

1.7 – Fortbildung der Mitarbeitenden der Vollzugsbehörde

Abschiebungen sollen durch hinreichend qualifizierte und fortgebildete Beschäftigte vorgenommen werden. Bei jeder Abschiebungsmaßnahme sollen die verantwortlichen Vollzugsbediensteten über die Vorgeschichte und Umstände der abzuschiebenden Person sowie generell über die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen ausreichend informiert sein.

Entsprechende Fortbildungen sollen für alle zuständigen Vollzugsbediensteten (bspw. Zuführkräfte der Landespolizeien oder Ausländerbehörden, private Sicherheitskräfte) durchgeführt werden.

1.8 – Gepäck

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

1.9 – Handgeld

Die abzuschiebenden Personen sollen über genügend finanzielle Mittel für die Weiterreise vom

[282] BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

[283] VG Köln, Urteil vom 25.11.2015, Az.: 20 K 2624/14, Rn. 115 ff.

Flughafen bis zum endgültigen Zielort sowie die für diese Strecke notwendige Verpflegung verfügen.

1.10 – Information über den Zeitpunkt der Abschiebung

Ausreisepflichtige Personen sollen in Einzelfällen aus humanitären Gründen, z.B. wenn Familien mit Kindern oder kranke Personen betroffen sind, mit einem Vorlauf von mindestens einer Woche darüber informiert werden, dass ihre Abschiebung zeitnah bevorsteht.[284] Eine entsprechende Anpassung von § 59 Abs. 1 Satz 8 des Aufenthaltsgesetzes soll dies sicherstellen.

1.11 – Information über die Abschiebung

Abzuschiebende Personen sollen bei der Abholung sofort, umfassend, schriftlich und in einer für sie verständlichen Sprache über die Abschiebungsmaßnahme informiert werden. Die Information soll folgende Angaben enthalten:

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

1.12 – Kommunikation während der gesamten Abschiebung

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

Um die notwendige Sprachmittlung bei Zwangsmaßnahmen, wie bspw. einer Durchsuchung mit Entkleidung, zu gewährleisten, soll darauf geachtet werden, dass die Auswahl der Dolmetschenden entsprechend dem Geschlecht der abzuschiebenden Personen erfolgt.

1.13 – Kontakt zu einem Rechtsbeistand

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

Bei (Telefon-)Gesprächen mit einem Rechtsbeistand ist Vertraulichkeit zu gewährleisten.

1.14 – Rücksichtnahme auf vulnerable Personen

Bei Abschiebungsmaßnahmen soll besonders auf die Bedürfnisse und Betreuung von vulnerablen Personengruppen, bspw. Kinder, Menschen mit Behinderung und kranke Personen, geachtet werden.

1.15 – Telefonate mit Angehörigen

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

1.16 – Umgang mit Mobiltelefonen

Die Sicherstellung eines Mobiltelefons während der Abschiebung darf nur im begründeten Einzelfall erfolgen. Liegen die Voraussetzungen für die Sicherstellung nicht mehr vor, sind die Mobiltelefone wieder herauszugeben. Vor der Sicherstellung ist den abzuschiebenden Personen die Gelegenheit zu geben, sich relevante Telefonnummern zu notieren.

1.17 – Verpflegung

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

2 – Abschiebungshaft

2.1 – Ärztliche Zugangsuntersuchung

Bei jeder ausreisepflichtigen Person muss in der Abschiebungshaft oder im Ausreisegewahrsam eine ärztliche Zugangsuntersuchung durchgeführt werden. Es soll sichergestellt sein, dass Hinweise auf Traumatisierungen und psychische Erkrankungen erkannt werden. Bei Verständi-

[284] Vgl. CPT/Inf (2019) 14, insbesondere Rn. 16-19, https://rm.coe.int/1680945a2b (abgerufen am 01.05.2025).

gungsschwierigkeiten 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, z.B. in zwei Phasen, sodass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.

2.5 – Einsicht in den Toilettenbereich

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

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

2.6 – Fixierung

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

Fixierungen sind lediglich als ultima ratio und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Für eine möglichst schonende Durchführung einer Fixierung ist ein Bandagen-System zu verwenden. Zur Wahrung des Schamgefühls soll die fixierte Person angemessen bekleidet werden. Es ist eine regelmäßige ärztliche Kontrolle zu gewährleisten. Die fixierte Person muss zudem ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist eine richterliche Entscheidung erforderlich.[285] Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.[286] Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.[287]

---

[285] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.
[286] DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen".
[287] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

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

2.7 – Kameraüberwachung

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

2.8 – Kleidung

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

2.9 – Personal

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

2.10 – Psychologische und psychiatrische Betreuung

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

2.11 – Rechtsberatung

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

2.12 – Rechtsgrundlage

Da sich Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam hinsichtlich der Unterbringungsbedingungen von der Strafhaft unterscheiden sollen[288] und Grundrechtseingriffe, die über die Unterbringung in einer solchen Einrichtung hinausgehen, einer eigenen gesetzlichen Grundlage bedürfen,[289] 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.

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.[290]

2.16 – Zugangsgespräch

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

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

Daher sollen diejenigen Bediensteten einer Einrichtung, denen die Führung des Zugangsgesprächs obliegt, speziell dafür fortgebildet werden, Anhaltspunkte für Traumatisierungen und psychische Erkrankungen zu erkennen. Auch

---

[288] Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008.

[289] BVerfG, Urteil vom 31.05.2006, Az.: 2 BvR 1673/04.

[290] EGMR, Tali ./. Estland, Urteil vom 13.02.2014, Individualbeschwerde Nr. 66393/10, Rn. 78; CPT/Inf (2008) 33, Rn. 86, https://rm.coe.int/16806977b3 (abgerufen am 01.05.2025).

beim Zugangsgespräch muss bei Verständigungsschwierigkeiten ein Dolmetscherdienst hinzugezogen werden.

3 – Bundes- und Landespolizei, Zoll

3.1 – Ausstattung und Zustand der Gewahrsamsräume

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

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

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

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

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

3.2 – Belehrung

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

3.3 – Dokumentation

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

Dokumentiert werden sollen folgende Angaben:

- die Personalien,
- der Zeitpunkt des Beginns des Freiheitsentzuges,
- die verantwortlichen Bediensteten bei der Einlieferung in das Gewahrsam und der Betreuung im Gewahrsam,
- der gesundheitliche Zustand der Person,
- ob die Person über ihre Rechte belehrt wurde,
- ob die Person über den Grund des Freiheitsentzuges aufgeklärt wurde,
- ob eine richterliche Anordnung eingeholt wurde,
- die Begründung im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung,
- Name der oder des durchsuchenden Bediensteten,
- die Zeitpunkte der Kontrollen mit dem Namenskürzel der jeweiligen Bediensteten,
- der Zeitpunkt und die Art der Verpflegung,
- die Abnahme und die spätere Aushändigung von persönlichen Gegenständen,
- der Entlassungszeitpunkt.
- War eine Belehrung zu Beginn des Freiheitsentzuges nicht möglich, soll dokumentiert werden, ob diese spätestens zum Zeitpunkt der Entlassung nachgeholt wurde.

Die Dokumentation soll in regelmäßigen Abständen von Vorgesetzten auf vollständige Führung hin überprüft werden. Diese Kontrollen sollen vermerkt werden.

3.4 – Durchsuchung mit Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.[291] 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.[292]

Im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar und vollständig dokumentiert werden. Die Durchsuchung soll zudem so schonend wie möglich erfolgen, z.B. in zwei Phasen, sodass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.

3.5 – Einsehbarkeit des Gewahrsams

Das Gewahrsam darf nicht von Dritten einsehbar sein.

3.6 – Einsicht in den Toilettenbereich

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

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

3.7 – Fesselung

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

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

Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen für Fesselungen im Gewahrsam sog. Handfixiergürtel aus Textil[293] vorgehalten und verwendet werden.

3.8 – Fixierung

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

3.9 – Größe von Gewahrsamsräumen

Im Gewahrsam muss eine menschenwürdige Unterbringung gewährleistet sein.

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

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

3.10 – Kameraüberwachung

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

3.11 – Mehrfachbelegung von Gewahrsamsräumen

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

---

[291] BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33.
[292] VG Köln, Urteil vom 25.11.2015, Az.: 20 K 2624/14, Rn. 115 ff.
[293] Es wird z.B. auf den Handfixiergürtel der Firma Segufix verwiesen.

3.12 – Recht auf ärztliche Untersuchung

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

3.12a – Medizinische Überwachung beim Ausscheiden von Drogenpäckchen

Aufgrund des Gefährdungspotentials und um das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit bestmöglich zu schützen, soll eine sich in Gewahrsam befindende Person, welche Drogen inkorporiert hat, vor, während und nach dem Ausscheiden der Fremdkörper medizinisch überwacht werden.

3.13 – Respektvoller Umgang

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

3.14 – Unabhängige Beschwerdestellen und Ermittlungsstellen

Ein wesentliches Element der Prävention von Übergriffen durch Bedienstete ist, dass Fehlverhalten aufgedeckt, verfolgt und bestraft wird.

Es sollen in allen Bundesländern unabhängige Beschwerdestellen und Ermittlungsstellen geschaffen werden.[294]

3.15 – Vertraulichkeit von Gesprächen

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

3.16 – Waffen im Gewahrsam

Schusswaffen sollen vor dem Betreten des Gewahrsams abgelegt werden.

Der Einsatz von Pfefferspray in geschlossenen Räumen ist aufgrund der erheblichen gesundheitlichen Risiken in keinem Fall verhältnismäßig und soll daher innerhalb von Polizei- und Zolldienststellen unterlassen werden.[295]

4 – Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe

4.1 – Beschwerdemöglichkeiten

Die Kinder und Jugendlichen müssen in die Lage versetzt werden, Beschwerden bei einer geeigneten Stelle vorzubringen. Neben Ansprechpersonen innerhalb der Einrichtung sind hierzu entsprechend § 9a SGB VIII in den Ländern Ombudsstellen einzurichten, an die sich junge Menschen und ihre Familien zur Beratung in und zur Klärung von Konflikten wenden können. Landesrechtlich sind hierzu die nötigen Voraussetzungen zu schaffen.

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

4.2 – Bewegung im Freien

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

4.3 – Informationen über Rechte

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

4.4 – Kameraüberwachung

In Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe soll eine Kameraüberwachung nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall zum Schutz der Person unerlässlich ist. In keinem Fall kann und darf die Kameraüberwachung die Präsenz der Mitarbeitenden ersetzen. Die Gründe für die Kameraüberwa-

[294] Siehe u.a. EGMR, Kummer ./. Tschechische Republik, Urteil vom 25.07.2013, Individualbeschwerde Nr. 32133/11, Rn. 83; Eremiášova und Pechová ./. Tschechische Republik, Urteil vom 16.02.2012, Individualbeschwerde Nr. 23944/04, Rn. 135.

[295] EGMR, Tali ./. Estland, Urteil vom 13.02.2014, Individualbeschwerde Nr. 66393/10, Rn. 78; CPT/Inf (2008) 33, Rn. 86.

chung sollen nachvollziehbar und vollständig dokumentiert werden. Zudem müssen die betroffenen Personen auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

5 – Justizvollzug

5.1 – Besonders gesicherter Haftraum

Verfahren

Bei einer Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum muss es sich um eine ultima ratio-Maßnahme handeln. Sie darf nur angeordnet werden, wenn im Einzelfall konkrete tatsächliche Anhaltspunkte für eine gegenwärtige erhebliche Gefahr für Leib oder Leben der betroffenen Person oder Dritter bestehen und mildere Mittel zur Gefahrenabwehr nicht ausreichen. Sie ist auf die kürzest mögliche Dauer zu begrenzen und unverzüglich zu beenden, sobald ihre Voraussetzungen entfallen. Sie dient ausschließlich der Beherrschung einer akuten Gefahrenlage und darf weder Behandlungs- noch Disziplinierungszwecken dienen. Die Maßnahme ist fortlaufend auf Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit im Rahmen einer individuellen Risikobewertung zu prüfen.

Liegt ein fortdauernder psychischer Krisenzustand vor, sind geeignete Maßnahmen, insbesondere psychiatrische und psychologische, einzuleiten, mit dem Ziel, die betroffene Person so schnell wie möglich in eine weniger eingriffsintensive Unterbringungsform zu überführen.

Bei Suizidgefahr soll auf eine Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum grundsätzlich verzichtet werden. Vielmehr sollen Räume genutzt werden, deren bauliche Gestaltung geeignete Kontrollmöglichkeiten durch die Bediensteten und gleichzeitig eine belastungsarme Unterbringungsmöglichkeit für den suizidgefährdeten Gefangenen sicherstellt.

Bei der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum soll eine Zustimmungspflicht der Aufsichtsbehörde schnellstmöglich greifen. Auch bei erteilter Zustimmung soll die Maßnahme spätestens nach 48 Stunden Unterbringungsdauer einer richterlichen Entscheidung bedürfen.

Ausstattung und bauliche Gegebenheiten

Ein besonders gesicherter Haftraum soll seiner besonderen Zweckbestimmung entsprechend grundsätzlich großzügiger dimensioniert sein als ein regulärer Einzelhaftraum. Seine Größe hat den spezifischen Anforderungen angemessen Rechnung zu tragen und muss insbesondere in Ausnahmesituationen – etwa bei einem Zugriff durch Bedienstete oder bei medizinischen bzw. therapeutischen Maßnahmen – hinreichenden Bewegungsraum bieten. Zudem soll er auch eine Unterbringung ermöglichen, die dem psychischen Wohlbefinden förderlich ist.

Es ist darauf zu achten, dass die Ausstattung und der Zustand der Räume die Menschenwürde nicht beeinträchtigen. Diese sollen grundsätzlich mit einem Lichtschalter ausgestattet sein, der den untergebrachten Personen eine eigenständige Bedienung ermöglicht und nicht von außen ausgeschaltet werden kann. Zudem sind sie mit einer Matratze, einer Decke, einer Kopfunterlage und einer Sitzgelegenheit in üblicher Höhe auszustatten. Erfolgt ein kurzfristiger Entzug oder Herausnahme von Bestandteilen der Grundausstattung, ist dies lückenlos zu dokumentieren, umfassend und nachvollziehbar schriftlich zu begründen sowie der zuständigen Aufsichtsbehörde zu melden.

Darüber hinaus ist im besonders gesicherten Haftraum eine hygienische Mindestausstattung vorzusehen, die den grundlegenden Bedürfnissen der untergebrachten Person gerecht wird. Materialien, Oberflächen und sanitäre Einrichtungen sind derart auszugestalten, dass sie durchgehend hygienischen Anforderungen entsprechen.

In allen besonders gesicherten Hafträumen ist ein natürlicher Lichteinfall sicherzustellen. Dabei sind die Fenster so auszugestalten, dass ein unberechtigter Einblick von außen verhindert wird, zugleich jedoch die Möglichkeit des Ausblicks nach draußen gewährleistet ist. Zudem soll den darin untergebrachten Personen ermöglicht werden, die Uhrzeit und das Datum einzusehen, sodass sie sich zeitlich orientieren können.

Schutz der Intimsphäre

Als Bekleidung im besonders gesicherten Haftraum soll grundsätzlich die reguläre Anstaltskleidung ausgehändigt werden. Der Entzug der regulären Anstaltskleidung ist ausschließlich nach sorgfältiger Prüfung sämtlicher Umstände

des Einzelfalles und nur im eng begrenzten Ausnahmefall einer akuten Gefahr der Selbsttötung oder Selbstverletzung zulässig;[296] er ist detailliert zu begründen. In einem solchen Fall ist der betroffenen Person unverzüglich eine geeignete, angemessene und blickdichte Ersatzbekleidung zur Verfügung zu stellen. Das Entziehen jeglicher Kleidungsstücke im Rahmen einer Unterbringung mit permanenter Überwachung ist zu unterlassen.[297]

Zur Wahrung der Intim- und Privatsphäre soll ebenfalls vermieden werden, die betroffenen Personen während der Benutzung der Toilette zu beobachten. Im Falle einer Videoüberwachung soll die Kamera 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, den Raum temporär ohne Einschränkung zu überwachen. Bei jeder Kameraüberwachung, die den Toilettenbereich unverpixelt umfasst, soll ausschließlich eine Person desselben Geschlechts die Überwachung vornehmen. Bei Gefangenen, deren amtlicher Personenstandseintrag divers ist oder keine Angabe zum Geschlecht enthält, soll bei berechtigtem Interesse deren Wunsch entsprochen werden, die Überwachung Bediensteten eines bestimmten Geschlechts zu übertragen.

Dokumentation

Bei jeder Anordnung einer Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum sind die hierfür maßgeblichen Gründe vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren sowie inhaltlich auszuformulieren. Insbesondere ist darzulegen, welche milderen Mittel zuvor geprüft wurden und aus welchen konkreten Gründen diese nicht geeignet oder nicht ausreichend waren. Es ist erforderlich, dass die Dauer und Gründe der durchgeführten Maßnahme systematisch statistisch erfasst und regelmäßig ausgewertet werden, um Transparenz, Verhältnismäßigkeit und wirksame Kontrolle zu gewährleisten.

Erfolgt die Unterbringung aufgrund einer angenommenen Suizidgefahr, ist ausdrücklich zu begründen, weshalb diese Maßnahme im Vergleich zu anderen in Betracht kommenden Optionen besser geeignet ist, der Suizidgefahr entgegenzuwirken.

Die Unterbringung ist umfassend zu dokumentieren. Dazu gehören die Anordnung selbst, die Entscheidungsgründe, welche milderen Maßnahmen im Vorfeld erwogen wurden und warum sie nicht in Betracht kamen, die Überwachung der Maßnahme, die Beteiligung ärztlicher und psychologischer Fachkräfte sowie deren medizinische Einschätzungen. Zudem sind die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme, Entscheidungen über ihre Fortdauer sowie sämtliche relevanten Befunde und Besuche des Personals lückenlos festzuhalten.

Nach Beendigung der Unterbringung ist der untergebrachten Person eine Nachbesprechung anzubieten; dabei ist u.a. auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der Maßnahme gerichtlich überprüfen zu lassen.

Betreuung

Bei einer Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum und der damit verbundenen Isolierung sind eine engmaschige Betreuung und eine medizinische Überwachung unerlässlich. Es sind begleitende Maßnahmen sicherzustellen, die gesundheitlichen Folgewirkungen entgegensteuern. Dazu gehören insbesondere regelmäßige, strukturierte und persönliche Kontakte sowie eine engmaschige medizinisch-psychologische Betreuung. Im Bedarfsfall ist auch eine psychiatrische Versorgung sicherzustellen.

Den Betroffenen soll täglich mindestens eine Stunde die Möglichkeit zur Bewegung im Freien gegeben werden. Findet eine Einschränkung der Bewegung im Freien statt, ist dies ausschließlich in zwingend erforderlichem Umfang zulässig und bedarf einer individuellen Begründung und einer lückenlosen nachvollziehbaren Dokumentation.

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 Persön-

[296] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.03.2015, Az.: 2 BvR 1111/13, Rn. 32.
[297] BVerfG, Beschluss vom 18.03.2015, Az.: 2 BvR 1111/13, Rn. 32; EGMR, Urteil vom 7.07.2011, Hellig ./. Deutschland, Individualbeschwerde Nr. 20999/05, Rn. 56 f.

lichkeitsrecht dar.[298] Eine routinemäßige Durchführung, unabhängig von einzelfallbezogenen Verdachtsgründen, ist nicht zulässig.[299] Um dieser Voraussetzung gerecht zu werden, müssen allgemeine Anordnungen über Durchsuchungen mit Entkleidung unter Verhältnismäßigkeitsaspekten Raum für Ausnahmeentscheidungen lassen. Das Personal muss dafür sensibilisiert sein, dass im Einzelfall auf eine vollständige Entkleidung verzichtet werden kann.

Im Falle einer Durchsuchung mit Entkleidung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Ist eine vollständige Entkleidung erforderlich, soll eine die Intimsphäre schonende Praxis der Entkleidung, z.B. in zwei Phasen, stattfinden, bei der jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.

5.3 – Duschen

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

5.4 – Einsicht in den Toilettenbereich

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

5.5 – Einzelhaft

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

Eine engmaschige Überprüfung der Fortdauer einer Absonderung inkl. Zustimmungspflicht der Aufsichtsbehörde ist jedenfalls dann zwingend erforderlich, wenn diese über eine Dauer von mehr als 15 aufeinanderfolgenden Tagen hinweg erfolgt (Langzeit-Einzelhaft).[300]

5.6 – Fixierung

Fixierungen[301] sind lediglich als ultima ratio und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Für eine möglichst schonende Durchführung einer Fixierung ist ein Bandagen-System zu verwenden. Zur Wahrung des Schamgefühls soll die fixierte Person angemessen bekleidet werden. Es ist eine regelmäßige ärztliche Kontrolle zu gewährleisten. Die fixierte Person muss zudem ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist eine richterliche Entscheidung erforderlich.[302] Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.[303] Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.[304]

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 Grund-

[298] BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33.
[299] BVerfG, Beschluss vom 10.07.2013, Az.: 2 BvR 2815/11, Rn. 16.
[300] Regel 43 Abs. 1 der Nelson-Mandela-Regeln mit den Verboten a) der unausgesetzten Einzelhaft, also einer Einzelhaft von unbestimmter Dauer, und b) der Langzeit-Einzelhaft, d.h. einer Einzelhaft von über 15 Tagen; Interim report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 05.08.2011, A/66/268, Rn. 26: Der UN-Sonderberichterstatter über Folter betrachtet dies als den Zeitpunkt, ab dem mögliche irreversible Folgen für die betroffene Person entstehen.
[301] Definition: Siehe unter VIII 2.6 - Fixierung.
[302] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.
[303] DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen".
[304] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

fläche von 6 qm[305] zuzüglich eines gesondert ausgewiesenen Sanitärbereichs aufweisen. Für den Fall, dass der Sanitärbereich nicht abgetrennt ist, ist etwa 1 qm für den Sanitärbereich zu addieren, sodass die Gesamtfläche mindestens 7 qm beträgt. Bei Mehrfachbelegung muss eine Fläche von 4 qm für jede weitere Person exklusive des Sanitärbereichs hinzukommen.

5.8 – Kameraüberwachung

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

5.9 – Mehrfachbelegung von Hafträumen ohne abgetrennte Toilette

Hafträume, in denen mehr als eine Person untergebracht wird, müssen nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[306] über eine vollständig abgetrennte und gesondert entlüftete Toilette verfügen. Eine Unterbringung ohne eine solche Abtrennung verstößt gegen die Menschenwürde.

5.10 – Nutzung von Absonderungsräumen

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

5.11 – Respektvoller Umgang

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

5.12 – Türspione und Sichtfenster

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

5.13 – Übersetzung bei ärztlichen Gesprächen

Bei Gesprächen, deren Inhalt der ärztlichen Schweigepflicht unterliegt, muss die Vertraulichkeit gewahrt sein. Zudem müssen Fachbegriffe und Sachzusammenhänge richtig in die andere Sprache übersetzt werden. Bei Verständigungsschwierigkeiten ist ein Dolmetscherdienst in Anspruch zu nehmen. Die Übersetzung durch Mitgefangene oder nichtärztliches Personal der Einrichtung ist ungeeignet.

5.14 – Umgang mit vertraulichen medizinischen Informationen

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

5.15 – Zustand von Hafträumen

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

---

[305] 6 qm stellen den absoluten Mindeststandard dar. Kleinere Hafträume verstoßen nach Auffassung der Nationalen Stelle gegen Art. 1 des Grundgesetzes. Darüberhinausgehende gesetzliche Anforderungen sind zu beachten und werden begrüßt.

[306] BVerfG, Beschluss vom 22.02.2011, Az.: 1 BvR 409/09, Rn. 30.

6 – Psychiatrische Kliniken

6.1 – Absonderung

Absonderungen dürfen nur auf der Grundlage einer individuellen Risikobewertung und nur für die kürzest mögliche Zeit durchgeführt werden. Absonderungen über eine nicht nur kurzfristige Dauer bedürfen einer gerichtlichen Genehmigung.[307]

6.2 – Bekleidung im Kriseninterventionsraum

In einem Kriseninterventionsraum untergebrachten Personen ist eine angemessene, undurchsichtige Bekleidung auszuhändigen.

6.3 – Bewegung im Freien

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

6.4 – Dokumentation von Zwangsmaßnahmen

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

6.5 – Durchsuchung mit Entkleidung

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.[308] Eine routinemäßige Durchführung, unabhängig von einzelfallbezogenen Verdachtsgründen, ist nicht zulässig.[309] Um dieser Voraussetzung gerecht zu werden, müssen allgemeine Anordnungen über Durchsuchungen mit Entkleidung unter Verhältnismäßigkeitsaspekten Raum für Ausnahmeentscheidungen lassen. Das Personal muss dafür sensibilisiert sein, dass im Einzelfall auf eine vollständige Entkleidung verzichtet werden kann.

Im Falle einer solchen Durchsuchung sollen die Gründe für die Entkleidung nachvollziehbar dokumentiert werden. Ist eine vollständige Entkleidung erforderlich, soll eine die Intimsphäre schonende Praxis der Entkleidung, z.B. in zwei Phasen, stattfinden, bei der jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt. Nicht gleichgeschlechtliche Bedienstete dürfen hierbei nicht anwesend sein.

6.6 – Einsicht in den Toilettenbereich

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

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

6.7 – Fixierung

Fixierungen[310] sind lediglich als ultima ratio und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Zur Wahrung des Schamgefühls soll die fixierte Person angemessen bekleidet werden. Es ist eine regelmäßige ärztliche Kontrolle zu gewährleisten. Fixierte Personen müssen zudem ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist

[307] Nach § 32 Abs. 3 StrUG NRW sind in psychiatrischen Kliniken in Nordrhein-Westfalen alle Formen der Absonderung, sofern deren Dauer 48 Stunden überschreitet, an eine gerichtliche Genehmigung (sog. Richtervorbehalt) gebunden.

[308] BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33.

[309] BVerfG, Beschluss vom 10.07.2013, Az.: 2 BvR 2815/11, Rn. 16.

[310] Definition: Siehe unter VIII 2.6 - Fixierung.

eine richterliche Entscheidung erforderlich.[311] Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden.[312] Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.[313]

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.

6.8 – Informationen über Rechte

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

6.9 – Kameraüberwachung

Eine Kameraüberwachung der Personen, die in psychiatrischen Einrichtungen untergebracht sind, soll nur erfolgen, wenn sie im Einzelfall unerlässlich ist. In keinem Fall kann und darf die Kameraüberwachung die Präsenz der Mitarbeitenden ersetzen. Die Gründe für die Kameraüberwachung sollen nachvollziehbar und vollständig dokumentiert werden. Zudem muss die betroffene Person auf die Kameraüberwachung hingewiesen werden. Die bloße Sichtbarkeit der Überwachungskamera ist nicht ausreichend. Für die betroffene Person soll erkennbar sein, ob die Überwachungskamera eingeschaltet ist.

6.10 – Mehrfachbelegung von Patientenzimmern ohne abgetrennte Toilette

Räume, in denen mehr als eine Person untergebracht wird, müssen über eine vollständig abgetrennte und gesondert entlüftete Toilette verfügen. Eine Unterbringung ohne eine solche Abtrennung verstößt gegen die Menschenwürde.

6.11 – Respektvoller Umgang

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

6.12 – Türspione und Sichtfenster

Es ist darauf zu achten, dass Patientenzimmer, Beobachtungs- und Kriseninterventionsräume[314] nicht von Dritten einsehbar sind.

6.13 – Vertraulichkeit von Gesprächen

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

7 – Vollzugseinrichtungen der Bundeswehr

7.1 – Ausstattung und Zustand der Arresträume

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

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

Es ist zudem erforderlich, dass sich Personen 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 undurchsich-

[311] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69.
[312] DGPPN (2018): S3-Leitlinie „Verhinderung von Zwang: Prävention und Therapie aggressiven Verhaltens bei Erwachsenen“.
[313] BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 85.

[314] Unter dem Begriff Kriseninterventionsraum wird ein Raum verstanden, der bei einer akuten Eigen- oder Fremdgefährdung genutzt wird.

tige Plexiglasscheiben oder ähnliches verhindert werden. Außerdem soll die Raumtemperatur im Arrest angemessen sein.

7.2 – Belehrung

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

7.3 – Besonders gesicherter Arrestraum

In besonders gesicherten Räumen dürfen sich keine Gegenstände befinden, die es der Arrestperson ermöglichen können, sich selbst zu verletzen.

Darüber hinaus sind eine engmaschige Betreuung und eine medizinische Überwachung der Arrestperson zu gewährleisten.

Bei einer Unterbringung im besonders gesicherten Raum und der damit verbundenen Isolierung der Arrestperson ist es unerlässlich, dass das medizinische Personal besonders auf die Gesundheit der betroffenen Person achtet und dass eine regelmäßige ärztliche Kontrolle gewährleistet wird, um dem Eintritt von Gesundheitsschäden vorzubeugen. Zudem ist eine engmaschige Betreuung sicherzustellen, um deeskalierend auf die Arrestperson einzuwirken und eine zeitnahe Beendigung der Maßnahme zu begünstigen.

7.4 – Dokumentation

Im Vollzug soll die Dokumentation aussagekräftig und nachvollziehbar sein. Zum Schutz der Arrestpersonen, aber auch dem der zuständigen Soldatinnen und Soldaten (Vollzugsorgane), sollen alle im Zusammenhang mit dem Arrest stehenden Informationen vollständig dokumentiert werden.

Dokumentiert werden sollen folgende Angaben:

- die Personalien,
- der Zeitpunkt des Beginns des Freiheitsentzuges,
- die verantwortlichen Soldatinnen und Soldaten (Vollzugsorgane) bei der Zuführung der Arrestperson,
- die Vollzugstauglichkeit der Person,
- der gesundheitliche Zustand der Person,
- ob die Person über ihre Rechte belehrt wurde,
- ob die Person über den Grund des Freiheitsentzuges aufgeklärt wurde,
- ob eine richterliche Anordnung eingeholt wurde,
- die Zeitpunkte der Kontrollen mit dem Namenskürzel der jeweiligen Soldatinnen und Soldaten,
- der Zeitpunkt und die Art der Verpflegung,
- die Bewegung im Freien,
- der Tagesablauf der Arrestperson (Verlassen des Arrests für den Dienst oder die ersetzende sinnvolle Beschäftigung),
- die Abnahme und die spätere Aushändigung von persönlichen Gegenständen und
- der Entlassungszeitpunkt.

Die Dokumentation soll in regelmäßigen Abständen von Vorgesetzten auf vollständige Führung hin überprüft werden. Diese Kontrollen sollen vermerkt werden.

7.5 – Einsicht in den Toilettenbereich

Die zuständigen Soldatinnen und Soldaten (Vollzugsorgane) sollen sich, insbesondere dann, wenn sich in den Arresträumen eine Toilette offen im Raum befindet, vor dem Betreten des Arrestraums in geeigneter Weise bemerkbar machen. Der betroffenen Person soll die Möglichkeit gegeben werden, darauf hinzuweisen, dass sie ggf. gerade die Toilette benutzt.

7.6 – Größe von Arresträumen

Für eine menschenwürdige Unterbringung muss ein Arrestraum mindestens eine Grundfläche von 6 qm zuzüglich eines gesondert ausgewiesenen 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 be-

merkbar 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.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co. KG, Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.bundesanzeiger-verlag.de
ISSN 0722-8333