

Daniela Cernko

Die Umsetzung der CPT-Empfehlungen im deutschen Strafvollzug

Eine Untersuchung über den Einfluss des Europäischen Komitees
zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung
oder Strafe (CPT) auf die deutsche Strafvollzugsverwaltung

Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für
ausländisches und internationales Strafrecht

Kriminologische Forschungsberichte

Herausgegeben von Hans-Jörg Albrecht
und Günther Kaiser

Band K 165



Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Strafrecht

Daniela Cernko

Die Umsetzung der CPT-Empfehlungen im deutschen Strafvollzug

Eine Untersuchung über den Einfluss des
Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter
und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder
Strafe (CPT) auf die deutsche Strafvollzugsverwaltung



Duncker & Humblot • Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2014 Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V.
c/o Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht
Günterstalstraße 73, 79100 Freiburg i.Br.
<http://www.mpicc.de>

Vertrieb in Gemeinschaft mit Duncker & Humblot GmbH, Berlin
<http://www.duncker-humblot.de>

Umschlagphoto: Daniela Cernko

Druck: Stückle Druck und Verlag, Stückle-Straße 1, 77955 Ettenheim
Printed in Germany

ISSN 1861-5937

ISBN 978-3-86113-246-2 (Max-Planck-Institut)

ISBN 978-3-428-14408-2 (Duncker & Humblot)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706

Danksagung

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2012 von der Juristischen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen. Dass mir dies ermöglicht wurde, habe ich vielen Menschen zu verdanken.

Allen voran gilt mein Dank meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. *Hans-Jörg Albrecht* dafür, dass er es mir ermöglicht hat, drei Jahre in dem wunderbaren Umfeld des Max-Planck-Instituts für internationales und ausländisches Strafrecht in Freiburg zu arbeiten und zu forschen. Diese Zeit war für mich in jeder Hinsicht bereichernd.

Mein weiterer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. mult. *Ulrich Sieber* für die zügige Anfertigung des Zweitgutachtens.

Ich möchte weiterhin allen Freunden und Kollegen am Institut für ihre Unterstützung, ihren Rat, ihre Hilfe und ihre Freundschaft danken, ganz besonders meinen Bürokollegen *Daniela Hunold, Philippe Montiel, Dinah von Holtey, Rebecca Endler* und *Felicitas Wischer* dafür, dass sie für Probleme immer ein offenes Ohr hatten und anstandslos auch schwierige Phasen meiner Dissertation miterlebt haben. Weiter danke ich auch den Mitarbeitern der Bibliothek, der EDV, der Verwaltung, des Verlags und des Empfangs, insbesondere *Gabi Scherer, Kathleen Straka, Ulrike Auerbach, Angelika Lutz, Katrin Burkat* und *Olivia Fellingner*; ebenso *Bernhard Holzmann* und *Bernhard Zähringer*, die für mich immer eine hilfsbereite Anlaufstelle für jedes Problem waren.

Auch viele weitere Personen haben durch Anregungen, Gespräche und Hilfestellungen meine Arbeit bereichert: Prof. Dr. *Frieder Dünkel*, Prof. Dr. *Johannes Feest*, Prof. Dr. *Dirk van Zyl Smit*, Prof. Dr. *Wolfgang S. Heinz*, Prof. DDr. *Renate Kicker*, Dr. *Silvia Casale*.

Besondere Unterstützung wurde mir durch das Bundesministerium der Justiz zuteil, welches mir umfangreich Materialien und Hilfestellungen gewährt hat. Auch von den Justizministerien der Bundesländer Berlin, Hamburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt wurde die Arbeit gefördert, wofür ich mich bedanken möchte. Insbesondere Frau *Fey* danke ich für die Koordination in Hamburg.

Den Kern der Arbeit bilden die Interviews mit Vertretern verschiedener Stellen der deutschen Justizverwaltung. Ohne die offenen, freundlichen und hilfsbereiten Gesprächspartner wäre die Arbeit nicht möglich gewesen. Auch dafür, dass mir alle

interviewten Anstaltsleiter die Tore ihrer Einrichtung geöffnet haben und ich mir vor Ort selbst ein Bild machen konnte, kann ich nicht genug danken.

Darüber hinaus gilt mein Dank meinen Freunden und meiner Familie, den Mitarbeitern der JAA Müllheim sowie allen Ehrenamtlichen des THW Freiburg dafür, dass sie mir immer wieder gezeigt haben, dass es noch ein Leben außerhalb der Wissenschaft gibt, und mich motiviert haben, meinen Weg weiterzugehen.

Die Arbeit ist meinen Eltern gewidmet.

Im April 2014

Daniela Cernko

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Einleitung	1
Kapitel 1 Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)	
1. Die Entwicklung des CPT	5
1.1 Von der Idee der Menschenrechte hin zur Schaffung des CPT	5
1.2 Der Beitritt Deutschlands zur ECPT	9
2. Das Mandat des CPT	12
2.1 Grundsätze und Prinzipien	13
2.2 Die Organisation des CPT	17
2.3 Die Besuchskompetenz	20
2.4 Die CPT-Berichte	26
2.5 Die finanzielle Ausstattung des CPT	29
2.6 Der Rechtscharakter der Empfehlungen und Standards	30
2.6.1 Die operative elements des CPT	30
2.6.2 Die Standards des CPT	35
3. Das CPT im nationalen und internationalen Kontext	36
3.1 Organe der UN im Feld der Folterprävention	37
3.2 Organe des Europarates	42
3.3 Nationale Kontrollmechanismen im deutschen Strafvollzug	45
3.4 Das Verhältnis des CPT zu anderen Organisationen	51
3.4.1 Das CPT und die Organe des Europarates	51
3.4.2 Das CPT und die UN	53
3.4.3 Das CPT und die Nichtregierungsorganisationen	54
3.4.4 Das CPT und die Medien	55
Kapitel 2 Untersuchungsziele und Methodik	
1. Ziele der Untersuchung	57
1.1 Derzeitiger Forschungsstand	57
1.2 Fragestellungen und Untersuchungsziele	66

2. Methodik	67
2.1 Hinführung	68
2.1.1 Implementationsforschung	68
2.1.2 Methoden der Implementationsforschung	69
2.1.3 Vorgehensweise	70
2.2 Qualitative Inhaltsanalyse der CPT-Berichte	72
2.2.1 Einführung	72
2.2.2 Strukturierung des Untersuchungsmaterials	72
2.2.3 Explikation des Untersuchungsmaterials	72
2.3 Experteninterviews	74
2.3.1 Auswahl der Gesprächspartner und Kontaktaufnahme	75
2.3.2 Durchführung der Experteninterviews	76
2.4 Zur Darstellung der Ergebnisse	77
Kapitel 3 Das formelle Besuchsverfahren des CPT in Bezug auf Deutschland	
1. Die Deutschlandbesuche des CPT	79
1.1 Der CPT-Besuch 1991	79
1.2 Der CPT-Besuch 1996	81
1.3 Der CPT-Besuch 2000	82
1.4 Der CPT-Besuch 2005	82
1.5 Zusammenfassung und Ausblick	83
2. Die besuchten Hafteinrichtungen	83
2.1 Der Hamburger Justizvollzug	84
2.1.1 Untersuchungshaftanstalt Hamburg	86
2.1.2 Justizvollzugsanstalt Fuhlsbüttel	88
2.1.3 Die Unterbringung der Abschiebungshaftgefangenen in Hamburg	88
2.2 Der Justizvollzug in Berlin	90
2.2.1 Justizvollzugsanstalt Tegel	91
2.2.2 Justizvollzugsanstalt Moabit	93
2.3 Justizvollzugsanstalt Halle I, Jugendanstalt Halle und die Nachfolge-Jugend- anstalt Raßnitz in Sachsen-Anhalt	95
2.4 Jugendanstalt Hameln in Niedersachsen	97
2.5 Die übrigen Justizvollzugsanstalten	98
3. Der Ablauf des CPT-Verfahrens am Beispiel des deutschen Strafvollzugs	102
3.1 Die föderale Struktur des deutschen Strafvollzugs	103
3.2 Die Einrichtung des CPT-liaison-officer in Deutschland	106

3.3 Die Vorbereitung des Besuchs	111
3.4 Das CPT vor Ort	115
3.4.1 Die Anfangsgespräche mit liaison-officer und Regierung	116
3.4.2 Das Treffen mit NGOs, Wissenschaftlern und Gewerkschaftsvertretern	117
3.4.3 Auswahl der zu besuchenden Einrichtungen	120
3.4.4 Der Besuch der Hafteinrichtungen	122
3.4.5 Die offiziellen Abschlussgespräche	128
3.4.6 Einstellungen zur Besuchsdelegation	129
3.4.7 Zusammenfassung	132
3.5 Die Nachbereitung des Besuchs	134
3.6 Der Ablauf des Verfahrens zur Anfertigung der Stellungnahmen	136
3.6.1 Die Abfassung der Stellungnahme	138
3.6.2 Arbeitsaufkommen nach der Abgabe der Stellungnahme	141
3.6.3 Der Weg der Follow-up-Stellungnahme	142
3.6.4 Schlussfolgerung	142
3.7 Formelle Charakteristika der Stellungnahmen	144
3.7.1 Aufbau und Entwicklung der Stellungnahmen in den verschiedenen Berichtsjahren	144
3.7.2 Dauer des Verfahrens	148
3.7.3 Die Übersetzung	151
3.7.4 Verbesserungsmöglichkeiten für die Stellungnahmen	153

Kapitel 4 Die Empfehlungen des CPT im deutschen Strafvollzug

1. Folter und Misshandlung	158
1.1 Allgemeine Äußerungen zum Bereich Folter und Misshandlung	158
1.2 Zusammenfassung des Bereichs Folter und Misshandlung	168
1.3 Die immediate observation zum Bereich Fixierung im Jahr 2005	170
1.3.1 Die Entwicklung der Fixierungsthematik bis zur immediate observation im Jahr 2005	172
1.3.2 Die immediate observation und die Antwort Deutschlands	181
1.3.3 Einschätzung und Ausblick	184
2. Allgemeine Haftbedingungen	186
2.1 Übergreifende Problembereiche	187
2.1.1 Die Einzelhaft und andere Formen der Absonderung	187
2.1.2 Das Problem der Überbelegung	194
2.1.3 Gewalt zwischen den Gefangenen	198
2.1.4 Verpflegung	205
2.2 Materielle Haftbedingungen	207

2.2.1	Der allgemeine Gebäudezustand	207
2.2.2	Allgemeiner Pflege- und Erhaltungszustand der Hafträume	211
2.2.3	Gemeinschaftshafträume gegen Einzelunterbringung	214
2.2.4	Größe der Hafträume	219
2.2.5	Sanitäre Anlagen	223
2.2.6	Fenster, Beleuchtung, Belüftung	226
2.2.7	Ausstattung der Hafträume, Rufanlage	230
2.2.8	Hafträume in Aufnahmeabteilungen	232
2.2.9	Hafträume zur Absonderung und Einzelhaft	234
2.2.10	Zusammenfassung zum Bereich materielle Haftbedingungen	237
2.3	Vollzugsgestaltung (regime activities)	238
2.3.1	Vollzugsgestaltung in allgemeiner Strafhaft	240
2.3.2	Vollzugsgestaltung in Einzelhaft und besonderen Sicherungsstationen	243
2.3.3	Vollzugsgestaltung in Untersuchungs- und Abschiebungshaft	246
2.3.4	Vollzugsgestaltung im Jugendstrafvollzug	250
2.3.5	Zusammenfassung zum Bereich Vollzugsgestaltung	256
2.4	Aufenthalt im Freien	258
2.4.1	Entzug des Aufenthalts im Freien als Disziplinarmaßnahme	259
2.4.2	Entzug des Aufenthalts im Freien als Sicherungsmaßnahme	262
2.4.3	Leistungspflichten der Anstalten aufgrund des Rechts zum Aufenthalt im Freien	265
2.4.4	Die Gestaltung des Hofes	266
2.4.5	Zusammenfassung zum Bereich Aufenthalt im Freien	268
3.	Gesundheitsfürsorge	269
3.1	Medizinische Einrichtungen und Ausrüstung	271
3.2	Medizinisches Personal	273
3.2.1	Personalausstattung	273
3.2.2	Status und Ausbildung des Personals	277
3.2.3	Zusammenfassende Beurteilung zum Personal	280
3.3	Medizinische Untersuchungen, insbesondere die ärztliche Untersuchung bei der Aufnahme	282
3.4	Aufzeichnungssystem und Krankenakten	284
3.5	HIV, Aids und andere Infektionskrankheiten	287
3.6	Psychologische Aspekte	289
3.6.1	Stationäre psychiatrische Abteilungen in Strafvollzugsanstalten	291
3.6.2	Ambulante psychologische Betreuung in den Anstalten	297
3.6.3	Suizidprävention	301
3.6.4	Suchtproblematik	306

3.7 Zusammenfassung und Beurteilung	309
4. Sonstige Fragen	311
4.1 Außenkontakte	311
4.1.1 Besuchsrecht	312
4.1.2 Schriftverkehr	321
4.1.3 Telefonzugang	325
4.1.4 Vollzugslockerungen	328
4.1.5 Zusammenfassung	329
4.2 Rechtsbehelfe, Beschwerdemöglichkeiten und Kontrollinstanzen	330
4.2.1 Rechtsinformation der Gefangenen	331
4.2.2 Inspektionsgremien	336
4.2.3 Beschwerdeverfahren und Rechtsbehelfe	338
4.2.4 Zusammenfassung	343
4.3 Disziplinarmaßnahmen	344
4.3.1 Disziplinarverfahren	344
4.3.2 Arten von Disziplinarmaßnahmen	346
4.3.3 Zusammenfassung	351
4.4 Sicherungsmaßnahmen	352
4.5 Personal	353
4.5.1 Die Anmerkungen zum Bereich Personal	353
4.5.2 Einschätzungen zu Personalfragen	359
4.6 Besondere Kategorien von Inhaftierten	361
4.6.1 Frauen	361
4.6.2 Abschiebungshaftgefangene	363
4.6.3 Ausländer im Strafvollzug	368
4.6.4 Untersuchungshaft	369
4.6.5 Jugendliche	371
4.6.6 Gefangene in Sicherungsverwahrung	374
5. Ergebnisse der Analyse	381
5.1 Einschätzung des Kategorienschemas	381
5.2 Einschätzung der deutschen Reaktionen	385

Kapitel 5 Der Einfluss des CPT und Möglichkeiten zur Effektivierung

1. Bewertung der CPT-Arbeit und Verbesserungsmöglichkeiten	389
1.1 Die Problempunkte und Verbesserungsmöglichkeiten des Verfahrens	390
1.1.1 Allgemeine Meinungsäußerungen im Interview zum CPT-Verfahren	390

1.1.2	Das CPT im föderalen System	392
1.1.3	Auswirkungen der Bezeichnung „Anti-Folter-Komitee“ auf das Image des CPT	393
1.1.4	Das wellenförmige CPT-Verfahren	395
1.1.5	Das Vertraulichkeitsprinzip als „Geheimniskrämerei“	395
1.1.6	Das öffentliche Interesse an den CPT-Dokumenten	397
1.1.7	Das „Grundmisstrauen“ der Delegation	397
1.1.8	Die mangelhafte Vernetzung zu NGOs und anderen Stellen	398
1.2	„Wie stark schätzen Sie den praktischen Einfluss des CPT ein?“ – Diskussionspunkte über die materielle CPT-Arbeit	399
1.2.1	Konkrete oder strukturelle Veränderungen	400
1.2.2	Innovationskraft des CPT	402
1.2.3	Freisetzung finanzieller Mittel	404
1.2.4	Falschinformation des CPT	406
1.2.5	Empfehlungen bei unklaren Sachverhalten und unsicheren Zeugenaussagen	406
1.2.6	„Das CPT vermittelt ein undifferenziertes Bild von der Einrichtung“	408
1.2.7	Schärfung des Unrechtsbewusstseins	410
1.2.8	Das CPT als Argumentationshilfe für Behörden	411
1.2.9	Positive Anmerkungen des CPT	413
1.2.10	Alternativen zum Lösungsweg des CPT	414
1.2.11	Der indirekte Einfluss des CPT über andere Organe	415
2.	Empfehlungen für die Optimierung der CPT-Arbeit	417
2.1	Das Selbstverständnis des CPT	418
2.2	Kooperationsbereitschaft stärken	419
2.3	Transparenz stärken	421
2.4	Das Verfahren in Deutschland optimieren	422
2.5	Erhöhung der Umsetzungsbereitschaft	425
	Zusammenfassung und Schlussbetrachtung	427
	Literaturverzeichnis	431
	Anhang: Übersicht über die Zitierweise der CPT-Dokumente	453