

*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

<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
-------------------------	----------

## **Kapitel 1 Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)**

<b>1. Die Entwicklung des CPT .....</b>	<b>5</b>
1.1 Von der Idee der Menschenrechte hin zur Schaffung des CPT .....	5
1.2 Der Beitritt Deutschlands zur ECPT .....	9
<b>2. Das Mandat des CPT .....</b>	<b>12</b>
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
<b>3. Das CPT im nationalen und internationalen Kontext .....</b>	<b>36</b>
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**

<b>1. Ziele der Untersuchung .....</b>	<b>57</b>
1.1 Derzeitiger Forschungsstand .....	57
1.2 Fragestellungen und Untersuchungsziele .....	66

<b>2. Methodik</b> .....	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
<b>Kapitel 3 Das formelle Besuchsverfahren des CPT in Bezug auf Deutschland</b>	
<b>1. Die Deutschlandbesuche des CPT</b> .....	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
<b>2. Die besuchten Hafteinrichtungen</b> .....	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
<b>3. Der Ablauf des CPT-Verfahrens am Beispiel des deutschen Strafvollzugs</b> .....	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**

<b>1. Folter und Misshandlung .....</b>	<b>158</b>
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
<b>2. Allgemeine Haftbedingungen .....</b>	<b>186</b>
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
<b>3.</b>	<b>Gesundheitsfürsorge .....</b>	<b>269</b>
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
<b>4. Sonstige Fragen .....</b>	<b>311</b>
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
<b>5. Ergebnisse der Analyse .....</b>	<b>381</b>
5.1 Einschätzung des Kategorienschemas .....	381
5.2 Einschätzung der deutschen Reaktionen .....	385

## **Kapitel 5 Der Einfluss des CPT und Möglichkeiten zur Effektivierung**

<b>1. Bewertung der CPT-Arbeit und Verbesserungsmöglichkeiten .....</b>	<b>389</b>
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
<b>2.</b>	<b>Empfehlungen für die Optimierung der CPT-Arbeit .....</b>	<b>417</b>
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
	<b>Zusammenfassung und Schlussbetrachtung .....</b>	<b>427</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>431</b>
	<b>Anhang: Übersicht über die Zitierweise der CPT-Dokumente .....</b>	<b>453</b>