



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

Analyse

# Kontakt von Kindern zu ihren inhaftierten Eltern

Einblicke in den deutschen Justizvollzug

Judith Feige



## Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

## Die Autorin

**Judith Feige** arbeitet seit 2015 als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Von 2012 bis 2015 war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin in verschiedenen Projekten der Abteilung Menschenrechtsbildung des Instituts tätig. Nach ihrem Diplomstudium der Sozialen Arbeit und ihrem Masterstudium Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession arbeitete sie in verschiedenen Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe und wirkte am Aufbau einer Beratungsstelle für Menschen mit Behinderungen mit.

Die vorliegende Analyse gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder.



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention

Analyse

# Kontakt von Kindern zu ihren inhaftierten Eltern

Einblicke in den deutschen Justizvollzug

Judith Feige



## Danksagung

Die vorliegende Analyse mit ausgewählten Ergebnissen einer nichtrepräsentativen Online-Umfrage wäre ohne umfangreiche Unterstützung nicht möglich gewesen. Wir möchten uns an dieser Stelle bei den Mitarbeiter\_innen der Justizvollzugsanstalten bedanken, die den Online-Fragebogen so umfänglich ausgefüllt haben, bei den Leitungen der Justizvollzugsanstalten, die die Umfrage unterstützt haben, sowie bei den genehmigenden Stellen in den Ländern. Unser herzlicher Dank für Ihre Zeit und Ihre Anmerkungen.

Ihre Informationen haben uns geholfen, Einblicke in die Herausforderungen der Praxis zu bekommen und bereits bestehende Angebote, Initiativen und Ideen für einen kinderfreundlichen Besuch in der Justizvollzugsanstalt und den Kontakt zum inhaftierten Elternteil zusammenzutragen. Wir hoffen, dass die positiven Entwicklungen der letzten Jahre weitere Verbreitung und Unterstützung erfahren werden. Dank gilt auch dem Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (DBH e.V.), der die Online-Umfrage erstellt und durchgeführt hat.

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<b>1 Einleitung</b>	<b>10</b>
<hr/>	
<b>2 Das Recht des Kindes auf persönlichen Kontakt zum inhaftierten Elternteil</b>	<b>12</b>
<hr/>	
2.1 Menschenrechtlicher Rahmen	12
2.2 Übereinkommen über die Rechte des Kindes	12
2.3 Rechtliche Grundlagen auf Ebene des Europarates	15
2.4 Rechtliche Grundlagen in Deutschland	18
2.4.1 Grundgesetz	18
2.4.2 Einfachgesetzliche Rechtslage	19
2.4.3 Bürgerliches Gesetzbuch	19
2.4.4 Kinder- und Jugendhilfegesetz	19
2.5 Fazit	20
<b>3 Regelungen des Justizvollzugs</b>	<b>21</b>
<hr/>	
<b>4 Der Kontakt zum inhaftierten Elternteil in der Praxis</b>	<b>22</b>
<hr/>	
4.1 Datengrundlage und Vorgehen	22
4.2 Wer hat an der Online-Befragung teilgenommen?	22
4.3 Besuchszeitenregelungen	22
4.3.1 Stundenumfang der Besuchszeiten	22
4.3.2 Maximale Anzahl an Besuchen	25
4.3.3 Regelungen für Langzeitbesuche	26
4.3.4 Anzahl gleichzeitig zugelassener Besucher_innen	26
4.3.5 Können Kinder ihre inhaftierten Eltern alleine besuchen?	27
4.3.6 Besuchsräumlichkeiten und Erreichbarkeit	27
4.3.7 Informationen über Besuchszeiten	28

4.4	Telefon, Schriftverkehr und Internet	29
4.4.1	Telefonkontakt	29
4.4.2	Schriftwechsel und Internet	30
4.4.3	Briefwechsel	31
4.4.4	Internet	31
4.5	Kinder im Fokus	32
4.5.1	Kinderbeauftragte und Schulungsprogramme	32
4.5.2	Angebote für Kinder Inhaftierter	33
4.5.3	Elternangebote	33
4.5.4	Familienangebote	33
4.5.5	Zusatzbesuchszeiten	34
4.5.6	Angebote für Kinder inhaftierter Eltern	34
4.6	Fazit	34
<b>5</b>	<b>Fazit und Empfehlungen</b>	<b>35</b>
<b>6</b>	<b>Literatur und Dokumente</b>	<b>38</b>
<b>7</b>	<b>Anhang</b>	<b>41</b>

---

---

---





# Zusammenfassung

Die Inhaftierung eines Elternteils bedeutet für Kinder einen massiven Einschnitt in ihr Leben. Untersuchungen zeigen, dass der regelmäßige persönliche Umgang mit ihren inhaftierten Eltern Kindern helfen kann, besser mit der Situation umzugehen. Wie viele Kinder in Deutschland von der Inhaftierung eines Elternteils betroffen sind, kann nur geschätzt werden, denn amtlich erhobene Zahlen gibt es nicht. Der Kontakt zum inhaftierten Elternteil ist für betroffene Kinder nicht nur eine Bewältigungsstrategie. Er ist ein Menschenrecht, das von Seiten der Gesetzgebung zu achten, zu respektieren und zu verwirklichen ist. Die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) schreibt die Rechte von Kindern fest, so auch das Recht von Kindern auf unmittelbaren Kontakt zu ihren Eltern (Artikel 9 UN-KRK). Durch die Inhaftierung eines Elternteils greift der Staat in das Eltern-Kind-Verhältnis ein, wobei die UN-KRK in Artikel 3 die grundsätzliche Beachtung des Kindeswohls fordert, die auch in Situationen der Inhaftierung eines Elternteils gilt.

Die UN-KRK hat in Deutschland den Rang eines einfachen Bundesgesetzes und damit bindende Wirkung nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder. Vor diesem Hintergrund hat die Monitoring-Stelle UN-KRK des Deutschen Instituts für Menschenrechte abgefragt, wie sich die Besuchs- und Kontaktmöglichkeiten von Kindern zu ihren inhaftierten Eltern in der Praxis der Justizvollzugsanstalten (JVAs) im Bundesgebiet gestalten. Hierfür hat sie 2017 eine nichtrepräsentative Online-Umfrage initiiert, deren ausgewählte Erkenntnisse in der vorliegenden Analyse zusammengefasst sind.

Die Analyse zeigt: Die Möglichkeiten für Kinder, ihre inhaftierten Eltern zu besuchen oder zu kontaktieren, sind deutschlandweit sehr unterschiedlich. Die Besuchszeiten werden vorrangig als Recht des inhaftierten Elternteils betrachtet und sind nur

selten an den Bedürfnissen oder gar Rechten der besuchenden Kinder ausgerichtet. Die gesetzlich vorgeschriebene Mindestbesuchszeit variiert stark zwischen den Ländern: von monatlich einer Stunde (unter anderem in Hessen und im Saarland), über zwei Stunden (unter anderem in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern) bis zu vier Stunden (unter anderem in Brandenburg und Niedersachsen). Die praktische Umsetzung dieser gesetzlichen Regelungen in den einzelnen JVAs variiert ebenfalls. Fast alle JVAs sehen unter bestimmten Bedingungen zusätzlich Langzeitbesuche für Familienmitglieder vor. Allerdings liegt die Genehmigung hierfür im Ermessen der entscheidenden Behörde. Darüber hinaus können die JVAs eigene Regelungen zur Besuchszeit treffen und machen von diesen auch Gebrauch. Auch die Kontaktmöglichkeiten über Telefon oder Videogespräche variieren je nach JVA und werden grundsätzlich nur selten vorgehalten.

Staatliche Behörden sind verpflichtet, Kinder auf eine ihrem Alter und Entwicklungsstand angemessene Weise über die Inhaftierung eines Elternteils – und was damit verbunden ist – zu informieren (Artikel 9 Absatz 4 UN-KRK, Artikel 13 und 17 UN-KRK). Die Ergebnisse zeigen eine starke Tendenz dahingehend, dass keine der an der Befragung teilgenommenen JVAs Kinder direkt über ihre Besuchs- und Kontaktmöglichkeiten informiert. Auch mit den Kindern befasste Fachkräfte (der Kinder- und Jugendhilfe, Justizvollzugsbeamten\_innen, Lehrkräfte, Erzieher\_innen) werden für das Thema, so die Tendenz der Ergebnisse, nicht ausreichend sensibilisiert. Dennoch lässt sich feststellen, dass einige Bundesländer zunehmend an den gesetzlichen Rahmenbestimmungen für einen familienfreundlichen Justizvollzug arbeiten und sich auch die Praxis der JVAs zunehmend hin zu einem familienfreundlichen Vollzug wandelt. Die vorliegende Analyse stellt solche positiven Beispiele dar, die weitere Verbreitung finden sollten.

# 1 Einleitung

Kinder, deren Eltern<sup>1</sup> inhaftiert sind, befinden sich in einer besonders verletzlichen Lebenslage. Die Inhaftierung eines Elternteils geht für die betroffenen Familien oft mit sozialer Exklusion und finanziellen Einschränkungen einher. Dazu kommt der „Verlust“ des inhaftierten Elternteils, denn nach der Inhaftierung ist ein Kontakt – wenn überhaupt – nur noch begrenzt möglich. Wie viele Kinder von der Inhaftierung eines Elternteils betroffen sind, wird nicht amtlich erhoben, doch Schätzungen zufolge sind in Deutschland etwa 50.000 bis über 100.000 Kinder von der Inhaftierung eines Elternteils betroffen. Deutschlandweit waren zum Stichtag der vorliegenden Analyse 31. März 2017 insgesamt 181 Justizvollzugsanstalten mit 73.411 Haftplätzen und aktuell 64.193 inhaftierten Personen gemeldet. Frauen<sup>2</sup> machen durchschnittlich 5 – 6 Prozent der Inhaftierten aus.<sup>3</sup>

Wie gut Kinder die Inhaftierung eines Elternteils und ihre Folgen bewältigen, hängt maßgeblich von der Stabilität ihrer familiären Beziehungen, ihrem sozialen Umfeld sowie ihrer psychischen und physischen Verfassung ab. Auch die Ausstattung und Abläufe in den Justizvollzugsanstalten und Justizbehörden rund um die Kontaktmöglichkeiten zum inhaftierten Elternteil spielen eine entscheidende

Rolle.<sup>4</sup> Projekte<sup>5</sup> zeigen, dass ein regelmäßiger, qualitativ hochwertiger Kontakt mit dem inhaftierten Elternteil betroffenen Kindern helfen kann, ihre Entwicklung und Resilienz zu fördern.

Jedes Kind hat gemäß Artikel 9 Absatz 3, 4 UN-KRK das Recht auf eine regelmäßige persönliche Beziehung und unmittelbaren Kontakt zu seinen Eltern, soweit dieser Kontakt nicht dem Kindeswohl widerspricht. Das gilt auch und insbesondere dann, wenn die Trennung aufgrund einer staatlichen Entscheidung entstand – wie beispielsweise der Inhaftierung eines Elternteils.<sup>6</sup>

Auch der Europarat erkennt in seinen 2018 veröffentlichten Empfehlungen ausdrücklich an, dass Kinder inhaftierter Eltern stark gefährdet und marginalisiert sind und Schutz vor Ausgrenzung und Diskriminierung benötigen. Daher empfiehlt das Ministerkomitee des Europarates den Mitgliedsstaaten, den direkten und regelmäßigen Kontakt zwischen Kindern und beiden Elternteilen – auch dem inhaftierten Elternteil – zu ermöglichen.<sup>7</sup>

Bereits 2016-2017 hat die Monitoring-Stelle UN-KRK des Deutschen Instituts für Menschenrechte die gesetzlichen Regelungen der

1 Anmerkung: Elternschaft wird hier im Kontext eines Familienbegriffs verstanden, der über die biologische Herkunftsfamilie hinausgeht, dies umfasst alle Formen gelebter Eltern-Kind-Beziehungen und setzt keine biologische Verwandtschaft voraus. Vgl. hierzu auch EGMR NJW 01, 2315.

2 Es kann nicht auf Begriffe verzichtet werden, die auf der Vorstellung von der Binarität von Geschlecht basieren, also von Männern und Frauen ausgehen, weil das System des deutschen Justizvollzugs nach wie vor auf binären Geschlechtsvorstellungen basiert. Die damit verbundene Problematik kann im Rahmen der Analyse nicht behandelt werden. Weitere Informationen liefert beispielsweise die trans\*Ratgeber-Gruppe bei Kiralina (2018).

3 Deutscher Bundestag (20. 11. 2012), S. 4 (Drucksache 17/11578) sowie BAG-S (2012), S. 4.

Weitere Informationen unter Destatis. [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/_inhalt.html) (abgerufen am 09. 01. 2019). Außerdem Bieganski u. a. (2013), S. 3.

4 Vgl. Lanskey u. a. (2015), S. 484-494. Die Studie von 2014 basiert auf einer Langzeitstudie, in der 35 Kinder während und nach der Inhaftierung ihrer (Stief-)Väter begleitet wurden. Sie wurde in einer Zusammenarbeit des Ormiston Children and Families Trust und dem Institut für Kriminologie der Universität Cambridge verfasst.

5 Im europäischen Raum wird die wichtige Lobbyarbeit für die Kinder von Inhaftierten vom Netzwerk COPE (Children of prisoners Europe – ehemals Eurochips) geleistet. In Deutschland gibt es das Netzwerk „Kinder von Inhaftierten“, das sich zum Ziel gesetzt hat, die Familienorientierung im und außerhalb des Justizvollzuges weiterzuentwickeln. Angeregt wurde dieser Prozess von Treffpunkt e. V..

6 UN, General Assembly (1989), Art. 9, Abs.4 (CRC A/RES/44/25).

7 Siehe Council of Europe (2016), Ziff. 13; Council of Europe (2018), Ziff. 13.

Besuchszeiten von inhaftierten Eltern mit Blick auf die Besuchsmöglichkeiten durch Kinder bei ihrem inhaftierten Elternteil untersucht und ihre Erkenntnisse dazu im Bericht zur Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2016 – Juni 2017 veröffentlicht.<sup>8</sup> Die vorliegende Analyse geht nun der Frage nach, wie diese Besuchsmöglichkeiten in der Praxis der deutschen JVs gestaltet sind. Hierfür hat das Deutsche Institut für Menschenrechte 2017 eine nichtrepräsentative Online-Umfrage<sup>9</sup> initiiert, deren ausgewählte Ergebnisse in der vorliegenden Analyse zusammengefasst sind.

---

8 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2017), S. 79-91.

9 Die Online-Umfrage wurde vom DBH e. V. – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik erstellt und durchgeführt. Der Fragebogen wird auf Anfrage zur Verfügung gestellt: [un-krk@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:un-krk@institut-fuer-menschenrechte.de)

## 2 Das Recht des Kindes auf persönlichen Kontakt zum inhaftierten Elternteil

### 2.1 Menschenrechtlicher Rahmen

Das Recht des Kindes auf persönlichen Kontakt zu seinen Eltern findet im Völkerrecht vielfach Erwähnung, zunächst im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) von 1966. Dort heißt es in Artikel 24 Absatz 1: „(1) Jedes Kind hat ohne Diskriminierung (...) das Recht auf diejenigen Schutzmaßnahmen durch seine Familie, die Gesellschaft und den Staat, die seine Rechtsstellung als Minderjähriger erfordert“.<sup>10</sup> Das Recht des Kindes auf Familie findet sich auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). In Artikel 8 Absatz 1 heißt es: „Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.“<sup>11</sup>

Eine Legaldefinition von Familie ist in den beiden Abkommen nicht zu finden. Der Familienbegriff der menschenrechtlichen Kontrollorgane orientiert sich an den tatsächlichen Verhältnissen und persönlichen Bindungen<sup>12</sup> und versteht unter „Familie“ sowohl die biologische Familie als auch die sogenannte de facto Familie.

### 2.2 Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Die UN-KRK wurde am 20. November 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Sie umfasst die besonderen Schutz-, Fürsorge-, und Beteiligungsrechte von Kindern als Träger\_innen von Menschenrechten. Die UN-KRK ist ein völkerrechtlicher Vertrag, den der Bundestag im Februar 1992 mit Zustimmung des Bundesrats beschlossen hat<sup>13</sup> und der am 5. April 1992 für Deutschland völkerrechtlich in Kraft getreten ist. Verträge, die durch das Zustimmungsgesetz nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG in die nationale Rechtsordnung transformiert werden, haben innerstaatliche Geltung und den Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Laut Artikel 20 Absatz 3 GG sind sie von allen staatlichen Organen wie auch von der vollziehenden Gewalt als anwendbares Gesetz des Bundes umzusetzen und einzuhalten.<sup>14</sup>

Gemäß Artikel 1 versteht die UN-KRK Kinder als Personen unter 18 Jahren, wobei Kinder entsprechend ihrem jeweiligen Alter unterschiedliche Bedürfnisse haben und kinderfreundliche Praktiken entsprechend anzupassen sind. Artikel 5 UN-KRK schreibt die Respektierung des Elternrechts fest. Demnach haben Eltern Aufgaben, Rechte und Pflichten, das Kind in einer „seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen.“<sup>15</sup> Die UN-KRK verwendet

10 UN, General Assembly (1976), Art. 24 (ICCPR Resolution 2200A (XXI)).

11 Council of Europe (1950), Art. 8 (4.XI.1950).

12 Auch gleichgeschlechtliche Beziehungen. Vgl. Schmahl (2017), Art. 5, Rn. 9.; ferner Grabenwart / Pabel (2012), Para 22, Rn. 16.

13 Vgl. Zustimmungsgesetz BGBl. II 1992, S. 121.

14 BVerfG (2006): Beschluss vom 19.09.2006, Aktenzeichen 2 BvR 2115 / 01, Ziff. 52; sowie Cremer (2012), S. 16.

15 UN, General Assembly (1989), Art. 5 (CRC A/RES/44/25).

dabei ein erweitertes Verständnis von Familie, das die Großfamilie samt Großeltern sowie alternative Familienformen mit einbezieht.<sup>16</sup>

Wesentliches Prinzip der UN-KRK ist „das Recht des Kindes auf Berücksichtigung seines Wohls [best interests of the child]<sup>17</sup> als vorrangiger Gesichtspunkt“ (Artikel 3 Absatz 1 UN-KRK). Vertragsstaaten sind verpflichtet, das Wohl des Kindes bei allen Maßnahmen von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen, die die Interessen von Kindern berühren, vorrangig zu berücksichtigen. Artikel 3 Absatz 1 UN-KRK mit seiner besonderen Funktion und seinem konkreten Wortlaut ist unmittelbar anwendbar. Nach Auffassung des UN-Ausschusses handelt es sich um ein substantielles Recht, um ein fundamentales Auslegungsprinzip bei der Interpretation aller Kinderrechte und es fungiert als Verfahrensregel. Artikel 3 Absatz 1 erschafft eine eigenständige Verpflichtung für Staaten, ist unmittelbar anwendbar (selbstvollziehend) und kann vor Gericht geltend gemacht werden.<sup>18</sup>

Das Konzept des Kindeswohls kann nicht ohne das Recht des Kindes auf Achtung der Meinung des Kindes in allen das Kind berührenden Angelegenheiten (Artikel 12 UN-KRK) verstanden werden. Der Meinung des Kindes muss angemessenes Gewicht verliehen werden. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes macht dies sehr deutlich: „Vertragsstaaten [müssen] sicherstellen, dass das Kind in der Lage ist, seine Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten“ zu äußern.“<sup>19</sup> Außerdem hat der UN-Ausschuss seine Sorge zum Ausdruck gebracht „(...) dass Kindern das Recht auf Gehör selbst dann oft verwehrt wird, wenn offenkundig ist, dass der Gegenstand der Auseinandersetzung sie berührt und sie fähig sind, eine eigene Meinung zu dieser Sache vorzubringen. Der UN-Ausschuss unterstützt eine breite Auslegung

des Begriffs „Angelegenheiten“, die auch nicht ausdrücklich im Übereinkommen genannte Themen einschließt, achtet jedoch auf den Zusatz „das Kind berührend“, um deutlich zu machen, dass kein allgemeines politisches Mandat beabsichtigt war“.<sup>20</sup>

Der UN-Ausschuss hat das Recht des Kindes auf Anhörung in Gerichts- und Verwaltungsverfahren, von denen es betroffen ist, konkretisiert und erklärt: „Artikel 12 Absatz 2 präzisiert, dass die Gelegenheit, gehört zu werden, insbesondere „in allen das Kind berührenden Gerichts- und Verwaltungsverfahren“ gegeben sein muss. Der UN-Ausschuss betont, dass diese Bestimmung für alle einschlägigen gerichtlichen Verfahren gilt, die das Kind betreffen“.<sup>21</sup> Damit macht er deutlich, dass das Kind im Zentrum von Entscheidungsverfahren stehen soll, die es selbst betreffen, betont aber gleichzeitig, dass es sich dabei nicht ausschließlich um Verfahren handeln muss, die vom Kind selbst eingeleitet worden sind, sondern dazu auch Verfahren zählen, deren Ausgang möglicherweise die Belange des Kindes betreffen. Hierzu zählen Entscheidungen über Dritte, die eine unmittelbare Wirkung auf das Kind haben können und insofern auch aus einer drittschützenden Perspektive erfolgen müssen. Aus diesem Grund ermutigt der UN-Ausschuss die Vertragsstaaten dazu, „(...) gesetzliche Regelungen zu schaffen, die die Entscheidungsbefugten der Gerichts- oder Verwaltungsverfahren verpflichten zu erläutern, in welchem Ausmaße die Meinungen der Kinder berücksichtigt wurden und welche Konsequenzen dies hat“.<sup>22</sup>

Neben Artikel 9 Absatz 3 und 4 UN-KRK zum Recht des Kindes auf Umgang mit beiden Elternteilen sind weitere Regelungen der UN-KRK zu berücksichtigen: Artikel 2 „Diskriminierungsverbot“ und Artikel 6 „das Recht des Kindes auf Leben und eine bestmögliche Entwicklung und Entfaltung“ als

16 Vgl. Schmahl (2017), Art. 5, Rn. 3.

17 Einfügung der Klammer durch die Autorin mit Verweis auf den englischen Originaltext „best interests of the child“. Im Deutschen hat sich die Übersetzung „Kindeswohl“ beziehungsweise „Wohl des Kindes“ etabliert.

18 Vgl. Schmahl (2017), Art. 3, Rn. 2 sowie UN, Committee on the Rights of the Child (2013), Ziff 6 (Doc. CRC/C/GC/14).

19 UN, Committee on the Rights of the Child (2009), Ziff 26 (Doc. CRC/C/GC/12).

20 Ebd., Ziff. 27.

21 Ebd., Ziff. 32.

22 Ebd., Ziff. 33.

weitere allgemeine Prinzipien der Konvention. Des Weiteren sind die Artikel 10 „Familienzusammenführung“, Artikel 16 „Schutz der Privatsphäre und Ehre“, Artikel 18 „Verantwortung für das Kindeswohl“, Artikel 19 „Schutz vor Gewaltanwendung“, Artikel 24 „Recht auf bestmögliche Gesundheit“, Artikel 26 „Recht auf Soziale Sicherung“, Artikel 27 „Recht auf angemessenen Lebensstandard“, Artikel 28 / 29 „Recht auf Bildung“ sowie Artikel 31 „Recht auf Beteiligung an Freizeit, kulturellem und künstlerischen Leben, staatlicher Förderung“ einschlägig. Die genannten Artikel der UN-KRK begründen subjektive Rechtspositionen, sind hinreichend bestimmt und in dieser Konsequenz auch jeweils unmittelbar anwendbar.<sup>23</sup>

Artikel 9 Absatz 3 UN-KRK legt fest: „Die Vertragsstaaten achten das Recht des Kindes, das von einem oder beiden Elternteilen getrennt ist, regelmäßige persönliche Beziehungen und unmittelbaren Kontakt zu beiden Elternteilen zu pflegen, soweit dies nicht dem Wohl des Kindes widerspricht.“ Artikel 9 Absatz 1 UN-KRK unterscheidet dabei nicht zwischen ehelichen und nichtehelichen Kindern, vielmehr gelten die Rechte nach Artikel 2 Absatz 1 UN-KRK gleichermaßen für alle Kinder, unabhängig von ihrem Status. Das Kind hat damit ein subjektives Recht auf Umgang mit jedem Elternteil, welches im Einzelfall an den besten Interessen des Kindes (Artikel 3 Absatz 1 UN-KRK) auszurichten ist.

Außerdem soll das Kind auf kindgerechte Weise Informationen über den Verbleib des Elternteils und den Grund der Inhaftierung gemäß Artikel 9 Absatz 4 UN-KRK erhalten: „Ist die Trennung Folge einer von einem Vertragsstaat eingeleiteten Maßnahme, wie etwa einer Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafe (...) eines der beiden Elternteile, so erteilt der Vertragsstaat auf Antrag der Eltern, dem Kind oder ggf. anderen Familienangehörigen,

die wesentlichen Gründe über den Verbleib des oder der abwesenden Familienangehörigen (...)“ Artikel 18 Absatz 2 UN-KRK verdeutlicht die Verantwortung der Vertragsstaaten, „die Eltern und den Vormund in angemessener Weise bei der Erfüllung ihrer Aufgabe, das Kind zu erziehen (...) zu unterstützen.“

Auch die Vorschriften zum Schutz des Familienlebens in Artikel 8 EMRK und Artikel 23 Absatz 1 Zivilpakt schützen vor einer staatlich angeordneten Trennung von Kind und Eltern und korrespondieren insofern mit Artikel 9 Absatz 3 und 4 UN-KRK.

### **Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes**

Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes ist ein Gremium aus unabhängigen Sachverständigen, das die Fortschritte der Vertragsstaaten bei der Umsetzung der UN-KRK mittels der im Staatenberichtsverfahren erlassenen sogenannten Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations)<sup>24</sup> überprüft. Außerdem soll er das Verständnis über die Inhalte und Auswirkungen der UN-KRK fördern und darüber informieren. Instrumente dafür sind die sogenannten Allgemeinen Bemerkungen (General Comments)<sup>25</sup> und die regelmäßig stattfindenden sogenannten Allgemeinen Diskussionstage. Vertreter\_innen von Regierungen, Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen, Organen und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie Einzelexpert\_innen und Kinder sind eingeladen, an den Diskussionstagen teilzunehmen.

2011 beschäftigte sich der Diskussionstag des UN-Ausschusses mit der Situation der Kinder Inhaftierter.<sup>26</sup> Dabei war für den UN-Ausschuss der Erhalt der familiären Umgebung einschließlich

23 Vgl. UN, Committee on the Rights of the Child (2003), Ziff. 1 (Doc. CRC/GC/2003/5), wo es heißt: „Ensuring that all domestic legislation is fully compatible with the Convention and that the Convention’s principles and provisions can be directly applied and appropriately enforced is fundamental.“

24 Die Abschließenden Bemerkungen fassen Fortschritte und Mängel bei der Umsetzung eines UN-Menschenrechtsvertrages in einem Staat zusammen. Sie geben Empfehlungen zur Verbesserung der Verwirklichung der Menschenrechte an den Vertragsstaat.

25 Die Allgemeinen Bemerkungen enthalten wesentliche Auslegungen der Menschenrechte durch die zuständigen UN-Vertragsorgane und sind die Richtschnur für die Umsetzung der Menschenrechtspflichten. Allgemeine Bemerkungen gibt es zu allen zentralen UN-Menschenrechtsabkommen.

26 Vgl. UN, Committee on the Rights of the Child (2011).

der Bindungen des Kindes an eine weitere Familie sowie Freunde von Bedeutung. Der UN-Ausschuss hielt fest, dass für den Fall, „dass Eltern oder andere primäre Betreuungspersonen straffällig werden, Alternativen zur Inhaftierung ermöglicht und von Fall zu Fall verfügt werden [sollten], wobei die voraussichtlichen Auswirkungen unterschiedlicher Strafen auf das Wohl des betroffenen Kindes beziehungsweise der betroffenen Kinder voll zu berücksichtigen sind.“<sup>27</sup> Der UN-Ausschuss betonte außerdem, dass Kinder von inhaftierten Eltern die gleichen Rechte haben wie alle anderen Kinder auch<sup>28</sup> und empfahl:

- Mit der Inhaftierung eines Elternteils befasste Stellen sind über die besondere Situation von Kindern und ihrer Rechte zu schulen, angefangen bei der Verhaftungssituation und für alle nachfolgenden Stufen (Nr. 31 / 47).
- Beispiele guter Praxis sollen bekannt gemacht und so die Entwicklung von Standards unterstützt werden (Nr. 32).
- Der Umgang von Kindern mit ihren inhaftierten Eltern soll kindgerecht gestaltet sein. Auch die organisatorischen Rahmenbedingungen sollen den Rechten und Bedürfnissen des Kindes, seinem Alter und seinem individuellen Alltag gerecht werden (Nr. 38). Außerdem sollten die Besuche für Kinder so flexibel wie möglich gestaltet werden und nach Möglichkeit auch außerhalb der Justizvollzugsanstalt stattfinden (Nr. 39).
- Ergänzend zum Recht des Kindes auf regelmäßigen und persönlichen Kontakt zu seinen inhaftierten Eltern wird empfohlen, Kontakt auch über alternative

Kommunikationsformen zu ermöglichen. Dies bezieht sich auf regelmäßigen Kontakt über Telefon, Video-Gespräche und andere Kommunikationsformen (Nr. 46).

- Damit Hilfsangebote evidenzbasiert angepasst und entwickelt werden können, werden die Vertragsstaaten aufgefordert, Daten zur Situation und zum Umfeld von Kindern, deren Eltern inhaftiert sind, zu erheben (Nr. 45).

Der UN-Ausschuss empfahl weiter, Besuchszeitenregelungen zu verbessern sowie für Besuche Rahmenbedingungen zu schaffen, die an den Bedürfnissen der betroffenen Kinder orientiert sind.<sup>29</sup>

## 2.3 Rechtliche Grundlagen auf Ebene des Europarates

Auch der Europarat setzt sich für die Rechte der Kinder ein, die von der Inhaftierung eines Elternteils betroffen sind. Die Gründungsverpflichtung des Europarates ist, Menschenrechte zu schützen und zu fördern. Grundlagen seiner Arbeit sind unter anderem die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention; EMRK).<sup>30</sup> Über Beschwerden über Verletzungen der in der EMRK anerkannten Rechte urteilt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Die EMRK hat über das Zustimmungsgesetz (Artikel 59 Absatz 2 S. 1 GG) formal den Rang eines einfachen Bundesgesetzes.<sup>31</sup> Neben dieser Rangzuweisung kommt der EMRK nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>32</sup> eine besondere Bedeutung zu, denn die EMRK und die Entscheidungen des EGMR sind bei der Interpretation des nationalen Rechts und dabei auch

27 UN, Committee on the Rights of the Child (2013), Ziff. 69-70 (UN Doc. CRC/C/GC/14).

28 UN, Committee on the Rights of the Child (2011), Ziff. 33.

29 Ebd., Ziff. 30.

30 Der Europarat hat mehrere Verträge angenommen, die sich mit den Rechten des Kindes befassen. Seit 2006 besteht das Programm „Building a Europe for and with Children“. Weitere Informationen in englischer Sprache: <https://www.coe.int/web/children> (abgerufen am 08.01.2019).

31 Vgl. Council of Europe (1950): Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4.XI.1950 vom 04. 11. 1950. Ratifizierung durch die Bundesrepublik Deutschland am 05. 12. 1952; veröffentlicht in BGBl. 1952 II, 685; BGBl. 2002 II, 1054. In Kraft getreten am 03.09.1953.

32 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. 10. 2014 – 2 BvR 1481/04 – Rn. 30. (Görgülü) m. w. N.

bei der Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Garantien zu berücksichtigen.<sup>33</sup>

Obwohl die EMRK Kinder nicht definiert, stehen ihnen die Rechte der EMRK zu, und zwar ohne Diskriminierung (Artikel 1 und 14 EMRK), auch nicht aufgrund des Alters.<sup>34</sup> Artikel 8 EMRK garantiert das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Dies umfasst das Recht des Kindes auf Kontakt zu seinen Eltern bei „(...) sämtlichen Formen der Trennung von den Eltern: bei familienbezogenen und bei staatlich sanktionierten Trennungen“.<sup>35</sup> Dabei steht das Wohl des Kindes im Zentrum. Der Begriff der Familie unterliegt einem breiten Verständnis und umfasst auch Beziehungen außerhalb einer Ehe.<sup>36</sup>

Das Recht des Kindes auf Umgang mit beiden Eltern ist außerdem im Übereinkommen des Europarates über den Umgang von und mit Kindern geregelt.<sup>37</sup> Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens besagt, dass ein Kind und seine Eltern das Recht „(...) auf Gewährung und Pflege des regelmäßigen Umgangs miteinander“ haben. Zur Inhaftierung eines Elternteils hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bereits entschieden, dass „Besuche von Kindern (...) eine Pflicht umfassen, angemessene, für die Besucher möglichst stressfreie Bedingungen für die Besuche seiner Kinder zu schaffen, wobei die praktischen Konsequenzen der Inhaftierung zu berücksichtigen sind“.<sup>38</sup>

Angesichts der großen Anzahl von Kindern, die von der Inhaftierung ihrer Eltern betroffen sind, und vor dem Hintergrund der UN-KRK hat das Ministerkomitee des Europarates Empfehlungen an seine Mitgliedsstaaten erlassen.

## Empfehlung des Europarates zu Kindern inhaftierter Eltern

Am 4. April 2018 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarates eine Liste mit Empfehlungen an seine Mitgliedsstaaten, die die Rechte von Kindern inhaftierter Eltern stärken.<sup>39</sup> Rechtlich kommt den Empfehlungen sowie internationalen Standards mit Menschenrechtsbezug eine Indizwirkung zu.<sup>40</sup> Die Empfehlungen sind nicht verbindlich, genießen jedoch – wie die Empfehlungen der Vereinten Nationen – großes Ansehen bei den Mitgliedstaaten des Europarates. Als Konkretisierung verbindlicher Menschenrechtsnormen haben sie über das Menschenrechtsbekenntnis des Grundgesetzes gemäß Artikel 1 Absatz 2 GG auch für die innerstaatliche Rechtsanwendung eine besondere Bedeutung.

Deutschland hat an der Ausarbeitung der Empfehlungen aktiv mitgewirkt.<sup>41</sup> Dadurch ist zu erwarten, dass der bereits einsetzende positive Wandel in der praktischen Arbeit des bundesweiten Straf- und Justizvollzugs weiteren Aufwind bekommt. Die 56 Empfehlungen behandeln den Zeitraum von der Inhaftnahme bis hin zur Vorbereitung der Entlassung. Sie betonen, dass Kinder inhaftierter Eltern keine Straftat begangen haben und sie legen Minimalstandards für die Aufrechterhaltung des Kontakts mit den inhaftierten Eltern fest. Dabei betonen sie die Notwendigkeit, das Personal in Justizvollzugsanstalten zu schulen, damit die Sensibilität für die Bedürfnisse und Rechte von Kindern gestärkt sowie kinderfreundliche Praktiken und Maßnahmen geschaffen, evaluiert und weiterentwickelt werden. Die Empfehlungen sind insofern wegweisend, als dass sie den Fokus auf die subjektiven Rechte des Kindes auf Kontakt zu beiden Eltern legen und die Bedeutung der Eltern-Kind-Beziehung in den Mittelpunkt rücken.<sup>42</sup>

33 Krajewski (2017), S. 10.

34 EGMR, Schwitzgebel / Schweiz, Nr. 25762 / 07, 10.06.2010, S. 10.

35 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2015), S. 83.

36 Vgl. Palandt (2018), Para 1297, Rn. 8.

37 Council of Europe (2013), S. 4.

38 EGMR, Horych / Polen, Nr. 13621 / 08, 17.04.2012. Rn. 131. Deutsche Übersetzung entnommen aus Council of Europe (2013), S. 91.

39 Die Empfehlungen verstehen Kinder – entsprechend Art. 1 UN-KRK – als Personen unter 18 Jahren.

40 BVerfG Beschluss vom 18. 03. 2015, Az. 2 BvR 1111 / 13, Rn. 31.

41 Council of Europe (2018a), S. 4.

42 Siehe auch EuroPris (2017): Good Practice Collection Family Relations: Report of the EuroPris Family Relations Expert Group.



### Grundsätze der Europarats-Empfehlungen

- „Kinder inhaftierter Eltern sind unter Wahrung ihrer Menschenrechte und unter gebührender Berücksichtigung ihrer besonderen Situation und Bedürfnisse zu behandeln. Diesen Kindern ist Gelegenheit zu geben, ihre Meinung in Bezug auf Entscheidungen, die sie betreffen können, unmittelbar oder mittelbar zu Gehör zu bringen. Maßnahmen zur Gewährleistung des Kinderschutzes, unter anderem die Wahrung des Kindeswohls, des Familienlebens und der Privatsphäre, sind fester Bestandteil dessen, ebenso wie Maßnahmen zur Unterstützung der Rolle des inhaftierten Elternteils von Beginn der Haft an bis zur Entlassung (Ziffer 1).
- In Fällen, in denen eine Haftstrafe in Betracht gezogen wird, sollten die Rechte und das Wohl der betroffenen Kinder berücksichtigt und so weit wie möglich und angemessen Alternativen zur Haft angewendet werden, insbesondere wenn es sich bei dem betreffenden Elternteil um die Hauptbetreuungsperson handelt (Ziffer 2).
- Bei der Inhaftierung eines Elternteils ist stets besonders darauf zu achten, ihn in eine Einrichtung in der Nähe seiner Kinder einzuweisen (Ziffer 3).
- Bei der Entscheidung über die Überstellung verurteilter Personen in einen Staat oder aus einem Staat, in dem ihre Kinder leben, ist bei der Prüfung des Resozialisierungszwecks der Überstellung das Kindeswohl gebührend zu berücksichtigen (Ziffer 4).
- Die Justizvollzugsverwaltung hat sich zu bemühen, beim Eintritt relevante Informationen über die Kinder der Inhaftierten zu sammeln und zu erfassen (Ziffer 5).

- Die innerstaatlichen Behörden haben sich zu bemühen, den staatlichen Einrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen hinreichende Ressourcen zur Unterstützung von Kindern inhaftierter Eltern und ihren Familien zur Verfügung zu stellen, um sie in die Lage zu versetzen, gut mit ihrer besonderen Situation und ihren speziellen Bedürfnissen umzugehen, unter anderem indem ihnen erforderlichenfalls logistische und finanzielle Unterstützung zur Aufrechterhaltung des Kontakts angeboten wird (Ziffer 6).
- Alle Mitarbeiter, die Kontakt zu Kindern und ihren inhaftierten Eltern haben, sind in Bezug auf Kinder betreffende Konzepte, Vorgehensweisen und Verfahren angemessen zu schulen (Ziffer 7).<sup>43</sup>

Laut den Empfehlungen des Europarates hat die Aufnahme eines Elternteils in eine JVA neben sonstigen Vorkehrungen auch in Übereinstimmung mit dem Kindeswohl zu erfolgen, sodass der Kontakt zwischen Kind und Eltern sowie entsprechende familiäre und soziale Beziehungen und Besuche ohne übermäßige finanzielle oder geographische Belastung aufrechterhalten werden können.<sup>44</sup> Die Empfehlungen des Europarates bestätigen das Recht des Kindes auf einen regelmäßigen, wöchentlichen Kontakt zu seinem inhaftierten Elternteil, beginnend bereits mit der ersten Woche nach der Inhaftierung, wobei diese Regelungen auf die Bedürfnisse des Kindes und auch sein Alter anzupassen sind. So können für sehr kleine Kinder häufigere und dafür kürzere Besuche geboten sein.

Die Empfehlungen des Europarates sehen vor, dass Kontakt- und Besuchsmöglichkeiten transparent und verfügbar sind – auch in einer kindgerechten Art und Weise – und, wenn erforderlich, in verschiedenen Sprachen und Formaten.<sup>45</sup> Der Europarat empfiehlt dringend, den Besuch von Kindern auch dann zu ermöglichen, wenn eine Betreuungsperson nicht zur Verfügung steht. Das Recht des Kindes auf Kontakt zu seinen Eltern ist zu ermöglichen, gegebenenfalls auch durch

43 Council of Europe (2018), Ziff. 1-7.

44 Ebd., Ziff. 16.

45 Ebd., Ziff. 15.

alternative Lösungen, wie beispielsweise eine Begleitung durch eine sonstige Person.<sup>46</sup>

Die Sicherheitsvorkehrungen und Bestimmungen beim Einlass und bei der Überwachung des Besuchs sind an den Rechten der inhaftierten Person und der besuchenden Personen auszurichten. Entsprechend besagt Ziffer 23 der Richtlinie: „Sicherheitskontrollen bei Kindern sind in einer kindgerechten Art und Weise und unter Wahrung der Würde des Kindes, seines Rechts auf Privatsphäre und seines Rechts auf körperliche und psychische Unversehrtheit durchzuführen. Einschneidende Durchsuchungen von Kindern (...) sind verboten“.<sup>47</sup> Eindeutig ist die Richtlinie auch im Hinblick auf Regelungen für Kinder mit Behinderungen.<sup>48</sup> In jedem Fall sind die Würde und die Rechte von Kindern auf Privatsphäre (Artikel 16 UN-KRK) zu wahren.<sup>49</sup>

Kinder sollen die Möglichkeit haben, zwischen persönlichen Treffen mit ihren inhaftierten Eltern alternative Kommunikationstechnologien wie beispielsweise Video-Gespräche, Telefonsysteme, Internet – einschließlich Webcams und Chatfunktionen – zu nutzen. Eine entsprechende Infrastruktur hierfür ist bereitzustellen. Dabei sind Telefongespräche und sonstige Formen der Kommunikation flexibel zu gewähren und kein Ersatz für einen persönlichen Kontakt.<sup>50</sup> Für Kinder kann es von großer Bedeutung sein, wichtige Ereignisse direkt mit ihren inhaftierten Eltern zu teilen, die im Sinne des Kindeswohls am alltäglichen Leben ihrer Kinder und an wichtigen Ereignissen und Entscheidungen teilhaben sollen.<sup>51</sup>

## 2.4 Rechtliche Grundlagen in Deutschland

Gemäß Artikel 4 UN-KRK ist die Bundesrepublik zur Umsetzung der Gewährleistungen aus der UN-KRK verpflichtet, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ zur Verfügung zu stellen. Im deutschen Recht haben die Eltern nach Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG und § 1626 Absatz 1 BGB die elterliche Sorge für das Kind und damit das Recht und die Pflicht, für das minderjährige Kind zu sorgen.

### 2.4.1 Grundgesetz

Artikel 6 GG schützt Ehe und Familie. Das Bundesverfassungsgericht versteht Familie als „die umfassende Gemeinschaft von Eltern und Kindern“.<sup>52</sup> Dabei ist nicht zu unterscheiden, ob Kinder leiblich, adoptiert, ehelich, nichtehelich, minder- oder volljährig sind. Neben der durch Geburt entstandenen familiären Beziehung wird grundsätzlich auch jede andere von der staatlichen Rechtsordnung anerkannte Gemeinschaft von Eltern und Kindern geschützt.<sup>53</sup> Die Definition enthält damit über die traditionelle Kleinfamilie hinaus alle Formen gelebter Eltern-Kind-Beziehungen und setzt keine biologische Verwandtschaft voraus.

Artikel 6 Absatz 2 und Absatz 3 GG umfassen die Elternrechte. Dabei handelt es sich in erster Linie um Abwehr- oder Freiheitsgrundrechte, wobei Elternrechte auch Pflichten implizieren.<sup>54</sup> Bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Elternrechte ist die Orientierung am Kindeswohl stets Grundprinzip des gesetzgeberischen Handelns.<sup>55</sup> Im Mittelpunkt steht der höchstmögliche Schutz der Lebens- und Entwicklungsbedingungen von Kindern. Aus verfassungsrechtlicher Sicht gilt

46 Ebd., Ziff. 19.

47 Ebd., Ziff. 23.

48 Ebd., Ziff. 21.

49 Ebd., Ziff. 20.

50 Ebd., Ziff. 25-26.

51 Vgl. Council of Europe (2018a), Ziff. 25-27.

52 Vgl. BVerfGE 10, S. 59, 66.

53 Siehe auch Thiele (2016) S. 7-12 sowie BVerfGE 18, S. 97, S. 105-107.

54 Vgl. Thiele (2016), S. 10 und Jarass / Pieroth (2016), Art. 6, Rn. 40.

55 Vgl. Thiele (2016), S. 12.

Artikel 6 GG im Straf- und Justizvollzug vollständig, mit der Konsequenz, dass die Belange von Familienangehörigen bei der Ausgestaltung des Straf- und Justizvollzugs ausreichend berücksichtigt werden müssen.<sup>56</sup> Der deutsche Gesetzgeber regelt die Auskunftspflicht der staatlichen Behörde über den Verbleib einer Person nach Artikel 9 Absatz 4 UN-KRK in Artikel 104 Absatz 4 GG. Nicht zu vernachlässigen ist indes Artikel 2 Absatz 1 GG welcher das Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung gewährleistet. Einschränkungen des Außenkontakts mit Personen können sich aus Gründen der Sicherheit und Ordnung der Anstalt ergeben. In Anbetracht von Artikel 6 Absatz 1 GG sollten Ehe und Familien eine besondere Berücksichtigung bei der Gewährung und Ausgestaltung von Besuchsregelungen erfahren.

### 2.4.2 Einfachgesetzliche Rechtslage

Regelungen zum Recht des Kindes auf Umgang mit beiden Eltern sind einfachgesetzlich im 4. Buch des Bürgerlichen Gesetzbuchs unter dem Titel „Familienrecht“ sowie im „Kinder- und Jugendhilfegesetz“ (SGB VIII) zu finden.

### 2.4.3 Bürgerliches Gesetzbuch

Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) legt in § 1626 die elterliche Sorge fest. Absatz 3 stellt fest, dass zum Wohl des Kindes in der Regel der Umgang mit beiden Elternteilen gehört. Dabei betont die Norm die Bedeutung des Umgangs für das Kind. Auch andere Bezugspersonen als die leiblichen oder rechtlichen Eltern werden vom Umgangsrecht eingeschlossen, wenn der Kontakt für die Entwicklung des Kindes förderlich ist.<sup>57</sup>

§ 1684 Absatz 1 BGB regelt, dass „das Kind (...) das Recht auf Umgang mit jedem Elternteil [hat]“ und dass „jeder Elternteil (...) zum Umgang mit dem Kind verpflichtet und berechtigt [ist]“. Das Recht auf Umgang mit anderen Bezugspersonen des Kindes findet sich in § 1685 BGB. Hierzu

zählen unter anderem Großeltern und Geschwister sowie enge Bezugspersonen des Kindes im Verständnis einer sozial-familiären Beziehung (§ 1685 Absatz 1, 2 BGB). Das Umgangsrecht bezieht sich auf Artikel 6 Absatz 2 GG und auf Artikel 8 EMRK und ist „unübertragbar und unverzichtbar“.<sup>58</sup> Das Umgangsrecht ist maßgeblich für die Aufrechterhaltung der Eltern-Kind-Beziehung und ein höchstpersönliches Recht des Kindes.<sup>59</sup>

Eine Inhaftierung führt nicht automatisch zum Ruhen der elterlichen Sorge, denn das Sorgerecht kann auch aus der Ferne stattfinden und aktiv gestaltet werden (gemäß § 1674 Absatz 1 BGB).<sup>60</sup>

### 2.4.4 Kinder- und Jugendhilfegesetz

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz findet sich im 8. Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) und bildet die Rechtsgrundlage für Jugendämter und Landesjugendämter sowie deren Zusammenarbeit mit Verbänden und nicht staatlichen Organisationen. Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sollen die Entwicklung von Kindern umfassend stärken sowie die Erziehung in der Familie unterstützen (Zweiter Abschnitt SGB VIII).<sup>61</sup>

Die personenbezogenen (Dienst-)Leistungen des SGB VIII beziehen sich auf Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen, jungen Volljährigen und Familien. Nach der Ratifikation der UN-KRK hat Deutschland das Kinder- und Jugendhilferecht sowie das familiengerichtliche Verfahren reformiert und betont neben dem Kinderschutz die Elternverantwortung.<sup>62</sup> Die Ausführung und Umsetzung des SGB VIII ist Angelegenheit der Länder.<sup>63</sup> Die Ziele des SGB VIII sind in § 1 festgeschrieben. Nach § 1 Absatz 3 sollen die Ziele insbesondere durch die Förderung von Kindern in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung und durch Vermeidung und Abbau von Benachteiligungen erreicht werden. Nach § 8 Absatz 1 SGB VIII sind Kinder an allen sie betreffenden Entscheidungen der

56 Ebd., S. 13.

57 Vgl. Palandt (2018), Para. 1626, Rn. 25.

58 Ebd., Para. 1684, Rn. 2.

59 Vgl. Schmahl (2017), Art. 9, Rn. 24.

60 Vgl. Palandt (2018), Para. 1674, Rn. 1.

61 Vgl. Sozialgesetzbuch (SGB) - Achstes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes v. 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163).

62 Vgl. Schmahl (2017), Art. 5, Rn. 14.

63 Vgl. Münder u. a. (2019), Rn. 33.

öffentlichen Jugendhilfe entsprechend ihrer Entwicklung zu beteiligen und haben Anspruch, sich in Angelegenheiten der Erziehung und Entwicklung an das Jugendamt zu wenden.

Das SGB VIII enthält in seinem Leistungskatalog zahlreiche Angebote und Hilfen für Kinder. Das Kind hat nach § 1684 Absatz 1 BGB in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG ein Recht auf regelmäßige soziale Kontakte mit beiden Eltern. Das Kind hat damit ein Recht auf Umgang mit seinen Eltern und die Eltern die Pflicht zum Umgang mit ihrem Kind.<sup>64</sup> Eltern, andere Umgangsberechtigte sowie Personen, in deren Obhut sich das Kind befindet, haben Anspruch auf Beratung und Unterstützung bei der Ausübung des Umgangsrechts.<sup>65</sup>

Laut § 81 SGB VIII haben die Träger der öffentlichen Hilfe mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation junger Menschen und ihrer Familien auswirkt, im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zusammenzuarbeiten. Es handelt sich hierbei um eine objektiv rechtliche Verpflichtung.<sup>66</sup> Die konkrete Gestaltung der Zusammenarbeit bleibt offen, da diese zweckmäßig und den örtlichen Bedingungen angemessen sein soll. Die Verpflichtung für die öffentlichen Träger gilt „im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse“ (§ 81 SGB VIII) auch außerhalb des SGB VIII. Ausdrücklich genannt werden in § 81 Absatz 9 SGB VIII Polizei und Justizbehörden.<sup>67</sup>

## 2.5 Fazit

Das Recht des Kindes auf Umgang mit seinen Eltern wie auch das pflichtgebundene Recht der Eltern auf Umgang mit ihrem Kind hat auf deutscher, europäischer und internationaler Ebene

einen hohen Stellenwert. Der Kontakt zu ihren Eltern ist ein Grund- und Menschenrecht der Kinder, auch dann, wenn sich ihre Eltern in Haft befinden. Dies hat der für die Überwachung der Umsetzung der UN-KRK zuständige UN-Ausschuss in Genf ausdrücklich betont.

Im Juni 2018 hat die Justizministerkonferenz der Länder (JUMIKO) „die Befassung mit der Situation der Kinder inhaftierter Eltern in Bezug auf die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention und der „Empfehlung zu Kindern von Inhaftierten (Recommendation CM/Rec(2018)5)“ für notwendig erachtet und den Strafvollzugausschuss der Länder gebeten, „die für den Justizvollzug relevanten Empfehlungen zu prüfen, best practices zu beschreiben und ggf. Vorschläge zur Umsetzung der Empfehlungen zu unterbreiten.“<sup>68</sup> Hierzu wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit der Umsetzung befassen und der JUMIKO zeitnah Vorschläge unterbreiten wird.

Die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates sind im April 2018 erschienen und nehmen Bezug auf Artikel 9 UN-KRK. Angesichts der beträchtlichen Anzahl von Kindern, deren Eltern weltweit in Hafteinrichtungen leben, betonen die Empfehlungen „(...) die Tatsache, dass den Kindern inhaftierter Eltern die gleichen Rechte zustehen, wie allen Kindern (...), auch in Anbetracht dessen, dass Kinder mit inhaftierten Eltern [selbst] keine Straftat begangen haben (...).“ Diesen Appell hat auch das europäische Netzwerk Children of Prisoners Europe (COPE) in seiner Kampagne „Not my crime – still my sentence“ an politische Verantwortungsträger\_innen gerichtet.<sup>69</sup>

64 Ebd., Para. 18, Rn. 1.

65 Vgl. Vollhase / Wichmann (2013), S. 27.

66 Vgl. Münder u. a. (2019), Para. 81, Rn. 3.

67 Projekte und Initiativen kritisieren, dass die Kinder- und Jugendhilfe sich nicht für ausreichend zuständig für betroffene Familien und Kinder von Eltern in Haft erkläre. Die Hilfebedürftigkeit von Kindern und Jugendlichen, die (temporär) mit einem inhaftierten Elternteil aufwachsen, werde nicht ausreichend berücksichtigt. Entsprechend stünden keine an die Rechte und Bedürfnisse von Kindern angepassten Angebote zur Verfügung. Die Fragestellung ist äußerst relevant, kann hier aber nicht näher vertieft werden.

68 Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JUMIKO – 89. Sitzung 2018): Frühjahrskonferenz 6. und 7. Juni 2018. Beschluss TOP II. Kinder inhaftierter Eltern. [https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2018/Fruerjahrskonferenz\\_2018/II-25-MV—Kinder-inhaftierter-Eltern.pdf](https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2018/Fruerjahrskonferenz_2018/II-25-MV—Kinder-inhaftierter-Eltern.pdf) (abgerufen am 08.01.2019).

69 Vgl. Council of Europe (2018) sowie Children of Prisoners Europe (2018): Not my crime – still my sentence. <https://childrenofprisoners.eu/> (abgerufen am 08.01.2019).

### 3 Regelungen des Justizvollzugs

Das deutsche Straf- bzw. Justizvollzugsrecht „umfasst alle Rechtsnormen, welche die Vollziehung freiheitsentziehender Kriminalstrafen betreffen.“<sup>70</sup> Unter Justizvollzug versteht man den tatsächlichen Vollzug der Freiheitsstrafe. Der Justizvollzug wird in Deutschland in JVA durchgeführt, die jeweils eine eigene Hausordnung erlassen.

Das Strafvollzugsgesetz (StVollzG) des Bundes trat am 01.01.1977 in Kraft. Einen tiefen Einschnitt in die bisherige Struktur des StVollzG brachte die Föderalismusreform von 2006. Mit Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) wurde der Justizvollzug in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder übertragen. Das StVollzG besteht als partikulares Bundesrecht fort, soweit landesrechtliche Gesetze dieses nicht ersetzen.<sup>71</sup>

Alle Bundesländer haben inzwischen eigene Straf- bzw. Justizvollzugsgesetze erlassen.<sup>72</sup> 2016-2017 hat das Deutsche Institut für Menschenrechte diese gesetzlichen Regelungen mit Blick auf die Besuchsmöglichkeiten von Kindern bei ihrem inhaftierten Elternteil untersucht.

In Anlehnung an das Strafvollzugsgesetz des Bundes haben auch die Länder folgende Vollzugsgrundsätze gesetzlich aufgenommen:<sup>73</sup>

#### **Angleichungsgrundsatz**

Die Verhältnisse innerhalb der JVA sollen soweit wie möglich an die Verhältnisse außerhalb der JVA angeglichen werden.

#### **Gegensteuerungsgrundsatz**

Schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs soll entgegengewirkt werden.

#### **Wiedereingliederungsgrundsatz**

Inhaftierte Personen sind auf ein Leben nach der Haft vorzubereiten.

Die gesetzlichen Besuchszeiten sollen den inhaftierten Personen eine Kommunikation mit der Außenwelt ermöglichen und unterliegen in den Landesgesetzen<sup>74</sup> einer monatlichen Minstdauer. Das Besuchsrecht steht der inhaftierten Person zu, nicht den besuchenden Angehörigen. Kinder inhaftierter Eltern haben damit kein eigenes Recht, ihre Eltern zu besuchen oder sie aktiv zu kontaktieren. Die Mindest-Gesamtdauer an Besuchen in den Landesjustizvollzugs- und Strafvollzugsgesetzen variiert zwischen einer Stunde (unter anderem in Bayern und dem Saarland) und vier Stunden (unter anderem in Niedersachsen und Sachsen). Einige Landesgesetze sehen zudem gesonderte Regelungen bei Besuchen von minderjährigen Kindern vor.<sup>75</sup> Es gibt also einen Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung der Besuche, der in den jeweiligen Hausordnungen der JVA geregelt ist.<sup>76</sup>

Mit dem Ziel, mehr über diese tatsächliche praktische Ausgestaltung der Kontaktmöglichkeiten von Kindern zu ihrem inhaftierten Elternteil zu erfahren, initiierte die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte eine vertiefende Online-Befragung bei JVA.

70 Vgl. Laubenthal (2015), Rn. 9.

71 Vgl. Arloth / Krä (2017), Rn. 6.

72 Ebd. Rn. 6. Dieser bezieht sich auf BeckOK-Gerhold, StVollzG Einl. Rn. 18. 1.

73 Vgl. Thiele (2016), S. 99.

74 Vgl. Tabelle „Besuchszeitenregelungen gemäß den Strafvollzugs- und Justizvollzugsgesetzen der Länder“ im Anhang.

75 Deutsches Institut für Menschenrechte (2017), S. 85.

76 Deutscher Bundestag (1975), S. 13-14 (Drucksache 7 / 3998).

## 4 Der Kontakt zum inhaftierten Elternteil in der Praxis

### 4.1 Datengrundlage und Vorgehen

Gegenstand der nichtrepräsentativen Online-Umfrage waren neben allgemeinen Daten zur Justizvollzugsanstalt weitere Kontaktmöglichkeiten zwischen Kindern und ihrem inhaftierten Elternteil sowie Programme und Schulungen. Diese wurden unterteilt in:

- Praktizierte Besuchszeitenregelungen
- Weitere Kontaktmöglichkeiten über Telefon, Schriftverkehr und Internet
- Kinder im Fokus (Schulung von Personal und weitere Angebote für Kinder von Inhaftierten)

Der vom DBSH e. V. entwickelte Online-Fragebogen enthält sowohl geschlossene als auch offene Fragen mit jeweils einem zusätzlichen Kommentarfeld für freiwillige Antworten, die im Rahmen der vorliegenden Analyse anonymisiert ausgewertet wurden. Ein Vergleich der teilnehmenden JVs untereinander oder ein Abgleich mit den gesetzlichen Regelungen des jeweiligen Bundeslandes wurde nicht angestrebt. Wenngleich die Online-Befragung nicht repräsentativ ist, können aufgrund der hohen Rücklaufquote an Antworten dennoch Aussagen über die praktizierten Besuchs- und Kontaktmöglichkeiten von Kindern zu ihren inhaftierten Eltern getroffen werden.

### 4.2 Wer hat an der Online-Befragung teilgenommen?

Die Online-Befragung wurde nach Genehmigung<sup>77</sup> der zuständigen Landesjustizministerien an insgesamt 173 JVs im Bundesgebiet versandt und von 83 JVs beantwortet. JVs mit ausschließlich offenem Vollzug oder ausschließlich Untersuchungshaft und sozialtherapeutische Einrichtungen des Justizvollzugs wurden bei der Befragung nicht berücksichtigt. Es wurde nicht unterschieden, ob es sich um Einrichtungen für Männer, Frauen oder Jugendliche und junge Erwachsene handelt oder um Mutter-Kind-Einrichtungen. Die in den Antworten der JVs angegebenen Zahlen betreffen den Zeitraum April bis September 2017, unter Berücksichtigung der Destatis-Stichtagerhebung vom 31.05.2017. Der Fragebogen wurde so konzipiert, dass er von mehreren JVA-Mitarbeitenden ausgefüllt werden konnte. Dabei wurden 75,9% der Beantwortungen von mindestens einer Person aus der Leitungsebene bearbeitet oder mit bearbeitet.<sup>78</sup>

### 4.3 Besuchszeitenregelungen

#### 4.3.1 Stundenumfang der Besuchszeiten

Die gesetzlichen Mindestbesuchszeiten sehen ein Minimum an Kontakten von inhaftierten Personen zu ihren Familien vor. Die monatlichen Mindestbesuchszeiten reichen hierfür jedoch nicht aus. In einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird festgehalten, dass Justizvollzugsanstalten „die erforderlichen und zumutbaren Anstrengungen unternehmen, um in

<sup>77</sup> Die Genehmigungen für die Durchführung der Befragung in den JVs aus Bayern und Mecklenburg-Vorpommern konnten im vorgesehenen Zeitrahmen nicht eingeholt werden.

<sup>78</sup> Ergebnisse aus den Fragen 56 und 57.

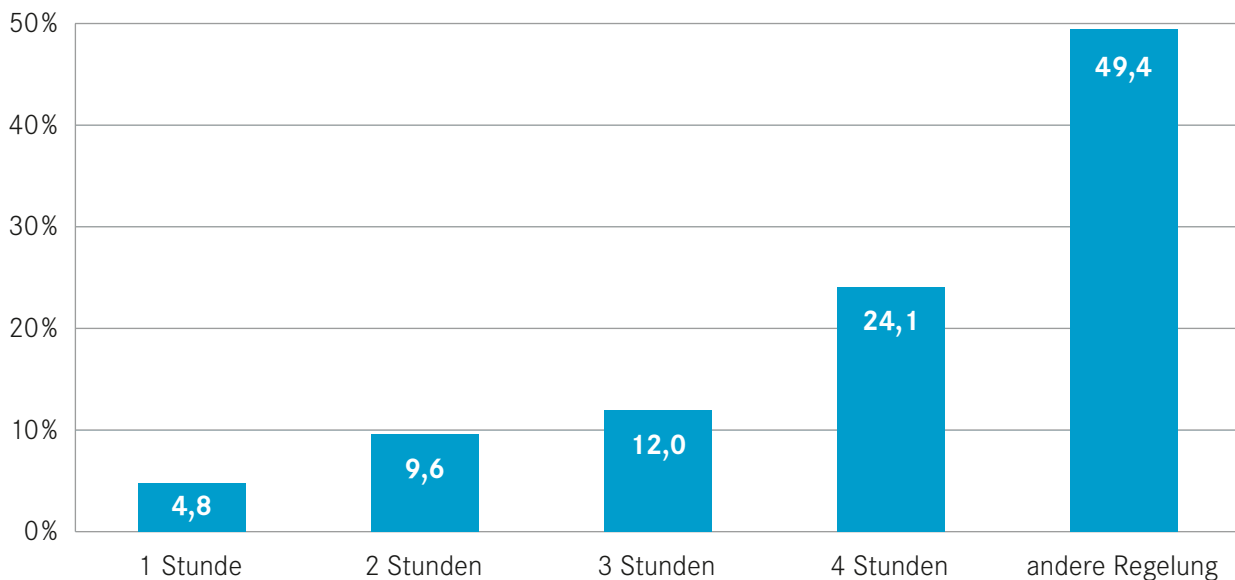
angemessenem Umfang Besuche von Ehegatten und Kindern von (...) Gefangenen zu ermöglichen.“<sup>79</sup> Die JVA kann sich nicht auf organisatorische oder personelle Engpässe berufen.

Der Staat ist verpflichtet, die JVAs so auszustatten, dass die Grundrechte der inhaftierten Personen gewahrt sind.<sup>80</sup> Allerdings stehen die Straf- und Justizvollzugsgesetze den inhaftierten Personen keinen Anspruch auf Besuche zu, die über die gesetzlich garantierte Mindestbesuchszeit hinausgehen. Eine Erweiterung der gesetzlichen Mindestbesuchszeit liegt – je nach Einzelfall – im Ermessen der JVA.<sup>81</sup> Die Regelungen der UN-KRK finden in der Praxis bislang nur wenig Berücksichtigung, wenn es darum geht, dem Kindeswohl bei der Ausgestaltung der Besuchsregelungen zu folgen (Artikel 3 in Verbindung mit Artikel 9 UN-KRK). Kindgerechte Besuche sollten nach den Empfehlungen des Europarats mindestens einmal in der Woche und regelmäßig erfolgen können, für kleinere Kinder empfiehlt der Europarat häufigere Besuchsmöglichkeiten.<sup>82</sup>

Die Antworten der JVAs auf die Online-Befragung lassen keine einheitlichen Regelungen und Praktiken mit Blick auf die Besuchszeitenregelungen für Kinder erkennen. Rund die Hälfte der befragten JVAs gibt eine maximale Besuchsstundenzahl von ein bis vier Stunden im Monat an, während die andere Hälfte (49,4 Prozent) auf komplexere Besuchsregelungen und damit zusätzliche Stunden, über vier Stunden im Monat, ausschließlich für Kinder verweist, wobei hier in der Regel eine Unterscheidung zwischen Straf- und U-Haft vorgenommen wird.

Diese komplexeren Besuchszeitenregelungen sind sehr heterogen: Die Rede ist von zeitlicher Aufstockung der Regelbesuchszeit pro Monat, bis hin zu Ausnahmeregelungen aufgrund der Teilnahme in Vater-Kind-Projekten, gesonderten Familienbesuchszeiten, familienfreundlichen Langzeitbesuchen und Kindersprechstunden. Die Angebote unterscheiden sich auch in ihrer Dauer, der wöchentlichen oder monatlichen Zulässigkeit und darin, ob sie gemäß Regelbesuch oder in einem anderen Setting durchgeführt werden.<sup>83</sup>

## Wie viele Stunden im Monat dürfen Kinder ihren inhaftierten Elternteil höchstens besuchen?



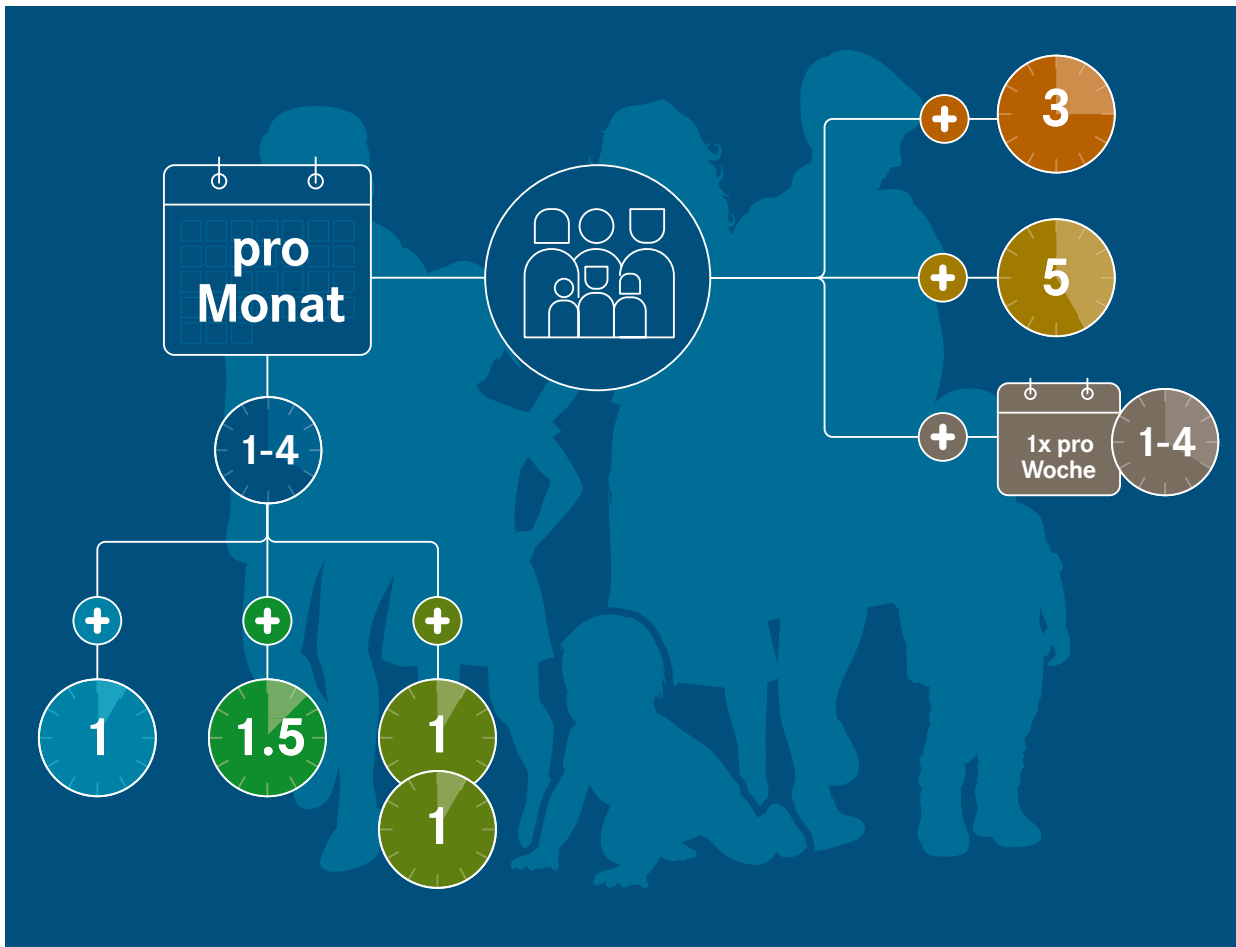
79 BVerfGE 42, S. 95, 101-102.

80 Vgl. Thiele (2016), S. 127.

81 Dies bedeutet, dass „zusätzliche Besuche“ (beispielsweise in Baden-Württemberg gemäß § 19 Absatz 3 JVollzGB III Bw) einer Soll-Vorschrift entsprechen. Es liegt also ein intendiertes Ermessen vor: Die Behörde muss im Regelfall wie im Gesetz bestimmt entscheiden, hat bei atypischen Fällen aber Ermessen. Wo der Satz das Wort „möglich“ beinhaltet, handelt es sich um eine „Kann-Vorschrift“, das heißt, die Behörde hat freies Ermessen. Im Brandenburgischen Justizvollzugsgesetz findet sich die einzige Muss-Vorschrift bezüglich zusätzlicher Besuche und Langzeitbesuche. Das heißt, gemäß § 34 Absatz 4 BbgJVollzG „sind [diese] zuzulassen“. „Muss-Vorschrift“ bedeutet, die Behörde hat kein Ermessen und ist rechtlich verpflichtet, so zu handeln, wie im Gesetz bestimmt.

82 Vgl. Council of Europe (2018), Ziff. 17.

83 Ergebnisse aus Frage 8.



Darstellung der „anderen Regelungen“ (49,4%) vom Säulendiagramm auf S.23

Die Grafik beschreibt die oben genannten „anderen Regelungen“. Die monatliche gesetzlich geregelte Mindestbesuchszeit kann den Ergebnissen zufolge um eine Stunde, eineinhalb Stunden und in machen JVA sogar um zweimal eine Stunde im Monat ergänzt werden (linke Seite der Grafik). Dazu kommen die beschriebenen Regelungen für Langzeit- bzw. Familienbesuchszeiten, die in einem anderen Setting stattfinden (rechte Seite der Grafik). Hier reicht die beschriebene Praxis in den JVA von drei Stunden im Monat zu bis zu fünf Stunden im Monat für leibliche Kinder sowie wöchentliche Besuche.

Als „andere Regelungen“ wurde beispielsweise genannt, dass für die Besuche von Kindern keine Beschränkungen gelten, die Besuche von sonstigen Besucher\_innen jedoch auf vier Besuche

im Monat begrenzt sind. Eine JVA gab an, dass möglichst ein Besuch pro Woche von einer Stunde für Kinder möglich ist, an den Wochenenden auch Besuche von zwei Stunden als zusammengefasster Besuch. Je nach Anreiseweg, Berufs- oder Schichtdiensttätigkeiten seien auch weitere Regelungen für Familien mit Kindern möglich.<sup>84</sup> Eine weitere JVA sieht für Kinder eines inhaftierten Elternteils keine Höchstgrenze bei der Besuchszeit vor, „Kinder können ihre inhaftierten Väter wöchentlich besuchen (...) ebenfalls können sie am Langzeitbesuch teilnehmen und aus besonderen Gründen auch Sonderbesuche wahrnehmen. Eine Höchstgrenze gibt es nicht“. Demgegenüber spricht eine weitere JVA von je nach Bedarf variierenden Besuchszeiten: „[Das] wird im Einzelfall geprüft und genehmigt. Besuchsmöglichkeiten können auch vier Stunden übersteigen“.

84 Ergebnisse aus Frage 9.



In einer anderen JVA wird „zusätzlich wöchentlich eine Kindersprechstunde von drei Stunden“ ermöglicht. Eine weitere JVA unterscheidet zwischen monatlich „vier Stunden Regelbesuch, drei Stunden Kinderbesuch und drei Stunden Familienbesuch“, soweit ausreichend Platz vorhanden ist.<sup>85</sup>

Die Realisierbarkeit der genannten Regelungen bleibt offen: Mehrere JVA räumen Beschränkungen aus Kapazitätsgründen im Hinblick auf verfügbare Räume oder andere Ressourcen ein.<sup>86</sup>

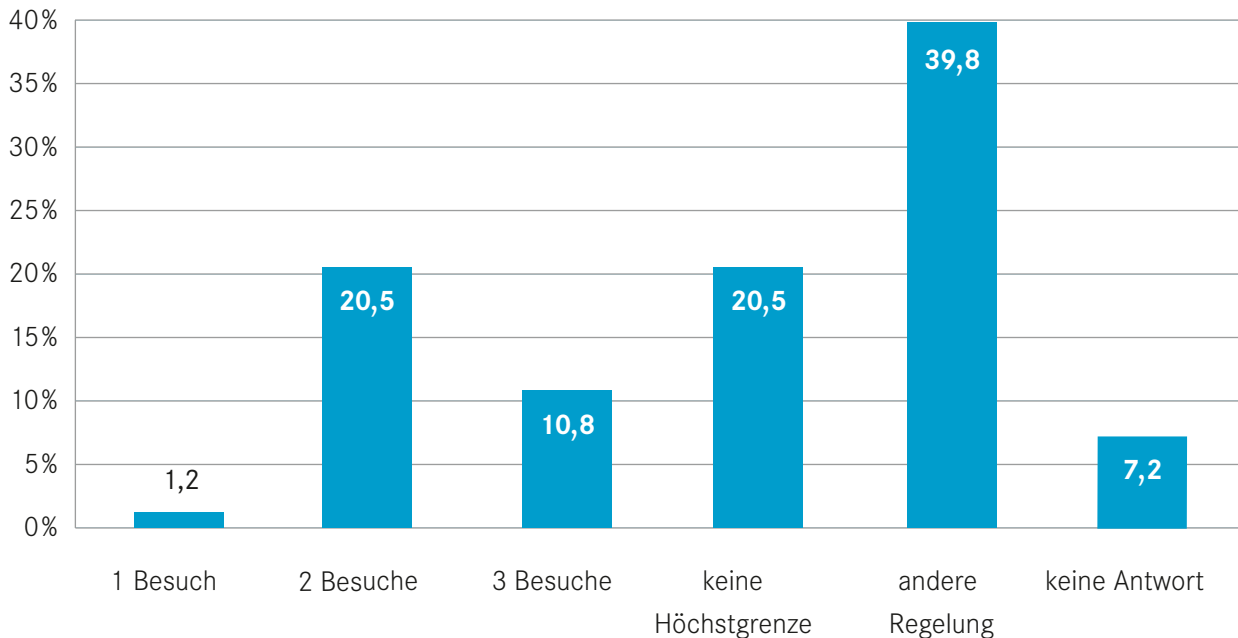
Die Antworten zeigen ebenfalls eine Tendenz dazu, dass bei den zugelassenen Besuchen von Kindern zwischen biologischer und sozialer Elternschaft unterschieden wird. So gaben lediglich 47 Prozent der antwortenden JVA an, dass „andere Regelungen“ für leibliche Eltern gelten und beinahe 36 Prozent, dass diese auch soziale Elternschaft umfassen.<sup>87</sup>

### 4.3.2 Maximale Anzahl an Besuchen

Es existiert keine Höchstgrenze. Die Gewährung von Besuchen über die gesetzliche Mindestbesuchszeit hinaus ist als Soll-Vorschrift geregelt, die Rahmenbedingungen von Besuchen in den Hausordnungen und Richtlinien der JVA. Die Besuchszeiten sollten nach Empfehlungen des Europarats wöchentlich stattfinden, so flexibel wie möglich gestaltet sein und eine Interaktion zwischen Kind und Elternteil erlauben.<sup>88</sup> Ausnahmeregelungen sollten für besondere Konstellationen geschaffen werden, wie beispielsweise die Dauer der Inhaftierung, die Entfernung des familiären Wohnortes zur JVA sowie die Schulpflicht von Kindern.<sup>89</sup> Hierzu sollten mehrere Besuche oder die Zusammenlegung von Besuchen ermöglicht werden. Kapazitäten sind „vorrangig für Ehegattenbesuche oder Besuche von Kindern des Inhaftierten zu nutzen“.<sup>90</sup>

Die maximale Anzahl an Besuchen, so die Ergebnisse, wird in den JVA unterschiedlich gehandhabt. Bei circa 30 Prozent der antwortenden JVA werden maximal ein bis drei Besuche im Monat für den Besuch vorgesehen. Bei etwa 20 Prozent gibt

### Auf wie viele monatliche Besuche kann die angegebene Stundenzahl maximal verteilt werden?



85 Ergebnisse aus Frage 7 und 8.

86 Analyse der Ergebnisse aus Frage 8 und 9.

87 Ergebnisse aus Frage 10.

88 Council of Europe (2018), Ziff. 17-18.

89 BVerfGE 42, S. 95, 102.

90 Vgl. Laubenthal (2015), Rn. 523 sowie Council of Europe (2018), Ziff. 18.

es keine Höchstgrenze an Besuchen, was auf eine flexible Handhabung hindeutet. 40 Prozent der JVA's geben an, andere Regelungen vorzuhalten.<sup>91</sup>

### 4.3.3 Regelungen für Langzeitbesuche

Ergänzend zu den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestbesuchszeiten sind für Familienmitglieder gesetzlich vorgeschriebene Langzeitbesuche vorgesehen.<sup>92</sup> Langzeitbesuchen kann zum Schutz der Familie ein besonderer Vorrang eingeräumt werden.<sup>93</sup> Deren Genehmigung liegt – da eine Kann-Vorschrift – jedoch im Ermessen der jeweiligen JVA. Wenn Langzeitbesuche erlaubt werden, variiert deren Dauer je nach JVA zwischen zwei bis sechs Stunden und deren Häufigkeit zwischen einmal im Monat bis einmal im Vierteljahr. Die Empfehlungen des Europarats unterstützen diese bereits bestehenden Regelungen und empfehlen darüber hinaus, eine weniger formelle Bekleidung der JVA-Mitarbeitenden in Erwägung zu ziehen.<sup>94</sup>

34,9 Prozent der JVA's, die die Umfrage beantwortet haben, lassen keine Langzeitbesuche von Kindern zu.<sup>95</sup> Die Gründe dafür sind vielfältig, wie diese Antworten zeigen: Langzeitbesuche seien für Untersuchungsgefangene nicht vorgesehen. Die Möglichkeit bestehe grundsätzlich, wurde aber noch nie in Anspruch genommen. Langzeitbesuche seien erst ab einer Freiheitsstrafe von mindestens vier Jahren möglich, und nur dann, wenn in Bezug auf die inhaftierte Person keine Beanstandungen vorliegen. Die Genehmigung sei auf einen Zeitraum von sechs Monaten begrenzt und müsse dann nochmals beantragt werden. Für Langzeitbesuche stünden keine geeigneten Räumlichkeiten zur Verfügung.

Wenn JVA's Langzeitbesuche grundsätzlich ermöglichen, sind diese teilweise überwacht und finden nach Möglichkeit in separaten Räumlichkeiten statt. Eine JVA gibt an, dass „der Langzeitbesuch ausschließlich im Langzeitbesuchsraum

durchzuführen [ist], der mit den entsprechenden Sicherheitsvorkehrungen ausgestattet ist. Die Alarmmelder sind in der Alarmzentrale angeschaltet, die im Alarmfall die notwendigen Maßnahmen veranlasst. Der Langzeitbesuchsraum ist vor jeder Nutzung von dem / der zuständigen Gruppenbetreuer / -in zu kontrollieren“. Eine andere JVA schreibt, dass Langzeitbesuche „nicht auf die übliche Besuchszeit angerechnet [werden]“ und „jeweils an Besuchsdonnerstagen von 14.00 bis 19.00 Uhr und samstags von 09.00 bis 14.00 Uhr(...) in dem dafür vorgesehenen Raum durchgeführt werden. Unterschiedlich je nach Einzelfallprüfung, max. 1x pro Monat“.

### 4.3.4 Anzahl gleichzeitig zugelassener Besucher\_innen

Es gibt keine gesetzlichen Regelungen, die die Anzahl von gleichzeitig zugelassenen Besuchspersonen vorschreiben.<sup>96</sup> Die Online-Befragung ergab hier eine starke Tendenz zu einer unterschiedlichen Praxis in den einzelnen JVA's. Am häufigsten (65 Prozent) wurde genannt, dass drei Besuchspersonen gleichzeitig erlaubt werden, aber auch vier und mehr Personen sind grundsätzlich im Rahmen der vorzufindenden Praxis der JVA's.<sup>97</sup>

Die JVA's führen in ihren Anmerkungen verschiedene Voraussetzungen für einen Besuch an. Dazu gehören auch Altersgrenzen für den Besuch von minderjährigen Kindern. In einigen JVA's zählen Kinder unter einem Jahr nicht als Besuchsperson, in anderen liegt die Altersgrenze für Besuchspersonen bei drei Jahren. Das heißt, sie dürfen besuchen, werden aber nicht auf die Höchstzahl von Besuchspersonen angerechnet. Andere JVA's behandeln Kinder ab 16 Jahren als erwachsene Besuchsperson.

Oft wird zwischen Regel-, Gruppen- und Langzeitbesuchen unterschieden. Es gibt wiederkehrende Angaben, dass bei Gruppenbesuchen bis zu fünf

91 Ergebnisse aus Frage 9.

92 Die gesetzlichen Regelungen der Länder im Überblick können der Tabelle „Besuchszeitenregelungen gemäß den Strafvollzugs- und Justizvollzugsgesetzen der Länder“ im Anhang entnommen werden.

93 Vgl. Laubenthal (2015), Rn. 521.

94 Council of Europe (2018), Ziff. 28.

95 Ergebnisse aus Frage 14.

96 Keine der untersuchten Normen in den Landesgesetzen gibt hierzu eine Auskunft.

97 Ergebnisse aus Frage 12.

Personen zugelassen werden können, davon mehrheitlich maximal drei Erwachsene und zwei Kinder.<sup>98</sup>

#### 4.3.5 Können Kinder ihre inhaftierten Eltern alleine besuchen?

Kinder haben oftmals den Wunsch, ihre inhaftierten Eltern alleine zu besuchen, mit ihnen zu kommunizieren und sich anzuvertrauen. Empfehlungen, einen Besuch für Kinder auch alleine zu ermöglichen, gibt es bislang nicht.<sup>99</sup> Auf Nachfrage, gab nur die Hälfte der JVA an, dass minderjährige Kinder ihren Elternteil auch alleine besuchen dürfen.<sup>100</sup> Knapp 40 Prozent antworteten, dass Minderjährige immer von einer volljährigen Person begleitet werden müssen.

Auch hier kommen Altersgrenzen zum Tragen. In der Altersgruppe von 14 bis 16 Jahren gibt es unterschiedliche Angaben darüber, ob Kinder eine Einverständniserklärung der Erziehungsberechtigten, des Jugendamts oder des Familiengerichts brauchen, um ihre inhaftierten Eltern alleine zu besuchen. Eine JVA gibt beispielsweise an, dass Kinder ab 14 Jahren alleine Besuche wahrnehmen dürfen, wenn es sich um die leiblichen Eltern handelt; bei nicht leiblichen Eltern sei die Vorlage einer Zustimmung und einer Passkopie der erziehungsberechtigten Person erforderlich. Die Angaben variieren auch hinsichtlich der Besuchsmöglichkeiten von Kindern unter 14 Jahren. In einer JVA dürfen sie den inhaftierten Elternteil nur in Begleitung eines Erziehungsberechtigten besuchen, in einer anderen JVA können sie alternativ durch das Jugendamt begleitet werden. Wenn inhaftierte Eltern an einem Vater-Kind-Projekt teilnehmen, sind in einigen JVAs auch Ausnahmen möglich.

#### 4.3.6 Besuchsräumlichkeiten und Erreichbarkeit

Besuche sollen zeitlich so flexibel wie möglich gestaltet sein und in einem kindgerechten Rahmen stattfinden. Den Empfehlungen des Europarats zufolge soll ein Umfeld geschaffen werden, das dem Spielen und der Interaktion mit dem Elternteil förderlich ist. Außerdem – so die Empfehlungen – sollte in Erwägung gezogen werden, Besuche in der Nähe der Hafteinrichtung zu gestatten, um die Eltern-Kind-Beziehung in einem möglichst normalen Umfeld zu fördern, auch außerhalb der JVA.<sup>101</sup> Für Besuche innerhalb der JVA gilt es, die Warte- und Besuchsräume der Justizvollzugsanstalten so auszustatten, dass sich Kinder sicher, willkommen und respektiert fühlen. Wünschenswert sind speziell für Kinder vorgesehene Bereiche mit Flaschenwärmer, Wickeltisch, Spielzeug, Büchern, Malsachen und Spielen.<sup>102</sup>

Die Besuchs-Settings, das zeigen die Ergebnisse, variieren je nach JVA.<sup>103</sup> Häufig wird angegeben, dass Besuche in einem Raum mit mehreren Tischen stattfinden, in dem mehrere inhaftierte Personen gleichzeitig Besuch empfangen. Im Fokus der Online-Umfrage bei den JVAs stand auch die Frage, wie kindgerecht die Besuche umgesetzt werden. Nach Selbsteinschätzung der Befragten wird der Empfangsbereich hinsichtlich der Einrichtung und Gestaltung als am wenigsten kindgerecht empfunden. Über 70 Prozent sehen diesen als eher nicht oder nicht kindgerecht an. Auch die Stimmung beim Empfang wird mehrheitlich als (eher) nicht kindgerecht eingeschätzt. Deutlich besser werden die Besuchsräumlichkeiten bewertet: 70 Prozent halten diese in Hinblick auf die Einrichtung und Gestaltung für eher bis sehr kindgerecht.<sup>104</sup>

98 Ergebnisse aus Frage 12.

99 Der Europarat spricht sich in seinen Empfehlungen aus 2018 nicht dazu aus. Er verweist er auf andere zu treffende Regelungen, sollte die erziehungsberechtigte Person nicht zur Verfügung stehen, beispielsweise auf die Begleitung durch das Jugendamt. Vgl. Council of Europe (2018), Ziff. 19.

100 Ergebnisse aus Frage 11.

101 Council of Europe (2018), Ziff. 20.

102 Ebd.

103 Siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2017), Kapitel 5, S. 87-88.

104 Ergebnisse aus Frage 27.4.

Zum vergleichsweise positiven Ergebnis hinsichtlich der Besuchsräumlichkeiten passen die in 70 Prozent bejahenden Antworten im Hinblick auf die Möglichkeiten zur Versorgung von Kleinstkindern. Noch deutlicher wird mit 96 Prozent die Frage nach der Möglichkeit zu Körperkontakt zwischen inhaftierten Eltern und besuchenden Kindern affirmiert.

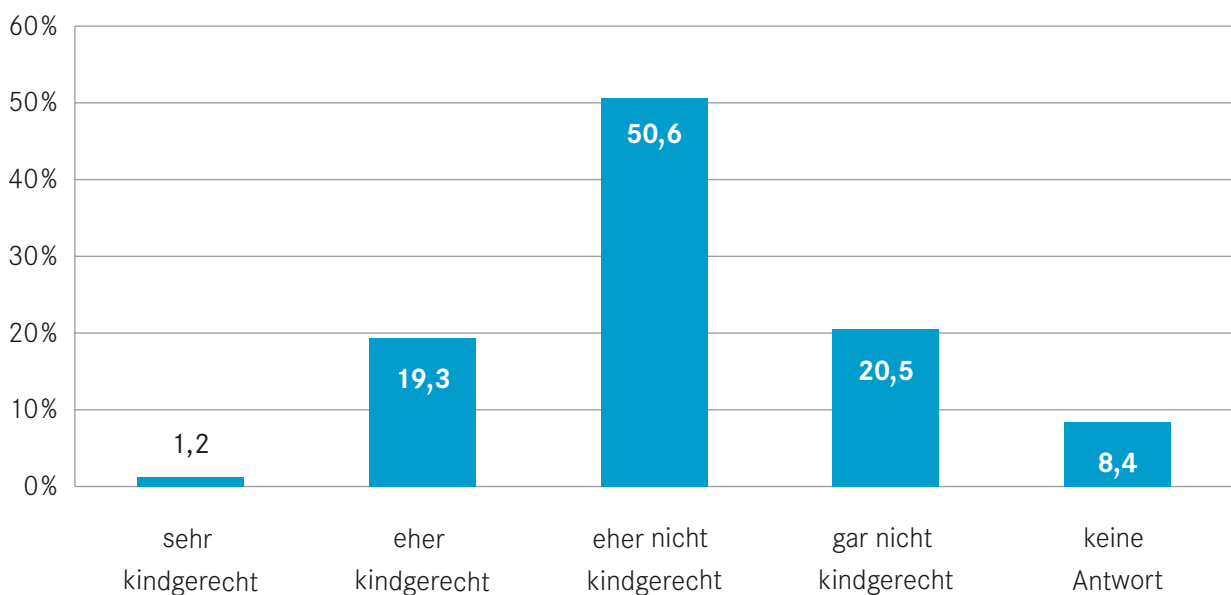
Verbesserungen der Besuchs-Settings sind festzustellen. In Sachsen wurden „Mindeststandards für familienfreundliche Besuchsbereiche in den sächsischen Justizvollzugsanstalten“<sup>105</sup> entwickelt, die als verbindliche Standards für den Justizvollzug aufgenommen wurden und die Aspekte Räumlichkeiten / Ausstattung, Personal und Besuchszeiten umfassen. Auch Schleswig-Holstein hat im Jahr 2016 das Gesetz über den Vollzug der

Freiheitsstrafe novelliert und Regelungen zum sogenannten familiensensiblen Justiz- und Strafvollzug eingeführt.<sup>106</sup> In § 24 Absatz 3 LstVollzG SH ist geregelt, dass im Rahmen der familienunterstützenden Angebote „geeignete Räumlichkeiten vorzuhalten sind“.

#### 4.3.7 Informationen über Besuchszeiten

Kinder haben das Recht, Informationen rund um die Inhaftierung ihrer Eltern zu bekommen, und zwar in einer ihrem Alter und ihrer Reife entsprechenden Weise. Dies ergibt sich aus Artikel 9 Absatz 4 UN-KRK (Recht auf Kontakt zu beiden Elternteilen) in Verbindung mit Artikel 13 und Artikel 17 UN-KRK (Recht auf Zugang zu Informationen).<sup>107</sup> Auch der Europarat empfiehlt Informationen in kindgerechten Formaten und gegebenenfalls in verschiedenen Sprachen.

### Wie beurteilen Sie den Empfangsbereich in der Justizvollzugsanstalt hinsichtlich einer kindgerechten Einrichtung/Gestaltung?



<sup>105</sup> Zu den Mindeststandards: Staatsministerium der Justiz (2016). Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Meier, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs.-Nr.: 6 / 5 140, Thema: Mindeststandards für familienfreundliche Besuchsbereiche in den sächsischen Justizvollzugsanstalten (Nachfrage zur Drs.6t48 231).

<sup>106</sup> Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe in Schleswig-Holstein (Landesstrafvollzugsgesetz Schleswig-Holstein – LStVollzG SH) vom 21.06.2016.

<sup>107</sup> UN, General Assembly (2007), Art. 18, Abs. 1d (ICPPEDA/RES/61/177).

Keine der befragten JVs gab an, speziell für Kinder konzipierte Informationen rund um die Inhaftierung des Elternteils vorzuhalten.<sup>108</sup> Nur 25 Prozent der befragten JVs konnten positiv beantworten, Angehörige schriftlich über Besuchszeiten zu informieren, 36 Prozent informieren laut Rückmeldung mündlich.<sup>109</sup> Fremdsprachige Informationen gibt es den Angaben zufolge nur selten. Bei 81 Prozent der JVs sind die Besuchsregelungen online einsehbar. Dies wurde unter anderem mit der Informationspflicht durch die Erziehungsberechtigten begründet, mit dem jungen Alter der Kinder von meist unter vier Jahren und damit, dass diese Informationen für Kinder im Vorschulalter nicht sinnvoll seien.

Obwohl die JVs angeben, Kinder nicht direkt zu informieren, halten einige von ihnen Informationsmaterialien zum Thema Inhaftierung in ihren Räumlichkeiten oder im Internet bereit: Ein Informationsblatt zum Thema „Papa im Gefängnis“, einen Videofilm, der Kindern den Besuch in der JVA erklärt oder einen Verweis auf ein bekanntes Kooperationsprojekt mit Informationen in Leichter Sprache für Angehörige und Kinder mit

Behinderungen, bei dem (freie) Träger / Organisationen / Vereine kindgerechte Informationsmaterialien anbieten, so beispielsweise das Projekt „Besuch bei Papa“.<sup>110</sup>

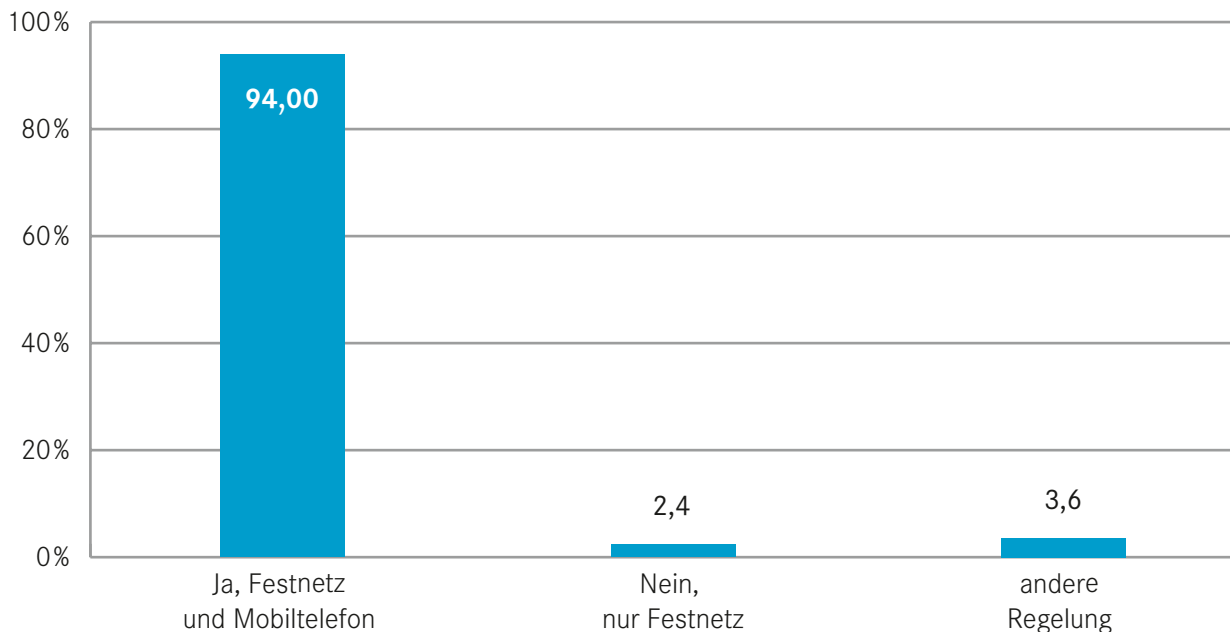
## 4.4 Telefon, Schriftverkehr und Internet

Neben Besuchen bieten Telefon, Schriftverkehr und das Internet Kindern die Möglichkeit, mit ihren inhaftierten Eltern in Kontakt zu bleiben. Auch hierfür gibt es Regelungen in den Straf- und Justizvollzugsgesetzen der Länder und unterschiedliche Praktiken in den einzelnen JVs.<sup>111</sup>

### 4.4.1 Telefonkontakt

Telefongespräche können einen spontanen Kontakt und ein Gefühl von Präsenz ermöglichen. Ein abendliches „Gute Nacht“ oder ein Bericht über einen Vorfall in der Schule kann die Eltern-Kind-Beziehung und das Verantwortungsgefühl des inhaftierten Elternteils stärken. Die Empfehlung des Europarates beschreibt Telefonkontakte sogar als genauso wichtig wie den persönlichen

### Telefonische Kontakte: Dürfen Kinder sowohl auf dem Festnetz als auch auf dem Mobiltelefon angerufen werden?



108 Ergebnis aus Frage 18: Wo sind die entsprechenden Besuchszeitenregeln für inhaftierte Mütter und Väter festgehalten? Bitte geben Sie Ihre Antwort hier ein.

109 Ergebnis aus Frage 19.

110 Rückenwind e. V. in Zusammenarbeit mit einer der JVs. <http://www.rueckenwind-wittlich.de> (abgerufen am 08.01.2019). Ergebnisse aus Frage 50.

111 Siehe zu den Rechtsgrundlagen Laubenthal (2015), Rn. 483.

Besuchskontakt, auch wenn sie den persönlichen Besuch nicht ersetzen können und sollen.<sup>112</sup>

Es besteht kein Rechtsanspruch darauf, dass Telefongespräche unüberwacht bleiben.<sup>113</sup> Andererseits ist auch keine permanente Überwachung vorgesehen. Alle am Telefongespräch Beteiligten müssen informiert werden, ob das Gespräch überwacht wird oder nicht. Da es sich um eine Kann-Vorschrift handelt, gibt es bei der Überwachung einen Ermessensspielraum.<sup>114</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass vor allem junge Kinder noch nicht schreiben können und bei ihnen ein Kontakt über Briefe oder E-Mails nicht in Frage kommt. Zusätzlich gilt zu beachten, dass auch Kinder ein besonderes Recht auf Privatsphäre haben.

Für öffentliche Telefone in den JVA's werden inhaftierten Personen Guthabekarten überlassen, für die sie in der Regel selbst aufkommen müssen. Möglich sind dabei lediglich ausgehende Telefonanrufe, wobei die angewählte Telefonnummer registriert und genehmigt sein muss. Die Inhaftierten selbst können nicht angerufen werden. Handys sind in JVA's nicht erlaubt, da ihre Nutzung nur schwer überwacht werden kann.<sup>115</sup>

Die Frage, ob Kinder ihre inhaftierten Eltern direkt über Festnetz oder Mobiltelefon erreichen können, wurde in der Online-Befragung verneint. 94 Prozent der JVA's gaben an, dass inhaftierte Eltern ihre Kinder anrufen können.<sup>116</sup> Wie ein Anruf aus der JVA praktisch funktionieren kann, hängt den Umfrageergebnissen zufolge von unterschiedlichen Faktoren ab. Ein Großteil der befragten JVA's gaben an, dass Telefonnummern für Anrufe vorab freigeschaltet beziehungsweise registriert werden müssen, wie es der gesetzlichen Norm entspricht. Hierfür müssen die Einverständniserklärungen der Telefonnummerninhaber\_innen und gegebenenfalls auch vom Jugendamt oder Familiengericht vorliegen. Außerdem benötigt die inhaftierte Person

ausreichend finanzielle Mittel, um Guthaben selbst aufzuladen. Gegebenenfalls sind Opferschutzaspekte oder sonstige Kontaktregelungen zu berücksichtigen. Viele JVA's unterscheiden zwischen Regelungen für Strafgefangene und Regelungen für Untersuchungshaftgefangene. Bei Untersuchungshaft wird laut Aussage zusätzlich die Genehmigung durch das Gericht oder die Staatsanwaltschaft benötigt.<sup>117</sup>

Wenn Kinder ihre inhaftierten Eltern in Eigeninitiative anrufen möchten, ist das den Ergebnissen der Umfrage zufolge – obwohl gesetzlich nicht vorgesehen – von der jeweiligen JVA abhängig und nicht gänzlich unmöglich. Die Angaben variieren zwischen „Telefonate von außen werden grundsätzlich nicht weitergeleitet“ über „[Es] wird versucht[, dies] über einen Rückruf zu ermöglichen“ bis hin zu der Aussage, dass „der Bedarf nicht besteht“. In einigen Antworten wird auf den Sozialdienst verwiesen, der als Zwischeninstanz fungiert, die Telefonate stellvertretend entgegennimmt und den inhaftierten Elternteil darüber informiert: „Wenn sich Kinder eines inhaftierten Elternteils (...) mit dem Anliegen, ihren Vater sprechen zu wollen, melden, wird dies schnellstmöglich an den Inhaftierten weitergegeben. Der Inhaftierte hat dann die Möglichkeit sein Kind zurückzurufen.“ Dafür muss in der Regel die Nummer des Anschlusses, unter dem das Kind zu erreichen ist, genehmigt sein. Eine JVA gibt sogar an, dass in Ausnahmefällen die Vermittlung eines solchen Telefonates direkt möglich ist.

#### 4.4.2 Schriftwechsel und Internet

Der Schriftverkehr wird ebenfalls in den Straf- und Justizgesetzen der Länder geregelt. Briefe können grundsätzlich uneingeschränkt empfangen und abgeschickt werden. Das Schreibmaterial wird durch die JVA zur Verfügung gestellt, die Portokosten trägt die inhaftierte Person. In Ausnahmefällen (Kann-Vorschrift) werden die Kosten in

112 Council of Europe (2018a), Ziff. 25-26.

113 Vgl. Laubenthal (2015), Rn. 504.

114 Vgl. Thiele (2016), S. 176.

115 Ebd., S. 178-179 sowie Laubenthal (2015), Rn. 506 der auf sogenannte Handyblocker verweist, um eine unerlaubte Nutzung von Mobiltelefonen zu unterbinden.

116 Ergebnis aus Frage 36.

117 Ergebnisse aus Frage 36.

angemessenem Umfang durch die JVA getragen.<sup>118</sup> Sonstiger Postverkehr – wie die Zustellung von Paketen – wird restriktiver gehandhabt und ist von der Anzahl her begrenzt.

Wenn Kinder noch klein sind oder inhaftierte Eltern nicht schreiben oder lesen können, ist schriftliche Kommunikation schwierig. Moderne Kommunikationsformen über Internet – wie beispielsweise Chats – verfügen über Sprachfunktionen, ermöglichen die Kommunikation über Bilder und lösen im Alltag außerhalb der JVAs den „klassischen“ Briefkontakt ab. Manche Landesgesetze lassen die Nutzung von E-Mail und Internet zu, sofern die damit verbundenen abstrakten Gefahren beherrschbar sind.<sup>119</sup> Das Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe in Schleswig-Holstein und zur Schaffung eines Strafvollzugsdatenschutzgesetzes: § 52 Abs. 1 LStVollzG SH verpflichtet die JVAs, andere Formen der Telekommunikation einzurichten. Die Nutzung dieser anderen Formen der Telekommunikation ist jedoch ermessensabhängig (Kann-Bestimmung) und richtet sich nach den Bestimmungen über den Besuch (§ 52 Abs. 2 LStVollzG SH).

Bei der Ausübung des Ermessens über die Nutzung „anderer Formen der Telekommunikation“ sollte die genaue Art der Telekommunikation Berücksichtigung finden: E-Mails, die als „andere Formen der Telekommunikation“ gelten<sup>120</sup>, entsprechen ihrem Wesen nach nicht einem Besuch, sondern einem Schriftwechsel. Entspricht die Kommunikation eher einem Briefwechsel (und damit nicht einer Form von Direktkommunikation), muss die Ermessensausübung im Lichte des § 47 LStVollzG SH erfolgen. Denn der Schriftwechsel ist ein ermessensabhängiges Recht der inhaftierten Person, das nur nach gesetzlich definierten Kriterien beschränkt werden kann (§ 48 LStVollzG SH). Beim Videochat ist das anders.

Das Internet und die damit verbundenen Möglichkeiten (zum Beispiel Chats und Video-Gespräche) gewinnen auch im Justizvollzug zunehmend an Bedeutung. Hier sollte der Angleichungsgrundsatz Anwendung finden, der besagt, dass das Leben im Vollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen angeglichen werden soll. Die Internet-Kommunikation sollte dringend Einzug in den Justizvollzug halten, um zu verhindern, dass sich dieser von der gesellschaftlichen Wirklichkeit entfremdet.<sup>121</sup>

#### 4.4.3 Briefwechsel

Laut Angaben ermöglichen 98 Prozent der befragten JVAs einen uneingeschränkten Briefwechsel. Die Regelungen variieren im Hinblick auf die Überwachung und den Umgang mit der Post und deren Beilagen. Die Kosten tragen auch hier in der Regel die Gefangenen selbst. Ausnahmen, in denen der Briefkontakt untersagt werden kann, beziehen sich den Angaben zufolge auf minderjährige Opfer von Straftaten. Zum Wohl des Kindes kann der Schriftwechsel hier untersagt werden.<sup>122</sup>

#### 4.4.4 Internet

Laut Angaben verwehren 90 Prozent der befragten JVAs den inhaftierten Personen eine Internetnutzung.<sup>123</sup> Sieben JVAs (8,4 Prozent der eingegangenen Antworten) ermöglichen den Inhaftierten grundsätzlich den Zugang zum Internet. Doch in lediglich vier dieser sieben JVAs können Kinder und Eltern tatsächlich per Video-Gespräch oder E-Mail kommunizieren.<sup>124</sup>

Den Angaben zufolge wird der Internet-Zugang, soweit vorhanden, auf entlassungsvorbereitende Maßnahmen wie die Arbeitsplatz- oder Wohnungssuche begrenzt. Wenn sich Teile der Familie im Ausland befinden, kann das Internet in Ausnahmefällen zur Aufrechterhaltung des Kontakts genutzt werden. Eine JVA schreibt: „Seit diesem Jahr ist die Skype-Telefonie für bestimmte Gruppen möglich. Diese wird genehmigt, wenn Angehörige, darunter

118 Laubenthal (2015), Rn. 489.

119 Siehe zu den Rechtsgrundlagen Laubenthal (2015), Rn. 506 sowie das LStVollzG SH, Para. 52.

120 Schleswig-Holsteinischer Landtag (2016), Drs. 18 / 3153, S. 130.

121 Vgl. Thiele (2016), S. 196.

122 Ergebnisse aus Frage 45.

123 Ergebnisse aus Frage 41.

124 Ergebnisse aus Frage 42.

zählen auch Kinder, auf Grund der Entfernung oder wegen einer Erkrankung keinen Besuch wahrnehmen können. Diese Telefonie läuft aktuell im Testbetrieb“. Eine andere JVA ermöglicht auf Antrag „zweimal pro Monat à 20 Minuten“. Eine weitere JVA rechnet Videogespräche als Besuch an und zieht die Zeit von den anderen Besuchszeiten ab.<sup>125</sup>

## 4.5 Kinder im Fokus

Die Auswertung der Online-Umfrage hat ergeben, dass sich bereits einige Bundesländer und JVAs auf den Weg gemacht haben, kinderfreundliche Angebote zu schaffen und die Situation von inhaftierten Eltern und deren Kinder vermehrt in den Blick zu nehmen. Dies findet in den ausgewerteten Ergebnissen häufig mit Unterstützung von freien Trägern sowie der Seelsorge statt.

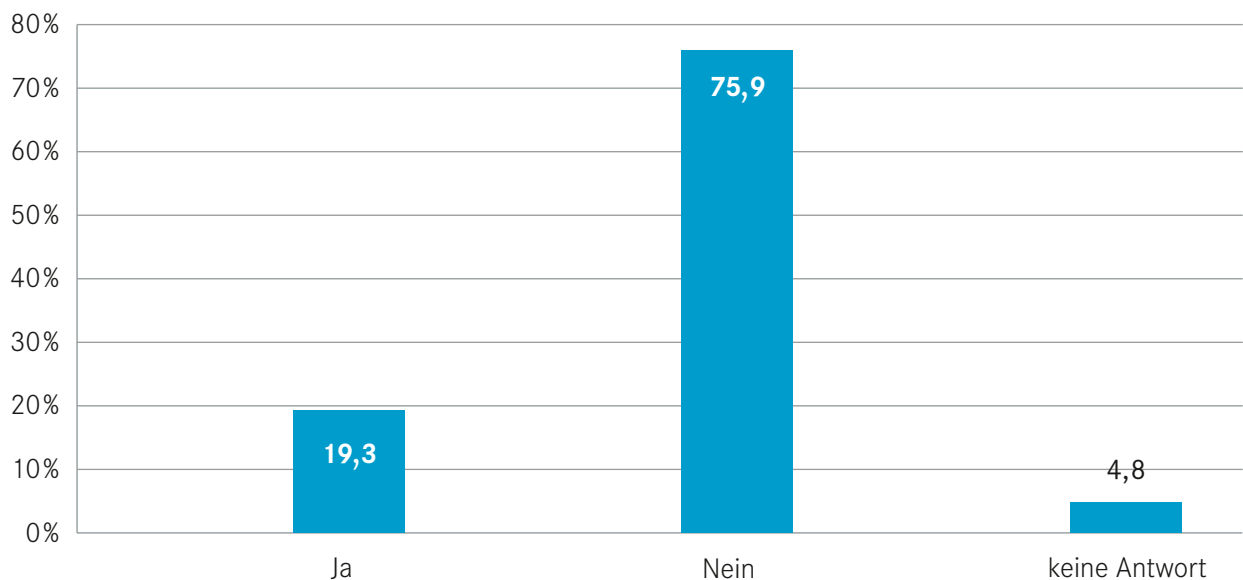
### 4.5.1 Kinderbeauftragte und Schulungsprogramme

Die Empfehlung des Europarats sieht vor, dass sich die JVAs sowie alle Mitarbeitenden an den

Maßstäben und Grundsätzen zur Einhaltung der Rechte von Kindern orientieren. Dazu sind sie angehalten, ethische und berufliche Grundsätze zu entwickeln, von denen sich insbesondere „(...) Richter, Staatsanwälte, Justizvollzugsverwaltungen, Bewährungshilfedienste, die Polizei sowie Kinderwohlfahrtseinrichtungen und sonstige Hilfseinrichtungen, im Hinblick auf die Wahrung der Rechte und Bedürfnisse von Kinder und inhaftierten Eltern leiten lassen.“<sup>126</sup> Auch der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes unterstützt dies, indem er fordert, dass Fachkräfte, die Kontakt zu Kindern haben, in Bezug auf die Rechte und Bedürfnisse von Kindern zu schulen sind.<sup>127</sup> JVAs sind außerdem mit entsprechenden Ressourcen auszustatten, um Kinder- und Familienzuständige zu etablieren, die Kinder und ihre inhaftierten Eltern angemessen unterstützen. Hierzu zählen Besuche in einem kindgerechten Umfeld, eine kindgerechte Beratung sowie kindgerechte Informationen.

Die Online-Umfrage lässt darauf schließen, dass Mitarbeiter\_innen der JVAs nur in geringem Maß

### Gibt es eine\_n Kinder- oder Familienbeauftragte\_n oder eine verantwortliche Person in der Justizvollzugsanstalt, die die Belange von Kindern im Blick hat?



<sup>125</sup> Ergebnisse aus Frage 43. Dies widerspricht den Empfehlungen des Council of Europe (2018), Ziff. 25: „Diese Kommunikationsmittel sollten niemals als Alternative betrachtet werden, die den persönlichen Kontakt zwischen Kindern und ihren inhaftierten Eltern ersetzt.“

<sup>126</sup> Council of Europe (2018), S. 4.

<sup>127</sup> Council of Europe (2018), Ziff. 7 sowie UN Committee on the Rights of the Child (2011), Ziff. 47.



zu den Inhalten der UN-KRK geschult werden oder für einen den Kinderrechten entsprechenden Umgang mit Kindern spezialisiert und sensibilisiert sind. 27 Prozent der befragten JVA's beschäftigen für Kinderbesuche sensibilisiertes Personal.<sup>128</sup> Ein Fünftel der an der Umfrage teilnehmenden JVA's spricht von Personal, das sich um die Belange der Kinder inhaftierter Eltern kümmert, wie beispielsweise Sozialdienst-Mitarbeitende oder Beauftragte für familiensensiblen Vollzug.<sup>129</sup> Einige JVA's schreiben, dass eine Vielzahl ihrer Angestellten selbst Eltern seien und eine spezielle Schulung daher nicht nötig sei. Andere JVA's verweisen auf bestehende Eltern-Kind-Gruppen, durch die auch ein Teil des Personals geschult werde. In anderen JVA's sind gezielte Schulungen für einen kindgerechten Besuch in der JVA in Planung oder finden bereits statt. Die Mehrheit der JVA's stellt solche Maßnahmen jedoch nicht bereit.

#### 4.5.2 Angebote für Kinder Inhaftierter

Die Umfrage-Ergebnisse lassen darauf schließen, dass die JVA's für Kinder inhaftierter Eltern sehr unterschiedliche Angebote vorhalten. 55 Prozent der antwortenden JVA's bieten neben den gesetzlich festgelegten Besuchs- und Kontaktmöglichkeiten zusätzliche Angebote zur Kontaktaufnahme zwischen Kindern und den inhaftierten Eltern an, und 23 Prozent halten Angebote speziell für Kinder vor.

Etwas weniger als die Hälfte der befragten JVA's (42 Prozent) verwenden bei der Vorbereitung eines Kinderbesuchs kindgerechte Materialien wie beispielsweise Spiele für unterschiedliche Altersgruppen oder Spiele für Kinder mit Behinderungen (Fühlmemory). Einige verwenden dabei kindgerechte Informationsblätter und Bücher, die sich speziell mit dem Thema Inhaftierung beschäftigen.

Im Folgenden werden – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einige vielversprechende Praktiken vorgestellt, die im Rahmen der Online-Befragung immer wieder als gelingende Beispiele genannt wurden: Eltern(-Projektgruppen)-Angebote, Familienangebote, Zusatzbesuchszeiten, Angebote

für Kinder von inhaftierten Eltern und weitere Angebote.

#### 4.5.3 Elternangebote

Vätergruppen und -projekte veranstalten teilweise Vater-Kind-Tage, die in einer JVA sogar bis zu sechsmal jährlich für dreieinhalb Stunden stattfinden. Hier gibt es dann keine Höchstanzahl von besuchenden Kindern. Besuchenden Müttern wird zeitgleich eine gesonderte Betreuung angeboten, die den inhaftierten Vätern ermöglicht, bis zu zwei Stunden alleine mit ihren Kindern zu verbringen. In einem anderen Eltern-Kind-Projekt werden die Besuche nicht auf die Regelbesuchszeit angerechnet. Einige JVA's bieten Kurse für inhaftierte Väter an, wie beispielsweise „Fit für Familie“, in deren Rahmen begleitete Telefonate zwischen den Kindern und deren Vätern sowie Familientage ermöglicht werden. In einer anderen JVA werden in 14-tägigem Rhythmus im Rahmen der Vater-Kind-Gruppe Besuche von bis zu 90 Minuten ohne die Mutter angeboten, die im Rahmen dieser Zeit auf Wunsch eine gesonderte Betreuung oder Beratung erhält.

Die Projekte werden – soweit aus den Angaben erkennbar – oft in enger Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen, Trägern der Straffälligenhilfe oder der Seelsorge durchgeführt. Und mit engagiertem und fachlich geschultem Personal innerhalb des Vollzugsdienstes der JVA's.

#### 4.5.4 Familienangebote

Im Unterschied zu den Elternangeboten beziehen Familienangebote die ganze Familie ein. Hier gibt es Überschneidungen mit den Elternangeboten, bei denen besuchende Mütter oder Väter parallel zur inhaftierten Person betreut werden. Eine JVA bietet im offenen Vollzug eine fünftägige Familienfreizeit an, die als Haftunterbrechung gewertet werden kann. Besonders erwähnenswert sind räumliche Lösungen für den Familienbesuch, wie beispielsweise Einzelzimmer mit kindgerechter Ausstattung oder Ein-Raum-Appartements innerhalb der JVA. Andere JVA's berichten von Kinderspielzimmern für Kinderspielstunden und

<sup>128</sup> Ergebnisse aus Frage 52.

<sup>129</sup> Ergebnisse aus Frage 54.

besonders wohnlich gestalteten Räumen ohne optische und akustische Überwachung für eine familiäre Atmosphäre während der Besuche.

#### 4.5.5 Zusatzbesuchszeiten

Auch die Zusatzbesuchszeiten überschneiden sich mit den zuvor genannten Regelungen, da in all den genannten Projekten und Gruppen Zusatzzeiten mit Kindern vorgesehen sind. Hier werden reine Zusatzbesuchszeitenregelungen jenseits von Eltern-Kind-Projekten aufgelistet, wie beispielsweise Extrastunden für Kinder.

Besonders erwähnenswert aus kinderrechtlicher Perspektive sind Projekte, die den inhaftierten Personen – im Rahmen ihrer Eignung – Besuche außerhalb der JVA in Begleitung von Bediensteten, Seelsorger\_innen oder (freien) Trägern ermöglichen. In einem Beispiel finden Kontakte in den Räumlichkeiten des Trägers statt.

In anderen JVAs werden – je nach Bedarf – Sondersprechstunden für Kinder bis zwölf Jahren angeboten,<sup>130</sup> die wöchentlich für bis zu drei Stunden in Anspruch genommen werden können. Im beschriebenen Beispiel haben Kinder die Möglichkeit, für ihren Besuch einen ehrenamtlichen Begleitdienst in Anspruch zu nehmen. Alternativ werden nicht überwachte Kindersprechstunden sowie Kinderspielstunden (drei Stunden zusätzlich) angeboten. In einer JVA können die inhaftierten

Väter sogar wöchentlich ohne Höchstgrenze von ihren Kindern besucht werden.<sup>131</sup>

#### 4.5.6 Angebote für Kinder inhaftierter Eltern

Jenseits der JVAs gibt es nur wenige ausschließlich an Kinder Inhaftierter gerichtete Angebote. Einige Organisationen beziehungsweise (freie) Träger bieten Ferienfreizeiten oder Tagesausflüge für Kinder inhaftierter Eltern an, die in der Regel regional verortet sind. Sie bieten Kindern einen Austausch mit anderen von der Inhaftierung eines Elternteils betroffenen Kindern an.

### 4.6 Fazit

Die Situation von Kindern inhaftierter Eltern wird in den Unterstützungsangeboten von JVAs noch nicht flächendeckend in den Blick genommen. Trotz der positiven Beispiele wurde deutlich, dass Angebote und Sensibilität für die Rechte und Bedürfnisse von Kindern innerhalb der JVAs in vielfältiger Art und Weise existieren, aber keineswegs als verlässliche Struktur für alle Kinder in jeder JVA. Angefangen bei besonderen anderen Besuchsmöglichkeiten bis hin zu alternativen kindgerechten Kommunikationsmöglichkeiten beispielsweise mit Videotelefonie. Offen ist auch, ob und wie eine umfassende Vernetzung der beteiligten Akteur\_innen – zum Beispiel JVAs und Jugendämter – stattfindet.

130 Antwort einer JVA für Frauen.

131 Über die Finanzierung der Besuche kann keine Auskunft gegeben werden.

## 5 Fazit und Empfehlungen

Die nichtrepräsentative Online-Umfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte bei insgesamt 173 Justizvollzugsanstalten (JVAs) im Bundesgebiet zeigt, dass der Besuch von Kindern bei ihren inhaftierten Eltern in einigen JVAs bereits gängige Praxis ist. Dennoch sind die Maßnahmen, die sich an Kinder inhaftierter Eltern richten, bislang sehr heterogen. Vorhandene Angebote scheinen weniger Teil des Vollzugsplanes des einzelnen Inhaftierten zu sein, als vielmehr abhängig vom Engagement (ehrenamtlicher) Personen.

Schulungen der im Justizvollzug beschäftigten Fachkräfte hinsichtlich der Rechte und Bedürfnisse von Kindern sind – wie die Ergebnisse der Selbstauskünfte in der Online-Befragung zeigen – in Deutschland nicht Standard. Regelungen zu Telefonaten, Briefwechseln und Internet erscheinen angesichts der auch in den teils recht neuen Landesvollzugsgesetzen weiterhin festgeschriebenen Vollzugsgrundsätze<sup>132</sup> wenig zeitgemäß.

Die Analyse vorhandener Angebote an Kinder inhaftierter Eltern und deren Familien macht zudem deutlich, wie wichtig das Zusammenspiel des Justizvollzugs mit der Kinder- und Jugendhilfe sowie anderen zivilgesellschaftlichen Akteur\_innen ist. Der COPING-Studie von 2012 zufolge ist die vorhandene „strukturelle Trennung von Justiz und sozialem Hilfenetzwerk (...) laut Fachpersonal eines der größten Probleme.“ Dabei kann eine Verzahnung von Hilfssystemen entscheidend dazu beitragen, den Vollzug familienorientiert und kinderrechtkonform zu gestalten. Neben den Justizvollzugsanstalten arbeiten freie Träger, Vereine, Initiativen und zivilgesellschaftliche Organisationen daran, den Kontakt zwischen Inhaftierten und ihren Familien aufrechtzuerhalten.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V. (BAG-S) hat die Situation von Kindern und Angehörigen inhaftierter Eltern untersucht und Empfehlungen für eine Familienorientierung im Justizvollzug veröffentlicht. Mit dem Projekt „Ich besuche dich im Gefängnis!“ hat die Caritas ein bundesweites Sensibilisierungsangebot geschaffen. Im europäischen Raum ist das Netzwerk COPE (Children of Prisoners Europe – ehemals Eurochip) – mit jährlichen Kampagnen und Konferenzen aktiv. In Deutschland ist das Projekt „TAKTvoller Umgang mit Kindern von Inhaftierten“ des Vereins Treffpunkt e.V. dabei, ein bundesweites Netzwerk zu gründen. Expert\_innen aus der Praxis, Vertreter\_innen der Justizministerien, Kinderrechtsvertretungen und das Deutsche Institut für Menschenrechte wirken aktiv im Projekt mit. Zahlreiche Projekte und Initiativen setzen sich in Deutschland für die Belange von Kindern inhaftierter Eltern ein und leisten praktische Unterstützung wie beispielsweise eine Begleitung von Inhaftierten und ihren Familienangehörigen, Spielgruppen oder Feriencamps. Einen Überblick über die vielfältigen regionalen und lokalen Initiativen geben Sandmann / Knapp, die BAG-S und Treffpunkt e.V.

Die Forderung, Kinderrechte innerhalb des Justizvollzugs zu berücksichtigen, mag aus praktischer Sicht des Justizvollzugs nachrangig erscheinen. Aus der Verpflichtung des Staates zur Umsetzung der Kinderrechte folgt jedoch eine Verpflichtung, in dieser Hinsicht aktiv zu werden und eine Schlechterstellung von Kindern, deren Eltern inhaftiert sind, so weit wie möglich zu vermeiden. Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention und der in ihr enthaltenen Rechte – hier besonders das Recht auf regelmäßigen und persönlichen Umgang mit beiden Elternteilen – liegt in der Verantwortung von Bund und Ländern.

---

132 Vgl. Angleichungsgrundsatz, Gegensteuerungsgrundsatz, Wiedereingliederungsgrundsatz in Kapitel 3.

## Empfehlungen an Bund und Länder

- Die Anzahl und das Alter von Kindern inhaftierter Personen müssen statistisch erhoben werden. Denn nur so können Hilfen für Kinder und ihre Angehörigen passgenau entwickelt und Konzepte zur Verbreitung bewährter Praktiken erstellt werden. Für die Datenerhebung und für Forschungsarbeiten sind Finanzmittel in ausreichendem Maß zur Verfügung zu stellen. Hierzu zählt eine sensible und differenzierte Datenerhebungsmethodik.
- Die Inhalte der UN-KRK sind in die Curricula der Aus-, Fort- und Weiterbildung aufzunehmen. Alle Fachkräfte, die Kontakt zu Kindern inhaftierter Eltern haben – auch Erzieher\_innen, Lehrkräfte und die Soziale Arbeit sowie Justizvollzugsangestellte – sind angemessen zu schulen. Bund- und Länder sollten diesbezüglich gemeinsame Standards entwickeln. Des Weiteren gilt es, kindgerechte Materialien gemeinsam mit Kindern zu entwickeln.
- Die Entscheidungsbefugten der Gerichts- oder Verwaltungsverfahren sollen verpflichtend erläutern, inwiefern die Rechte der Kinder im Verfahren berücksichtigt wurden und welche Konsequenzen dies für die Urteilsfällung hatte. Dafür sollten – den Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes folgend – gesetzliche Regelungen geschaffen werden.
- Die Kinder- und Jugendhilfe sollte Kinder Inhaftierter als Zielgruppe identifizieren und ihre Unterstützungsangebote zielgerichtet anbieten.
- Bereits bestehende Maßnahmen rund um den Kontakt von Kindern zu ihren inhaftierten Eltern sollten evaluiert, weiterentwickelt und verstetigt werden. Dabei sollten Kinder, Familien sowie die inhaftierten Personen selbst einbezogen werden.

## Empfehlungen an den Bund

- Der Bund sollte zivilgesellschaftliche Akteur\_innen unterstützen, die den Kontakt von

Kindern zu ihren inhaftierten Eltern fördern. Das würde den Erfahrungsaustausch und die bundesweite Verbreitung von Unterstützungsangeboten und Materialien voranbringen. Das derzeit über die Stiftung Jugendmarke finanzierte Projekt „Netzwerk Kinder von Inhaftierten“ ist ein richtungsweisendes Beispiel, das finanziell abgesichert werden sollte.

## Empfehlungen an die Länder

Der Strafvollzugsausschuss der Länder prüft – auf Beschluss der JUMIKO 2018 – die Empfehlungen des Europarates zu Kindern von Inhaftierten und unterbreitet Vorschläge zu deren Umsetzung. Aus kinderrechtlicher Perspektive sollte der Fokus dabei auf folgenden Schwerpunkten liegen:

- Um JVs zu befähigen, eine an den Rechten von Kindern ausgestaltete Familienorientierung im Straf- und Justizvollzug zu gewährleisten, sollte in allen Bundesländern ein klarer und verbindlicher menschenrechtlicher Rahmen implementiert werden. Hierzu zählt die Verankerung eines familienorientierten Leitbilds, das sich explizit auf die Kinderrechte bezieht.
- Die Länder sollen ihre Regelungen für Mindest- sowie Langzeitbesuche an die Kinderrechte anpassen und individuelle Settings schaffen. Den gesetzlichen monatlichen Mindeststandard gilt es auf einen wöchentlichen auszuweiten, wobei kleineren Kindern gegebenenfalls häufigere und dafür kürzere Besuche ermöglicht werden sollten. Langzeitbesuche sollten in größerem Umfang angeboten werden, wobei Kinder an deren Ausgestaltung zu beteiligen und auf kindgerechte Weise zu informieren sind.
- Telefonkontakte sollten als Ergänzung zu Besuchsregelungen verstanden und die Angebote ausgeweitet und flexibilisiert werden. Um dem Wandel elektronischer Kommunikation gerecht zu werden, müssen auch anderer Formen der Telekommunikation wie beispielsweise Video-Gespräche, Telefonate und die Nutzung von Chats praktisch geregelt werden, und zwar ebenfalls ergänzend zu den Besuchsregelungen.

- 
- Innerhalb der JVAs sollte es eine Ansprechperson geben, die den Kontakt zwischen Kindern, den inhaftierten Eltern und gegebenenfalls weiteren Familienangehörigen gezielt fördert und unterstützt. Diese Person sollte auch als Ansprechperson für alle JVA-Mitarbeitenden fungieren und zusätzlich Kontakt zu sozialen Diensten und Organisationen außerhalb der JVA herstellen.

## 6 Literatur und Dokumente

**Agentur der Europäischen Union für Grundrechte** (2015): Handbuch zu den europarechtlichen Grundlagen im Bereich der Rechte des Kindes. <https://fra.europa.eu/de/publication/2016/handbuch-zu-den-europarechtlichen-grundlagen-im-bereich-der-rechte-des-kindes> (abgerufen 08.01.2019)

**Arloth, Frank / Krä, Horst** (2017): Strafvollzugsgesetze Bund und Länder. Kommentar, 4. Auflage. Nördlingen: C. H. Beck

**BAG-S** (2012): Informationsdienst Straffälligenhilfe 20 JG. Heft 1 (1), S. 12. [http://www.bag-s.de/fileadmin/user\\_upload/PDF/Infodienst/1\\_2012\\_BAG-S\\_Infodienst\\_Webseite\\_Archiv.pdf](http://www.bag-s.de/fileadmin/user_upload/PDF/Infodienst/1_2012_BAG-S_Infodienst_Webseite_Archiv.pdf) (abgerufen am 09.01.2019)

**Bieganski, Justyna / Starke, Sylvia / Urban, Mirjam** (2013): Kinder von Inhaftierten. Auswirkungen, Risiken, Perspektiven. Ergebnisse und Empfehlungen der COPING-Studie. [https://www.treffpunkt-nbg.de/tl\\_files/PDF/Projekte/Coping/Broschuere.pdf](https://www.treffpunkt-nbg.de/tl_files/PDF/Projekte/Coping/Broschuere.pdf) (abgerufen am 09.01.2019) [http://www.treffpunkt-nbg.de/tl\\_files\(PDF/Projekte/Coping/Broschuere.pdf](http://www.treffpunkt-nbg.de/tl_files(PDF/Projekte/Coping/Broschuere.pdf) (abgerufen am 09.01.2019)

**Bryman, Alan** (2012): social research methods, 4th edition. Oxford University Press INC., New York

**Bundesverband Trans\* e. V. i. Gr. (Hg.)** (2016): Paradigmen-Wechsel zum Reformbedarf des Rechts in Bezug auf Trans\*. <https://www.bmfsfj.de/blob/120622/38a582dc96ce82d-9508dc0929fd9f2b7/paradigmenwechsel-bv-trans-data.pdf> (abgerufen am 09.01.2019)

**Children of Prisoners Europe (COPE)** (2018): Campaign: Not my crime, still my sentence. <https://childrenofprisoners.eu/campaign-2018/> (abgerufen am 08.01.2019)

**Council of Europe** (2003): Übereinkommen über den Umgang von und mit Kindern. SEV 192, 15.V.2003. <https://rm.coe.int/CoERMPublic-CommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680083736> (abgerufen am 08.01.2019)

**Council of Europe** (2016): Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021). <https://rm.coe.int/168066cff8> (abgerufen am 08.01.2019)

**Council of Europe** (2018): Recommendation CM / Rec(2018)5 of the Committee of Ministers to member States concerning children with imprisoned parents. <https://rm.coe.int/cm-recommendation-2018-5-concerning-children-with-imprisoned-parents-e/16807b3438> (abgerufen am 08.01.2019)

**Council of Europe** (2018a): 10.1 European Committee on Crime Problems (CDPC). Explanatory Memorandum to Recommendation CM / Rec(2018)5 concerning children with imprisoned parents. <https://rm.coe.int/explanatory-memorandum-to-cm-recommendation-2018-5-eng/16807b3439> (abgerufen am 08.01.2019)

**Cremer, Hendrik** (2012): Die UN-Kinderrechtskonvention. Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, 2. überarbeitete Auflage. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/die\\_un\\_kinderrechtskonvention.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/die_un_kinderrechtskonvention.pdf) (abgerufen am 08.01.2019)

**Deutscher Bundestag** (20. 11. 2012): Antrag der Abgeordneten Katja Dörner, Jerzy Montag, Ekin Deligöz, Kai Gehring, Agnes Krumwiede, Monika Lazar, Tabea Rößner, Krista Sager, Ulrich Schneider, Arfst Wagner (Schleswig) und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN. Rechte der Kinder von Strafgefangenen und Inhaftierten wahren. Drucksache 17 / 11 578

**Deutscher Bundestag** (29. 08. 1975): Bericht und Antrag des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung. Strafvollzugsgesetz (StVollzG) - Drucksache 7 / 918. Drucksache 7 / 3998

**Deutscher Bundestag** (29. 11. 2011 ): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Dörner, Ekin Deligöz, Kai Gehring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN - Drucksache 17 / 6984 - Situation von Kindern, deren Eltern in Haft sind. Drucksache 17 / 7231

#### **Deutsches Institut für Menschenrechte**

(2017): Das Recht von Kindern auf Kontakt zu ihrem inhaftierten Elternteil. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Juli 2016 - Juni 2017. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß §2 Absatz 5 DIMRG. Kapitel 5, S. 79-91

**Grabenwarter, Christoph / Pabel, Katharina** (2012): Europäische Menschenrechtskonvention. Ein Studienbuch, 5. Auflage, München: C. H. Beck.

**Jarass, Hans / Pieroth, Bodo** (2018): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 15. Auflage. Nördlingen: C. H. Beck

**Krajewski, Markus** (2017): Schmückendes Beiwerk oder echte Ergänzung? Zur Wirkung der Menschenrechte im innerstaatlichen Recht. In: Zeitschrift für Menschenrechte 11 (1), S. 8-23

**Landtag Schleswig-Holstein** (2016): Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe in Schleswig-Holstein (Landesstrafvollzugsgesetz Schleswig-Holstein - LStVollzG SH) vom 21. Juli 2016 [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/J/justizvollzug/Downloads/landesstrafvollzugsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/J/justizvollzug/Downloads/landesstrafvollzugsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (abgerufen am 08.01.2019)

**Lanskey, Caroline / Lösel, Friedrich / Markson, Lucy / Souza, Karen A.** (2015): Re-framing the analysis: A 3-dimensional perspective of prisoners' children's wellbeing. In: Children & Society 29 (5), S. 484-494

**Laubenthal, Klaus** (2015): Strafvollzug, 7. Auflage. Heidelberg: Springer

**Münder, Johannes / Meysen, Thomas / Trenzczek, Thomas (Hg.)** (2019): Frankfurter Kommentar zum SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe, 8. Auflage. Baden-Baden: Nomos

**Palandt, Otto** (2018): Bürgerliches Gesetzbuch mit Nebengesetzen, 77. Auflage. Nördlingen: C. H. Beck

**Sachs, Michael (Hg.)** (2014): Grundgesetz. Kommentar, 7. Auflage. München: C. H. Beck

**Sandmann, Johannes / Knapp, Nicole.** (2018): Mehr Familie wagen - die längst überfällige Familienorientierung im Strafvollzug. In: Maelicke, Bernd / Suhling, Stefan (Hg.): Das Gefängnis auf dem Prüfstand. Zustand und Zukunft des Strafvollzugs. Wiesbaden: Springer, S. 175-195

**Schleswig-Holsteinischer Landtag** (2016): Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe in Schleswig-Holstein und zur Schaffung eines Justizvollzugsdatenschutzgesetzes, Drucksache 18 / 3153

**Schmahl, Stefanie** (2017): Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen. Handkommentar, 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos

**Staatsministerium der Justiz** (2016): Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Meier, Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN. (Drucksache 6 / 5 140) Thema: Mindeststandards für familienfreundliche Besuchsbereiche in den sächsischen Justizvollzugsanstalten (Nachfrage zur Drucksache 6t48 231)

**Thiele, Christoph Wilhelm** (2016): Ehe- und Familienschutz im Strafvollzug: Strafvollzugsrechtliche und -praktische Maßnahmen und Rahmenbedingungen zur Aufrechterhaltung familiärer Beziehungen von Strafgefangenen. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg

**trans\* Ratgeber-Gruppe bei Kiralina (Hg.)** (2018): Broschüre für trans\* Menschen in Haft. [https://bag-s.de/fileadmin/user\\_upload/Transmenschen\\_in\\_Haft2.pdf](https://bag-s.de/fileadmin/user_upload/Transmenschen_in_Haft2.pdf) (abgerufen am 09. 01. 2019)

**Treffpunkt e. V.** (2016): Wir sind nicht schuld! Ein Leitfaden zum Umgang mit Kindern von Inhaftierten. Nürnberg

**UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights** (2017): General Comment No. 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities. 23 June 2017, UN Doc. E / C. 12 / GC / 24

**UN, Committee on the Rights of the Child** (2003): General Comment No 5. General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6). 27 November 2003, UN Doc. CRC / GC / 2003 / 5

**UN, Committee on the Rights of the Child** (2009): General Comment No 12. The right of the child to be heard. 20. July 2009, UN Doc. CRC / C / GC / 12

**UN, Committee on the Rights of the Child** (2011): Report and recommendations of the Day of General Discussion on „children of incarcerated parents“. <https://www.ohchr.org/documents/hrbodies/crc/discussions/2011/dgd2011reportandrecommendations.pdf> (abgerufen am 08. 01. 2019)

**UN, Committee on the Rights of the Child** (2013): General Comment No 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1). 29 May 2013, UN Doc. CRC / C / GC / 14



**UN, General Assembly** (1989): Convention of the Rights of the Child. 20 November 1989, UN Doc. A/RES/44/25. Deutsche Übersetzung unter: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/PDF-Dateien/Pakte\\_Konventionen/CRC/crc\\_de.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRC/crc_de.pdf) (abgerufen am 09. 01. 2019)

**Vollhase, Silke / Wichmann, Cornelius** (2013): Kinder von Inhaftierten – Rechte, Lebenslagen, Hilfeangebote. In: Forum Jugendhilfe 2013 (3), S. 12-29



## 7 Anhang

**Tabelle 7: Besuchszeitenregelungen gemäß den Justizvollzugs- und Strafvollzugsgesetzen der Länder**

Mindestbesuchszeit im Monat	Bundesland	Regelungen in den Justiz-/Strafvollzugsgesetzen der Länder zu Besuchsrechten über die Mindestbesuchszeit hinaus
 1 Stunde	Baden-Württemberg	Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 19 Abs. 3 JVollzGB III BW)
	Bayern	Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (Art. 27 Abs. 2 BayStVollzG)
	Hamburg	Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 26 Abs. 2 HmbStVollzG)  Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der partnerschaftlichen oder ihnen gleichzusetzender Kontakte möglich (§ 26 Abs. 4 HmbStVollzG)
	Hessen	Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche/familiäre Angelegenheiten (§ 34 Abs. 2 HStVollzG)
	Saarland	Besondere Förderung der Kontakte zu Kindern; zusätzliche Besuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 26 Abs. 2 SLStVollzG)  Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 26 Abs. 4 SLStVollzG)
 2 Stunden	Berlin	1 weitere Stunde bei Besuchen von minderjährigen Kindern der Gefangenen (§ 29 Abs. 1 S. 2 StVollzG Bln)  Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 29 Abs. 3 StVollzG Bln)  Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 29 Abs. 4 StVollzG Bln)
	Bremen	1 weitere Stunde bei Besuchen von Kindern unter 14 Jahren (§ 26 Abs. 1 S. 2 StVollzG Brem)  Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 26 Abs. 3 StVollzG Brem)  Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich; beaufsichtigte Langzeitbesuche von Kindern unter 18 Jahren (§ 26 Abs. 4 StVollzG Brem)
	Mecklenburg-Vorpommern	2 weitere Stunden bei Besuchen von Kindern unter 14 Jahren (§ 26 Abs. 1 S. 2 StVollzG M-V)  Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 26 Abs. 3 StVollzG M-V)  Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 26 Abs. 4 StVollzG M-V)

Mindestbesuchszeit im Monat	Bundesland	Regelungen in den Justiz-/Strafvollzugsgesetzen der Länder zu Besuchsrechten über die Mindestbesuchszeit hinaus
	Nordrhein-Westfalen	<p>2 weitere Stunden bei Besuchen von minderjährigen Kindern der Gefangenen; familiengerechter Umgang zum Wohl von minderjährigen Kindern; Berücksichtigung der Bedürfnisse minderjähriger Kinder bei der Ausgestaltung der Besuchsmöglichkeiten (§ 19 Abs. 2 StVollzG NRW)</p> <p>Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 19 Abs. 3 StVollzG NRW)</p> <p>Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 19 Abs. 4 StVollzG NRW)</p>
	Rheinland-Pfalz	<p>2 weitere Stunden bei Kindern der Gefangenen unter 18 Jahren, diese Kontakte werden besonders gefördert (§ 33 Abs. 2 JVollzG RP)</p> <p>Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 33 Abs. 4 JVollzG RP)</p> <p>Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Eingliederung der Gefangenen möglich (§ 33 Abs. 5 JVollzG RP)</p>
	Sachsen-Anhalt	<p>2 weitere Stunden bei Besuchen von Kindern unter 14 Jahren, diese Besuche werden besonders gefördert (§ 33 Abs. 2 JVollzGB LSA)</p> <p>Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 33 Abs. 4 JVollzGB LSA)</p> <p>Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Eingliederung der Gefangenen möglich (§ 33 Abs. 5 JVollzGB LSA )</p>
	Schleswig-Holstein	<p>2 weitere Stunden für Besuche von Angehörigen, 2 weitere Stunden für Besuche von minderjährigen Kindern der Gefangenen; (§ 42 Abs. 2 LStVollzG SH)</p> <p>Unüberwachte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 42 Abs. 4 LStVollzG SH)</p>
	Thüringen	<p>2 weitere Stunden für Kontakte zu leiblichen und Adoptivkindern unter 14 Jahren, besondere Förderung dieser Kontakte (§ 34 Abs. 2 ThürJVollzGB)</p> <p>Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 34 Abs. 4 ThürJVollzGB)</p> <p>Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Eingliederung der Gefangenen möglich (§ 34 Abs. 5 ThürJVollzGB )</p>
 4 Stunden	Brandenburg	<p>Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 34 Abs. 3 BbgJVollzG)</p> <p>Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Beziehungen (bei Geeignetheit der Gefangenen) sind zuzulassen (§ 34 Abs. 4 BbgJVollzG)</p>
	Niedersachsen	<p>Zusätzliche Besuche zur Erreichung des Vollzugszieles oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten; unbeaufsichtigte Langzeitbesuche von Angehörigen (§ 25 Abs. 2 NJVollzG)</p> <p>Bei der Festlegung von Dauer und Häufigkeit der Besuche und der Besuchszeiten sind auch die allgemeinen Lebensverhältnisse der Besucherinnen und Besucher, insbesondere diejenigen von Familien mit minderjährigen Kindern, zu berücksichtigen (§ 25 Abs. 3 NJVollzG)</p>
	Sachsen	<p>Ausführungen oder Ausgänge, die der Pflege von Kontakten mit Angehörigen und Bezugspersonen dienen, können auf die Besuchszeit angerechnet werden (§ 26 Abs. 1 S. 3 SächsStVollzG)</p> <p>Zusätzliche Besuche zur Eingliederung der Gefangenen oder für bestimmte persönliche Angelegenheiten (§ 26 Abs. 3 SächsStVollzG)</p> <p>Unbeaufsichtigte Langzeitbesuche zur Pflege der familiären Kontakte möglich (§ 26 Abs. 4 SächsStVollzG)</p>

## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Analyse | Juni 2019

ISBN 978-3-946499-48-0 (Print)

ISBN 978-3-946499-49-7 (PDF)

### SATZ

Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2019  
Alle Rechte vorbehalten

### GRAFIK S.24

WEBERSUPIRAN.berlin

### TABELLE S. 41/42

FGS Kommunikation, Berlin

### TITELFOTO

Diakonie für Bielefeld gGmbH

### DRUCK

bud Potsdam



Gedruckt auf 100 % Altpapier

**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)