

An
das Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Per Email: poststelle@jm.mv-regierung.de

Ihr Zeichen III 240/1552-102SH **Ihr Schreiben vom** 19. November 2019 **Unser Zeichen** 424-MV/1/20 **Bearbeitet von, Durchwahl**

8. Januar 2020

**Nationale Stelle
zur Verhütung
von Folter**

**Adolfsallee 59
65185 Wiesbaden**

**T 0611 160 222 8-18
F 0611 160 222 8-29**

**info@nationale-stelle.de
www.nationale-stelle.de**

Stellungnahme zum Ressortentwurf eines Justizvollzugsdatenschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Änderung weiterer Gesetze des Justizvollzuges

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter dankt für die Möglichkeit eine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf abzugeben.

Die Einrichtung der Nationalen Stelle geht auf das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18. Dezember 2002 zurück (OP-CAT). Aufgabe der Nationalen Stelle ist es, Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhüten. Hierzu führt sie in erster Linie Besuche an Orten der Freiheitsentziehung durch. Sie hat zudem die Befugnis, Vorschläge und Empfehlungen zu bestehenden oder im Entwurf befindlichen Gesetzen zu unterbreiten.

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

Auf Grundlage der Erkenntnisse bei ihren Besuchen und unter Berücksichtigung der oben genannten nationalen und internationalen

Rechtsgrundlagen und sonstigen Dokumenten, entwickelt die Nationale Stelle Empfehlungen, die zur Verhütung von Misshandlungen und menschenunwürdiger Behandlung im Rahmen des Justizvollzuges auch gesetzlich geregelt werden sollten.

Unter diesen Gesichtspunkten möchte die Nationale Stelle insbesondere die folgenden Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf machen:

Artikel 1 Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten im Justizvollzug des Landes Mecklenburg-Vorpommern

§ 18 Einsichtnahme in Gefangenenpersonalakten, Gesundheitsakten und Krankenblätter

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass

„die Mitglieder einer durch das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe legitimierten Stelle (...) während des Besuchs in der Anstalt auf Verlangen Einsicht in die Gefangenenpersonalakten, Gesundheitsakten und Krankenblätter [erhalten], soweit dies zur Wahrnehmung der Aufgaben (...) unbedingt erforderlich ist.“

Sowohl der UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT), als auch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter verfügen bereits über eine solche Befugnis.

Den Mitgliedern der Nationalen Stelle muss zur Ausübung ihrer gesetzlichen Aufgaben nach Art. 20 OP-CAT Zugang zu allen Informationen, die Personen betreffen, denen die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann, gewährt werden. Das Recht der Nationalen Stelle auf Zugang zu allen Informationen, damit auch zu medizinischen und pflegerischen Unterlagen, ist in Art. 20 lit. b OP-CAT umfassend ausgestaltet.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist die Entscheidungsfreiheit der Nationalen Stelle, in welche Akten und Dokumente Einsicht genommen wird, unbedingt erforderlich. Damit sie ihre Aufgaben wirksam erfüllen kann, darf nicht der Eindruck entstehen, dass Einrichtungen die Einsichtnahme durch die Nationale Stelle einschränken dürfen.

Aus diesem Grund ist der Halbsatz „soweit dies zur Wahrnehmung der Aufgaben (...) unbedingt erforderlich ist“ aus dem Gesetzestext zu streichen.

§ 25 Einsatz optisch- und akustisch- elektronischer Einrichtungen, Löschung

Gemäß den Empfehlungen der Nationalen Stelle sieht der Gesetzentwurf in diesem Rahmen Maßnahmen zum Schutz der Privat- und Intimsphäre der Personen im Freiheitsentzug vor. Dies wird begrüßt.

Allerdings ist die Nationale Stelle der Auffassung, dass die folgenden Ergänzungen notwendig sind, um die menschenwürdige Unterbringung der betroffenen Personen auch im Fall einer uneingeschränkten Beobachtung des Hafttraums aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Selbsttötungsgefahr (§ 25, Abs. 7) zu gewährleisten:

Zunächst ist es wesentlich, dass die Maßnahme auf einer im Einzelfall abgewogenen, begründeten und nachvollziehbar dokumentierten Entscheidung basiert.

Darüber hinaus kann eine solche Maßnahme ausschließlich als Übergangslösung dienen, bis zum Eintreffen des Notdienstes oder zu der Einweisung in eine psychiatrische Klinik aufgrund der akuten Selbstverletzungs- oder Selbsttötungsgefahr.

Schließlich ist darauf zu achten, dass die Kameraüberwachung in keinem Fall die Präsenz von Bediensteten ersetzen darf, die bei einer solchen akuten Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr eine ständige persönliche Überwachung gewährleisten sollen.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist es wesentlich, dass diese Garantien in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Artikel 2 Änderung des Strafvollzugsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

Nummer 3 (§67 - Zwangsmaßnahmen auf dem Gebiet der Gesundheitsfürsorge)

Abs. 1, Nr. 1, Nr. 2

Die in Absatz 1, Nr. 1 verwendete Formulierung „schwerwiegende Gefahr für die Gesundheit“ ist missverständlich, da der Begriff schwerwiegend sich ihr zufolge auf die Gefahr und nicht auf die Schädigung der Gesundheit bezieht. Selbiges gilt für die in Absatz 1, Nr. 2 verwendete Formulierung „erhebliche Gefahr für die Gesundheit“. Der Anforderung der Verhältnismäßigkeit würde damit nicht entsprochen.

Die genannten Satzteile sollten durch eine eindeutigere Formulierung, wie beispielsweise die „Gefahr einer schwerwiegenden Schädigung der Gesundheit“ ersetzt werden.

Abs. 3 Dokumentation der Maßnahme

Da eine ärztliche Zwangsbehandlung ein schwerwiegender Eingriff in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit nach Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG und das daraus folgende Recht auf Selbstbestimmung ist, ergeben sich strenge Anforderungen an deren Zulässigkeit. Letztere schließen materielle

Eingriffsvoraussetzungen und die Sicherung durch verfahrensrechtliche Vorkehrungen ein¹.

Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. März 2011, gehört hierzu auch die Dokumentationspflicht und die daraus resultierende „Notwendigkeit, gegen den Willen des Untergebrachten ergriffene Behandlungsmaßnahmen, einschließlich ihres Zwangscharakters, der Durchsetzungsweise, der maßgeblichen Gründe und der Wirkungsüberwachung, zu dokumentieren“.²

Um präventiv darauf hinzuwirken, dass es sich bei einer Zwangsbehandlung um eine *ultima ratio* handelt, ist es aus Sicht der Nationalen Stelle wesentlich, dass diese Dokumentation auch beinhaltet, welche milderen Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb diese gescheitert sind. Darüber hinaus soll diese Dokumentation regelmäßig ausgewertet werden.

Eine separate Dokumentation und ihre Auswertung können zu einer Verringerung oder Vermeidung von Zwangsmaßnahmen beitragen. Zudem stellt sie Transparenz in Bezug auf Maßnahmen her, die von den Betroffenen in vielen Fällen als willkürlich empfunden werden.

Die Nationale Stelle empfiehlt, dass diese Garantien in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Nummer 4 (§78 - Besondere Sicherungsmaßnahmen)

Buchstabe c: Neuer Abs. 6

Definition der Fixierung:

In dem Gesetzentwurf wird die Fixierung definiert wie folgt:

„Eine Fesselung, durch welche die Bewegungsfreiheit der Gefangenen vollständig aufgehoben wird.“

Diese Formulierung, die in der Gesetzesbegründung erweitert wird: „vollständige Aufhebung der Bewegungsfreiheit (...) an allen Gliedmaßen“³, ist aus Sicht der Nationalen Stelle missverständlich und sollte verdeutlicht werden.

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

¹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 23. März 2011, 2 BvR 882/09, Rn 38.

² *Ibidem*, Rn 67.

³ S. 159 des vorliegenden Dokuments.

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

Sie ist der Ansicht, dass auch bei anderen Fixierungsformen als der 5- oder der 7-Punkt-Fixierung die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt sein müssen. Schließlich wird in all diesen Fällen der betroffenen Person die Freiheit genommen, sich innerhalb des Raumes, in dem sie sich befindet, zu bewegen.⁴ Darüber hinaus ist zu beachten, dass diese Maßnahmen eine ebenso hohe Gesundheitsgefährdung mit sich bringen können.⁵

Zulässigkeit einer Fixierung

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass eine Fixierung nur zulässig ist,

„soweit und solange eine gegenwärtige erhebliche Gefahr von Gewalttätigkeiten gegen Personen, der Selbsttötung oder der Selbstverletzung besteht und die Fixierung zur Abwehr dieser Gefahr unerlässlich ist.“

Die Nationale Stelle ist der Ansicht, dass die Begründung einer Fixierung durch eine gegenwärtige erhebliche Gefahr von Gewalttätigkeiten gegen andere Personen überprüft werden sollte. So ist beispielsweise fraglich, inwieweit eine solche Gefahr von einer Person ausgehen kann, die sich in einem besonders gesicherten Haftraum befindet.

Nummer 5 (§79 - Anordnung besonderer Sicherungsmaßnahmen, Verfahren)

Zunächst gibt die Nationale Stelle zu bedenken, dass die gesetzliche Regelung keine Anreize schaffen darf bestimmte, vermeintlich mildere Maßnahmen bevorzugt anzuwenden.

Bezüglich der Bedingungen einer nicht nur kurzfristigen Fixierung möchte sie zudem folgende Anmerkungen machen:

Abs. 4, Abs. 5 Dokumentation

Bezüglich der Dokumentationspflicht verweist die Nationale Stelle erneut darauf, dass die Gründe für eine solche Maßnahme schriftlich ausformuliert werden müssen. Der Verweis auf eine „kurze Begründung“ im Gesetzestext

⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 70 wäre demnach zutreffend: „Die Fortbewegungsfreiheit des Betroffenen wird bei dieser Form der Fixierung nach jeder Richtung hin vollständig aufgehoben und damit über das bereits mit der Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung verbundene Maß, namentlich die Beschränkung des Bewegungsradius auf die Räumlichkeiten der Unterbringungseinrichtung, hinaus beschnitten“.

⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 71.

(Abs. 4) erscheint folglich unzureichend. Entscheidend ist, dass die dokumentierte Begründung der Maßnahme nachvollziehbar ist.

Außerdem soll dokumentiert werden, welche milderen Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb diese gescheitert sind. Darüber hinaus soll diese Dokumentation regelmäßig ausgewertet werden.

Eine separate Dokumentation und ihre Auswertung können zu einer Verringerung oder Vermeidung von besonderen Sicherungsmaßnahmen beitragen. Zudem stellt sie Transparenz in Bezug auf Maßnahmen her, die von den Betroffenen in vielen Fällen als willkürlich empfunden werden.

Auf diese Weise dient eine separate Dokumentation der Maßnahmen und der gescheiterten milderen Mittel nicht nur der Vergegenwärtigung der Vorkommnisse und ihrer Anzahl, sondern auch der Prävention einer unverhältnismäßigen Anwendung von besonderen Sicherungsmaßnahmen.

Das Erfordernis der nachvollziehbaren Dokumentation der angewendeten milderen Mittel und der Gründe ihres Scheiterns sowie die regelmäßige Auswertung der Dokumentation der besonderen Sicherungsmaßnahmen sollte ausdrücklich im Gesetzentwurf aufgenommen werden.

Abs. 8 Eins-zu-Eins-Betreuung

„Für diese Aufgaben dürfen bei einer Fixierung nur Bedienstete eingesetzt werden, die in diese Aufgaben eingewiesen worden sind.“

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist diese Garantie unzureichend.

Fixierungen sind lediglich als *ultima ratio*⁶ und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken.

Die fixierte Person muss ständig und persönlich durch **therapeutisches oder pflegerisches Personal** überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung).⁷ Die Betreuung durch qualifiziertes Personal ist entscheidend, da auf diese Weise im Rahmen der Betreuung deseskalierend auf die Person eingewirkt werden kann, um eine schnelle Beendigung der Maßnahme zu ermöglichen. Darüber hinaus können so Gesundheitsschäden wirksam vermieden werden. Eine zusätzliche ärztliche Einweisung des betroffenen therapeutischen oder pflegerischen Personals ist wünschenswert.

Es ist wesentlich, dass diese Garantie in das Gesetz aufgenommen wird.

⁶ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 80.

⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Juli 2018, Az: 2 BvR 309/15, Rn. 83.

Weitere Empfehlungen

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

Die Nationale Stelle möchte diese Gelegenheit nutzen, um zusätzlich darauf hinzuweisen, dass für eine möglichst schonende Durchführung einer Fixierung ein Bandagen-System zu verwenden ist. Bei der Verwendung metallener Fesseln sowie von Plastikfesseln können Hämatome entstehen und Nerven abgedrückt werden. Um das Recht auf Unversehrtheit zu gewährleisten, sollen daher auch für Fesselungen grundsätzlich Handfixiergürtel oder Fesselbänder aus Textil vorgehalten und verwendet werden.

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

In diesem Sinne vertritt das Bundesverfassungsgericht die Ansicht, dass die gerichtliche Genehmigung der Fixierung „einem strikten Verhältnismäßigkeitsmaßstab auch gerade hinsichtlich der Dauer der Maßnahme genügen und sich auf das absolut Notwendige beschränken {muss}. Der verfassungsrechtliche Richtervorbehalt darf nicht dadurch unterlaufen werden, dass die Fixierung über den notwendigen Zeitraum hinaus angeordnet wird, um eine wiederholte Befassung des anordnenden Gerichts zu vermeiden.“⁸ Somit sollte eine Formulierung in das Gesetz aufgenommen werden, die der verfassungsrechtlichen Anforderung entspricht, dass eine Fixierung in jedem Fall einem strikten Verhältnismäßigkeitsmaßstab auch hinsichtlich der Dauer der Maßnahme genügt und sich auf das absolut Notwendige beschränkt.

Abschließende Bemerkung

Die zu Artikel 2 Änderung des Strafvollzugsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern formulierten Anmerkungen gelten ebenfalls bezüglich Artikel 3 Änderung des Jugendstrafvollzugsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern, Artikel 4 Änderung des Untersuchungshaftvollzugsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern sowie betreffend die Sicherungsmaßnahmen für Artikel 5 Änderung des Jugendarrestvollzugsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern.

⁸ BVerfG, Beschluss der Zweiten Kammer des Zweiten Senats vom 19. März 2019, Az: 2 BvR 2638/18, Rn. 30.



Mit freundlichen Grüßen