

Ihr Zeichen

33-01404-
10/2/49686/2024

Ihr Schreiben vom

30. September 2024

Unser Zeichen

533-ST/1/24

Bearbeitet von, Durchwahl

Hr. Décarpes, -24

25. Oktober 2024

**Nationale Stelle
zur Verhütung
von Folter**

**Luisenstraße 7
65185 Wiesbaden**

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

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

Stellungnahme zum Entwurf der Neufassung des Gesetzes zur Durchführung strafrechtsbezogener Unterbringungen in einem psychiatrischen Krankenhaus und einer Entziehungsanstalt in Sachsen-Anhalt (Strafrechtsbezogenes Unterbringungsgesetz LSA - StrUG LSA)

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter möchte sich für die Gelegenheit bedanken, Stellung zum vorliegenden Gesetzentwurf zu nehmen.

Zunächst möchte die Nationale Stelle positiv hervorheben, dass mehrere ihrer Empfehlungen bzw. Standards umgesetzt wurden. Einige Punkte bleiben aus ihrer Sicht allerdings problematisch.

Maßstab der Arbeit der Nationalen Stelle 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 Ausschusses 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 Maßregelvollzug und in anderen Einrichtungen der Psychiatrie auch gesetzlich geregelt werden sollten.

Unter diesen Gesichtspunkten möchte die Nationale Stelle die folgenden Anmerkungen zu dem Entwurf des Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (StrUG LSA) unterbreiten:

§ 4 Maß der Freiheitsentziehung

§ 4 Abs. 7 sieht vor, dass Entscheidungen zum Grad der Freiheitsentziehung durch den Leiter oder die Leiterin der Einrichtungen bei negativen Ereignissen getroffen werden können.

Entscheidungen zur Einschränkung des erlaubten Maßes an Freiheiten im Verlauf der Unterbringung sind schwerwiegend und können von den betroffenen Personen als willkürlich empfunden werden. Daher müssen sie für alle Beteiligten nachvollziehbar sein.

§ 4 Abs. 7 soll wie folgt ergänzt werden: „der Leiter oder die Leiterin der Einrichtungen erklärt der betroffenen Person die Gründe für die getroffene Entscheidung.“

§ 20 Information, Kommunikation und Mediennutzung

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass das Recht auf Information eingeschränkt werden kann.

Es muss sichergestellt sein, dass die an enge Voraussetzungen gebundene Einschränkung eines Grundrechts sich von dem Nutzungsverbot im selben Absatz deutlich unterscheidet.

§ 21 Schriftwechsel, Telefongespräche und sonstige Formen der Kommunikation, Pakete

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass untergebrachte Personen mit unabhängigen Kontrollinstitutionen uneingeschränkt korrespondieren dürfen.

Aufgrund der unterschiedlichen Organisationsstrukturen dieser Institutionen werden auch hauptamtliche Mitarbeitende – und nicht nur Mitglieder – von den betroffenen Personen kontaktiert – u.a. weil die E-Mail-Adressen von einigen Mitarbeitenden online verfügbar sind.

Aus formalen Gründen sollte § 21 Abs. 3 Ziffer 6 wie folgt umformuliert werden: „der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter, dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen, dem Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter sowie dem zugehörigen Unterausschuss zur Verhütung von Folter sowie...“

§ 22 Besuche

§ 22 Abs. 4 eröffnet die Möglichkeit, Besuche in unterschiedlichen Formen zu überwachen. § 22 Abs. 4 Satz 3 verlangt, dass bei deren Einsatz, die betroffenen Personen diesbezüglich in Kenntnis zu setzen sind.

Da dies, sei es aufgrund sprachlicher Barrieren oder anderer Gründe, nicht immer von den betroffenen Personen vollständig und eindeutig verstanden werden kann, sollte die Information im Falle einer optisch-elektronischen oder akustisch-elektronischen Überwachung verstärkt und besonders klar erfolgen.

§ 22 Abs. 4 Satz 3 sollte wie folgt ergänzt werden: „[...] anzukündigen **und die Art der elektronischen Überwachung ist im Besuchsraum zu kennzeichnen.**“

§ 23 Freizeitgestaltung

a) Jugendliche

§ 23 Abs. 3 ermöglicht undifferenziert und unabhängig vom Alter der betroffenen Personen einen täglichen Aufenthalt im Freien von mindestens einer Stunde.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist dies nicht ausreichend, da gerade bei Jugendlichen die Bewegung im Freien einen eigenen Gesundheitswert besitzt, der durch keine andere Maßnahme ersetzt werden kann,¹ und zentral für die Entwicklung der jungen Menschen ist.

§ 23 Abs. 3 soll wie folgt ergänzt werden: „[...] Jugendlichen soll die Bewegung im Freien in einem zeitlich deutlich umfangreicheren Umfang ermöglicht werden.“

b) Bei besonderen Sicherungsmaßnahmen

Diese Garantie gilt allerdings nicht, wenn die Betroffenen fixiert, in einem Kriseninterventionsraum untergebracht oder durch mechanische Vorrichtungen teilweise in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt sind, beispielsweise durch Fesselung, Bettgitter oder einen Vorsatztisch.

Die Möglichkeit zur Bewegung im Freien soll allen gegeben werden, auch denjenigen, die sich im Kriseninterventionsraum befinden oder bei denen die Bewegungsfreiheit teilweise durch mechanische Vorrichtungen eingeschränkt ist.

Die Bewegung im Freien darf ausschließlich beschränkt oder entzogen werden, wenn dies unerlässlich ist, um das mit der Maßnahme verfolgte Ziel zu erreichen.

§ 25 Beschwerderecht

§ 25 Abs. 1 sieht Beschwerdemöglichkeiten bei der Leitung der Einrichtungen vor.

¹Vgl. Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 4. Auflage, § 64 StVollzG, Rn. 1.

Gerade für psychisch Kranke kann es schwer sein, die Schwelle zu einer Beschwerdestelle zu überwinden, insbesondere wenn diese die Leitung über die zu bemängelten Zuständen innehat. Auch sind viele untergebrachte Personen, der Schriftsprache nur bedingt mächtig oder sind sogar mit Analphabetismus konfrontiert.

Zwischen Abs. 1 und Abs. 2 des § 25 sollte folgender Absatz hinzugefügt werden: „Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, sowohl schriftlich als auch mündlich, niedrighschwellig und anonym Beschwerden abzugeben.“

§ 26 Interessenvertretung untergebrachter Personen

§ 26 ermöglicht das Bilden einer Interessenvertretung innerhalb der untergebrachten Personen. Dies wird begrüßt.

Laut den Erkenntnissen der Nationale Stelle, wird eine solche Möglichkeit ohne die Mitwirkung von Mitarbeitenden in der Regel wahrgenommen.

Zur Gewährleistung der Bildung dieser Interessenvertretung, sollte § 26 wie folgt ergänzt werden: „Der Leiter oder die Leiterin der Einrichtung soll das Bilden einer Interessenvertretung von untergebrachten Personen unterstützen.“

§ 30 Durchsuchungen und Kontrollen

§ 30 Absatz 3 sieht vor, dass bei mit Entkleidung verbundenen körperlichen Durchsuchungen „auf das Schamgefühl Rücksicht zu nehmen ist“. Aus Sicht der Nationalen Stelle sollte diese Garantie präzisiert werden.

Da es sich bei einer solchen Maßnahme um einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht handelt,² soll die Praxis der Entkleidung so schonend wie möglich erfolgen, zum Beispiel in zwei Phasen,³ bei der jeweils eine Körperhälfte bedeckt bleibt.

Um dies zu gewährleisten, regt die Nationale Stelle an, die Bestimmung mit einem entsprechenden Passus zu ergänzen.

§ 31 Maßnahmen zur Feststellung von Suchtmittelkonsum

§ 31 lässt alle Möglichkeiten zur Feststellung von Suchtmittelkonsum zu, darunter auch eine Urinabgabe unter direkter Beobachtung, welche erheblich in die Intimsphäre der Betroffenen eingreifen kann.⁴

² BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33; Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 21.

³ Vgl. auch § 70 Abs. 2 BremPsychKG; dieser sieht vor, dass die Durchsuchung „im Wege der Halbentkleidung durchzuführen [ist]“.

⁴ OLG Zweibrücken, Beschluss vom 30.03.1994, Az.: 1 Ws 44/94; BVerfG, Beschluss vom 22.07.2022, Az.: 2 BvR 1630/21.

Die Nationale Stelle hat bei ihren Besuchen unterschiedliche, die Intimsphäre der betroffenen Personen schonende, Methoden der Drogenkontrolle erfasst. So etwa mittels eines Abstrichs im Mund,⁵ des Einsatzes eines Markersystems⁶ oder der Möglichkeit der Blutabnahme über die Fingerkuppe, die freiwillig erfolgen kann.⁷ Durch diese Verfahren entfällt die Notwendigkeit, die Urinabgabe von Mitarbeitenden beobachten zu lassen.

§ 31 soll mit folgendem Passus ergänzt werden: „Zur Schonung des Schamgefühls ist, neben der Urinabgabe unter Beobachtung, zumindest eine alternative Möglichkeit der Drogenkontrolle anzubieten, so dass betroffene Personen die für sie weniger einschneidende Methode wählen können“.

§ 33 Fixierung

§ 33 sieht eine ausführliche Dokumentation dieser Maßnahme vor. Dies wird begrüßt.

Beobachtungen der Nationalen Stelle haben aufgezeigt, dass eine noch umfangreichere Dokumentation bei tiefeingreifenden Sicherungsmaßnahmen dazu beitragen kann, dass Mitarbeitende sich im Vorfeld vermehrt mit alternativen Maßnahmen auseinandersetzen. Hierzu gehört auch, welche mildereren Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb diese gescheitert sind.

§ 33 Abs. 7 sollte durch eine diesbezügliche Garantie ergänzt werden.

§ 37 Disziplinarmaßnahmen

a) Grundsätzliche Empfehlung

Die Nationale Stelle ermutigt den Gesetzgeber dazu, alle Disziplinarmaßnahmen im Hinblick auf Patientinnen und Patienten mit psychischer Störung abzuschaffen.

Hierzu verweist sie auf den Bericht des CPT an die deutsche Bundesregierung vom 14. September 2022, demzufolge nach Disziplinarmaßnahmen gegen forensische Patientinnen und Patienten – wie § 37 StrUG LSA sie hier vorsieht – eine Möglichkeit darstellen, „die (...) in fast keinem anderen Mitgliedstaat des Europarats besteht.“⁸

b) Zum „Arrest“

§ 37 Abs. 3 Nummer 6 sieht die Möglichkeit des Arrests bis zu vier Wochen vor.

⁵ Vgl. u.a. die Verfahrensweise im MRV Schleswig (Schleswig-Holstein).

⁶ Vgl. u.a. die Verfahrensweise im MRV Deerth (Nordrhein-Westfalen).

⁷ Vgl. u.a. die Verfahrensweise im MRV Langenfeld (Nordrhein-Westfalen).

⁸ CPT/Inf(2022)18, Rn. 143.

Vorab ist anzumerken, dass andere Gesetze zum Maßregelvollzug, die u.a. für den vorliegenden Entwurf als Vorlage dienten, eine solche Maßnahme nicht vorsehen.

Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass die räumliche Trennung (§ 32 Abs. 1 Nr. 5) und die Unterbringung in einem besonders gesicherten Raum (§ 32 Abs. 1 Nr. 6) der vorherigen Genehmigung durch ein Gericht bedürfen, sofern erkennbar wird, dass sie mehr als 48 Stunden andauern werden. Dies wird ausdrücklich begrüßt.

Die Voraussetzung der vorherigen Genehmigung durch das zuständige Gericht gilt allerdings nicht für den Arrest nach § 37 Abs. 3 Nummer 6.

Bei ihren Besuchen beobachtete die Nationale Stelle, wie solche Absonderungen über Wochen hinweg andauerten. Unzureichende soziale Kontakte durch Isolierung können sich dabei negativ auf den psychischen Gesundheitszustand der betroffenen Personen auswirken. „Bei unzureichender Überwachung besteht auch während der Durchführung einer Isolierung die Gefahr des Eintritts erheblicher Gesundheitsschäden für den Betroffenen.“⁹

Die gesetzliche Regelung darf nicht Anreize schaffen, dass bestimmte Maßnahmen bevorzugt ergriffen werden, obwohl sie ebenfalls eine einschneidende Wirkung haben.

Die Nationale Stelle regt daher an, den Richtervorbehalt für alle Formen der Absonderung vorzusehen, wie es zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen der Fall ist.¹⁰

§ 38 Vollzug der Disziplinarmaßnahmen, Aussetzung zur Bewährung

Der Arrest stellt eine schwerwiegende Maßnahme dar – zum Beispiel bedarf dieser vorab einer ärztlichen Stellungnahme (§ 38 Abs. 5 Satz 1) – der sich bei der betroffenen Person negativ auswirken kann.

Demnach, wie § 32 Abs. 5 und § 33 Abs. 7 Satz 1 es ebenfalls vorsehen, soll § 38 wie folgt ergänzt werden: „[...] Nach Beendigung des Arrests ist die Maßnahme mit der betroffenen Person zu besprechen.“

§ 45 Offenlegen personenbezogener Daten durch das Einsehen von Untergebrachtenpersonalakten, Gesundheitsakten und Krankenblättern

§ 45 sieht vor, dass die Mitglieder der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter „[...] **während des Besuchs** in der Einrichtung auf Verlangen personenbezogene Daten der untergebrachten Person durch das Einsehen von

⁹ BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 80.

¹⁰ § 32 Abs. 3 des Gesetzes zur Durchführung strafrechtsbezogener Unterbringungen in einem psychiatrischen Krankenhaus und einer Entziehungsanstalt in Nordrhein-Westfalen.

Untergebrachtenpersonalakten, Gesundheitsakten und Krankenblättern offenlegen, soweit dies zum Wahrnehmen der Aufgaben des Ausschusses oder der Stelle unbedingt **erforderlich** ist.“

Hierzu möchte die Nationale Stelle die folgenden Anmerkungen vorbringen:

(1) Geltungsbereich des Rechts auf Akteneinsicht

Auslegung des Begriffs „erforderlich“

Für das Recht auf Akteneinsicht besteht bereits eine Rechtsgrundlage. So sieht Artikel 20 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) die Befugnis vor, Zugang zu allen Informationen zu erlangen, die Personen betreffen, denen die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann. Das Recht der Nationalen Stelle auf unbeschränkten Zugang zu allen Informationen, damit auch zu medizinischen und pflegerischen Unterlagen, ist in Artikel 20 lit. b OPCAT umfassend ausgestaltet.

Die Nationale Stelle weist darauf hin, dass zur wirksamen Wahrnehmung ihrer Aufgabe die Entscheidungsfreiheit, in welche Akten Einsicht genommen wird, unbedingt erforderlich ist. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass Einrichtungen die Einsichtnahme durch die Nationale Stelle einschränken dürfen.

(2) Ort der Akteneinsicht

Als problematisch sieht die Nationale Stelle die Einschränkung des Ortes der Akteneinsicht – „*während des Besuchs*“ – an. Diese wird in der Begründung präzisiert: „*Die Einsichtnahme in die Patientenakten [...]*“ (S. 36). Dies schränkt das Recht auf Akteneinsicht deutlich ein. So beinhaltet dieses neben der Einsichtnahme regelmäßig die Befugnis, Ausfertigungen, Auszüge und Abschriften erstellen zu lassen.¹¹ Auch haben sich die Vertragsstaaten nach Artikel 20 OPCAT dazu verpflichtet, den Nationalen Präventionsmechanismen Zugang zu allen Informationen zu gewähren, welche die Behandlung von Personen, denen an Orten der Freiheitsentziehung im Sinne des Artikels 4 die Freiheit entzogen ist, und die Bedingungen ihrer Freiheitsentziehung betreffen. Es handelt sich folglich um ein unbeschränktes Recht auf Zugang zu Informationen.

Eine Ortsvorgabe für die Ausübung des Rechts auf Akteneinsicht würde eine wirksame Ausübung des Mandats der Nationalen Stelle deutlich erschweren. Um präzise Feststellungen und darauf aufbauende Empfehlungen treffen zu können, ist es für die Nationale Stelle unabdingbar, die Dokumentationen, insbesondere betreffend die Unterbringung, und andere freiheitsentziehende Maßnahmen sowie die Sicherungsmaßnahmen einschließlich notwendiger richterlicher Genehmigungen eingehend zu prüfen.

¹¹ Vgl. § 299 I ZPO.

Eine effektive und vollumfängliche Akteneinsicht könnte aber lediglich durch die tagelange Anwesenheit von Mitgliedern einer Besuchsdelegation der Nationalen Stelle vor Ort erwirkt werden. Aufgrund der aktuellen personellen und finanziellen Ausstattung der Nationalen Stelle würde dies die Möglichkeit, Orte der Freiheitsentziehung regelmäßig zu besuchen, unverhältnismäßig einschränken.

Um zu gewährleisten, dass die Nationale Stelle ihre gesetzlichen Aufgaben wirksam ausüben kann, ist der Passus „während des Besuchs“ aus dem Gesetzestext zu streichen.

§ 56 Hausordnung

Im Maßregelvollzug hat ein großer Anteil der untergebrachten Personen einen Migrationshintergrund, viele sind der deutschen Sprache nur sehr bedingt mächtig.

Insbesondere in geschlossenen psychiatrischen Einrichtungen ist es wichtig, dass die untergebrachten Personen die Regeln und Strukturen der Einrichtung kennen, diese verstehen und dass gesetzte Grenzen für sie transparent sind. Dies kann sich deeskalierend auswirken und zur Vermeidung von individuellen Krisensituationen sowie von Konflikten (auch zwischen untergebrachten Personen) beitragen.

§ 56 Abs. 1 soll wie folgt ergänzt werden: „Die Hausordnung soll in die innerhalb der Einrichtung meist verbreiteten Sprachen übersetzt werden.“

Weitere Empfehlung (1): Fehlender Grundsatz der Einzelunterbringung

§ 3 Abs. 1 sieht vor, „[...] im Rahmen der Unterbringung [...] den allgemeinen Lebensverhältnissen anzupassen.“

Die Nationale Stelle ist der Auffassung, dass eine regelmäßige Unterbringung in Einzelräumen diesen Prinzipien dient und deshalb als Grundsatz in das Gesetz eingefügt werden soll.

Weitere Empfehlung (2): Dokumentation von schwerwiegenden Entscheidungen und tiefgreifende Maßnahmen

Beobachtungen der Nationalen Stelle haben aufgezeigt, dass eine noch umfangreichere Dokumentation bei schwerwiegenden Entscheidungen und tiefgreifenden Sicherungsmaßnahmen dazu beitragen kann, dass Mitarbeitende sich im Vorfeld vermehrt mit alternativen Maßnahmen auseinandersetzen.

Dies betrifft im Vorliegenden Entwurf folgende Bestimmungen:

- § 4 Abs. 7: Grad der Freiheitsentziehung

- § 23 Abs. 3: Beschränkung der Bewegung im Freien
- § 36 Abs. 1: Erzieherische Maßnahmen
- § 37: Arrest
- § 50 Abs. 5: Beobachtung mittels Videotechnik in Kriseninterventions- oder Schlafräumen

Da sie an enge Voraussetzungen gebunden sind, sind solche Entscheidungen und Maßnahmen zu dokumentieren.

Wir bitten Sie, die Nationale Stelle über Ihr weiteres Verfahren zu unterrichten.

Mit freundlichen Grüßen