

An das
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des
Landes Nordrhein-Westfalen
Referat IV A 4

Ihr Zeichen: IV A 4 G.0540 BI
Ihr Schreiben vom: 8. Oktober 2020
Unser Zeichen: 420 NW/1/20
Bearbeitet von, Durchwahl:
Vorlage 17/3994

4. November 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 Entwurf eines Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter hat von dem vorliegenden Gesetzentwurf erfahren und hält eine Stellungnahme von ihrer Seite für erforderlich. Wir bitten Sie, die nachfolgenden Punkte im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

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 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 Maßregelvollzug gesetzlich geregelt werden sollten.

Unter diesen Gesichtspunkten sind aus Sicht der Nationalen Stelle die folgenden Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf zu machen:

§ 3 Fehlender Grundsatz der Einzelunterbringung

In § 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfes wird festgelegt, dass die Unterbrachten in ihrer Würde und ihrer persönlichen Integrität zu achten und zu schützen sind. Das Leben im Rahmen der Unterbringung ist 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.

§ 21 Abs. 2 Überwachung von Telefongesprächen

Unterrichtung über die Überwachung

Nach § 21 Abs. 2 S. 4 sind die betroffenen Personen „unverzüglich“ über die Überwachung zu unterrichten. Bei Telefongesprächen würde „unverzüglich“ jedoch auch ein Unterrichten nach dem Telefongespräch umfassen. Der Grundrechtseingriff würde für die betroffenen Personen bei einem zunächst verdeckten Überwachen deutlich stärker ausfallen, als bei einer vorherigen Ankündigung. Hierbei ist besonders zu berücksichtigen, dass von einer Überwachung nicht nur die untergebrachte Person betroffen ist, sondern auch die jeweilige Gesprächspartnerin oder der jeweilige Gesprächspartner. Gerade dessen/ deren Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verlangt eine Unterrichtung über die Überwachung vor Gesprächsbeginn.¹

Eine im begründeten Einzelfall stattfindende Überwachung soll vor dem jeweiligen Gespräch angekündigt werden.

§ 32, 33 Besondere Sicherungsmaßnahmen

Sicherungsmaßnahmen

Zunächst ist es aus Sicht der Nationalen Stelle bedenklich, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Maßnahme der Unterbringung in einem besonders gesicherten Raum und ■ die räumliche Trennung im Vergleich zu der der Fixierung deutlich niedriger sind. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 ist die Isolierung des Betroffenen nicht in jedem Fall als milderer Mittel als eine Fixierung anzusehen, weil sie im Einzelfall in ihrer Intensität einer 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung gleichkommen kann.² Unterbringungen im besonders gesicherten Raum und räumliche Trennungen müssen bei einer Dauer von länger als einer Woche nach § 32 Abs. 3 durch die unteren staatlichen Maßregelvollzugsbehörden, bzw. bei Beliehenen durch die Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Demgegenüber bedarf die Anordnung einer Fixierung nach § 33 Abs. 5 der vorherigen richterlichen Entscheidung.

¹ Vgl. für den Justizvollzug, wegen der vergleichbaren Rechte der Gesprächspartner jedoch übertragbar: Schwind in Schwind / Böhm / Jehle / Laubenthal: Strafvollzugsgesetz. Bund und Länder. 6. Auflage, § 32, Rn. 4.

² BVerfG Urteil vom 24. Juli 2018, 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, Rn. 80.

Um den Abstand zwischen Absonderung und Fixierung zu verringern, sollen die Anforderungen an die Genehmigung von räumlichen Trennungen und Unterbringungen im besonders gesicherten Raum den Voraussetzungen für die Genehmigung von Fixierungen angenähert werden.

Begriff und Reichweite der gesetzlichen Garantien bei Fixierungen

In § 33 Abs. 2 und 4 des Gesetzentwurfes werden an die Anordnung und die Durchführung von Fixierungen besondere Anforderungen gestellt, die die Rechte der betroffenen Personen sichern sollen. Eine Fixierung wird hierbei definiert als eine Fesselung, bei der „die Bewegungsfreiheit der untergebrachten Person aufgehoben wird“. Die Nationale Stelle sieht in dieser Definition die Gefahr, dass die gesetzlichen Garantien nicht bei allen Formen von Fixierung greifen, etwa wenn die Person nicht der Bewegungsfreiheit ihrer sämtlichen Gliedmaßen enthoben ist. 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 nicht mehr selbstständig verändern kann. Auch bei einer Drei-Punkt-Fixierung oder beim zeitweisen Lösen einzelner Fesseln sind weiterhin die gleichen Gesundheitsgefahren vorhanden (s.u.).³ Es wird dringend empfohlen, klarzustellen, dass die gesetzlichen Garantien auch im Rahmen einer Drei-Punkt-Fixierung gelten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass alternative, aber nicht notwendigerweise mildere Maßnahmen wie die Drei-Punkt-Fixierung durchgeführt werden, für die keine richterliche Entscheidung eingeholt wird.

Ein Anbinden der Person an Armen oder Beinen („Ein-Punkt“ oder „Zwei-Punkt-Fixierung“) verletzt demgegenüber die Menschenwürde und ist zu unterlassen.

Eins-zu-eins-Betreuung bei Fixierungen

Nach § 33 Abs. 6 des Gesetzentwurfes hat die Eins-zu-eins-Betreuung bei Fixierungen durch Beschäftigte des Pflege-, Erziehungs- oder Sozialdienstes oder durch anderes therapeutisches Personal zu erfolgen. In dem Zusammenhang, dass auch die Gesetzesbegründung⁴ darauf hinweist, dass Fixierungen mit der Gefahr internistischer Komplikationen, wie z.B. einer Venenthrombose oder einer Lungenembolie einhergehen und dass medizinische Vorerkrankungen wie z.B. in der Vergangenheit erlebte Herz-Rhythmus-Störungen neu auftreten und sich während einer Fixierung erheblich potenzieren können, weist die Nationale Stelle darauf hin, dass die Betreuung einer Fixierung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur durch Personal mit therapeutischer oder pflegerischer Qualifikation erfolgen darf.⁵ Nur so können medizinische

³ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, Rn. 71.

⁴ S. 76-77 des vorliegenden Dokuments.

⁵ BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, Rn. 83.

Komplikationen wirksam und unmittelbar erkannt und in der Folge behandelt bzw. vermieden werden. Angehörige des Erziehungs- oder Sozialdienstes verfügen in diesem Zusammenhang nicht über die notwendigen medizinischen Kenntnisse.

§ 40 Auskunft und Akteneinsicht zur Wahrnehmung der Aufgaben internationaler und nationaler Ausschüsse

In § 52 des Gesetzentwurfes wird geregelt, dass Besuche der Nationalen Stelle in den Einrichtungen des Maßregelvollzugs in Nordrhein-Westfalen zu ermöglichen sind. Nach § 40 ist der Nationalen Stelle Akteneinsicht „soweit dies zur Wahrung der Aufgaben [...] unbedingt erforderlich ist“ zu gewähren.

Art und Umfang des Mandats der Nationalen Stelle ergeben sich jedoch allein aus § 20 OP-CAT in Verbindung mit Artikel 2 des Staatsvertrages über die Einrichtung eines nationalen Mechanismus aller Länder nach Artikel 3 des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Sowohl die Nationale Stelle als auch der Unterausschuss der Vereinten Nationen zur Verhütung von Folter verfügen bereits über die Befugnis, Zugang zu allen Informationen, die Personen betreffen, denen die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann, zu erhalten. Dieses Recht auf Zugang zu allen Informationen, damit auch zu medizinischen und pflegerischen Unterlagen, ist in Art. 20 lit. b OP-CAT umfassend ausgestaltet.

Der Bund hat das Fakultativprotokoll am 20. September 2006 unterzeichnet und mit Zustimmungsgesetz vom 26. August 2008 (BGBl. II 2008, Nr. 23) in innerstaatliches Recht umgesetzt. Hieraus ergibt sich die Verpflichtung auch für das Land Nordrhein-Westfalen, dem Nationalen Präventionsmechanismus die im Fakultativprotokoll genannten Rechte zu ermöglichen. Das Mandat der Nationalen Stelle steht insofern nicht landesrechtlich zur Disposition und ein solcher Eindruck ist in § 40 unbedingt zu vermeiden.

Damit die Nationale Stelle im Nordrhein-Westfälischen Maßregelvollzug nicht an der wirksamen Ausübung ihres Mandats gehindert wird, ist der Halbsatz „soweit dies zur Wahrnehmung der Aufgaben des Ausschusses unbedingt erforderlich ist“ aus dem Gesetzestext zu streichen.

§ 50 Hausordnung

Nach § 50 des Gesetzentwurfes sind die Hausordnungen der jeweiligen Einrichtungen in leicht verständlicher Sprache zu formulieren. Die Hausordnung ist im Maßregelvollzug die Grundlage für ein geordnetes Zusammenleben und soll von allen Untergebrachten gelesen und verstanden werden können. Nach Ansicht der Nationalen Stelle sollen die



Hausordnungen, genau wie relevante medizinische Dokumente, in die in den Einrichtungen jeweils verbreiteten Sprachen übersetzt werden.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung!

Mit freundlichen Grüßen