

Sächsisches Staatsministerium  
für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt  
Referat 53 | Psychiatrische Versorgung, Suchtfragen  
Albertstraße 10  
01097 Dresden

Per E-Mail: [Referat53@sms.sachsen.de](mailto:Referat53@sms.sachsen.de)

<b>Ihr Zeichen</b>	<b>Ihr Schreiben vom</b>	<b>Unser Zeichen</b>	<b>Bearbeitet von, Durchwahl</b>
53-5001/29/26- 2023/225159	3. November 2023	533-SN/1/23	

6. Dezember 2023

**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](mailto:info@nationale-stelle.de)  
[www.nationale-stelle.de](http://www.nationale-stelle.de)**

## **Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Reform der Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Erkrankungen**

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 Sächsischen Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Erkrankungen (SächsPsychKHG) machen:

### **Abschnitt 3 Unterbringung**

#### **§ 27 Rechtsstellung der untergebrachten Personen**

§ 27 Abs. 6 sieht vor, dass die Hausordnung „in leicht verständlicher Sprache“ zu verfassen ist. Dies wird ausdrücklich begrüßt.

Um auch fremdsprachlichen untergebrachten Personen den Zugang zu den notwendigen Informationen zu ermöglichen beziehungsweise zu erleichtern, ist es aus Sicht der Nationalen Stelle wesentlich, dass das Gesetz eine Übersetzung der Hausordnung in die gängigen Sprachen vorsieht.

Dies könnte in Form des Passus aus § 62 Abs. 2 SächsPsychKHG geschehen: Die Einrichtung „hat dafür Sorge zu tragen, dass die Hausordnung für jede Patientin und jeden Patienten in einer für sie oder ihn verständlichen Sprache zur Verfügung steht und bekannt gegeben wird.“

#### **§ 33 Post- und Fernmeldeverkehr, digitale Kommunikation**

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Schriftwechsel und Telefongespräche einer untergebrachten Person mit den in Abs. 2 aufgelisteten Organen und Institutionen nicht beschränkt oder überwacht werden dürfen.

Es muss sichergestellt sein, dass auch die Korrespondenz zwischen einem untergebrachten Menschen und der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter gesetzlich geschützt wird.

Somit ist es erforderlich, die Nationale Stelle in die Liste aus § 33 Abs. 2 aufzunehmen.

#### **§ 35 Sicherungsmaßnahmen**

Nach § 35 Abs. 8 sind „Anordnung, Begründung, Verlauf, Art der Überwachung und Dauer der Sicherungsmaßnahmen und die Nachbesprechung nach Absatz 7 (...) zu dokumentieren.“ Die Ausführung dieser Dokumentationspflicht wird ausdrücklich begrüßt.

Darüber hinaus sollten aus Sicht der Nationalen Stelle die beiden folgenden Punkte Berücksichtigung finden:

##### **(1) Dokumentation von gescheiterten mildereren Mitteln**

Um die Nachvollziehbarkeit der dokumentierten Begründung besonderer Sicherungsmaßnahmen zu gewährleisten, sollen deren Gründe schriftlich ausformuliert werden. Hierzu gehört auch, welche mildereren Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb diese gescheitert sind.

Aus Sicht der Nationalen Stelle sollte Absatz 8 durch eine diesbezügliche Garantie ergänzt werden.

##### **(2) Auswertung der Dokumentation**

Eine separate Dokumentation und ihre Auswertung können zu einer Verringerung oder Vermeidung von besonderen Sicherungsmaßnahmen

beitragen. Zudem stellen 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 milderer Mittel nicht nur der Vergegenwärtigung der Vorkommnisse und ihrer Anzahl, sondern auch der Prävention einer unverhältnismäßigen Anwendung von besonderen Sicherungsmaßnahmen.

Die regelmäßige Auswertung der Dokumentation der besonderen Sicherungsmaßnahmen sollte ausdrücklich im Gesetzentwurf aufgenommen werden.

## **§ 36 Ergänzende Regelungen bei freiheitsentziehenden Sicherungsmaßnahmen**

### (1) Richtervorbehalt bei Absonderungen

§ 36 Abs. 2 sieht vor, dass die „Unterbringung in einem besonders gesicherten Unterbringungsraum ohne gefährdende Gegenstände (Kriseninterventionsraum)“ (§ 35 Abs. 2, Nr. 6) der vorherigen Genehmigung durch ein Gericht bedarf, sofern erkennbar wird, dass sie mehr als 24 Stunden andauern wird. Dies wird ausdrücklich begrüßt.

Die Voraussetzung der vorherigen Genehmigung durch das zuständige Gericht gilt allerdings nicht für die „Absonderung von anderen untergebrachten Personen“ (§ 35 Abs. 2, Nr. 4).

Bei ihren Besuchen beobachtete die Nationale Stelle, dass solche Absonderungen über Wochen, Monate oder sogar Jahre hinweg andauerten. Unzureichende soziale Kontakte durch Isolierung können sich 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.“<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

### (2) Richtervorbehalt bei Fixierungen

Entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sieht § 36 Abs. 2, Nr. 2 den Richtervorbehalt bei nicht nur kurzfristigen Fixierungen vor. Dass darüber hinaus festgelegt ist, dass „sonstige Maßnahmen zur teilweisen Einschränkung der Bewegungsfreiheit durch mechanische Vorrichtungen,

<sup>1</sup> BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 80.

<sup>2</sup> § 32 Abs. 3 des Gesetzes zur Durchführung strafrechtsbezogener Unterbringungen in einem psychiatrischen Krankenhaus und einer Entziehungsanstalt in Nordrhein-Westfalen.

beispielsweise Fesselung, Bettgitter oder Vorsatztisch“ (§ 35 Abs. 2, Nr. 8) ebenfalls der vorherigen richterlichen Genehmigung bedürfen, sofern erkennbar wird, dass sie mehr als 24 Stunden andauern werden, wird ausdrücklich begrüßt.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist es wesentlich, auch dafür Sorge zu tragen, dass die Genehmigung einer besonderen Sicherungsmaßnahme und insbesondere einer Fixierung durch ein Gericht nicht dazu führt, 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.“<sup>3</sup>

Bei ihren Besuchen fand die Nationale Stelle gerichtliche Beschlüsse vor, die die wiederholte Fixierung einer Person über mehrere Monate genehmigte.

Um solchen Situationen vorzubeugen, ist aus ihrer Sicht eine Formulierung in das Gesetz aufzunehmen, 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.

Dies sollte zudem für alle weiteren Sicherungsmaßnahmen vorgesehen werden.

### § 37 Durchsuchung

§ 37 Absatz 1 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,<sup>4</sup> soll die Praxis der Entkleidung so schonend wie möglich erfolgen, zum Beispiel in zwei Phasen, bei der jeweils eine Körperhälfte bedeckt bleibt.

Um dies zu gewährleisten, regt die Nationale Stelle an, die Bestimmung mit einem entsprechenden Passus „zum Beispiel mit einer Durchsuchung in zwei Phasen, sodass jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt“ zu ergänzen.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> BVerfG, Beschluss vom 19.03.2019, Az.: 2 BvR 2638/18, Rn. 30.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Vgl. auch § 70 Abs. 2 BremPsychKG: dieser sieht vor, dass die Durchsuchung „im Wege der Halbentkleidung durchzuführen [ist]“.

### **§ 38 Videoüberwachung**

Da eine permanente Videoüberwachung erheblich in die Privat- und Intimsphäre Betroffener eingreift, ist sie an enge Voraussetzungen gebunden.

In diesem Zusammenhang geht die Nationale Stelle davon aus, dass die Wahrung der Intimsphäre der betroffenen Personen, die öffentlich-rechtlich untergebracht sind, in demselben Maße gewährleistet werden soll, wie dies für Maßregelvollzugseinrichtungen vorgesehen wird, „insbesondere durch das Verpixeln oder Aussparen des Sanitärbereichs von der Videoüberwachung“.

Um dies sicherzustellen, sollte § 38 durch einen entsprechenden Passus ergänzt werden (Vgl. § 72 Abs. 4, Nr. 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs).

### **Abschnitt 4 Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt aufgrund strafgerichtlicher Entscheidung**

#### **§ 51 Rechtsstellung der Patientinnen und Patienten**

§ 51 Abs. 3 sieht vor, dass den untergebrachten Patientinnen und Patienten mindestens eine Stunde Aufenthalt im Freien täglich zu ermöglichen ist. 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 Vorsatztisch.

Die Bewegung im Freien besitzt einen eigenen Gesundheitswert, der durch keine andere Maßnahme ersetzt werden kann.<sup>6</sup> Daher soll allen untergebrachten Patientinnen und Patienten täglich mindestens eine Stunde die Möglichkeit zur Bewegung im Freien 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. Die Begründung der einschränkenden Maßnahme ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

#### **§ 60 Post- und Fernmeldeverkehr, andere Formen der Telekommunikation**

Es wird auf die Empfehlung bezüglich § 33 Abs. 2 SächsPsychKHG verwiesen.

#### **§ 70 Sicherungsmaßnahmen**

Es wird auf die Empfehlung bezüglich § 35 Abs. 8 SächsPsychKHG verwiesen.

<sup>6</sup>Vgl. analog Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 4. Auflage, § 64 StVollzG, Rn. 1.

### **§ 71 Ergänzende Regelungen bei freiheitsentziehenden Sicherungsmaßnahmen**

Anders als § 36 Abs. 2 SächsPsychKHG (s.o.) sieht § 71 Abs. 3 den Richtervorbehalt lediglich für Maßnahmen zur teilweisen Einschränkung der Bewegungsfreiheit durch mechanische Vorrichtungen, beispielsweise Fesselung, Bettgitter oder Vorsatztisch (§ 35 Abs. 2, Nr. 8) und nicht nur kurzfristige Fixierungen (§ 35 Abs. 2, Nr. 9) vor, nicht aber für die Unterbringung in einem besonders gesicherten Unterbringungsraum ohne gefährdende Gegenstände (Kriseninterventionsraum) (§ 35 Abs. 2, Nr. 6).

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist es bedenklich, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Maßnahme der Isolierung 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 milderes Mittel anzusehen, weil sie im Einzelfall in ihrer Intensität einer 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung gleichkommen kann.<sup>7</sup>

Die gesetzliche Regelung darf nicht Anreize schaffen, sodass bestimmte Maßnahmen bevorzugt ergriffen werden, obwohl sie im Einzelfall nicht die mildere Maßnahme darstellen.

Daher sollte § 71 Abs. 3 an § 36 Abs. 2 SächsPsychKHG angeglichen werden, sodass dieser vorsieht, dass auch Unterbringungen im Kriseninterventionsraum der vorherigen Genehmigung eines Gerichts bedürfen. Darüber hinaus wird auf die Empfehlungen bezüglich § 36 Abs. 2 SächsPsychKHG verwiesen.

### **§ 73 Disziplinarmaßnahmen**

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 Disziplinarmaßnahmen gegen forensische Patientinnen und Patienten – wie § 73 SächsPsychKHG sie hier vorsieht – eine Möglichkeit darstellen, „die (...) in fast keinem anderen Mitgliedstaat des Europarats besteht.“<sup>8</sup>

### **§ 74 Durchsuchung**

Es wird auf die Empfehlung bezüglich § 37 Abs. 1 SächsPsychKHG verwiesen.

### **Weitere Empfehlung: Fehlender Grundsatz der Einzelunterbringung**

§ 49 Abs. 3 sieht vor, dass das Leben in den Maßregelvollzugseinrichtungen „den allgemeinen Lebensverhältnissen angeglichen werden [soll], soweit es ohne Beeinträchtigung des Zwecks der Unterbringung möglich ist.

<sup>7</sup> BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 80.

<sup>8</sup> CPT/Inf(2022)18, Rn. 143.

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.

## Abschnitt 5 Datenschutz

### § 91 Auskunfts- und Einsichtsrechte

§ 91 Abs. 4 sieht vor, dass „[d]ie Mitglieder (...) der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter (...) **während des Besuchs** in einem **Krankenhaus oder einer anerkannten Einrichtung** Einsicht in die vorhandenen Akten des betroffenen Menschen, mit Ausnahme der Therapiegespräche [erhalten], soweit dies zur Wahrnehmung ihrer (...) Aufgaben **erforderlich** ist.“

Hierzu möchte die Nationale Stelle die folgenden Anmerkungen machen:

#### (1) Geltungsbereich des Rechts auf Akteneinsicht

##### a) Einrichtungen

In der aktuellen Fassung sieht der Gesetzentwurf das Recht auf Akteneinsicht ausschließlich für Krankenhäuser und anerkannte Einrichtungen vor, das heißt im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Unterbringung.

Die Nationale Stelle geht davon aus, dass das Recht auf Akteneinsicht auch für die Maßregelvollzugseinrichtungen gelten soll. Sie regt dahingehend an, den Gesetzestext entsprechend zu vervollständigen.

##### b) Auslegung des Begriffs „erforderlich“

Wie in der vorliegenden Gesetzesbegründung hervorgehoben (S. 151) besteht für das Recht auf Akteneinsicht 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.

In diesem Zusammenhang möchte die Nationale Stelle positiv hervorheben, dass der Satzteil „*soweit dies zur Wahrnehmung ihrer (...) Aufgaben erforderlich ist*“ in der vorliegenden Gesetzesbegründung ausgelegt wird wie folgt: „*Die Einschätzung der Erforderlichkeit wird in diesen Fällen von den Mitgliedern der genannten Stellen vorgenommen werden*“ (s. 151).

Die Nationale Stelle begrüßt dies ausdrücklich, da 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: „*Eine Einsichtnahme durch Ausbändigung von Kopien ist von der Vorschrift nicht gedeckt*“ (S. 151). Dies schränkt das Recht auf Akteneinsicht deutlich ein. So beinhaltet dieses neben der Inaugenscheinnahme regelmäßig die Befugnis, Ausfertigungen, Auszüge und Abschriften erstellen zu lassen.<sup>9</sup> 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.

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 in einem Krankenhaus oder einer anerkannten Einrichtung“ aus dem Gesetzestext zu streichen.

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

Mit freundlichen Grüßen

---

<sup>9</sup> Vgl. § 299 I ZPO.