

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Sozialausschuss
Der Vorsitzende

nur per E-Mail:
sozialausschuss@landtag.ltsh.de

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/3588**

Landesbeauftragte für Datenschutz
Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Barbara Körffer
Durchwahl: 988-1216
Aktenzeichen:
LD5-71.13/19.002

Kiel, 14. Februar 2020

**Entwurf eines Maßregelvollzugsgesetzes (MVollzG), Gesetzentwurf der Landesregierung,
LT-Drs. 19/1757**

Ihr Schreiben vom 18. Dezember 2019

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich bedanke mich für die Gelegenheit, zu dem oben genannten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

In dem Gesetzgebungsverfahren habe ich bereits gegenüber dem Sozialministerium im Rahmen der Verbändeanhörung Stellung genommen. Einige meiner Anregungen wurden aufgenommen und sind in dem nun vorliegenden Regierungsentwurf berücksichtigt. Andere Anregungen wurden hingegen bisher nicht aufgegriffen.

Ein Schwerpunkt der Novellierung ist ausweislich der Darstellung im Gesetzentwurf (S. 2) die Anpassung datenschutzrechtlicher Vorschriften. Dies ist aber noch nicht umfassend gelungen; insbesondere werden viele Formulierungen aus der bisherigen Fassung des MVollzG wiederholt, die mit heutigem Blick reformbedürftig wären. Blicke es bei der Entwurfsfassung, würde dies meines Erachtens zu einigen Problemen in der Rechtsklarheit führen. Stellenweise habe ich zudem erhebliche Zweifel an der rechtskonformen Umsetzung der Regelungen, die der europäische Gesetzgeber mit der Richtlinie (EU) 2016/680 normiert hat. Darüber hinaus spricht im Sinne eines einheitlichen und hohen Datenschutzniveaus für den Vollzug in Schleswig-Holstein vieles dafür, sich im Maßregelvollzugsgesetz – wo dies fachlich gerechtfertigt ist – bezüglich der Punkte, die Datenschutz und Privatsphäre berühren an die Regelungen im Landesstrafvollzugsgesetz Schleswig-Holstein (LStVollzG SH) und im Justizvollzugsdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein (JVollzDSG SH)

anzugleichen. Mit beiden Gesetzen ist ein hoher Datenschutzstandard für den Justizvollzug in Schleswig-Holstein geschaffen worden. Ich kann der Begründung des MVollzG-E nicht entnehmen, warum dieser nicht auch im Maßregelvollzug gelten sollte.

Dies betrifft folgende Regelungen, zu denen aus meiner Sicht weiterhin dringender Änderungsbedarf besteht:

1. § 18 MVollzG-E – Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, in die Informations- und Besuchsrechte und den persönlichen Besitz

Zu Absatz 1

Nach § 18 Abs. 1 Satz 2 MVollzG-E umfasst der Begriff der „Beschränkungen“ verschiedene Maßnahmen wie „Überwachung, Durchsuchung, Vorenthaltung, Entzug oder Untersagung“. Dass diese unterschiedlichen Maßnahmen in derselben Norm zusammenfassend geregelt werden sollen, begegnet Bedenken, da eine Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen unterschiedliche Eingriffstiefe eines **differenzierenden Ansatzes** bedarf.

Beschränkungen des Schriftwechsels, von Telefongesprächen oder bei Besuchen, z. B. eine Überwachung von Telefongesprächen, sollen nach dem Entwurf **auch zum Schutz der Ordnung der Einrichtung des Maßregelvollzugs** zulässig sein. Bei den Maßnahmen handelt es sich um schwerwiegende Grundrechtseingriffe, sowohl für die untergebrachte Person als auch für deren Kommunikationspartner. Ich habe erhebliche Zweifel, dass sämtliche genannten Eingriffe zum Schutz der Ordnung verhältnismäßig sein können. Der Begriff der Ordnung ist **weitreichend**, und es ist **fraglich, inwieweit dieses Schutzgut geeignet ist, Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen**. Ein Vergleich mit § 50 Abs. 1 LStVollzG in Verbindung mit § 46 Abs. 1 Satz 2 LStVollzG zeigt, dass eine **inhaltliche Überwachung** von Schriftverkehr und Telefongesprächen dort **nur zum Zweck der Sicherheit** zugelassen ist.

Anders als der vorliegende Entwurf differenziert das Landesstrafvollzugsgesetz nach den unterschiedlichen Maßnahmen. Die **Untersagung** von Schriftverkehr und Telefonaten ist danach etwa auch zum **Schutz der Ordnung** zugelassen (§ 48 Abs. 1 Nr. 1 LStVollzG). Eine solche **Differenzierung** kann – die fachliche Erforderlichkeit vorausgesetzt – **angebracht** sein, da die in § 18 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs aufgezählten Maßnahmen jeweils ein unterschiedliches Eingriffsgewicht haben können.

Der vermeintliche Vorteil einer kurzen zusammenfassenden Regelung verkehrte sich in das Gegenteil, wenn der differenzierende Ansatz für Grundrechtseingriffe damit auf der Strecke bliebe und gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstieße. Eine unkritische Übernahme der Regelung aus dem § 9 MVollzG a.F., wie dies im Entwurf geplant ist, ließe die mittlerweile erarbeiteten Weiterentwicklungen im Bereich des Strafvollzugs außer Acht.

Zu Absatz 2

Die **Überprüfung von Schriftstücken** auf Gegenstände wird ausgenommen für Schriftstücke, die von **Rechtsanwälten und Notaren** übergeben werden sollen. Es ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar, warum diese Ausnahme nicht auf **alle Kommunikationspartner** erstreckt wird, deren Schriftwechsel nach **§ 14 Abs. 3** des Entwurfs von Beschränkungen ausgenommen ist. Die Ausnahme in § 18 Abs. 2

sollte auf die gesamten in § 14 Abs. 3 des Entwurfs genannten Personen und Stellen ausgeweitet werden. Jedenfalls sollte eine Kontrolle von Schriftstücken von Seelsorgern, Volksvertretungen, Gerichten, der Besuchskommission und Behörden ausgenommen werden.

Die Formulierung „von anderen Personen als Rechtsanwältinnen, Rechtsanwälten, Notarinnen oder Notaren übergeben werden sollen“ könnte geändert werden in „**von anderen Personen als die in § 14 Absatz 3 genannten Personen** übergeben werden sollen“.

2. § 39 MVollzG-E – Datenübermittlung

Die Vorschrift soll eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Sinne des Art. 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 schaffen, die aufgrund ihrer Sensibilität **besonders schutzbedürftig** sind. Ob mit der vorliegenden Regelung tatsächlich ein höherer Schutz für solche Daten erzielt wird, ist jedoch zweifelhaft.

Zu Absatz 1

In § 39 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs, der im Übrigen in der bisherigen Fassung des Maßregelvollzugsgesetzes (§ 23 MVollzG a.F.) noch nicht enthalten ist, ist nicht nachvollziehbar, warum der Zweck, an den angeknüpft wird, derjenige sein soll, zu dem die Daten „**übermittelt wurden**“. Wenn es sich nicht um ein **Redaktionsversehen** handelt („übermittelt werden sollen“?), wäre der hier geregelte Sachverhalt wie folgt definiert: Eine behandelnde Person erhält die Befugnis, Daten zu übermitteln, die ihr vorher zu einem bestimmten Zweck übermittelt wurden.

Doch es dürften auch – wenn nicht sogar überwiegend – Daten und Unterlagen betroffen sein, die der übermittelnden Stelle gar nicht übermittelt wurden, sondern die sie selbst erhoben bzw. erstellt hat, z. B. Gerichtsurteile und ärztliche Gutachten oder Berichte. Dafür wäre § 39 Abs. 1 des Entwurfs in der aktuellen Formulierung keine taugliche Rechtsgrundlage.

Insgesamt bleibt unklar, ob für die Erforderlichkeit der Übermittlung auf den Zweck abzustellen ist, zu dem die Daten bei der übermittelnden Stelle verarbeitet werden (so legt es der Wortlaut nahe), oder ob es für die **Frage der Erforderlichkeit auf die Zwecke ankommen soll, zu denen die Einrichtung des Maßregelvollzugs die Daten benötigt**. Beispielsweise wird es für eine ärztliche Behandlung nicht immer erforderlich sein, dass der behandelnde Arzt die Daten seines Patienten an die Einrichtung des Maßregelvollzugs übermittelt. Diese Informationen könnten aber für die Aufgabenerfüllung der Einrichtung von erheblicher Bedeutung sein.

Hier stellt sich die Frage, auf wessen Zwecke die gesetzliche Regelung abstellt. Ich rege an, mit einer geänderten Formulierung für Klarheit zu sorgen.

Zu Absatz 2

Die Zulässigkeitsregelung in § 39 Abs. 2 des Entwurfs, nach der besondere Kategorien personenbezogener Daten nur dann zur Aufgabenerfüllung verarbeitet werden dürfen, wenn sie dafür „**unbedingt erforderlich**“ sind, wird ihrem Anspruch, einen höheren Schutz für besondere personenbezogene Daten zu bewirken, nicht gerecht. Bereits die allgemeine Voraussetzung der Erforderlichkeit jeglicher personenbezogener Daten zur Erfüllung der Aufgaben des Verantwortlichen

ist im Sinne einer *conditio sine qua non* zu verstehen. Dies bedeutet, dass dem Verantwortlichen die Erfüllung seiner Aufgaben ohne die Verarbeitung der personenbezogenen Daten nicht möglich sein dürfte. Die sprachliche Verstärkung „unbedingt erforderlich“ bietet inhaltlich keinen Mehrwert, weil eine Steigerung der Erforderlichkeit logisch nicht möglich ist. Stattdessen birgt die Einführung eines besonderen Erforderlichkeitsbegriffs die Gefahr, dass der Begriff der „einfachen“ **Erforderlichkeit entwertet** wird. Diese sprachliche Ungenauigkeit ist allerdings bereits in der EU-Richtlinie angelegt, die ebenfalls voraussetzt, dass die Verarbeitung unbedingt erforderlich ist.

Es fehlen im vorliegenden Entwurf jedoch die nach Art. 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 **erforderlichen geeigneten Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen**. Wenn schon ein höheres Schutzniveau über eine besondere Schwelle der Erforderlichkeit tatsächlich kaum zu erreichen sein wird, sollte dies zumindest über die Garantien für die Rechte und Freiheiten angestrebt werden. Hier bedarf es einer Ergänzung

Zu Absatz 3

Die Formulierung in § 39 Abs. 3 MVollzG-E ist **präziserungsbedürftig**:

Nach dieser Regelung dürfen personenbezogene Daten auch für die Bearbeitung von Eingaben, parlamentarischen Anfragen oder Aktenvorlageersuchen übermittelt werden. Während die Formulierung der „parlamentarischen Anfragen“ ausreichende Klarheit bietet, sollten die Begriffe **„Eingaben“** und **„Aktenvorlageersuchen“** präzisiert werden. Ich gehe davon aus, dass Petitionen an den Landtag oder Bundestag oder Eingaben an andere zuständige Beschwerdestellen, wie z. B. die Besuchskommission, gemeint sind. Die Stellen, die Eingaben in diesem Sinne bearbeiten, sollten ebenso wie die Stellen, die um eine Aktenvorlage ersuchen dürfen, genannt oder das Gemeinte auf andere Weise präzisiert werden.

Ebenso sollte deutlich gemacht werden, auf welche übermittelnden Stellen sich diese Regelung bezieht (z. B. auf die Einrichtung des Maßregelvollzugs wie in Absatz 2).

3. § 41 MVollzG – Videoüberwachung

Die Videoüberwachung ist im Justizvollzugsdatenschutzgesetz ausführlich und differenziert geregelt. Diese Regelung kann insgesamt auch Vorbild für die Videoüberwachung im Maßregelvollzug sein. Ich rege daher an, die **Vorschriften zur Videoüberwachung insgesamt an diejenigen des Justizvollzugsdatenschutzgesetzes anzupassen**.

Zu Einzelpunkten weise ich darüber hinaus auf Folgendes hin:

Zu Absatz 1

Nach § 41 Abs. 1 des Entwurfs soll die Beobachtung durch Videotechnik auch zum Zweck der Abwehr einer **schwerwiegenden Störung der Ordnung** zulässig sein. Da es sich auch bei der bloßen Beobachtung um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff handelt, empfehle ich, diesen Eingriff auf den Zweck der Sicherheit zu **beschränken**. Dies wäre auch im Einklang mit den Bestimmungen für den Strafvollzug (§ 21 Abs. 1 JVollzDSG).

Zu Absatz 2

Anstelle der Begriffe der Selbst- oder Fremdgefährdung ist es meines Erachtens normenklarer, die zu schützenden Rechtsgüter zu benennen. Ich rege daher an, entsprechend § 24 Abs. 2 JVollzDSG die **Beobachtung auf den Schutz gegenwärtiger Gefahren für Leib oder Leben der betroffenen untergebrachten Personen zu beschränken.**

Im Hinblick auf den im Entwurf ebenfalls vorgesehenen Schutz gegen **Fremdgefährdungen** sind die Regelungen nicht ausreichend klar, und es fehlen Erläuterungen in der Entwurfsbegründung, um die fachliche Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit beurteilen zu können. Nachvollziehbar ist für mich lediglich der Einsatz zur Abwehr von Selbstgefährdungen. Für diese Fälle gehe ich davon aus, dass eine untergebrachte Person allein in einem besonders gesicherten Raum untergebracht ist und aufgrund der Annahme, dass er sich selbst verletzen könnte, beobachtet werden soll. Die Videobeobachtung erfolgt dann anstelle der Sitzwache. Auch der vorliegende Entwurf geht nach meinem Verständnis davon aus, dass entweder eine Sitzwache oder eine Videobeobachtung erfolgt (so § 41 Abs. 4 MVollzG-E). Wie demgegenüber das Mittel der Videoüberwachung zur Abwehr einer Fremdgefährdung eingesetzt werden soll, geht aus dem Entwurf nicht hervor. Es ist insbesondere nicht klar, ob mit einer erheblichen gegenwärtigen Fremdgefährdung im Sinne des § 41 nur solche Fälle gemeint sind, die die Ergreifung besonderer Sicherungsmaßnahmen nach § 30 des Entwurfs rechtfertigen. Soweit solche besonderen Sicherungsmaßnahmen ergriffen werden, stellt sich die Frage, ob eine Videoüberwachung daneben überhaupt erforderlich ist, um die vom Betroffenen ausgehenden Gefahren für Dritte abzuwehren. Zur Abwehr einer Fremdgefährdung dürften die Sicherungsmaßnahmen nach § 30 des Entwurfs ausreichend sein. Sofern die Videoüberwachung zur Abwehr einer Fremdgefährdung anstelle von Maßnahmen nach § 30 des Entwurfs eingesetzt werden soll oder auch in solchen Situationen zum Tragen kommen soll, in denen die Gefahrenschwelle nach § 30 des Entwurfs nicht erreicht ist, geht dies aus dem Wortlaut des § 41 nicht mit der erforderlichen Klarheit hervor. Aufgrund des unklaren Anwendungsbereichs kann Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit dieses Grundrechtseingriffs nicht nachvollzogen werden. Hier bedarf es dringend einer Klarstellung im Gesetz.

Zu Absatz 5

§ 41 Abs. 5 MVollzG-E ist die Nachfolgeregelung zu § 25 Abs. 5 MVollzG a.F. Beide Regelungen untersagen die Aufzeichnung von Videoaufnahmen. Satz 2 unterscheidet sich in der Formulierung: In der bisherigen Fassung hieß es: „Daten der äußeren Sicherheitsanlagen dürfen für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und zum Zwecke der Strafverfolgung bis zu vier Wochen aufgezeichnet werden.“ Nunmehr wird die folgende Formulierung gewählt: „Die mittels Videotechnik an der Grenze des Maßregelvollzugsbereiches zulässig erhobenen Daten dürfen für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und zum Zwecke der Strafverfolgung bis zu einem Monat aufgezeichnet werden.“ Was genau davon erfasst sein soll, wird nicht deutlich. In § 41 Abs. 1 MVollzG-E ist die Rede davon, dass „das Klinikgelände sowie das Innere der Gebäude mittels optisch-elektronischer Einrichtungen (Videotechnik) beobachtet“ werden können. Wo nun die „Grenze des Maßregelvollzugsbereiches“ liegt, wird jede Einrichtung selbst definieren müssen.

Die vorgesehene Aufbewahrungsdauer für Videoaufzeichnungen von **einem Monat** erscheint recht lang. § 25 JVollzDSG sieht eine **Aufbewahrung von maximal 48 Stunden** vor; für eine datenschutzkonforme Videoüberwachung im Sinne der Regelungen des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) wäre eine Aufbewahrung von einem Monat ebenfalls nicht argumentierbar. Für Zwecke der

Strafverfolgung wären die Aufzeichnungen an die entsprechenden Behörden zu übergeben; die Aufbewahrungsfristen bemessen sich dann nach den geltenden Regelungen für das Strafverfahren. Dies kommt auch in § 42 Abs. 2 MVollzG-E zum Ausdruck.

Insgesamt können Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Entwurfsregelung nicht nachvollzogen werden. Es empfiehlt sich eine Änderung der Formulierung.

4. Anwendbarkeit des LDSG: § 42 MVollzG-E – Berichtigung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung / § 44 MVollzG-E

§ 42 Abs. 6 MVollzG-E ordnet die entsprechende Geltung von § 51 Abs. 3 LDSG an. Dies verwundert, da **Abschnitt 3 des LDSG unmittelbar anwendbar** ist. Nach § 20 Satz 4 LDSG gilt Abschnitt 3 für öffentliche Stellen, die für die Vollstreckung von Maßnahmen im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 8 StGB zuständig sind.

Es ist daher fraglich, warum in § 42 Abs. 6 MVollzG-E die entsprechende Anwendung eines ohnehin anwendbaren Gesetzes angeordnet wird. Zudem ist fraglich, warum nur für eine einzelne Vorschrift aus Abschnitt 3 des LDSG die Anwendung angeordnet wird. Dies lässt den Umkehrschluss zu, dass andere Vorschriften des LDSG nicht gelten sollen. Dies sieht aber offenbar auch der Entwurfsverfasser nicht so, denn in § 44 MVollzG-E wird klargestellt, dass im Übrigen das LDSG anwendbar ist. § 42 Abs. 6 MVollzG-E sollte daher ersatzlos entfallen.

In der Begründung zu § 44 des Entwurfs sollte das Wort „entsprechende“ in der Überschrift gestrichen werden: „Zu § 44 Anwendung anderer Vorschriften“.

5. § 43 MVollzG-E – Auskunft, Akteneinsicht

Absatz 1

Es bestehen erhebliche **Zweifel**, ob § 43 Abs. 1 des Entwurfs den **Auskunftsanspruch nach Art. 14 der Richtlinie (EU) 2016/680** hinreichend umsetzt.

Dies gilt zunächst hinsichtlich des Umfangs der Informationen, auf die sich der Auskunftsanspruch erstreckt. Art. 14 der Richtlinie enthält weitaus mehr Informationen, als nach § 43 Abs. 1 des Entwurfs mitzuteilen sind. Weiterhin ist zweifelhaft, ob der Auskunftsanspruch auf eine mündliche Mitteilung beschränkt werden kann. Der Sinn und Zweck des Auskunftsanspruchs, umfassende Informationen über die Verarbeitung zu erhalten und in die Lage versetzt zu werden, die Richtigkeit und Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung zu überprüfen, dürfte hiermit kaum erreicht werden.

Schließlich bestehen erhebliche Zweifel, ob die vorgesehene Ausnahme vom **Auskunftsanspruch von Art. 15 der Richtlinie (EU) 2016/680** gedeckt ist. Die Formulierung „Verwirklichung der Ziele des Maßregelvollzugs wesentlich gefährdet würde“ ist angesichts der umfangreichen Ziele des Maßregelvollzugs nach § 2 MVollzG-E **zu weit und zu unbestimmt**, als dass sie in allen erdenklichen Fällen die Ausnahmetatbestände des Art. 15 der Richtlinie erfüllen dürfte. Soweit die Ausnahme vom Auskunftsanspruch aufrechterhalten werden soll, wäre eine Präzisierung erforderlich. Zudem wären

Regelungen über das Verfahren zu ergänzen. Alternativ kann von einer eigenständigen Regelung abgesehen werden. Es würde dann § 33 LDSG gelten.

Absatz 2

Für die **Beschränkung der Akteneinsicht** in § 43 Abs. 2 MVollzG-E gilt dasselbe, soweit die Akte personenbezogene Daten der untergebrachten Person enthält. In diesem Punkt halte ich ebenfalls eine Überarbeitung gemäß den europäischen Anforderungen für geboten.

Ergebnis

Ein Teil der bisher nicht berücksichtigten Änderungshinweise meiner Dienststelle mag sich daraus erklären, dass im Entwurf nicht von bisherigen Regelungen des Maßregelvollzugsgesetzes abgewichen wurde, die aus meiner Sicht jedoch auch jetzt schon kritikwürdig sind. Dies betrifft beispielsweise die Rechtfertigung von gravierenden Grundrechtseingriffen mit der Abwendung einer schwerwiegenden Störung der Ordnung der Einrichtung des Maßregelvollzugs und Regelungen zur Videotechnik. Weiterhin sollte für eine rechtskonforme Umsetzung der Anforderungen aus der Richtlinie (EU) 2016/680 zu Auskunft und Akteneinsicht Sorge getragen werden. Klarstellungen halte ich bei den Themen der differenzierenden Beschränkungen der Grundrechte, bei der Übermittlung von Daten sowie bei dem Verweis in das LDSG für erforderlich.

Für eine Erörterung meiner Stellungnahme und für weitere Auskünfte stehe ich Ihnen mit meinem Team gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Marit Hansen
Landesbeauftragte für Datenschutz