

Nationale Stelle zur Verhütung von Folter | Luisenstraße 7 | 65185 Wiesbaden

Nds. Ministerium für Soziales, Arbeit,
Gesundheit und Gleichstellung
Postfach 141
30001 Hannover

Per E-Mail:

Ihr Zeichen

103,31 –
41580/000-01

Ihr Schreiben vom

5. November 2025

Unser Zeichen

533-NI/1/25

Bearbeitet von, Durchwahl

5. Dezember 2025

**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 eines Gesetzes zur Regelung von Hilfen für Personen mit psychischen Erkrankungen in Niedersachsen

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 sie positiv hervorheben, dass mehrere ihrer Empfehlungen bzw. Standards umgesetzt wurden, wie beispielsweise die Nachbesprechung von Zwangsbehandlungen und besonderen Sicherungsmaßnahmen mit der betroffenen Person (§ 22 Abs. 5; § 28 Abs. 9). 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 in psychiatrischen Kliniken auch gesetzlich geregelt werden sollten.

Unter diesen Gesichtspunkten möchte sie die folgenden Anmerkungen zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Hilfen für Personen mit psychischen Erkrankungen in Niedersachsen unterbreiten:

Artikel 1 Niedersächsisches Gesetz über Hilfen für Menschen mit psychischen Erkrankungen (NPsychKG)

Zu § 2 Grundsätze

- Abs. 1 Respektvoller Umgang mit Patientinnen und Patienten

Der Grundsatz aus § 2 Abs. 1 Satz 3, demzufolge der Umgang mit dem betroffenen Menschen „bei der Vorbereitung einer Entscheidung über eine Unterbringung und während der Zuführung zur Unterbringung [...] stets deeskalierend und respektvoll zu sein [hat]“, ist grundsätzlich zu begrüßen.

Auf diese Weise wird die Wahrung eines respektvollen Umgangs auch gesetzlich verankert. Allerdings bedauert die Nationale Stelle die Beschränkung der Garantie auf bestimmte Situationen.

Es wäre aus ihrer Sicht sachgerecht, den Grundsatz allgemein zu formulieren: „Der Umgang mit dem betroffenen Menschen hat stets deeskalierend und respektvoll zu sein.“

- Abs. 4 Kinder und Jugendliche

§ 2 Abs. 4 sieht vor, dass „Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen in kinder- und jugendpsychiatrischen Einrichtungen durchgeführt werden [sollen]“ (siehe auch § 15 des vorliegenden Gesetzentwurfs).

Zwar wird somit die fachliche Spezialisierung betont, es fehlen jedoch weitere Bestimmungen, die eine altersgerechte Verfahrensweise zum Umgang mit den jungen Patientinnen und Patienten sicherstellen.¹

Da freiheitsentziehende Maßnahmen einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstellen, wurden diese beispielsweise für Jugendliche und Heranwachsende im Justizvollzug in den besonderen Bedürfnissen junger Menschen angepassten Landesgesetzen normiert.²

Das NPsychKG sollte zumindest auf eine Weise ergänzt werden, die eine altersgerechte Behandlung und Unterbringung der Kinder und Jugendlichen gewährleistet.

Zu § 10 Eingriffsbefugnisse, Anwendung unmittelbaren Zwangs

§ 10 Abs. 1 sieht den Rahmen für die Anwendung unmittelbaren Zwangs vor. Die Bestimmung verweist diesbezüglich auf das Niedersächsische Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG), dessen § 75 die Fesselung von Personen erlaubt, hierbei aber nicht Art oder Material der Fesselung spezifiziert.

Die Nationale Stelle möchte die Gelegenheit nutzen, um erneut zu verdeutlichen, dass nicht mehr Zwangsmittel angewendet werden dürfen als unbedingt erforderlich. Ist der Einsatz eines Zwangsmittels unabdingbar, sind Verletzungen der betroffenen Personen zu verhindern und das Recht auf körperliche Unversehrtheit bestmöglich zu schützen.

¹ Vgl. Vortrag von Herrn Prof. Dr. Holtmann „Freiheitsentziehende Maßnahmen in der KJP: Rechtliche Grundlagen, Prävention und Anwendung“, welcher im Rahmen einer Fort- und Weiterbildungsreihe im März 2023 präsentiert wurde.

² BVerfG, Urteil vom 31.05.2006, Az.: 2 BvR 1673/04, Rn. 34.

Die Verwendung von metallenen Fesseln birgt für die betroffene Person ein erhöhtes Verletzungspotential. Es können Hämatome entstehen und Nerven abgedrückt werden. Ist eine Fesselung unbedingt notwendig, sollen daher Fesselsysteme aus Textil verwendet werden, die arretiert werden können.³

Die gesetzlichen Bestimmungen sollen dahingehend ergänzt werden.

Zu § 14 Grundsätze der Unterbringung

§ 14 Satz 1 sieht vor, dass „die Unterbringung unter Berücksichtigung therapeutischer Gesichtspunkte und der individuellen Situation der untergebrachten Person den allgemeinen Lebensverhältnissen anzugleichen [ist]“. Die Regelung enthält jedoch keine Vorgaben zur maximalen Zimmerbelegung, was Mehrfachbelegungen begünstigen kann. Erfahrungen der Nationalen Stelle zeigen, dass dies im Bereich der Allgemeinpsychiatrie häufig der Fall ist.

Selbst bei ausreichender Zimmergröße erscheint eine erfolgversprechende Therapie bei einer Zimmerbelegung mit zwei oder mehr psychisch kranken Personen problematisch. Die mangelnde Privatsphäre kann Aggressionen auslösen, Zwischenfälle provozieren und dabei das Ziel einer Behandlung und Heilung der untergebrachten Personen behindern.

Die Nationale Stelle ist der Auffassung, dass grundsätzlich eine Unterbringung in Einzelräumen vorgesehen werden soll. Im Fall einer Doppelbelegung soll sichergestellt werden, dass diese zu keinen Therapieerschwernissen führt und der Schutz der Privatsphäre für die untergebrachten Personen stets gewährleistet bleibt. Von einer Belegung mit drei oder mehr Personen soll abgesehen werden.

Die Bestimmung sollte entsprechend ergänzt werden.

Zu § 15 Unterbringungseinrichtungen, Fachaufsicht

§ 15 Abs. 1 Satz 2 sieht keine über die Abwendung der in § 13 Abs. 2 geschilderten Gefahren hinaus gehenden besonderen Anforderungen an Personal und bauliche Gestaltung der psychiatrischen Einrichtungen vor. Den Fokus der personellen und sächlichen Ausstattung ausschließlich auf die Gefahrenabwehr zu setzen, empfindet die Nationale Stelle als äußerst problematisch.

Die Ausstattung muss ebenso die Anforderung eines therapeutischen Umfeldes erfüllen und die Behandlung, Stabilisierung und soziale Teilhabe der Menschen, die sich dort aufhalten fördern. Werden Ausgestaltungskonzepte primär an Sicherheitsaspekten orientiert, kann dies zu restriktiven Umgebungen führen, die Stress, Stigmatisierung und Symptomverschlechterung begünstigen können.

Die gesetzliche Bestimmung sollte eine Ausgestaltung fordern, die ausgewogen zwischen Schutz und therapeutischem Milieu konzipiert ist.

³ Es wird bspw. auf das Fesselsystem der Firma Segufix verwiesen.

Darüber hinaus enthält § 15 keine Ausführungen bezüglich der besonderen Anforderungen, die das Personal wie auch die bauliche Gestaltung der Kinder- und Jugendpsychiatrien erfüllen sollen.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist dies kritisch zu bewerten, da diese Anforderungen sich teils erheblich von denen der Erwachsenenpsychiatrie unterscheiden. So befinden sich Kinder und Jugendliche in einer entscheidenden Entwicklungsphase und reagieren stark auf ihre Umgebung.

Bei ihren Besuchen ist die Nationale Stelle bereits auf Stationen bzw. Abteilungen der Kinder- und Jugendpsychiatrie gestoßen, die nicht altersgerecht ausgestattet und gestaltet waren – u.a. kahle und eintönige Wände, keine behaglich eingerichtete Sitzecke, kein angemessener Innenhof –, sodass die besonderen Bedürfnisse der jungen Patientinnen und Patienten nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Die Bestimmung sollte um die Anforderung ergänzt werden, dass die Unterbringungsstrukturen altersgerecht zu organisieren und zu gestalten sind. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Ausgestaltung den besonderen Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen gerecht wird.

Zu § 20 Rechtsbelehrung

§ 20 sieht vor, dass der betroffene Mensch von der Unterbringungseinrichtung über seine Rechte und Pflichten belehrt und schriftlich informiert wird.

Eine Rechtsbelehrung im herkömmlichen Sinne dient dazu, eine betroffene Person über ihre Rechte und den rechtlichen Rahmen einer Maßnahme zu unterrichten. Der hier betreffende Paragraph wird zwar als Rechtsbelehrung bezeichnet, umfasst jedoch ausdrücklich auch Pflichten, die während der Unterbringung zu beachten sind. Dadurch scheint sich § 20 nicht nur auf eine rechtliche Unterrichtung im klassischen Sinne zu beziehen, sondern ebenso auf das Verständnis der Regeln und Erwartungen innerhalb der Einrichtung.

Insbesondere in geschlossenen 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 Patientinnen und Patienten) beitragen.

Dahingehend empfiehlt die Nationale Stelle, eine Hausordnung für psychiatrische Einrichtungen gesetzlich vorzusehen.

Zudem gibt sie zu bedenken, dass im psychiatrischen Krankenhaus ein zunehmender Anteil der untergebrachten Personen einen Migrationshintergrund besitzt, viele sind der deutschen Sprache nur sehr bedingt mächtig. Unabhängig vom nationalen Hintergrund zeigt die Praxis, dass viele Patientinnen und Patienten über keine oder nur geringe Lese- und Sprachkenntnisse verfügen bzw. von Analphabetismus oder funktionalem Analphabetismus betroffen sind.

Daher soll die Belehrung über Rechte und Pflichten in die in der Anstalt verbreiteten Fremdsprachen stattfinden, auch in leicht verständliche Sprache.

Darüber hinaus sieht die Bestimmung keinen Hinweis zu einer altersgerechten Belehrung vor. Kinder und Jugendliche verarbeiten Informationen anders

und besitzen je nach Alter und Krankheitsbild nicht die kognitiven und/oder sprachlichen Voraussetzungen, um komplexe Belehrungen im Erwachsenenstil zu verstehen.

Damit die Kinder und Jugendlichen wissen, welche Schritte und Maßnahmen auf sie zukommen, welche Möglichkeiten sie haben und warum bestimmte Entscheidungen getroffen werden, ist die Belehrung über Rechte und Pflichten in altersgerechter Sprache vorzunehmen.

Abschließend möchte die Nationale Stelle darauf hinweisen, dass eine sprachliche Verständigung, in mündlicher und schriftlicher Form, auch im Rahmen der Behandlung und der Durchführung weiterer Maßnahmen unabdingbar ist, insbesondere bei Zwangsmaßnahmen und besonderen Sicherungsmaßnahmen.

Um eine angemessene Verständigung zu gewährleisten, sollen die §§ 22, 23 sowie 28 des vorliegenden Gesetzentwurfs ebenfalls entsprechend ergänzt werden.

Zu § 23 Zwangsbehandlung zur Abwehr gegenwärtiger erheblicher Gefahren

- **Verfahrensrechtliche Bedingungen**

§ 23 erlaubt Zwangsbehandlungen zur Abwehr gegenwärtiger erheblicher Gefahren ohne vorherige gerichtliche Genehmigung und ohne ausdrückliche Vorschrift zur Prüfung milderer Maßnahmen. Diese Regelung weist verfassungsrechtliche Defizite auf. In seinem Beschluss vom 8. Juni 2021 hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt betont, dass Zwangsbehandlungen tief in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) eingreifen und daher nur unter streng kontrollierten verfahrensrechtlichen Voraussetzungen zulässig sind.⁴ Dazu gehören insbesondere die gerichtliche Überprüfung, um sicherzustellen, dass die Maßnahme nicht willkürlich erfolgt, sowie die vorherige Prüfung milderer, weniger einschneidender Mittel, um das Ultima-Ratio-Prinzip zu gewährleisten.

Fehlt der Richtervorbehalt, entfällt eine unabhängige Kontrolle des Eingriffs in das Grundrecht der betroffenen Person. Ebenso kann die fehlende Pflicht zur Prüfung milderer Mittel dazu führen, dass Zwangsbehandlungen eingesetzt werden, obwohl andere, weniger eingreifende Maßnahmen geeignet wären. Beide Sicherungen sind notwendig, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Auch in zeitkritischen Notfällen soll die Maßnahme schnellstmöglich einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden, um die Verhältnismäßigkeit sicherzustellen und willkürliche Eingriffe in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit zu verhindern. Gleichzeitig soll verbindlich festgeschrieben werden, dass vor der Anwendung der Zwangsbehandlung mildere, weniger einschneidende Maßnahmen geprüft und soweit möglich ausgeschöpft werden. Selbst in akuten Gefahrensituationen muss zumindest eine kurzfristige Abwägung alternativer Handlungsoptionen erfolgen und dokumentiert werden, um das Ultima-Ratio-Prinzip zu respektieren.

⁴ BVerfG, Beschluss vom 08.06.2021, Az.: 2 BvR 1866/17, Rn. 55–57 und Rn. 67.

Zur Sicherstellung der Verfassungsmäßigkeit von § 23 NPsychKG soll die Vorschrift dahingehend angepasst werden, dass sie sowohl einen Richtervorbehalt als auch eine Pflicht zur Prüfung milderer Mittel enthält.

- **Nachbesprechung**

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist es zudem unabdingbar, dass eine solch einschneidende Zwangsmaßnahme – sie unterscheidet sich in ihrer Eingriffsintensität nicht von den durch § 22 erfassten Maßnahmen – in jedem Fall mit dem betroffenen Menschen nachbesprochen wird, insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit einer therapeutischen Aufarbeitung. Dies würde auch der Transparenz der Maßnahme dienen.

§ 23 soll mit dem Passus aus § 22 Abs. 5 ergänzt werden.

Zu § 24 Abs. 1 Verlegung und Beurlaubung bei somatischer Behandlung

Die Verlegung einer untergebrachten Person in eine somatische Behandlungseinrichtung erfolgt allein auf Anordnung der ärztlichen Leitung (§ 24 Abs. 1 Satz 1). Die betroffene Person hat hierbei kein Mitbestimmungsrecht, selbst wenn sie Einwände oder Präferenzen äußert. Dies stellt einen direkten Eingriff in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit und die persönliche Freiheit dar. Besonders kritisch ist, dass dieser Eingriff sowohl mit der physischen Bewegung der Person (Transport, Begleitung) als auch mit der Einschränkung ihrer Autonomie verbunden ist.

Auch bei Minderjährigen liegt die Entscheidungsbefugnis primär bei der ärztlichen Leitung, während das Familiengericht lediglich benachrichtigt wird.

§ 24 Abs. 1 soll so ausgestaltet werden, dass die Selbstbestimmung der untergebrachten Person stärker berücksichtigt wird. Konkret soll vorgesehen werden, dass die Verlegung nur nach sorgfältiger Abwägung der Notwendigkeit erfolgt und die betroffene Person, soweit möglich, darüber informiert wird und mitwirken kann.

Bei Minderjährigen soll zusätzlich das Familiengericht oder eine andere geeignete Kontrollinstanz frühzeitig in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Bei der Entscheidung sind das Kindeswohl und die Wahrung von Selbstbestimmung einzubeziehen.

Zu § 25 Persönliche Habe, Besuchsrecht

Die Regelung des § 25 fasst unterschiedliche, in ihrer Eingriffsintensität deutlich voneinander abweichende Rechte – das Recht auf persönliche Habe, das Tragen eigener Kleidung sowie das Besuchsrecht – und deren Einschränkung undifferenziert in einem einzigen Satz (Satz 1) zusammen. Dies verkennet die unterschiedlichen grundrechtlichen Schutzdimensionen dieser Bereiche und erschwert eine einzelfallbezogene, verhältnismäßige Abwägung.

So sind die in der Bestimmung aufgeführten Ausnahmetatbestände durch die Begriffe „gesundheitliche Nachteile“, „Sicherheit [...]“ oder das geordnete Zusammenleben in der Einrichtung“ breit angelegt und vage gehalten. Dies kann zu einer uneinheitlichen Anwendung führen und den Betroffenen den Zugang zu ihrem Recht auf effektiven Rechtsschutz erschweren.

Im Vergleich dazu werden im folgenden Paragraphen (§ 26 Ausübung religiöser oder weltanschaulicher Bekenntnisse) Einschränkungen mit dem engeren und rechtssichereren Tatbestandsmerkmal „zwingende Gründe“ deutlich präziser definiert.

Die Nationale Stelle empfiehlt, die einzelnen Rechte getrennt zu regeln und die einschränkenden Voraussetzungen klarer zu fassen, um Rechtsklarheit und Grundrechtsschutz zu gewährleisten.

Zu § 27 Schriftverkehr, Telekommunikation

Die Absätze 2 bis 6 des § 27 regeln weitreichende Eingriffsmöglichkeiten in die Kommunikationsrechte untergebrachter Personen, verwenden jedoch mehrfach sehr unbestimmte Formulierungen.

Insbesondere die Einschränkbarkeit der Kommunikationsmöglichkeiten bereits bei „Anhaltspunkten“ für eine Gefährdung des Behandlungs- oder Wiedereingliederungserfolgs (§ 27 Abs. 4) setzt eine niedrige Eingriffsschwelle und erlaubt Maßnahmen auch auf Grundlage bloßer Vermutungen. Ebenso bleibt die Formulierung „Gefährdung der Sicherheit in der Einrichtung“ ohne nähere gesetzliche Konkretisierung und bietet damit erheblichen Interpretationsspielraum. Die Übertragung der Anordnungsbefugnis auf die ärztliche Leitung ohne zusätzliche Kontroll- oder Dokumentationsvorgaben birgt zudem das Risiko einer unzureichenden Verfahrenssicherung. Auch die Regelungen zur Rückgabe oder Verwahrung angehaltener Sendungen sind unpräzise, insbesondere hinsichtlich der „besonderen therapeutischen Gründe“, die eine Rückgabe der angehaltenen Sendungen ausschließen können. Insgesamt fehlt es an hinreichend klaren, engen und überprüfbaren Kriterien für Eingriffe in das besonders schutzwürdige Recht auf vertrauliche Kommunikation.

Die Nationale Stelle empfiehlt, die Eingriffsvoraussetzungen enger zu fassen, eine differenziertere Regelung der Kommunikationsarten vorzunehmen und ergänzende Transparenz- und Kontrollmechanismen vorzusehen, um Grundrechtsschutz, Rechtsklarheit und Verhältnismäßigkeit sicherzustellen.

Zu § 28 Besondere Sicherungsmaßnahmen

- Abs. 1 Nr. 1 - Entzug oder Vorenthaltung von Gegenständen

Die besondere Sicherungsmaßnahme in Form des Entzugs oder der Vorenthaltung von Gegenständen lässt grundsätzlich weitreichende Einschränkungen zu, ohne dass zugleich klare verhältnismäßigkeitsbezogene Mindeststandards benannt werden. Dies ist u.a. mit Blick auf Absonderungen in besonders gesicherten Räumen (§ 28 Abs. 1 Nr. 3) kritisch zu bewerten.

Gerade bei der Absonderung in solchen Räumen muss sichergestellt sein, dass die räumliche und sachliche Ausstattung nicht gegen die Menschenwürde verstößt. Die dortigen betroffenen Personen befinden sich regelmäßig in (psychischen) Ausnahmesituationen, etwa bei akuter Selbstgefährdung oder Fremdgefährdung. Vor diesem Hintergrund ist es unerlässlich, dass diese Räume grundsätzlich mit einer Matratze, einer Decke, einer Kopfunterlage und einer Sitzgelegenheit ausgestattet sind.

Der Entzug solcher Gegenstände über einen nicht nur kurzfristigen Zeitraum ist aus Sicht der Nationalen Stelle nicht annehmbar: Eine derart restriktive

Maßnahme erscheint nicht nur in Bezug auf ihre Verhältnismäßigkeit fragwürdig, sondern auch zweifelhaft hinsichtlich ihrer Eignung. Vielmehr kann eine solche Praxis die psychische Krise verschärfen und einen entwürdigenden Effekt entfalten.

Bei akuter Suizidalität oder Selbstgefährdung sind aus ihrer Sicht stets alternative und therapeutisch fundierte Maßnahmen zu prüfen, wie eine intensivierete Betreuung oder eine psychologische Krisenintervention.

Zudem ist darauf zu achten, dass auch in besonders gesicherten Räumen angemessene undurchsichtige Bekleidung ausgehändigt wird. Der Entzug jeglicher Kleidung in Verbindung mit permanenter Kameraüberwachung stellt einen tiefgreifenden Eingriff in die Intimsphäre dar und führt zu einer Verletzung der Menschenwürde.⁵

Die gesetzlichen Bestimmungen sind auf eine Weise zu ergänzen, die sicherstellt, dass die Menschenwürde der betroffenen Personen nicht durch den Entzug oder die Vorenthaltung von Gegenständen beeinträchtigt wird.

- Abs. 1 Nr. 3 – Absonderung in einem besonders gesicherten Raum

Auch für die Absonderung im besonders gesicherten Raum ist der vorgesehene rechtliche Rahmen (§ 28) im Hinblick auf die Schwere der Maßnahme in seiner derzeitigen Form unzureichend.

So fehlen explizite Hinweise auf Maßnahmen zur Reduzierung der Dauer und zur Minderung der psychischen Belastung – etwa eine gezielte therapeutische Betreuung, regelmäßige Kontakte zu Betreuungspersonal oder strukturierte Tagesabläufe.

Der ohnehin bereits stark isolierende Charakter einer Absonderung wird durch die spärliche Ausstattung der besonders gesicherten Räume, sowie häufig durch die zusätzlich angeordnete Kameraüberwachung und ggf. den Entzug der Bewegung im Freien verschärft.

Die gesetzlichen Bestimmungen sollen auf eine Weise angepasst werden, die gewährleistet, dass Absonderungen im besonders gesicherten Raum auf das absolut notwendige Maß beschränkt, regelmäßig fachlich überprüft und durch Maßnahmen begleitet werden, die negative Auswirkungen auf die psychische und physische Gesundheit mildern.

• Überprüfung der Maßnahme

Entgegen der Verfahrensweise im Maßregelvollzug wie auch im Justizvollzug sieht das Gesetz weder vor, dass die Anordnung einer Absonderung in einem besonders gesicherten Raum der Aufsichtsbehörde mitzuteilen ist, noch bedarf diese Maßnahme bei einer bestimmten Gesamtdauer der Zustimmung der Aufsichtsbehörde. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist dies kritisch zu betrachten.

Es ist aus Sicht der Nationalen Stelle äußerst bedenklich, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Maßnahme der Isolierung im Vergleich zu der der Fixierung deutlich niedriger sind (Richtervorbehalt bei einer Fixierung von nicht nur kurzfristiger Dauer). 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

⁵ Vgl. analog BVerfG, Beschluss vom 18.03.2015, Az.: 2 BvR 1111/13, Rn. 32; EGMR, Urteil vom 07.07.2011, Hellig ./, Deutschland, Individualbeschwerde Nr. 20999/05, Rn. 56 f.

7-Punkt-Fixierung gleichkommen kann.⁶ 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 Betroffene.⁷ Die gesetzliche Regelung darf nicht Anreize schaffen bestimmte Maßnahmen bevorzugt zu ergreifen, obwohl sie im Einzelfall nicht die mildere Maßnahme darstellen.

Bei der Absonderung im besonders gesicherten Raum sollte eine Zustimmungspflicht bei einer Dauer von mehr als zwei aufeinanderfolgenden Tagen greifen.

Zudem ist es aus Sicht der Nationalen Stelle wesentlich, eine vorbeugende Kontrolle dieser Maßnahme durch eine unabhängige und neutrale Instanz zu gewährleisten, wenn die Dauer der Unterbringung zwei Tage übersteigt (Richtervorbehalt).⁸

- **Bewegung im Freien**

§ 28 sieht nicht vor, dass den abgesonderten Patientinnen und Patienten mindestens eine Stunde Aufenthalt im Freien täglich zu ermöglichen ist. § 28 Abs. 1 Nr. 2 ermöglicht vielmehr den Entzug oder die Beschränkung des Aufenthalts im Freien.

Dies sieht die Nationale Stelle als äußerst kritisch an, da die Bewegung im Freien einen eigenen Gesundheitswert besitzt, der durch keine andere Maßnahme ersetzt werden kann.⁹ Daher soll allen untergebrachten Patientinnen und Patienten täglich mindestens eine Stunde die Möglichkeit zur Bewegung im Freien gegeben werden, auch denjenigen die sich im besonders gesicherten Raum befinden.

Die Nationale Stelle erkennt an, dass zusätzliches Personal und verstärkte Sicherheitsmaßnahmen erforderlich sein können, um einer im besonders gesicherten Raum untergebrachten Person zu ermöglichen, sich im Freien aufzuhalten. Sie ist jedoch – wie der CPT – zuversichtlich, dass angemessene Lösungen gefunden werden, um die Sicherheit der betreffenden Patientinnen und Patienten und anderer Personen sowie die innere Ordnung der Einrichtung zu gewährleisten und dabei auch das Recht auf täglichen Zugang ins Freie weiterhin zu garantieren.¹⁰

Allen in besonders gesicherten Räumen untergebrachten Personen soll täglich mindestens eine Stunde die Möglichkeit zur Bewegung im Freien gegeben werden.

Ferner empfiehlt die Nationale Stelle, den Entzug oder die Beschränkung des Aufenthalts im Freien als besondere Sicherungsmaßnahme (§ 28 Abs. 1 Nr. 2) aus dem Gesetzestext zu streichen.

⁶ BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 309/15, Rn. 80.

⁷ Ebenda.

⁸ Vgl. analog § 32 Abs. 3 des Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes NRW.

⁹ Vgl. analog Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 4. Auflage, § 64 StVollzG, Rn. 1.

¹⁰ [CPT/Inf\(2022\)18](#), Rn. 127.

Darüber hinaus möchte sie darauf aufmerksam machen, dass in vielen geschlossenen Einrichtungen ein Aufenthalt im Freien bereits baulich ausgeschlossen ist, da kein (barriere)frei zugänglicher Außenbereich vorhanden ist. Dadurch entsteht eine strukturelle Freiheitsbeschränkung, ohne dass hierfür eine besondere Sicherungsmaßnahme angeordnet werden müsste.

Ein barrierefrei zugänglicher Außenbereich ist gesetzlich vorzusehen, um das Wahrnehmen des täglichen Aufenthalts im Freien tatsächlich für alle Personen realisierbar zu machen.

- Abs. 1 Nr. 4 - Fixierung

Die Nationale Stelle möchte vorsorglich darauf hinweisen, dass Fixierungen der alleinigen Extremitäten – etwa nur Arm- oder Fußgelenke ohne Bauchgurt – unzulässig sind, da sie eine erhebliche Gesundheitsgefährdung darstellen. Das Anbinden eines Arm- oder Fußgelenks einer Person an der Wand oder an einen sonstigen Gegenstand beeinträchtigt die Menschenwürde.

Da sogenannte 1-Punkt und 2-Punkt-Fixierungen darauf hinauslaufen, eine Person an ihren Gliedmaßen anzubinden, sind diese grundsätzlich zu unterlassen.

Zudem möchte die Nationale Stelle darauf hinweisen, dass für eine zulässige Fixierung stets ein zugelassenes Bandagensystem zu verwenden ist, um die Maßnahme möglichst schonend und risikoarm durchzuführen.

Andere mechanische Vorrichtungen sind aus ihrer Sicht auszuschließen.

- Abs. 4 - Richtervorbehalt bei Fixierungen

Hinsichtlich des Richtervorbehalts hält es die Nationale Stelle für wesentlich, das Folgende zu präzisieren: Die Genehmigung einer Fixierung durch ein Gericht darf nicht dazu führen, von dem grundlegenden Ziel abzukommen, eine solche Maßnahme weitestmöglich zu vermeiden.

In diesem Sinne präziserte das Bundesverfassungsgericht, 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.“¹¹

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

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.

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 19.03.2019, Az.: 2 BvR 2638/18, Rn. 30.

- Abs. 5 – Beobachtung der fixierten Person

§ 28 Abs. 5 sieht lediglich vor, dass fixierte Personen durch eine „Person mit entsprechender Sachkunde“ zu beobachten sind. Dies ist aus Sicht der Nationalen Stelle nicht ausreichend.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 ist die Anforderung einer Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet, durch die besonderen Gesundheitsgefahren begründet,¹² die während einer Fixierung auftreten können und einer unmittelbaren fachlich fundierten Reaktion bedürfen. Durch den Einsatz von therapeutischem oder pflegerischem Personal kann zudem deeskalierend auf die Person eingewirkt werden, um eine schnelle Beendigung der Maßnahme zu ermöglichen.

So dient die Eins-zu-eins-Betreuung nicht nur dazu, eine körperliche Gefährdung der fixierten Person zu verhindern und diese nicht mit den mit einer Fixierung verbundenen Gesundheitsgefahren allein zu lassen, sondern auch deren psychische Belastung zu minimieren. Die Anwesenheit qualifizierter Fachkräfte kann wesentlich dazu beitragen, bei der Bewältigung der Krise zu unterstützen und Traumatisierungen vorzubeugen. Nur auf diese Weise wird die Eins-zu-eins-Betreuung der besonderen Schwere des Eingriffs und den damit verbundenen Gesundheitsgefahren gerecht.

Fixierte Personen müssen ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befinden muss (Eins-zu-eins-Betreuung). Diese Anforderung betrifft ebenfalls die schrittweise Defixierung nach § 28 Abs. 7 Nr. 2.

Das Landesrecht muss die verfassungsrechtlichen Anforderungen berücksichtigen und dementsprechend angepasst werden.

- Abs. 7 – Lockerung der Fixierung

Absatz 7 regelt die schrittweise Lockerung von Fixierungen, wenn eine sofortige Aufhebung einer 5- oder 7-Punkt-Fixierung nicht möglich ist, eine progressive Lockerung jedoch zur zeitnahen Beendigung der Maßnahme beiträgt.

Die Nationale Stelle sieht in den Bestimmungen unter Nr. 1 und Nr. 2 klare Verfahrensgarantien, da während der Defixierung erhebliche gesundheitliche und psychische Risiken bestehen können. Diese Regelungen sind vergleichbar bedeutend wie die verfassungsrechtlichen Anforderungen für die Anordnung einer Fixierung und dienen dem Schutz der betroffenen Person.

Die Formulierung unter Nr. 3 („mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“) setzt jedoch eine übermäßig hohe Schwelle für die Lockerung der Fixierung, die faktisch deren Umsetzung deutlich erschwert. Die Nationale Stelle hält es für erforderlich, dass die Schwelle zur Lockerung nicht höher angesetzt wird als die Schwelle für die Anordnung der Fixierung selbst.

¹² BVerfG, Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 83.

§ 28 Satz 3 Nr. 3 soll daher ausgewogener formuliert werden, um eine praxisgerechte und verhältnismäßige Umsetzung der schrittweisen Defixierung zu ermöglichen.

- Abs. 8 – Dokumentation

Nach § 28 Abs. 8 sind „Gründe für die Anordnung, der Art und Weise der Durchführung, ihrer Dauer und der vorgenommenen ärztlichen Überprüfungen [der besonderen Sicherungsmaßnahme] zu dokumentieren.“ Die Ausführung dieser Dokumentationspflicht wird ausdrücklich begrüßt.

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

(i) Dokumentation von gescheiterten milderen Mitteln

Um die Nachvollziehbarkeit der dokumentierten Begründung besonderer Sicherungsmaßnahmen zu gewährleisten, sollen deren Gründe schriftlich ausformuliert werden. Hierzu gehört auch, welche milderen 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 milderen 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.

Zu § 38 Datenerhebung mittels optisch-elektronischer Einrichtungen

Da eine permanente Videoüberwachung erheblich in die Privat- und Intimsphäre eingreift, ist sie nur unter eng begrenzten Voraussetzungen zulässig.

Die Nationale Stelle geht davon aus, dass auch in dem nach § 38 Abs. 3 vorgesehenen Beobachtungsraum die Intimsphäre in gleicher Weise geschützt werden muss wie in allen anderen Bereichen der Einrichtung, in denen Videoüberwachung ausdrücklich unzulässig ist („mit Ausnahme von Sanitärbereichen“, § 38 Abs. 2 Satz 1).

Um dies sicherzustellen, sollte § 38 Abs. 3 um einen Satz ergänzt werden, wonach die Videoüberwachung in dem Beobachtungsraum intime Situationen (insbesondere Toilettengänge) nicht erfassen darf.

Zu § 40 Einsichtsrecht der Mitglieder des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter (CPT) und der Mitglieder der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter

Der Bund hat das OPCAT am 20. September 2006 unterzeichnet und mit Zustimmungsgesetz vom 26. August 2008 (BGBl. II 2008, Nr. 23) in innerstaatliches Recht umgesetzt. Daraus ergibt sich die Verpflichtung auch für das Land Niedersachsen, dem Nationalen Präventionsmechanismus die im Fakultativprotokoll genannten Rechte zu ermöglichen. Nach Artikel 31 GG kann den durch das Gesetz zu dem Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe anerkannten Rechten des Nationalen Präventionsmechanismus nicht durch Landesgesetze widersprochen werden. Diese Rechtsposition ist unumstößlich.

Um diese zu erläutern, werden die Folgen der Einschränkungen des Mandats der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter hier detailliert dargestellt:

(i) Rechtliche Stellung der Mitglieder der Nationalen Stelle

§ 40 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 sieht vor, dass ausschließlich Ärztinnen und Ärzte als Mitglieder der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter Akteneinsicht erhalten. Dies stellt eine beispiellose und in ihrer Intensität unverhältnismäßige Einschränkung des Mandats der Nationalen Stelle dar.

Die Zusammensetzung der Länderkommission der Nationalen Stelle ist im Staatsvertrag vom 25. Juni 2009 (Art. 4 Abs. 4) ausdrücklich interdisziplinär ausgestaltet: „Die Mitglieder der Kommission sollen Personen von anerkanntem Sachverstand auf dem Gebiet des Justiz- oder Maßregelvollzugs, der Polizei, der Psychiatrie, der Kriminologie oder vergleichbarer Gebiete sein. Bei der Besetzung der Kommission soll darauf geachtet werden, dass Mitglieder mit Sachverstand aus unterschiedlichen Fachgebieten vertreten sind. [...]“. Die Ernennung der Mitglieder erfolgt durch die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister.

Die Eingrenzung auf eine einzige Berufsgruppe trägt dieser normativen Vorgabe nicht Rechnung. So lebt das Mandat der Nationalen Stelle nach dem OPCAT gerade von der Vielfalt der Fachperspektiven. Die im Gesetzestext vorgesehene Beschränkung würde faktisch dazu führen, dass – bei der aktuellen Besetzung – nur ein einziges Mitglied der Nationalen Stelle Akteneinsicht ausüben dürfte. Dies wäre beispiellos, nicht praxistauglich und rechtlich nicht begründbar.

Entgegen der in der vorliegenden Gesetzesbegründung angeführten normativen Auslegung (S. 66) besteht für das Recht auf Akteneinsicht bereits eine Rechtsgrundlage. So ist in Artikel 20 OPCAT die Befugnis der Mitglieder verankert, 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.

Um zu gewährleisten, dass die Nationale Stelle ihre gesetzlichen Aufgaben wirksam ausüben kann, sind die Wörter „Ärztinnen und Ärzte“ ersatzlos aus § 40 Abs. 1 Nr. 2 zu streichen.

Diese Einschränkung ist aus Sicht der Nationalen Stelle ebenfalls für die Mitglieder des CPT aufzuheben (§ 40 Abs. 1 Nr. 1).

(2) Auslegung des Begriffs „erforderlich“

Weiter wird ausgeführt, dass das Einsichtsrecht auch personenbezogene Daten umfasst, „soweit diese für die Aufgabenerfüllung [...] erforderlich sind“ (§ 40 Abs. 1 Satz 2).

Dahingehend weist die Nationale Stelle vorsorglich darauf hin, dass zur wirksamen Wahrnehmung ihrer Aufgabe die Entscheidungsfreiheit, in welche Akten Einsicht genommen wird, unerlässlich ist.

Eine Zweckbindung ist insofern gesichert, als dass die Erfüllung des Mandats des Präventionsmechanismus darauf aufbaut, dass ihm der Zugang zu Informationen gewährt wird, welche die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann, und die Bedingungen ihrer Freiheitsentziehung betreffen.¹³ Die unbedingte Notwendigkeit der Einsichtnahme in solche Dokumente resultiert wiederum aus dem Mandat der Nationalen Stelle, Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhüten.

Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass Einrichtungen die Einsichtnahme durch die Nationale Stelle einschränken dürfen.

(3) Ort der Akteneinsicht

Als äußerst problematisch sieht die Nationale Stelle die Einschränkung des Ortes der Akteneinsicht in der Gesetzesbegründung mit den Präzisierungen „auf die Zeit des Besuchs“ und „auf die bloße Einsicht, also Inaugenscheinnahme der Akten“ (S. 66). Dies schränkt das Recht auf Akteneinsicht deutlich ein. So beinhaltet dieses neben der Inaugenscheinnahme regelmäßig die Befugnis, Ausfertigungen, Auszüge und Abschriften erstellen zu lassen.¹⁴

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. Nach Art. 19 OPCAT umfasst das Mandat der Nationalen Stelle ebendiese Erarbeitung von Empfehlungen zur Verbesserung von Unterbringungsbedingungen.

Eine effektive und vollumfängliche Akteneinsicht (Art. 20 lit. d OPCAT) 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, sind die o.g. Präzisierungen aus der Gesetzesbegründung zu streichen.

¹³ Artikel 20 lit. b OPCAT.

¹⁴ Vgl. § 299 I ZPO.

(4) Einschränkungen der Rechte der Mitglieder

Die in § 40 Abs. 2 vorgesehene Anwendung der Einschränkungen aus § 33 Abs. 2 auf die Mitglieder der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter ist problematisch.

§ 33 regelt die Befugnisse der landesrechtlichen Besuchskommissionen, deren Mandat sich von dem der Nationalen Stelle grundlegend unterscheidet. Die Nationale Stelle ist der deutsche Präventionsmechanismus nach dem OPCAT; ihr Mandat ist durch internationales und nationales Recht ausgestaltet, welches auch die Unabhängigkeit der Mitglieder garantiert (Artikel 18 Abs. 1 OPCAT).

Als besonders schwierig erachtet die Nationale Stelle die Einschränkungen durch § 33 Abs. 2 Satz 5. Dieser sieht u.a. vor, dass „Zimmer von untergebrachten oder betreuten Personen [...] nur mit deren Einwilligung oder mit der Einwilligung ihrer gesetzlichen oder rechtsgeschäftlichen Vertretung betreten werden [dürfen]“.

Eine Einwilligungsvoraussetzung durch eine gesetzliche oder rechtsgeschäftliche Vertretung (d.h. Dritte, die sich nicht in der Einrichtung befinden) steht der Aufgabenwahrnehmung der Nationalen Stelle insofern entgegen, dass diese jederzeit auch unangekündigt Besuche durchführen kann, wobei den Mitgliedern Zugang zu dem Ort der Freiheitsentziehung und seinen Anlagen und Einrichtungen zu gewähren ist (Art. 20 lit. c OPCAT). Nur auf diese Weise ist es der Nationalen Stelle möglich, die Unterbringungsbedingungen der betroffenen Personen wirksam zu prüfen.

Während die Nationale Stelle nachvollziehen kann, dass § 33 Abs. 2 Satz 5 Bild- und Tonaufnahmen von Personen grundsätzlich untersagt, ist es aus ihrer Sicht wesentlich Ausnahmen für die Fälle vorzusehen, in denen Misshandlungen oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen zu dokumentieren sind. Die vollständige Übertragung dieser Einschränkung würde ihre Dokumentationsmöglichkeiten und damit die Effektivität der Kontrolle erheblich beeinträchtigen.

Die Bestimmungen sollten entsprechend angepasst werden.

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

Mit freundlichen Grüßen