

Vorsitzenden des Ausschusses für Soziales, Arbeit,
Gesundheit und Gleichstellung
Niedersächsischer Landtag
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

Ihr Zeichen **Ihr Schreiben vom** **Unser Zeichen** **Bearbeitet von, Durchwahl**
Drucksache 19/9722 533-NI/1/26

1. April 2026

**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 hat Kenntnis von dem vorliegenden Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Regelung von Hilfen für Menschen mit psychischen Erkrankungen in Niedersachsen (NPsychKHG) erlangt. Bereits am 5. Dezember 2025 hatte sie eine Stellungnahme zu dem vorangegangenen Gesetzentwurf abgegeben.

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 o.g. 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 umgesetzt werden sollten. Vor diesem Hintergrund hält sie es für unerlässlich, zu dem Regierungsentwurf Stellung zu nehmen.

Sie möchte hervorheben, dass mehrere ihrer Empfehlungen bzw. Standards umgesetzt wurden, wie bspw. die gerichtliche Genehmigung von Absonderungen, die länger als 48 Stunden dauern (§ 28 Abs. 4), die explizite Regelung der Eins-zu-eins Betreuung bei Fixierungen durch therapeutisches oder pflegerisches Personal (§ 28 Abs. 5) sowie die Nachbesprechung der Zwangsbehandlung (§ 22 Abs. 5).

Jedoch bestehen weiterhin erhebliche rechtliche Bedenken. Besonders kritisch bleibt die Regelung zum Einsichtsrecht der Mitglieder der Nationalen Stelle (§ 42).

Die Nationale Stelle hatte bereits in ihrer Stellungnahme vom 5. Dezember 2025 nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die vorgesehenen Einschränkungen des Einsichtsrechts mit den verbindlichen Vorgaben des OPCAT nicht vereinbar sind. Dass diese Regelung im vorliegenden Regierungsentwurf weiterhin enthalten ist, steht im Widerspruch zu den völkerrechtlichen Vorgaben des OPCAT, beeinträchtigt erheblich das Mandat der Nationalen Stelle und macht eine unverzügliche Anpassung erforderlich.

In Anbetracht dessen nimmt die Nationale Stelle insbesondere zu § 42 - Artikel 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs – Stellung:

Zu § 42 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 verbindliche Verpflichtung auch für das Land Niedersachsen, dem Nationalen Präventionsmechanismus die im Fakultativprotokoll genannten Rechte uneingeschränkt zu gewährleisten. Nach Artikel 31 GG dürfen den durch das Zustimmungsgesetz zum Fakultativprotokoll¹ anerkannten Rechten des Nationalen Präventionsmechanismus keine Einschränkungen durch Landesrecht entgegenstehen. Diese Rechtsposition ist eindeutig und nicht disponibel.

Um dies zu verdeutlichen, werden die Folgen der Einschränkungen des Mandats der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter im Folgenden detailliert dargestellt:

(i) Rechtliche Stellung der Mitglieder der Nationalen Stelle

§ 42 Abs. 1 Nr. 2 sieht vor, dass ausschließlich Ärztinnen und Ärzte als Mitglieder der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter Akteneinsicht erhalten. Diese Regelung ist sachlich nicht zu rechtfertigen und unverhältnismäßig. Sie stellt einen gravierenden Eingriff in das Mandat der Nationalen Stelle dar und unterminiert die Wirksamkeit ihrer Aufgaben.

Zur Einordnung wird erneut darauf hingewiesen, dass die Zusammensetzung der Länderkommission der Nationalen Stelle im Staatsvertrag vom 25. Juni 2009 (Art. 4 Abs. 4) ausdrücklich interdisziplinär vorgesehen ist: „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 steht im klaren Widerspruch zur normativen Vorgabe des Staatsvertrags und verkennt den Kern des Mandats nach dem OPCAT, welches gerade auf der Vielfalt fachlicher

¹ 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.

Perspektiven basiert. Die im Gesetzestext vorgesehene Beschränkung würde faktisch dazu führen, dass – bei der aktuellen Besetzung – nur ein einziges Mitglied der Nationalen Stelle Akteneinsicht ausüben dürfte. Da dieses Einsichtsrecht zudem auf die Dauer des jeweiligen Besuchs begrenzt ist, wäre eine effektive Wahrnehmung des Mandats der Nationalen Stelle bei Abwesenheit dieses Mitglieds faktisch ausgeschlossen. Dies wäre beispieles und rechtlich nicht begründbar.

Die Mitglieder des Nationalen Präventionsmechanismus haben gemäß Artikel 20 lit. b OPCAT Anspruch auf uneingeschränkten Zugang zu sämtlichen einschlägigen Informationen, die Personen betreffen, denen die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann; hierzu zählen insbesondere deren Behandlung sowie die Bedingungen ihrer Freiheitsentziehung. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Beschränkung ist daher klar mit dieser völkerrechtlichen Verpflichtung unvereinbar.

Um zu gewährleisten, dass die Nationale Stelle ihre gesetzlichen Aufgaben wirksam erfüllen kann, sind die Wörter „Ärztinnen und Ärzte“ ersatzlos aus § 42 Abs. 1 Nr. 2 zu streichen.

Diese Einschränkung ist ebenfalls für die Mitglieder des CPT aufzuheben (§ 42 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“ (§ 42 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.² Die Einsicht in diese Dokumente ist unverzichtbar, um die völkerrechtlich übertragenen Aufgaben der Nationalen Stelle – insbesondere die Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung – wirksam wahrnehmen zu können.

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

(3) Ort der Akteneinsicht

Die Nationale Stelle bewertet 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. 73) – weiterhin als äußerst problematisch. Diese Regelung schränkt das Recht auf Akteneinsicht wesentlich ein, da das Mandat der Nationalen Stelle

² Artikel 20 lit. b OPCAT.

regelmäßig auch die Anfertigung von Ausfertigungen, Auszügen und Abschriften umfasst.³

Die Vorgabe eines festen Ortes für die Akteneinsicht unterminiert die Entscheidungsfreiheit der Nationalen Stelle, die für die sachgerechte Erfüllung ihrer Aufgaben unerlässlich ist. Für fundierte Feststellungen und darauf aufbauende Empfehlungen ist es völkerrechtlich geboten, dass die Nationale Stelle die Dokumentationen zu Unterbringungs- und Freiheitsentziehungsverfahren sowie zu Sicherungsmaßnahmen, einschließlich erforderlicher richterlicher Genehmigungen, umfassend prüfen kann. Nach Artikel 19 lit. b OPCAT umfasst das Mandat der Nationalen Stelle ausdrücklich auch die Erarbeitung von Empfehlungen zur Verbesserung der Unterbringungsbedingungen.

Eine wirksame und vollumfängliche Akteneinsicht (Art. 20 lit. d OPCAT) wäre unter den vorliegenden Bestimmungen praktisch nur durch tagelange Anwesenheit der Mitglieder einer Besuchsdelegation vor Ort möglich. Die derzeitige personelle und finanzielle Ausstattung der Nationalen Stelle macht die vorgesehenen Einschränkungen nicht nur unverhältnismäßig, sondern erschwert eine effektive Mandatsausübung in erheblichem Maße, sofern die regelmäßigen Besuchsmaßnahmen weiterhin gewährleistet werden sollen.

Einschränkend kommt hinzu, dass nach § 42 Abs. 3 „Menschen mit psychischen Erkrankungen oder ihre gesetzliche oder rechtsgeschäftliche Vertretung [...] vor der Einsichtsgewährung nach Absatz 1 zu unterrichten [sind].“

Um sicherzustellen, dass die Nationale Stelle ihre gesetzlichen Aufgaben wirksam erfüllen kann, sind die genannten Präzisierungen aus der Gesetzesbegründung ersatzlos zu streichen.

(4) Einschränkungen der Rechte der Mitglieder

Die in § 42 Abs. 2 vorgesehene Anwendung der Einschränkungen aus § 34 Abs. 2 auf die Mitglieder der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter sind höchst problematisch.

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

Die Einschränkungen, die aus § 34 Abs. 2 übernommen werden, gefährden die wirksame Ausübung ihres Mandats. Im Besonderen bewertet die Nationale Stelle die Einschränkung durch § 34 Abs. 2 Satz 5 weiterhin als problematisch. 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]“.

Die Einholung einer Einwilligung Dritter, die sich nicht in der Einrichtung befinden, sowie die vorherige Ankündigung der Akteneinsicht beeinträchtigen die effektive Ausübung des Mandats der Nationalen Stelle in gravierender Weise. Nach Art. 20 lit. c OPCAT ist es Mitgliedern des

³ Vgl. § 299 I ZPO.

Präventionsmechanismus ausdrücklich gestattet, auch unangekündigte Besuche durchzuführen und jederzeit Zugang zu Orten der Freiheitsentziehung sowie zu deren Anlagen und Einrichtungen zu erhalten. Nur auf diese Weise ist eine wirksame Prüfung der Unterbringungsbedingungen und damit die Erfüllung des Mandats der Nationalen Stelle gewährleistet.

Während die Nationale Stelle nachvollziehen kann, dass § 34 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 Übernahme dieser Einschränkung würde ihre Dokumentationsmöglichkeiten deutlich einschränken und damit die Effektivität ihrer Kontrolle erheblich mindern.

Der in Absatz 2 enthaltene Verweis ist aus dem Gesetzentwurf zu streichen, da dieser die Ausübung des Mandats der Nationalen Stelle beeinträchtigen würden.

Neben den nach wie vor vorgesehenen massiven Einschränkungen des Mandats der Nationalen Stelle enthält der vorliegende Regierungsentwurf weiterhin mehrere Regelungen, die bereits im ersten Entwurf enthalten waren und von der Nationalen Stelle in ihrer Stellungnahme im Dezember 2025 kritisch bewertet wurden. Darüber hinaus wurden einige neue Empfehlungen hinzugefügt, die ebenfalls einer sorgfältigen Prüfung und Anpassung bedürfen.

Weitere Empfehlungen zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung von Hilfen für Personen mit psychischen Erkrankungen in Niedersachsen (NPsychKHG)

Zu § 2 Grundsätze

- 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.⁴

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.⁵

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

⁴ 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.

⁵ BVerfG, Urteil vom 31.05.2006, Az.: 2 BvR 1673/04, Rn. 34.

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.

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.⁶

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 des untergebrachten Menschen 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.

Darüber hinaus sieht Satz 6 in seiner Neufassung vor, dass (soweit das Gesetz keine besondere Regelung vorsieht) den untergebrachten Personen „Beschränkungen auferlegt werden [können], die unerlässlich sind, um den Zweck der Unterbringung zu erreichen und die Ordnung und Sicherheit in der Unterbringungseinrichtung zu gewährleisten“.⁷

⁶ Es wird bspw. auf das Fesselsystem der Firma Segufix verwiesen.

⁷ Die bisherige Formulierung im Entwurf im November 2025 lautete: „Soweit dieses Gesetz eine besondere Regelung nicht enthält, können der untergebrachten Person Beschränkungen auferlegt werden, die unerlässlich sind, um den Zweck der Unterbringung zu erreichen und die Sicherheit zu gewährleisten“.

Die bisherige Fassung sah die Berücksichtigung der „Sicherheit und Ordnung in der Unterbringungseinrichtung“ als Kriterium für die Auferlegung von Beschränkungen nicht vor.

Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie „Sicherheit und Ordnung der Unterbringungseinrichtung“ eröffnet einen weitreichenden Ermessensspielraum und kann zu einer uneinheitlichen Verfahrenspraxis führen. Darüber hinaus fehlen verfahrensrechtliche Sicherungen wie die Anhörung der Betroffenen, eine schriftliche Begründung der Maßnahme sowie deren regelmäßige Überprüfung.

Die Bestimmung soll daher präzise Kriterien festlegen, die die Auferlegung von Beschränkungen bedingen. Ergänzend sind verfahrensrechtliche Sicherungen vorzusehen, darunter eine Anhörung der Betroffenen, eine schriftliche Begründung, eine Befristung sowie die Festlegung konkreter Überprüfungsintervalle, in denen die Maßnahme erneut bewertet werden muss.

Zu § 15 Unterbringungseinrichtungen, Fachaufsicht

§ 15 Abs. 1 Satz 2 sieht keine über die Abwendung der in § 13 Abs. 3 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.

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 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 Einrichtung verbreiteten Fremdsprachen stattfinden, auch in leicht verständliche Sprache.⁸

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 §§ 23 und 28 des vorliegenden Gesetzentwurfs ebenfalls entsprechend ergänzt werden.

⁸ Siehe Gesetzesbegründung zu Abs. 1 und Abs. 3, Seite 37 des vorliegenden Gesetzentwurfs.

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.⁹ 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.

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.

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.

Darüber hinaus greift die Benachrichtigungspflicht des Betreuungsgerichts und der für die Unterbringung zuständigen Behörde in ihrer neuen Fassung erst bei einer Beurlaubung im Falle einer somatischen Behandlung, die länger als einen Tag andauert. Nach dem Entwurf vom November 2025 hingegen waren die zuständigen Gerichte und Behörden bereits im Vorfeld der Verlegung zu benachrichtigen. Die Neufassung führt durch die spätere

⁹ BVerfG, Beschluss vom 08.06.2021, Az.: 2 BvR 1866/17, Rn. 55–57 und Rn. 67.

Benachrichtigungspflicht zu einem schwächeren verfahrensrechtlichen Schutz der betroffenen Personen.

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

§ 24 Abs. 1 soll so ausgestaltet werden, dass die Selbstbestimmung der untergebrachten Person stärker berücksichtigt wird. Konkret soll vorgesehen werden, dass eine Verlegung nur nach sorgfältiger Abwägung der Notwendigkeit erfolgt und die betroffene Person, soweit möglich, über den Vorgang informiert wird und in den Entscheidungsprozess einbezogen werden kann.

Die Benachrichtigungspflicht gegenüber den Betreuungsgerichten bzw. anderen zuständigen Behörden soll bereits vor der Verlegung greifen.

Bei Minderjährigen soll zusätzlich das Familiengericht oder eine andere geeignete Kontrollinstanz frühzeitig in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Dabei sind das Kindeswohl und die Wahrung der Selbstbestimmung vorrangig zu berücksichtigen.

Zu § 25 Persönliche Habe, Besuchsrecht

Die Regelung des § 25 fasst unterschiedliche Rechte, die sich in ihrer Eingriffsintensität deutlich voneinander unterscheiden – namentlich das Recht auf persönliche Habe, das Tragen eigener Kleidung sowie das Besuchsrecht – sowie deren Einschränkung undifferenziert in einem einzigen Satz zusammen (Satz 1). Dies verkennt 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 Einschränkung 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 Selbst- 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 intensiviertere 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.¹⁰

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.

¹⁰ 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.

- Überprüfung der Maßnahme

Die Neuformulierung von § 28 Abs. 4 sieht die Einholung einer gerichtlichen Genehmigung bei Absonderungen nach § 28 Abs. 1 Nr. 3 vor, die eine Dauer von 48 Stunden überschreiten. Die Umsetzung ihrer Empfehlung begrüßt die Nationale Stelle ausdrücklich. Die Einführung einer Kontrolle durch eine unabhängige und neutrale Instanz (Richtervorbehalt) erscheint umso bedeutsamer, als die besondere Sicherungsmaßnahme keiner zeitlichen Begrenzung unterliegt.

Die Nationale Stelle regt darüber hinaus an, eine Zustimmungspflicht der Aufsichtsbehörde bei Absonderungen im besonders gesicherten Raum gesetzlich zu verankern.

Aus Sicht der Nationalen Stelle sollte diese schnellstmöglich greifen.

- 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.¹¹ 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.¹²

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.

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.

¹¹ Vgl. analog Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 4. Auflage, § 64 StVollzG, Rn. 1.

¹² [CPT/Inf\(2022\)18](#), Rn. 127.

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 präzisierte 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.“¹³

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.

- 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.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 19.03.2019, Az.: 2 BvR 2638/18, Rn. 30.

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

(1) Dokumentation von gescheiterten milderem Mitteln

Um die Nachvollziehbarkeit der dokumentierten Begründung besonderer Sicherungsmaßnahmen zu gewährleisten, sollen deren Gründe schriftlich ausformuliert werden. Hierzu gehört auch, welche milderem 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 milderem 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 § 40 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 § 40 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“, § 40 Abs. 2 Satz 1).

Um dies sicherzustellen, sollte § 40 Abs. 3 um einen Satz ergänzt werden, wonach die Videoüberwachung in dem Beobachtungsraum intime Situationen (insbesondere Toilettengänge) nicht erfassen darf.

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