

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

Ihr Zeichen
II/711

Ihr Schreiben vom
16.09.2026

Unser Zeichen
470-NI/2/26

Bearbeitet von, Durchwahl

8. Oktober 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 Niedersächsischen
Maßregelvollzugsgesetzes (Nds. MVollzG) – Gesetzentwurf der
Landesregierung - Drs. 19/11430

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter möchte sich für die
Gelegenheit bedanken, erneut Stellung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf
zu nehmen.

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 bei ihren Besuchen gewonnenen Erkenntnisse sowie
unter Berücksichtigung der oben genannten nationalen und internationalen
Rechtsgrundlagen und weiterer einschlägiger Dokumente 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 zunächst positiv hervorheben,
dass mehrere ihrer Empfehlungen bzw. Standards berücksichtigt wurden.
Hierzu zählen etwa die Einbeziehung verschiedener Methoden zur
Feststellung von Suchtmittelkonsum (§ 18 Abs. 1), der Richtervorbehalt für
besondere Sicherungsmaßnahmen nach § 35 Abs. 2 Nrn. 6 und 7 sowie - neben
der Eins-zu-Eins Betreuung durch qualifiziertes pflegerisches Personal - die
therapeutische Nachbereitung im Anschluss an eine Fixierung (§ 37 Abs. 6).

Einige Punkte bleiben aus ihrer Sicht allerdings problematisch.

Vor diesem Hintergrund möchte sie zum Gesetzentwurf des
Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes die folgenden Anmerkungen
unterbreiten:

Zu § 2 Ziele und Grundsätze des Vollzugs der Unterbringung

§ 2 Abs. 2 sieht vor, dass die Unterbringung „den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit wie möglich angeglichen werden und die untergebrachte Person auf eine selbständige Lebensführung vorbereiten [soll]“.

Die Regelung enthält jedoch keine Vorgaben zur maximalen Zimmerbelegung, wodurch Mehrfachbelegungen begünstigt werden können. Einzig für Jugendliche und Heranwachsende ist eine Einzelunterbringung grundsätzlich vorgesehen (§ 48 Abs. 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs).

Selbst bei ausreichender Zimmergröße erscheint eine erfolversprechende Therapie bei einer Belegung mit zwei oder mehr psychisch kranken Personen problematisch. Die mangelnde Privatsphäre kann Aggressionen begünstigen, Zwischenfälle provozieren und somit dem Ziel einer wirksamen Behandlung und Heilung der untergebrachten Personen entgegenstehen.

Die Nationale Stelle ist der Auffassung, dass – entsprechend der auch im Strafvollzug gesetzlich verankerten Regelung¹ – grundsätzlich eine Einzelunterbringung vorgesehen werden soll. Im Falle 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 Unterbringung von drei oder mehr Personen in einem Raum ist abzusehen.

Die Bestimmung soll entsprechend ergänzt werden.

Zu § 4 Rechtsstellung der untergebrachten Personen

Nach § 4 Abs. 1 Satz 2 dürfen der untergebrachten Person – soweit das Gesetz keine besondere Regelung vorsieht – „nur solche Beschränkungen auferlegt werden, die zur Abwehr einer schwerwiegenden Störung der Sicherheit und Ordnung in der Einrichtung und zur Abwehr einer Gefahr für eine andere untergebrachte Person und die Beschäftigten sowie zum Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten erforderlich sind“.

Die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie „Sicherheit und Ordnung in der Einrichtung“ und „Abwehr einer Gefahr“ eröffnet den Einrichtungen einen weitreichenden Ermessensspielraum, wodurch eine uneinheitliche Verfahrensweise entstehen kann. Darüber hinaus fehlen verfahrensrechtliche Sicherungen, wie eine Anhörung der Betroffenen, eine schriftliche Begründung der Beschränkung und deren regelmäßige Überprüfung.

Die Bestimmung soll präzise Kriterien enthalten, die eine Auferlegung von Beschränkungen bedingen. Darüber hinaus sollen verfahrensrechtliche Sicherungen wie eine Anhörung der Betroffenen, eine schriftliche Begründung, eine Befristung und eine konkrete Dauer zur regelmäßigen Überprüfung darin aufgenommen werden.

Zu § 10 Vollstreckungsplan

- Abs. 2

Die Nationale Stelle begrüßt, dass in § 10 Abs. 2 nunmehr ausdrücklich klargestellt wird, dass bei einer Unterbringung in einer für das Alter nicht

¹ So sieht u.a. Art. 20 Abs. 1 Satz 1 NJVollzG vor, dass „[d]ie oder der Gefangene (...) während der Ruhezeit allein in ihrem oder seinem Haftraum untergebracht“ wird.

vorgesehenen Einrichtung auch der Schutz und die Sicherheit der betroffenen Person selbst zu berücksichtigen sind.²

Da eine altersfremde Unterbringung insbesondere für jüngere oder besonders vulnerable Personen weiterhin erhebliche Risiken für den Behandlungserfolg bergen kann, soll gesetzlich klargestellt werden, dass sie nur als eng begrenzte, im Einzelfall zu begründende und zeitlich befristete Ausnahme zulässig ist.

Für solche Entscheidungen ist eine schriftliche Dokumentation der maßgeblichen Gründe vorzusehen.

- Abs. 3

§ 10 Abs. 3 sieht vor, dass eine untergebrachte Person auf Antrag der Vollzugsleitung abweichend von der ursprünglichen Zuweisungsentscheidung der zentralen Belegungssteuerung einer anderen Einrichtung zugewiesen oder in eine andere Einrichtung verlegt werden kann.

Zwar werden hierfür verschiedene Tatbestände aufgeführt, doch lässt die Norm insbesondere hinsichtlich ihrer Bestimmtheit rechtliche Bedenken aufkommen.

Während eine Verlegung zur besseren Förderung der Behandlung oder der psychosozialen Eingliederung der untergebrachten Person grundsätzlich dem therapeutischen Zweck des Maßregelvollzugs dient, wirken insbesondere die in Nr. 3 genannten „wichtigen Gründe der Vollzugsorganisation oder andere wichtige Gründe“ sehr weit gefasst. Diese Formulierung stellt eine Generalklausel dar, die der Verwaltung einen erheblichen Entscheidungsspielraum einräumt. Dadurch besteht die Gefahr, dass Verlegungen überwiegend aus organisatorischen oder kapazitätsbedingten Erwägungen erfolgen, ohne dass die individuellen Belange der untergebrachten Person ausreichend berücksichtigt werden.

Hinzu kommt, dass die Norm ausdrücklich auch Verlegungen in Einrichtungen anderer Bundesländer zulässt. Solche Maßnahmen können die sozialen Kontakte der untergebrachten Person, insbesondere familiäre Bindungen, erheblich beeinträchtigen und damit mittelbar auch den Behandlungserfolg negativ beeinflussen.

§ 10 Abs. 3 soll so angepasst werden, dass die Voraussetzungen für Verlegungen klar und verbindlich geregelt sind. Verlegungen dürfen ausschließlich erfolgen, wenn sie der Förderung der Behandlung oder der psychosozialen Eingliederung der untergebrachten Person dienen.

Insbesondere bei Verlegungen in ein anderes Bundesland sind die Auswirkungen auf soziale Kontakte, familiäre Bindungen sowie auf den Behandlungserfolg der betroffenen Person ausdrücklich zu berücksichtigen und die Entscheidung umfassend und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Zu § 17 Abs. 4 Ärztliche Zwangsbehandlung zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr

§ 17 Abs. 4 sieht vor, dass eine richterliche Entscheidung innerhalb von drei Tagen zu beantragen ist, sofern die Zwangsbehandlung der Abwendung einer

² In diesem Zusammenhang ist ergänzend klarzustellen, dass der Schutz und die Sicherheit der betroffenen Person keinesfalls durch isolierende Maßnahmen, den Ausschluss vom therapeutischen Gemeinschaftsleben oder eine faktische Sonderbehandlung (wie dauerhaften Einschluss) gewährleistet werden dürfen.

akuten Lebensgefahr oder schwerwiegenden Gesundheitsgefahr über einen längeren Zeitraum dient.

Diese Regelung ist angesichts der Schwere des Eingriffs³ – insbesondere der Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit durch Zwangsbehandlung – problematisch. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt betont, dass Eingriffe in die körperliche Integrität unverzüglich gerichtlicher Kontrolle unterliegen müssen; so ist etwa bei Fixierungen eine gerichtliche Genehmigung spätestens nach 30 Minuten erforderlich.⁴

Die dreitägige Frist zur Einholung der Genehmigung erscheint demgegenüber unverhältnismäßig lang und schwächt den Grundrechtsschutz erheblich.

§ 17 Abs. 4 soll daher dahingehend angepasst werden, dass eine zeitnähere gerichtliche Kontrolle gewährleistet wird – etwa durch eine Verkürzung der Frist auf höchstens zwei Tage oder durch die ausdrückliche Vorgabe, die Kontrolle „unverzüglich“ herbeizuführen⁵.

Zu § 28 Abs. 2 Kommunikation, Schriftwechsel und Pakete

§ 28 Abs. 2 Satz 5 sieht vor, dass eingehende Schreiben angehalten und durch Fotokopien ersetzt werden können, wenn der Verdacht besteht, dass sie mit illegalen Substanzen versetzt sind.

Die Nationale Stelle erkennt an, dass die Maßnahme der Bekämpfung des Einbringens und des Konsums von Betäubungsmitteln sowie dem Schutz der Gesundheit der untergebrachten Personen dient. Allerdings ist unbestreitbar, dass in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen eingegriffen wird.

Aus Sicht der Nationalen Stelle ist es daher kritisch, dass keine weiteren Angaben bspw. hinsichtlich des Ortes und der Frist der Aufbewahrung der Originale bis zur Anfertigung der Kopien wie auch der Kopien bis zur Weitergabe an die/den Adressaten des Schreibens benannt werden.

Um die verhältnismäßige Durchführung der Maßnahme sicherzustellen, soll die Bestimmung um einen Absatz ergänzt werden, der normative Garantien beinhaltet, die die Voraussetzung dafür bilden, eine einheitliche Vorgehensweise in allen Maßregelvollzugseinrichtungen Niedersachsens zu etablieren – eine Vorgehensweise, bei der dafür Sorge getragen wird, dass die Einschränkungen für die untergebrachten Personen so gering wie möglich bleiben. Hierzu gehört u.a. Verzögerungen des Postverlaufs zu minimieren und das Vornehmen von Speicherungen der Kopien auszuschließen.

Zu § 31 Beschwerdemanagement

§ 31 sieht vor, dass die Einrichtungen zur Sicherung der Qualität der Behandlung sowie zur sachgerechten Bearbeitung von Vorschlägen, Anregungen und Beschwerden jeder untergebrachten Person, ihrer Angehörigen oder Dritter ein außergerichtliches Beschwerdeverfahren einrichten sollen. Dieses Verfahren soll in der Hausordnung der jeweiligen Einrichtung geregelt werden. Die Vorschrift enthält jedoch keine näheren Vorgaben zum Ablauf des Verfahrens, etwa zur Form der Beschwerde.

In der Praxis wird von untergebrachten Personen häufig erwartet, dass Beschwerden schriftlich eingereicht werden, was insbesondere für Personen

³ BVerfG, Beschluss vom 08.06.2021, Az.: 2 BvR 1866/17, Rn. 58.

⁴ BVerfG Urteil vom 24.07.2018, Az.: 2 BvR 309/15, Rn. 69 ff.

⁵ Vgl. § 11 Abs. 4 StrUG NRW oder § 20 Abs. 5 PsychKHG Baden-Württemberg.

mit eingeschränkten Sprachkenntnissen oder mangelnder Schriftsprachkompetenz eine erhebliche Hürde darstellt.

Es muss sichergestellt werden, dass das Beschwerderecht tatsächlich wirksam ausgeübt werden kann. Gesetzlich soll daher festgeschrieben werden, dass Beschwerden sowohl schriftlich als auch mündlich, niedrigschwellig und anonym eingereicht werden können.

Zu § 34 Durchsuchungen und Kontrollen

Die in § 34 Abs. 3 enthaltenen Regelungen, einschließlich des Hinweises auf die Berücksichtigung des Schamgefühls der untergebrachten Person, sind aus Sicht der Nationalen Stelle nicht ausreichend.

Durchsuchungen, die mit einer Entkleidung und Inaugenscheinnahme des Schambereichs verbunden sind, stellen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dar.⁶ Daher soll die Praxis der Entkleidung so schonend wie möglich gestaltet werden.

Vor diesem Hintergrund soll die gesetzliche Bestimmung so angepasst werden, dass die Intimsphäre der betroffenen Person gewahrt bleibt – etwa durch ein zweiphasiges Vorgehen, bei dem jeweils eine Körperhälfte bekleidet bleibt, wie dies bspw. im Bremischen Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten vorgesehen ist.⁷

Zu § 35 Besondere Sicherungsmaßnahmen

- Abs. 2 Nr. 1 – Wegnahme oder Vorenthalten von Gegenständen

Die besondere Sicherungsmaßnahme in Form der Wegnahme oder des Vorenthaltes 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 (§ 35 Abs. 2 Nr. 7) 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 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.

⁶ BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33; Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 21.

⁷ § 70 Abs. 2 BremPsychKG: „Die Durchsuchung ist im Wege der Halbentkleidung durchzuführen (...)“.

Bei akuter Suizidalität oder Selbstgefährdung sind aus ihrer Sicht stets alternative und therapeutisch fundierte Maßnahmen zu prüfen, wie eine intensivisierte 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.⁸

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. 2 Nrn. 6 und 7 - Absonderung von anderen untergebrachten Personen und Unterbringung in einem besonders gesicherten Raum ohne gefährdende Gegenstände mit optisch-elektronischer Überwachung

Im Hinblick auf die Intensität der Eingriffe erscheint der rechtliche Rahmen für die besonderen Sicherungsmaßnahmen nach § 35 Abs. 2 Nrn. 6 und 7 ergänzungsbedürftig.

Die Nationale Stelle begrüßt, dass in § 35 Abs. 5 Satz 2 nunmehr ausdrücklich vorgeschrieben ist, dass die Voraussetzungen fortlaufend zu prüfen sind. Auch die vorgesehene ärztliche Mitwirkung, die Überwachung durch Sachkundige sowie die gerichtliche Anordnung ab 72 Stunden (Abs. 5 und 6) stellen wichtige rechtliche Sicherungen dar.

Gleichwohl fehlen weiterhin verbindliche gesetzliche Vorgaben für Begleitmaßnahmen, die auf eine aktive Verkürzung der Absonderungsdauer und die Milderung der schweren psychischen Belastungen gerichtet sind. Insbesondere bei einer Unterbringung im besonders gesicherten Raum wird der stark isolierende Charakter der Maßnahme durch die reduzierten Raumbedingungen und die optisch-elektronische Überwachung erheblich verschärft.

Die gesetzlichen Bestimmungen sollen dahingehend ergänzt werden, dass Maßnahmen nach § 35 Abs. 2 Nrn. 6 und 7 nicht nur auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt und fortlaufend fachlich überprüft werden (Abs. 5 Satz 2), sondern zudem verpflichtend durch geeignete betreuende oder therapeutische Maßnahmen begleitet werden müssen, die schädlichen Auswirkungen auf die psychische und physische Gesundheit der untergebrachten Personen aktiv entgegenwirken und auf eine Verkürzung der Maßnahme hinwirken.

- Überprüfung der Maßnahme

Die Neuformulierung von § 35 Abs. 6 sieht vor, dass bei Absonderungen nach § 35 Abs. 1 Nrn. 6 und 7, die länger als 72 Stunden dauern, eine gerichtliche Genehmigung einzuholen ist. Die Umsetzung dieser Empfehlung begrüßt die Nationale Stelle ausdrücklich.

⁸ 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.

Die Einführung eines Richtervorbehalts erscheint besonders bedeutsam, da die betreffende Sicherungsmaßnahme keiner zeitlichen Begrenzung unterliegt.

Vor diesem Hintergrund regt die Nationale Stelle an, die zulässige Dauer auf 48 Stunden zu verkürzen, wie dies bereits im Regierungsentwurf zum Gesetz zur Regelung von Hilfen für Menschen mit psychischen Erkrankungen in Niedersachsen (NPsychKHG) vorgesehen ist.⁹

Darüber hinaus empfiehlt sie, eine frühzeitig greifende Zustimmungspflicht der Aufsichtsbehörde für alle Formen der Absonderung gesetzlich zu verankern.

- Bewegung im Freien

§ 35 sieht bislang nicht vor, dass den abgesonderten Personen täglich mindestens eine Stunde Aufenthalt im Freien zu gewähren ist. Vielmehr ermöglicht § 35 Abs. 1 Nr. 3 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.¹⁰ Daher soll allen untergebrachten Personen täglich mindestens eine Stunde die Möglichkeit zur Bewegung im Freien gegeben werden, auch denjenigen, die sich in einem 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.¹¹

Auch den in besonders gesicherten Räumen untergebrachten Personen soll täglich mindestens eine Stunde Gelegenheit zur Bewegung im Freien gegeben werden.

Die Nationale Stelle empfiehlt zudem, den Entzug oder die Beschränkung des Aufenthalts im Freien als besondere Sicherungsmaßnahme (§ 35 Abs. 1 Nr. 3) aus dem Gesetzestext zu streichen.

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

Gesetzlich soll daher ein barrierefrei zugänglicher Außenbereich vorgesehen werden, um den täglichen Aufenthalt im Freien für alle untergebrachten Personen tatsächlich sicherzustellen.

⁹ Siehe auch § 32 Abs. 3 des Strafrechtsbezogenen Unterbringungsgesetzes NRW.

¹⁰ Vgl. analog Arloth/Krä, StVollzG Kommentar, 5. Auflage, § 64 StVollzG, Rn. 1.

¹¹ CPT/Inf(2022)18, Rn. 127.

- Dokumentationspflicht

Nach § 35 Abs. 5 Satz 4 sind „die Anordnung, der Grund, der Verlauf und die Beendigung besonderer Sicherungsmaßnahmen [...] zu dokumentieren“. Die Ausführung dieser Dokumentationspflicht wird ausdrücklich begrüßt.

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

- (i) Dokumentation von gescheiterten mildereren Mitteln

Um die Nachvollziehbarkeit der dokumentierten Begründung besonderer Sicherungsmaßnahmen zu gewährleisten, sollen deren Gründe schriftlich ausformuliert werden. Hierzu gehört auch, welche mildereren Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb diese gescheitert sind.¹²

Aus Sicht der Nationalen Stelle soll der Absatz 5 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 mildereren Mittel nicht nur der Nachvollziehbarkeit der jeweiligen Vorkommnisse und ihrer Häufigkeit, sondern auch der Prävention einer unverhältnismäßigen Anwendung besonderer Sicherungsmaßnahmen.

Die regelmäßige Auswertung dieser Dokumentation durch die Aufsichtsbehörde soll daher ausdrücklich im Gesetzentwurf vorgesehen werden.

Zu § 36 Fesselung

§ 36 regelt die Zulässigkeit und Anwendung von Fesselungen, spezifiziert jedoch weder Art noch Material der zu verwendenden Fesselsysteme.

Die Nationale Stelle weist darauf hin, dass metallene Fesseln für die betroffene Person ein erhöhtes Verletzungspotential bergen, etwa durch Hämatome und Nervenkompression. Ist eine Fesselung unbedingt erforderlich, sollen daher vorzugsweise Fesselsysteme aus Textil eingesetzt werden, die arretiert werden können.¹³

Die gesetzlichen Bestimmungen sollen entsprechend ergänzt werden.

Zu § 37 Fixierung

- Abs. 4 - Richtervorbehalt

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.

¹² Vgl. § 30 Abs. 8 MVollzG Schleswig-Holstein.

¹³ Es wird bspw. auf das arretierbare Fesselsystem der Firma Segufix verwiesen.

In diesem Sinne betonte 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.“¹⁴

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. 5 – Dokumentation

Nach § 37 Abs. 5 Satz 4 ist die Fixierung „mindestens unter Angabe der maßgeblichen Gründe für die Anordnung, der Art und Weise der Durchführung, der Dauer und der vorgenommenen ärztlichen Überwachung zu dokumentieren“. Die Ausführung dieser Dokumentationspflicht wird ausdrücklich begrüßt, allerdings verweist die Nationale Stelle in diesem Zusammenhang auf ihre Empfehlungen zu § 35 Abs. 5.

Zu § 41 Unmittelbarer Zwang

§ 41 regelt die Nutzung unmittelbaren Zwangs. Die Nationale Stelle möchte die Gelegenheit nutzen, um 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.

Nach § 41 Abs. 3 gehören insbesondere Fesseln und Reizstoffe zu den zulässigen Hilfsmitteln bei der Ausübung unmittelbaren Zwangs.

Bezüglich der Nutzung von Fesseln verweist die Nationale Stelle auf ihre Empfehlung zu § 36.

Darüber hinaus ist der Einsatz von Reizstoffen in geschlossenen Räumen aufgrund der erheblichen gesundheitlichen Risiken in keinem Fall verhältnismäßig und soll daher innerhalb von Einrichtungen unterlassen werden.¹⁵

Die Bestimmung soll entsprechend angepasst werden.

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 19.03.2019, Az.: 2 BvR 2638/18, Rn. 30.

¹⁵ Dies gilt auch für den Fall, dass die Gebrauchsanweisung des Pfeffersprays den Einsatz in geschlossenen Räumen nicht ausdrücklich untersagt, da dies die gesundheitlichen Risiken nicht ausräumt. Vgl. analog EGMR, Urteil vom 10.04.2012, Ali Günes ./ Türkei, Individualbeschwerde Nr. 9829/07, Rn. 37 ff. (Verletzung von Artikel 3 EMRK); CPT/Inf(2009)25, Rn. 79.

Zu § 48 Unterbringung jugendlicher und heranwachsender Personen

Nach § 48 Abs. 2 ist „eine gemeinsame Unterbringung mit einer anderen Person in einem Zimmer [...] ohne Zustimmung der betroffenen Person, für die eine Gefahr für Leib und Leben besteht, zulässig.“

Die Anforderungen an eine Gemeinschaftsunterbringung ohne Zustimmung bleiben unvollständig. So enthält § 48 keine konkrete zeitliche Begrenzung der auf Zwang beruhenden Entscheidung zur Gemeinschaftsunterbringung. Zudem ist der in der Bestimmung aufgeführte Ausnahmetatbestand durch den Begriff „Gefahr für Leib und Leben“ sehr weit gefasst und unpräzise, was zu einer uneinheitlichen Anwendung führen und den Zugang der Betroffenen zu ihrem Recht auf effektiven Rechtsschutz erschweren kann.

Wird eine gemeinsame Unterbringung von Personen ohne Zustimmung der Betroffenen vorgenommen, soll diese zumindest zeitlich limitiert werden, um die potenziell negativen Auswirkungen einer Mehrfachbelegung zu begrenzen. Zudem ist eine fachliche Begründung durch medizinisches oder psychologisches Personal einzuholen, die auch die Interessen derjenigen Unterbrachten berücksichtigt, die nicht hilfsbedürftig oder gefährdet sind. Gleichzeitig sind stets alternative Maßnahmen zu prüfen, etwa verstärkte Betreuung sowie eine angemessene ärztliche und therapeutische Versorgung. Die Entscheidung ist individuell und nachvollziehbar zu begründen und den Betroffenen verständlich darzulegen.

Die Nationale Stelle empfiehlt, die gesetzliche Bestimmung entsprechend anzupassen.

Zu § 54 Trennung des Vollzugs

Die Formulierung des § 54 Abs. 1, wonach die gemeinsame Zimmerbelegung mit anderen untergebrachten Personen mit Zustimmung der einstweilig untergebrachten Person oder „aus wichtigem Grund“ grundsätzlich zulässig ist, bewertet die Nationale Stelle als besonders kritisch.

Der darin vorgesehene Ausnahmetatbestand erweist sich aufgrund des unbestimmten Begriffs „aus wichtigem Grund“ als übermäßig weit gefasst; ein solcher kann etwa bereits bei bloßen Kapazitätsengpässen angenommen werden.¹⁶ Dies eröffnet erhebliche Anwendungsspielräume, was zu einer uneinheitlichen Praxis führen und den Zugang der Betroffenen zu ihrem Recht auf effektiven Rechtsschutz erschweren kann.

Die Nationale Stelle empfiehlt grundsätzlich eine Einzelunterbringung, um den Betroffenen Rückzugsmöglichkeiten zu bieten und ihnen die Wahrung einer gewissen Privatsphäre zu ermöglichen.¹⁷

Zu § 61 Abs. 3 Auskunft, Akteneinsicht

Der Bestimmung zufolge kann die Nationale Stelle ausschließlich während des Besuchs einer Einrichtung Akteneinsicht erhalten und nur soweit dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

Die Nationale Stelle weist vorsorglich darauf hin, dass zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Entscheidungsfreiheit, in welche Akten und Dokumente Einsicht genommen wird, unerlässlich ist. Es darf nicht der Eindruck

¹⁶ Siehe S. 107 des vorliegenden Gesetzentwurfs (Begründung zu § 54 Abs. 1).

¹⁷ Siehe Empfehlung zu § 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs.

entstehen, dass Einrichtungen das aus dem OPCAT hervorgehende Einsichtnahmerecht der Nationalen Stelle einschränken dürfen.

Art und Umfang des Mandats der Nationalen Stelle ergeben sich aus Artikel 20 lit. b OPCAT. In diesem Sinne muss den Mitgliedern der Nationalen Stelle zur Ausübung ihrer gesetzlichen Aufgaben Zugang zu allen Informationen gewährt werden, die Personen betreffen, denen die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann.

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 dieser Personen und die Bedingungen ihrer Freiheitsentziehung betreffen“.¹⁸ 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.

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 Fakultativprotokoll anerkannten Rechten des Nationalen Präventionsmechanismus keine Einschränkungen durch Landesrecht entgegenstehen.

Um dies sicherzustellen, soll der Passus „während des Besuchs“ gestrichen werden.

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

¹⁸ Artikel 20 lit. b OPCAT.