

Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes bei Fixierungen im Justiz- und Maßregelvollzug und bei öffentlich-rechtlichen Unterbringungen in psychiatrischen Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen

A. Problem

Fixierungen sind besonders eingriffsintensive Maßnahmen, die im Einzelfall aber als letztes Mittel erforderlich sind, um die von der Maßnahme Betroffenen vor erheblichen Selbstverletzungen zu bewahren oder andere vor gewalttätigen Übergriffen zu schützen. Die Betroffenen werden an mehreren Körperstellen mittels Gurten beispielsweise an einem Fesselungsbett fixiert. Abhängig von der Anzahl der einbezogenen Körperstellen führt dies zur erheblichen Einschränkung bis hin zur Aufhebung der Bewegungsfähigkeit der betroffenen Personen. Bei einer 5-Punkt-Fixierung werden fünf unterschiedliche Körperstellen fixiert (in der Regel Hand- und Fußgelenke sowie die Körpermitte), bei einer 7-Punkt-Fixierung zwei weitere Körperstellen (regelmäßig die Stirn und die Brust).

Mit dem Urteil vom 24. Juli 2018 (2 BvR 309/15; 2 BvR 502/16) hat das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Fixierung von Patientinnen und Patienten in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung festgelegt. Jedenfalls eine 5-Punkt- bzw. 7-Punkt-Fixierung von nicht nur kurzfristiger Dauer (absehbar eine halbe Stunde oder länger) sei ein Eingriff in das Grundrecht auf Freiheit der Person im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 104 des Grundgesetzes. Aufgrund ihrer besonderen Eingriffsintensität sei eine solche Form der Fixierung sämtlicher Gliedmaßen auch im Rahmen einer bereits bestehenden Unterbringung als eigenständige, nicht vom richterlichen Unterbringungsbeschluss gedeckte Freiheitsentziehung zu qualifizieren. Auf dieser Basis hat das Bundesverfassungsgericht folgende Anforderungen an die Zulässigkeit einer Fixierung gestellt: Diese Maßnahme dürfe nur aufgrund eines förmlichen Gesetzes und als letztes Mittel zur Abwehr einer von der betroffenen Person ausgehenden akuten Selbst- oder Fremdgefährdung vorgesehen sein, wenn also mildere Mittel nicht (mehr) in Betracht kommen. Die Anordnung und Überwachung der Fixierung in einer geschlossenen psychiatrischen Einrichtung untergebrachter Personen müsse durch einen Arzt bzw. eine Ärztin erfolgen und es sei grundsätzlich eine Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal zu gewährleisten. Zudem seien besondere Dokumentationspflichten hinsichtlich der Anordnung einer Fixierung, der hierfür maßgeblichen Gründe, ihrer Durchsetzung, Dauer und Art der Überwachung zu beachten. Weiter sei die betroffene Person nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Rechtmäßigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen. Schließlich bestehe im Falle einer nicht nur kurzfristigen Fixierung ein Richtervorbehalt; eine solche Fixierung müsse grundsätzlich vorherig richterlich angeordnet werden.

In der Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts bestehen in der Praxis verschiedene Auffassungen, ob und inwieweit die Entscheidung, die sich ausschließlich zu Fixierungen in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung verhält, auf den Strafvollzug, den Jugendstrafvoll-

zug, die Untersuchungshaft, die Sicherungsverwahrung sowie den Maßregelvollzug anwendbar ist. Die Landesvollzugsgesetze (Strafvollzugsgesetz, Jugendstrafvollzugsgesetz, Untersuchungshaftvollzugsgesetz, Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz und Maßregelvollzugsgesetz) enthalten bislang keine Regelungen zur gerichtlichen Anordnung von Fixierungen. Im Falle einer unmittelbaren Geltung der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze auch in den genannten Vollzugsformen wird insbesondere kontrovers diskutiert, welches Gericht für die Anordnung einer Fixierung zuständig ist. In Betracht kommen hier die Amtsgerichte, die Strafvollstreckungskammern der Landgerichte oder die Verwaltungsgerichte. Diese Rechtsunsicherheit für die von einer Fixierung betroffenen Personen, für die Vollzugsanstalten und ihre Bediensteten sowie die Gerichte und ihre Richterinnen und Richter gilt es zu beseitigen. Die Grenzen der Übertragbarkeit der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in geschlossenen psychiatrischen Einrichtungen auf den Straf- und Maßregelvollzug Nordrhein-Westfalens sind zudem durch gesetzliche Regelungen rechtssicher zu gestalten.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes bei Fixierungen im Justiz- und Maßregelvollzug und bei öffentlich-rechtlichen Unterbringungen in psychiatrischen Einrichtungen des Landes-Nordrhein-Westfalen (Fixierungsnovelle NRW) werden die beschriebenen Rechtsunsicherheiten beseitigt. Es wird für alle Vollzugsformen geregelt, unter welchen materiellen Voraussetzungen eine Fixierung zulässig, welches Verfahren zu beachten und welches Gericht im Falle einer nicht nur kurzfristigen Fixierung für die Anordnung dieser Maßnahme zuständig ist.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Aufgrund des Richtervorbehaltes bei nicht nur kurzfristigen Fixierungen bedarf es einer Ausweitung der vorhandenen richterlichen Bereitschaftsdienste sowie der zusätzlichen Einrichtung bislang nicht vorhandener Bereitschaftsdienste in der Zeit zwischen 6 und 21 Uhr. Die vom Bundesverfassungsgericht zugrunde gelegte Zeitspanne von 30 Minuten oder mehr wird dabei in der Praxis dazu führen, dass letztlich nahezu jeder Fall einer notwendig werdenden Fixierungsmaßnahme in psychiatrischen Kliniken, Straf- oder Untersuchungshaft sowie im Maßregelvollzug einer richterlichen Entscheidung bedarf. Aus diesem Anlass sollen mit dem Haushalt 2019 in einem ersten Schritt insgesamt 50 neue Planstellen für Richter an Amts- und Landgerichten und zur Unterstützung der Richter 50 Stellen für den Servicebereich eingerichtet sowie Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 6.192.700 € (Personalausgabemittel 5.852.700 € zuzüglich Sachmittel von 340.000 €) veranschlagt werden. Das genaue Ausmaß des Mehrbedarfs bei den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit lässt sich derzeit noch nicht zuverlässig feststellen. Daher ist ein weiterer personeller Mehrbedarf nicht auszuschließen, der zu gegebener Zeit zu berücksichtigen wäre.

Die Anordnung der Fixierung erfolgt durch die Anstaltsleitung oder die Mandatsträgerinnen und –träger (zu vgl. § 97 des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen). Dieser Personenkreis nimmt derzeit nur zu einem Teil an der bereits bestehenden Rufbereitschaft in den Justizvollzugsanstalten teil. Für eine durchgängige Rufbereitschaft durch die Anstaltsleitung oder durch mandatierte Personen in den Justizvollzugsanstalten des geschlossenen Vollzugs sowie für den tatsächlichen Einsatz vor Ort im Zusammenhang mit der Anordnung der Fixierungen werden 13 Planstellen des Vollzugs- und Verwaltungsdienstes in der Laufbahngruppe 2, 2. Einstiegsamt, benötigt. Auf der Grundlage des Personalkostendurchschnittssatzes ergeben sich Personalmehrkosten in Höhe von rund 744.700 € jährlich.

Für die Erstellung von ärztlichen Stellungnahmen bedarf es einer ärztlichen Kraft vor Ort bzw. zunächst im Rahmen einer Rufbereitschaft für jede Justizvollzugsanstalt. Unter Berücksichtigung der Dienstzeiten des Anstaltsarztes ist dementsprechend an den Wochentagen ein ärztlicher Bereitschaftsdienst von 16 Stunden/täglich und am Wochenende und Feiertagen von 24 Stunden/täglich erforderlich. Die Einrichtung der Rufbereitschaft führt zu Kosten in Höhe von jährlich 519.900 €. Dabei wird davon ausgegangen, dass mit Blick auf die Zahl von jährlich insgesamt rund 100 Fixierungen von Gefangenen in den Justizvollzugsanstalten eine Rufbereitschaft für jeweils einen regionalen Verbund von durchschnittlich fünf Justizvollzugsanstalten eingerichtet wird. Für die Erstellung von ärztlichen Gutachten im Zusammenhang mit den Fixierungen werden Kosten in Höhe von jährlich 19.125 € entstehen. Die Kosten zur Sicherstellung des ärztlichen Rufdienstes im Justizvollzug in Höhe von damit insgesamt 539.000 € sind im Haushaltsentwurf 2019 bereits berücksichtigt.

Die Fixierungen sind medizinisch zu überwachen. Die hierdurch bedingte durchgängige Rufbereitschaft in den Justizvollzugsanstalten des geschlossenen Vollzugs sowie die tatsächliche medizinische Überwachung von Fixierungen erfordert die Einrichtung von 30 Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vergleichbar der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt – Krankenpflegedienst. Zur Sicherstellung der medizinisch erforderlichen Überwachung ergeben sich Personalmehrkosten in Höhe von rund 1.254.600 € jährlich. Auch für den Justizvollzug ist ein weiterer Personalmehrbedarf nicht auszuschließen, der zu gegebener Zeit ebenfalls zu berücksichtigen wäre.

Die sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergebende Notwendigkeit, ausreichend medizinisch qualifiziertes Personal im Zusammenhang mit den Fixierungen einzusetzen, erfordert es, weitere Bedienstete des Allgemeinen Vollzugsdienstes entsprechend zu qualifizieren bzw. auszubilden. Hierfür entstehen zusätzliche Kosten, deren Höhe derzeit noch nicht abgeschätzt werden kann.

Die Entscheidung über die Ausgaben und deren Finanzierung bleibt dem künftigen Haushaltsaufstellungsverfahren vorbehalten. Vorfestlegungen wurden nicht getroffen.

E. Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium der Justiz. Beteiligt sind das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration, das Ministerium der Finanzen, das Ministerium des Innern sowie das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales.

F. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Keine.

G. Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und privaten Haushalte

Keine.

H. Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Das Gesetz wirkt sich geschlechterneutral aus.

I. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)

Gesichtspunkte der Nachhaltigkeit sind nicht berührt.

J. Befristung

Das Gesetz enthält keine Befristung für die von den Änderungen betroffenen Vollzugsgesetze. Das Jugendstrafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen sah eine Befristung in Form einer Berichtspflicht zum Ablauf des Jahres 2012 und das Untersuchungshaftvollzugsgesetz zum Ablauf des Jahres 2015 vor. Hierbei ist jeweils die dauerhafte Notwendigkeit der Gesetze festgestellt worden. Die im Strafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen, im Jugendarrestvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen, im Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen sowie im Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten vorgesehenen Befristungen in Form von regelmäßigen Berichtspflichten bleiben bestehen.

46
2128

Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes bei Fixierungen im Justiz- und Maßregelvollzug und bei öffentlich-rechtlichen Unterbringungen in psychiatrischen Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen

Vom X. Monat 2019

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

46

Artikel 1
Änderung des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen

Das Strafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 13. Januar 2015 (GV. NRW S. 76), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Oktober 2018 (GV. NRW. S. 555) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 69 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 6 wird folgender Absatz 7 eingefügt:

„(7) Fixierungen dürfen nur angeordnet werden, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Selbstgefährdung oder einer von den Gefangenen ausgehenden erheblichen Gefährdung bedeutender Rechtsgüter anderer unerlässlich ist und nach dem Verhalten der Gefangenen oder auf Grund ihres seelischen Zustandes andere, weniger einschneidende Maßnahmen zur Abwendung der Gefahr nicht ausreichen.“

b) Die bisherigen Absätze 7 und 8 werden die Absätze 8 und 9.

2. § 70 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 4 wird durch folgende Absätze 4 und 5 ersetzt:

„(4) Den Gefangenen sollen besondere Sicherungsmaßnahmen zusammen mit der Anordnung erläutert werden. Bei einer Gefährdung der Sicherheit kann dies auch nachgeholt werden. Nach der Beendigung einer Fixierung sind die Gefangenen über die Möglichkeit zu belehren, die Rechtmäßigkeit der durchgeführten Maßnahme gerichtlich überprüfen zu lassen. Die Anordnung, die hierfür maßgeblichen

Gründe, Entscheidungen zur Fortdauer und die Durchführung der Maßnahmen einschließlich der Beteiligung des ärztlichen Dienstes sind zu dokumentieren. Die Dokumentationspflicht erstreckt sich bei Fixierungen auch auf die Dauer der Maßnahme, die Art der Überwachung und die Erteilung einer Belehrung nach Satz 3.

(5) Fixierungen nach § 69 Absatz 2 Nummer 6, durch die die Bewegungsfreiheit der Gefangenen nicht nur kurzfristig aufgehoben wird, bedürfen der vorherigen ärztlichen Stellungnahme und richterlichen Anordnung. Bei Gefahr im Verzug darf die Anstaltsleitung die Anordnung vorläufig treffen. Die richterliche Entscheidung und ärztliche Stellungnahme sind unverzüglich nachzuholen. Einer Antragstellung bei Gericht bedarf es nur dann nicht, wenn absehbar ist, dass die Entscheidung erst nach Wegfall des Grundes der Maßnahme ergehen wird oder die Maßnahme vor Herbeiführung der Entscheidung tatsächlich beendet und auch keine Wiederholung zu erwarten ist. Das Gericht ist unverzüglich zu unterrichten, wenn die Fixierung nach Antragstellung bei Gericht, aber vor einer gerichtlichen Entscheidung, nicht mehr erforderlich ist.“

- b) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6 und Satz 2 wird aufgehoben.
- c) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 7 und wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt und nach dem Wort „Gegenstände“ werden die Wörter „oder der Fixierung“ eingefügt.
 - bb) In Satz 2 werden die Wörter „darüber hinaus“ gestrichen.
- d) Folgender Absatz 8 wird angefügt:

„(8) Für die Anordnung einer Fixierung nach Absatz 5 ist das Amtsgericht zuständig, in dessen Bezirk die Anstalt ihren Sitz hat. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586, 2587) in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.“

3. § 71 wird wie folgt geändert:

- a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Im Bedarfsfall ist der psychologische Dienst hinzuzuziehen.“
- b) In Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „und im Bedarfsfall der psychologische“ gestrichen, das Wort „suchen“ wird durch das Wort „sucht“ ersetzt und die Wörter „, gefesselt oder fixiert“ werden durch die Wörter „oder gefesselt“ ersetzt.

c) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Fixierungen werden medizinisch überwacht. Die Durchführung der Fixierung sowie der Untersuchungs- und Behandlungsverlauf sind unabhängig von den Dokumentationspflichten nach § 70 Absatz 4 durch den medizinischen Dienst zu dokumentieren.“

46

Artikel 2

Änderung des Untersuchungshaftvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen

Dem § 28 des Untersuchungshaftvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 27. Oktober 2009 (GV. NRW. S. 540), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Oktober 2018 (GV. NRW. S. 555) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„In Abweichung von § 70 Absatz 8 des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen ordnet die Fixierung das nach § 126 der Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319) in der jeweils geltenden Fassung zuständige Gericht an.“

46

Artikel 3

Änderung des Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen

Das Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 30. April 2013 (GV. NRW. S. 212), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 12. Oktober 2018 (GV. NRW. S. 555) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht werden die Angaben zu § 70 und zu § 71 wie folgt gefasst:

„§ 70 (weggefallen)
§ 71 (weggefallen)“.

2. § 69 wird wie folgt gefasst:

„§ 69

Besondere Sicherungsmaßnahmen

Die Vorschriften des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen über die besonderen Sicherungsmaßnahmen (§ 69), die Anordnung besonderer Sicherungsmaßnahmen und das Verfahren (§ 70) sowie die medizinische und psychologische Überwachung (§ 71) gelten entsprechend.“

3. Die §§ 70 und 71 werden aufgehoben.

2128

Artikel 4
Änderung des Maßregelvollzugsgesetzes

Das Maßregelvollzugsgesetz vom 15. Juni 1999 (GV. NRW. S. 402), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 7. April 2017 (GV. NRW. S. 511) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 21 folgende Angabe eingefügt:

„§ 21a Fesselung und Fixierung“.

2. § 17 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 wird aufgehoben.

b) Absatz 4 wird Absatz 3.

3. Nach § 21 wird folgender § 21a eingefügt:

„§ 21a
Fesselung und Fixierung

(1) Gegen Patientinnen und Patienten kann als weitere besondere Sicherungsmaßnahme die Fesselung angeordnet werden, wenn nach ihrem Verhalten oder aufgrund ihres seelischen Zustandes in erhöhtem Maße die Gefahr der Entweichung, von Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen oder die Gefahr der Selbstverletzung oder Selbsttötung besteht.

(2) Fixierungen dürfen nur angeordnet werden, wenn dies zur Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Selbstgefährdung oder einer von den Patientinnen und Patienten ausgehenden erheblichen Gefährdung bedeutender Rechtsgüter anderer unerlässlich ist und nach dem Verhalten der Patientinnen und Patienten oder auf Grund ihres seelischen Zustandes andere, weniger einschneidende Maßnahmen zur Abwendung der Gefahr nicht ausreichen.

(3) Die Fesselung oder Fixierung ist unverzüglich zu lockern oder zu entfernen, sobald die Gefahr nicht mehr fortbesteht oder durch mildere Mittel abgewendet werden kann.

(4) Fesselungen und Fixierungen, durch die die Bewegungsfreiheit der Patientinnen und Patienten nur kurzfristig aufgehoben wird, werden von der therapeutischen Leitung der Einrichtung angeordnet. Bei Gefahr im Verzug können auch andere Bedienstete diese

Maßnahmen vorläufig anordnen. Die Entscheidung der therapeutischen Leitung der Einrichtung ist unverzüglich nachzuholen.

(5) Nicht nur kurzfristige Fixierungen nach Absatz 2 bedürfen der vorherigen ärztlichen und richterlichen Anordnung. Bei Gefahr im Verzug dürfen die therapeutische Leitung oder, wenn deren Entscheidung nicht rechtzeitig eingeholt werden kann, andere Bedienstete der Einrichtung die Anordnung vorläufig treffen. Die ärztliche und richterliche Entscheidung sind unverzüglich nachzuholen. Einer Antragstellung bei Gericht bedarf es nur dann nicht, wenn absehbar ist, dass die Entscheidung erst nach Wegfall des Grundes der Maßnahme ergehen wird oder die Maßnahme vor Herbeiführung der Entscheidung tatsächlich beendet und auch keine Wiederholung zu erwarten ist. Das Gericht ist unverzüglich zu unterrichten, wenn die Fixierung nach Antragstellung bei Gericht, aber vor einer gerichtlichen Entscheidung, nicht mehr erforderlich ist.

(6) Bei Fixierungen ist eine ununterbrochene, unmittelbare Überwachung durch Beschäftigte des Pflege- und Erziehungsdienstes innerhalb des betroffenen Raumes oder im Sichtfeld der Beschäftigten des Pflege- und Erziehungsdienstes vor dem Raum vorzuhalten (Sitzwache).

(7) Die Notwendigkeit der Fixierung ist fortlaufend zu überprüfen und ärztlich zu überwachen.

(8) Maßnahmen nach den Absätzen 1 und 2 sollen den Patientinnen und Patienten zusammen mit der Anordnung erläutert werden. Bei einer Gefährdung der Sicherheit kann dies nachgeholt werden. Über Fixierungen nach Absatz 5 sind Personensorgeberechtigte der Patientinnen und Patienten unverzüglich zu unterrichten. Dem Wunsch der Patientinnen und Patienten nach Unterrichtung weiterer Personen soll entsprochen werden. Nach Beendigung einer Fixierung sind die Patientinnen und Patienten über die Möglichkeit zu belehren, die Rechtmäßigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.

(9) Bei Fixierungen dokumentiert die Maßregelvollzugseinrichtung die

1. Anordnung,
2. hierfür maßgeblichen Gründe,
3. Durchführung,
4. Dauer,
5. Art der Überwachung sowie
6. die Belehrung nach Absatz 8 Satz 5.

(10) Für die Anordnung einer Fixierung, durch die die Bewegungsfreiheit der Patientinnen und Patienten nicht nur kurzfristig aufgehoben wird, ist das Amtsgericht zuständig, in dessen Bezirk die Maßregelvollzugseinrichtung liegt. Das Verfahren richtet sich nach

dem Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586, 2587) in der jeweils geltenden Fassung.“

2128

Artikel 5

Änderung des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten

§ 20 des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten vom 17. Dezember 1999 (GV. NRW. S. 662), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1062) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden die Wörter „über einen längeren Zeitraum andauernden“ durch die Wörter „nicht nur kurzfristigen“ ersetzt.
- b) Die folgenden Sätze werden angefügt:

„Einer Antragstellung bei Gericht bedarf es nur dann nicht, wenn absehbar ist, dass die Entscheidung erst nach Wegfall des Grundes der Maßnahme ergehen wird oder die Maßnahme vor Herbeiführung der Entscheidung tatsächlich beendet und auch keine Wiederholung zu erwarten ist. Das Gericht ist unverzüglich zu unterrichten, wenn die Fixierung nach Antragstellung bei Gericht, aber vor einer gerichtlichen Entscheidung, nicht mehr erforderlich ist.“

2. Absatz 3 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Satz 7 wird folgender Satz eingefügt:

„Nach Beendigung einer nicht nur kurzfristigen Fixierung sind die Betroffenen über die Möglichkeit zu belehren, die Rechtmäßigkeit der durchgeführten Maßnahme gerichtlich überprüfen zu lassen.“

- b) In dem neuen Satz 9 werden nach dem Wort „Fixierung“ die Wörter „sowie eine Belehrung nach Satz 8“ eingefügt.

Artikel 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Düsseldorf, den X. Monat 2019

Die Landesregierung
Nordrhein-Westfalen

Der Ministerpräsident
Armin L a s c h e t

Der Minister für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration
Dr. Joachim S t a m p

Der Minister der Finanzen
Lutz L i e n e n k ä m p e r

Der Minister des Innern
Herbert R e u l

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales
Karl-Josef L a u m a n n

Der Minister der Justiz
Peter B i e s e n b a c h

Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes bei Fixierungen im Justiz- und Maßregelvollzug und bei öffentlich-rechtlichen Unterbringungen in psychiatrischen Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Mit seinem Urteil vom 24. Juli 2018 (2 BvR 309/15; 2 BvR 502/16) hat das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Fixierung von Patienten in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung festgelegt.

Der Entscheidung lagen Verfassungsbeschwerden zweier Betroffener aus Bayern und Baden-Württemberg zu Grunde, die teils mehrere Stunden im Rahmen ihrer psychiatrischen Unterbringung fixiert worden waren. Mit dem Urteil vom 24. Juli 2018 hat das Bundesverfassungsgericht die einschlägige Vorschrift des Landes Baden-Württemberg für in Teilen verfassungswidrig erklärt und bestimmt, dass der baden-württembergische und der bayerische Gesetzgeber – der bislang keine spezielle Rechtsgrundlage für Fixierungen erlassen hat – verpflichtet sind, bis zum 30. Juni 2019 einen verfassungsgemäßen Zustand herbeizuführen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Urteilsbegründung darauf hingewiesen, dass jedenfalls eine 5-Punkt- und eine 7-Punkt-Fixierung von nicht nur kurzfristiger Dauer (absehbar eine halbe Stunde oder länger) in das Grundrecht auf Freiheit der Person im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 104 des Grundgesetzes eingreift. Aufgrund ihrer besonderen Eingriffsintensität sei eine solche Form der Fixierung sämtlicher Gliedmaßen auch im Rahmen einer bereits bestehenden Unterbringung als eigenständige, nicht vom richterlichen Unterbringungsbeschluss gedeckte Freiheitsentziehung zu qualifizieren.

Aus dieser verfassungsrechtlichen Einstufung als „Freiheitsentziehung in der Freiheitsentziehung“ (so die Formulierung von Gietl, NZFam 2018, S. 724) folgert das Bundesverfassungsgericht sowohl materielle wie auch verfahrensrechtliche Anforderungen an eine (nicht nur kurzfristige) Fixierung: Es bedürfe eines förmlichen Gesetzes, welches dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspreche (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24. Juli 2018, Rn. 76 ff. und 80 ff.). Eine Fixierung dürfe nur als letztes Mittel vorgesehen sein, wenn mildere Mittel nicht (mehr) in Betracht kämen (Rn. 80). Es handele sich um Situationen zur Abwehr einer von der betroffenen Person ausgehenden akuten Selbst- oder Fremdgefährdung (Rn. 98 am Ende). Die Erforderlichkeit der Maßnahme sei auch unter Berücksichtigung der psychiatrischen Behandlungsmaßnahmen – etwa der Erfolgsaussichten eines Gesprächs oder einer Medikation – zu beurteilen sowie in jeweils kurzen Abständen neu einzuschätzen (Rn. 83). Ferner bedürfe es zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes der Anordnung und Überwachung der Fixierung in einer geschlossenen psychiatrischen Einrichtung untergebrachter Personen durch eine Ärztin bzw. einen Arzt sowie grundsätzlich einer Eins-zu-eins-Betreuung

durch therapeutisches oder pflegerisches Personal (Rn. 83). Darüber hinaus bestehe die Verpflichtung zu einer besonderen Dokumentation, die die Anordnung einer Fixierung, die maßgeblichen Gründe hierfür, ihre Durchsetzung, Dauer und die Art der Überwachung umfasse (Rn. 84). Schließlich seien die Betroffenen nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen (Rn. 85, 104).

In verfahrensrechtlicher Hinsicht sei jedenfalls bei einer 5-Punkt oder 7-Punkt Fixierung, die nicht nur kurzfristig sei, aufgrund des Eingriffs in das Freiheitsgrundrecht der Richtervorbehalt des Art. 104 Absatz 2 des Grundgesetzes zu beachten (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24. Juli 2018, Rn. 68 und 93 ff.). Eine solche Fixierung erfordere grundsätzlich eine vorherige richterliche Anordnung. Eine nachträgliche richterliche Entscheidung sei nur dann zulässig, wenn der mit der Freiheitsentziehung verfolgte verfassungsrechtlich zulässige Zweck nicht erreichbar wäre, sofern der Maßnahme die richterliche Entscheidung vorausgehen müsste (Rn. 98). Diese Voraussetzung sei – so das Bundesverfassungsgericht weiter – bei der Anordnung einer 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung zur Abwehr einer von der betroffenen Person ausgehenden akuten Selbst- oder Fremdgefährdung regelmäßig erfüllt. In einem solchen Fall müsse die richterliche Entscheidung aber unverzüglich, also ohne Verzögerung, die sich nicht aus einem sachlichen Grund rechtfertigen lasse, nachgeholt werden (Rn. 99). Von einer nachträglichen gerichtlichen Bestätigung der Fixierung dürfe nur abgesehen werden, wenn bereits zu Beginn der Maßnahme abzusehen sei, dass die Entscheidung erst nach Wegfall des Grundes der Maßnahme ergehen werde oder die Maßnahme vor Herbeiführung der Entscheidung tatsächlich beendet und auch keine Wiederholung zu erwarten sei (Rn. 101). Sollte die weitere Fixierung nach Antragstellung, aber vor gerichtlicher Bestätigung, nicht mehr erforderlich sein, könne der Antrag an das Gericht zurückgenommen werden (Rn. 102).

Die Grundsätze und Erwägungen der Entscheidung vom 24. Juli 2018 legen nahe, dass über den eigentlichen Streitgegenstand hinaus nicht nur 5-Punkt und 7-Punkt-Fixierungen für Anwendungsfälle in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung, sondern auch in den Bereichen des Strafvollzugs, des Jugendstrafvollzugs, der Untersuchungshaft, der Sicherungsverwahrung und des Maßregelvollzugs den materiellen und verfahrensrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts angepasst werden müssen. Im Rahmen dieser Vollzugsformen greift die zusätzliche Freiheitsentziehung durch eine Fixierung ebenso in tiefgreifender Weise über den bloßen Entzug der Freiheit durch die Inhaftierung hinaus in das Grundrecht der betroffenen Personen aus Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 104 des Grundgesetzes ein.

Die Vollzugsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen sehen überwiegend schon jetzt eine Ermächtigungsgrundlage für die Fixierung vor (§ 69 Absatz 2 Nummer 6 des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen, welcher über § 28 des Untersuchungshaftvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen bzw. § 51 des Jugendstrafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen auch für die Untersuchungshaft und den Jugendstrafvollzug gilt; § 69 Absatz 2 Nummer 6 des Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen). Mit dem vorliegenden Gesetz zur Ver-

besserung des Rechtsschutzes bei Fixierungen im Justiz- und Maßregelvollzug und bei öffentlich-rechtlichen Unterbringungen in psychiatrischen Einrichtungen des Landes-Nordrhein-Westfalen werden diese bestehenden Regelungen den durch das Bundesverfassungsgericht aufgestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen angepasst. Einer Änderung des Jugendstrafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen bedarf es nicht, weil § 51 dieses Gesetzes hinsichtlich der besonderen Sicherungsmaßnahmen, der Anordnung besonderer Sicherungsmaßnahmen und des Verfahrens sowie der medizinischen und psychologischen Überwachung auf die Regelungen des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen verweist. Die Änderung des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen führt damit automatisch zu einer Anpassung der Rechtslage auch im Jugendstrafvollzug. Gleiches gilt für den Untersuchungshaftvollzug. Hier ist jedoch die gerichtliche Zuständigkeit durch Bundesgesetz bereits abschließend und erschöpfend geregelt (vgl. Bundesgerichtshof, Beschluss vom 19. Januar 2017 – 2 ARs 426/16), weshalb eine landesrechtliche Zuständigkeitsverteilung ausscheidet.

Die Regelungstechnik der Verweisung wird nunmehr ebenfalls für das Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen eingeführt.

Im Maßregelvollzugsgesetz, welches in § 17 Absatz 3 eine Fesselung – und damit auch die Fixierung als deren Unterfall – aus zwingenden Behandlungsgründen vorsieht, wird mit § 21a eine neue verfassungskonforme Ermächtigungsgrundlage als weitere besondere Sicherungsmaßnahme geschaffen, die nun insbesondere die Anforderungen an eine Fixierung ausdrücklich regelt.

Eine Anpassung an die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfolgt ferner für den Anwendungsbereich des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten in Form der Ergänzung des § 20.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1: Änderung des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 13. Januar 2015

Zu Nummer 1 (§ 69):

Durch die Neufassung des Absatzes 7 werden die besonderen materiellen Voraussetzungen, unter denen Fixierungen angeordnet werden dürfen, ausdrücklich normiert. Erfasst sind jegliche Arten der Fixierung, weil diese besondere Form der Fesselung bestimmter Körperstellen an einen Gegenstand (regelmäßig ein Fesselungsbett) mit erheblicher Einschränkung bis hin zur Aufhebung der Bewegungsfreiheit der betroffenen Person verbunden ist. Derartige Eingriffe sollen daher – unabhängig von ihrer Dauer – nur unter den in der Vorschrift genannten hohen Anforderungen und als letztes Mittel (*ultima ratio*) vorgenommen werden dürfen.

Als Folge des neu formulierten Absatzes 7 werden die bisherigen Absätze 7 und 8 zu den Absätzen 8 und 9. Dabei gilt der Satz 2 des neuen Absatzes 8 nach seinem Wortlaut und der systematischen Stellung auch für die Fixierung im Sinne des neuen Absatzes 7.

Zu Nummer 2 (§ 70):

§ 70 regelt bisher schon, wer für die Anordnung der besonderen Sicherungsmaßnahmen des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen zuständig und welches Verfahren einzuhalten ist. Zusätzlich zu der bereits bestehenden allgemeinen Erläuterungspflicht wird in Absatz 4 nunmehr bestimmt, dass die Gefangenen nach Beendigung einer Fixierung über die Möglichkeit zu belehren sind, die Rechtmäßigkeit der Maßnahme gerichtlich überprüfen zu lassen. Auf diese Weise wird den vom Bundesverfassungsgericht formulierten Anforderungen entsprochen. Der konkrete Zeitpunkt, wann Gefangene über die nachträgliche Rechtsschutzmöglichkeit zu belehren sind, wird nach den Umständen des Einzelfalls zu bestimmen sein. Erforderlich ist eine ausreichende Aufnahmefähigkeit. Nur so werden sie durch die Belehrung in die Lage versetzt, eine bewusste Entscheidung darüber zu treffen, ob sie die Maßnahme gerichtlich überprüfen lassen (vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24. Juli 2018, Rn. 85).

In gleicher Weise folgen die neu geregelten Dokumentationspflichten verfassungsrechtlichen Vorgaben. Als Vorwirkung der Garantie auf effektiven Rechtsschutz und zur Sicherung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs sind zu dokumentieren die Anordnung, die hierfür maßgeblichen Gründe, die Entscheidungen zur Fortdauer und die Durchführung der Maßnahmen einschließlich der Beteiligung des ärztlichen Dienstes. Diese Dokumentationspflichten erfassen sämtliche besonderen Sicherungsmaßnahmen. Darüber hinaus sind im Falle einer Fixierung aufgrund der damit verbundenen besonderen Eingriffsintensität auch die Dauer der Maßnahme, die Art der Überwachung und die Erteilung einer Belehrung über die Möglichkeit nachträglichen Rechtsschutzes nach Satz 3 zu dokumentieren.

Den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten verfahrensrechtlichen Anforderungen an nicht nur kurzfristige Fixierungen folgend wird nunmehr im neuen Absatz 5 ein Richtervorbehalt für die Anordnung dieser Maßnahmen im Strafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen normiert. Nicht vom Richtervorbehalt erfasst sind lediglich kurzfristige Fixierungen, also in der Regel solche, bei denen absehbar die Dauer von ungefähr einer halben Stunde unterschritten wird. Die Anordnung der Fixierung bedarf ferner grundsätzlich einer vorherigen ärztlichen Stellungnahme.

Gerade in den Situationen, in denen eine Fixierung als letzte Maßnahme unerlässlich ist, werden jedoch regelmäßig ein schnelles Handeln und eine zeitnahe Umsetzung der Fixierung zur Abwendung von akuten Gefahren unabdingbar sein. Aus diesem Grund ist bei Gefahr im Verzug eine Ausnahme für den Fall vorgesehen, dass der mit der Fixierung verfolgte Zweck nicht erreichbar wäre, sofern der Maßnahme die richterliche Entscheidung bzw. die ärztliche Stellungnahme vorausgehen müsste. Diese Ausnahme wie auch die weitere Regelung, dass in bestimmten Fällen von vornherein von einer Antragstellung bei Gericht abgesehen werden kann, entsprechen den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24. Juli 2018, Rn. 98 und 101). Zuständig für die Anordnung der Fixierung

ist in diesen Ausnahmefällen die Anstaltsleitung, einschließlich der nach § 97 Absatz 3 des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen ermächtigten Personen. Sollte nach Antragstellung, aber vor einer gerichtlichen Entscheidung eine weitere Fixierung nicht mehr erforderlich sein, soll das Gericht unverzüglich unterrichtet werden, um auf diese Weise gerichtliche Ressourcen zu schonen. Diese Unterrichtung kann zudem dazu genutzt werden, den Antrag auf Anordnung bzw. Bestätigung der Fixierung zurückzunehmen (zur Zulässigkeit einer solchen Rücknahme siehe Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24. Juli 2018, Rn. 102). Einer gerichtlichen Entscheidung wird es in diesen Fällen nicht mehr bedürfen. Die betroffene Person selbst hat die Möglichkeit, nachträglichen Rechtsschutz nach den §§ 109 ff. des Strafvollzugsgesetzes in Anspruch zu nehmen.

In Folge der Neufassung des Absatzes 5 werden die bisherigen Absätze 5 und 6 zu den Absätzen 6 und 7. Einer Unterrichtung der Aufsichtsbehörde im Falle einer Fixierung nach 24 Stunden, wie sie bisher in Absatz 5 Satz 2 vorgesehen war, bedarf es nicht mehr. Die erforderliche Kontrolle bei dieser besonders eingriffsintensiven Maßnahme ist über den nunmehr geregelten Richtervorbehalt ausreichend gewährleistet. Die weiteren Änderungen in Absatz 7 sind redaktionell veranlasst. Schon bisher bedurfte es im Falle einer Fixierung einer Sitzwache (Eins-zu-eins-Betreuung).

Schließlich wird in Absatz 8 geregelt, welches Gericht für die Anordnung einer nicht nur kurzfristigen Fixierung zuständig ist. Bisher existiert hierzu in den Justizvollzugsgesetzen keine Vorschrift. Die §§ 109 ff. des Strafvollzugsgesetzes, mit der nach § 110 bestehenden Zuständigkeit der Strafvollstreckungskammer, in deren Bezirk die beteiligte Vollzugsbehörde ihren Sitz hat, sind ersichtlich nur auf eine nachträgliche Kontrolle ausgerichtet, die von einem entsprechenden Antrag der betroffenen Person abhängig ist. Zwar wird unter bestimmten Voraussetzungen im Rahmen der §§ 109 ff. des Strafvollzugsgesetzes auch ein vorbeugender Rechtsschutz als zulässig angesehen [vgl. OLG Hamm, Beschluss vom 1. Oktober 2013 – 1 Vollz (Ws) 327/13], aber auch insoweit bedarf es stets eines Antrags der betroffenen Person. Die von einem Antrag unabhängige gerichtliche Anordnung einer Maßnahme sehen die §§ 109 ff. des Strafvollzugsgesetzes nicht vor und aus dem Regelungszweck der Vorschriften ist auch nicht ersichtlich, dass der Bund in diesem der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Bereich (Artikel 72 Absatz 1 des Grundgesetzes) von seiner Gesetzgebungskompetenz für den Rechtsschutz in Strafsachen, das gerichtliche Verfahren und die gerichtliche Zuständigkeit abschließend und erschöpfend Gebrauch gemacht hat.

Im Nachgang der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 sind unterschiedliche Auffassungen dazu vertreten worden, bei welchem Gericht die Vollzugsanstalt einen Antrag auf Anordnung einer Fixierung zu stellen hat. In der Rechtsprechung wurden teilweise die Strafvollstreckungskammern der Landgerichte (Landgericht Lübeck, Beschluss vom 10. August 2018 – 5x StVK 1/18; Amtsgericht Lübeck, Beschluss vom 10. August 2018 – 150 XIV 1820 L) und teilweise die Verwaltungsgerichte (Landgericht Kleve, Beschlüsse vom 30. August 2018 und 7. September 2018 – 4 T 181/18) für zuständig erachtet. Das Bundesverfassungsgericht hat für die Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern für den Übergangs-

zeitraum bis zum 30. Juni 2019 hinsichtlich der Anordnung von nicht nur kurzfristigen Fixierungen im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Unterbringung bestimmt, dass sich das diesbezügliche Verfahren nach den §§ 312 ff. FamFG und den §§ 70 ff. FamFG richtet, und damit eine amtsgerichtliche Zuständigkeit angeordnet. Dem ist das Bundesland Rheinland-Pfalz im Rahmen einer gesetzlichen Neufassung seines Landesjustizvollzugsgesetzes in § 89 Absatz 1a für den Bereich des Justizvollzuges gefolgt.

Für den Bereich des Strafvollzuges – wie auch für den Bereich des Jugendstrafvollzuges und der Sicherungsverwahrung – wird gemäß Absatz 8 künftig das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Anstalt ihren Sitz hat, für die Anordnung einer nicht nur kurzfristigen Fixierung zuständig sein. Für diese Zuständigkeitsverteilung spricht insbesondere die räumliche Nähe der Amtsgerichte zu den jeweiligen Vollzugsanstalten. Regelmäßig bedarf es zeitnaher Entscheidungen über eine Fixierung, sei es bevor eine Fixierung umgesetzt wird, sei es im Falle einer unverzüglichen Nachholung der gerichtlichen Entscheidung. Mehrere Justizvollzugsanstalten in Nordrhein-Westfalen sind vom Sitz des jeweiligen Landgerichts nahezu 50 Kilometer entfernt (beispielsweise die Justizvollzugsanstalt Geldern vom Landgericht Kleve oder die Justizvollzugsanstalt Attendorn vom Landgericht Siegen). Die Verwaltungsgerichte liegen regelmäßig noch weiter von den Vollzugsanstalten entfernt. Die jeweiligen Amtsgerichte dagegen, bei denen im Übrigen ohnehin schon ein richterlicher Bereitschaftsdienst besteht und die aufgrund ihrer Zuständigkeit für die zivil- und öffentlich-rechtliche Unterbringung viel häufiger mit der Frage der Fixierung befasst sind, sind daher insgesamt schon aufgrund ihrer räumlichen, aber auch sachlichen Nähe besser in der Lage, dem verfassungsrechtlichen Gebot einer zeitnahen Entscheidung über die Fixierung zu entsprechen. Im Übrigen ist die sachliche Zuständigkeit der Strafvollstreckungskammer auf Bundesebene in § 78a Absatz 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes durch einen enumerativ beschriebenen Zuständigkeitskatalog ohne Verwendung allgemeiner Auffangtatbestände, unbestimmter Rechtsbegriffe oder Öffnungsklauseln abschließend geregelt (siehe Bundesgerichtshof, Beschluss vom 19. Januar 2017 – 2 ARs 426/16 Rn. 31). Eine landesrechtliche Übertragung der Zuständigkeit für die Anordnung einer Fixierung auf die Strafvollstreckungskammern scheidet vor diesem Hintergrund aus. Sollten sich in Zukunft Änderungen der Gesetzeslage auf Bundesebene ergeben, kann die Zuständigkeitsverteilung neu evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden. Bis dahin bedarf es jedoch zur zeitnahen Beseitigung der bestehenden Rechtsunsicherheiten einer eindeutigen landesrechtlichen Regelung.

Für das gerichtliche Verfahren zur Anordnung der nicht nur kurzfristigen Fixierung werden die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586) für entsprechend anwendbar erklärt. Auf diese Weise wird ein Gleichklang mit dem Verfahren im Rahmen des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (siehe dort § 13) hergestellt. Dies gilt auch für ein etwaiges Beschwerdeverfahren zur Überprüfung der gerichtlichen Anordnung.

Zu Nummer 3 (§ 71):

Absatz 2 des § 71 sieht derzeit unter anderem für die gefesselten und fixierten Gefangenen eine medizinische und im Bedarfsfall auch psychologische Betreuung vor. Diese bedarfsmäßige Hinzuziehung des psychologischen Dienstes wird nun in Absatz 1 bereits für die Anordnung normiert. Trotz Herausnahme der bedarfsmäßigen psychologischen Betreuung aus Absatz 2 bleibt auch zukünftig eine solche Begleitung der Gefangenen während der Durchführung der Maßnahme möglich bzw. ist im Einzelfall sogar erforderlich.

Absatz 3 regelt den Sonderfall der Fixierung, in dem es in besonderem Maße einer medizinischen Überwachung der Gefangenen bedarf. Durch die Herausnahme der Fixierung aus Absatz 2 wird deutlich, dass im Falle einer Fixierung nicht nur ein „möglichst tägliches“ Aufsuchen der fixierten Gefangenen erforderlich ist, sondern eine engmaschige Überwachung durch den medizinischen Dienst gewährleistet sein muss. Dabei wird für den Bereich des Strafvollzuges – und aufgrund der Verweisungen auch für die Bereiche des Untersuchungshaftvollzuges und der Sicherungsverwahrung – bewusst darauf verzichtet, eine ärztliche Überwachung vorzuschreiben. Für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Unterbringung in einer Psychiatrie gebietet der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zwar sowohl die Anordnung der Fixierung als auch die Überwachung durch eine Ärztin bzw. einen Arzt (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24. Juli 2018, Rn. 83). Bei Strafgefangenen, Untersuchungshäftlingen und Sicherungsverwahrten bestehen jedoch typischerweise nicht in vergleichbarem Maße psychische Beeinträchtigungen wie bei den Betroffenen einer öffentlich-rechtlichen Unterbringung oder Unterbrachten im Maßregelvollzug. Ausreichend ist daher grundsätzlich die Anordnung der Fixierung aufgrund einer ärztlichen Stellungnahme, die weitere Überwachung kann alsdann durch den medizinischen Dienst gewährleistet werden. Dabei dürfen grundsätzlich auch der Krankenpflagedienst (bestehend aus Krankenschwestern, Krankenpflegerinnen und Krankenpflegern im Sinne des Krankenpflegegesetzes und Krankenpflegeassistentinnen und Krankenpflegeassistenten) sowie Bedienstete des Allgemeinen Vollzugsdienstes, die eine sonstige fachspezifische Ausbildung erfahren haben, die fixierten Gefangenen überwachen. Sollte der Zustand der fixierten Gefangenen von vornherein oder im weiteren Verlauf der besonderen Sicherungsmaßnahme ärztliche Hilfe erforderlich machen, wird jedoch stets der ärztliche Dienst bzw. ein Arzt oder eine Ärztin hinzuzuziehen sein. Dabei könnte der voraussichtliche Umfang der ärztlichen Überwachung, der jedenfalls den Regelungen des Absatzes 2 entsprechen muss, bereits in der der Anordnung der Fixierung zu Grunde liegenden ärztlichen Stellungnahme festgelegt werden.

Schließlich werden in Absatz 3 Satz 2 die im Zusammenhang mit der medizinischen Überwachung der fixierten Gefangenen erforderlichen Dokumentationspflichten (betreffend die Durchführung der Fixierung sowie den Untersuchungs- und Behandlungsverlauf) für den medizinischen Dienst geregelt. Es handelt sich um eine Ergänzung der nach § 70 Absatz 4 dieses Gesetzes vorgesehenen Dokumentationspflichten.

Zu Artikel 2: Änderung des Untersuchungshaftvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 27. Oktober 2009

Durch die Verweisung in § 28 gelten die Regelungen des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen über die besonderen Sicherungsmaßnahmen (§ 69), die Anordnung besonderer Sicherungsmaßnahmen und das Verfahren (§ 70) sowie die medizinische und psychologische Überwachung (§ 71) entsprechend. Die nunmehr im Strafvollzugsgesetz vorgenommenen Änderungen (Artikel 1) greifen daher unmittelbar auch im Bereich des Untersuchungshaftvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen.

Anders als im Bereich des Strafvollzuges hat der Bundesgesetzgeber jedoch in § 126 der Strafprozessordnung abschließende Regelungen zur gerichtlichen Zuständigkeit für Entscheidungen und Maßnahmen, die sich auf die Untersuchungshaft beziehen, getroffen und diese Materie erschöpfend geregelt (vgl. Bundesgerichtshof, Beschluss vom 19. Januar 2017 – 2 ARs 426/16). Eine Zuständigkeit der Amtsgerichte, wie sie in dem neu geschaffenen § 70 Absatz 8 des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen vorgesehen ist, kommt daher für den Bereich der Untersuchungshaft nicht in Betracht, weshalb die Zuständigkeit abweichend, und zwar durch Verweis auf das nach § 126 der Strafprozessordnung zuständige Gericht, zu regeln ist. Auch das gerichtliche Verfahren richtet sich nach den Vorschriften der Strafprozessordnung.

Zu Artikel 3: Änderung des Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetzes vom 30. April 2013

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht):

Auf Grund des Wegfalls von §§ 70 und 71 ist eine Anpassung der Inhaltsübersicht erforderlich.

Zu Nummern 2 und 3 (§§ 69 bis 71):

Das Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz verweist zukünftig – wie bereits das Untersuchungshaftvollzugs- und das Jugendstrafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen – hinsichtlich der besonderen Sicherungsmaßnahmen, der Anordnung dieser besonderen Sicherungsmaßnahmen, des Verfahrens sowie der medizinischen und psychologischen Überwachung auf die Regelungen des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen in §§ 69 bis 71. Auf diese Weise wird den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen für Fixierungen auch für den Bereich der Sicherungsverwahrung vollumfänglich Rechnung getragen. Aufgrund der neu geschaffenen Verweisung bedarf es der Regelungen in §§ 70 und 71 nicht mehr, weshalb diese aufgehoben werden.

Zu Artikel 4: Änderung des Maßregelvollzugsgesetzes vom 15. Juni 1999

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht):

Durch die Einfügung von § 21a ist eine Anpassung der Inhaltsübersicht erforderlich.

Zu Nummer 2 (§ 17):

Die bisherige Regelung zur Fesselung fällt aufgrund der umfassenden Neuregelung zu Fesselung und Fixierung in § 21a des Entwurfs weg.

Zu Nummer 3 (§ 21a neu):

Mit § 21a wird eine eigenständige, neue Regelung sowohl für die Fesselung als auch für die Fixierung, und zwar als besondere Sicherungsmaßnahmen geschaffen. Das Maßregelvollzugsgesetz sah die Fesselung in § 17 Absatz 3 nur aus zwingenden Behandlungsgründen vor. Für die Fesselung von Patientinnen und Patienten des Maßregelvollzugs aus Gründen der Sicherheit bzw. zur Vermeidung eines Entweichens fehlte es an einer gesetzlichen Grundlage [vgl. Oberlandesgericht Hamm, Beschluss vom 23. September 2014 – III-1 Vollz (Ws) 411/14].

Mit der Neuregelung in § 21a wird zunächst in Absatz 1 eine dem § 69 Absatz 1 des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen entsprechende Vorschrift zur Fesselung geschaffen. Anschließend werden in Absatz 2 – wie im neu geschaffenen § 69 Absatz 7 des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen – die höheren Anforderungen genannt, unter denen eine Fixierung erfolgen darf. Auf die Ausführungen zu Artikel 1 wird Bezug genommen.

Absatz 3 regelt in Umsetzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, wie lange und in welchem Umfang Fesselung und Fixierung aufrechterhalten werden dürfen.

In Absatz 4 wird bestimmt, dass Fesselungen und Fixierungen, durch die die Bewegungsfreiheit der Patientinnen und Patienten nur kurzfristig aufgehoben werden, grundsätzlich nur von der therapeutischen Leitung der Klinik angeordnet werden. Lediglich bei Gefahr im Verzug sind hierzu nach Satz 2 auch andere Bedienstete befugt. Diese Regelung ist schon deshalb notwendig, weil im Maßregelvollzugsgesetz eine dem § 97 Absatz 3 des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen vergleichbare Regelung nicht existiert.

Für den Sonderfall der nicht nur kurzfristigen Fixierungen wird in Absatz 5 – im Gleichklang mit § 70 Absatz 5 des Strafvollzugsgesetzes Nordrhein-Westfalen – ein Richtervorbehalt eingeführt, wobei in Absatz 10 die Zuständigkeit auch hier dem Amtsgericht übertragen wird, in dessen Bezirk die Maßregelvollzugseinrichtung liegt. Sowohl hinsichtlich des Richtervorbehalts als auch der Zuständigkeitsregelung wird auf die Ausführungen zu Artikel 1 Bezug genommen.

Entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen bei Fixierungen sind eine besondere Überwachung der fixierten Patientinnen und Patienten in Form der Sitzwache (Absatz 6), ferner eine fortlaufende Überprüfung und ärztliche Überwachung (Absatz 7), eine Erläuterung der Maßnahme und insbesondere eine nachträgliche Belehrung über die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen (Absatz 8) sowie schließlich umfassende Dokumentationspflichten (Absatz 9) vorgesehen.

Zu Artikel 5: Änderung des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten vom 17. Dezember 1999

Zu Nummer 1 (§ 20 Absatz 2):

Das Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten sieht durch die entsprechende Anwendung der Regelungen zur Zwangsbehandlung bereits in seiner aktuellen Fassung einen Richtervorbehalt auch für solche Fixierungen vor, die über einen längeren Zeitraum andauern oder sich regelmäßig wiederholen. Durch die sprachliche Anpassung („nicht nur kurzfristigen“ statt „über einen längeren Zeitraum andauernden“) wird eine terminologische Vereinheitlichung mit den übrigen Vollzugsgesetzen erreicht. Ebenfalls zur Vereinheitlichung der Regelungen zur Fixierung werden nunmehr die Situationen benannt, in denen es einer Antragstellung bei Gericht nicht bedarf bzw. das Gericht nach einer Antragstellung zu informieren ist. Diese beziehen sich jedoch nur auf die nicht nur kurzfristigen Fixierungen. Bei sich regelmäßig wiederholenden Sicherungsmaßnahmen bedarf es stets der Herbeiführung einer gerichtlichen Entscheidung. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu Artikel 1 Bezug genommen.

Zu Nummer 2 (§ 20 Absatz 3):

Die Ergänzungen tragen dem verfassungsrechtlichen Erfordernis Rechnung, die betroffene Person über ihre nachträgliche Rechtsschutzmöglichkeit zu informieren (vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24. Juli 2018, Rn. 85, 104).

Zu Artikel 6: Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.