

DBH e.V. – Präsidium · Aachener Str. 1064 · 50858 Köln

Ministerium der Justiz Nordrhein-Westfalen

40190 Düsseldorf

Johannes Sandmann
DBH-Vize-Präsident

T: +49 221-9486-5120
F: +49 221-9486-5121
kontakt@dbh-online.de
www.dbh-online.de

Az.: 4400 - IV. 479

Köln, 21.01.2019

Stellungnahme des DBH-Fachverbandes für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik

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

Der DBH-Fachverband begrüßt die zeitnahe Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Fixierung psychisch kranker Untergebrachter gem. § 25 PsychKG bzw. nach bayerischer Rechtslage vom 24.Juli 2018, 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, NJW 2018, 2619-2628. Das Gericht hat für den Freistaat Bayern festgestellt, dass es an einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden gesetzlichen Grundlage fehlt und hat für eine Regelung eine Übergangszeit bis zum 30.Juni 2019 festgelegt. Bis dahin führen Fixierungen unter bestimmten Voraussetzungen nicht zur Unzulässigkeit der Maßnahme (Rdnr. 126, 130).

Wir beziehen uns im Folgenden auf die geplanten Änderungen im Strafvollzugsgesetz NRW.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgelegt, dass es sich bei einer 5-Punkt- und einer 7-Punkt-Fixierung, bei der sämtliche Gliedmaßen des Betroffenen mit Gurten am Bett festgebunden werden, um eine Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 104 Abs. 2 GG handelt, es sei denn, es handelt sich um eine lediglich kurzfristige Maßnahme. Von einer kurzfristigen Maßnahme sei in der Regel auszugehen, wenn sie absehbar die Dauer von ungefähr einer halben Stunde unterschreitet. Die Fixierung sei als eigenständige

Freiheitsentziehung zu qualifizieren, die den Richtervorbehalt des Art. 104 Absatz 2 Satz 1 GG abermals auslöst und von der vorherigen richterlichen Unterbringungsanordnung nicht gedeckt ist (Rdnr. 64 bis 70). Folgerichtig legt der vorliegende Gesetzesentwurf in § 70 Abs. 5 StVollzG-E fest: „Fixierungen nach § 69 Abs. 2 Nr. 6, durch die die Bewegungsfreiheit der Gefangenen nicht nur kurzfristig aufgehoben wird, bedürfen der vorherigen ärztlichen Stellungnahme und richterlichen Anordnung.“

Laut Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist eine nachträgliche richterliche Entscheidung nur dann zulässig, wenn der mit der Freiheitsentziehung verfolgte verfassungsrechtlich zulässige Zweck nicht erreichbar wäre, sofern der Maßnahme die richterliche Entscheidung vorausgehen müsste. Art 104 Abs. 2 Satz 2 GG erfordere in einem solchen Fall, die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen. Nicht vermeidbar seien zum Beispiel Verzögerungen, die durch die Länge des Weges, Schwierigkeiten beim Transport, die notwendige Registrierung und Protokollierung oder ein renitentes Verhalten des Betroffenen bedingt sind (Rdnr. 98, 99).

Der vorliegende Gesetzesentwurf legt in § 70 Absatz 5 StVollzG-E eindeutig fest: „Bei Gefahr im Verzug darf die Anstaltsleitung die Anordnung vorläufig treffen. Die richterliche Entscheidung und ärztliche Stellungnahme sind unverzüglich nachzuholen.“ Leider fehlt im Gesetzesentwurf aber der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts auf „erlaubte“ Verzögerungen. Wir halten dies für die Praxis jedoch für unerlässlich. Dort treten immer wieder Probleme durch fehlendes Personal insbesondere am Wochenende auf, was eine Verzögerung nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aber gerade nicht rechtfertigt. Durch eine gesetzliche Regelung über nicht vermeidbare Verzögerungen wird die Organisationspflicht der Anstalt klar definiert, um Vorsorge für die rechtzeitige Antragstellung zu treffen. Das Bundesverfassungsgericht weist in diesem Zusammenhang noch einmal darauf hin, dass nach dem Rechtsstaatsprinzip der Gesetzgeber gehalten ist, Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.

Das diene unter anderem dazu, die Gerichte in die Lage zu versetzen, die Verwaltung anhand rechtlicher Maßstäbe zu kontrollieren (Rdnr. 77).

Das Bundesverfassungsgericht hat weiterhin festgelegt, dass eine richterliche Entscheidung nicht erforderlich ist, wenn bereits zu Beginn der Maßnahme abzusehen 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 (Rdnr. 101). Die Umsetzung dieser Ausnahmeregelung ist im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht präzise. Es heißt dort in § 70 Absatz 5 StVollzG-E lediglich, „...wenn absehbar ist, ...“ Es fehlt die maßgebende Vorgabe, dass diese Absehbarkeit „bereits zu Beginn der Maßnahme“ vorliegen muss. Dies ist bedeutend, weil die Dokumentationspflicht auch diese Entscheidung umfasst, um eine umfassende, nachträglich gerichtliche Überprüfung der Entscheidung zu gewährleisten (Rdnr. 104, 59).

Das Bundesverfassungsgericht hat auch festgelegt, dass die genannten Fixierungen eine Freiheitsentziehung darstellen, es sei denn, es handelt sich um eine lediglich kurzfristige Maßnahme. Von einer kurzfristigen Maßnahme sei in der Regel auszugehen, wenn sie absehbar die Dauer von ungefähr einer halben Stunde unterschreitet (Rdnr. 68).

In § 70 Abs. 5 StVollzG-E heißt es lediglich: „Fixierungen nach § 69 Absatz 2 Nr. 6, durch die die Bewegungsfreiheit nicht nur kurzfristig aufgehoben wird, bedürfen der vorherigen ärztlichen Stellungnahme und richterlichen Anordnung.“ Aber für diesen Ausnahmetatbestand ist es wichtig, dass er präzise formuliert wird. Es fehlt im Text zum einen das Wort „absehbar“, weil die Verantwortlichen vor der Maßnahme eine Entscheidung über die Dauer der Maßnahme treffen müssen, die wiederum der Dokumentationspflicht unterliegt und damit auch der späteren Überprüfbarkeit. Zum anderen ist es im Sinne des Bestimmtheitsgrundsatz unerlässlich, die Definition einer kurzfristigen Maßnahme in den Gesetzestext aufzunehmen. Die Bediensteten und die Betroffenen brauchen für die Praxis und den späteren Rechtsschutz klare Vorgaben. Der

Hinweis in der Problembeschreibung zum Gesetzesentwurf unter „A.“ reicht für diese Anforderung nicht aus.

Das Bundesverfassungsgericht hat weitere Voraussetzungen für eine Fixierung festgelegt: „Zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unabdingbar ist die Anordnung und Überwachung der Fixierung in einer geschlossenen (...) Einrichtung untergebrachter Personen durch einen Arzt“(Rdnr. 83).

„Während der Durchführung der Maßnahme ist jedenfalls bei einer 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung in der Unterbringung aufgrund der Schwere des Eingriffs eine Eins-zu-Eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal zu gewährleisten“(Rdnr. 83).

„Als Vorwirkung der Garantie effektiven Rechtsschutzes ergibt sich aus Art. 2 Abs.2 Sätze 2 und 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG die Notwendigkeit, die gegen den natürlichen Willen der untergebrachten Person erfolgte Anordnung einer Fixierung, die maßgeblichen Gründe hierfür, ihre Durchsetzung, Dauer und Art der Überwachung zu dokumentieren“.(Rdnr. 84)

„Zusätzlich erfolgt aus dem Freiheitsgrundrecht (Art. 2 Abs. 2 Sätze 2 und 3 i.V.m. Art 104 Abs. 1 Satz 1 GG) die Verpflichtung, den Betroffenen nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen“. (Rdnr. 85)

Diese weiteren Voraussetzungen des Bundesverfassungsgerichts sind in dem vorliegenden Gesetzesentwurf eingearbeitet worden (§ 70 Abs. 4, § 70 Abs. 6, § 71 Absatz 1, 2 und 3 StVollzG-E).

In der bisherigen gesetzlichen Regelung in Nordrhein-Westfalen war in § 71 des Strafvollzugsgesetzes vorgesehen, dass im Bedarfsfall der psychologische Dienst den Gefangenen alsbald und in der Folgezeit möglichst täglich aufsucht. Diese Regelung ist

dahingehend geändert worden, dass vor der Anordnung der besonderen Sicherungsmaßnahme im Bedarfsfall der psychologische Dienst hinzuzuziehen ist.

Dies ist zweifelsfrei eine Verbesserung der tatsächlichen und rechtlichen Situation einer Fixierung, denn der psychologische Dienst verfügt über andere und weitere Erkenntnisse der zu fixierenden Person, so dass die Fixierung entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz so kurz wie möglich andauert. Wir empfehlen daher, die Worte „im Bedarfsfall“ zu streichen, zumal das Gesetz keine Definition für dieses Tatbestandsmerkmal enthält und somit die Anstaltsleitung keine rechtssichere Entscheidung treffen kann.

Ausdrücklich begrüßen wir die unter „D. Kosten“ gemachten Ausführungen für die geplante Einrichtung von 50 Planstellen für Richter*innen an Amts- und Landgerichten und 50 Stellen für den Servicebereich zur Unterstützung der Richter*innen sowie weitere Sachmittel. Es ist richtig, hier von einem ersten Schritt zu sprechen und weiteren Mehrbedarf nicht gleich auszuschließen, denn es liegen zurzeit keinerlei Erfahrungswerte für die Umsetzung des Rechtsschutzes bei Fixierungen vor.

Zur Umsetzung ist es ebenso folgerichtig, die Rufbereitschaft der Anstaltsleitung oder der mandatierten Personen durch zusätzliche Planstellen des Vollzugs- und Verwaltungsdienstes zu stärken. Das gleiche gilt für die Einrichtung einer Rufbereitschaft des ärztlichen Dienstes und die Erstellung der ärztlichen Gutachten, deren Kosten im Haushaltsentwurf 2019 bereits berücksichtigt wurden. Die Personalkosten für die medizinische Überwachung und für den Einsatz von qualifiziertem Personal des Allgemeinen Vollzugsdienstes halten wir im Grundsatz ebenfalls für notwendig.

Im Namen des Präsidiums,
Johannes Sandmann, Vize-Präsident des DBH-Fachverbandes