



Neue Richtervereinigung

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V.

Landesverband Nordrhein-Westfalen

Neue Richtervereinigung (NRV) – Landesverband Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, den 22. Januar 2019

**An das Ministerium der Justiz
des Landes Nordrhein-Westfalen**

40190 Düsseldorf

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 17. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 17/1226
A14, A01

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

- 4400 – IV. 479 –

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen hat der Neuen Richtervereinigung mit Schreiben vom 20. Dezember 2018 Gelegenheit gegeben, zu dem - am 18. Dezember 2018 im Kabinett beratenen - Referentenentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes bei Fixierungen im Justiz- und Maßregelvollzug und bei öffentlich-rechtlichen Unterbringungen in psychiatrischen Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen Stellung zu nehmen. Hierfür bedanken wir uns ganz herzlich und führen wie folgt aus:

A. Regelungskontext

Im Urteil vom 24. Juli 2018 (Az.: 2 BvR 309/15; 2 BvR 502/16) hat sich das Bundesverfassungsgericht mit den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Fixierung von Patienten in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung befasst.

----- Sprecherrat des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen:

Felix Helmbrecht, Verwaltungsgericht Düsseldorf, Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf, Tel. dienstl. 0211-8891-4068,
e-mail: F.Helmbrecht@nrv-net.de

Ulrich Kleinert, Stadtstraße 29, 48149 Münster, Tel. privat: 0251-298175, , e-mail: U.Kleinert@nrv-net.de,

Thomas Mülverstedt, T.Muelverstedt@nrv-net.de,

Stefanie Roggatz, Amtsgericht Duisburg, König-Heinrich-Platz 1, 47051 Duisburg, Tel. dienstl.: 0203-9928-195,

e-mail: S.Roggatz@nrv-net.de,

Claudia Schönenbroicher (Kasse), Sozialgericht Düsseldorf, Ludwig-Erhard-Allee 21, 40227 Düsseldorf, Tel. dienstl.: 0211-7770-1417

, e-mail: C.Schoenenbroicher@nrv-net.de,

Gaby Siemund-Grosse, Amtsgericht Gelsenkirchen, Overwegstraße 35, 45879 Gelsenkirchen, Tel. dienstl.: 0209-1791-173,

e-mail: G.Siemund-Grosse@nrv-net.de,

Nuriye Alkonavi, Amtsgericht Bonn, Wilhelmstr. 21, 53111 Bonn, Tel. dienstl.: 0228-702-2604, e-mail: N.Alkonavi@nrv-net.de,

e-Mail: LV.nrw@nrv-net.de , Kontakt auch über www.nrv-net.de oder www.neuerichter.de

Es hat dabei ausgeführt, dass die Fixierung eines Patienten einen Eingriff in dessen Grundrecht auf Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 S. 2 i. V. m. Art. 104 GG) darstellt. Dessen Schutz entfalle nicht bei fehlender Einsichtsfähigkeit des Betroffenen; er sei auch dem psychisch Kranken und nicht voll Geschäftsfähigen garantiert.

Jedenfalls die sogenannten 5-Punkt oder 7-Punkt-Fixierungen, bei denen sämtliche Gliedmaßen (bei der 7-Punkt-Fixierung auch der Torso) des Betroffenen mit Gurten am Bett festgebunden werden, stellen eine Freiheitsentziehung i. S. v. Art. 104 Abs. 2 GG dar, soweit es sich nicht lediglich um eine kurzfristige Maßnahme (absehbare Dauer von weniger als ungefähr einer halben Stunde) handele.

Aufgrund ihrer besonderen Eingriffsintensität sei die nicht nur kurzfristige Fixierung sämtlicher Gliedmaßen auch dann als eigenständige Freiheitsentziehung zu qualifizieren, wenn sie im Rahmen eines bereits bestehenden Freiheitsentziehungsverhältnisses erfolge. Eine nicht nur kurzfristige Fixierung löse den Richtervorbehalt des Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG abermals aus; von der richterlichen Unterbringungsanordnung werde sie - wegen ihrer besonderen Eingriffsqualität - nicht gedeckt.

Obwohl beide Fälle sich auf Patienten bezogen, auf die die jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen zur Unterbringung psychisch Kranker angewandt wurde (PsychKHG BW bzw. BayUnterbrG), wurde stellenweise betont, dass die Entscheidung auch Bedeutung erlangt für Personen, denen die Freiheit durch eine Unterbringung in einer psychiatrischen Klinik oder Straf- bzw. Maßregelvollzugseinrichtung entzogen wird (Jürschik/Schulte, NVwZ 2018, 1695; Rodenbusch, NStZ 2019, 10).

Der vorliegende 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 zielt darauf ab, vor diesem Hintergrund empfundene Rechtsunsicherheiten - einerseits zur Frage des Erfordernisses einer richterlichen Anordnung für Fixierungen im (Jugend-)Strafvollzug, der Untersuchungshaft, der Sicherungsverwahrung und dem Maßregelvollzug, andererseits zur Anordnungszuständigkeit - zu beseitigen.

B. Stellungnahme zu einzelnen Gesetzesnormen

I. Anordnungsvoraussetzungen (§ 69 Abs. 7 StVollzG-E; § 21a Abs. 2 MRVG-E)

In einem neu in § 69 StVollzG -E einzufügenden Absatz 7 sollen die Voraussetzungen, unter denen eine Fixierung angeordnet werden darf, für Strafgefangene festgeschrieben werden, wobei die Norm ebenfalls Anwendung finden würde bei Untersuchungshäftlingen (§ 28 UVollzG) und Sicherungsverwahrte (§ 69 SVVollzGE). Für Patienten im Maßregelvollzug soll § 21a Abs. 2 MRVG-E die Voraussetzungen nahezu wortgleich bestimmen.

1. Begrüßenswert ist nicht nur, dass die Voraussetzungen der Fixierung bei Straf- und Untersuchungsgefangenen sowie Sicherungsverwahrten nunmehr ausdrücklich

geregelt sind. Erfreulich ist daneben insbesondere, dass das Gesetz nun erstmals die Fixierung von Patienten im Maßregelvollzug ermöglicht.

Bisher war dies nicht vorgesehen; ein Umstand, der zurück ging auf eine „im wesentlich redaktionell(e)“ Änderung des früheren § 19 MRVG a. F. im Gesetzgebungsverfahren (vgl. LT-Drs. 9/2640, S. 10), durch welche die von der damaligen Landesregierung ursprünglich geplante Möglichkeit der Fesselungen von Patienten im Maßregelvollzug gestrichen wurde (vgl. LT-Drs. 9/3860, S. 17, 42; siehe dazu auch: OLG Hamm, Beschl. v. 23.09.2014 - 1 Vollz (Ws) 411/14 = NStZ 2015, 112).

Dies führte zu dem widersinnigen Ergebnis, dass eine Fixierung psychisch Kranker zwar möglich war, wenn diese entweder nach dem PsychKG untergebracht waren oder sich in der einstweiligen Unterbringung gemäß § 126a StPO befanden (§ 35 Abs. 2 MRVG i. V. m. § 28 UVollzG, § 69 Abs. 2 Nr. 6 StVollzG), sie demgegenüber ab dem Zeitpunkt einer rechtskräftigen Unterbringung im Maßregelvollzug nicht mehr gestattet war.

2. Fragen wirft jedoch folgender Punkt auf: Anders als § 20 Abs. 1 S. 1 PsychKG sehen weder § 69 StVollzG noch § 21a MRVG-E das „Festhalten anstelle der Fixierung“ als eigenständige Sicherungsmaßnahme vor, obwohl - wie es in LT-Drs. 16/12068, S. 33 zur Reform des PsychKG hieß - „(d)iese Variante der Beschränkung der Bewegungsfreiheit (...) teilweise von Betroffenen im Vergleich zum Eingriff durch mechanische Vorrichtungen wie der Fixierung als weniger einschneidend empfunden“ wird. Das erschließt sich nicht recht.

Begründen lässt es sich auch nicht mit der Erwägung, dass die in § 69 Abs. 7 StVollzG-E und in § 21a Abs. 2 MRVG-E gewählten Formulierungen sich in Details von der Regelung des § 20 PsychKG unterscheiden. Während dort nämlich zum einen von einer „erheblichen Gefährdung besonderer Rechtsgüter“ die Rede ist (§ 20 Abs. 1 S. 1 PsychKG), sprechen § 69 Abs. 7 StVollzG-E und § 21a Abs. 2 MRVG-E von einer „erheblichen Gefährdung bedeutender Rechtsgüter“. Zum anderen gestattet § 20 Abs. 1 S. 2 PsychKG die Anwendung besonderer Sicherungsmaßnahmen nur, wenn sich „die Gefahr nicht durch mildere Maßnahmen“ abwenden lässt, wohingegen nach § 69 Abs. 7 StVollzG -E und § 21a Abs. 2 MRVG-E keine „weniger einschneidende Maßnahmen“ in Betracht kommen dürfen.

Doch die in § 69 Abs. 7 StVollzG und in § 21 Abs. 2 MRVG-E verwandten Worte entsprechen denen, die sich vor dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychisch Kranken auch in § 20 Abs. 1 PsychKG fanden (vgl. LT-Drs. 16/12068, S. 16). Dass mit der Änderung der Wortwahl auf eine Änderung der Bedeutung abgezielt worden wäre, etwa dass besondere Rechtsgüter anders zu gewichten seien als bedeutend oder mildere Maßnahme sich in ihrer Qualität von weniger einschneidenden Maßnahmen unterscheiden würden, lässt sich jedenfalls der damaligen Gesetzesbegründung nicht entnehmen (vgl. LT-Drs. 16/12068, S. 33 f.).

II. Information und Rechtsmittel (§ 70 Abs. 4 StVollzG-E; § 21a Abs. 8 MRVG-E; § 20 Abs. 3 PsychKG-E)

Die Vorschriften der § 70 Abs. 4 StVollzG-E, § 21a Abs. 8 MRVG-E und § 20 Abs. 3 PsychKG-E sehen übereinstimmend vor, dass die Betroffenen nach Beendigung einer nicht nur kurzfristigen Fixierung über die Möglichkeit zu belehren sind, die Rechtmäßigkeit der Maßnahme gerichtlich überprüfen zu lassen. Überdies sollen gemäß § 21a Abs. 8 S. 3, 4 MRVG-E die Personensorgeberechtigten der Patienten unverzüglich über die Fixierung unterrichtet werden; dem Wunsch der Patienten nach Unterrichtung weiterer Personen soll ebenfalls entsprochen werden.

1. Soweit die angedachten Regelungen jeweils vorsehen, dass die Betroffenen nach Beendigung der Fixierung über ihre nachträglichen Rechtsschutzmöglichkeiten zu belehren sind, wird dies damit begründet, dass für eine Belehrung eine ausreichende Aufnahmefähigkeit der Betroffenen erforderlich sei. Dies ist zweifelsohne richtig, rechtfertigt jedoch gleichwohl nicht, dass die Belehrung immer erst nach Beendigung der Fixierung erfolgen soll. Denn es erscheint nicht undenkbar, dass ein Betroffener einerseits fixiert werden muss, andererseits auch zu diesem Zeitpunkt im Stande ist eine Belehrung zu verstehen.

Daher sollte der Zeitpunkt der Belehrung - wie dies der Gesetzentwurf selbst empfiehlt (vgl. Bl. 15) - tatsächlich „nach den Umständen des Einzelfalls“ bestimmt werden; das Gesetz sollte vor diesem Hintergrund vorschreiben, dass der Betroffene spätestens nach der Beendigung der Fixierung über seine Rechtsschutzmöglichkeiten zu belehren ist.

2. Zu begrüßen ist, dass § 21a Abs. 8 MRVG-E eine Unterrichtung der Personensorgeberechtigten sowie (auf Wunsch der Patienten) weiterer Personen vorsieht.

Entsprechende Regelungen sollten - da bisher noch nicht geschehen - auch in das StVollzG sowie das PsychKG aufgenommen werden.

III. Gerichtliche Zuständigkeit (§ 70 Abs. 8 StVollzG-E; § 28 S. 2 UVollzG; 21a Abs. 10 MRVG-E)

Während bei nach PsychKG Untergebrachten schon nach geltendem Recht das „zuständige Gericht“ (§ 20 Abs. 2 S. 1 i. V. m. § 18 Abs. 6 S. 1 PsychKG) einer Fixierung über einen längeren Zeitraum (nunmehr: „nicht nur kurzfristige oder regelmäßig“, vgl. § 20 Abs. 2 S. 1 PsychKG-E) zustimmen musste, war eine gerichtliche Zuständigkeit (mangels Zustimmungserfordernis) bisher in den Vollzugsgesetzen für Untersuchungs- und Strafhäftlinge, sowie die im Maßregelvollzug befindlichen Personen nicht geregelt. Die zukünftig angedachten Regeln finden sich in § 70 Abs. 8 StVollzG-E, § 28 S. 2 UVollzG sowie § 21a Abs. 10 MRVG-E.

1. Für den Bereich des Straf- und Maßregelvollzuges sowie der Sicherungsverwahrung sollen die § 70 Abs. 8 StVollzG-E und 21a Abs. 10 MRVG-E die Kompetenz zur Zustimmung zur Fixierung dem Amtsgericht zuweisen in dessen Bezirk die Anstalt ihren Sitz hat, in der sich der Betroffene befindet.

Dass diese Gerichte und nicht die Strafvollstreckungskammern bei den Landgerichten hierfür zuständig sein sollen, wird im Entwurf zum einen damit begründet, dass „mehrere Justizvollzugsanstalten in Nordrhein-Westfalen (...) vom Sitz des jeweiligen Landgerichts nahezu 50 Kilometer entfernt“ sind und zum anderen, dass § 78a Abs. 1 GVG die sachliche Zuständigkeit der Strafvollstreckungskammern „durch einen enumerativ beschriebenen Zuständigkeitskatalog ohne Verwendung allgemeiner Auffangtatbestände, unbestimmter Rechtsbegriffe oder Öffnungsklauseln abschließend“ regelt (vgl. Bl. 17 d. Gesetzentwurf).

2. Für Untersuchungshäftlinge (und Patienten in der einstweiligen Unterbringung; vgl. § 35 Abs. 2 MRVG i. V. m. § 28 UVollzG, § 69 Abs. 2 Nr. 6 StVollzG) weist § 28 S. 2 UVollzG die Entscheidungskompetenz dem nach § 126 StPO zuständigen Gericht zu; also bis zur Anklageerhebung das den Haft- oder Unterbringungsbefehl erlassende Gericht und danach das mit der Sache befasste Gericht. Doch was bei § 70 Abs. 8 StVollzG-E und 21a Abs. 10 MRVG-E vom Landesgesetzgeber korrekt bemerkt wird, dürfte hier noch gravierendere Probleme bereiten, nämlich dass der Sitz des zuständigen Gerichts und der Ort der Inhaftierung sich in großer Distanz zueinander befinden.

So kommt Untersuchungshaft bei Frauen grundsätzlich nur in Bielefeld-Brackwede, Dinslaken, Gelsenkirchen oder Köln in Betracht; bei weiblichen Jugendlichen und Heranwachsenden erfolgt diese grundsätzlich in Iserlohn. Werden Beschuldigte oder Angeklagte gemäß § 126 StPO vorläufig untergebracht, so erfolgt dies im Zuständigkeitsbereich des Landschaftsverbandes Rheinland regelmäßig in Essen. Schließlich wird in Verfahren mit mehreren Angeklagten Untersuchungshaft gegen diese regelmäßig in verschiedenen Haftanstalten vollstreckt. Dass die Fixierung - wie grundsätzlich erforderlich - vorher richterlich angeordnet wird (vgl. BVerfG, Urt. v. 24. Juli 2018 - Az.: 2 BvR 309/15; 2 BvR 502/16, Rn. 98), dürfte in diesen Fällen regelmäßig unmöglich sein; dass der Betroffene persönlich angehört wird, erst recht (ob der Betroffene auch außerhalb des Unterbringungsverfahrens anzuhören ist, lässt das BVerfG allerdings offen; vgl. a. a. O., Rn. 100).

Hinzu kommt: Um den Schutz der Betroffenen sicherzustellen bedürfte es bei allen Amts- und Landgerichten die Einrichtung täglicher richterlicher Bereitschaftsdienste in der Zeit von 06:00 Uhr bis 21:00 Uhr (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 100), welche (in Vertretung für nach § 126 StPO zur Entscheidung berufene, jedoch verhinderte Kollegen) die erforderlichen Entscheidungen trafen.

3. Vor diesem Hintergrund kann die Zuständigkeitsproblematik nur als misslich bezeichnet werden.

Dass die Amtsgerichte für die Anordnung von Fixierungen im Bereich des Straf- und Maßregelvollzuges sowie der Sicherungsverwahrung zuständig sein sollen, obwohl

diese im Übrigen mit diesen Bereichen nicht befasst sind, hätte zur Folge, dass regelmäßig (jedenfalls) zwei unterschiedliche Entscheider mit demselben Inhaftierten bzw. Untergebrachten befasst wären. Mindestens ebenso unbefriedigend wäre die Vielzahl weiterer Bereitschaftsdienste, um den Schutz von Betroffenen in Untersuchungshaft oder einstweiliger Unterbringung zu gewährleisten.

Sinnvoller wäre es demgegenüber, die Entscheidungskompetenz für Fixierungen im Straf- und Maßregelvollzug, der Untersuchungshaft sowie der einstweiligen Unterbringung zu bündeln, etwa bei den Strafvollstreckungskammern des Landgerichts. Da dem (bisher) jedoch § 78a Abs. 1 GVG und § 126 StPO entgegenstehen, bedürfte es hierzu einer Initiative der Landesregierung auf Bundesebene die vorgenannten Regelungen zu ändern. Da sich die Problematik wahrscheinlich jedoch auch in anderen Bundesländern stellen dürfte, erschiene eine solche Vorgehensweise jedoch erfolgversprechend.

Unproblematisch wäre demgegenüber eine größere Distanz zwischen dem Sitz eines Landgerichts und den Justizvollzugsanstalten in dessen Beritt. Denn § 78a Abs. 2 GVG sieht schon heute die Möglichkeit der Bildung auswärtiger Strafvollstreckungskammern vor, deren Zuständigkeit sich dann nur auf einen Teil des Bezirks erstreckt und eine möglichst ortsnahe Praxis ermöglicht (vgl. Siolek in: Löwe-Rosenberg, StPO, 26. Aufl. 2010, § 78a Rn. 7).

C. Schlusswort

Nach alledem fällt das Fazit ambivalent aus. Der Gesetzentwurf überzeugt zwar in weiten Teilen, in wenigen Punkten ergeben sich jedoch Bedenken. Insbesondere die Regelungen der örtlichen Zuständigkeit sollten erneut überdacht werden.

Mit freundlichen Grüßen,

Felix Helmbrecht

(für den Sprecherrat der NRV NRW)