

LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND

Der regionale Kommunalverband der
rheinischen Städte und Kreise



Referenzschlüssel:
Landschaftsverband Rheinland - Dez. 8 - 50669 Köln

Präsidenten des Landtages
Nordrhein-Westfalen
Herrn Ulrich Schmidt
Postfach

40221 Düsseldorf

Maßregelvollzug;
hier: Novellierung Maßregelvollzugsgesetz

- Durchführung einer öffentlichen Anhörung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung zum Maßregelvollzugsgesetz -MRVG-, Drucksache 12/3728 am 21.04.1999 im Plenarsaal des Landtagsgebäudes, Platz des Landtages 1, 40221 Düsseldorf
- Geschäftszeichen: II.1.D.1, Ihr Schreiben vom 18.03.1999

Sehr geehrter Herr Schmidt,

Ich danke Ihnen, dass Sie den Landschaftsverbänden die Möglichkeit geben, im Rahmen der öffentlichen Anhörung am 21.04.1999 zu dem Novellierungsvorschlag der Landesregierung zum Maßregelvollzugsgesetz Stellung zu nehmen.

Beide Landschaftsverbände haben erhebliche fachliche und juristische Bedenken an dem von der Landesregierung vorgelegten Gesetzesentwurf. Die wesentlichen Bedenken des Landschaftsverbandes Rheinland sind in der beiliegenden Stellungnahme kurz zusammengefaßt. Sie werden durch die Vertreter des Landschaftsverbandes Rheinland im Rahmen der Anhörung weitergehend erläutert.

Ich wäre Ihnen sehr verbunden, wenn Sie meine Stellungnahme direkt an die Abgeordneten des Landtages Nordrhein-Westfalen weiterleiten würden.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

(Kucka)

Paketanschrift: Ottoplatz 2 - 50679 Köln
Dienstgebäude in Köln-Deutz
1 - Landeshaus - Kennedy-Ufer 2
2 - Haus des Landschaftsverbandes - Ottoplatz 2
3 - Rheinlandhaus - Mindener Straße 2
4 - Theodor-Bablan-Straße 3
5 - Heiwold-Heide - Karlsstraße 34 - 44
6 - Hermann-Pönder-Straße 1

LVR im Internet: <http://www.lvr.de>

Fax Zentrale (02 21) 8 08-22 00
Fax Zentrale (02 21) 8 08-34 28
Fax Zentrale (02 21) 8 08-31 87
Fax Zentrale (02 21) 8 08-30 11
Fax Zentrale (02 21) 8 08-35 39
Fax Zentrale (02 21) 8 08-20 94

DER DIREKTOR
DES LANDSCHAFTSVERBANDES

Dezernat 8
GESUNDHEITSPFLEGE, HEILPÄDAGOGISCHE HEIME
- Amt für Kliniken -

Datum
14. April 1999

Auskunft erteilt wegen Teilzeitbeschäftigung
Herr Lüder/Ob

Gebäude-/Zi.-Nr. ☎ (02 21) 8 08- Fax (02 21) 8 08-

6/8004 | 6604 | 6610

Zeichen - bei allen Schreiben bitte angeben

81.40-521-00/0

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
12. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
12/2849

alle Abs.

Maßregelvollzug

hier: Novellierung Maßregelvollzugsgesetz (MRVG)

Stellungnahme des Landschaftsverbandes Rheinland

1. Einleitung

Nach der geltenden Fassung des § 22 Maßregelvollzugsgesetz NW (MRVG) sind die Landschaftsverbände für die Maßregeln der Besserung und Sicherung in einem psychiatrischen Krankenhaus zuständig.

Im Zusammenhang mit der Realisierung von forensischen Bauvorhaben wurde jedoch in der Vergangenheit deutlich, daß den Landschaftsverbänden nicht die baurechtlichen Möglichkeiten gegeben sind, forensische Bauvorhaben bedarfsgerecht, d. h. schnell und zeitnah umzusetzen, wenn die Standortgemeinden unter Berufung auf ihre kommunale Planungshoheit eine Zustimmung verweigern.

Vor dem Hintergrund, daß im Bereich des Maßregelvollzugs dringend zusätzliche Behandlungsplätze bei beiden Landschaftsverbänden geschaffen werden müssen, und dass die zur Zeit im Maßregelvollzug bestehenden Probleme im wesentlichen in den mangelnden Kapazitäten begründet sind, haben die Vertreter der Landschaftsverbände zugestimmt, eine Gesetzesänderung des MRVG soweit mitzutragen, wie sie notwendig ist, um im Bereich des Maßregelvollzugs § 37 Baugesetzbuch anwendbar zu machen.

Gegen den nunmehr vorgelegten weitergehenden Gesetzesentwurf bestehen jedoch erhebliche fachliche und juristische Bedenken.

2. Einleitung/Begründung der Gesetzesnovelle

In der Einleitung und in der Begründung der Gesetzesnovelle wird der Eindruck erweckt, die Maßregelvollzugseinrichtungen der Landschaftsverbände würden sich durch mangelnde Wirtschaftlichkeit und Effizienz auszeichnen.

Gleichzeitig würden die Sicherheitsbelange der Allgemeinheit durch das geltende MRVG nicht ausreichend geschützt und die Maßregelvollzugseinrichtungen würden von ihren gesetzlichen Initiativpflichten zur Beendigung des Maßregelvollzugs und zur Verkürzung von Verweildauern keinen angemessenen Gebrauch machen.

Diesen Ausführungen, mit denen die Gesetzesnovelle inhaltlich begründet wird, wird ausdrücklich widersprochen.

2.1 Wirtschaftliche Effizienz

Unter Punkt A der Einleitung wird im zweiten Absatz ausgeführt, daß das derzeitige Finanzierungssystem keine ausreichenden Anreize zur wirtschaftlichen Betriebsführung in den Einrichtungen biete.

Als Begründung wird hierfür insbesondere unter Ziffer 6 der Gesetzesbegründung ausgeführt, daß sich die Kosten des Maßregelvollzugs in den letzten 10 Jahren trotz Einführung einer Abrechnungspauschale in 1992 verdoppelt haben.

Diese Begründung ist nicht nachvollziehbar und gibt den Sachverhalt falsch wieder.

Der Anstieg der Kosten im Maßregelvollzug ist auf zwei Entwicklungen zurückzuführen. Ende der 80er Jahre - insbesondere im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme der neuen forensischen Klinik in Düren - wurde in Abstimmung mit dem Land zur Umsetzung des Maßregelvollzugsgesetzes die Personalausstattung in den forensischen Abteilungen verbessert. Diese mit dem Land abgestimmten Standards sind dann im Rahmen der Einführung der Pauschalersatzung 1992 zur Ermittlung der Fallpauschalen herangezogen und seitdem gehalten worden. Wenn die absoluten Kosten im Maßregelvollzug auch nach Einführung der Pauschalersatzung weiterhin gestiegen sind, so liegt das allein an den stetig steigenden Patientenzahlen und nicht an einer vom Land inzident unterstellten unwirtschaftlichen Betriebsführung in den Rheinischen Kliniken. Die vom Land in Auftrag gegebene Organisationsuntersuchung von Ernst & Young hat die vom Land gezahlten Pauschalen als auskömmlich bezeichnet, ohne bei den Landschaftsverbänden Einsparpotentiale aufzuzeigen, die eine Kürzung der Pauschale gerechtfertigt hätten. Soweit überhaupt Einsparpotentiale aufgezeigt wurden, waren diese eher marginal und sollten kostenneutral zur notwendigen Standardverbesserung an anderer Stelle herangezogen werden.

2.2 Sicherheit

In der Einleitung wird auf Seite 2 unter Punkt B ausgeführt, daß die Sicherheitsstandards gezielt verbessert werden, um ein ausgewogenes Gesamtkonzept aus Therapie und Sicherheit zu erreichen.

Die hierin enthaltene Unterstellung, die Maßregelvollzugseinrichtungen des Landschaftsverbandes Rheinland betrieben einen Maßregelvollzug mit Sicherheitsdefiziten, muß aufgrund verschiedener Gutachten, die in der Vergangenheit zur Sicherheitslage des Maßregelvollzugs eingeholt wurden, zurückgewiesen werden. Zum einen hat eine sogenannte "Sicherheitskommission Forensik" - bestehend aus Mitarbeitern des ehemaligen MAGS und der Justizverwaltung - in den Monaten Mai und Juni des Jahres 1998 alle forensischen Kliniken in NRW unter dem Aspekt der Sicherheit und dem Schutz der Allgemeinheit begangen.

Zum anderen hat ein "Unabhängiges Gremium zu Grundfragen der Sicherheit in den Einrichtungen des Maßregelvollzugs in Nordrhein-Westfalen", dem drei Juristen, zwei Nervenärzte und ein Hochschullehrer für forensische Psychiatrie angehörten, die Rheinischen Kliniken Düren und das Westfälische Zentrum für forensische Psychiatrie in Lippstadt-Eiikelborn besucht.

Die umfangreichen Abschlußberichte beider Gremien liegen inzwischen vor. Die Berichte ziehen beide eine positive Bilanz.

Darüber hinaus liegen zwei Gutachten von Herrn Dr. Helmut Pollähne vor, die sich aus juristischer Sicht inhaltlich mit dem Maßregelvollzugsgesetz NRW beschäftigen. Sowohl aus dem Gutachten, das Herr Dr. Pollähne im Auftrags des Kreises Soest erstellt hat, als auch aus der neu erstellten rechtsvergleichenden Expertise von Herrn Dr. Pollähne zum Maßregelvollzugerecht in der Bundesrepublik, erstellt im Auftrag des Landes NRW, ergibt sich keine Notwendigkeit, das Maßregelvollzugsgesetz unter Sicherheitsaspekten zu novellieren. In gleicher Weise spricht sich das Gutachten des "Unabhängigen Gremiums" (S. 86 ff) aus.

Auch das Land bewertet die vorliegenden Gutachten in dieser Richtung, wenn es in der Begründung unter Ziffer 3 wie folgt formuliert:

"Auch wenn Sachverständige bisher keine strukturellen Sicherheitsmängel im Maßregelvollzug NRW festgestellt haben, die Zahl der Entweichungen in den letzten Jahren stark rückläufig war und Patientinnen und Patienten nach Beendigung ihrer Therapie seltener rückfällig werden als unbehandelte Straftäter nach Entlassung aus dem Strafvollzug, ist die Qualität der Therapie, der Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz der Allgemeinheit und des Personals der Einrichtung sowie der Lockerungsentscheidungen und der Nachsorge nachhaltig zu verbessern, um verbleibende Restrisiken zu mindern."

Die Schlußfolgerung ist jedoch inhaltlich nicht nachzuvollziehen, da alle Sachverständigen keine Veranlassung sehen, das Maßregelvollzugsgesetz NW unter Sicherheitsaspekten zu novellieren.

Die Novellierung ist nicht geeignet ist, die Sicherheitsituation im Maßregelvollzug substantiell zu verbessern.

2.3 Nachsorge

Wenn das Land in der Gesetzesbegründung auf Seite 2 Ziffer 3 Abs. 1 am Ende weiterhin davon spricht, die Nachsorge nachhaltig zu verbessern, so ist hierzu im Gesetzesentwurf kein Ansatz zu erkennen. Hiermit wird lediglich eine Forderung der beiden Landschaftsverbände wiederholt, ohne dann jedoch die ambulante Nachsorge auch wirksam im Gesetz zu verankern.

2.4 Initiativpflichten

Auf Seite 3 der Einleitung wird die gesetzliche Festschreibung der "Initiativpflichten" der Einrichtungen gegenüber den Vollstreckungsbehörden damit begründet, daß die Verweildauern im Maßregelvollzug sachgerecht zu verkürzen sind und insbesondere bei suchtkranken Patienten Fehlbelegungen durch nicht therapiefähige und -willige Patienten reduziert werden sollen.

Die Rheinischen Kliniken nutzen bereits heute alle rechtlichen Möglichkeiten, nicht therapiefähige oder -willige Patienten aus dem Maßregelvollzug zu entlassen. Angesichts dieser gängigen Praxis bedarf es keiner gesetzlichen Festschreibung von Initiativpflichten.

Das Land sollte aber - ggfs. über den Bundesrat - Initiativ werden, die gesetzlichen Möglichkeiten zu verbessern, Patienten, bei denen eine Fortsetzung der Maßregel nicht sinnvoll ist, in den Strafvollzug rückführen zu können.

Im übrigen gibt es keine Untersuchung über die Verweildauern im Maßregelvollzug, aus denen zu schließen wäre, daß die Verweildauern im Maßregelvollzug in Nordrhein-Westfalen länger sind als in anderen Bundesländern.

3. Maßregelvollzug als Landesaufgabe (§ 28)

Wie in der Einleitung ausgeführt, ist es für einen Rückgriff des Landes auf § 37 Baugesetzbuch notwendig, daß das Land selbst die Aufgabe des Maßregelvollzugs übernimmt. Dementsprechend ist der bisherige § 22 MRVG zu novellieren.

3.1 Bautätigkeit

Die Zuständigkeit für den Maßregelvollzug war bisher in § 22 Abs. 1 Satz 1 MRVG geregelt:

"Für Maßregeln der Besserung und Sicherung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt sind die Landschaftsverbände zuständig."

§ 28 Abs. 1 MRVG ist nunmehr ausdrücklich so formuliert, daß der Maßregelvollzug eine Landesaufgabe ist. Um die Anwendbarkeit des § 37 Baugesetzbuch sicherzustellen, ist in § 28 Abs. 2 geregelt, daß die Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung baulicher Anlagen für den Maßregelvollzug originäre Landesaufgabe ist und nicht auf Dritte übertragen werden kann. Das heißt, jede Baumaßnahme muß im Ergebnis durch das Land ausgeführt werden.

Im neuen § 28 Abs. 2 ist dann geregelt, daß das Land alle übrigen Aufgaben des Maßregelvollzugs wahlweise selbst durchführen oder durch Dritte erledigen lassen kann.

Hierbei sind unter Dritten sowohl juristische Personen des öffentlichen Rechts wie auch des privaten Rechts zu verstehen.

3.2 Private

Die Übertragung der staatlichen Aufgabe des Maßregelvollzugs auf Private ist rechtlich problematisch. Maßregelvollzug ist wie Strafvollzug eine hoheitliche Aufgabe, die dem Kernbereich staatlichen Handelns zuzuordnen ist und der nicht auf Private übertragen werden kann.

Diese Rechtauffassung ist in der Vergangenheit auch durch das Land selbst vertreten worden. Insbesondere hat man sich dabei auf Gutachten aus dem Hause des Justizministeriums gestützt. Dort hatte man sich mit der gleichgelagerten Frage beschäftigt, inwieweit Strafvollzug privatisiert werden könnte. Im Ergebnis ist die Frage unter Berufung auf die obige Argumentation stets verneint worden.

Da gegenüber der Aufgabenübertragung auf Private große rechtliche Bedenken bestehen, kann der Regelung in dieser Form nicht zugestimmt werden.

4. § 29 MRVG neu (Kosten)

Der ehemalige § 22a MRVG, mit dem 1992 die Pauschalfinanzierung im Maßregelvollzug eingeführt worden ist, soll nunmehr durch § 29 MRVG ersetzt werden.

Zwar heißt es in § 29 Abs. 1 MRVG, daß das Land die notwendigen Kosten des Maßregelvollzugs nach diesem Gesetz zu tragen hat, aber aus dieser Regelung ist kein Anspruch auf volle Kostenerstattung herzuleiten, da die Ausgestaltung der Kostenerstattung in den Abs. 2 - 4 besonders geregelt ist.

Das Land behält sich vor, sowohl die Personalausstattung im Maßregelvollzug als auch die Kostenerstattung über Budgets oder Fallpauschalen durch Rechtsverordnungen zu regeln.

Für Verhandlungen der Durchführenden mit dem Land über den Umfang des notwendigen Behandlungsbedarfs wie über den dazu notwendigen Finanzaufwand gibt es keinen Spielraum. Das Land ist berechtigt, alleine durch Rechtsverordnungen sowohl den Aufwand wie auch die Erstattungsleistungen an die Durchführenden festzusetzen.

Die nunmehr vorgeschlagene Finanzierungsregelung birgt für die Durchführenden erhebliche finanzielle Risiken. Das Land bestimmt einseitig die Behandlungsstandards und die dafür zu zahlenden Erstattungsleistungen an die Betreiber.

Aus dem Gesetz ist nicht ersichtlich, wie verfahren werden soll, wenn die Erstattungsleistungen nicht ausreichen, um die durch die Behandlungsstandards verursachten Kosten zu decken.

So enthält der Gesetzesentwurf keine Regelung über einen Ausgleich von Mehr- oder Minderbelastungen bzw. eine Anpassung an strukturelle Veränderungen oder an steigende Personal- bzw. Sachkosten. Insbesondere enthält das Gesetz keine Regelung, wie den Durchführenden der Mehraufwand zu ersetzen ist, wenn in den Einrichtungen mehr Patienten betreut werden als der Kalkulation des Budgets zugrunde lagen. Dieses Kostenrisiko ist für die Durchführenden nicht kalkulierbar.

Diese Regelung ist umso problematischer, als das Land einseitig durch Rechtsverordnung jede juristische Person des öffentlichen Rechts - insbesondere Gemeinden, Kreise und Städte - dazu verpflichten kann, Einrichtungen des Maßregelvollzugs zu betreiben, ohne auf der anderen Seite zu einer Erstattung aller Kosten an diese verpflichtet zu sein.

Vor diesem Hintergrund kann die Regelung des § 29 MRVG nicht mitgetragen werden.

5. Weitere Änderungen des MRVG

Über die Änderung der Zuständigkeiten und der Finanzierung hinaus enthält die Novelle weitere Änderungen, die im folgenden vorgestellt werden.

5.1 § 4 MRVG neu (Beiräte)

Im neuen Gesetzesentwurf wird für die Träger der Einrichtungen die Pflicht ausgesprochen, für jeden Standort einen Beirat zu berufen.

Hierzu bedarf es keiner gesetzlichen Regelung. So haben sich beispielsweise im Westfälischen seit Jahren die Beiräte an den Westfälischen Zentren für forensische Psychiatrie bewährt. Auch der Landschaftsverband Rheinland hat inzwischen einen entsprechenden Beschluß gefaßt und ist, ohne daß eine gesetzliche Verpflichtung besteht, dabei, an den Standorten der forensischen Einrichtungen Beiräte einzurichten.

Vor dem Hintergrund, daß nur das gesetzlich geregelt werden sollte, was wirklich einer gesetzlichen Regelung bedarf, ist der neu gefaßte § 4 überflüssig.

5.2 § 18 MRVG neu (Maß des Freiheitsentzugs)

In § 18 MRVG sind die Vollzugslockerungen neu geregelt. Insbesondere Abs. 6 ist problematisch. Die Gewährung von Lockerungen im Maßregelvollzug wird hier erheblich erschwert und zeitlich verzögert.

- *Vollzugslockerungen sind zukünftig generell nur noch nach Anhörung der Vollstreckungsbehörde zulässig.*

Nach Vorstellung der Landesregierung ist zukünftig bei jeder Lockerungsentscheidung vorher die Vollstreckungsbehörde anzuhören. Dies wird zu einer erheblichen zeitlichen Verzögerung bei der Gewährung von Lockerungen führen. Im Ergebnis werden sich die Verweildauern im Maßregelvollzug deutlich verlängern.

Vollstreckungsbehörde ist bei Erwachsenen die für die Vollstreckung zuständige Staatsanwaltschaft, bei Jugendlichen (14 - 17 Jahre) und Heranwachsenden (18 - 20 Jahre) das Gericht, welches die erstinstanzliche Entscheidung getroffen hat.

Die Vollstreckungsbehörden liegen nicht in unmittelbarer Nähe der Maßregelvollzugseinrichtungen, sondern sind über ganz Nordrhein-Westfalen verteilt, zum Teil auch bundesweit, so daß das Anhörungsverfahren im Ergebnis schriftlich durchzuführen sein wird. Der Verwaltungsaufwand, der damit verbunden ist, daß zu jeder Lockerung eine Anhörung der Vollstreckungsbehörde durchzuführen ist, wird sowohl die Arbeit in den Maßregelvollzugseinrichtungen als auch bei den Strafvollstreckungsbehörden blockieren.

Zudem wird das Ziel, Lockerungsentscheidungen qualitativ zu verbessern, durch die vom Land vorgeschlagene Regelung nicht erreicht.

In diesem Sinne hat sich auch das vom Land beauftragte "Unabhängige Gremium" geäußert (Seite 83 des Gutachtens).

Lockerungsentscheidungen sind schwerpunktmäßig therapeutische Entscheidungen über ein zukünftiges Legalverhalten von Patienten, die aus der konkreten Behandlungssituation heraus getroffen werden. Die Vollstreckungsbehörden sind in die Behandlung der Patienten nicht eingebunden. Ihnen fehlt, sofern überhaupt eine entsprechende therapeutische Qualifikation vorliegt, die zur sachgerechten Entscheidung notwendige Sachverhaltskenntnis.

Mit dem gleichen Tenor hat sich im Jahr 1986 eine unabhängige Expertenkommission in einem Gutachten geäußert (u. a. unter Beteiligung von Herrn Prof. Dr. Leygraf).

Die Kommission sprach sich im Ergebnis dagegen aus, Vollstreckungsbehörden in den Entscheidungsfindungsprozeß bei Lockerungen einzubeziehen. Der Hauptgrund dafür war, daß eine Beteiligung von Juristen die Qualität der einschlägigen (therapeutischen) Entscheidungen nicht wirklich verbessern würde.

Eine weitere Verschärfung im Rahmen der Lockerungsgewährung wird in § 18 Abs. 5 Satz 2 eingeführt:

"Wenn der Schutz der Allgemeinheit besonders zu beachten ist, insbesondere wenn die Maßregel wegen schwerer Tötungs-, Gewalt- oder Sexualdelikte angeordnet ist, dürfen erste Vollzugslockerungen, bei denen eine Aufsicht durch Bedienstete der Einrichtung nicht gewährleistet ist, nur nach Einholung eines Sachverständigengutachtens nach Maßgabe des § 16 Abs. 3 und im Benehmen mit der Vollstreckungsbehörde gewährt werden."

Eine entsprechende Regelung war bereits im ersten Novellierungsentwurf von 1987 vorgesehen.

Mit diesem Gesetzesentwurf hat sich das "Unabhängige Gremium zu Grundfragen der Sicherheit in den Einrichtungen des Maßregelvollzugs in Nordrhein-Westfalen" im Auftrag des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit auseinandergesetzt. Dieses Gremium sieht in Bezug auf die gesetzliche Regelung der Lockerungsentscheidungen keinen Novellierungsbedarf. Auch der generellen Einschaltung eines externen Gutachters steht dieses Gremium kritisch gegenüber.

Die Einschaltung eines externen Sachverständigen kann im Einzelfall sinnvoll sein. Es sollte jedoch keine generelle Pflicht zur Einbeziehung von externen Gutachtern bei Lockerungsentscheidungen erfolgen. Daher fordert das Gremium die Beschränkung auf einzelne Lockerungsmaßnahmen und auf einen eng umschriebenen Täterkreis. Letzteres ist im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen. Von der Regelung wären ca. 80 % der Maßregelvollzugspatienten erfaßt.

Zusammenfassend ist davon auszugehen, daß die Verschärfungen der Lockerungsgewährung zu einem Rückgang der Lockerungen führen wird, obwohl von den Gutachtern zu Sicherheitsfragen weder die Lockerungspraxis der Maßregelvollzugseinrichtungen noch die Bestimmungen des gültigen MRVG beanstandet werden.

Der Rückgang der Lockerungen wird zu einer erheblichen Verlängerung der Verweildauern im Maßregelvollzug beitragen. Die vom Land angestrebte Kosteneinsparung wird dadurch nicht erreicht. Die Kapazitätsprobleme werden nur unnötig verschärft.

Vor diesem Hintergrund kann die im Novellierungsvorschlag beabsichtigte Regelung vom Landschaftsverband Rheinland nicht mitgetragen werden. Es sollte bei der alten Regelung verbleiben, wie sie heute im Gesetz festgeschrieben und sich in der Praxis bewährt hat.

5.3 § 18 Abs. MRVG neu (Rücknahme von Lockerungsentscheidungen)

In Abs. 8 wird festgelegt, dass Lockerungsentscheidungen aufgehoben werden können. Dies ist keine Neuerung. Bereits heute können Lockerungsentscheidungen aufgehoben werden.

Lockerungsentscheidungen sind Verwaltungsakte, die unter Anwendung der §§ 48, 49 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfg) aufgehoben werden können. Die Regelung des VwVfg haben sich dabei in der Vergangenheit bewährt. Die §§ 48, 49 VwVfg sind in ihrer differenzierten Ausgestaltung in der Praxis besser handhabbar als die von der Landesregierung vorgeschlagene Kurzfassung einer Aufhebungsklausel in Abs. 8. Ein Mangel des Regierungsentwurfes ist beispielsweise, dass keine Differenzierung zwischen rechtmäßigen bzw. rechtswidrig gewährten Lockerungen vorgenommen wird.

5.4 § 22 MRVG neu (unmittelbarer Zwang)

In § 22 der Novelle wird eine Regelung aufgenommen, daß die Bediensteten gegenüber den Patienten im Maßregelvollzug unmittelbaren Zwang ausüben können.

Diese Möglichkeit ist jedoch auch nach der bestehenden Rechtslage gegeben. Die Regelungen befinden sich in den §§ 66 ff. des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes Nordrhein-Westfalen. Dort ist die Anwendung des unmittelbaren Zwangs umfassend und abschließend geregelt. Gemäß § 66 Verwaltungsvollstreckungsgesetz können Vollzugsdienstkräfte, zu denen auch die Mitarbeiter des Maßregelvollzuges gehören, in rechtmäßiger Ausübung öffentlicher Gewalt unmittelbaren Zwang anwenden.

Die Neuregelung des § 22 weist jedoch einen Mangel auf, da sie keine Fesselungen zu Sicherungszwecken vorsieht. Das Maßregelvollzugsgesetz kennt die Fesselung nur in der Form einer Fixierung als medizinische Behandlungsmaßnahme. Von der Fixierung als medizinisch initiierte Behandlungsmaßnahme sind jedoch Fesselungen zu Sicherungszwecken im Rahmen von Ausführungen der Patienten nicht gedeckt.

Fesselungen zu Sicherungszwecken im Rahmen von Ausführungen sind nach der geltenden Fassung des Maßregelvollzugsgesetzes jetzt unter Berufung auf § 73 Verwaltungsvollstreckungsgesetz möglich.

Da jedoch in § 22 des Novellierungsvorschlages die Fesselung zu Sicherungszwecken nicht erwähnt wird und ein Verweis auf § 73 Verwaltungsvollstreckungsgesetz gleichfalls nicht vorgesehen ist, ist fraglich, ob Fesselungen zu Sicherungszwecken im Rahmen von Ausgängen zukünftig noch zulässig sind. Für die praktische Arbeit jedoch müssen die Einrichtungen ermächtigt sein, auch aus Sicherheitsgründen Fesselungen durchzuführen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die bisher geltende Regelung in den §§ 66 ff. Verwaltungsvollstreckungsgesetz durch eine unvollständige, in ihrem Umfang unklare Neuregelung in § 22 MRVG ersetzt werden soll.

Vor diesem Hintergrund kann die Fassung des § 22 MRVG nicht mitgetragen werden.

5.5 § 20 MRVG geltende Fassung

In der Novellierung ist § 20 MRVG der jetzt gültigen Fassung ersatzlos gestrichen worden. In ihm sind Regelungen enthalten, die Maßregelvollzugspatienten vor willkürlichen Übergriffen von Mitarbeitern schützen sollen.

Dieser im Rahmen einer gerichtlichen Unterbringung sehr wichtige rechtsstaatliche Grundsatz sollte wieder in unveränderter Form in das Gesetz aufgenommen werden.

5.6 § 23 MRVG neu (Sicherheitsfachkraft)

In § 23 MRVG neu wird die Sicherheitsfachkraft eingerichtet.

Grundsätzlich ist es richtig und wichtig, die Weiterentwicklung und Einhaltung von Sicherheitsstandards in den Maßregelvollzugseinrichtungen funktionell und organisatorisch sicherzustellen. Wie dies in der Praxis geschehen kann, ist in der Fachöffentlichkeit jedoch umstritten.

Die Fachöffentlichkeit hat sich bisher in verschiedenen Gutachten nicht grundsätzlich positiv für die Einführung von Sicherheitsfachkräften in den Einrichtungen ausgesprochen (Gutachten der Unabhängigen Expertenkommission "Sexualstraftäter im Maßregelvollzug"; Unabhängiges Gremium zu "Grundfragen der Sicherheit in den Einrichtungen des Maßregelvollzugs in Nordrhein-Westfalen").

So schreibt beispielsweise die Unabhängige Expertenkommission auf Seite 10 ihres Gutachtens,

"daß der Sicherheitsbeauftragte im Rahmen der gesamten Aufgabenstellung des Maßregelvollzugs einen falschen Akzent setzt; Nicht zufällig gibt es hier auch keine speziellen Therapie- oder Heilungsbeauftragten der Anstalt, vielmehr ist für Belange der Sicherheit das gesamte Personal der Klinik ebenso verantwortlich wie für die jeweiligen Behandlungsinteressen. Das gilt für alle Mitarbeiter bis hin zum leitenden Arzt. Bei genauerer Analyse bleibt also für einen Sicherheitsbeauftragten keine Aufgabe übrig, die nicht von Angehörigen des Mitarbeiterstabes wahrgenommen werden kann, ja erfüllt werden muß. Darüber hinaus tragen die Qualitätssicherung und Effizienzkontrolle in der Klinik erbrachten Leistungen dazu bei, auch die Sicherheit entsprechend zu erhöhen. Das Maß an notwendiger Loyalität des Sicherheitsbeauftragten gegenüber der Klinik und Ihrem Leiter und die notwendige umfassende Akzeptanz des Sicherheitsbeauftragten seitens aller, mit denen er es zu tun bekommt, zeigen überdies, daß es, wo es an der einen oder anderen fehlt, alsbald leicht zur Bildung einer anstaltsinternen "Nebenregierung" kommen kann, die wiederum mit Sicherheit mehr Schaden als Nutzen stiften dürfte."

Auch in den vom Land in Auftrag gegebenen Gutachten zu Grundfragen der Sicherheit in den Einrichtungen des Maßregelvollzugs in Nordrhein-Westfalen vom 31.08.1998 spricht sich das Gutachtergremium nicht positiv für die Schaffung eines Sicherheitsbeauftragten aus.

Dort heißt es auf Seite 59:

"In allen Gesprächen mit Praktikern des Maßregelvollzugs sind die Mitglieder des Unabhängigen Gremiums hierzu auf den Einwand gestoßen, daß das Einkalkulieren der nötigen Sicherheitsbelange seit eh und je in die therapeutische Sichtweise des Klinikpersonals integriert sei, weshalb denn auch die Tätigkeit von Sicherheitsbeauftragten am Sicherheitsbefugnis der anderen Mitarbeiter/Innen nichts ändern würde."

Da alle Aufgaben im Maßregelvollzug einen sicherheitsrelevanten Bezug haben, wäre auch das Aufgabenspektrum einer Sicherheitsfachkraft entsprechend weit zu stecken. Es müßte die Kontrolle der therapeutischen Konzepte, des Aufbaus und der Organisation der Einrichtung sowie der internen Arbeitsabläufe umfassen. Hinzu kämen noch die bautechnischen Sicherheitsfragen. Um diesen komplexen Aufgaben gerecht zu werden, müssen die individuellen Anforderungen und die Stellung in der Organisation der Einrichtung ausgestaltet werden.

Bisher liegen bundesweit nur vereinzelte Erfahrungen über die Arbeit von Sicherheitsfachkräften in Maßregelvollzugseinrichtungen vor. Aufgrund der komplexen Aufgaben der Sicherheitsfachkräfte in den Maßregelvollzugseinrichtungen sollten nach Auffassung des Landschaftsverbandes Rheinland zuerst Erfahrungen mit verschiedenen Modellen der Qualitätssicherung in Sicherheitsfragen gemacht werden, bevor eine gesetzliche Festschreibung der Sicherheitsfachkraft erfolgt.

6. Zusammenfassung

Der Entwurf der Landesregierung erfüllt in weiten Teilen die von ihr selbst aufgestellten Anforderungen an die Novellierung nicht. Z. B. fehlt die gesetzliche Absicherung der dringend gebotenen Nachsorge für Maßregelvollzugspatienten.

Statt mehr Sicherheit einzuführen, werden durch unklare Bestimmungen bei der Aufhebung von Lockerungsentscheidungen und beim unmittelbaren Zwang Sicherheitslücken aufgetan.

Statt der angestrebten Kostenneutralität ist mit zusätzlichen Kosten für zusätzliche Verwaltungsverfahren zu rechnen, ohne dass diese zu einer qualitativen Verbesserung der Lockerungsentscheidungen führen.

Durch die verschärfte Voraussetzung von Lockerungsentscheidungen ist zukünftig mit einer erheblichen Verweildauerverlängerung zu rechnen, die die ohnehin schon dramatische Überbelegungssituation weiter anwachsen lassen wird.

Es ist zu begrüßen, dass das Land zukünftig unter Berufung auf § 37 Baugesetzbuch forensische Bauvorhaben selber realisieren kann. Entwertet wird diese Regelung jedoch durch die unklaren Bestimmungen, wer zukünftig Betreiber des Maßregelvollzuges sein soll.

K u k l a

Beschluß des LA vom 25.03.1999:

LA 10/747 Maßregelvollzug

- hier: Kriterien für die Weiterentwicklung der Forensik im Rheinland**
 - gemeinsamer Antrag Nr. 10/204 der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN -
 - Antrag Nr. 10/107 der CDU-Fraktion -

1. Der Landschaftsverband Rheinland begrüßt insoweit die Absicht des Landes, den Maßregelvollzug als eigene Aufgabe wahrzunehmen, um damit die bau- und planungsrechtliche Sicherheit bei der Durchführung des Maßregelvollzugs zu gewährleisten.
2. Der Landschaftsverband Rheinland ist bereit, auch zukünftig die Durchführung des Maßregelvollzugs zu übernehmen. Der fachliche Zusammenhang von Psychiatrie und Maßregelvollzug soll erhalten bleiben. Maßregelvollzug ist eine hoheitliche Aufgabe und dem Kernbereich staatlichen Handelns zuzuordnen, daher ist eine Übertragung der Aufgaben auf Private rechtlich äußerst problematisch und nicht akzeptabel.
3. Der Landschaftsverband setzt seine fachliche und organisatorische Kompetenz ein, gemeinsam mit dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe und dem Land optimale Umsetzungsstrategien und Konzepte zu entwickeln.
4. Der Landschaftsverband Rheinland legt seinen Planungen folgende Kriterien und Orientierungen zugrunde:
 - Dezentrale Versorgung
 - Anbindung an die vorhandenen Rheinischen Kliniken
 - Überschaubare Stations- und Abteilungsgrößen
 - Schaffung von Behandlungsschwerpunkten, auch zwischen Forensik und Allgemeinpsychiatrie
 - Paralleler Aufbau von Nachsorgeeinrichtungen und -diensten
 - Ständige Überprüfung und Anpassung des Sicherungssystems
5. Der Landschaftsverband verweist auf die zeitnahe Umsetzung der bereits durchgeplanten, schnell realisierbaren Projekte.
6. Der Landschaftsverband Rheinland erwartet, daß die Kosten des Maßregelvollzuges vollständig vom Land getragen werden und damit ausgeschlossen wird, daß kommunale Mittel in Anspruch genommen werden müssen. Die Kostenregelung ist durch eine gesetzliche Festschreibung zu gewährleisten. Darüber hinaus sind ebenso die Personalrichtlinien im Gesetz entsprechend festzuschreiben.
7. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob Diagnoseeinheiten mit Gutachter-schulung (an Hochschulstandorten) aufzubauen sind, die als Clearingstellen für weiterführende differenzierte Behandlungen dienen.