

Dr. Ragnar Schneider
Richter am Amtsgericht als Leiter einer Hauptabteilung
(Leiter der Hauptabteilung Familie, Nachlass und Betreuung)
Amtsgericht München

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Rechte von Betroffenen bei Fixierungen im Rahmen von Freiheitsentziehungen (BT-Drucksache 19/8939)

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 08.05.2019

1. Ausgangslage

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 hat für die Fixierung in der Psychiatrie insbesondere aus Art. 2 und 104 GG zentrale Anforderungen abgeleitet. Soweit diese durch die fraglichen Landesgesetze nicht erfüllt waren, wurde eine Übergangsfrist bis 30.06.2019 gesetzt. Ausgehend von dem Leitgedanken des Urteils, dass in einer geschlossenen Einrichtung untergebrachte Personen, die überdies einer Fixierung unterzogen werden, in besonderer Weise auf verfahrensmäßige Sicherungen ihres Freiheitsrechts angewiesen sind, stellt sich zu Recht die Frage, ob die Anforderungen des Urteils von Bund und Ländern auf die Vollzugsgesetze zu übertragen sind. Aufgrund der Vergleichbarkeit der Situation „doppelter“ Freiheitsentziehung durch „Eingesperrtsein“ plus „Fixierung“ dürfte die Anwendbarkeit der Grundsätze außer Frage stehen. Dabei sollten aber die Besonderheiten strafrechtlicher Freiheitsentziehung nicht außer Acht gelassen werden.

2. Allgemeine Bewertung

Es ist aus Sicht der gerichtlichen Praxis zu begrüßen, dass die Bundesregierung und die Regierungsfractionen einen inhaltsgleichen Gesetzentwurf vorgelegt haben, der bundeseinheitliche Regelungen zum gerichtlichen Verfahren und zur gerichtlichen Zuständigkeit für sämtliche Haft- bzw. strafrechtliche Unterbringungsformen sowie zu den materiellrechtlichen Voraussetzungen der Fixierung in der Zivilhaft schafft. Die Praxis sowohl in den Einrichtungen als auch an den Gerichten ist dringend auf die Neuregelung angewiesen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat in den Präsidien der Gerichte zu Verunsicherung und teilweise zu deutlich voneinander abweichenden Regelungen geführt, welche sich auch in den ersten Entscheidungen der unterschiedlichen funktionellen Spruchkörper widerspiegelt haben.

Die grundsätzliche Zuweisung der gerichtlichen Zuständigkeit an die Amtsgerichte erscheint sinnvoll (auch um die amtsgerichtlichen Bereitschaftsdienste und deren Fachkenntnisse zu nutzen), wenngleich dies dort zu Mehraufwand führen wird.

Die aus dem Urteil resultierende Frist bis 30.06.2019 gilt für die durch den Entwurf zu regelnden Sachverhalte nicht unmittelbar, sollte aber Richtschnur sein. Wünschenswert wäre aber zumindest eine kurze Umsetzungsfrist bis zum Inkrafttreten, um die Präsidien der Gerichte in die Lage zu versetzen, nach den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten sinnvolle funktionelle Geschäftsverteilungen zu schaffen.

3. Zentrale Änderungsvorschläge

a) Die Zuweisung der Entscheidungszuständigkeit an die Amtsgerichte dürfte in zweierlei Hinsicht nicht weit genug gehen:

- Nach dem Entwurf wären die Amtsgerichte nur für die vorherige Anordnung sowie für unverzüglich nachgeholte richterliche Entscheidungen über längerdauernde Fixierungen zuständig. Wird eine gerichtliche Überprüfung vom Betroffenen erst im Nachhinein beantragt, weil die Fixierung entweder kürzer als 30 Minuten dauerte oder sich erledigte, bevor eine gerichtliche Entscheidung eingeholt werden konnte, so bliebe es für den nachträglichen Rechtsschutz bei den bisherigen Regelungen, so dass je nach Unterbringungsart u.a. auch die Strafvollstreckungskammer oder das Gericht der Hauptsache im Strafverfahren (ggf. Landgericht oder sogar Oberlandesgericht) für die Entscheidung zuständig wäre. Diese Zuständigkeitsspaltung ist nicht sinnvoll. Bei den Amtsgerichten besteht – aufgrund ihrer Zuständigkeit auch für die öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Unterbringung – ein umfangreicher Erfahrungsschatz betreffend die Anordnung bzw. Genehmigung von Fixierungsmaßnahmen, so dass generell alle Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit von Fixierungen beim Amtsgericht gebündelt werden sollten.

Als gerichtliche Verfahrensordnung sollte deshalb wie vom Bundesrat vorgeschlagen der nach dem Entwurf ohnehin als "Plattformregelung" konzipierte § 312 Nr. 4 FamFG und nicht § 312 Nr. 2 FamFG bestimmt werden, da das Verfahren nach § 312 Nr. 4 FamFG eine einheitliche Zuständigkeit sowohl für vorherige als auch für nachträgliche richterliche Entscheidungen vorsieht.

- Darüber hinaus sollte die Zuständigkeits- und Verfahrensregelung nicht nur für Fixierungen im Sinne der Definition des Entwurfs, sondern für alle freiheitsentziehenden Maßnahmen oder die Zwangsbehandlung im Vollzug, die einem (landesrechtlichen) Richtervorbehalt unterliegen, gelten, egal auf welchem Vollzugsgesetz diese basieren. Hierdurch würden Zuständigkeitsspaltungen und –konflikte vermieden. Auch würde durch ein uneingeschränktes Abstellen auf den landesrechtlichen Richtervorbehalt für die Vollzugsmaßnahme sichergestellt, dass die Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen auch wirklich alle Fixierungen erfassen, die einem landesrechtlichen Richtervorbehalt unterliegen – sonst wäre es denkbar, dass Fixierungen, die in einem Land abweichend von der bundesgesetzlichen Regelung legaldefiniert werden, durchs Raster fallen.

- b) Die Behauptung in der Gesetzesbegründung, dass die den Ländern durch die zusätzlichen gerichtlichen Entscheidungen über Fixierungen entstehenden Kosten durch Reduzierung der Fallzahlen im Bereich des nachträglichen Rechtsschutzes kompensiert würden, ist unzutreffend. Es ist vielmehr von einem erheblichen Zusatzaufwand für die betroffenen Gerichte in den Ländern auszugehen, der sich noch erhöht, wenn die Vorschläge unter a) aufgegriffen werden.

In diesem Zusammenhang darf aus Sicht des größten deutschen Amtsgerichts darauf hingewiesen werden, dass auch schon die unmittelbare Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts im Bereich der psychiatrischen Unterbringung erheblichen Mehraufwand gebracht hat, ohne dass es bisher zu personeller Verstärkung kommen konnte.

- c) Es sollte überlegt werden, das Wort „vollständig“ in § 127 Abs. 1 StVollzG-E zu ersetzen. Der Begriff ist nicht trennscharf und wird die Gerichte vor Auslegungsschwierigkeiten stellen. Beispielsweise könnte sich die Frage stellen, ob damit auch eine Fixierung des Kopfes erforderlich ist, um die Anwendbarkeit der Vorschrift auszulösen. Dies ist aber sicher nicht gewollt, zumal das Bundesverfassungsgericht auch die Fünf-Punkt-Fixierung erfasst wissen will. Andererseits könnte bei anderem Schwerpunkt der Auslegung auch eine Drei-Punkt-Fixierung (Beine und Bauch) erfasst sein, was möglicherweise nicht gewollt ist. Es könnte sich anbieten, die Formulierung „an allen Gliedmaßen“ zu wählen. Auch wäre es denkbar – wie dies einige Landesgesetze tun – den Begriff Fixierung nicht legal zu definieren, zumal sich andernfalls die Frage stellen dürfte, ob die bundesgesetzliche Legaldefinition auf die Landesgesetze aus-

strahlt.

- d) Ohne Not sollte in § 127 Abs. 1 StVollzG-E als Voraussetzung für die Fixierung keine neue Begrifflichkeit („wenn und solange dies zur Abwendung einer drohenden gewichtigen Gesundheitsschädigung des Gefangenen oder einer anderen Person unerlässlich ist“) eingeführt werden. Es kann vielmehr auf bereits gebräuchliche vollzugliche Formulierungen zurückgegriffen werden (vergleichbar § 88 Abs. 1 StVollzG oder Art. 96 Abs. 1 BayStVollzG).
- e) § 331 Satz 1 Nr. 2 FamFG sollte dahingehend geändert werden, dass für einstweilige Anordnungen zu freiheitsentziehenden Maßnahmen nach § 312 Nr. 4 FamFG kein Zeugnis eines besonders qualifizierten Arztes erforderlich ist (wie auch bei freiheitsentziehenden Maßnahmen nach § 312 Nr. 2 FamFG).
- f) Fixierungsentscheidungen kommen am häufigsten in der zivilrechtlichen Unterbringung nach den §§ 1906 ff. BGB vor. Gerade hierfür fehlt aber nach wie vor die Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu den materiell-rechtlichen Anforderungen an eine Fixierung. Hierzu müsste das BGB, insb. die §§ 1906 ff. BGB, geändert werden.