

Saarbrücken, im August 2019
Verantwortl. Bearbeiter:
RiLG Dr. Christian Dornis
Stellungnahme Nr. 1a/2019

Stellungnahme zum

***Entwurf eines Gesetzes zum Erlass des Saarländischen Justizvollzugsdatenschutzgesetzes, zur Änderung des Saarländischen Strafvollzugsgesetzes, zur Änderung des Saarländischen Jugendstrafvollzugsgesetzes, zur Änderung des Saarländischen Untersuchungshaftvollzugsgesetzes, zur Änderung des Gesetzes zur ambulanten Resozialisierung und Opferhilfe und zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof
(Landtags-Drucksache 16/820)***

Der Saarländische Richterbund bedankt sich für die Anhörung und nimmt zu dem genannten Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

Vorbemerkung: Die folgende Stellungnahme folgt der Stellungnahme des Saarländischen Richterbundes Nr. 1/2019 zum Referentenentwurf, die im Februar 2019 gegenüber dem Saarländischen Justizministerium abgegeben wurde. Die Stellungnahme wurde wegen inzwischen erfolgter gesetzgeberischer Maßnahmen auf Bundesebene aktualisiert.

1. Die Schaffung eines Justizvollzugsdatenschutzgesetzes wird begrüßt. Inhaltlich bestehen keine Bedenken.

2. Zu den Änderungen des Strafvollzugsgesetzes, des Jugendstrafvollzugsgesetzes und des Untersuchungshaftvollzugsgesetzes:

Die geplanten Regelungen zum Eingliederungsgeld (§ 60 SLStVollzG-E) werden begrüßt.

Zu den Regelungen zur Fixierung (§§ 78/79 StVollzG-E) ist eine ausführliche Stellungnahme angezeigt:

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Durchführung von Fixierungsmaßnahmen und für deren Genehmigung ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 (2 BvR 309/15) geboten und daher grundsätzlich zu begrüßen.

In diesem Zusammenhang soll kritisch angemerkt werden, dass ein Gesetzentwurf für eine Fixierungsregelung bei Unterbringungen im Rahmen des Saarländischen UBG bislang nicht vorliegt, obwohl hier eine gesetzliche Regelung noch viel dringender wäre. Die vom Bundesverfassungsgericht eingeräumte Übergangsfrist für eine Neuregelung ist inzwischen abgelaufen. Auch wenn die bundesverfassungsgerichtliche Entscheidung formal nicht das Saarländische UBG betraf, schafft die unklare Rechtssituation erhebliche Unsicherheiten bei Ärzten und auch bei Richtern. Es ist dringend angezeigt, sehr zeitnah eine gesetzliche Regelung zu schaffen.

Der vorliegende im Grundsatz zu begrüßende Entwurf einer Neuregelung der §§ 78/79 StVollzG-E berücksichtigt nach Auffassung des Richterbundes nicht alle in der genannten Entscheidung des BVerfG aufgestellten Grundsätze und bedarf daher der Ergänzung.

Dabei ist zu beachten, dass die genannte Entscheidung wie auch frühere Entscheidungen des BVerfG zur Fixierungsproblematik sich stets auf betreuungs- oder unterbringungsrechtliche Regelungen bezogen und eine Entscheidung über Fixierung im Strafvollzug bislang nicht ergangen ist.

So wie die Änderungen der §§ 78 bis 79 SLStVollzG-E ausgestaltet werden sollen, ist die Fixierung im Gesetzentwurf als besonders intensive Form der Fesselung ausgestaltet. Die Definition der Fixierung im Entwurf als „Fesselung durch die die Bewegungsfreiheit weitgehend aufgehoben wird“ erscheint jedoch zu unbestimmt. Der Saarländische Richterbund schlägt vor, jegliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit durch mechanische Vorrichtungen, die über eine Hand- und Fußfesselung hinausgeht, als Fixierung zu definieren.

Nach der Entscheidung des BVerfG darf die Fixierung nur als letztes Mittel angewendet werden, wenn mildere Mittel nicht (mehr) in Betracht kommen (ultima ratio). Dem wird der Entwurf des § 78 Abs. 2 mit seiner Formulierung „... unerlässlich ist“ gerecht. Zu begrüßen ist, dass nach dem vorliegenden Entwurf die Fixierung nur bei akuter Selbst- oder Fremdgefährdung angeordnet werden kann.

Dies schafft ein System dreier Stufen der zulässigen Sicherungsmaßnahmen mit immer höherer Eingriffsintensität (§ 78 Abs. 1 bis 3 SLStVollzG):

1. Stufe

Bereits wegen einer erheblichen Störung der Ordnung der Anstalt sind zulässig:

- der Entzug oder die Vorenthaltung von Gegenständen,
- die Beobachtung der Gefangenen, auch mit technischen Hilfsmitteln,
- die Trennung von allen anderen Gefangenen (Absonderung),
- die Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände.

2. Stufe:

Nur zulässig sind, wenn nach dem Verhalten der Gefangenen oder aufgrund ihres seelischen Zustandes in erhöhtem Maße die Gefahr der Entweichung, von Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen, der Selbsttötung oder der Selbstverletzung besteht (§ 78 Abs. 1, 2 StVollzG):

- - der Entzug oder die Beschränkung des Aufenthalts im Freien,

- - die Fesselung an Händen und Füßen.

3. Stufe:

Ausschließlich zulässig, soweit und solange die gegenwärtige erhebliche Gefahr von Gewalttätigkeiten gegen Personen, der Selbsttötung oder der Selbstverletzung besteht und die Maßnahme zur Abwehr dieser Gefahr unerlässlich ist, ist gemäß § 78 Abs. 2 S. 2 SLStVollz-E:

- die Fixierung.

Dies erscheint auf den ersten Blick verhältnismäßig. Es ist jedoch in Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insoweit problematisch, als die Fixierung in den Fällen der Selbstgefährdung bislang nur dann für zulässig gehalten wird, wenn die Selbstgefährdung aus einer psychischen Erkrankung resultiert, die die freie Willensbildung ausschließt. Der Staat darf die eigenverantwortliche Selbstgefährdung eines Menschen nicht durch eine Fixierung abwehren.

Im Falle der Fremdgefährdung, wenn also Rechtsgüter betroffen sind, die nicht der Disposition des Gefährdenden unterliegen, spielt die Fähigkeit zur freien Willensbildung keine Rolle.

Diese Grundsätze müssen auch im Strafvollzug zur Anwendung kommen:

- Die Fixierung als sehr intensiver Eingriff in die verbliebenen Freiheitsrechte des Gefangenen ist im Falle eigenverantwortlicher Selbstgefährdung unzulässig.
- Im Falle der Fremdgefährdung dürfte die Fixierung als ultima ratio kaum in Betracht kommen, da die Isolierung und nötigenfalls die Fesselung an Händen und Füßen zur Gefahrenabwehr ausreichend sein dürften.

Es ist deshalb geboten, als zusätzliche Voraussetzung der Zulässigkeit einer Fixierung das Vorliegen einer psychischen Erkrankung in das Gesetz aufzunehmen. Dies ist insoweit unproblematisch, als von dem Begriff der psychischen Erkrankung auch akute vorübergehende psychische Störungen, Suchterkrankungen, Persönlichkeitsstörungen oder reaktive Impulskontrollstörungen usw. umfasst sind.

Nach der zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (2 BvR 309/15, hier: amtl. Rnr. 83) ist zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Anordnung und Überwachung der Fixierung durch einen Arzt unabdingbar. Denn nur dies entspricht nach der genannten Entscheidung den völkerrechtlichen Maßgaben und den internationalen Menschenrechtsstandards, wonach eine Fixierung der medizinischen Überwachung bedarf. Während der Durchführung der Maßnahme ist danach bei einer 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung aufgrund der Schwere des Eingriffs und der damit verbundenen Gesundheitsgefahren grundsätzlich eine Eins-zu-eins-Betreuung durch therapeutisches oder pflegerisches Personal zu gewährleisten. (BVerfG a.a.O.)

Gemäß § 79 SLStVollzG-E ist jedoch eine Anordnung und Überwachung durch einen Arzt über die Vorschriften der § 79 Abs. 2 und 80 SLStVollzG hinaus nicht vorgesehen.

Ein Antrag der Anstaltsleitung, dem eine ärztliche Prüfung der Notwendigkeit und medizinischen Vertretbarkeit vorausgegangen ist, muss jedoch auch im Strafvollzug Voraussetzung einer Fixierungsmaßnahme sein. Ohne, dass ein Arzt die Notwendigkeit der Fixierung bestätigt, erscheint eine richterliche Anordnung nicht denkbar. Der Saarländische Richterbund schlägt vor, dem dadurch gerecht zu werden, dass eine Regelung in Anlehnung an § 5 des Saarländischen UBG geschaffen wird. Gemäß § 5 UBG setzt eine Unterbringung einen Antrag der zuständigen Behörde unter Beifügung eines ärztlichen Gutachtens voraus. Ebenso sollte ein Antrag der Anstaltsleitung unter Beifügung eines ärztlichen Gutachtens Voraussetzung der Fixierung im Strafvollzug sein.

Zudem ist wegen der besonderen Verletzungs-, Thrombose- und Emboliegefahren bei Durchführung einer Fixierung gegen den Willen des Fixierten die Überwachung durch einen Arzt über die einmal tägliche Visite gemäß § 80 StVollzG hinaus dringend erforderlich. Denn die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Überwachung der Fixierung durch einen Arzt kann durch eine einmal tägliche Visite nicht sichergestellt sein. Gleichwohl erscheint eine ausdrückliche Regelung über den Abstand der ärztlichen

Kontrollen nicht erforderlich. Das Intervall der Kontrollen kann durch den überwachenden Arzt nach den Erfordernissen des Einzelfalls entsprechend der geltenden medizinischen Standards festgelegt werden.

§ 78 SLStVollzG-E sieht zudem die Verwendung eines Gurtsystems für die Fixierung vor. Nach Auffassung des Saarländischen Richterbundes sollte im Hinblick auf die Dynamik neuerer Erkenntnisse der Pflegewissenschaften auf eine jeweils leitliniengetreue Anwendung der Fixierungsmaßnahmen verwiesen werden.

Der Saarländische Richterbund schlägt deshalb vor, für Fixierungsmaßnahmen wegen des besonders intensiven Eingriffs und der besonderen Voraussetzungen einen eigenen § 80a SLStVollzG zu schaffen. Durch diese eigene Vorschrift wird die Fixierung auch gesetzessystematisch stärker von den übrigen besonderen Sicherungsmaßnahmen abgegrenzt, was angesichts der Intensität des Eingriffs richtig erscheint. Dieser sollte, unter weitgehender Beibehaltung der im vorgelegten Gesetzentwurf verwendeten Formulierungen, wie folgt lauten:

§ 80a

- 1) Eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit durch mechanische Vorrichtungen, die über eine Hand- und Fußfesselung hinausgeht (Fixierung), ist nur zulässig, soweit aufgrund einer psychischen Erkrankung des Gefangenen die gegenwärtige erhebliche Gefahr von Gewalttätigkeiten gegen Personen, der Selbsttötung oder der Selbstverletzung besteht und die Fixierung zur Abwehr dieser Gefahr unerlässlich ist.*
- 2) Eine Fixierung, die nicht nur kurzfristig ist, ist nur aufgrund vorheriger richterlicher Anordnung zulässig. Die Unterbringung wird auf schriftlichen Antrag der Anstaltsleitung durch das Gericht angeordnet. Der Antrag der Anstaltsleitung ist zu begründen. Dem Antrag ist das Gutachten einer Ärztin/eines Arztes beizufügen, aus dem sich ergeben muss, dass die medizinische Notwendigkeit der Fixierung vorliegt.*

- 3) *Bei Gefahr im Verzug können auch die Anstaltsleitung oder andere Bedienstete die Fixierung vorläufig anordnen; ein Arzt/eine Ärztin ist unverzüglich hinzuzuziehen. Eine richterliche Entscheidung ist unverzüglich einzuholen. Wurde die Fixierung vor Erlangung einer richterlichen Entscheidung beendet, so ist dies dem Gericht unverzüglich mitzuteilen.*
- 4) *Die Fixierung ist entsprechend den aktuellen Leitlinien der Medizin und der Pflegewissenschaft durchzuführen.*
- 5) *Während der Fixierung ist der Gefangene durch eine besonders geschulte Bedienstete oder einen besonders geschulten Bediensteten ständig und in unmittelbarem Sichtkontakt zu beobachten. Die Fixierung ist durch einen Arzt zu überwachen.*
- 6) *Bei einer Fixierung sind die Anordnung und die dafür maßgeblichen Gründe sowie der Verlauf, die Art der Überwachung und die Beendigung umfassend zu dokumentieren.

Eine Fixierung ist der Aufsichtsbehörde unverzüglich, bei vorläufiger Anordnung auch noch vor einer richterlichen Genehmigung, mitzuteilen.*
- 7) *Nach Beendigung der Fixierung sind die Gefangenen auf ihr Recht hinzuweisen, die Rechtmäßigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen. Der Hinweis ist aktenkundig zu machen.*

Schließlich ist es aus Sicht des Saarländischen Richterbundes unbedingt erforderlich, dass die Justizverwaltung die Voraussetzungen dafür schafft, dass die Anordnungen der Fixierungsmaßnahmen personalmäßig berücksichtigt werden, dass diese Verfahren also bei der Berechnung der Richterpensen erfasst werden.

Für die geplanten Änderungen des Jugendstrafvollzugsgesetz und des Untersuchungshaftvollzugsgesetzes gilt diese Stellungnahme ebenfalls.

3. Zur geplanten Änderung des Gesetzes zur ambulanten Resozialisierung und Opferhilfe

Gegen die geplanten datenschutzrechtlichen Regelungen bestehen keine Bedenken.

4. Zur geplanten Änderung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof

Der Saarländische Richterbund begrüßt die geplante Änderung des § 2 Abs. 3 ausdrücklich.

Die geplanten datenschutzrechtlichen Regelungen begegnen keinen Bedenken.