

Antrag

der Abg. Rainer Hinderer u. a. SPD

und

Stellungnahme

des Ministeriums der Justiz und für Europa

Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Fixierung von Patientinnen und Patienten der öffentlich-rechtlichen Unterbringung

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,

I. zu berichten,

1. wie viele Anordnungen auf Unterbringung nach dem Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz (PsychKHG) die Gerichte in Baden-Württemberg in den Jahren 2015, 2016 und 2017 sowie im ersten Halbjahr 2018 jeweils ausgesprochen haben und wie viele Anträge auf Anordnung der Unterbringung in diesen Zeiträumen jeweils von den Gerichten abgelehnt wurden;
2. wie aktuell der richterliche Bereitschaftsdienst für diese Entscheidungen ausgestaltet ist;
3. wie viele Fälle von Zwangsmaßnahmen nach § 10 PsychKHG es jeweils in den Jahren 2015, 2016 und 2017 sowie im ersten Halbjahr 2018 in Baden-Württemberg gegeben hat (unterteilt nach Art der Zwangsmaßnahme Fixierung, Festhalten anstelle der Fixierung, Absonderung in einem besonders gesicherten Raum und Zimmereinschluss sowie durchschnittliche Dauer der Zwangsmaßnahme und bei den Fixierungen zusätzlich nach Dauer unter 30 Minuten und über 30 Minuten);
4. welche Auswirkungen (sowohl personell als auch inhaltlich) für den richterlichen Bereitschaftsdienst zu erwarten sind, wenn zukünftig auch die Fixierungen nach dem PsychKHG einer richterlichen Anordnung bedürfen und dafür ein täglicher richterlicher Bereitschaftsdienst notwendig wird, der den Zeitraum von 6:00 Uhr bis 21:00 Uhr abdeckt;

5. welche Auswirkungen (sowohl personell als auch inhaltlich) für die Gerichte in Baden-Württemberg zu erwarten sind, wenn zukünftig Betroffene nach Beendigung einer jeden Fixierung (auch der absehbar kurzfristigen) das Recht einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung erhalten;
 6. wie eine vom Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts bis zum 30. Juni 2019 verlangte Gesetzesänderung zur Schaffung der verfassungsgemäßen Rechtsgrundlagen in Bezug auf die Zwangsmaßnahme der zeitweisen Fixierung ans Bett aussehen soll und bis wann sie dem Landtag einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen gedenkt;
- II. dafür Sorge zu tragen, dass der Bericht der Ombudsstelle auf Landesebene nach § 10 Absatz 4 PsychKHG spätestens zu Beginn der Anhörungsphase über den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Schaffung der verfassungsgemäßen Rechtsgrundlagen in Bezug auf Zwangsmaßnahmen in Baden-Württemberg dem Landtag zugeht.

09.08.2018

Hinderer, Binder, Gall, Kenner, Wölfle SPD

Begründung

Aufgrund der Verfassungsbeschwerden zweier Betroffener aus Bayern und Baden-Württemberg hat das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe am 24. Juli 2018 die Rechte von Patientinnen und Patienten in der Psychiatrie gestärkt: Für längere Zeit darf die Zwangsmaßnahme der zeitweisen Fesselung ans Bett nur nach einer richterlichen Entscheidung getroffen werden. Der Antrag begehrt Auskunft über die Kernpunkte für notwendige Änderungen zur Schaffung verfassungsgemäßer Rechtsgrundlagen in Bezug auf die richterliche Entscheidung bei dieser Zwangsmaßnahme, die der Zweite Senat von den Ländern Bayern und Baden-Württemberg bis zum 30. Juni 2019 verlangt. Mit dem Beschlussteil soll erreicht werden, dass wesentliche Erkenntnisse aus dem ohnehin in dieser Legislaturperiode zu erstellenden Bericht der Ombudsstelle nach § 10 PsychKHG in den notwendigen Gesetzgebungsvorgang einfließen können.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 6. September 2018 nimmt das Ministerium der Justiz und für Europa im Einvernehmen mit dem Ministerium für Soziales und Integration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,*

I. zu berichten,

1. wie viele Anordnungen auf Unterbringung nach dem Psychisch-Kranken-Hilfegesetz (PsychKHG) die Gerichte in Baden-Württemberg in den Jahren 2015, 2016 und 2017 sowie im ersten Halbjahr 2018 jeweils ausgesprochen haben und wie viele Anträge auf Anordnung der Unterbringung in diesen Zeiträumen jeweils von den Gerichten abgelehnt wurden;

Bei den Gerichten in Baden-Württemberg waren im Jahr 2015 insgesamt 4.274, im Jahr 2016 insgesamt 4.274, im Jahr 2017 insgesamt 4.123 und im ersten Halbjahr 2018 insgesamt 1.938 Eingänge mit dem Verfahrensgegenstand „Verfahren auf betreuungsrechtliche Genehmigung zur Unterbringung oder Anordnung nach § 312 Nr.4 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG)“ zu verzeichnen. Dabei wird in Baden-Württemberg für statistische Zwecke insofern lediglich die Zahl der Eingänge erfasst. Demgegenüber wird statistisch nicht ausgewertet, ob einem Antrag auf Unterbringung nach § 312 Nr. 4 FamFG stattgegeben wird oder ob dieser abgelehnt wird.

2. wie aktuell der richterliche Bereitschaftsdienst für diese Entscheidungen ausgestaltet ist;

Die Gerichtspräsidenten entscheiden über das Erfordernis und die Ausgestaltung des richterlichen Bereitschaftsdienstes in richterlicher Unabhängigkeit. Aktuell ist der richterliche Bereitschaftsdienst in Baden-Württemberg wie folgt ausgestaltet:

Im *Bezirk des Oberlandesgerichts Karlsruhe* ist im Landgerichtsbezirk Mosbach außerhalb der Dienstzeiten ein durchgehender Bereitschaftsdienst organisiert. In den übrigen Landgerichtsbezirken ist der Bereitschaftsdienst außerhalb der Dienstzeiten im Regelfall zeitlich beschränkt auf die Zeit morgens ab 6:00 Uhr und abends bis 21:00 Uhr beziehungsweise 22:00 Uhr. Zum Teil werden anlassbezogen auch Nachtbereitschaftsdienste eingerichtet, wenn etwa aufgrund von Großereignissen ein erhöhter Bedarf absehbar ist. Im Bezirk des Landgerichts Offenburg ist ebenfalls beabsichtigt, einen Bereitschaftsdienst bis 21:00 Uhr und ab 6:00 Uhr einzurichten. Derzeit besteht dort an Werktagen morgens vor Dienstbeginn kein Bereitschaftsdienst. Demgegenüber ist an Werktagen abends bis 22:00 Uhr und an dienstfreien Tagen von 9:00 Uhr bis 22:00 Uhr ein Bereitschaftsdienst eingerichtet.

Im *Bezirk des Oberlandesgerichts Stuttgart* ist außerhalb der Dienstzeiten grundsätzlich ein durchgehender Bereitschaftsdienst organisiert. Ausnahmen hiervon bestehen bei den Amtsgerichten Böblingen und Esslingen, wo in der Zeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr ein nächtlicher Bereitschaftsdienst nicht eingerichtet ist. Hinzu kommt ab dem 1. September 2018 der Bezirk des Landgerichts Rottweil, in dem mit Wirkung ab dem 1. September 2018 die Zeit von 21:00 Uhr bis 6:00 Uhr vom nächtlichen Bereitschaftsdienst ausgenommen sein wird.

In beiden Oberlandesgerichtsbezirken werden Anträge nach dem PsychKHG im Bereitschaftsdienst bearbeitet, soweit sie außerhalb der regulären Dienstzeiten anfallen und die Entscheidung in den Zeiten des Bereitschaftsdienstes getroffen werden kann. Dabei weist die Praxis darauf hin, dass eine Entscheidung im Zeitraum von 21:00 Uhr bis 6:00 Uhr in der Regel nur erschwert möglich sein wird. So schreibt z. B. § 317 Satz 3 FamFG für das Verfahren zur Genehmigung einer ärztlichen Zwangsmaßnahme oder deren Anordnung zwingend die Bestellung eines Verfahrenspflegers vor; dies wird in der Nachtzeit oftmals nicht gelingen.

3. wie viele Fälle von Zwangsmaßnahmen nach § 10 PsychKHG es jeweils in den Jahren 2015, 2016 und 2017 sowie im ersten Halbjahr 2018 in Baden-Württemberg gegeben hat (unterteilt nach Art der Zwangsmaßnahme Fixierung, Festhalten anstelle der Fixierung, Absonderung in einem besonders gesicherten Raum und Zimmereinschluss sowie durchschnittliche Dauer der Zwangsmaßnahme und bei den Fixierungen zusätzlich nach Dauer unter 30 Minuten und über 30 Minuten);

Nachstehend sind die geforderten Daten für die Jahre 2015 und 2016 aufgeführt. Es ist zu beachten, dass die Daten aus einem Zeitraum stammen, in dem das Melderegister sich noch im Aufbau befunden hat, sodass leichte Verzerrungen durch eine eventuell noch ungenaue Erfassung der Maßnahmen durch die Kliniken nicht ganz auszuschließen sind.

Zwangsmaßnahmen im Berichtsjahr 2015 bei 99.333 Fällen			
Art der Zwangsmaßnahme		Anzahl Zwangsmaßnahmen	durchschnittliche Dauer
Festhalten		158	12,9 Minuten
Fixierung	bis zu 30 Minuten	373	21,3 Minuten
	über 30 Minuten	18.037	11,2 Stunden
Isolierung		18.381	10,7 Stunden
Zimmereinschluss		11.175	6,3 Stunden
Gesamt		48.124	9,9 Stunden

Zwangsmaßnahmen im Berichtsjahr 2016 bei 110.319 Fällen			
Art der Zwangsmaßnahme		Anzahl Zwangsmaßnahmen	durchschnittliche Dauer
Festhalten		171	8,6 Minuten
Fixierung	bis zu 30 Minuten	314	18,8 Minuten
	über 30 Minuten	18.038	12,7 Stunden
Isolierung		20.558	12,1 Stunden
Zimmereinschluss		16.481	6,0 Stunden
Gesamt		55.562	10,5 Stunden

Die Daten für das Jahr 2017 und 2018 liegen derzeit noch nicht vor.

4. welche Auswirkungen (sowohl personell als auch inhaltlich) für den richterlichen Bereitschaftsdienst zu erwarten sind, wenn zukünftig auch die Fixierungen nach dem PsychKHG einer richterlichen Anordnung bedürfen und dafür ein täglicher richterlicher Bereitschaftsdienst notwendig wird, der den Zeitraum von 6:00 Uhr bis 21:00 Uhr abdeckt;

Das Ministerium der Justiz und für Europa hat zur Ermittlung der personellen Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 – 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16 – bereits eine Sondererhebung veranlasst. Die Zahl der Fixierungsanträge wird ab August 2018 bis Ende Dezember 2018 durch die Betreuungsgerichte laufend manuell erfasst. Dabei wird eine getrennte Erfassung der Anträge nach den Zeiten des Bereitschaftsdienstes und nach der regulären Dienstzeit vorgenommen.

Da bereits bislang Unterbringungsentscheidungen – zu denen die Fixierungsentscheidungen zählen – im Bereitschaftsdienst getroffen wurden, ergeben sich keine grundsätzlichen inhaltlichen Änderungen. Es ist allerdings verstärkt mit dem Erfordernis solcher Entscheidungen zu rechnen. Dies wird auch dazu führen, dass in größerem Umfang Anhörungen der Betroffenen vor Ort notwendig sind.

5. *welche Auswirkungen (sowohl personell als auch inhaltlich) für die Gerichte in Baden-Württemberg zu erwarten sind, wenn zukünftig Betroffene nach Beendigung einer jeden Fixierung (auch der absehbar kurzfristigen) das Recht einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung erhalten;*

Die durch das Ministerium der Justiz und für Europa veranlasste Sondererhebung (siehe Ziffer I.4.) umfasst auch die Fälle einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung, weist diese allerdings nicht gesondert aus.

Auch bislang war ein nachträglicher Rechtsschutz in Freiheitsentziehungssachen möglich, sodass sich grundlegende *inhaltliche* Änderungen nicht ergeben. Die nachträgliche Überprüfung der Zulässigkeit einer Fixierung dürfte allerdings in vielen Fällen ein aufwendiges Verfahren unter Einschluss der Vernehmung von Zeugen und der Einholung eines medizinischen Sachverständigengutachtens bedeuten, um das Gericht in die Lage zu versetzen, das Geschehen zu rekonstruieren und zu bewerten.

6. *wie eine vom Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts bis zum 30. Juni 2019 verlangte Gesetzesänderung zur Schaffung der verfassungsgemäßen Rechtsgrundlagen in Bezug auf die Zwangsmaßnahme der zeitweisen Fixierung ans Bett aussehen soll und bis wann sie dem Landtag einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorzulegen gedenkt;*

In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde festgestellt, dass § 25 PsychKHG BW bereits weitgehend den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Artikel 2 Absatz 2 Sätze 2 und 3 i. V. m. Artikel 104 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) sowie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügt.

So sieht § 25 PsychKHG aufgrund der mit Sicherungsmaßnahmen verbundenen schwerwiegenden Eingriffe in die Grundrechte Betroffener bereits jetzt vor, dass diese nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes zulässig sind. Auch die verfahrensrechtlichen Regelungen in § 25 Absatz 3 und 4 PsychKHG, namentlich die verpflichtende Anordnung der Fixierung durch eine Ärztin oder einen Arzt, die Dokumentationspflicht sowie die vorgeschriebene unmittelbare, persönliche und in der Regel ständige Begleitung der Maßnahme im Wege des Sicht- und Sprechkontakts, werden nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerecht.

Eine Ergänzung der gesetzlichen Regelung wird mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Artikels 2 Absatz 2 Sätze 2 und 3 i. V. m. Artikel 104 GG nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts allerdings in den folgenden Punkten erforderlich:

Zum einen ergibt sich hieraus der Regelungsauftrag, freiheitsentziehende Fixierungen künftig unter Richtervorbehalt zu stellen. Zum anderen ist gesetzlich zu regeln, dass der Betroffene nach Beendigung einer Fixierung oder funktionsäquivalenten Maßnahme auf die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit hinzuweisen ist.

Die Landesregierung erarbeitet derzeit unter Federführung des Ministeriums für Soziales und Integration einen Regelungsentwurf zu einer gesetzlichen Änderung des § 25 PsychKHG, welche der Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts Rechnung tragen soll. Inwieweit durch die Ausstrahlungswirkung der Entscheidung weitere gesetzliche Änderungen des PsychKHG beziehungsweise anderer rechtlicher Vorschriften notwendig werden und wie diese am sinnvollsten umgesetzt werden können, wird im Rahmen der Erarbeitung eines Regelungsentwurfes geprüft. Um die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, bis zum 30. Juni 2019 eine Gesetzesänderung herbeizuführen, zu erfüllen, ist eine zeitnahe Vorlage des Gesetzesentwurfes geplant.

II. dafür Sorge zu tragen, dass der Bericht der Ombudsstelle auf Landesebene nach § 10 Absatz 4 PsychKHG spätestens zu Beginn der Anhörungsphase über den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Schaffung der verfassungsgemäßen Rechtsgrundlagen in Bezug auf Zwangsmaßnahmen in Baden-Württemberg dem Landtag zugeht.

Der vorgenannte Bericht der Ombudsstelle auf Landesebene, welcher gemäß § 10 Absatz 4 PsychKHG mindestens einmal pro Legislaturperiode erfolgt, hat gemäß §§ 9 Absatz 2 und 3, 27 Absatz 4 Satz 4 PsychKHG zusammenfassend die Beratungstätigkeit der Ombudsstelle gegenüber den Informations-, Beratungs- und Beschwerdestellen, die Ergebnisse der Arbeit der Besuchskommissionen und das Melderegister zum Gegenstand.

Im vorliegenden Kontext der nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts erforderlichen Ergänzung des PsychKHG (siehe Ziffer I. 6.) können grundsätzlich die im Melderegister zu den Zwangsmaßnahmen erfassten Daten von Bedeutung sein. Dies dürfte allerdings nicht in gleichem Maße für die Beratungstätigkeit der Ombudsstelle gegenüber den Informations-, Beratungs- und Beschwerdestellen gelten, da nach Auskunft der Ombudsstelle solche Beratungen betreffend Zwangsmaßnahmen bisher nicht in erwähnenswertem Umfang vorgekommen sind. Auch die Berichte der Besuchskommissionen enthalten ganz überwiegend Informationen, welche in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit etwaigen Zwangsmaßnahmen stehen.

Die Ombudsstelle wird jedoch – zusätzlich zu den bereits zu Ziffer I. 3. gelieferten Daten – prüfen, welche im vorliegenden Kontext relevanten Informationen zu Zwangsmaßnahmen sie über ihre Beratungstätigkeit gegenüber den Informations-, Beratungs- und Beschwerdestellen und über die Berichte der Besuchskommissionen erreicht haben. Es ist vorgesehen, diese Informationen in die Begründung des Gesetzentwurfes einfließen zu lassen, sodass diese den Landtag rechtzeitig erreichen werden.

Darüber hinaus wird parallel zur zeitnahen Erarbeitung und Vorlage des Gesetzentwurfes der Bericht der Ombudsstelle mit dem Ziel erstellt werden, diesen zu Beginn der Anhörungsphase vorlegen zu können. Ob dies in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit gelingen wird, hängt maßgeblich davon ab, wie schnell das Gesetzgebungsverfahren beginnen wird, was sich wiederum nach den unter I. 6. genannten Punkten richtet.

Wolf

Minister der Justiz
und für Europa