



Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e.V.
Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Telefon: 030 284 44 7 - 822, Telefax: 030 284 44 7 - 828
Mail: cbp@caritas.de, www.cbp.caritas.de

Bundesverband Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e. V. (CBP)

CBP-Stellungnahme

zum Referentenentwurf des

Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz

zum Entwurf eines Gesetzes

***zur Stärkung der Rechte von Betroffenen bei
Fixierungen im Rahmen von Freiheitsentziehungen***

vom 22. Februar 2019

Berlin, den 1. März 2019

Bundesverband
Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e.V.,
Reinhardtstr. 13, 10117 Berlin
Tel. 030-284447-822, Fax 030 – 284447-828
www.cbp.caritas.de cbp@caritas.de

Vorbemerkung

Der Bundesverband Caritas Behindertenhilfe und Psychiatrie e.V. (CBP) bildet mit mehr als 1.100 Mitgliedern, die Einrichtungen und Dienste der Eingliederungshilfe betreiben, eine der größten Interessenvertretungen von gemeinnützigen Anbietern der sozialen Dienstleistungen für über 200.000 Kinder, Jugendliche und erwachsene Menschen mit Behinderung oder mit psychischer Erkrankung in Deutschland. Der CBP ist ein anerkannter Fachverband im Deutschen Caritasverband. Die Mitglieder des CBP tragen die Verantwortung für über 94.000 Mitarbeitende und unterstützen die selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderung und psychischen Erkrankungen am Leben in der Gesellschaft.

Der CBP vertritt u.a. Mitgliedsorganisationen, die sich auf die Assistenz und Unterstützung von Menschen mit Behinderungen oder psychischen Erkrankungen spezialisiert haben, bei denen auch die geschlossene Unterbringung nach länderspezifischen Bestimmungen als auch nach BGB zeitweise angeordnet wird. Aus dieser Perspektive nimmt der CBP zum vorliegenden Referentenentwurf Stellung.

Zusammenfassung

Der CBP unterstützt die Gesetzesinitiative zur Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die damit verbundene Regelung des weitergehenden Grundrechtsschutzes. Grundrechtseingriffe in der Unterbringung oder während der Freiheitsentziehung sind besonders kritisch zu prüfen. Hierfür ist zwingend der Richtervorbehalt erforderlich. Die Entscheidung des Gerichts muss sich aus Sicht des CBP im Einzelfall an den Anforderungen der Art. 12 und 14 der UN-Behindertenrechtskonvention¹ ausrichten.

Der CBP begrüßt die Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018². Der dafür vorgelegte Referentenentwurf zielt darauf ab, die Fixierungsmaßnahmen während einer öffentlich-rechtlichen Unterbringung und/oder Freiheitsentziehung im Bereich des Straf-, Jugend- und Maßregelvollzugs, der Zivilhaft, der Untersuchungshaft und der vorläufigen Unterbringung sowie des Jugendarrests unter den richterlichen Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Praxis in den Bundesländern und der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie auch durch die Kritik des zuständigen UN-Ausschusses zur Überwachung der Behindertenrechtskonvention ist es erforderlich, dass die Anforderungen an die Durchführung von Fixierungen z.B. in Form einer 5-Punkt- oder 7-Punkt-Fixierung von nicht nur kurzfristiger Dauer konkretisiert und unter Richtervorbehalt gestellt werden müssen. Der CBP begrüßt entsprechend die folgenden Regelungen:

- Einführung des Richtervorbehalts für Fixierungen bei Unterbringungen und/oder Freiheitsentziehungen im Bereich des Straf-, Jugend- und Maßregelvollzugs, der Zivilhaft, der Untersuchungshaft und der vorläufigen Unterbringung sowie des Jugendarrests
- Eröffnung der sachlichen Zuständigkeit des Amtsgerichts für alle Fixierungsmaßnahmen
- Zulässigkeit der Rechtsbeschwerde für alle Unterbringungsmaßnahmen
- Anpassung des Gerichtsverfassungsgesetzes zwecks Einführung eines flächendeckenden richterlichen Bereitschaftsdienstes zwischen 6 Uhr und 21 Uhr

Der CBP stellt fest, dass der Referentenentwurf den Bereich der geschlossenen Unterbringung nach § 1906 BGB weiterhin nicht ausreichend konkretisiert. Der CBP sieht den folgenden gesetzgeberischen Prüfungsbedarf:

- **Klarstellung zum Richtervorbehalt für Fixierungen während einer zivilrechtlichen Unterbringung gemäß § 1906 BGB**

Auf Grund der unterschiedlichen Praxis in den einzelnen Bundesländern und diverser

¹ <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/?id=467>

² Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 AZ: 2 BvR 309/15 sowie 2 BvR 502/16

Auffassungen in der Rechtsliteratur³ ist es notwendig, die Regelung des § 1906 Abs. 4 BGB wie folgt zu ergänzen:

§ 1906 Abs. 4 S. 2 BGB

„Bei mehreren Maßnahmen bedarf jede einzelne Maßnahme einzeln der Genehmigung. Die Anordnung, ihre maßgeblichen Gründe, ihre Durchsetzung, ihre Dauer und Art der Überwachung sind durch die Einrichtung zu dokumentieren.“

Wegen der besonderen Intensivität und Schwere der Grundrechtseingriffe bei Ganzkörperfixierungen und der bundesweiten Unterschiedlichkeit und Häufigkeit in der Praxis wird angeregt, wissenschaftliche Modellprojekte zur Vermeidung von Unterbringungen, Fixierungen und zur Verbesserungen von Fachlichkeit und geeigneten strukturellen Rahmenbedingungen durchzuführen.

Der CBP regt darüber hinaus regelhafte Schulungen an, mit dem Fokus der Stärkung der menschenrechtlichen Perspektive, für mit Unterbringung und Fixierungen befasste Richter und rechtliche Betreuer.

I. Menschenrechtliche Dimension

Ein Hauptanliegen des CBP ist die Verwirklichung der Gleichberechtigung und der Schutz der Freiheit und Würde von Menschen mit Schwerst- und Mehrfachbehinderungen und/oder psychischen Erkrankungen im Sinne der Artikel 12 und 14 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Die Bundesregierung hat 2009 die UN-BRK ohne Vorbehalt für Deutschland als rechtsverbindlich anerkannt. Am 17. April 2015 hat der Fachausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderung in Genf seine Abschließenden Bemerkungen (engl: Concluding Observations)⁴ über den ersten deutschen Staatenbericht zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) veröffentlicht. Die Abschließenden Bemerkungen stellen klar, dass die Bestimmungen der UN-BRK als Maßstab für staatliches Handeln auf der Bund- und Länderebene dienen müssen. Die Abschließenden Bemerkungen benennen für Deutschland zahlreiche Probleme bei der Umsetzung der UN-BRK, insbesondere bei Eingriffen in die Freiheit und Integrität von Menschen mit Behinderung und geben Empfehlungen zur weiteren Durchsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderung.

Der Fachausschuss für Rechte von Menschen mit Behinderung führt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 1 wie folgt aus:

„Die Achtung des Rechts auf rechtliche Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen umfasst auch die Achtung des Rechts dieser Menschen auf Freiheit und Sicherheit der Person. Die Versagung der rechtlichen Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen und die Unterbringung gegen ihren Willen in Einrichtungen, entweder ohne ihre Einwilligung oder mit Zustimmung einer Vertretung, sind ein dauerhaftes Problem. Diese Praxis stellt einen willkürlichen Entzug der Freiheit dar und verstößt gegen Artikel 12 und 14 des Übereinkommens. Die Vertragsstaaten müssen derartige Praktiken unterlassen und einen Mechanismus zur Überprüfung von Fällen einrichten, in denen Menschen mit Behinderungen in einem Wohnumfeld ohne ihre Einwilligung untergebracht wurden.“

Der CBP regt an, die Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen für Unterbringung und unterbringungsähnlichen Maßnahmen umfassend zu prüfen, um diese in der Praxis auf Ultima Ratio-Maßnahmen zu beschränken und unter regelmäßiger richterlicher Kontrolle auf ein Minimum zu begrenzen.

³ § 1906 Rdnr. 11 in: Schulze/Dörner/Ebert u.a. Bürgerliches Gesetzbuch Handkommentar 10. Auflage 2019

⁴ https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Weitere_Publikationen/Informationen_zu_General_Comment_Nr_1_MSt_2015.pdf

Ziel der Weiterentwicklung muss es auch sein, die Fixierungen deutlich zu reduzieren und möglichst zu vermeiden. Die Praxis in anderen Ländern beweist, dass die Reduktion von Fixierungen und sogar der vollständige Verzicht auf die Ganzkörperfesselungen möglich ist⁵, wenn strukturelle und fachliche Rahmenbedingungen in der Praxis angepasst und finanziert werden. Hierzu bedarf es Transparenz und ausreichende Ressourcen in den entsprechenden Einrichtungen und Diensten.

Die vorliegende CBP-Stellungnahme beschränkt sich auf die wesentlichen Regelungen, die für Menschen mit Behinderung und/oder psychischen Erkrankungen von besonderer Bedeutung sind. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Stellungnahmen von Verbänden der von freiheitsentziehenden Maßnahmen betroffenen Menschen zu dieser sensiblen Thematik und regen an, im Gesetzgebungsverfahren die Betroffenen aktiv zu beteiligen.

II. Zu den Regelungen im Einzelnen:

1. Art. 3 Änderung des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

Die Festlegung der Zulässigkeit der Rechtsbeschwerde nach § 70 FamFG wird begrüßt.

Die Erweiterungen des Katalogs der Kindschaftssachen in § 151 FamFG und die Änderung des Katalogs der Unterbringungssachen in § 312 FamFG ist folgerichtig.

Die Legaldefinition der Unterbringungssache ist wichtig für die Vereinheitlichung der bisherigen Rechtspraxis. Durch die Klarstellung des § 312 FamFG wird festgelegt, dass der Begriff der Unterbringungsmaßnahme als Oberbegriff für die freiheitsentziehende Unterbringung, ärztliche Zwangsmaßnahmen und freiheitsentziehende Maßnahmen zur Anwendung kommt.

2. Art. 4 Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes

Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die Länder verpflichtet, eine umfassende Versorgung durch Bereitschaftsrichter zwischen 06.00 und 21:00 Uhr sicherzustellen. Zu diesem Zwecke wird die Regelung des § 22 c GVG erweitert, um die Organisation eines flexiblen richterlichen Bereitschaftsdienstes nicht nur innerhalb eines Landgerichtsbezirkes, sondern auch innerhalb eines Oberlandesgerichtsbezirkes zu ermöglichen. Die Organisation eines flächendeckenden richterlichen Bereitschaftsdienstes wird begrüßt.

3. Konkretisierungsbedarf bei § 1906 BGB

Der CBP hält aufgrund einer sehr unterschiedlichen Praxis in den Bundesländern die Klarstellung zum Richtervorbehalt für Fixierungen während einer zivilrechtlichen Unterbringung gemäß § 1906 BGB für erforderlich, um die bestehende Rechtsunsicherheit zu beseitigen.

Der Referentenentwurf bezieht sich nicht auf den Bereich der geschlossenen Unterbringung nach § 1906 BGB. Das Bundesverfassungsgericht stellt aber fest⁶, dass bei einer nach § 1906 BGB untergebrachten Person „eine Anordnung weiterer freiheitsentziehender Maßnahmen wie Fixierungen eine richterliche Genehmigung erforderlich“ ist. Die strikte Festlegung des Bundesverfassungsgerichts zur Auslegung des

⁵ Vgl. Gudmundsson, Óttar: Geschichte einer bemerkenswerten Ausnahme. Zwangsmaßnahmen in Island. Psychiatrische Pflege 2015; 21 (2): 92–93.

<https://www.thieme-connect.com/products/ejournals/pdf/10.1055/s-0035-1548594.pdf>

⁶ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 2018 AZ: 2 BvR 309/15 sowie 2 BvR 502/16 Rn. 16 S. 11/41

§ 1906 BGB ist konsequent und in den Wortlaut der Regelung des § 1906 BGB konkreter zu implementieren. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 30 und 70 Grundgesetz ist gegeben.

Der CBP weist darauf hin, dass in der genannten Thematik bundesweit eine sehr unterschiedliche Rechtspraxis angewendet wird. Hinzu kommen noch divergierende Auffassungen in der Rechtsliteratur⁷, die bundesweit von zuständigen Richtern vertreten werden. Unsere Mitglieder melden häufig unterschiedliche Entscheidungen von Richtern. Gravierend ist dabei beispielsweise der Verweis auf die Entbehrlichkeit einer zusätzlichen Genehmigung für Fixierungen bei einer bereits angeordneten geschlossenen Unterbringung.

Es ist wichtig klarzustellen, dass mechanische Vorrichtungen, mit denen über einen längeren Zeitraum oder regelmäßig die Freiheit entzogen werden soll, einer Genehmigung auch dann bedürfen, wenn der Genehmigung zur geschlossenen Unterbringung nach § 1906 BGB vorliegt. Nach der aktuellen Auffassung der Rechtsprechung und im Schrifttum verlangt eine verfassungskonforme Auslegung des § 1906 BGB grundsätzlich eine weitere gerichtliche Genehmigung, wenn während der angeordneten geschlossenen Unterbringung durch mechanische Vorrichtungen für einen längeren Zeitraum oder regelmäßig über die bloße Unterbringung hinaus die Freiheit des Betreuten entzogen werden soll. Denn über Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung hat nur der Richter zu entscheiden Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG.

Die gerichtliche Genehmigung der geschlossenen Unterbringung umfasst ausschließlich regelmäßige Beschränkungen der körperlichen Bewegungsfreiheit im Rahmen z.B. einer geschlossenen Wohngruppe oder der Beaufsichtigung auf einem abgeschlossenen Gelände. Eine freiheitsentziehende Unterbringung im Sinne des § 1906 Abs. 1 liegt vor, wenn der Betroffene gegen seinen Willen in einem räumlich begrenzten Bereich eines geschlossenen Krankenhauses, einer anderen geschlossenen Einrichtung oder dem abgeschlossenen Teil einer solchen Einrichtung festgehalten, sein Aufenthalt ständig überwacht und die Kontaktaufnahme mit Personen außerhalb des Bereiches eingeschränkt wird. Zu diesen regelmäßigen Beschränkungen der geschlossenen Unterbringung gehören jedoch nicht die Fixierungen über eine längere Dauer, die die Freiheit einer Person vollständig einschränken.

Der CBP regt an, nicht nur den Richtervorbehalt in § 1906 Abs. 4 BGB zu konkretisieren, sondern auch die Dokumentationspflichten – wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert – gesetzlich festzulegen. In der Praxis wird das Problem der Fixierung nicht durch den Richtervorbehalt gelöst, da die Entscheidung der Richter meistens aufgrund von Sachverhaltsschilderungen und der sachkundigen Einschätzung des behandelnden Arztes erfolgen wird.

Um mehr Transparenz in diesem grundrechtsrelevanten Bereich einzuführen, sind klare und restriktive gesetzliche Regelungen für die Überwachung und Kontrolle von Unterbringungsmaßnahmen erforderlich. Das Bundesverfassungsgericht fordert umfassende Dokumentationspflichten, die nunmehr auch in § 1906 BGB geregelt werden müssen. Nicht nur ein Richtervorbehalt, sondern auch die regelmäßige Kontrolle der Entscheidungen durch Gerichte ist erforderlich.

Aus diesem Grunde wird angeregt, die Regelung des § 1906 Abs. 4 BGB wie folgt zu ergänzen:

§ 1906 Abs. 4 S. 2 BGB

„Bei mehreren Maßnahmen bedarf jede einzelne Maßnahme einzeln der Genehmigung.“

⁷ § 1906 Rdnr. 11 in: Schulze/Dörner/Ebert u.a. Bürgerliches Gesetzbuch Handkommentar 10. Auflage 2019

Die Anordnung, ihre maßgeblichen Gründe, ihre Durchsetzung, ihre Dauer und Art der Überwachung sind durch die Einrichtung zu dokumentieren.“

Neben erweiterten Dokumentationspflichten hält der CBP auch eine regelhafte und nachhaltige Schulung der entsprechenden Richter für erforderlich. Zur Schulung gehört auch der kollegiale Austausch wie auch die stete Vergewisserung der menschenrechtlichen Perspektive zum Schutz der Grund- und Freiheitsrechte. Auch rechtliche Betreuer, die für Klienten zuständig sind, die von Unterbringung und Fixierungen betroffen sind, brauchen verpflichtende Schulungen, in denen die menschenrechtliche Perspektive gestärkt wird.

Fazit

Der CBP begrüßt wesentliche Regelungen des Referentenentwurfs und plädiert darüber hinaus dringend für eine Weiterentwicklung des Betreuungsrechts unter Maßgabe der Vorgaben der UN-BRK und hofft auf den dazu aktuell stattfindenden Dialog- und Arbeitsprozess im Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz. Eine erste Stellungnahme⁸ hat hierzu der CBP bereits am 30.11.2018 eingereicht. Ziel der neuen Regelungen im hier geplanten Gesetz muss es sein, klare Rahmenbedingungen für die Anordnung von Fixierungsmaßnahmen zu schaffen, welche bundesweit verfahrensrechtlich vergleichbar sind und nur als Ultima Ratio in Betracht kommen.

Für den weiteren Prozess stehen wir mit unserer fachlichen Expertise gern zur Verfügung.

Berlin, den 01. März 2019

Kontakt: cbp@caritas.de

⁸ Website: www.cbp.caritas.de unter Stellungnahmen:
<http://www.cbp.caritas.de/53606.asp?page=2&area=efvkelg&ag=0>