

11.04.2019

Amtsrichterverband, Am Dill 164, 48163 Münster

An den
Rechtsausschuss des Landtags
Nordrhein-Westfalen

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 17. WAHLPERIODE STELLUNGNAHME 17/1399 A14, A01

Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes bei Fixierungen im Justiz- und Maßregelvollzug und bei öffentlich-rechtlichen Unterbringungen in psychiatrischen Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 17/5011

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Gesetzentwurf nimmt der Amtsrichterverband wie folgt Stellung:

1.

Die Entscheidung des BVerfG vom 24.07.2018 mit ihren engen zeitlichen Vorgaben für die öffentlich-rechtliche Unterbringung hat unbestreitbar auf den Gesetzgeber einen erheblichen Handlungsdruck erzeugt. Die Begründung des Urteils legt es nahe, dass dieselben Anforderungen auch für Fixierungen außerhalb von öffentlich-rechtlichen Unterbringungsverfahren gelten, mit allen damit verbundenen wirtschaftlichen und personellen Konsequenzen. Ob sich das Bundesverfassungsgericht der erheblichen Auswirkungen des von ihm gesetzten zeitlichen Rahmens bewusst war, sei dahingestellt.

Verband zur Förderung der Rechtspflege und der Unabhängigkeit von Richtern am Amtsgericht e. V.

Vorstand: Johannes Kirchhoff (Vorsitzender), Martin Klein (stellvertretender Vorsitzender), Christoph Schaust, Dietmar Wirsik, Dr. Wolfgang Kabisch

Geschäftsstelle: Am Dill 164, 48163 Münster

Internet: www.amtsrichterverband.de

E-Mail: vorstand@amtsrichterverband.de

Solange das Gericht seine Auffassung nicht korrigiert, sind die Vorgaben der Entscheidung vom 24.07.2018 zugrunde zu legen.

Jede Lösung wird sich daran messen lassen müssen, ob das der Entscheidung über die Fixierung zugrunde liegende Verfahren die Rechte der betroffenen Bürger wahrt. Dazu gehört neben der Einhaltung der formalen Verfahrensregeln des FamFG auch, dass die zur Entscheidung berufenen Richterinnen und Richter ausreichende zeitliche und sachliche Ressourcen zur Verfügung haben, um dem Rechtsgewährungsanspruch des Bürgers gerecht zu werden.

2.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betrifft nur die 5- und 7-Punkt-Fixierung. Begründet wird der Richtervorbehalt mit der besonderen Intensität des Eingriffs, bei dem „die Fortbewegungsfreiheit des Betroffenen ... nach jeder Richtung hin vollständig aufgehoben und damit über das bereits mit der Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung verbundene Maß, namentlich die Beschränkung des Bewegungsradius auf die Räumlichkeiten der Unterbringungseinrichtung, hinaus beschnitten“ werde (Urteil vom 24.07.2018, Rn. 70). Nach dem Gesetzesentwurf unterliegt jedoch jede „Fixierung“ dem Richtervorbehalt. Nach seinem Wortlaut geht der Entwurf, der die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts umsetzen will, damit über die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts hinaus. Es wäre sinnvoll, durch eine Definition der „Fixierung“ im Gesetz sicherzustellen, dass die den Richtervorbehalt auslösende Eingriffsschwelle – in Übereinstimmung mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts - bei einer 5-Punkt-Fixierung liegt.

3.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, die Zuständigkeit für alle Fixierungsentscheidungen - außer beim Vollzug der Untersuchungshaft - auf die Amtsgerichte zu übertragen. Im Hinblick auf die vom Gesetzgeber erwarteten, wenn auch nicht zwingenden Synergieeffekte mag das nachvollziehbar sein. Allerdings darf nicht aus dem Auge verloren werden, dass jede Zuständigkeitsregelung, die losgelöst vom zugrunde liegenden Verfahren (Ermittlungs-, Straf-, Vollstreckungs-, Unterbringungs-, Betreuungsverfahren) allein für die Fixierung gilt, Probleme mit sich bringt. So wird in den allermeisten Fällen

eine sachgerechte Entscheidung über eine Fixierung ohne Kenntnis des zugrunde liegenden Verfahrens nicht möglich sein. Wenn die Amtsgerichte für die Entscheidung über Fixierungen zuständig werden, muss daher sichergestellt sein, dass sie Zugang zu den Akten des Landgerichts haben. Hierfür sind vor, spätestens aber mit einer Gesetzesänderung die Voraussetzungen zu schaffen.

Überhaupt steht die Argumentation für die Zuständigkeit der Amtsgerichte auf schwachen Füßen. Nicht ohne Stolz haben wir zwar zur Kenntnis genommen, dass die Amtsgerichte aufgrund ihrer „sachlichen Nähe“ besser in der Lage seien, zeitnah über Fixierungen zu entscheiden. In Wahrheit dürften das die Landgerichte aber mindestens ebenso gut können. Soweit sich der Gesetzentwurf auf den „enumerativ beschriebenen Zuständigkeitskatalog“ beruft, fehlt jegliche Auseinandersetzung mit den – nach unserer Meinung zutreffenden – Argumenten des Landgerichts Lübeck. Dass bei den Amtsgerichten „ohnehin schon ein richterlicher Bereitschaftsdienst besteht“, ist schließlich auch kein überzeugendes Argument gegen die Einbeziehung der Landgerichte, die immerhin auf die vorhandenen Bereitschaftsdienststrukturen am Amtsgericht ihres Sitzes zurückgreifen könnten.

4.

Jedenfalls ist die beabsichtigte Erweiterung der Zuständigkeit der Amtsgerichte nur dann vertretbar, wenn die Vorgaben des BVerfG auch hinsichtlich der erforderlichen personellen und sachlichen Ausstattung der Amtsgerichte zeitnah ernsthaft umgesetzt werden. Auf die Amtsgerichte wird nach den Entscheidungen vom 24.07.2018 und 12.03.2019 ein erheblicher Mehraufwand zukommen. Der im Entwurf veranschlagte Personalbedarf und die auf dieser Grundlage prognostizierten Kosten sind erkennbar deutlich zu niedrig. Hierzu im Einzelnen:

a)

Der Bereitschaftsdienst, wie ihn die Entscheidungen des BVerfG notwendig machen, wird mit dem bisher eingerichteten Eildienst nicht vergleichbar sein. Unter Berücksichtigung der Vorgaben des BVerfG zur Unverzögerlichkeit des richterlichen Tätigwerdens stellt ein derartiger Bereitschaftsdienst vielmehr während seiner gesamten Dauer Arbeitszeit dar.

Die Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04.11.2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung gilt nach ihrem Art. 1 Abs. 3 für alle öffentlichen Tätigkeitsbereiche. Nach Art. 2 Nr. 1 ist Arbeitszeit „jede Zeitspanne, während der ein Arbeitnehmer gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten arbeitet, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht und seine Tätigkeit ausübt oder Aufgaben wahrnimmt“.

Über die Auslegung dieser Bestimmung hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 21.02.2018 (Az.: C-518/15) entschieden. Danach ist die Richtlinie „dahin auszulegen, dass die Bereitschaftszeit, die ein Arbeitnehmer zu Hause verbringt und während deren er der Verpflichtung unterliegt, einem Ruf des Arbeitgebers zum Einsatz innerhalb von acht Minuten Folge zu leisten, wodurch die Möglichkeit, anderen Tätigkeiten nachzugehen, erheblich eingeschränkt ist, als Arbeitszeit anzusehen ist“.

Die Situation des belgischen Feuerwehrmannes ist auf die der Richterinnen und Richter im Bereitschaftsdienst übertragbar; die diesen zwischen dem Ruf zum Einsatz und dem Tätigwerden bleibende Zeit ist sogar noch kürzer. Denn sie haben, wenn sie von einem Eilantrag Kenntnis erlangen, sofort ihre Arbeit aufzunehmen, indem sie sofort die organisatorischen Abläufe planen und sofort mit der inhaltlichen Arbeit zur Erledigung des Antrags (Ermittlung des Sachverhalts, rechtliche Voraussetzungen der Entscheidung, etc.) beginnen.

b)

Aufgrund des Unverzüglichkeitsgebots ist es den Richterinnen und den Richtern weder möglich noch zumutbar, während der Bereitschaftszeit Akten aus dem regulären Dezernat zu bearbeiten. Sitzungstätigkeit oder längere Konzentration erfordernde Tätigkeiten wie Terminvorbereitung oder Abfassen von Entscheidungen sind ausgeschlossen, weil jederzeit mit dem Eingang von eilbedürftigen Anträgen gerechnet werden muss. Auch ist die Möglichkeit der Richterinnen und Richter, sich ihren persönlichen und sozialen Interessen zu widmen, während des Bereitschaftsdienstes jedenfalls erheblich eingeschränkt, wenn nicht gänzlich aufgehoben.

c)

Wenn der Bereitschaftsdienst Arbeit ist, dann fallen an allen Gerichten nach den zeitlichen Vorgaben des BVerfG zusätzliche richterliche Arbeitszeiten von mindestens 105 Stunden wöchentlich (15 Stunden täglich an sieben Tagen) an, das sind 5.475 Stunden (15 Stunden x 365) = 328.500 Arbeitsminuten im Jahr. Bei einer Jahresarbeitszeit nach PEBB§Y von 99.900 Minuten entspricht das insgesamt 3,29 AKA. Gegenzurechnen sind der bisher in PEBB§Y gewährte Zuschlag für den Bereitschaftsdienst (25.600 Minuten im Jahr) und die auf die im Bereitschaftsdienst bearbeiteten Verfahren entfallende Zeit.

Hinzu kommen an den Gerichten, an denen nach der Entscheidung des BVerfG vom 12.03.2019 ein nächtlicher Bereitschaftsdienst einzurichten ist, die Zeiten der Arbeit bei Nacht.

Dabei wird der Einsatz eines einzelnen Richters schon deswegen nicht genügen, weil die mit dem Bereitschaftsdienst beschäftigten Kolleginnen und Kollegen ausreichende Erholungszeiten benötigen und die arbeitszeitrechtlichen Vorschriften einzuhalten sind.

d)

Der erhebliche Personalbedarf wird zu einer Diskussion über eine weitere örtliche Konzentration des Bereitschaftsdienstes führen. Eine Konzentration allein wird das Problem aber nicht lösen. Denn jedenfalls in Bezirken mit großer Fläche werden - unabhängig von den bereits erwähnten arbeitsschutzrechtlichen Aspekten – wegen der zeitlichen Vorgaben des BVerfG mehrere Richter nebeneinander eingesetzt werden müssen. Darüber hinaus kommt es zu längeren Fahrtzeiten und zusätzlichen Fahrtkosten.

e)

Für die Zeit des richterlichen Bereitschaftsdienstes bedarf es zudem der jederzeitigen Verfügbarkeit von Mitarbeitern des Unterstützungsbereichs. So müssen - neben den in allen Verfahren bei der Anlage von Verfahren anfallenden Vorarbeiten der Postbearbeitung und Aktenverwaltung - Personen kontaktiert werden, die als Verfahrenspfle-

ger tätig werden können und dazu bereit sind, ggf. weitere Personen (z.B. Ärzte, Dolmetscher, Angehörige, Betreuer). Es müssen Termine vereinbart werden, Schreibwerk muss erledigt, richterliche Verfügungen müssen ausgeführt werden.

Wegen des erwähnten engen Zusammenhangs einer Fixierung mit vorangegangenen gerichtlichen Entscheidungen in Unterbringungs- oder Strafverfahren wird vielfach die Beiziehung von Akten auch fremder Gerichte notwendig werden. Auch hierzu bedarf es hinreichender personeller Ressourcen. Daraus errechnet sich für die Serviceeinheiten ein Personalbedarf analog den Ausführungen zum richterlichen Bereich. Für die erforderliche Unterstützung durch Wachtmeister erhöht sich der Personalbedarf entsprechend.

5.

Ohne eine zeitnah umsetzbare Agenda, wie die zusätzliche Belastung an den Amtsgerichten abgefedert werden soll, hält der Amtsrichterverband die geplante Zuständigkeitskonzentration bei den Amtsgerichten für unverantwortlich. Bereits jetzt arbeiten die Amtsgerichte, in deren Bezirken große psychiatrische Kliniken angesiedelt sind, aufgrund des Urteils des BVerfG vom 24.07.2018 in erheblichem Maße überobligatorisch am Rande der Belastbarkeit. Die Zahl der Fixierungsanträge ist erheblich angestiegen. Personelle Entlastung hat es bislang nicht gegeben. Mit den im Gesetzesentwurf avisierten 50 Richterstellen lässt sich schon die mit dem BVerfG-Urteil verbundene Mehrbelastung an den Amtsgerichten nicht im Ansatz auffangen. Auch Fixierungsanträge somatischer Krankenhäuser, die aufgrund der Entscheidung des BVerfG zu erwarten sind, sind bislang bei der Frage der Personalausstattung offensichtlich noch nicht berücksichtigt.

Eine Gesetzesänderung ohne spätestens gleichzeitige personelle Verstärkung der Amtsgerichte hätte auch eine verheerende Außenwirkung auf den Bürger. Wenn die Amtsgerichte, wie man der Entscheidung des BVerfG entnehmen kann, vorrangig vor allem anderen über Freiheitsentziehungen zu entscheiden haben, was ist dann mit den anderen Verfahren? Wer erklärt dem Bürger, dass das Amtsgericht für seinen Zivilprozess, seine Scheidung, für die Durchführung eines Strafprozesses keine Zeit hat? Die Amtsgerichte sind das Aushängeschild der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Der weit überwiegende Teil der ordentlichen Gerichtsverfahren in Nordrhein-Westfalen und

bundesweit wird von den Amtsgerichten endgültig erledigt. Berührung mit der Justiz haben die meisten Bürger mit den Amtsgerichten. Die Amtsgerichte sind nicht nur deshalb ein wesentlicher Faktor eines funktionierenden Gemeinwesens und einer funktionierenden Rechtspflege. Um diese verfassungsrechtlich verankerte und gerade in der heutigen Zeit immer wichtigere Funktion der Amtsgerichte auf Dauer zu sichern, appelliert der Amtsrichterverband an die politisch Verantwortlichen, endlich für eine angemessene personelle Ausstattung an den Amtsgerichten zu sorgen.

Dabei sollte es selbstverständlich sein, den Bereitschaftsdienst angemessen zu honorieren. Hierzu zählen Nacht-, Wochenend- und Feiertagszuschläge ebenso wie ein angemessener Freizeitausgleich. Bei einer entsprechenden Honorierung werden sich auch leichter Richter finden, die bereit sind, einen professionalisierten Bereitschaftsdienst zu übernehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Johannes Kirchhoff

Vorsitzender