

Schriftlicher Bericht

zum

Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Therapieunterbringungsgesetzes

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP - Drs. 16/5231

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration - Drs. 16/5444

Berichterstatter: Abg. Marco Brunotte (SPD)

Der federführende Ausschuss für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration schlägt in der Drucksache 16/5444 vor, den Gesetzentwurf mit einigen Änderungen anzunehmen. Dem haben die Ausschussmitglieder der Fraktionen der CDU und der FDP zugestimmt, während die Ausschussmitglieder der drei oppositionellen Fraktionen - SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE - dagegen gestimmt haben. In den mitberatenden Ausschüssen für Rechts- und Verfassungsfragen und für Haushalt und Finanzen erbrachten die Abstimmungen dasselbe Ergebnis.

Der am 27. September 2012 direkt an die Ausschüsse überwiesene Gesetzentwurf ist im federführenden Sozialausschuss am 4. Oktober 2012 öffentlich erörtert worden. Zur Einbringung hat ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion ausgeführt, mit dem Gesetzentwurf müsse einem Gerichtsurteil genüge getan und die Therapieunterbringung, insbesondere ihre Ziele, die Einrichtung und die Ausgestaltung des Vollzugs, geregelt werden. Die dazu vorgelegten Regelungen seien vergleichsweise überschaubar und sollten daher zügig beraten werden.

Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen erwiderten, der Gesetzentwurf sei nicht angekündigt worden und innerhalb der kurzen noch verfügbaren Beratungszeit kaum noch zu verabschieden. Auch sei die Dringlichkeit dieses Gesetzesprojekts zu bezweifeln. Das Ausschussmitglied der Grünen wies auch darauf hin, dass die Bundestagsfraktion seiner Partei das entsprechende Bundesgesetz zur Therapieunterbringung abgelehnt habe. Im Rahmen der Beratungen müsse auch geklärt werden, inwieweit die vorgesehenen Grundrechtseinschränkungen bei dem hier in Betracht kommenden Personenkreis überhaupt noch gerechtfertigt seien, z. B. bei der Kontrolle von Briefen.

Ein Vertreter des Fachministeriums (Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration) führte aus, in der Tat sei seit April dieses Jahres eine Person in Moringen - in Ausführung des Therapieunterbringungsgesetzes des Bundes - zur Therapie untergebracht worden. Derzeit unterziehe sich diese Person der Therapie, sie beschreite aber auch den Klageweg. Für den Vollzug der Therapieunterbringung sei der Gesetzentwurf aus Sicht der Landesregierung dringend notwendig. Möglichkeiten, die betreffende Person in einem anderen Bundesland unterzubringen, hätten sich bisher nicht ergeben.

Der Ausschuss hat zu dem Gesetzentwurf eine Anhörung im schriftlichen Verfahren durchgeführt, dabei sind dreizehn Stellungnahmen von Verbänden und Sachverständigen eingegangen.

Im Rahmen der Ausschussberatung stellte ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion klar, dass die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen sicherlich noch nicht zufriedenstellend seien und daher in der nächsten Wahlperiode überarbeitet werden müssten. Für eine sehr viel gründlichere Behandlung des Themas fehle derzeit offensichtlich die Zeit. Die Verabschiedung des Gesetzentwurfs sei aber erforderlich, um ein drohendes Sicherheitsproblem abzuwenden. Eine engere

Anlehnung an die Arbeitsergebnisse bei dem parallel beratenen Gesetz zur Sicherungsverwahrung sei angesichts der kurzen Zeit bis zum Ende der Wahlperiode nicht mehr möglich.

Deshalb ist nicht mehr eingehend erörtert worden, ob die dem Gesetzentwurf zugrunde liegende und vom Fachministerium näher begründete Anlehnung des Gesetzentwurfs an Vorschriften des Maßregelvollzuges, der für nicht oder nur eingeschränkt Schuldfähige angeordnet wird (vgl. § 63 des Strafgesetzbuchs), den Vorzug verdient gegenüber der Anlehnung an die Vorschriften zur Sicherungsverwahrung schuldfähiger Personen (vgl. § 66 des Strafgesetzbuchs).

Ein Ausschusssmitglied der SPD-Fraktion erklärte, aus den Stellungnahmen im Rahmen der Anhörung werde deutlich, dass der Gesetzentwurf gründlich überarbeitet werden müsse und in seiner jetzigen Form nicht beratungsfähig sei. Daher könne die SPD-Fraktion dem Gesetzentwurf nicht zustimmen. Dem haben sich die Ausschusssmitglieder der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen angeschlossen.

In Anbetracht der knappen Beratungsmöglichkeiten schlägt der Ausschuss zu den wesentlichen Bestimmungen der §§ 3 bis 6 lediglich noch rechtsförmliche Änderungen sowie einige Klarstellungen vor; er hat aber von einer gründlichen Überarbeitung des Gesetzentwurfs abgesehen. Die Einarbeitung weiterer Vorschriften, vor allem hinsichtlich der einzelnen Unterbringungsbedingungen und der Grundrechtseinschränkungen für Kontaktmöglichkeiten (Besuche, Schriftwechsel, Telekommunikation und Pakete), muss einer Novellierung vorbehalten bleiben. Das gilt auch für die Bestimmungen zur Gewährleistung der Ordnung in der Einrichtung.

Dem Ausschuss ist dabei auch bewusst, dass gegen das zugrunde liegende Bundesgesetz zur Therapieunterbringung erhebliche kompetenzrechtliche, aber auch rechtsstaatliche Bedenken im Schrifttum formuliert worden sind. Auch ist das Bundesgesetz nicht an die später ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen der Sicherungsverwahrung angepasst worden (BVerfGE 128, S. 326 ff., 332, 401 f., 406 f.). Nicht zuletzt wegen dieser Entscheidung bestehen auch erhebliche Bedenken, ob das Bundesgesetz und der vorliegende Gesetzentwurf hinsichtlich der Ausgestaltung der Therapieunterbringung den nötigen Abstand zum Maßregelvollzug und zum Justizvollzug wahren. Das zeigt schon ein Vergleich des vorliegenden Gesetzentwurfs mit dem parallel im Landtag beratenen Entwurf des Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetzes (Artikel 1 der Drs. 16/4873) mit 127 Paragrafen. Die Gesetzentwürfe fallen in unterschiedliche Ressortzuständigkeiten und sind kaum aufeinander abgestimmt worden.

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu § 1:

Zur Zielvorschrift des § 1 schlägt der Ausschuss vor, in einem vorangestellten Absatz den Anwendungsbereich des Gesetzes nach dem Vorbild neuerer Landesgesetze klarzustellen und darin auch den Hinweis auf das Bundesgesetz aufzunehmen. Die vier Sätze der Entwurfsfassung sollen auf die Absätze 2 und 3 aufgeteilt werden. Satz 1 umschreibt das Ziel der Therapieunterbringung. Die Aufnahme der Einschränkung „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ dient der engeren Abstimmung der Zielvorschrift mit dem § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Bundesgesetzes sowie mit der Zielvorschrift über die Sicherungsverwahrung (§ 2 der Drs. 16/4873). Eine vollständige Sicherheit, dass von der betroffenen Person keine Gefahren mehr ausgehen, kann danach nicht als Ziel formuliert werden. Zu dem folgenden Satz 1/1 wird lediglich eine redaktionelle Überarbeitung vorgeschlagen.

In Satz 3 (jetzt Absatz 3 Satz 1) soll die Wendung „soweit wie möglich“ um einen Hinweis ergänzt werden, welche entgegenstehende Belange dabei zu beachten sind. Die Umformulierung des Satzes 4 stellt klar, dass sich dieser Satz auf den vorangegangenen Satz beziehen soll, also auf die Umschreibung des Vollzugsziels.

Zu § 2:

In § 2 werden die Zuständigkeit und die Grundanforderungen an die Einrichtung der Therapieunterbringung geregelt.

Die Änderungsvorschläge zu den Absätzen 1 und 2 sollen klarstellen, dass für die Therapieunterbringung eine eigenständige Einrichtung des Landes geschaffen werden soll, die lediglich in örtlicher Hinsicht dem Maßregelvollzugszentrum in Moringen zugeordnet wird. Nur auf diese Einrichtung beziehen sich die Regelungen in Absatz 2. Eine Gliederung der Einrichtung ist angesichts des überschaubaren Kreises betroffener Personen entbehrlich. Der dem § 3 Abs. 2 des Niedersächsischen Maßregelvollzugsgesetzes nachgebildete Absatz 2 soll - in Anlehnung an § 3 Abs. 4 des Gesetzes zur Sicherungsverwahrung - konkreter gefasst werden. Die Änderung in Absatz 2 Satz 2 dient allein der Klarstellung.

Absatz 3 Satz 1 entspricht § 3 Abs. 3 des Maßregelvollzugsgesetzes, soll aber genauer gefasst werden, um deutlich zu machen, wer Vertragspartner der Vereinbarung ist und inwieweit der Unterbrachte zu beteiligen ist. Das Fachministerium hat darauf hingewiesen, dass eine anderweitige Unterbringung auch gegen den Willen der untergebrachten Person durchsetzbar sein müsse. Die nunmehr empfohlene Voraussetzung einer gerichtlichen Zustimmung (Absatz 3 Satz 2) berücksichtigt, dass mit unterschiedlichen Unterbringungsstandards in den anderen Bundesländern gerechnet werden muss. Die Frage, ob der notwendige Mindeststandard der Unterbringung im anderen Bundesland gewahrt wird, kann damit gerichtlich geprüft und entschieden werden.

Zu § 3:

Zu den Bezugnahmen auf das Maßregelvollzugsgesetz schlägt der Ausschuss einige Änderungen vor. Die Grundsatzentscheidung, die Ausgestaltung des Vollzugs im vorliegenden Gesetz an die Bestimmungen des Maßregelvollzuges anzulehnen, hat der Ausschuss dabei übernommen. Das Fachministerium hatte dazu ausgeführt, warum es eine Zuordnung der Therapieunterbringung zum Maßregelvollzug für angemessen hält und warum es einen Vergleich zwischen der Therapieunterbringung und der Sicherungsverwahrung nicht für zwingend geboten hält. Der Ausschuss hat offen gelassen, ob gegenüber dieser Zuordnung zum Maßregelvollzug nicht eine engere Anlehnung an die Vorschriften der Sicherungsverwahrung folgerichtig wäre, nach denen die von der Therapieunterbringung betroffenen Personen vorher zu behandeln waren.

Zu der Frage, ob nicht - abweichend vom Gesetzentwurf - auch die Aussetzung zur Bewährung (in § 1 Abs. 2 Satz 1 und § 3 Abs. 2 Nr. 3 - in Verbindung mit §§ 7 und 16 des Maßregelvollzugsgesetzes) aufgenommen werden müsste, hatte der federführende Sozialausschuss den mitberatenden Rechtsausschuss um seine Stellungnahme gebeten. Da das Bundesgesetz insoweit keinen Hinweis gibt und sich das Fachministerium zu dieser Frage im Verlaufe der Beratungen nicht geäußert hatte, sah auch der Rechtsausschuss von einer Stellungnahme oder Empfehlung hierzu ab. Dementsprechend empfiehlt auch der federführende Sozialausschuss insoweit keine Änderung.

Hinsichtlich § 5 kann auf die Maßgabe verzichtet werden, da nur eine Einrichtung für die Therapieunterbringung in Niedersachsen vorgesehen ist. Deswegen kommt von § 5 nur die Anwendung seines Absatzes 4 in Betracht. Für die Übernahme des § 5 a bietet sich eine Ausformulierung an, um den Inhalt der gewollten Verweisung klarzustellen (neuer Absatz 3). Die Änderungen bei den Nummern 3 und 4 haben redaktionelle Gründe.

Zu § 4:

Die Vorschrift über die Behandlung der untergebrachten Personen ist vom Ausschuss nur redaktionell bearbeitet worden. Die Klarstellung in Absatz 1 Satz 1, dass es sich um eine „psychische“ Störung handeln müsse, entspricht § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Bundesgesetzes. In Absatz 1 Satz 2 muss klargestellt werden, worauf sich die wünschenswerte Mitarbeit der untergebrachten Person beziehen soll.

Zu Absatz 1 Satz 3 (keine Behandlung, welche die Persönlichkeit in ihrem Kernbereich verändern würde) ist in der Anhörung darauf hingewiesen worden, dass gerade die Behandlung der zentralen psychischen Störung der untergebrachten Person Abgrenzungsfragen aufwirft, die durch die vorgesehene Vorschrift nicht gelöst werden. Das Fachministerium hat dazu die Auffassung vertreten, § 4 beziehe sich nicht auf Behandlungen in akuten Notlagen (darauf sei § 6 zugeschnitten), sondern auf Behandlungen, bei denen die genannten Auswirkungen auf den Kernbereich der Persönlichkeit ausgeschlossen werden könnten.

Zu § 5:

Hinsichtlich der allgemeinen Vorschrift über die Behandlung von Krankheiten und die Gesundheitsvorsorge schlägt der Ausschuss eine Aufteilung vor, weil die beiden Sätze recht unterschiedliche Regelungsgehalte und unterschiedliche Adressaten haben. Eine engere Abstimmung der Vorschriften mit denjenigen über den Vollzug der Sicherungsverwahrung (vgl. § 59 Abs. 2 und § 65 der Drs. 16/4873) muss nach Auffassung eines Ausschussmitglieds der CDU-Fraktion einer Novellierung des Gesetzentwurfs vorbehalten bleiben. In Satz 2 (jetzt Absatz 2) soll klargestellt werden, dass sich die gesundheitserzieherische Vorschrift an die Einrichtung wendet. Dabei soll der Einrichtung aber ein Ermessensspielraum eingeräumt werden, um den Vollzug auf die Bedürfnisse des Einzelfalls abstimmen zu können.

Zu § 6:

Auch die Vorschrift über Zwangsmaßnahmen hat der Ausschuss lediglich redaktionell überarbeitet. Die damit verbundenen schwierigen rechtlichen und rechtspolitischen Fragen konnten im vorliegenden Verfahren nicht vertieft werden.

Zu Absatz 1 Satz 1 wird vorgeschlagen, auf den letzten Regelungsteil („und weniger eingreifende Maßnahmen aussichtslos sind“) zu verzichten, weil diese Voraussetzung bereits durch die vorangegangene Erforderlichkeitsprüfung abgedeckt wird, und stattdessen die Umschreibung der Angemessenheit als zusätzliches Merkmal der Verhältnismäßigkeitsprüfung einzusetzen.

Nach Auffassung des Fachministeriums bezieht sich § 6 auf Fälle, in denen rasch gehandelt werden muss. Darauf beruhe die Begrenzung der Behandlungsdauer in Absatz 4 auf zwei Wochen. Damit erkläre sich auch, dass auf ergänzende Verfahrensvorkehrungen, wie sie in § 96 Abs. 2 ff. des Gesetzentwurfs zur Sicherungsverwahrung enthalten sind, verzichtet werden könne.

Der Ausschuss hat Zweifel, ob auf weitere, an das Gesetz zur Sicherungsverwahrung angelehnte Verfahrensvorkehrungen verzichtet werden kann; er hält insoweit aber eine differenzierte Lösung erst für möglich, wenn die entsprechenden Vorschriften zur Sicherungsverwahrung vorliegen.

Die Empfehlungen des Ausschusses beschränken sich darauf, in Absatz 3 die Verfahrensvorschriften zusammenzufassen und in ihrer Reihenfolge zu ordnen. Der neue Satz 0/1 entspricht Absatz 1 Satz 2 und regelt die Zuständigkeit für die Anordnung. Die Unterrichtung der Betreuungsperson soll ebenfalls vorangestellt werden, weil zumindest der Versuch der Unterrichtung dem Behandlungsbeginn vorausgehen soll.

Zu § 7:

Hinsichtlich des Beschwerderechts in Vollzugsangelegenheiten schlägt der Ausschuss zum einen vor, auch die Ablehnung oder Unterlassung von Maßnahmen als Beschwerdegegenstand zu nennen. Diese Änderung lehnt sich an § 327 Abs. 2 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) an. Kompetenzrechtliche Bedenken gegen diese Ergänzung sieht der Ausschuss nicht, weil sich die Regelungen in den §§ 4 ff. des Therapieunterbringungsgesetzes des Bundes auf die Therapieunterbringung an sich, aber nicht auf die Ausgestaltung der einzelnen Vollzugsangelegenheiten beziehen.

Außerdem empfiehlt der Ausschuss die Aufnahme der beiden weiteren Absätze, mit denen das allgemeine Petitionsrecht der Untergebrachten aus Artikel 17 des Grundgesetzes entsprechend § 104 des Gesetzentwurfs über die Sicherungsverwahrung erweitert werden soll.

Zu § 8:

Zu § 8 empfiehlt der Ausschuss eine engere Abstimmung mit § 2 Abs. 1 und den dort vorgeschlagenen Änderungen. In der Anhörung ist bezweifelt worden, ob die Zuständigkeit in Absatz 1 bei der Leitung des Maßregelvollzugszentrums richtig angesiedelt ist, weil die entsprechende Zuständigkeit für die Anordnung des Maßregelvollzugs bei den Justizbehörden liegt. Daher empfiehlt der Ausschuss, die zuständige Justizvollzugsbehörde zumindest in Absatz 1 am Verfahren zu beteiligen.

In Absatz 3 soll lediglich die Zuständigkeit des Fachministeriums klargestellt werden.