

06.05.20

Gesetzesantrag

**der Länder Nordrhein-Westfalen,
Hessen, Niedersachsen**

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vulnerabler Personen bei richterlichen Anhörungen im Betreuungs- und Unterbringungsverfahren

A. Problem

Die Corona-Pandemie zeigt, dass die derzeitige gesetzliche Ausgestaltung der richterlichen Anhörungspflichten im Betreuungs- und Unterbringungsverfahren zu einer ernststen gesundheitlichen Gefahr für besonders vulnerable Personen führen kann.

So sehen das Betreuungsverfahren in § 278 Absatz 1 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) sowie das unterbringungsrechtliche Verfahren in § 319 Absatz 1 FamFG wegen des tiefen Grundrechtseingriffs grundsätzlich eine persönliche Anhörung und das Verschaffen eines persönlichen Eindrucks durch den Richter im unmittelbaren Angesicht des Betroffenen vor. Telefonische oder schriftliche Anhörungen reichen hier ebenso wenig aus wie etwa eine Anhörung per Videotelefonie.

Gleichzeitig besteht eine Besonderheit im Betreuungsverfahren bzw. bei richterlichen Genehmigungen von freiheitsentziehenden Maßnahmen nach § 312 Nummer 2 FamFG – z.B. der Genehmigung eines Bettgitters – gerade darin, dass hier in höherem Maße ältere Personen, die mit Vorerkrankungen in Alters- und Pflegeheimen, Krankenhäusern sowie sonstigen Einrichtungen versorgt werden, betroffen sind. Nach der Risiko-Bewertung des Robert-Koch-Instituts sind gerade diese Personen besonders gefährdet, da eine sehr viel höhere Wahrscheinlichkeit besteht, im Ansteckungsfall schwerste Gesundheitsschäden oder gar den Tod davonzutragen.

Nach derzeitiger Rechtslage bestehen nicht unbeträchtliche Unsicherheiten, wieweit die Richterinnen und Richter dieser Gefährdungslage begegnen können. Zwar kann von der persönlichen Anhörung im Einzelfall nach gesetzlichen Ausnahmegesetzen abgesehen werden, wieweit diese im Falle einer abstrakten Gefährdungslage jedoch greifen, ist fraglich. Das Ansteckungsrisiko im Falle einer epidemischen Lage wird dabei gegebenenfalls nicht ausreichend sein, um eine konkrete Gefahr im Einzelfall begründen zu können. Zudem ermöglichen es diese Ausnahmegesetze nur, von der Anhörung des Betroffenen abzusehen. Die Verpflichtung des Gerichts, sich einen persönlichen Eindruck zu verschaffen, bleibt daneben grundsätzlich bestehen. Ferner setzen die gesetzlichen Möglichkeiten, von der Anhörung bei Gefahr im Verzug durch Erlass einer einstweiligen Anordnung abzusehen, zwingend voraus, dass die Durchführung der persönlichen Anhörung des Betroffenen zeitlich nicht abgewartet werden kann. Zudem muss die Anhörung in solchen Fällen unverzüglich – also in der Regel noch vor dem Ende der Pandemie – nachgeholt werden, womit die dargestellte Problematik nicht gelöst wäre.

B. Lösung

Dem beschriebenen Problem ist durch eine gesetzliche Einschränkung der Erforderlichkeit von persönlichem Kontakt bei entsprechenden Anhörungen während einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite gemäß § 5 des „Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG)“ sowie in den Lebensbereichen zu begegnen, in denen regelmäßig besonders vulnerable Personengruppe betroffen sind.

Für den genannten Fall ist im Betreuungs- und im Unterbringungsverfahren nach § 312 Nummer 2 FamFG ein weiterer gesetzlicher Ausnahmetatbestand einzuführen, da die abstrakte Gefährdungslage hier derart gesteigert ist, dass regelmäßig mit hinreichender Sicherheit auch auf eine konkrete Gefährdung für Gesundheit und Leben geschlossen werden kann.

Hierbei soll – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen – auf eine Anhörung nicht vollständig verzichtet werden, vielmehr soll diese lediglich auch mittels zeitgleicher Bild- und Tonübertragung an einen anderen Ort möglich sein. Auch bei dieser Form der Anhörung handelt es sich um eine persönliche Anhörung, insbesondere ist hier wie bei einer Anhörung von Angesicht zu Angesicht die Verschaffung eines persönlichen Eindrucks in Form des hierfür wichtigen unmittelbaren Audio- und visuellen Kontakts möglich. Um ggf. dennoch bestehenden Vorbehalten Rechnung zu tragen,

darf diese Form der Anhörung zudem nur dann erfolgen, wenn der Ansteckungsgefahr im Einzelfall nicht durch anderweitige Maßnahmen zeitnah begegnet werden kann. Zudem muss das Gericht verpflichtet sein, nach Beendigung der epidemischen Lage im Sinne des Infektionsschutzgesetzes die Anhörung unverzüglich in der üblichen Form nachzuholen. Abschließend stellt die Bezugnahme auf § 5 IfSG sicher, dass die flexibilisierte Form der richterlichen Anhörung nur nach einem Epidemie-Beschluss des Deutschen Bundestages – also ausschließlich des Gesetzgebers selbst – ermöglicht wird. Erklärt der Deutsche Bundestag die epidemische Lage von nationaler Tragweite durch Beschluss für beendet, tritt automatisch die derzeitige Rechtslage wieder in Kraft.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Zustands mit hohen Gesundheitsgefahren für besonders vulnerable Personengruppen im Betreuungs- und Unterbringungsverfahren während epidemischer Lagen.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Durch dieses Gesetz soll keine Verpflichtung der Gerichte geschaffen werden, flächendeckend und dauerhaft – auch außerhalb von Pandemiezeiten – geeignete technische Vorrichtungen vorzuhalten. Für die Justiz entstehen allenfalls im Pandemiefall nicht unwesentliche Erstanschaffungskosten und organisatorische Aufwände für die Ausstattung der Amtsgerichte mit der erforderlichen Videokonferenztechnik.

E. Sonstige Kosten

Keine.

06.05.20

Gesetzesantrag
der Länder Nordrhein-Westfalen,
Hessen, Niedersachsen

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vulnerabler Personen bei richterlichen Anhörungen im Betreuungs- und Unterbringungsverfahren

Der Ministerpräsident
des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 5. Mai 2020

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Dietmar Woidke

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Landesregierungen von Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen haben beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vulnerabler Personen bei richterlichen
Anhörungen im Betreuungs- und Unterbringungsverfahren

zuzuleiten.

Ich bitte, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates mit dem Ziel der sofortigen Sachentscheidung in die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 15. Mai 2020 aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen
Armin Laschet

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vulnerabler Personen bei richterlichen Anhörungen im Betreuungs- und Unterbringungsverfahren

Vom ... Monat 2020

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit

Das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586, 2587), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. März 2020 (BGBl. I S. 541) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 278 wird folgender Absatz 8 angefügt:

„(8) Im Falle einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 des Infektionsschutzgesetzes vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587) geändert worden ist, muss die Anhörung und Einholung des persönlichen Eindrucks nicht in der Form des Absatzes 1 durchgeführt werden, wenn eine Gefährdung im Einzelfall nicht hinreichend ausgeschlossen werden kann. Die Anhörung und Einholung des persönlichen Eindrucks kann in diesem Fall mittels zeitgleicher Übertragung in Bild und Ton an einen anderen Ort durchgeführt werden. Eine Aufzeichnung der Übertragung ist nicht zulässig. Die Auswahl dieser Form der Anhörung und der technischen Hilfsmittel bestimmt das anhörende Gericht nach pflichtgemäßem Ermessen. Nach Beendigung der epidemischen Lage nach § 5 des Infektionsschutzgesetzes ist die Anhörung unverzüglich in der Form des Absatzes 1 zu wiederholen.“

2. Dem § 319 wird folgender Absatz 8 angefügt:

„(8) Im Falle einer epidemische Lage nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 des Infektionsschutzgesetzes muss die Anhörung und Einholung des persönlichen Eindrucks für freiheitsentziehende Maßnahmen nach § 312 Nummer 2 nicht in der Form des Absatzes 1 durchgeführt werden, wenn die Ansteckungsgefahr im Einzelfall nicht hinreichend ausgeschlossen werden kann. Die Anhörung und Einholung des persönlichen Eindrucks kann in diesem Fall

mittels zeitgleicher Übertragung in Bild und Ton an einen anderen Ort durchgeführt werden. Eine Aufzeichnung der Übertragung ist nicht zulässig. Die Auswahl dieser Form der Anhörung und der technischen Hilfsmittel bestimmt das anhörende Gericht nach pflichtgemäßem Ermessen. Nach Beendigung der epidemischen Lage nach § 5 des Infektionsschutzgesetzes ist die Anhörung unverzüglich in der Form des Absatzes 1 zu wiederholen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

I. Zielsetzung und wesentlicher Inhalt des Gesetzesentwurfs

Ziel des Entwurfs ist es, die abstrakten Ansteckungsgefahren im Pandemiefall für besonders vulnerable Personen, die durch die derzeitige gesetzliche Ausgestaltung der richterlichen Anhörungspflichten im Betreuungs- und Unterbringungsverfahren eintreten, entscheidend zu reduzieren.

Hierzu werden im Betreuungsverfahren und im Unterbringungsverfahren nach § 312 Nummer 2 FamFG jeweils Ausnahmetatbestände eingeführt, wonach richterliche Anhörungen im Pandemie-Fall auch mittels Bild- und Tonübertragung an einen anderen Ort zugelassen werden.

Diese Flexibilisierung der Anhörungsmöglichkeiten senkt Übertragungsgefahren zuverlässig und trägt gleichzeitig den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung.

In einem Betreuungs- oder Unterbringungsverfahren, das tief in die Rechte der Betroffenen eingreift, kommt der Möglichkeit, auf die Sachverhaltsermittlung und Entscheidungsfindung des zuständigen Betreuungsgerichts in Anhörungen und Stellungnahmen einwirken zu können, besondere Bedeutung zu. Die gesetzliche Ausgestaltung der Verfahrensregeln konkretisiert daher nicht nur den Amtsermittlungsgrundsatz, sondern trägt auch dem rechtstaatlichen Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs aus Artikel 103 Absatz 1 des Grundgesetzes Rechnung. Die Anhörung muss daher gewährleisten, dass der Richter den Sachverhalt angemessen aufklären kann und der Betroffene selbst die Gelegenheit hat, die Willensbildung des Gerichts zu beeinflussen. In optimaler Weise wird dieses Ziel selbstverständlich erreicht, wenn der Richter während der Anhörung einen unmittelbaren persönlichen Kontakt mit dem Betroffenen herstellt, was die gesetzlichen Verfahrensvorschriften daher – wie beschrieben – auch als Leitbild vorsehen. Gleiches kann aber – wenn auch in weniger intensivem Maße – durch die zeitgleiche Bild- und Tonübertragung der Anhörung an einen anderen Ort erreicht werden. Auch diese Form der Anhörung gewährleistet das rechtliche Gehör des Betroffenen, insbesondere werden die für den unmittelbaren Eindruck besonders wichtigen Sinneseindrücke – Sicht- und Hörkontakt – auch hier ermöglicht.

Des Weiteren ist zu beachten, dass der Staat im Fall einer epidemischen Lage Schutzvorkehrung zu deren Eindämmung treffen und auch dafür Sorge tragen muss, dass vulnerable Personengruppen nicht – sogar noch durch eigenes staatliches Handeln – unnötigen Ansteckungsgefahren ausgesetzt werden. Vor diesem Hinter-

grund erscheint es geradezu geboten, das Kriterium des unmittelbaren Kontakts im Anhörungsverfahren in Pandemiezeiten nicht zwingend vorzugeben.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird ferner dadurch gewahrt, dass die flexibilisierten Anhörungsmöglichkeiten nur angewandt werden dürfen, wenn der Ansteckungsgefahr im Einzelfall nicht durch anderweitige Maßnahmen zeitnah begegnet werden kann. Zudem werden die Gerichte verpflichtet, im Fall der Beendigung der epidemischen Lage im Sinne des Infektionsschutzgesetzes die Anhörung unverzüglich in der üblichen Form nachzuholen, so dass richterliche Entscheidungen zeitlich nicht länger als gerade notwendig auf Anhörungen nur per Videotechnik beruhen.

Abschließend stellt die Bezugnahme auf § 5 IfSG sicher, dass die flexibilisierte Form der richterlichen Anhörung nur nach einem Epidemie-Beschluss des Deutschen Bundestages – also ausschließlich des Gesetzgebers selbst – ermöglicht wird. Erklärt der Deutsche Bundestag die epidemische Lage von nationaler Tragweite durch Beschluss für beendet, tritt automatisch die derzeitige Rechtslage wieder in Kraft.

II. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 (gerichtliches Verfahren) des Grundgesetzes.

III. Auswirkungen

Durch dieses Gesetz soll keine Verpflichtung der Gerichte geschaffen werden, flächendeckend und dauerhaft – auch außerhalb von Pandemiezeiten – geeignete technische Vorrichtungen vorzuhalten. Für die Justiz entstehen allenfalls im Pandemiefall nicht unwesentliche Erstanschaffungskosten und organisatorische Aufwände für die Ausstattung der Amtsgerichte mit der erforderlichen Videokonferenztechnik. Diese erscheinen hinnehmbar, da sie eine Flexibilisierung der Anhörungsmöglichkeiten im Pandemie-Fall ermöglichen sollen und somit zu einer erheblichen Reduktion der Ansteckung mit übertragbaren Krankheiten beitragen können.

Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Familienverfahrensgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 278)

Nummer 1 regelt die Voraussetzungen, unter denen die Anhörung im Bereuungsverfahren auch mittels Bild- und Tonübertragung – etwa im Wege der Videokonferenz etc. – durchgeführt werden kann. Gesetzestechnisch wird die Vorschrift in dem Paragraphen angefügt, der die Form der Anhörung speziell im Betreuungsverfahren vorgibt. Von einer Regelung im allgemeinen Teil des FamFG – etwa in § 34 – wurde abgesehen. Dies hätte zur Folge gehabt, dass die Flexibilisierung der Anhörungsmöglichkeiten zum Beispiel auch im Familienrecht oder im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht der Länder Anwendung hätte finden können. Die von diesen Bestimmungen betroffenen Personen sind im Schnitt jedoch nicht ähnlich häufig vulnerabel wie Betroffene eines Betreuungsverfahrens.

Grundlegende Voraussetzung ist zunächst, dass der Deutsche Bundestag eine epidemische Lage nach § 5 Absatz 1 IfSG von nationaler Tragweite festgestellt hat.

Weiter ist erforderlich, dass die Gefährdung im Einzelfall nicht hinreichend ausgeschlossen werden kann. Daher muss die persönliche Anhörung in der üblichen Form etwa dann durchgeführt werden, wenn Schutzausrüstung, medizinische Masken oder Ähnliches zur Verfügung stehen bzw. wenn ein ausreichender Sicherheitsabstand zuverlässig hergestellt werden kann. Können solche Sicherungsmaßnahmen nicht kurzfristig ergriffen werden, kann die Anhörung in flexiblierter Form durchgeführt werden. Der anhörende Richter soll nicht warten müssen, bis Schutzausrüstung herbeigeschafft werden kann. Diese dargestellten Einschränkung dienen auch der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Liegen die Voraussetzungen des Satzes 1 vor, kann die Anhörung gemäß Satz 2 auch im Wege der Bild und Tonübertragung durchgeführt werden. Das grundrechtlich geschützte Recht des Betroffenen, bei Anordnung einer Betreuung zuvor persönlich durch den Richter angehört zu werden, kann durch diese Form hinreichend gewährt werden. Weitere Erleichterungen im Rahmen der Anhörung kommen – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen – nicht in Betracht.

Wie es auch § 128a ZPO für die Zulassung der Durchführung der mündlichen Verhandlung im Wege der Bild- und Tonübertragung im Zivilprozess vorsieht, ist die Aufzeichnung der Videokonferenz nach Satz 3 aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nicht zulässig. Vielmehr gelten die allgemeinen Regeln über die Protokollierung auch bei Einsatz von Ton- und Videoübertragungen.

Indem Satz 4 die Auswahl dieser Form der Anhörung und der technischen Hilfsmittel in das pflichtgemäße Ermessen des Gerichts stellt, wird klargestellt, dass die Nutzung von Ton- und Bildübertragungstechnik nicht auf die gegebenenfalls vom Dienstherrn zu Verfügung gestellten Übermittlungswege beschränkt ist. Dies dient der Verfahrensbeschleunigung für den Fall, dass entsprechende Geräte in Pandemie nicht in ausreichender Zahl rechtzeitig zur Verfügung stehen.

Satz 5 bestimmt, dass die Anhörung in der grundsätzlich üblichen Form unverzüglich zu wiederholen ist, wenn die epidemische Lage endet, damit richterliche Entscheidungen zeitlich nicht länger als gerade notwendig auf Anhörungen nur per Videotechnik beruhen.

Zu Nummer 2 (§ 319)

Nummer 2 normiert den gleichen Ausnahmetatbestand für das Unterbringungsverfahren nach § 312 Nummer 2 FamFG. Regulatorisch wird er – aus denselben Gründen wie im Betreuungsrecht – an dem Paragraphen angefügt, der die Form der Anhörung im Unterbringungsverfahren vorgibt. Für die sonstigen Unterbringungssachen nach § 312 FamFG soll die flexibilisierte Möglichkeit der Anhörung nicht gelten. Zum einen ist der Grundrechtseingriffs hier – etwa im Fall einer Zwangsbehandlung – regelmäßig noch gravierender. Zum anderen sind in den übrigen Unterbringungssachen regelmäßig nicht überwiegend ähnlich vulnerable Personen betroffen. Unterbringung und Zwangsbehandlungen betreffen nämlich oft auch junge, körperlich gesunde Menschen, die etwa infolge einer Psychose untergebracht oder zwangsbehandelt werden müssen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.