

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
– Drucksache 18/7244 –**

**Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Rechts der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 63 des Strafgesetzbuches und zur Änderung anderer Vorschriften**

### **A. Problem**

Mit dem Gesetzentwurf soll das Recht der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 63 des Strafgesetzbuches (StGB) reformiert werden. Die vorgeschlagenen Änderungen beruhen unter anderem auf den Ergebnissen einer interdisziplinär besetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz auf Bitten der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder im Februar 2014 eingesetzt hatte und die im Januar 2015 ihre Empfehlungen vorgelegt hat. Der Entwurf soll zudem der Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. März 2012 (2 BvR 2258/09) dienen, durch die die Vorschrift des § 67 Absatz 4 StGB für insoweit als nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt wurde, als sie es ausnahmslos – ohne eine Möglichkeit der Berücksichtigung von Härtefällen – ausschließt, die Zeit des Vollzugs einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Sicherung auf „verfahrensfremde“ Freiheitsstrafen anzurechnen.

### **B. Lösung**

**Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

### **C. Alternativen**

Keine.

### **D. Weitere Kosten**

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

**Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/7244 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 27. April 2016

**Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**

**Renate Künast**  
Vorsitzende

**Reinhard Grindel**  
Berichterstatter

**Dirk Wiese**  
Berichterstatter

**Jörn Wunderlich**  
Berichterstatter

**Hans-Christian Ströbele**  
Berichterstatter

## Bericht der Abgeordneten Reinhard Grindel, Dirk Wiese, Jörn Wunderlich und Hans-Christian Ströbele

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 18/7244** in seiner 152. Sitzung am 28. Januar 2016 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss und den Ausschuss für Gesundheit zur Mitberatung überwiesen.

### II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat die Vorlage auf Drucksache 18/7244 in seiner 80. Sitzung am 27. April 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs.

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat die Vorlage auf Drucksache 18/7244 in seiner 73. Sitzung am 27. April 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs. Eine Entschließung der Fraktion DIE LINKE. wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt; mit demselben Stimmverhältnis wurde eine Entschließung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat sich mit der Vorlage auf Bundesrats-Drucksache 539/15 (Bundestags-Drucksache 18/7244) in seiner 34. Sitzung am 26. November 2015 befasst und festgestellt, dass eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs gegeben sei. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergebe sich hinsichtlich der Managementregel 4 (Gefahren und unvermeidbare Risiken für die menschliche Gesundheit vermeiden). Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung im Gesetzentwurf sei plausibel, obwohl auf einzelne Indikatoren bzw. Managementregeln kein Bezug genommen werde.

### III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat die Vorlage in seiner 84. Sitzung am 27. Januar 2016 anberaten und beschlossen, eine öffentliche Anhörung durchzuführen, die er in seiner 85. Sitzung am 15. Februar 2015 durchgeführt hat. An dieser Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Prof. Dr. Jürgen Graf	Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe
Dr. jur. Heinz Kammeier	Universität Witten/Herdecke Fakultät für Gesundheit Lehrbeauftragter für Recht im Gesundheitswesen
Dr. Susanne Lausch	Leiterin der Forensischen Klinik im Bezirkskrankenhaus Straubing
Dr. Helmut Pollähne	Rechtsanwalt, Bremen
Dr. med. Nahlah Saimenh	Ärztliche Direktorin des LWL Zentrums für Forensische Psychiatrie Lippstadt
Christoph Wiesner	Vorsitzender Richter am Landgericht Augsburg
Dr. Ines Woyнар	Rechtsanwältin, Hamburg.

Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Protokoll der 85. Sitzung am 15. Februar 2016 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat die Vorlage auf Drucksache 18/7244 in seiner 97. Sitzung am 27. April 2016 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme des unveränderten Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Im Lauf der Beratungen hatten die Fraktionen DIE LINKE. sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Entschlüsse in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eingebracht. Die Entschlüsse der Fraktion DIE LINKE. hatte folgenden Wortlaut:

*Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz wolle beschließen:*

*I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:*

*Es wird begrüßt, dass der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Novellierung des Rechts der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 63 des Strafgesetzbuches (StGB) endlich die längst fällige Reform anstößt, um der Entwicklung steigender Unterbringungszahlen und Unterbringungsdauern entgegen zu wirken. Mit der stärkeren Betonung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes geht der Gesetzesentwurf in die richtige Richtung, es bleibt aber bei einem „Reförmchen“, statt einer notwendigen umfassenderen Reform der gesetzlichen Grundlagen zur zwangsweisen psychiatrischen Unterbringung im Bereich des Strafrechts und ihren Rahmenbedingungen.*

*Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung beruht im Wesentlichen auf den Ergebnissen der im Februar 2014 durch das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe. Zudem soll der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Anrechnung von Freiheitsstrafen vom 27. März 2012 (2 BvR 2258/09) Rechnung getragen werden.*

*Die Einschränkungen, die durch den Gesetzesentwurf im Bereich der materiellen Anordnungsvoraussetzungen vorgenommen werden, sowie die im strafprozessualen Bereich angestrebten Änderungen reichen nicht aus, um dem gesetzten Ziel der Reduzierung der Unterbringungszahlen gerecht zu werden.*

*Der seit Jahren zu verzeichnende Anstieg der Zahl der nach § 63 StGB Untergebrachten und der gleichzeitige erhebliche Anstieg der durchschnittlichen Verweildauer in der Unterbringung sowie aktuell öffentlich gewordene Fälle von Falschprognosen wie u. a. im Fall von Gustl Mollath mahnen gerade im Hinblick auf die nach einer aktuellen bundesweiten Studie festgestellten vergleichsweise niedrigen Rückfallraten eine weitergehende Reform an (siehe bzgl. statistischer Nachweise Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 18/7244, S. 10).*

*In der öffentlichen Anhörung, die am 15. Februar 2016 zum Gesetzgebungsvorhaben im Bundestag durchgeführt wurde, haben sich weitere wichtige Aspekte heraus kristallisiert.*

*Um das beabsichtigte Ziel zu erreichen, die Zahl der Untergebrachten zu reduzieren und vor allem unverhältnismäßige Unterbringungen zu vermeiden, kommen als Anlass- und Prognosestat nur schwere Gewalt- und Sexualdelikte und keine Wirtschaftskriminalität in Betracht. Auch erscheint die zwar immerhin nur noch unter engeren Voraussetzungen, aber doch weiterhin mögliche lebenslange Unterbringung nicht verhältnismäßig. Ein lebenslanges Wegsperrn widerspricht dem verfassungsrechtlich verankerten Resozialisierungsgebot (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz). Zudem sind psychiatrische Behandlungsmöglichkeiten nach einer gewissen Dauer ausgeschöpft. Für eine Befristung haben sich die überwiegende Zahl der Sachverständigen ausgesprochen (u.a. Dr. Lausch, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz am 15.02.2016, S.2, Woynar, ebd., S. 2), wobei die von Herrn Dr. Pollähne vorgeschlagene Lösung sich bei der ausnahmslosen Höchstfrist an der Strafandrohung des Anlassdeliktes zu orientieren (Pollähne, ebd., S. 24) sachgerecht erscheint. Ein Nebeneinander von Freiheitsstrafe und Unterbringung erscheint ebenfalls nicht angemessen. Denn bei Schuldunfähigkeit ist Freiheitsstrafe wegen des Schuldprinzips ausgeschlossen und daher kommt die Unterbringung in Betracht. Bei verminderter Schuldunfähigkeit ist die Strafe dementsprechend reduziert, eine der Schuld angemessene Strafe kann aber verhängt werden. Eine zusätzliche Unterbringung erscheint daher nicht verhältnismäßig und kommt einer Doppelbestrafung gleich. Reine Gefährlichkeitsaspekte dür-*

fen nicht zu einer Unterbringung führen. Denn diese gehören nicht ins Strafrecht, sondern allenfalls ins Gefahrenabwehrrecht. Die Ausgestaltung der Unterbringung entsprechend der Sicherungsverwahrung schon im Strafgesetzbuch zu regeln bietet sich an, um bundeseinheitliche Unterbringungsbedingungen zu schaffen. Laut der Sachverständigen Woynar sind die Unterbringungsbedingungen in einigen Bundesländern teilweise sehr schlecht, beispielsweise in Mehrbettzimmern, was sich auch nachteilig auf die Therapie auswirken kann. Zur Verbesserung der Gefährlichkeitsprognose bietet sich zudem die Hinzuziehung von pädagogischem und kriminologischem Fachpersonal an, um auch den für eine Rückfallwahrscheinlichkeit wichtigen Aspekt des sozialen Empfangsraums stärker zu beachten. Eine Verteidigung sollte den Untergebrachten wegen des schweren Grundrechtseingriffs stets zur Seite gestellt werden. In der Praxis kommen aber Fälle vor, in denen eine Verteidigung nicht beigeordnet wird. Beschwerden der Staatsanwaltschaft gegen freiheitsentziehungsbeendende Entscheidungen der Strafvollstreckungskammer wie die Bewährung oder die Vollstreckungsunterbrechung haben von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung (§§ 454 Abs. 3 S. 2 sowie 462 Abs. 3 S. 2 StPO), anders als in allen anderen Verfahren (§ 307 StPO). Die Staatsanwaltschaft kann also die Entscheidung des Gerichts außer Vollzug setzen. Das widerspricht Art. 104 Abs. 2 GG, der besagt, dass „über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung nur der Richter zu entscheiden hat“. Denn es ermöglicht dem Exekutivorgan Staatsanwaltschaft, gegen die Entscheidung des Gerichts die Fortdauer der Freiheitsentziehung herbeizuführen. Diese aufschiebende Wirkung der Beschwerde ist daher zu streichen (so Pollähne, ebd., Seite 11).

Häufig scheitern Entlassungen aus der Unterbringung an mangelnden Nachsorgeeinrichtungen, ambulanten Einrichtungen und integrativen Arbeitsangeboten. Die zunehmende Privatisierung im Heim- und Pflegebereich führt teilweise dazu, dass problematische Personen aus Kostengründen nicht aufgenommen werden. Um diesen Entwicklungen entgegen zu wirken, sollten Privatisierungen zurückgedrängt werden. Vielmehr ist flächendeckend das Vorhandensein von Nachsorgeeinrichtungen sicherzustellen. Weiterhin warf Dr. Pollähne in der Anhörung zu Recht die Frage nach der Vereinbarkeit der §§ 20, 21 StGB mit der UN-Behindertenrechtskonvention auf. Da es hier tatsächlich Forschungsdefizite gibt, sollte die Bundesregierung eine unabhängige Kommission mit einer solchen Untersuchung beauftragen, um eventuellen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu klären.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. im Gesetz zur Novellierung des Rechts der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 63 des Strafgesetzbuches und zur Änderung anderer Vorschriften,

a) die Anlass- und die Prognosestat im Rahmen von § 63 StGB auf schwere Gewalt- und Sexualdelikte zu beschränken und einen entsprechenden Straftatenkatalog in § 63 StGB vorzusehen,

b) eine ausnahmslose Höchstfrist für die Unterbringung nach § 63 StGB festzulegen, die sich an der Strafandrohung für die Anlasstat orientiert,

c) die Anordnung einer Unterbringung nach § 63 StGB zusätzlich neben der Verhängung einer Freiheitsstrafe wegen derselben Anlasstat auszuschließen,

d) die Anforderungen an die Ausstattung der Unterbringung nach § 63 StGB entsprechend den Unterbringungsbedingungen in der Sicherungsverwahrung gemäß § 66c StGB (Abstandsgebot, d. h. Individualisierungs- und Intensivierungsgebot, Motivierungsgebot, Trennungsgebot, Minimierungsgebot und Ultima-Ratio-Prinzip) zu konkretisieren, da auch die Unterbringung nach § 63 StGB vor allem zum Schutz der Allgemeinheit erfolgt,

e) sicherzustellen, dass für die nach § 463 Absatz 4 StPO notwendige Begutachtung von Beschuldigten neben ärztlichen und psychologischen Sachverständigen auch Kriminolog/innen und Pädagog/innen hinzugezogen werden und das Gericht vor der Entscheidung nach § 463 Absatz 4 StPO den Beschuldigten mündlich anhört,

f) die Abstände für eine erneute Überprüfung der Anordnungsvoraussetzungen bzw. einer möglichen Bewährungsaussetzung nach § 67e StGB entsprechend den Fristen bei der Unterbringung in einer Entziehungsanstalt auf sechs Monate zu verkürzen,

g) bei allen Vollstreckungs- und Vollzugsangelegenheiten im Zusammenhang mit der Unterbringung nach § 63 StGB einen Fall der notwendigen Verteidigung gemäß § 140 StPO vorzusehen,

h) der Beschwerde der Staatsanwaltschaft gegen eine gerichtliche Entscheidung nach §§ 454 Abs. 3 S. 2 sowie 462 Abs. 3 S. 2 StPO die aufschiebende Wirkung zu versagen,

2. eine unabhängige und interdisziplinäre Expertenkommission von Rechtsexpert/innen aus Theorie und Praxis, Rechtsanwält/innen, Psycholog/innen, Psychiater/innen, Pädagog/innen und Kriminolog/innen mit dem Auftrag einzusetzen, die Vorschriften zur verminderten Schuldfähigkeit und Schuldunfähigkeit im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der UN-Behindertenrechtskonvention zu untersuchen,

3. sich gegenüber den Bundesländern dafür einzusetzen,

a) dass flächendeckend Nachsorgeeinrichtungen, ambulante Einrichtungen und integrative Arbeitsangebote für die Zeit nach der Entlassung aus der psychiatrischen Unterbringung zur Verfügung stehen und eine staatliche Kostenübernahme sichergestellt ist,

b) dass die Entwicklung zur Privatisierung im Heim- und Pflegebereich aufgehalten und die Rückführung in öffentliche Trägerschaft forciert wird.

Diese Entschließung der Fraktion DIE LINKE. wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Auch die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den Ausschuss eingebrachte Entschließung wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt; sie hatte folgenden Wortlaut:

*Der Bundestag wolle beschließen:*

*I. Der Deutsche Bundestag stellt fest,*

*die Reform der Vorschriften des Strafgesetzbuches (StGB) und der Strafprozessordnung (StPO) zur Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus ist schon lange überfällig. Den Rechten psychisch erkrankter Personen muss auch dort endlich Rechnung getragen werden. Das verlangen nicht nur die Grundsatzentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Zwangsbehandlung im Maßregelvollzug. Auch die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) müssen im Maßregelvollzug umgesetzt werden.*

*Zwei zentrale Punkte sind dabei unabdingbar, weil sie den notwendigen Paradigmenwechsel im Hinblick auf die Unterbringung nach § 63 StGB einleiten. Erstens müssen ambulante Therapiemöglichkeiten und Kontrolleinrichtungen umfassend ausgebaut und stets vorzugsweise angeordnet werden, wo sie eine Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus als weniger einschneidende Maßnahmen ersetzen können. So wird dem Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft einerseits und dem Freiheitsentzug des Einzelnen auf der anderen Seite, Rechnung getragen. Zweitens darf die Unterbringung nach dieser Strafrechtsvorschrift nicht länger andauern als der Vollzug einer Freiheitsstrafe, die nach Auffassung des erkennenden Gerichts bei einer strafrechtlichen Verurteilung wegen derselben Tat in Betracht gekommen wäre. Bei fortbestehendem Behandlungsbedarf und/oder fortbestehender Gefährlichkeit ist der Übergang in das landespsychiatrische System sicherzustellen. Das bedeutet, dass Personen, die weiterhin als gefährlich eingeschätzt werden, nicht etwa freigelassen, sondern sofern dies zum Schutz der Bevölkerung zwingend notwendig ist, weiterhin in für diesen Zweck geeigneten Einrichtungen nach Landesrecht unterzubringen sind.*

*Nicht nur die bundesweit bekannten Fälle von Gustl Mollath oder Ilona Haselbauer machen deutlich, dass es grundsätzliche und strukturelle Defizite im Maßregelvollzug gibt, die zu unverhältnismäßigen Eingriffen in die Freiheitsrechte Einzelner führen. Zur Realität gehören falsche Einstufungen als psychisch krank und gefährlich, aber auch, dass vermindert Schuldfähige und Schuldunfähige oft sehr lange und ohne zeitliche Begrenzung festgehalten werden. Die Zahl der Menschen, die auf Grundlage des § 63 StGB in psychiatrischen Krankenhäusern untergebracht werden, hat in den letzten beiden Dekaden deutlich zugenommen. Betroffene werden jahrelang eingesperrt und mit Medikamenten „versorgt“, ohne dass das Anlassverhalten dies rechtfertigen könnte. Ihnen wird häufig viel länger die Freiheit entzogen, als dies bei einer strafrechtlichen Verurteilung wegen derselben Tat der Fall gewesen wäre. Verhält der Untergebrachte sich „uneinsichtig“ und widerständig, wird er mit körperlichem Zwang ruhig gestellt oder mit Medikamenten gegen seinen Willen sediert.*

*Eine strafrechtliche Maßregel aber darf zu keinem stärkeren Grundrechtseingriff führen als die Kriminalstrafe. Deshalb muss die Freiheitsentziehung aufgrund strafrechtlicher Unterbringung zeitlich begrenzt sein und darf nicht länger dauern als eine Freiheitsstrafe, die wegen der jeweiligen Anlasstat in Betracht gekommen wäre. Diese absolute Obergrenze muss das erkennende Gericht festlegen. Bei schweren Gewalt- und Sexualdelikten*

können das – entsprechend der zu verhängenden Freiheitsstrafe bei Schuldfähigkeit – Höchstdauern von beispielsweise 8 oder 10 Jahren oder gar lebenslanglich sein. Die tatsächliche Dauer der freiheitsentziehenden Unterbringung richtet sich dann nach der Gefährdungsprognose. Weiterhin als gefährlich eingeschätzte Personen würden aber auch nach Ablauf dieser Höchstdauern nicht etwa unkontrolliert entlassen werden müssen. Vielmehr richten sich in solchen Fällen weiter erforderliche Hilfen für psychisch Kranke oder eine aus Gründen der Gefahrenabwehr erforderliche Unterbringung nach dem jeweiligen Landesrecht (vgl. z. B. die Regelungen des Berliner Gesetzes für psychisch Kranke (PsychKG), dort § 1 Abs.1 Nr.1 i.V.m. §§ 3 und 4 zu Ziel und Art der Hilfen sowie § 1 Nr.2a i.V.m. §§ 8 und 9 betreffend gefahrenabwehrende Unterbringung).

Mit dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf bleibt die Möglichkeit der Anordnung der Unterbringung nach einer rechtswidrigen Straftat jeglicher Schwere erhalten. Neu ist lediglich, dass bei weniger schweren Anlasstaten eine Unterbringungsanordnung nunmehr nur erfolgt, wenn „besondere Umstände die Erwartung rechtfertigen“, dass der Täter infolge seines Zustandes erhebliche rechtswidrige Taten begehen wird, durch die die Opfer seelisch oder gesundheitlich erheblich geschädigt oder gefährdet werden. Weiterhin reicht noch immer die Erwartung bloß wirtschaftlichen Schadens aus, wobei lediglich die Schwelle auf „schweren wirtschaftlichen Schaden“ angehoben wurde.

Eine belastbare Prognose darüber zu erstellen, ob jemand in Zukunft andere Personen erheblich schädigen wird, ist immer schwierig und fehleranfällig. Umso wichtiger ist es, präzise Anforderungen an die Qualifikation und Unabhängigkeit von Gutachterinnen und Gutachtern sowie an Qualität, Inhalt und Intervalle von Begutachtungen zu stellen. Da für die Entscheidung der Anordnung oder Fortdauer einer Unterbringung der Schutz der Allgemeinheit maßgeblich ist, müssen die Gutachten nicht nur Ausführungen zur individuellen gesundheitlichen Entwicklung innerhalb der Unterbringungseinrichtung enthalten, sondern auch das soziale Umfeld außerhalb der Unterbringung und die Nachsorgebedingungen berücksichtigen, die wesentlich zur Stabilisierung einer Person beitragen. Es muss ausgeschlossen werden, dass die Unterbringung allein wegen einer Behandlungsbedürftigkeit angeordnet oder aufrechterhalten oder von wirtschaftlichen Interessen der Trägereinrichtung beeinflusst wird, wenn eine ambulante Behandlung des bzw. der Betroffenen ebenso möglich wäre.

Die vorgeschlagenen Änderungen zur externen Begutachtung und zu den Überprüfungsintervallen (in §463 Abs. 4 StPO-E) lassen (trotz Soll-Regelung) zu wenig Ermessensspielraum. Es sind durchaus Konstellationen denkbar, in denen eine frühere oder spätere als die zunächst vorgesehene Begutachtung sinnvoller ist. Insofern sollte die Regelung dahingehend erweitert werden, dass auf Antrag der untergebrachten Personen und/oder ihres Anwalts eine Abweichung vom Zeitpunkt der Begutachtung sowie der Person des Gutachters zulässig ist.

Schließlich berücksichtigt der Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht die in der Anhörung des Rechtsausschusses vom 15. Februar 2016 fast einhellig von den medizinischen und juristischen Sachverständigen vorgetragene Notwendigkeit, den Maßregelvollzug stärker für ambulante Behandlungs- und Sicherungsmaßnahmen zu öffnen. Während in der Allgemeinpsychiatrie der stationäre und erst recht der geschlossen-stationäre Aufenthalt in einem psychiatrischen Krankenhaus zu einer Versorgungsvariante unter zahlreichen anderen relativiert und zeitlich erheblich verkürzt wurde, blieb eine entsprechende Entwicklung in der forensischen Psychiatrie bislang aus. Sowohl aus Gründen der Verhältnismäßigkeit als auch zur Gewährleistung möglichst erfolgreicher Behandlungen darf der Maßregelvollzug nicht auf die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus beschränkt bleiben. Es muss sichergestellt sein, dass in Fällen, in denen dies ohne eine Gefährdung der Allgemeinheit möglich erscheint, weniger einschneidende, nicht freiheitsentziehende Maßnahmen geprüft und wenn möglich angeordnet werden. Dafür müssen geeignete ambulante Therapieangebote und Kontrolleinrichtungen, wie Forensische Ambulanzen und Einrichtungen der Gemeindepsychiatrie, dringend ausgebaut werden. Nur so kann eine verfassungsgemäße Abwägung zwischen Freiheitsentzug einerseits und Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft andererseits auch in die Realität umgesetzt werden.

Nach einer forensischen Behandlung bedarf es einer guten und intensiven, in die Gemeindepsychiatrie eingebetteten Nachsorge. Gerade in der ersten Zeit nach stationärer Unterbringung ist die Gefahr eines Rückfalls erhöht und sind die betroffenen Personen auf eine kontinuierliche und engmaschige Betreuung angewiesen. Studien haben gezeigt, dass stabile soziale Beziehungen in Freiheit und eine fachgerechte Nachsorge maßgeblich für eine positive Prognose sind. Dabei sind individuelle Bezugspersonen und personelle Kontinuität von besonderer Bedeutung. Dass heute Unterbringungen nur deswegen nicht ausgesetzt oder nicht für erledigt erklärt werden, weil es keine geeigneten Betreuungs- und Behandlungsangebote nach der Entlassung gibt, verletzt die Grundrechte

der betroffenen Personen und ist ein verfassungswidriger Zustand. Es ist Sache der Bundesregierung, in geeigneter Weise auf zureichende Behandlungs- und Betreuungsangebote der Länder hinzuwirken.

Der vorliegende Gesetzentwurf versucht zwar die bisherigen Unverhältnismäßigkeiten im Rahmen des § 63 StGB etwas zu korrigieren, indem die Voraussetzungen für die Anordnung und die Fortdauer der Unterbringung konkreter gefasst werden. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung, der jedoch nicht weit genug geht. Es ist zu befürchten, dass die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderungen sich als überwiegend formale Umsetzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in der Praxis kaum auswirken werden. Die notwendige umfassende Reform der strafrechtlichen Unterbringung enthält der Entwurf nicht.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. um bei der Anordnung einer Unterbringung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen,

a) Anlasstaten für eine freiheitsentziehende Unterbringung in § 63 StGB entsprechend dem Regelungssystem der Sicherungsverwahrung (§ 66 Absätze 1 und 3 StGB) als Katalogstraftaten aufzuführen beschränkt auf erhebliche Taten,

b) die Unterbringung zu beschränken auf Fälle der Gefahr von Taten, durch welche die Opfer seelisch oder körperlich erheblich geschädigt werden, und die Gefahr wirtschaftlicher Schäden als auch eine bloße „Gefahr der Gefährdung“ als Unterbringungsgrund in § 63 Satz 1 StGB-E zu streichen,

c) den allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in § 62 StGB dahingehend zu konkretisieren, dass eine Maßregel der Besserung und Sicherung nur angeordnet werden darf, wenn sie geeignet und erforderlich ist zum Schutz der Opfer vor seelisch oder körperlich erheblicher Schädigung und zum Schutz der Allgemeinheit, um klarzustellen, dass bereits bei der Anordnung und nicht erst in der Vollstreckung alle Elemente der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu beachten sind,

d) sicherzustellen, dass nur dann Anordnung bzw. Anordnung der Fortdauer einer freiheitsentziehenden Unterbringung erfolgt, wenn außerstationäre, ambulante Behandlungs- und Sicherungsmaßnahmen dem Sicherungs- und Besserungszweck nicht genügen,

2. § 67b StGB so zu ändern, dass die Vollstreckung der Unterbringung entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – ohne Hinzutreten besonderer Umstände – immer dann zur Bewährung ausgesetzt wird, wenn der Zweck der Maßregel auch dadurch erreicht werden kann,

3. in § 67d Abs. 6 StGB-E aus Gründen der Verhältnismäßigkeit eine absolute Befristung vorzusehen, die bemessen wird nach der Freiheitsstrafe, die wegen der jeweiligen Anlasstat in Betracht gekommen wäre. Bei fortbestehendem Behandlungsbedarf und/oder fortbestehender Gefährlichkeit ist der Übergang in das landespsychiatrische System sicherzustellen,

4. für einen effektiven Rechtsschutz sicherzustellen, dass eine zwingende mündliche Anhörung und eine zwingende Pflichtverteidigung bei allen Maßregeln, auch bei der Fortdauerüberprüfung, vorgesehen ist,

5. zu gewährleisten, dass in der Praxis eine bloße Behandlungsbedürftigkeit eine Unterbringung nicht rechtfertigt, und dafür Sorge zu tragen, dass eine freiheitsentziehende Unterbringung nicht nur deshalb erfolgt, weil es tatsächlich keine andere ebenso geeignete weniger grundrechtseingreifende Einrichtung gibt,

6. um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht nur hinsichtlich der Dauer, sondern auch der Intensität des Freiheitseingriffs Rechnung zu tragen

a) die Unterbringung nicht auf psychiatrische Krankenhäuser zu beschränken, sondern in gleichwertigen stationären oder ambulanten Einrichtungen, wie den Forensischen Ambulanzen oder betreuten Wohneinrichtungen, vorrangig zu ermöglichen,

b) die Regelung zu § 126a StPO (Einstweilige Unterbringung) dahingehend zu ergänzen, dass (neben der freiheitsentziehenden Unterbringung) auch die Pflicht besteht, einstweilige außerstationäre Behandlungs- und Sicherungsmaßnahmen zu prüfen und ggf. im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz anzuordnen,

7. *freiheitsorientierte und therapiegerichtete Ausstattungsstandards für den Vollzug der psychiatrischen Maßregel gesetzlich vorzugeben (vgl. § 66c StGB für die Sicherungsverwahrung), um sicherzustellen, dass die Unterbringung sich deutlich von der Strafhaft unterscheidet und ambulante, personenorientierte Angebote vorsieht, die sowohl dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als auch der UN-BRK Rechnung tragen,*
8. *klare gesetzliche Vorgaben für Inhalt und Form der laufenden Dokumentation des Unterbringungs- und Behandlungsverlaufs zu machen, die jeweils Grad und Entwicklung (Erhöhung/Verringerung) der Gefährlichkeit für die Allgemeinheit umfassen,*
9. *zu gewährleisten, dass Regelung und Praxis der strafrechtlichen Unterbringung vereinbar sind mit der UN-BRK,*
10. *den Ländern die Vorhaltung forensischer Nachsorge bei Entlassung aus dem Maßregelvollzug bundesgesetzlich vorzugeben, um die Realisierung entsprechender gerichtlicher Auflagen in den Ländern tatsächlich sicherzustellen,*
11. *sicherzustellen, dass die Unterbringungsdauer weder direkt noch indirekt von wirtschaftlichen Interessen der Trägereinrichtung beeinflusst wird,*
12. *sicherzustellen, dass Gutachten und Stellungnahmen*
  - a) *objektiv, neutral und unabhängig erstattet bzw. abgegeben werden,*
  - b) *dem Grundsatz der Wissenschaftlichkeit ( methodische Orientierung an anerkannten fachwissenschaftlichen Standards) und dem Grundsatz der Transparenz genügen und sich in der Regel nicht nur auf die Aktenlage beziehen,*
  - c) *bei Überprüfungsfällen Entlass-Szenarien für die betreffende Person in sozialen Bezugsräumen darstellen und sich mit der Frage auseinandersetzen, ob die bisherige Unterbringungs- und Versorgungsstruktur dem notwendigen Schutz der Allgemeinheit entsprach, sich als ungeeignet erwiesen hat oder übermäßig war und diesbezügliche ausdrückliche Vorgaben in die StPO aufzunehmen,*
13. *sicherzustellen, dass die Kriterien für die Auswahl von Gutachtern und Gutachterinnen gesetzlich konkreter vorgegeben werden (Grundqualifikation, Mindest-Berufserfahrung und erforderliche Zusatzqualifikationen, einschließlich Sachkunde über die gemeindeorientierte Soziale Psychiatrie mit ihren Strukturen zur sozialen Bewältigung von Gefährlichkeit),*
14. *dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch dadurch gerecht zu werden, dass der Ermessensspielraum bei der Überprüfung der Unterbringung (in § 463 Abs. 4 Sätze 2 und 3 StPO-E) durch eine Regelung erweitert wird, die auf Antrag der untergebrachten Person und/oder ihres Anwalts eine Abweichung vom Zeitpunkt der Begutachtung sowie der Person des Gutachters zulässt,*
15. *umgehend eine den Neuregelungen entsprechende Überprüfung von Personen zu ermöglichen, die sich im Maßregelvollzug (§ 63 StGB) befinden (Altfallregelung)*
16. *dem Gesetzentwurf eine Evaluationsklausel anzufügen, die eine umfassende bundesweite Erhebung von Daten zur Anordnung, zum Vollzug, zur Dauer und zur Beendigung der psychiatrischen Maßregel vorsieht, um gesetzliche und tatsächliche Fehlentwicklungen sowie Missstände in der Praxis zu erkennen und ihnen abzuhelpfen.*

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, dass ein sehr gutes Gesetz verabschiedet werde; dies hätten auch die Stellungnahmen und Einlassungen der Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung ganz deutlich unterstrichen. Es sei gelungen, sowohl die Sicherheitsinteressen der Gesellschaft als auch die Freiheitsinteressen der Unterbringenden vor allem unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Primär gehe es bei einer Unterbringung nach § 63 StGB nicht um den Unwert einer bestimmten Tat und eine tatangemessene Strafe, sondern um die Bewertung der Gefährlichkeit des Täters. Daher sei primäres Ziel der vorgenommenen Änderungen auch nicht die Absenkung der Zahl der untergebrachten Personen, sondern vielmehr, genauere Kriterien für die Bestimmung der Gefährlichkeit eines Täters zu erhalten, und zwar unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Dies werde mit dem vorliegenden Gesetz insoweit sichergestellt, als die Qualität der entsprechenden Begutachtungen und der damit verbundenen Prognosen weiter erheblich verbessert werde, etwa durch die Bestellung externer Gutachter, die Erhöhung der Zahl der Begutachtungen sowie die Konkretisierung der Anforderungen an die Qualifizierung der Gutachter. Eine generelle Alternative zu dieser

Form der Attestierung der Gefährlichkeit sei nicht ersichtlich; die Strafprozessordnung kenne auch an anderen Stellen Gutachterverfahren. Die insbesondere aus der öffentlichen Anhörung gewonnenen Erkenntnisse seien in den Koalitionsfraktionen intensiv beraten, dann aber mit sehr guten Gründen verworfen worden. Dies betreffe zunächst die von Praktikern angeregte Frage, ob eine Öffnungsklausel bei den Anlasstaten eingeführt werden solle. Hiervon habe man nach ausführlichen Diskussionen Abstand genommen, da kaum Fallkonstellationen vorstellbar seien, wo eine solche Klausel praktische Wirksamkeit erlangen könne. Hier reiche die im Gesetzentwurf normierte und verhältnismäßige Regelung aus. Mit Blick auf den Vorschlag, in Verfahren nach § 63 StGB grundsätzlich einen Pflichtverteidiger zu bestellen, sei man übereingekommen, dem Votum des Bundesrates zu folgen, der von einer generellen Pflichtverteidigung abrate. Es finde zur Verfahrenssicherung ohnehin eine intensive Prüfung der Sach- und Rechtslage statt. Intensiv besprochen habe man schließlich auch die Anregung des Freistaates Bayern, das Verfahren zur Überprüfung der Notwendigkeit der Unterbringung öffentlich durchzuführen. Dies sei aus Gründen des Persönlichkeits- und Datenschutzes nicht angezeigt, auch eine Qualitätssteigerung sei mit der Herstellung von Öffentlichkeit nicht zwingend verbunden. Daher solle der Gesetzentwurf unverändert beschlossen werden. Die immer wieder als fortschrittlicher vorgetragenen Alternativ-Modelle – etwa eine generelle ambulante Behandlung – reichten nicht weit genug, um dem Schutz potentieller Opfer hinreichend Rechnung zu tragen. Im Übrigen vertraue man auf die Sicherstellung von Qualität in den Einrichtungen durch die für die Unterbringung zuständigen Länder.

Die **Fraktion der SPD** schloss sich diesen Ausführungen an. Der Gesetzentwurf schaffe es sehr gut, Freiheits- und Sicherheitsinteressen auszugleichen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Dies gelinge insbesondere durch die Begrenzung der Anordnung der Unterbringung auf gravierende Fälle und durch die Stärkung prozessualer Sicherheiten für die Unterbrachten. Das alles gehe in die richtige Richtung. Mit der Reform setze man die Empfehlungen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe um, die im Januar 2015 ihre Empfehlungen vorgelegt habe, sowie eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. März 2012, durch die die Vorschrift des § 67 Absatz 4 StGB für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt worden sei. Die Frage der Notwendigkeit der Pflichtverteidigung sei in den Beratungen der Koalitionsfraktionen ausführlich diskutiert und abgewogen worden. Ausweislich der Rückmeldungen aus der Praxis sowie aus den Ländern habe sich gezeigt, dass ohnehin meist eine Pflichtverteidigung angeordnet werde und daher eine entsprechende gesetzliche Festschreibung nicht zwingend notwendig sei. Deshalb habe man von einer entsprechenden Normierung abgesehen. Insgesamt verschaffe man durch die vorliegende Reform dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mehr Geltung.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** übte Kritik an den vorgeschlagenen Regelungen und dem grundsätzlichen Konzept der stationären Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus. Es bleibe im Bereich des § 63 StGB bei viel berechtigtem Unbehagen. Einem Laien sei kaum vermittelbar, dass jemand – obwohl schuldunfähig – lange Unterbringungszeiten in einem psychiatrischen Krankenhaus in Kauf nehmen müsse, obgleich eine Freiheitsstrafe, so sie denn hätte ausgesprochen werden können, viel kürzer ausgefallen wäre. Dies sei nicht nachvollziehbar. Stattdessen seien alternative Wege zu überlegen. Am Beispiel Italiens könne man sehen, dass eine generelle Abkehr vom System der stationären Unterbringung hin zu ambulanten, sehr eng ausgestalteten Lösungen möglich sei. In sehr vielen Fällen könnten dem Schutzinteresse und den Sicherheitsbedenken der Gesellschaft auch auf diesem Wege Rechnung getragen werden, ohne langjährige Freiheitsentziehungen. Dies sei für die Betroffenen und ihr soziales Umfeld sehr viel leichter und akzeptabler. Deshalb plädiere die Fraktion – auch in ihrer Entschliebung – für entsprechende gesetzliche Regelungen auf Bundesebene sowie die Schaffung von ambulanten Betreuungsoptionen in den Ländern. Dies sei auch kostengünstiger. Mit Blick auf die notwendige Verteidigung betonte die Fraktion, dass eine entsprechende Regelung wünschenswert sei. Die Anwesenheit eines Anwalts führe häufig zu einer intensiveren Befassung der Gerichte mit einem Sachverhalt und trage gleichzeitig zu einer höheren Akzeptanz bei den Unterbrachten bei. Wünschenswert wäre eine Einbindung der Oppositionsfraktionen in die Beratungen nach der öffentlichen Anhörung gewesen, um Anregungen auch einbeziehen zu können.

Die **Fraktion DIE LINKE** folgte diesen Argumenten und trug ergänzend vor, dass allein Kostengesichtspunkte kein Argument gegen die Notwendigkeit einer Pflichtverteidigung seien. Immerhin handele es sich um schwere Grundrechtseingriffe; hier sei eine anwaltliche Unterstützung immer zwingend. Weitere Details der Kritik könne der in den Ausschuss eingebrachten Entschliebung entnommen werden; zwei Punkte sollten herausgegriffen werden: Als Anlass- und Prognosestaten dürften nur schwere Gewalt- und Sexualdelikte in Betracht kommen, nicht aber reine Eigentumsdelikte oder Wirtschaftskriminalität. Man müsse sehr deutlich machen, dass der Schutz der

körperlichen Integrität einen höheren Stellenwert habe als der Schutz des Eigentums, auch wenn etwa Wohnungseinbrüche eine erhebliche Belastung für die Betroffenen darstellen könnten. Zum anderen müsse geregelt werden, dass die Beschwerde der Staatsanwaltschaft gegen eine gerichtliche Entscheidung nach den §§ 454, 462 StPO, der Aussetzung der Reststrafe zur Bewährung, keine aufschiebende Wirkung mehr habe. Über die Haftfortdauer müsse allein ein Gericht befinden, nicht aber mittelbar die Exekutive durch Einlegung einer Beschwerde. Im Übrigen habe die öffentliche Anhörung noch Änderungsbedarf – etwa bei der Befristung der Unterbringung – aufgezeigt; deshalb sei man grundsätzlich für eine Vertagung und die weitere Beratung der Vorlage.

Berlin, den 27. April 2016

**Reinhard Grindel**  
Berichterstatter

**Dirk Wiese**  
Berichterstatter

**Jörn Wunderlich**  
Berichterstatter

**Hans-Christian Ströbele**  
Berichterstatter

