

Evaluierung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Wirksamkeit des Gesetzes zur Novellierung des Rechts der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 63 des Strafgesetzbuches und zur Änderung anderer Vorschriften vom 16. Juli 2016 (BGBl. I S. 1610)

A. Einleitung

Das „**Gesetz zur Novellierung des Rechts der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 63 des Strafgesetzbuches** und zur Änderung anderer Vorschriften“ (BGBl. I S. 1610; im folgenden Novellierungsgesetz) ist am 1. August 2016 in Kraft getreten. Es dient vor allem dazu, Unterbringungen nach § 63 StGB wieder **stärker** am verfassungsrechtlichen **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auszurichten**. Zugleich wurde angestrebt, den zuvor seit vielen Jahren zu beobachtenden **Anstieg der Zahl der nach § 63 StGB untergebrachten Personen**, der vor allem auf einer Zunahme der durchschnittlichen Unterbringungsdauern beruhte, zumindest **zu bremsen**, gegebenenfalls diese Zahl **sogar abzusenken** (vgl. Bundestagsdrucksache 18/7244, S. 17). Zu diesem Zweck erfolgte eine Konkretisierung der Anordnungsvoraussetzungen in § 63 StGB im Sinne einer stärkeren Fokussierung auf gravierende Fälle, eine **zeitliche Begrenzung der Unterbringung bei weniger schwerwiegenden Gefahren** durch eine Konkretisierung der Anforderungen an die Fortdauer der Unterbringung über sechs und zehn Jahre hinaus (§ 67d Absatz 6 StGB) und ein Ausbau der **prozessualen Sicherungen** (§ 463 Absatz 4 und 6 StPO), um **unverhältnismäßig lange Unterbringungen besser zu vermeiden** (Bundestagsdrucksache 18/7244, S. 1 f.).

Der damalige Regierungsentwurf hatte unter dem Punkt „**Evaluierung**“ angekündigt, frühestens **fünf Jahre nach Inkrafttreten der Neuregelungen**, also zum **1. August 2021, zu überprüfen, inwieweit diese Ziele erreicht wurden**. Konkret wurde der Evaluierungsumfang wie folgt umschrieben (vgl. BT-Drs. 18/7244, S. 17, dort ohne Fettdruck):

„Im Hinblick auf deren Evaluierung soll beobachtet werden, **wie sich die Zahl der nach § 63 StGB untergebrachten Personen** und insbesondere **die durchschnittliche Dauer der Unterbringung** nach Inkrafttreten der Neuregelungen fortentwickelt. Zu diesem Zweck sollen nicht nur die jährlichen Angaben des Statistischen Bundesamts zur Zahl der Anordnungen nach § 63 StGB ausgewertet werden (Rechtspflege, Fachserie 10 Reihe 3), sondern auch die jährlichen Angaben zur Anzahl der nach § 63 StGB untergebrachten Personen (Maßregelvollzugsstatistik) sowie Angaben der Bundesländer zur durchschnittlichen Dauer der Unterbringung. Dabei wird es vor allem darum gehen, **ob der seit vielen Jahren zu beobachtende Anstieg der Zahl der nach § 63 StGB untergebrachten Personen und der durchschnittlichen Unterbringungsdauern gebremst und gegebenenfalls sogar abgesenkt werden kann**. Aufgrund der um zwei Jahre verzögerten vollen Anwendbarkeit der vorgesehenen Neuregelungen (vgl. die in Artikel 3 vorgesehene Übergangsvorschrift) soll diese Auswertung **frühestens fünf Jahre** nach Inkrafttreten der Neuregelungen vorgenommen werden.“

Daher erfolgt nachfolgend eine **Auswertung zu Bestand, Anordnung und Dauer der Unterbringungen** nach § 63 StGB auf Grundlage der vorstehend genannten Daten. Dies sind neben der Maßregelvollzugsstatistik (in der für BMJV fortgeführten Zusammenstellung) und der Strafverfolgungsstatistik (Rechtspflege, Fachserie 10 Reihe 3) auch Daten, die von den Ländern im Rahmen einer im Oktober 2020 eingesetzten Gemeinsamen Bund-Länder-Arbeitsgruppe

von GMK und JuMiKo zur Prüfung eines Novellierungsbedarfs bei den Regelungen zur Unterbringung in einer Entziehungsanstalt (§ 64 StGB) von den dortigen Vertretern der AG Psychiatrie der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG) zur Verfügung gestellt wurden (zur Belegung der Entziehungsanstalten und zur Dauer der Unterbringung). Alle nachfolgenden Daten reichen zurück **bis einschließlich 2019**. Damit wird zwar nur ein vergleichsweise kurzer Anwendungszeitraum von **maximal** drei Jahren und fünf Monaten für die materiell-rechtlichen Neuregelungen (insbesondere §§ 63, 67d Absatz 6 StGB) abgedeckt. Dennoch erlauben diese Daten bereits einen Einblick in die **Wirkungen** der Neuregelung¹.

B. Auswertung zu Bestand, Anordnung und Dauer der Unterbringung nach § 63 StGB (außer zur Dauer auch im Vergleich zu Unterbringungen nach § 64 StGB)

I. Entwicklung der Anzahl der nach § 63 StGB untergebrachten Personen, sogenannte Bestands- bzw. Belegungszahlen (mit Vergleich zu Unterbringungen nach § 64 StGB)

Für diese Daten gibt es **zwei Quellen**:

Sie sind zum einen der vom **Statistischen Bundesamt** jährlich im Auftrag des BMJV vorgenommenen Zusammenstellung von Länderlieferungen zum **Maßregelvollzug** „Im psychiatrischen Krankenhaus und in der Entziehungsanstalt aufgrund strafrichterlicher Anordnung Untergebrachte (Maßregelvollzug)“ zu entnehmen, die bis zum Berichtszeitraum 2013/2014 neben der eigentlichen Strafvollzugsstatistik veröffentlicht wurde. Diese Daten enthalten keine Angaben zu allen 16 Ländern: Von den ostdeutschen Ländern beteiligen sich lediglich Mecklenburg-Vorpommern (ab 2015) und Sachsen (ab 2017); Gesamt-Berlin ist bereits seit 1996 enthalten; aus den westdeutschen Ländern wird seit 2015 Rheinland-Pfalz nicht mehr erfasst. Die Zahlen geben somit kein vollständiges bundesweites Ergebnis wieder, können aber die Entwicklung im **längerfristigen Zusammenhang** aufzeigen und werden daher hier ab **1995** aufgelistet.

Zum anderen konnten im Rahmen einer im Oktober 2020 eingesetzten Gemeinsamen Bund-Länder-Arbeitsgruppe von GMK und JuMiKo zur Prüfung eines Novellierungsbedarfs bei den Regelungen zur Unterbringung in einer Entziehungsanstalt (§ 64 StGB) auch Daten zur Unterbringung nach § 63 StGB zur Verfügung gestellt werden. Die in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vertretenen **Mitglieder der AG Psychiatrie** der AOLG haben Zahlen zur durchschnittlichen Belegung der psychiatrischen Krankenhäuser mit Unterbringungen nach § 63 StGB mitgeteilt. Diese Zahlen umfassen **alle 16 Länder** und beginnen mit dem Jahr **2010**.

¹ Das Statistische Bundesamt beabsichtigt, routinemäßig zu einem späteren Zeitpunkt eine Evaluierung mit folgendem Messkonzept konkret zum **Erfüllungsaufwand** auf der Grundlage der dort vorhandenen Daten vorzunehmen: Die Auswirkungen der Änderungen der §§ 63 und 67d Absatz 6 StGB sollen zum 1. Januar 2020, die der Änderung des § 463 StPO zum 1. Januar 2022 gemessen werden, womit für beide Regelungsbereiche ein Anwendungszeitraum von jeweils *mindestens* drei Jahren und fünf Monaten untersucht werden kann. Das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass die entsprechenden Daten vollständig im Frühjahr 2023 bzw. Frühjahr 2025 vorliegen werden.

Nur zum *Vergleich* werden in der nachfolgenden Tabelle auch die entsprechenden Zahlen zur Unterbringung nach **§ 64 StGB** (Entziehungsanstalt) aufgelistet.

Anzahl der nach § 63 StGB untergebrachten Personen (mit Vergleich zu § 64 StGB):

Jahr	§ 63 StGB (Statistisches Bundesamt, nicht alle 16 Länder, Stand jeweils zum 31. März ²)	§ 63 StGB Angaben der Mitglieder der BL-AG zu § 64 StGB der AG Psychiatrie der AOLG, alle 16 Länder, durchschnittliche Belegung pro Jahr ³)	Zum Vergleich: § 64 StGB (Statistisches Bundesamt, nicht alle 16 Länder, Stand jeweils zum 31. März)	Zum Vergleich: § 64 StGB (Angaben der Mitglieder der BL-AG zu § 64 StGB der AG Psychiatrie der AOLG, alle 16 Länder, durchschnittliche Belegung pro Jahr ⁴)
1995	2.902		1.373	
1996	2.956		1.277	
1997	3.216		1.363	
1998	3.539		1.529	
1999	3.838		1.657	
2000	4.098		1.774	
2001	4.297		1.922	
2002	4.462		2.088	
2003	5.118		2.281	
2004	5.390		2.412	
2005	5.640		2.473	
2006	5.917		2.619	
2007	6.061		2.603	
2008	6.287		2.656	
2009	6.440		2.811	
2010	6.569	7.752	3.021	3.719
2011	6.620	7.745	3.354	3.972
2012	6.750	7.798	3.526	4.206
2013	6.652	7.739	3.819	4.298
2014	6.540	7.505	3.822	4.423
2015	6.141	7.411	3.743	4.472
2016	6.081	7.272	3.789	4.467
2017	6.275	7.221	3.948	4.462
2018	6.025	7.094	4.146	4.901

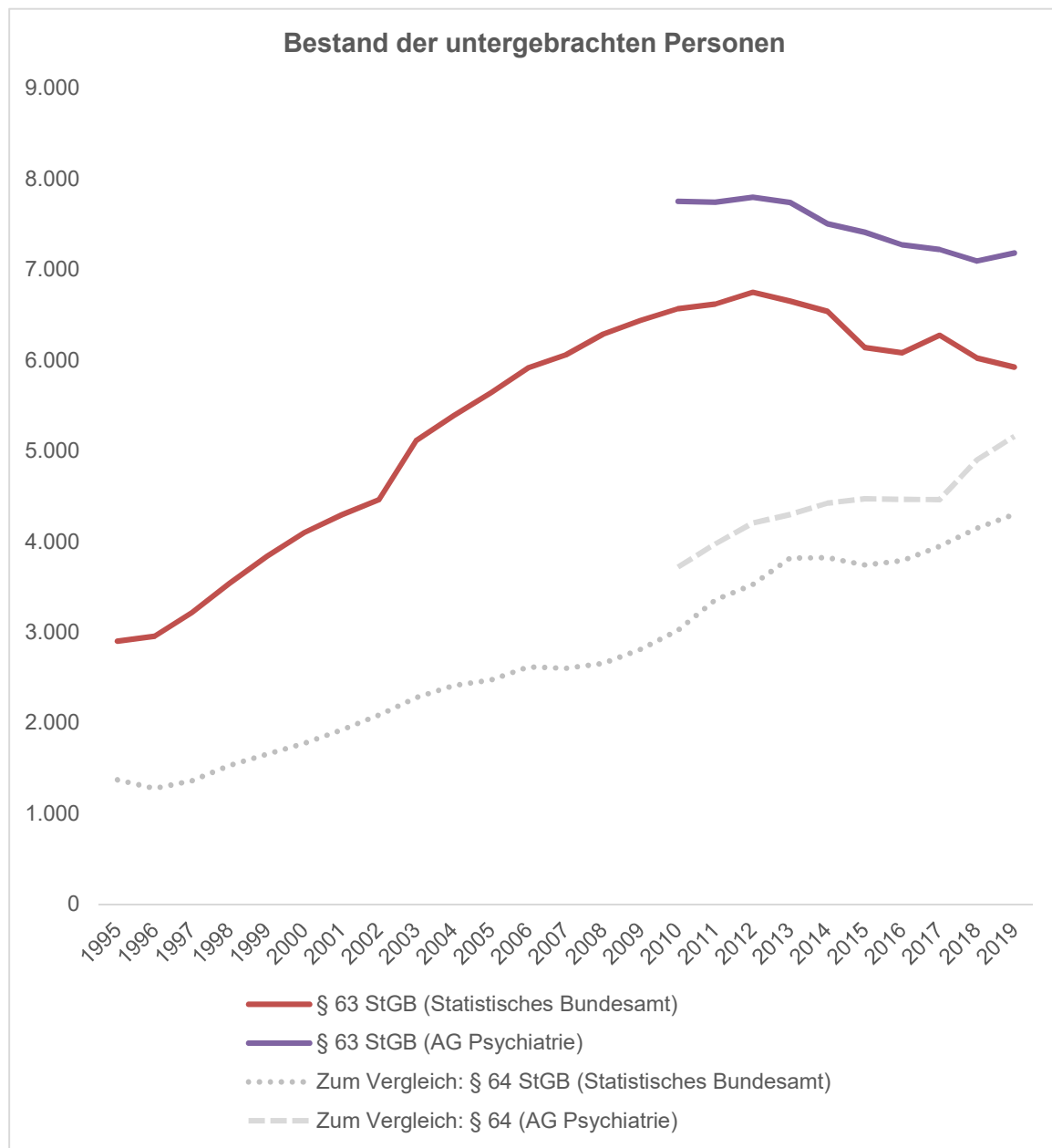
² Zusätzlich zu den im Fließtext enthaltenen Angaben über die erfassten Länder gelten für folgende Jahre weitere Besonderheiten: Für RP sind für 2000 und 2001 Ergebnisse aus 1999, für 2009 die Ergebnisse aus 2008 und für 2011 bis 2014 die Ergebnisse aus 2010 erfasst. Für SH sind für 2012 teilweise Daten aus 2011 erfasst. Für BE sind für 2016 die Ergebnisse aus 2015 und für 2019 die Ergebnisse aus 2018 erfasst. Für NW sind für 2017 die Daten für 2016 erfasst, und für 2018 waren die Daten für eine Klinik zum Stichtag nicht verfügbar. Für SN werden für 2019 die Daten zum Stichtag 31.12.2019 erfasst.

³ Für BY beziehen sich die Angaben auf die durchschnittliche Belegung am Stichtag 31. März des jeweiligen Jahres. Die Angabe für 2010 wurde dem Bericht „Psychiatrie in Deutschland – Strukturen, Leistungen, Perspektiven“ der AG Psychiatrie der AOLG an die GMK 2013, Tabellenanhang, S. 13, entnommen; vgl. auch BT-Drucksache 18/7244, S. 10.

⁴ Statt der fehlenden Angaben für HH 2013 und BE 2018 wurden Mittelwerte der jeweils vor- und nachgehenden Jahre verwendet.

2019	5.926	7.182	4.300	5.161
-------------	-------	-------	-------	-------

Nach diesen Zahlen konnte der langjährige Anstieg der Unterbringungszahlen nach § 63 StGB offenbar **nicht nur gebremst**, sondern die **absolute Zahl der Unterbringungen sogar gesenkt werden**. Dieser Erfolg wird umso deutlicher, wenn man – wie auch in der nachfolgenden Grafik – die Entwicklung mit den Bestandszahlen zur Unterbringung nach § 64 StGB in einer Entziehungsanstalt vergleicht, die weiterhin steigen:



Dass nach beiden Quellen bereits ab 2013/14 kein weiterer Anstieg und ab 2015/2016 ein signifikanter Rückgang der Unterbringungszahlen nach § 63 StGB festzustellen ist, dürfte zumindest auch darauf beruhen, dass bereits die **intensive öffentliche und rechtspolitische Diskussion** im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens anlässlich des Falles „Mollath“ schon seit etwa 2013/2014 bei den **Gerichten** zu einer **stärkeren Sensibilität** und Zurückhaltung bei den Anordnungen und Fortdauerentscheidungen geführt hat (vgl. nur Cirener, Richterin

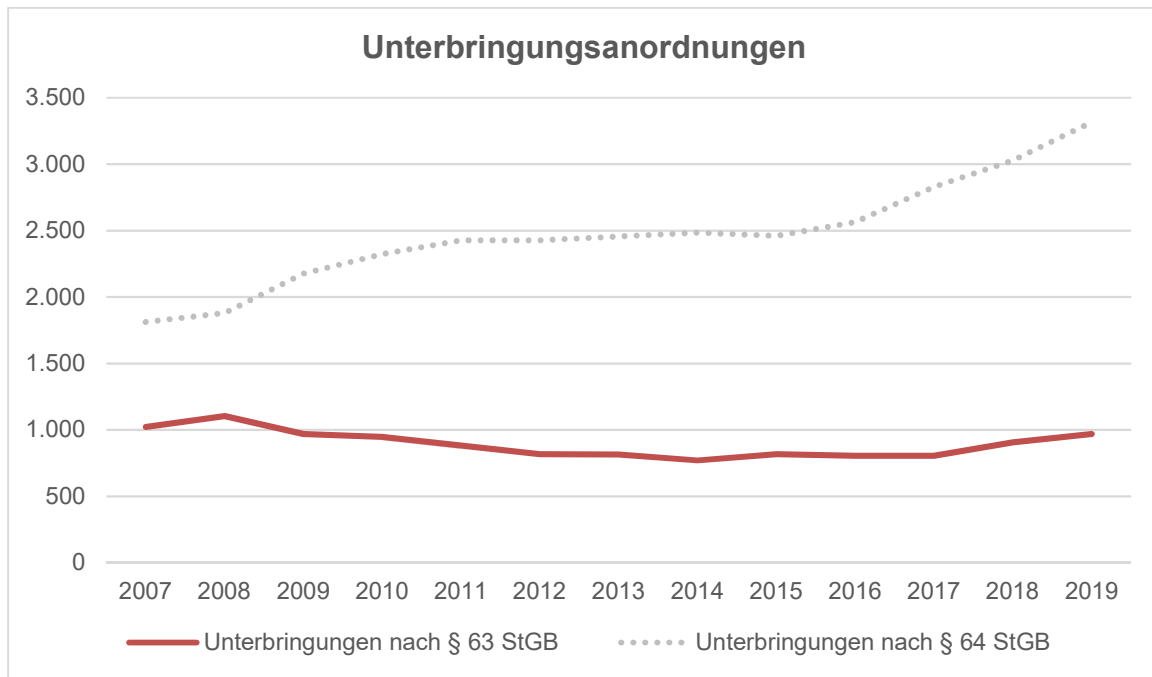
am BGH, StraFo 2018, S. 373 f.; BMJ(V) hatte schon im Juli 2013 aus Anlass des genannten Falles ein Eckpunktepapier veröffentlicht, das die Notwendigkeit zurückhaltender Entscheidungen betont und den Kern der später Gesetz gewordenen Neuregelungen skizzierte; vgl. Bundestagsdrucksache 18/7244, S. 11 oben). Diese zurückhaltende Rechtsprechung **zu kodifizieren und damit zu verstetigen**, war gerade ein wesentliches Ziel des Gesetzentwurfs (vgl. Bundestagsdrucksache 18/7244, S. 42 oben).

II. Entwicklung der Unterbringungsanordnungen nach § 63 StGB (mit Vergleich zu Unterbringungen nach § 64 StGB)

Die nachfolgenden Angaben zu den Unterbringungsanordnungen gemäß §§ 63, 64 StGB ergeben sich aus der jährlichen Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 10 Reihe 3, jeweils unter 5.1; vor 2002 unter 5.4). Da im Zeitraum vor 2007 ausschließlich Ergebnisse für das frühere Bundesgebiet (seit 1995 einschließlich Gesamt-Berlin) ausgewiesen sind, werden hier die Zahlen erst ab 2007 dargestellt, weil sie erst dann miteinander vergleichbar sind:

Jahr	Anordnungen nach § 63 StGB	<i>Zum Vergleich: Anordnungen nach § 64 StGB</i>
2007	1.023	<i>1.812</i>
2008	1.104	<i>1.881</i>
2009	968	<i>2.176</i>
2010	948	<i>2.323</i>
2011	881	<i>2.427</i>
2012	817	<i>2.426</i>
2013	815	<i>2.457</i>
2014	770	<i>2.486</i>
2015	818	<i>2.460</i>
2016	805	<i>2.565</i>
2017	804	<i>2.829</i>
2018	907	<i>3.030</i>
2019	969	<i>3.317</i>

Die Gegenüberstellung mit der zahlenmäßigen Entwicklung der Unterbringungen nach § 64 StGB verdeutlicht hierbei: Während die Zahl der Anordnungen nach § 63 StGB aktuell (2019) immer noch **unter dem Niveau von 2007** liegt, hat sich die Zahl der Anordnungen nach § 64 StGB seither nahezu verdoppelt. Dies wird auch durch die nachfolgende Grafik verdeutlicht:



III. Entwicklung der Dauer der Unterbringungen nach § 63 StGB

Die ihr bis einschließlich 2012 vorliegenden Daten zur durchschnittlichen Dauer einer Unterbringung nach § 63 StGB hatte die Bundesregierung bereits in der Begründung des Entwurfs des Novellierungsgesetzes dargelegt (Bundestagsdrucksache 18/7244, S. 32). Danach lag nach einer Studie der Kriminologischen Zentralstelle e. V. die durchschnittliche Verweildauer in der Unterbringung gemäß § 63 StGB bei ehemals untergebrachten Personen im Jahr 2003 bei 5,9, im Jahr 2004 bei 6,5, im Jahr 2005 bei 5,6 und im Jahr 2006 bei 6,4 Jahren, im Durchschnitt zwischen 2003 und 2006 also bei 6,1 Jahren (vgl., auch zu den hier zusätzlichen Angaben zu den Jahren 2004 und 2005, Dessecker, Lebenslange Freiheitsstrafe, Sicherungsverwahrung und Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus. Dauer und Gründe der Beendigung in den Jahren 2003, S. 78, 2005, S. 82, 2004, S. 83 und 2006, S. 88, alle abrufbar über www.krimz.de).

Jahr	§ 63 StGB
	Durchschnittliche Dauer in Jahren bei Beendigung der Unterbringung ⁵
2003	5,9
2004	6,5
2005	5,6
2006	6,4

Diese durchschnittliche Unterbringungsdauer stieg in den Folgejahren **bis 2012** kontinuierlich auf **knapp acht Jahre** (Angaben der in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Überprüfung des

⁵ Quelle: KrimZ, siehe Fließtext.

Rechts der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus vertretenen Mitglieder der AG Psychiatrie der AOLG, für 2012 ergänzt um Daten aus Baden-Württemberg, ohne Daten aus Bayern, vgl. erneut Bundestagsdrucksache 18/7244, S. 32).

Im Rahmen der aktuellen Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Prüfung eines Novellierungsbedarfs bei den Regelungen zur Unterbringung in einer Entziehungsanstalt (§ 64 StGB) haben die dort vertretenen **Mitglieder der AG Psychiatrie** der AOLG **aktualisierte** Zahlen zur **durchschnittlichen Dauer** der Unterbringung nach § 63 StGB mitgeteilt, und zwar sowohl für die durchschnittliche Dauer **zum Stichtag 31. Dezember** (ohne die Länder Baden-Württemberg und Bayern) als auch für die durchschnittliche Dauer **bei Beendigung der Unterbringung** (alle 16 Länder).

Insgesamt ergeben sich damit aus den Angaben der in beiden Arbeitsgruppen vertretenen Mitglieder der AG Psychiatrie die folgenden Werte:

Jahr	§ 63 StGB Durchschnittliche Dauer in Jahren zum Stichtag 31. Dezember ⁶	§ 63 StGB Durchschnittliche Dauer in Jahren bei Beendigung der Unterbringung ⁷
2007		6,67
2008		6,51
2009	6,77	6,87
2010	7,39	7,40
2011	7,50	7,80
2012	7,69	7,93
2013	7,95	7,39
2014	8,09	8,03
2015	8,11	8,81
2016	8,04	8,34
2017	8,01	8,64
2018	7,80	8,66
2019	7,64	8,66

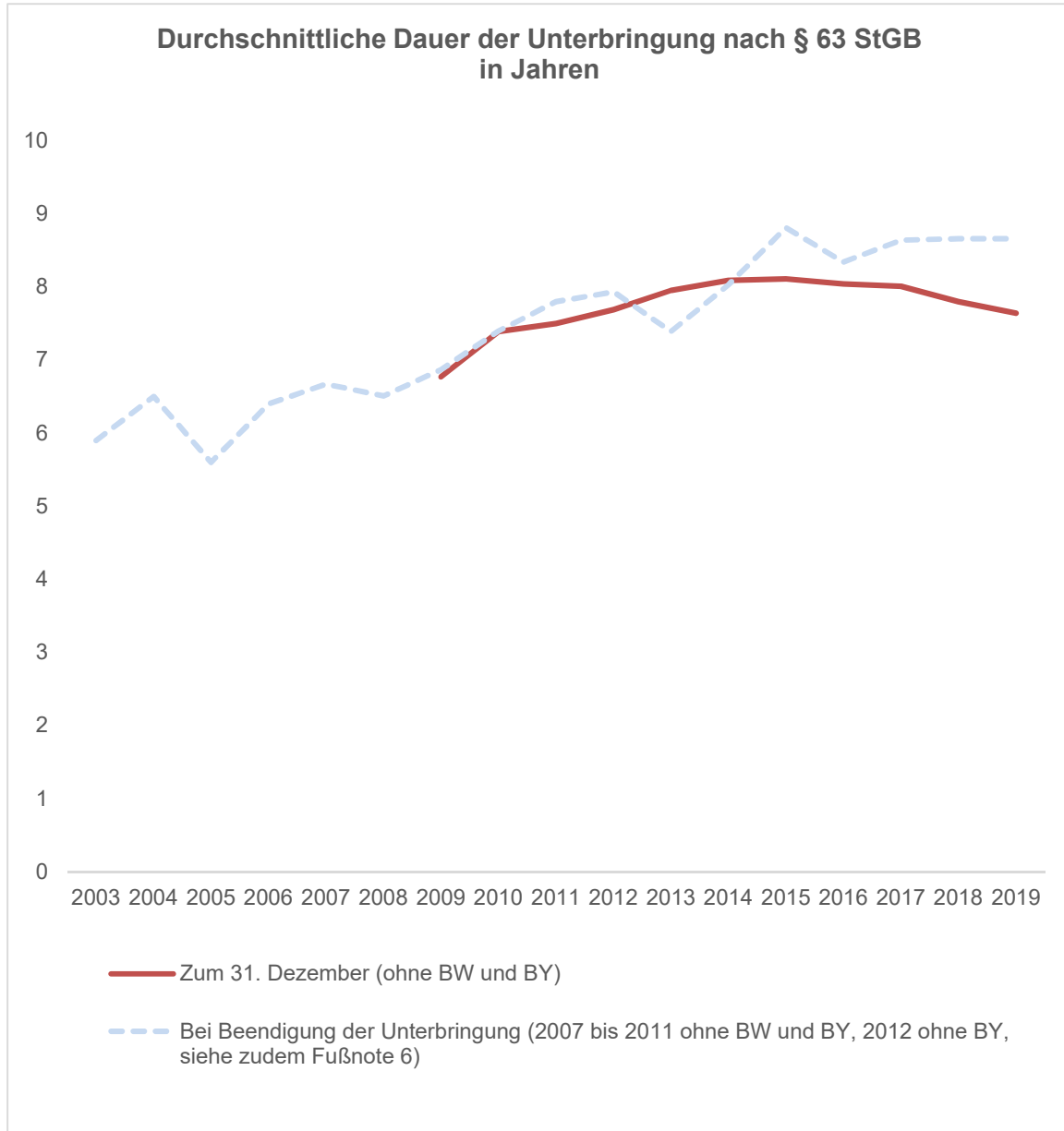
Nach diesen Zahlen konnte auch der langjährige Anstieg der durchschnittlichen Unterbringungsdauer **gebremst** werden. Nach einem **Höchstwert** dieser Dauer **im Jahr 2015** – also im Jahr vor Inkrafttreten des Novellierungsgesetzes – von 8,11 Jahren (zum Stichtag 31. Dezember) und 8,81 Jahren (Beendigungsfälle) hat sich die durchschnittliche Unterbringungsdauer **sogar verringert**, bei der durchschnittlichen Unterbringungsdauer **im Jahr 2019** zum

⁶ Ohne BW und BY, 2010 ohne SL, 2013 ohne HH und MV, 2014 ohne MV und TH.

⁷ 2007 bis 2011 ohne BW und BY, 2012 ohne BY, anstelle der fehlenden Angaben für HH und MV 2013 und MV und TH 2014 wurden die Mittelwerte aus dem jeweils vor- und nachgehenden Jahr verwendet; bei den Angaben für BW von 2009 bis 2019 wurden die Fälle einer bloßen Krisenintervention nach § 67h StGB herausgerechnet.

31. Dezember stärker auf 7,64 Jahre, bei den Fällen, bei denen die Unterbringung beendet wurde, leichter auf 8,66 Jahre, ein Niveau, das seit 2017 relativ konstant geblieben ist.

Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die in den beiden vorstehenden Tabellen dargelegte Entwicklung:



C. Fazit

Aufgrund der dargestellten Zahlen kann davon ausgegangen werden, dass durch das Novellierungsgesetz von 2016 (und die im Vorfeld dazu angestoßene Diskussion) **der zuvor lang-jährige Anstieg der Anzahl der nach § 63 StGB untergebrachten Personen nicht nur gebremst, sondern diese Anzahl sogar gesenkt** werden konnte. Damit hat das Gesetz in der Praxis sowohl sein **Mindestziel** (Abbremsen des Anstiegs) als auch seine **darüberhinausgehende Zielsetzung** (Senkung der Zahl der untergebrachten Personen) **erreicht**.

Dabei zeigen die zusätzlichen Auswertungen zur Entwicklung der Unterbringungsanordnungen und der Dauer der Unterbringungen nach § 63 StGB, dass diese Absenkung vor allem darauf zurückzuführen ist, dass auch der zuvor langjährige Anstieg der **durchschnittlichen Unterbringungsdauer gebremst** und diese seit 2016 sogar **leicht reduziert** werden konnte (während die Zahl der Anordnungen in den letzten zehn Jahren in etwa konstant gehalten wurde). Auch dies **entspricht der Zielsetzung** der Neuregelung, vor allem den zunehmenden Anstieg der Dauer der Unterbringungen abzubremsen.