Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz
Referat 46

Antje Post
Tel.: 0421 361 9559
6. Januar 2023

Vorlage VL 20/7940

X ÖFFENTLICH ☐ **NICHT ÖFFENTLICH UND VERTRAULICH**

Beratungsfolge	Termin	Beratungsaktion
Staatliche Deputation für Gesundheit und Verbraucherschutz - 20. WP	17. Januar 2023	Kenntnisnahme

Wirtschaftlichkeit: Keine WU **VL-Nummer Senat: L-358-20**

Titel der Vorlage

Berichtsbitte der Fraktion der SDP vom 17.11.2022
„Entspricht der Bremer Maßregelvollzug den gesetzlichen Anforderungen?“

Vorlagentext

A. Problem

Mit E-Mail vom 17.11.2022 hat die Fraktion der SPD um einen Bericht dazu gebeten, „*ob der Bremer Maßregelvollzug den gesetzlichen Anforderungen und dem Bedarf entspricht, konkret zu folgenden Fragen:*

1. *Ist der Maßregelvollzug in Bremen bedarfsgerecht so ausgebaut, dass alle gerichtlichen Entscheidungen vollstreckt werden können?*
2. *Mussten Straf- oder Untersuchungshäftlingen aus Haft- bzw. Organisationshaft entlassen werden, weil keine Plätze zur Verfügung standen und wie lange dauerte die Organisationshaft durchschnittlich in den letzten drei Jahren?*
3. *Welche Schritte plant das Gesundheitsressort zur Erfüllung der ihr obliegenden gesetzlichen Verpflichtung, um einen bedarfsgerechten Maßregelvollzug aktuell bzw. in der Zukunft sicherzustellen?“*

B. Lösung

Der Maßregelvollzug im Land Bremen unterliegt der Zuständigkeit der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz.

Im Maßregelvollzug werden Patientinnen und Patienten aufgrund richterlicher Beschlüsse untergebracht, und zwar insbesondere nach

- § 63 Strafgesetzbuch (Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus),
- § 64 Strafgesetzbuch (Unterbringung in einer Entziehungsanstalt),
- § 126a Strafprozessordnung (einstweilige Unterbringung anstelle von Untersuchungshaft).

Der Maßregelvollzug hat daher Schnittstellen zur Justiz. Deshalb haben sich die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz und die Senatorin für Justiz und Verfassung hinsichtlich der Beantwortung der Fragen abgestimmt und berichten hierzu wie folgt:

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Anzahl an Unterbringungen nach § 64 StGB bundesweit kontinuierlich steigt. Die Bundesregierung hat im vergangenen Jahr die Entwicklung der Anzahl der gerichtlichen Unterbringungsanordnungen gemäß §§ 63, 64 Strafgesetzbuch bzw. § 126a Strafprozessordnung wie folgt dargestellt (BT-Drs 19/25692):

„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). Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Zeitraum vor 2007 ausschließlich Ergebnisse für das frühere Bundesgebiet – seit 1995 einschließlich Gesamt-Berlin – ausgewiesen werden. Für Deutschland insgesamt sind die Zahlen daher erst ab 2007 miteinander vergleichbar:

Jahr	Unterbringungen nach § 63 StGB	Unterbringungen nach § 64 StGB
1995	559	757
1996	628	874
1997	739	1.116
1998	770	1.061
1999	709	1.191
2000	758	1.267
2001	790	1.370
2002	864	1.532
2003	876	1.643
2004	968	1.609
2005	861	1.628
2006	796	1.602
2007	1.023	1.812
2008	1.104	1.881
2009	968	2.176
2010	948	2.323
2011	881	2.427
2012	817	2.426
2013	815	2.457
2014	770	2.486
2015	818	2.460
2016	805	2.565
2017	804	2.829
2018	907	3.030
2019	969	3.317

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.

Für die Jahre 2020 und 2021 können auf der Grundlage der veröffentlichten Statistiken (Quelle: Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes für die Jahre 2020 bzw. 2021, Fachserie 10 Reihe 3, Ziffer 5.1.) folgende Zahlen ergänzt werden:

Jahr	Unterbringungen nach § 63 StGB	Unterbringungen nach § 64 StGB
2020	1.049	3.515
2021	1.138	3.559

Die Entwicklung der durchschnittlichen Belegung nach § 126a StPO in Deutschland ergibt sich aus den Daten aus dem sog. „Kerndatensatz Maßregelvollzug“. Der Kerndatensatz Maßregelvollzug wird seit dem Jahr 2006 in 14 Bundesländern (alle Länder außer Baden-Württemberg – Bayern ist erst 2021 dazugekommen) jährlich erhoben.

Jahr	Durchschnittliche Belegung
2008	392
2009	366
2010	361
2011	367
2012	374
2013	411
2014	439
2015	416
2016	482
2017	541
2018	545
2019	615
2020	682
2021	691

Auch bei Unterbringungen nach § 126a StPO ist demnach eine deutliche Zunahme zu konstatieren.

Infolge der hohen Anzahl an Unterbringungsanordnungen steigt bundesweit – auch in Bremen - siehe dazu sogleich noch in Beantwortung der Frage 1 – der Belegungsdruck für die Klinken des Maßregelvollzugs deutlich an. Diese Problematik gab der Senatorin für Justiz und Verfassung im Frühjahr des Jahres 2022 Anlass, das Thema „Organisationshaft“ in die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister einzubringen mit der Folge, dass einstimmig folgender Beschluss gefasst wurde:

*„**Organisationshaft – Schaffung zusätzlicher Unterbringungsplätze***
Berichterstatter: Bremen

1. *Die Justizministerinnen und Justizminister haben sich mit dem Institut der Organisationshaft befasst, also mit der Freiheitsentziehung in einer Justizvollzugsanstalt, die gegen eine rechtskräftig zu einer Unterbringung in einer Anstalt nach §§ 63, 64 Strafgesetzbuch verurteilte Person bis zum Zeitpunkt der Überstellung in die zuständige Maßregelvollzugseinrichtung vorübergehend vollstreckt wird.*
2. *Sie sind sich einig, dass Organisationshaft vermieden werden muss. Dies kann nur durch die Schaffung von zusätzlichen Unterbringungsplätzen in ausreichender Anzahl erreicht werden. Sie bitten daher das Vorsitzland, die*

Gesundheitsministerkonferenz über den Beschluss zu informieren mit der Bitte, das Anliegen entsprechend zu unterstützen."

Eine Erhöhung der Kapazitäten des Maßregelvollzugs ist das wichtigste justizielle Anliegen, um Entlassungen aus der sog. Organisationshaft zu vermeiden. Zugleich kann die Erweiterung der Therapieplatzzahlen allein nicht ausreichen, um der gegenwärtigen Entwicklung entgegenzuwirken (siehe dazu die Antworten zu den Fragen 1 und 3).

Dies vorweggeschickt können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1:
Ist der Maßregelvollzug in Bremen bedarfsgerecht so ausgebaut, dass alle gerichtlichen Entscheidungen vollstreckt werden können?

Im Land Bremen nimmt die Klinik für forensische Psychiatrie und Psychotherapie am Klinikum Bremen-Ost die Aufgaben des Maßregelvollzugs wahr. In den vergangenen Jahren ist die durchschnittliche Belegung des Maßregelvollzugs in Bremen von 131 Patientinnen und Patienten im Jahr 2017 auf 154 Patientinnen und Patienten mit Stand 30.11.2022 gestiegen. Voll ausgelastet ist die Klinik bei einer Belegung von 155 Plätzen. Diese Kapazitätsgrenze war im Dezember 2022 mit 160 Patientinnen und Patienten teilweise überschritten.

Dabei wurden in Bremen im Jahr 2021 insgesamt 18 neue Plätze im Maßregelvollzug geschaffen. Diese Erweiterung reicht jedoch bei der aktuellen Entwicklung nicht aus.

Eine Steuerung der Aufnahmen ist nur sehr begrenzt möglich, weil sie aufgrund von richterlichen Entscheidungen erfolgen, die wiederum auf bundesrechtlichen Regelungen basieren.

Die bestehende bundesrechtliche Regelung des § 64 StGB (Unterbringung in einer Entziehungsanstalt) soll nach den Vorstellungen des Bundesministeriums der Justiz zeitnah geändert werden. Hintergrund ist ein bundesweit breiter Konsens darüber, dass zunehmend Patientinnen und Patienten im Maßregelvollzug untergebracht werden, bei denen

- keine eindeutige Suchterkrankung vorliegt,
- die Möglichkeit einer Entlassung zum Halbstrafenzeitpunkt einen Fehlanreiz zur Unterbringung im Maßregelvollzug darstellt im Vergleich zum Zweidrittelstrafenzeitpunkt im Justizvollzug und bei denen
- die Bedingung einer „hinreichend konkreten Aussicht" für eine Heilung oder Rückfallvermeidung zum Teil sehr weit ausgelegt wird. Dadurch werden auch Menschen im Maßregelvollzug untergebracht, die wenig Bereitschaft zu einer therapeutischen Behandlung zeigen. Dies bedeutet dann nicht nur eine Fehlbelegung der knappen Plätze, sondern wirkt sich auch negativ auf die übrigen Patienten aus.

Eine einstweilige Unterbringung nach § 126a StPO kann vor einer Entscheidung nach § 63 oder 64 StGB angeordnet werden – und zwar dann, wenn dringende Gründe für die Annahme vorhanden sind, dass jemand eine rechtswidrige Tat im Zustand der Schuldunfähigkeit oder verminderten Schuldfähigkeit (§§ 20, 21 des Strafgesetzbuches) begangen hat, dass seine Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder einer Entziehungsanstalt angeordnet werden wird und wenn die öffentliche Sicherheit eine solche Unterbringung erfordert.

Auch hier hat die Anzahl gerichtlicher Anordnungen, wie vorstehend dargestellt, im Verlauf der Jahre zugenommen. Zu beachten ist dabei der Anteil solcher Anordnungen nach § 126a StPO, der nicht in eine Verteilung nach § 63 oder 64 StGB mündet. Auch wenn die nachfolgenden Zahlen eine gewisse Unschärfe bezogen auf solche Fälle aufweisen, die über den Jahreswechsel untergebracht sind, zeigen sie, dass bei einem erheblichen Teil keine weitere Unterbringung im Maßregelvollzug angeordnet wird.

	Land Bremen		
	Aufnahmen nach § 126a StPO	**Davon: Verurteilungen nach § 63 oder § 64 StGB**	**Anteil der Verurteilungen nach § 63 oder § 64 StGB in %**
2010-2015	92	61	66,3
2016-2021	160	90	56,3

Dies kann entweder daran liegen, dass bereits bei Beginn die Bedingungen für eine forensische Unterbringung nicht erfüllt waren oder dass sich der Patient bzw. die Patientin während der einstweiligen Unterbringung soweit entwickelt hat, dass von ihm oder ihr keine Gefahr mehr ausgeht.

Auf die gegenwärtigen Überlegungen, die Kapazitäten im Bremer Maßregelvollzug weiter auszubauen, wird in der Antwort zu Frage 3 näher eingegangen.

Zu Frage 2:

Mussten Straf- oder Untersuchungshäftlingen aus Haft- bzw. Organisationshaft entlassen werden, weil keine Plätze zur Verfügung standen und wie lange dauerte die Organisationshaft durchschnittlich in den letzten drei Jahren?

In den letzten drei Jahren sind zwei Entscheidungen ergangen, aufgrund derer eine Entlassung eines Verurteilten aufgrund fehlender Maßregelplätze aus der sogenannten Organisationshaft veranlasst werden musste:

- In einem Fall stellte das Hanseatische Oberlandesgericht in Bremen mit Beschluss vom 11.10.2022 die Unzulässigkeit der weiteren Vollstreckung der Organisationshaft fest und ordnete gleichzeitig die Entlassung des Verurteilten an. Die tatsächliche Freilassung konnte allerdings durch eine kurzfristige Bereitstellung eines Behandlungsplatzes am Tag der vorgesehenen Entlassung abgewendet werden.
- In einem weiteren Fall stellte das Hanseatische Oberlandesgericht in Bremen mit Beschluss vom 29.11.2022 fest, dass der Vollzug der Organisationshaft den Verurteilten in seinen Rechten verletzt, hob die zuvor ergangene Entscheidung des Landgerichts Bremen vom 26.09.2022 auf und verwies die Sache zur erneuten Entscheidung zurück. Das Landgericht Bremen entschied am 06.12.2022 – der Staatsanwaltschaft zur Kenntnis gegeben am 07.12.2022 –, dass der Verurteilte aus der „Organisationshaft“ zu entlassen ist. Dies wurde am 07.12.2022 durch die Staatsanwaltschaft Bremen veranlasst.

Daneben haben in den letzten drei Jahren in zwei Fällen auswärtige Vollstreckungsbehörden verurteilte Personen aus der Organisationshaft entlassen, nachdem es innerhalb einer Frist von drei Monaten seit Beginn der Organisationshaft nicht gelungen war, im Wege der Vollstreckungshilfe zeitgerecht in einer Bremer Maßregelvollzugseinrichtung einen Therapieplatz zur Verfügung zu stellen. Mittlerweile befinden sich die verurteilten Straftäter jedoch im Maßregelvollzug außerhalb Bremens.

Vorläufige Unterbringungen nach § 126a StPO konnte bislang immer zeitgerecht umgesetzt werden.

Die Dauer der Organisationshaft wird von der Justiz statistisch nicht erfasst, deshalb können zu der durchschnittlich erlittenen Organisationshaft bis zur Bereitstellung eines Behandlungsplatzes keine genauen Angaben gemacht werden. Nach den Erkenntnissen der Staatsanwaltschaft Bremen ist es

allerdings so, dass vom Klinikum Bremen-Ost bis zum Sommer 2021 regelmäßig Therapieplätze bedarfs- und zeitgerecht zur Verfügung gestellt werden konnten. Gegebenenfalls entstandene Zeiten von Organisationshaft überstiegen bis dahin regelmäßig nicht die Dauer von ein bis zwei Monaten. Seit Herbst 2021 haben die Wartezeiten auf zur Verfügung stehende Behandlungsplätze jedoch stetig zugenommen.

Zu Frage 3:

Welche Schritte plant das Gesundheitsressort zur Erfüllung der ihr obliegenden gesetzlichen Verpflichtung, um einen bedarfsgerechten Maßregelvollzug aktuell bzw. in der Zukunft sicherzustellen?

Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz setzt an verschiedenen Punkten an, um den Belegungsdruck in der Klinik für Forensische Psychiatrie und Psychotherapie zu verringern:

Es ist dringend erforderlich, die Kapazitäten im Maßregelvollzug zu erhöhen. Der erste Schritt ist daher eine möglichst zügige Schaffung von mehr Plätzen. Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz hat die Gesundheit Nord gGmbH – Klinikverbund Bremen, die mit der Durchführung des Maßregelvollzugs des Landes Bremen beliehen wurde, gebeten, sehr kurzfristig ein Konzept vorzulegen, wie und zu welchen Bedingungen die Klinik um 40 forensische Plätze erweitert werden kann – und welche Personalgewinnungsstrategien erforderlich sind. Unter intensiver Begleitung durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz wird an diesem Konzept bereits gearbeitet, wobei beispielsweise auch geprüft wird, inwieweit eine Modulbauweise zur Erweiterung der räumlichen Kapazitäten sinnvoll und zeitsparend wäre.

Ein weiterer Aspekt knüpft an die Beobachtung an, dass die meisten Patientinnen und Patienten des Maßregelvollzugs zuvor bereits Kontakt zum allgemeinpsychiatrischen Hilfesystem hatten. Im Rahmen des Projektes „Stärkung psychischer Gesundheit – Weiterentwicklung der Psychiatriereform in Bremen“ wird gemeinsam mit den relevanten Akteurinnen und Akteuren des Hilfesystems geschaut, an welchen Punkten angesetzt werden muss, um eine Unterbringung im Maßregelvollzug von vornherein zu vermeiden.

Um die Prozesse an den Schnittstellen von Justiz und Gesundheit so effektiv wie möglich zu gestalten, haben schließlich die Senatorin für Justiz und Verfassung und die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz eine regelmäßige gemeinsame Konferenz initiiert, die von einer Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern beider Ressorts, der Staatsanwaltschaft, der Justizvollzugsanstalt und der Klinik für forensische Psychiatrie und Psychotherapie flankiert wird. Im Zuge dieser Arbeitsgruppe werden verschiedene Optimierungsmöglichkeiten geprüft, zum Beispiel hinsichtlich der möglichst frühzeitigen Überstellung von Patientinnen und Patienten von der Klinik in die Justizvollzugsanstalt bei Erledigung der Maßregel, um so schnellstmöglich freiwerdende Kapazitäten nutzbar zu machen.

Auf Bundesebene soll schließlich der in der Antwort zu Frage 1 geschildeten Entwicklung von Fehlanreizen und Fehlplatzierungen im Maßregelvollzug und damit auch der steigenden Anzahl an Anordnungsbeschlüssen mit einer Änderung des § 64 StGB sowie damit korrespondierenden Paragraphen entgegengewirkt werden. Hierzu wurde vom Bundesministerium der Justiz am 21.12.2022 ein Entwurf für ein „*Gesetz zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt*“ veröffentlicht. Zur Entlastung des Maßregelvollzugs wäre eine möglichst zügige Verabschiedung dieses Reformvorhabens sehr hilfreich.

Beschlussempfehlung

Die Deputation für Gesundheit und Verbraucherschutz nimmt den Bericht zur Kenntnis.