

Österreichischer Rechtsanwaltskammertag

Vereinigung österreichischer StrafverteidigerInnen

Weisser Ring

NEUSTART

Institut für angewandte Rechts- und Kriminalsoziologie der Universität Innsbruck

Univ.Prof. Dr. Alois Birklbauer, Institut für Strafrechtswissenschaften, JKU Linz

Univ.Prof. Dr. Christian Grafl, Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Wien

Wien/Linz/Innsbruck, am 9.12.2022

Stellungnahme des Netzwerks Kriminalpolitik zur Regierungsvorlage eines Maßnahmenvollzugsanpassungsgesetzes 2022

An der Dringlichkeit der Reform des Maßnahmenvollzugs, welche vom Netzwerk Kriminalpolitik seit mehreren Jahren aufgezeigt wird (siehe insbesondere auch das 6. Gebot der 2017 veröffentlichten Zehn Gebote guter Kriminalpolitik; <https://www.weisser-ring.at/zehn-gebote-guter-kriminalpolitik/>), hat sich nichts geändert. Dass es mehr als ein Jahr gedauert hat, bis der Ministerialentwurf eines Maßnahmenvollzugsanpassungsgesetzes 2021 als Regierungsvorlage eingebracht wurde und nun dem Parlament zur Beschlussfassung vorgelegt wird, ist angesichts des angesprochenen Reformstaus bedauerlich. Als Folge der Überbelegung und der beschränkten Ressourcen im Maßnahmenvollzug können schon mehrere Jahre keine ausreichenden Behandlungsangebote für die Untergebrachten gesetzt werden, was grundrechtlich bedenklich ist. Dass das nun vorgelegte Maßnahmenvollzugsanpassungsgesetz 2022 als erstes Teilpaket an Reformen umgesetzt wird, wird vom Netzwerk Kriminalpolitik ausdrücklich begrüßt.

Es soll an dieser Stelle aber nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass es dringend erforderlich ist, dass weitere Schritte folgen. Jene, die ohne adäquate Behandlung in hohem Maße fremdgefährlich sind und ein besonders hohes Gefährdungspotential im Hinblick auf Delikte gegen Leib und Leben aufweisen, müssen therapiert und nachbehandelt werden, wofür es entsprechende Einrichtungen und Ressourcen benötigt, um das Gefahrenpotential zu begrenzen. Weiters bedarf es dringend Ressourcen für präventive Betreuung zur Verhinderung gravierender Anlasstaten sowie adäquater Nachbehandlung und Schaffung sozialer Netze, die vor allem auch die Länder als Klinikbetreiber aufbringen müssen. Schließlich braucht es ein effizientes System des Casemanagements, wobei die Casemanager neben der Betreuung von Betroffenen auch die Zustände in Therapie- und Nachsorgeeinrichtungen regelmäßig überprüfen müssten.

Zur Reform des Maßnahmenvollzugs vertritt das Netzwerk Kriminalpolitik folgende Positionen:

1. Grundsätzliche Überlegungen

Die Kriminalpolitik verfügt über ein erprobtes Instrumentarium, Straftäter:innen bestimmten Risikogruppen mit einer jeweils spezifischen Rückfallwahrscheinlichkeit zuzuordnen. Bei der Mehrzahl der im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 StGB angehaltenen Straftäter:innen besteht bei adäquater Behandlung ein geringes oder mittleres Rückfallsrisiko (10 - 30 %), bei nur einem geringen Teil ein sehr hohes Rückfallsrisiko (50 - 60 %). Vor diesem Hintergrund ist es im vorliegenden Entwurf des neuen § 21 StGB auch konsequent, ein hohes Wahrscheinlichkeitserfordernis für künftige Straftaten mit schweren Folgen im Gesetz ausdrücklich abzubilden, um der Praxis einen klaren Rahmen vorzugeben.

Die gesetzliche Regelung und Umsetzung der strafrechtlichen Unterbringung psychisch kranker Rechtsbrecher muss aus grundrechtlichen Überlegungen heraus verhältnismäßig sein und alle

Möglichkeiten ausschöpfen, Alternativen zu einer Unterbringung in einer Anstalt eröffnen und die Aufenthaltsdauer im Maßnahmenvollzug unter Bedachtnahme auf berechnete Schutzbedürfnisse der Bevölkerung möglichst kurz halten. Dies ergibt sich auch aus der von Österreich ratifizierten UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, auf die in den erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage ausdrücklich Bezug genommen wird (Materialien Seite 2). Die Mängel der bislang bestehenden Regelungen liegen im Wesentlichen darin, dass die Verwahrung psychisch kranker Rechtsbrecher im Bereich der Strafjustiz eine Verlagerung von Gesundheitskosten an die Justiz bedeutet, die letztlich auf dem Rücken der Betroffenen ausgetragen wird und nicht zur Sicherheit für die Gesellschaft beiträgt. Entsprechend den bereits angesprochenen Zehn Geboten guter Kriminalpolitik bilden Grund- und Menschenrechte den Maßstab und die Grenzen des Strafrechts (Gebot Nr. 2). Weiters müssen angemessene strafrechtliche Reaktionen besonderen Bedürfnissen, insbesondere von jungen und psychisch kranken Straffälligen Rechnung tragen (Gebot Nr. 6). Darüber hinaus soll bereits im Rahmen des Strafverfahrens eine Reaktion auf die Straftat mit dem Ziel der Re-Integration in die Gesellschaft erwogen oder eingeleitet werden (Gebot Nr. 9). Die angedachte Reform des Maßnahmenvollzugs ist daher an diesen Geboten zu messen, wird ihr jedoch nur in Ansätzen gerecht.

2. Positive Ansätze im vorliegenden Entwurf

Wir begrüßen grundsätzlich die Regierungsvorlage des Maßnahmenvollzugsanpassungsgesetzes 2022, soweit sie den neuen § 21 StGB und die damit in Zusammenhang stehenden gesetzlichen Bestimmungen betrifft, jedoch mit folgenden Einschränkungen bzw. darüberhinausgehenden Vorschlägen, die wir zum Teil auch bereits zum Ministerialentwurf eines Maßnahmenvollzugsanpassungsgesetzes 2021 geäußert haben:

- Die **restriktivere Definition der Einweisungsvoraussetzungen** geht zwar **in die richtige Richtung**, sie bleibt aber wesentlich hinter den Forderungen der Arbeitsgruppe Maßnahmenvollzug bzw. sogar hinter jener des Ministerialentwurfes zurück. Die Begrenzung gegenüber der derzeitigen Regelung allein bei der Prognosestat wird bei Erwachsenen kaum zu einer Reduktion der Einweisungen führen. Damit wird faktisch ein Zugeständnis an die schlecht funktionierende allgemeine Psychiatrie gemacht, was die Erläuterungen auch ausdrücklich einräumen (Seite 10). In Anbetracht des unter Punkt 1. aufgezeigten Spannungsverhältnisses zu den Grund- und Freiheitsrechten erscheint uns weiterhin eine Einweisung nur dann als gerechtfertigt, wenn die Anlasstat ein Verbrechen darstellt. **Vergehen sollten kein Anlass für eine bis zu lebenslange Anhaltung sein**, sondern es muss durch andere – dringend zu schaffende bzw. auszubauende – (präventive) Maßnahmen eine nachhaltige Behandlung sichergestellt werden.
- Die von der Arbeitsgruppe Maßnahmenvollzug vorgeschlagene **stationäre Krisenintervention**, die im Entwurf nebst noch weitergehenden vorläufigen Maßnahmen enthalten ist, wurde von der Arbeitsgruppe als flankierende Maßnahme zu einem **Ausbau der bedingten Entlassung** aus dem Maßnahmenvollzug vorgeschlagen. An diesem Ausbau **fehlt** es in der vorliegenden Regierungsvorlage. Diese ist dringend vorzunehmen. Gefordert wird darüber hinaus weiterhin, dass
 - **Entlassungsvoraussetzung (§ 47 StGB) nicht das Fehlen der Gefährlichkeit, sondern die Reduktion der Gefährlichkeit**, gegen die sich die vorbeugende Maßnahme richtet, ist, und zwar so weit, dass es an der Notwendigkeit einer Unterbringung fehlt.
 - **Unterbringungen nach § 21 Abs 2 StGB grundsätzlich mit der Strafzeit enden, außer es besteht bei der betroffenen Person nach wie vor eine besonders hohe Gefährlichkeit**; um dies umzusetzen, ist nicht die fehlende Gefährlichkeit als

Entlassungsvoraussetzung, sondern die weiterhin bestehende hohe Gefährlichkeit für die Nicht-Entlassung besonders zu begründen.

- Restriktivere Einweisungsvoraussetzungen sind bei **Jugendlichen und jungen Erwachsenen** ebenso angebracht wie eine zeitliche Höchstgrenze der Anhaltung. Auch hier folgen wir dem Entwurf der Arbeitsgruppe Maßnahmenvollzug und treten für eine **zeitliche Begrenzung der Anhaltung von zehn Jahren statt wie in der Regierungsvorlage vorgesehen 15 Jahren** (vgl. § 17b JGG) ein.
- Die Übergangsbestimmungen sehen vor, dass die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform Untergebrachten, bei denen die erstmalige Überprüfung der Notwendigkeit der weiteren Unterbringung nach Inkrafttreten ergibt, dass sie nach den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes überhaupt nicht untergebracht werden dürften, unverzüglich **ohne Bestimmung einer Probezeit zu entlassen sind**. Im Kontext mit derzeit wegen § 21 StGB untergebrachten Jugendlichen und jungen Erwachsenen wird die vorgeschlagene Restriktion bei der Anlasstat (vgl. § 5 Z 6b JGG; danach ist Voraussetzung eine angedrohte Freiheitsstrafe von zumindest zehn Jahren) dazu führen, dass diese jungen Menschen zu entlassen sind. Durch die unbedingte Entlassung ergibt sich **keine Möglichkeit der Anordnung von entlassungsbegleitenden therapeutischen Weisungen**. Dies kann dazu führen, dass Therapien an den begrenzten Ressourcen von jungen Menschen scheitern. Selbst wenn diese Entlassung ohne Probezeit gut gemeint erscheint, kann dies im Einzelfall zu beträchtlichen Härten führen. Dem ist durch rechtzeitige Entlassungsvorbereitung sowie ein breites Angebot von Nachbetreuung **gezielt gegenzusteuern**, ohne gleichzeitig eine generelle Möglichkeit zu eröffnen, im Falle einer unbedingten Entlassung Weisungen zu verhängen.
- Die neue gesetzliche Bezeichnung: „forensisch-therapeutisches Zentrum“ ist zwar ebenfalls gut gemeint, in Anbetracht der konkreten aktuellen Anhaltebedingungen – insbesondere in den besonderen Abteilungen für Maßnahmenvollzug der Strafvollzugsanstalten – aber nicht zutreffend, da diese bloß eine Variation von Formen des Strafvollzuges, aber keine dem Abstandsgebot hinreichend Rechnung tragende Alternative hierzu darstellt. Die Formulierung **„forensisch-therapeutisches Zentrum“ ist nur dann gerechtfertigt, wenn wie in den Arbeitsgruppenergebnissen und Entwürfen vorgesehen eine tiefgehende Veränderung des Maßnahmenvollzugs stattfindet**, einerseits durch ein Maßnahmenvollzugsgesetz und andererseits durch eine den Gesetzesauftrag konsequent umsetzende Vollzugspraxis.

3. Notwendigkeit einer Gesamtreform von Maßnahmenrecht und Maßnahmenvollzug

Aus den vorigen Überlegungen ergibt sich, dass eine **Gesamtreform des Maßnahmenrechts und Maßnahmenvollzugs dringend erforderlich** ist. Eine solche hat jedenfalls zu beinhalten¹:

- Den Vollzug von Unterbringungen nach **§ 21 Abs 1 StGB im Gesundheits- und Sozialsystem der Bundesländer**, da eine derartige Verschiebung sachgerecht ist. Sollte dies infolge des Föderalismus nicht zeitnah umsetzbar sein, sollte der Rechtsstatus von in öffentlichen Krankenhäusern angehaltenen Untergebrachten mit dem von in Justizeinrichtungen Angehaltenen identisch sein.
- Ein **Maßnahmenvollzugsgesetz**, das die Umsetzung der Prinzipien des **grundrechtlich vorgegebenen Abstandsgebotes** (Trennungsgebot, Intensivierungsgebot, Individualisierungsgebot, Motivierungsgebot, Minimierungsgebot) garantiert.
- Den Vollzug von Unterbringungen nach **§ 21 Abs 2 StGB** in besonderen Anstalten des Justizressorts, die eine konsequente therapeutische und rehabilitierende Ausrichtung und entsprechende Personalausstattung haben.

¹ Siehe zu den Ergebnissen und Empfehlungen den Bericht der AG Maßnahmenvollzug Seite 56 ff; weiters Gratz, Der Bericht der Arbeitsgruppe Maßnahmenvollzug – ein Meilenstein auf einem langen Weg, JSt 2015, 198 – 205.

- Die Schaffung von **verbindlichen Qualitätsstandards** für psychiatrische und klinisch psychologische **Prognose- und Schuldfähigkeitsbegutachtungen** im Einweisungs- und Entlassungsverfahren sowie eine dem Aufwand qualitätsvoller Gutachten entsprechende Honorierung.
- Die Vermittlung von Kenntnissen der forensischen Psychiatrie und Psychologie in der **Richter:innenaus- und -fortbildung**.
- **Institutionalisierte Kommunikationsstrukturen** zwischen Gericht, Staatsanwaltschaft, Gutachter:innen, Einrichtungen des Maßnahmenvollzugs und Nachbetreuungseinrichtungen.
- **Rechtsschutz während der Anhaltung** analog dem Unterbringungsgesetz.
- **Notwendige Verteidigung** im Entlassungsverfahren.
- Ein Vorgehen in der **Nachsorge** nach einem Modell der **differenzierten Betreuung** (stationäre Wohnbetreuung, aufsuchende Betreuung, Tagesstrukturierung).
- Eine **gesetzliche Neufassung der Finanzierung** von Nachbehandlung und Nachbetreuung, die sicherstellt, dass alle erforderlichen Maßnahmen finanzierbar sind, wobei eine Beteiligung der Länder Verhandlungsziel ist.
- Den Beginn der psychotherapeutischen Nachsorge während des Vollzuges, um eine therapeutische Beziehung bereits vor der Entlassung aufbauen zu können.

4. Kein Scheitern einer notwendigen Reform an den Kosten

Der Maßnahmenvollzug und auch die Nachsorge mit psychisch Kranken sind **kostenintensiv**. Um die Sicherheit für die Gesellschaft zu erhöhen und die Grund- und Menschenrechte von psychisch Kranken zu wahren, bedarf es **ausreichender Ressourcen**, um die oben aufgezählten Maßnahmen umzusetzen.

Es werden nicht nur erhebliche finanzielle Aufwendungen, sondern auch die Aufnahme und Qualifizierung einer großen Anzahl von Fachkräften erforderlich sein. Um die Ressourcen gut zu nutzen, ist die Justizverwaltung gefordert, sorgfältige Personal- und Organisationsentwicklung zu betreiben.

Nicht nur im Strafvollzug, sondern auch im Maßnahmenvollzug stehen **Qualität und Quantität in einem reziproken Verhältnis**. Je mehr Untergebrachte sich im Maßnahmenvollzug befinden, desto unwahrscheinlicher wird ihre qualitätsvolle Behandlung. Je weniger qualitätsvoll die Behandlung ist, umso länger ist die Anhaltedauer. **Der starke Anstieg** der Untergebrachten im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 StGB (innerhalb von 20 Jahren von 495 auf 1443) stellt eine **Form negativer Rückkoppelung dar, die durch die dargestellten zusätzlichen Reformmaßnahmen und ihre ausreichende Dotierung zu durchbrechen ist**.

5. Unverhältnismäßige Erweiterung bei der Unterbringung gefährlicher Rückfallstäter nach § 23 StGB

Die Unterbringung gemäß § 23 StGB in einer Anstalt für gefährliche Rückfallstäter (nach Vollzug der Freiheitsstrafe, Höchstdauer der Anhaltung zehn Jahre) ist aus guten Gründen nahezu totes Recht. Seit 2010 erfolgten lediglich drei unbedingte Einweisungen gemäß § 23 StGB (nämlich je eine 2012, 2013 und 2014). Diese Maßnahme hat sich in der Praxis nicht bewährt und wird von der Rechtsprechung offensichtlich als entbehrlich angesehen.

Der wiederum in der Regierungsvorlage vorgeschlagene § 23 Abs 1a StGB will für terroristische Straftaten (§§ 278b bis 278f StGB) dieses Sicherungsinstrument neu beleben, indem er für die genannten Delikte die Einweisungsvoraussetzungen reduziert. Selbst wenn seit dem Terroranschlag vom November 2020 mittlerweile mehr als zwei Jahre verstrichen sind, will die Regierung an dem Vorhaben, aus diesem Anlass die Maßnahmen nach § 23 StGB neu zu beleben, festhalten, obwohl die

Notwendigkeit für eine solche Reform weder von der eingesetzten Kommission zur Aufklärung allfälliger Versäumnisse thematisiert wurde, noch von maßgeblichen Institutionen der Zivilgesellschaft. Die **Ursachen, dass der genannte Terroranschlag** nicht verhindert werden konnte, liegen **in mehrfachem Staatsversagen. Aus diesem Anlass eine zusätzliche Sanktion einzuführen, ist unangebracht.** Mit Blick auf die schon angesprochenen Zehn Gebote guter Kriminalpolitik spricht sich auch das Netzwerk Kriminalpolitik gegen diese Erweiterung der Sicherungsmöglichkeiten aus. Für gefährliche Rückfallstäter sind die vorhandenen Sicherungsmittel völlig ausreichend.

Zudem gilt es zu beachten, dass die nun vorgeschlagene, nach der Freiheitsstrafe zu vollziehende Unterbringung in einer Maßnahmenanstalt die Arbeit mit Strafgefangenen in Richtung Deradikalisierung wesentlich erschweren würde, zumal zwar das Ende des Strafvollzugs, nicht aber die Wiedererlangung der Freiheit absehbar ist. Damit drohen Interventionen im Strafvollzug generell zu scheitern.

Im Übrigen ist die konkrete Umsetzung des geplanten § 23 Abs 1a StGB völlig offen. Es ist höchst fragwürdig, wenn eine neue gesetzliche Bestimmung massive Ausdehnungen von Freiheitsentzug durch neue strafrechtliche Bestimmungen vorsieht, ohne dass die konkrete Ausgestaltung der neuen Unterbringungsform in irgendeiner Weise konzeptualisiert und vorbereitet ist.

Es ist mit Blick auf die Praxis des Maßnahmenvollzugs in den vergangenen Jahren zu erwarten, dass die langjährig bestehenden Probleme einer defizitären Ausgestaltung der Anhaltung, insbesondere bei Maßnahmen nach § 21 Abs 2 StGB, in noch größerem und bedenklicherem Ausmaß im Vollzug von Maßnahmen nach § 23 Abs 1a StGB auftreten werden. Es wäre mit Blick auf die Sicherheit der Gesellschaft besser, vermehrt in den Strafvollzug zu investieren.

Die Problematik des vorgesehenen § 23 Abs 1a StGB zeigt sich auch beim geplanten Erfordernis, dass im Unterbringungsverfahren ein **Sachverständiger der Psychiatrie beizuziehen** ist (vgl. § 439 Abs 2 StPO). Die **Psychiatrie** hat erfreulicherweise in den letzten Jahrzehnten ein professionelles medizinisches Selbstverständnis entwickelt, demzufolge sie sich nicht für verschiedene Formen abweichenden Verhaltens, sondern **lediglich für psychische Krankheiten zuständig** sieht. Psychisch gestörte terroristische Straftäter können schon bislang gemäß § 21 StGB eingewiesen werden. Dazu braucht es keine Erweiterung des § 23 StGB.