

Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter
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, am 26.5.2021

Stellungnahme des Netzwerks Kriminalpolitik zur Reform des Maßnahmenvollzugs (Maßnahmenvollzugsanpassungsgesetz 2021)

Es ist höchst an der Zeit, den Maßnahmenvollzug zu reformieren. Die Notwendigkeit einer Reform samt deren Leitlinien wurden bereits im Jahre 2015 in einem umfassenden Diskussionsprozess erarbeitet und als Bericht der Arbeitsgruppe Maßnahmenvollzug an den damaligen Bundesminister für Justiz *Wolfgang Brandstetter* übermittelt¹. Darauf aufbauend gab es im Jahre 2017 einen Gesetzesentwurf samt Erläuterungen, der von der Strafrechtsprofessoren *Helmut Fuchs* und *Peter Lewisch* (Universität Wien) ausgearbeitet wurde². Wenn nun in einem ersten Teilpaket der Umsetzungsprozess endlich beginnt, wird dies vom Netzwerk Kriminalpolitik ausdrücklich begrüßt.

Zur Reform des Maßnahmenvollzugs vertreten wir folgende Positionen:

1. Grundsätzliche Überlegungen

Die Kriminalpolitik verfügt über ein erprobtes Instrumentarium, Straftäter bestimmten Risikogruppen mit einer jeweils spezifischen Rückfallswahrscheinlichkeit zuzuordnen. Bei der Mehrzahl der im Maßnahmenvollzug gemäß § 21 StGB angehaltenen Straftäter besteht ein geringes oder mittleres Rückfallsrisiko (10 - 30 %), bei nur einem geringen Teil ein sehr hohes Rückfallsrisiko (50 - 60 %). Dies steht in einem Spannungsverhältnis zur Judikatur des OGH, die eine hohe Wahrscheinlichkeit künftiger Straftaten als Einweisungsvoraussetzung definiert.³ Die in den vergangenen Jahren stetig steigende Anzahl von im Maßnahmenvollzug Untergebrachten resultiert zu einem wesentlichen Teil aus der Rechtsprechung, die vermehrt eine hohe Wahrscheinlichkeit künftiger Straffälligkeit annimmt.

In den erläuternden Bemerkungen des vorliegenden Entwurfs wird als Grund für eine Reform u.a. die von Österreich ratifizierte UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen angesprochen. Demnach „gebietet die Mitgliedschaft bei diesem Übereinkommen jedenfalls insgesamt eine besondere Bedachtnahme auf die Grund- und Freiheitsrechte von Menschen mit Behinderungen, einschließlich solcher, die im Zusammenhang mit einer psychischen Störung ein deliktisches Verhalten gesetzt haben.“

Daraus ergibt sich, dass die gesetzliche Regelung und Umsetzung der strafrechtlichen Unterbringung psychisch gestörter Rechtsbrecher verhältnismäßig sein muss und alle Möglichkeiten auszuschöpfen

¹ Siehe dazu unter: <https://www.justiz.gv.at/file/2c94848a4b074c31014b3ad6caea0a71.de.0/bericht%20ag%20ma%C3%9Fnahmenvollzug.pdf> (14. Mai 2021).

² Siehe dazu unter: <https://www.bmj.gv.at/ministerium/gesetzesentwuerfe/entw%C3%BCrfe-2018/entwurf-massnahmenvollzugsgesetz.html> (14. Mai 2021).

³ *Gratz*, Der Bericht der Arbeitsgruppe Maßnahmenvollzug – ein Meilenstein auf einem langen Weg, JSt 2015, 203

sind, Alternativen zu einer Unterbringung in einer Anstalt zu eröffnen und die Aufenthaltsdauer im Maßnahmenvollzug unter Bedachtnahme auf berechnete Schutzbedürfnisse der Bevölkerung möglichst kurz zu halten. Demgegenüber bewirkt die Verwahrung psychisch kranker Rechtsbrecher im Bereich der Strafjustiz eine Verlagerung von Gesundheitskosten an die Justiz, die letztlich auf dem Rücken der Betroffenen ausgetragen wird und nicht zur Sicherheit für die Gesellschaft beiträgt. Entsprechend den 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).

2. Positive Ansätze im vorliegenden Entwurf

Wir begrüßen grundsätzlich den **Diskussionsentwurf des Maßnahmenvollzugsanpassungsgesetzes 2021, soweit er den § 21 StGB** und die damit in Zusammenhang stehenden gesetzlichen Bestimmungen **betrifft**, jedoch mit folgenden Einschränkungen bzw. darüber hinausgehenden Vorschlägen:

- Die restriktivere Definition der Einweisungsvoraussetzungen (bei einer Strafandrohung, die drei Jahre nicht übersteigt, ist die Einweisung nur dann möglich, wenn die Tatbegehung keine besondere Gefährlichkeit des Täters konkret nahelegt) geht in die richtige Richtung. Es ist jedoch fachlich hinterfragenswert, inwieweit eine Differenzierung zwischen „Gefährlichkeit“ und „besondere Gefährlichkeit“ mit hinreichender Zuverlässigkeit vorgenommen werden kann. In Anbetracht des unter Punkt 1. aufgezeigten Spannungsverhältnisses zu den Grund- und Freiheitsrechten erscheint uns eine Einweisung zudem nur dann gerechtfertigt, wenn die Anlasstat ein Verbrechen darstellt. **Vergehen sollen nicht der 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.
- Mit Blick auf die im Entwurf vorgenommene Eingrenzung der Einweisungsvoraussetzungen ist davon auszugehen, dass sich aktuell im Maßnahmenvollzug eine größere Anzahl von Untergebrachten befinden, die bei der geänderten Rechtslage nicht eingewiesen worden wären. Es ist daher angezeigt, dass durch **Übergangsbestimmungen** eine gerichtliche Überprüfung der Anhaltung dieser Population von Untergebrachten im Hinblick auf die geänderte Rechtslage stattfindet.
- 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 im vorliegenden Entwurf. Gefordert wird daher, 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 im Entwurf vorgesehen 15 Jahren** ein.

- Die neue gesetzliche Bezeichnung: „forensisch-therapeutisches Zentrum“ ist zwar 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 **Arbeitsergebnissen und Entwürfen vorgesehen eine tiefgehende Veränderung des Maßnahmenvollzugs stattfindet**, einerseits durch ein Maßnahmenvollzugsgesetz und andererseits durch eine den Gesetzauftrag konsequent umsetzende Vollzugspraxis.

3. Notwendigkeit einer Gesamtreform von Maßnahmenrecht und Maßnahmenvollzug

Eine **Gesamtreform des Maßnahmenrechts und Maßnahmenvollzugs ist dringend erforderlich**. Sie hat jedenfalls zu beinhalten⁴:

- 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.
- 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*innen- und –fortbildung**.
- **Institutionalisierte Kommunikationsstrukturen** zwischen Gericht, Staatsanwaltschaft, Gutachter, 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 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.*

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 1365) stellt eine **Form negativer Rückkoppelung dar, die durch die dargestellten 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 nun 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. Es handelt sich dabei um eine Anlassgesetzgebung im Gefolge des Terroranschlags vom November 2020. Die Notwendigkeit für eine solche Reform wurde weder von der eingesetzten Kommission zur Aufklärung allfälliger Versäumnisse erkannt, 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. 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. Im Gegenteil ist sogar zu befürchten, dass- sollte es zu Unterbringungsverfahren gemäß § 23 Abs 1a StGB – kommen, nur solche Psychiater als Sachverständige zur Verfügung stehen, deren Professionalität ernsthaft zu hinterfragen wäre.