

IRKS . Museumstraße 5/12 . 1070 Wien

An das Bundesministerium für Justiz

Museumstraße 7

1070 Wien

An das Parlament

Dr.-Karl-Renner-Ring 3

1010 Wien

per E-Mail an:

begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

team.s@bmj.gv.at

Wien, 02.07.2021

Stellungnahme zum Ministerialentwurf des **Maßnahmenvollzugsanpassungs-** **gesetzes 2021**

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Institut für angewandte Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS) nimmt hiermit zum oben bezeichneten Gesetzesvorhaben wie folgt Stellung:

Wir begrüßen es, dass die Reform des Maßnahmenvollzugs nun in Angriff genommen wird. Angesichts der hohen Belagszahlen besteht dringender Handlungsbedarf. Insofern wäre aus unserer Sicht eine umfassende rechtliche Neuregelung aller mit dem Maßnahmenvollzug in Verbindung stehender Gesetzesmaterien wünschenswert. Dass wesentliche Teile der erforderlichen Reformschritte noch nicht vorliegen, erschwert eine abschließende Bewertung.

Angesichts der dramatisch gestiegenen Zahlen im Maßnahmenvollzug ist die **Anhebung der Einweisungsvoraussetzungen** grundsätzlich positiv zu bewerten. Der in § 21 Abs. 1 StGB vorgeschlagene engere Zusammenhang zwischen Störung und Anlasstat bzw. Prognosestat sowie die Festschreibung des Kriteriums der „**hohen Wahrscheinlichkeit**“ der Prognosestat sind zu begrüßen.

Auch der Vorschlag, dass bei Anlassdelikten mit einer Strafdrohung von unter drei Jahren „die Umstände der Tatbegehung eine **besonders hohe Gefährlichkeit** des Täters für die Rechtsgüter Leib und Leben oder sexuelle Integrität und Selbstbestimmung konkret nahelegen“ müssen, ist positiv zu sehen, auch wenn diese Anhebung der Einweisungsvoraussetzungen hinter dem Vorschlag der Expertenkommission aus 2015 zurückbleibt.¹ Es bleibt zu hoffen – und sollte zeitnah evaluiert werden –, ob die Bezugnahme auf die „besonders hohe Gefährlichkeit“ de facto zu einer merklichen Reduktion der Einweisungen in diesem Deliktsegment führen wird. Eine **explizite Begründungserfordernis**, wenn bei Anlasstaten, die keine Verbrechen sind, eine Einweisung erfolgt, sollte jedenfalls vorgesehen werden. Aus der IRKS Studie zum Maßnahmenvollzug (Stangl 2010) wissen wir zudem, dass die Wahrscheinlichkeit, eingewiesen zu werden, massiv ansteigt, wenn sich eine Drohung oder Nötigung gegen die Polizei bzw. andere Uniformierte oder öffentliche Personen richtet. Auch wenn die Schutzinteressen von Blaulichtorganisationen zu beachten sind, ist hier jedoch nicht per se von einer größeren Gefährlichkeit auszugehen. Für die Einschätzung der Gefährlichkeit ist jedenfalls die **Qualität der Gutachten** zentral, die in der Vergangenheit immer wieder kritisiert wurde. Die Schaffung verbindlicher Qualitätsstandards für Gutachten im Einweisungs- und Entlassungsverfahren steht unseres Erachtens noch aus. Nicht aufgegriffen wurde auch der Vorschlag der Reformgruppe, vermehrt ergänzende klinisch-psychologische Gutachten hinzuzuziehen.

Die Festlegung der Zuständigkeit eines **Schöffengerichts** zur Entscheidung über einen Antrag auf Unterbringung sowie die **Änderungen im JGG** sind aus Sicht des IRKS ebenfalls zu begrüßen. In Anlehnung an das „Salzburger Modell“ sollen zudem bessere Bedingungen

¹ Der Bericht der Arbeitsgruppe Maßnahmenvollzug plädierte dafür, dass als Anlasstaten nur Delikte, die mit einer mehr als dreijährigen Freiheitsstrafe bedroht sind, in Betracht kommen.
<https://www.justiz.gv.at/file/2c94848a4b074c31014b3ad6caea0a71.de.o/bericht%20ag%20ma%C3%9Fnahmenvollzug.pdf>, S. 57 [zugegriffen am 28.06.2021]

für ein **vorläufiges Absehen vom Vollzug** der Unterbringung nach § 21 Abs. 1 *und* 2 geschaffen werden. Auch das ist grundsätzlich zu begrüßen, wobei auf der Basis der empirischen Untersuchung der Praxis (Stangl 2010, S. 42 ff)² folgende Aspekte zu berücksichtigen sind:

- Eine regelmäßige Vermeidung von Anstaltsunterbringungen durch **extramurale, ambulante Betreuung** setzt voraus, dass entsprechende Angebote in ausreichendem Maße vorhanden sind. Der „Salzburger Weg“ erfordert ein **dichtes Betreuungsnetz** außerhalb der Gefängnismauern. Insofern braucht es nicht nur dringend Ressourcen im Bereich der Justiz, sondern auch im Gesundheitswesen bzw. auf Länderebene und eine entsprechende Bereitschaft, forensische PatientInnen aufzunehmen. Die ausreichende Betreuung dieser Gruppe durch **qualifiziertes Fachpersonal** in extramuralen Einrichtungen muss gewährleistet sein.
- Ein Kennzeichen des „Salzburger Modells“ ist ein hohes Maß an **Kooperation** zwischen Justiz, Psychiatrie und Sozialarbeit.³ Zu empfehlen sind daher begleitende Maßnahmen zur Gesetzeseinführung, die diese Kooperation fördern und unterstützen (z.B. Entwicklung von Vernetzungsstrukturen, Einrichtung koordinierender Gremien, Transparenz der jeweils eigenen Aktivitäten gegenüber den jeweils anderen Berufsgruppen, berufsübergreifende Veranstaltungen).
- Wichtig ist zudem, dass die Zeit der vorläufigen Anhaltung gut genutzt wird, also dass mit Behandlungen sehr rasch begonnen wird und mögliche Maßnahmen in Hinblick auf das vorläufige Absehen vom Vollzug abgeklärt werden. Zudem sollte nicht nur am Beginn, sondern auch am Ende der vorläufigen Anhaltung – also noch vor der Hauptverhandlung – ein Gutachten erstellt werden, da sich der Zustand im Vergleich zu kurz nach der Tat geändert haben kann.

² Stangl, W., Welcher organisatorischer Schritte bedarf es, um die Zahl der Einweisungen in den Maßnahmenvollzug zu verringern? Wien, 2012, (<https://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/IRKS%20MNV%20Bericht.pdf>) [zugegriffen am 28.06.2021]

³ Dass diese Kooperationsstrukturen nicht überall gegeben sind, ist exemplarisch im Bericht der Volksanwaltschaft 2020 auf S. 142 nachzulesen <https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/fjueo/pb-44-praeventiv-2020-bundeslaender.pdf> [zugegriffen am 28.06.2021]

Von zentraler Bedeutung ist stets die umfassende Abklärung der möglichen Unterstützungsangebote und eine möglichst **fundierte Entscheidungsgrundlage**. In diesem Sinne ist auch die Möglichkeit der Durchführung von **Sozialnetzkonferenzen** als wichtige, gute Neuerung hervorzuheben. Die Ergebnisse einer Evaluationsstudie des IRKS zum Pilotprojekt „Sozialnetzkonferenz bei Maßnahmenuntergebrachten“ bestätigen das diesbezügliche Potential von Sozialnetzkonferenzen (Hammerschick/Hofinger 2016, S. 9ff.)⁴.

Die Möglichkeit der **Krisenintervention** (§ 157g StVG), d.h. dass das vorläufige Absehen vom Vollzug temporär ausgesetzt werden kann, ist ebenfalls positiv zu bewerten, zumal damit positive Entscheidungen über ein vorläufiges Absehen unterstützt werden können und bei leichteren Verstößen gegen Weisungen bzw. kurzfristigen Verschlechterungen des Gesundheitszustands breitere, abgestufte Reaktionsmöglichkeiten vorhanden sind.

Die Festschreibung einer **jährlichen Entscheidungspflicht** hinsichtlich der Notwendigkeit einer weiteren Unterbringung ist als **erster, wichtiger Schritt** zur Zurückdrängung langer und überlanger Unterbringungen zu betrachten. Längerfristig sollte die Überprüfungsfrequenz allerdings weiter verdichtet werden, zumal Maßnahmenvollzug und Unterbringung gem. UbG diesbezüglich zu weit auseinanderliegen. Der Großteil wichtiger, nicht zuletzt von der Expertengruppe vorgeschlagener Details zur Vorbereitung auf die Entlassung und in Hinblick auf Entscheidungen zur bedingten Entlassung **stehen aber noch aus**. Hervorzuheben sind etwa

- eine Änderung der Entlassungsvoraussetzung (§ 47 StGB) in dem Sinne, dass nicht das Fehlen, sondern eine erforderliche Reduktion der Gefährlichkeit vorliegen muss,
- die Vorschläge zu Lockerungen der Unterbringung,
- eine Verbesserung des Rechtsschutzes der Patient*innen, unter anderem durch eine Patientenanwaltschaft,
- die Einbeziehung fachkundiger Laienrichter*innen in die Entscheidungsfindung über die bedingte Entlassung.

⁴ Hammerschick, W., Hofinger, V., Evaluationsstudie zum Pilotprojekt „Sozialnetzkonferenz bei Maßnahmenuntergebrachten“, Wien, 2016, (Forschungsbericht des IRKS), https://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/Endbericht_SONEKO.pdf [zugegriffen am 28.06.2021]

Zentraler Kritikpunkt am Maßnahmenvollzug waren in den vergangenen Jahren nicht nur die steigenden Zahlen an Untergebrachten, sondern auch die **Bedingungen der Anhaltung**, insbesondere das vielfach fehlende, obwohl grundrechtlich vorgegebene **Abstandsgebot**. Nunmehr soll jede Anhaltung im Maßnahmenvollzug nach § 21 StGB in einem **forensisch-therapeutischen Zentrum** erfolgen. Die von den Medien kolportierten 140 Millionen für Umbau und Erweiterungen in Asten und Göllersdorf sind ein wichtiger erster Schritt. Wie das Abstandsgebot und die Unterbringung in forensisch-therapeutischen Zentren jedoch konsequent umgesetzt werden können, bleibt unklar. Wie kann beispielweise die in den Erläuterungen geplante „Umwidmung von bestehenden Abteilungen unter Einhaltung des Trennungsgebots und höchstmögliche interne Erweiterung der Kapazitäten zur Bewältigung der Anstiege der Anzahl an Untergebrachten nach § 21 Abs. 1 und 2 StGB“ so erfolgen, dass eine wirkliche Umsetzung des Abstandsgebots erreicht wird? Um bestehende Abteilungen und Anstalten in forensisch-therapeutische Zentren umzuwandeln, wird es jedenfalls **weitere organisatorische Reformen und kostenintensive Schritte** benötigen.

Auch auf Seiten der Gerichte entsteht ein beträchtlicher Mehraufwand (schöffengerichtliche Zuständigkeit, verfahrensrechtliche Regelungen für das vorläufige Absehen vom Vollzug der Unterbringung, darunter Festschreibung einer amtswegigen Prüfpflicht des Gerichts; gesetzliche Anordnung der Einbeziehung von Stellungnahmen der Sachverständigen, der Bewährungshilfe und der behandelten Einrichtung in die Entscheidung; Aufnahme einer Verständigungspflicht gegenüber dem Opfer bei Berührung dessen Interessen durch die Festlegung von Bedingungen für das vorläufige Absehen), für den ebenfalls zusätzliche Ressourcen nötig sein werden.

Sehr kritisch sehen wir die Erweiterung des § 23 StGB um die „**Unterbringung von gefährlichen terroristischen Straftätern**“ (§ 23 Abs. 1a StGB). § 23 StGB ist heute weitgehend totes Recht. Eine Re-Aktivierung dieser u.E. zu Recht wenig genützten Bestimmung im Rahmen der Terror-Bekämpfung bedeutet daher einen Paradigmenwechsel hin zu einer neuen „Sicherungsverwahrung“, die nicht auf Behandlung und Resozialisierung, sondern auf Verwahrung setzt. Denn derzeit gibt es zwar Deradikalisierungsgespräche in Haft, es existiert aber keine „Behandlung“ terroristischer Ideologien, die mit der Behandlung psychischer Stö-

rungen vergleichbar wäre. Die konkrete Umsetzung der Unterbringung gefährlicher terroristischer Straftäter*innen bleibt insgesamt völlig unklar. Wissenschaftlich veraltet und bereits in Zusammenhang mit § 23 Abs. 1 kritisiert ist der Begriff des „Hanges“: Was genau ist ein „Hang“ zur Begehung terroristischer Straftaten und wer stellt diesen auf der Basis welcher Expertise fest? Die Erläuterungen verlieren dazu kein Wort. Welche Therapieform bzw. welche Behandlungsprogramme sind vorgesehen, um die Gefährlichkeit zu reduzieren? In welchen Anstalten soll diese Personengruppe untergebracht werden? Wie kann der Gefahr einer Radikalisierung von Mitgefangenen bei einer gemeinsamen Unterbringung mit anderen „gefährlichen terroristischen Straftätern“ und „gefährlichen Rückfallstätern“ entgegengewirkt werden, wenn diese spätestens nach zehn Jahren in die Gesellschaft entlassen werden?

Aus Studien, die wir am IRKS im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz durchgeführt haben (Hofinger/Schmidinger 2016, 2017)⁵, und aus der internationalen Forschung weiß man, dass die Distanzierung von einer extremistischen Ideologie am besten funktioniert, wenn eine Perspektive zur Reintegration besteht. In Übereinstimmung damit verfolgte der österreichische Strafvollzug bislang die Strategie, die Gruppe der nach § 278b ff. StGB Verurteilten so weit wie möglich in die Anstalten zu integrieren, nicht zuletzt um das extremistische Narrativ des „bösen Westens“ gegen „die Muslime“ nicht zu befeuern. Mehr als 100 Personen wurden in den vergangenen Jahren bereits vorzeitig – mit Bewährungshilfe-Auflagen und z.T. mit Weisung zu Deradikalisierungsgesprächen – aus einer solchen Haftstrafe entlassen, mit extrem niedrigen Rückfallsraten.

Die Neufassung des § 23 StGB soll aus Anlass des Terroranschlags von Wien am 2.11.2020 eingeführt werden. Dabei sieht die von der Regierung eingesetzte Untersuchungskommission keine Notwendigkeit für diese Verschärfung. Im konkreten Anlassfall wäre der Attentäter gar nicht unter diese Regelung gefallen. Wir plädieren daher für eine rasche Umsetzung der von

⁵ Hofinger, V., Schmidinger, T., Deradikalisierung im Gefängnis. Ergebnisse der Begleitforschung, Wien 2016, (Forschungsbericht des IRKS), https://www.uibk.ac.at/irks/publikationen/2020/pdf/endbericht_begleitforschung_2017.pdf; Hofinger, V., Schmidinger, T., Wege in die Radikalisierung. Wie Jugendliche zu IS-Sympathisanten werden (und welche Rolle die Justiz dabei spielt), Wien 2017, (Forschungsbericht des IRKS), https://www.uibk.ac.at/irks/publikationen/2020/pdf/endbericht_wegeradikalisierung_final.pdf [zugegriffen am 28.06.2021]

der Kommission und anderen Expert*innen geforderten und zum Teil schon legislativ umgesetzten Maßnahmen (Fallkonferenzen, Verbesserung der Behörden-Kommunikation, Schaffung einer Koordinierungsstelle im Strafvollzug, Ausweitung und Professionalisierung der Deradikalisierungsarbeit, etc.) anstelle der Einführung dieser neuen „Maßnahme“.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Walter Hammerschick und Dr. Veronika Hofinger im Namen des IRKS