

bvaj e.V. – Boostedter Straße 30, 24534 Neumünster

Bundesministerium der Justiz  
Mohrenstraße 37

10117 Berlin

Vorab per Mail

### Vorstand

Yvonne Radetzki  
Boostedter Straße 30  
Tel. 04321/4907-100  
[yvonne.radetzki@jvanm.landsh.de](mailto:yvonne.radetzki@jvanm.landsh.de)

1. Vorsitzende  
24534 Neumünster  
Fax 04321/4907-214

Martin Riemer  
Seidelstraße 39  
Tel. 030/90147-1200  
[martin.riemer@jvatgl.berlin.de](mailto:martin.riemer@jvatgl.berlin.de)

2. Vorsitzender  
13507 Berlin  
Fax. 030/90147-1209

Thomas Müller  
Riefstahlstraße 9  
Tel. 0721/926-6148  
[thomas.mueller@jvkarlsruhe.justiz.bwl.de](mailto:thomas.mueller@jvkarlsruhe.justiz.bwl.de)

3. Vorsitzender  
76133 Karlsruhe  
Fax 0721/926-6068

Kirstin Böcker  
Zum Fuchsbau 1  
Tel. 038208/67-100  
[kirstin.boecker@iva-waldeck.mv-justiz.de](mailto:kirstin.boecker@iva-waldeck.mv-justiz.de)

Schatzmeisterin  
18196 Dummersdorf  
Fax 038208/67-105

Frank Dickmann  
Hasenhägweg 135  
Tel. 06021/364-0  
[frank.dickmann@iva-ab.bayern.de](mailto:frank.dickmann@iva-ab.bayern.de)

Schriftführer  
63741 Aschaffenburg  
Fax 06021/364-110

Neumünster, 19. August 2022

## Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz eines Gesetzes zur Überarbeitung des Sanktionsrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt; Beteiligung der betroffenen Fachverbände

Dortiges Schreiben vom 13.07.2022; Aktenzeichen II A 1 – 401100#00002#0002

Sehr geehrter Herr Dr. Bösert,

die Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter e. V. bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum oben genannten Referentenentwurf und trägt hierzu wie folgt vor:

### 1. Ersatzfreiheitsstrafen

Im Gegensatz zum osteuropäischen Sanktionssystem hat sich in Westeuropa – gerade in Ländern, deren Bevölkerung über auskömmliche finanzielle Ressourcen verfügt - die Geldstrafe als eigenständige Sanktion etabliert. Sie ist als probate rechtsstaatliche Reaktion in der Bevölkerung akzeptiert und führt dazu, dass die Verhängung unbedingter Freiheitsstrafen nur in den Fällen erfolgt, in denen diese unerlässlich sind, damit prozentual einen sehr geringen Anteil an den strafgerichtlichen Entscheidungen ausmachen

und dazu führen, dass nur solche Verurteilte in stationäre Sanktionen gelangen, bei denen dies unerlässlich ist.

Vor Übernahme des skandinavischen Tagessatzmodells wurden neben der Summe der Geldstrafe die ersatzweise zu verbüßenden Hafttage durch das Gericht festgesetzt. Durch das Tagessatzsystem wird die Zahl der zu vollstreckenden Hafttage transparent und führt zu einer Gleichbehandlung der Verurteilten.

Eine Durchsetzbarkeit der verhängten Sanktionen in angemessenem Umfang erscheint für die Akzeptanz in der Bevölkerung ebenfalls unerlässlich. Andererseits soll wie auch bei der Vermeidung der Verhängung kurzer Freiheitsstrafen verhindert werden, dass durch den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen eine Entsozialisierung eintritt, zumal die Ausstattung des Justizvollzugs für die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen ebenso wie die Verweildauer im Vollzug wenig Möglichkeiten zur Implementierung von Resozialisierungsmaßnahmen bieten. Daher müssen nach Auffassung der Bundesvereinigung auch in angemessener Weise Vermeidungsmaßnahmen zur Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen ergriffen werden und dafür persönliche und sächliche Kapazitäten zur Verfügung stehen.

Der Vollzugspraxis ist bekannt, dass trotz vielfältiger Konzepte und Bemühungen die Vermittlung Verurteilter in gemeinnützige Arbeit an Grenzen stößt. Dies liegt zum einen daran, dass zu Geldstrafe verurteilte Personen sich bisweilen weder um Bezahlung, noch um Abwendung einer Vollstreckung bemühen und erst dann reagieren, wenn eine Ersatzfreiheitsstrafen-Vollstreckung unmittelbar bevorsteht oder bereits begonnen hat. Auch dazu gibt es inzwischen in den Ländern eine Vielzahl von Maßnahmen und Konzepten, um auf die verurteilten Personen zur Vermeidung einer Vollstreckung zuzugehen. Derartige Maßnahmen werden jedoch nur dann intensiv betrieben werden, wenn sie sich auch in den Beurteilungen der beteiligten Justizangehörigen niederschlagen. Solange ein Vollstreckungsrechtspfleger/eine Vollstreckungsrechtspflegerin nach der Zahl der Erledigungen beurteilt wird und eine Erledigung nur dann herbeigeführt wird, wenn beispielsweise ein Vollstreckungshaftbefehl erlassen wurde, nicht aber, solange gemeinnützige Arbeit nicht komplett abgeleistet ist, wird das Betreiben derartiger Maßnahmen nicht attraktiv gemacht.

In der Vollzugspraxis hat sich jedoch auch eine weitere Grenze in der Leistungsfähigkeit der verurteilten Personen gezeigt sowohl bei der Vermittlung in gemeinnützige Arbeit zur Vermeidung einer Ersatzfreiheitsstrafe vor der Vollstreckung ebenso wie aus einer begonnenen Vollstreckung heraus. Daher wird sich nach Einschätzung der Bundesvereinigung die Abwendungsmöglichkeit durch gemeinnützige Arbeit nicht viel weiter ausdehnen lassen. Daher schließt sich die Bundesvereinigung auch der Auffassung des Referentenentwurfs an, dass es für die Etablierung gemeinnütziger Arbeit als eigenständige Sanktion keine hinreichende Zahl dafür geeigneter Personen gibt.

Vor diesem Hintergrund ist die Bundesvereinigung der Auffassung, dass es nach Ausschöpfung offensiver Abwendungsmöglichkeiten - wie sie auch in § 459e StPO normiert werden sollen - zum Erhalt der Akzeptanz in der Bevölkerung auch einer angemessenen Vollstreckungsmöglichkeit der Ersatzfreiheitsstrafe bedarf. Warum diese für die Bevölkerung transparente Zahl zu vollstreckender Tage in der Vollstreckung halbiert werden soll, dürfte nach Auffassung der Bundesvereinigung der Bevölkerung schwer vermittelbar sein und damit zu einem Akzeptanzverlust führen.

Nach Auffassung der Bundesvereinigung wird die Halbierung der Ersatzfreiheitsstrafen-Vollstreckung auch nicht zu signifikanten Einsparungen in den Staatshaushalten führen. Mit der Halbierung können – entgegen oftmaliger Darstellung in der Politik – nicht die Äquivalente der Gesamtkosten eines Hafttages eingespart werden, da der Rückgang der Inhaftiertenrate nicht dazu führen wird, dass Gefängnisse geschlossen oder Personal freigesetzt werden können. Die Gefängnisinfrastruktur muss daher weiter aufrechterhalten werden, sodass Einsparungen allenfalls im wesentlich geringeren Bereich von Verpflegungs- oder Sachkosten entstehen.

In einigen Bundesländern wurden zur Verringerung von Inhaftiertenraten bei der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen Vollstreckungsunterbrechungen nach der Hälfte der Zeit vorgenommen und wieder verworfen. Diese Maßnahme hatte kurzfristig zu einer Reduzierung der Gefangenenpopulation, nicht aber zu signifikanten Einsparungen im Staatshaushalt geführt. In einigen Fällen war jedoch Folge, dass die staatsanwaltschaftliche und gerichtliche Praxis zu einer Erhöhung der Anzahl der Tagessätze übergegangen ist, da die Auffassung vertreten wurde, das jeweilige Delikt rechtfertige im Vollstre-

ckungsfall die auch bisher dafür schon in Ansatz gebrachte Anzahl von Tagen. Eine solche Entwicklung ist bei einer dauerhaften gesetzlich normierten Halbierung der Zahl der Vollstreckungstage ebenfalls zu erwarten.

Nach Auffassung der Bundesvereinigung überwiegt daher trotz des zu besorgenden Nachteils in der gesellschaftlichen Akzeptanz und der geringen Einsparvorteile die Chance der Reduzierung des Belegungsdrucks in den Justizvollzugsanstalten und der Nutzungsmöglichkeit teurer Haftplätze zur Umsetzung von Behandlungsmöglichkeiten bei Gefangenen. Die Bundesvereinigung spricht sich daher unter Zurückstellung der genannten Bedenken für eine Änderung der Regelung des § 43 StGB wie vorgeschlagen aus.

## **2. Strafzumessung bei „Hassdelikten“**

Die Bundesvereinigung hält es für unbestreitbar bedeutsam, Hassdelikte und Straftaten mit geschlechtsspezifischer oder gegen die sexuelle Orientierung gerichteter Motivation nachhaltig zu bekämpfen. Im Rahmen der Strafzumessung gemäß § 46 Abs. 2 StGB können diese Motive bereits nach der bisherigen Regelung berücksichtigt werden. Die ausdrückliche Benennung der Regelbeispiele zur Bekräftigung der Bekämpfung kann nach Auffassung der Bundesvereinigung dazu führen, dass in der öffentlichen Wahrnehmung nicht ausdrücklich beispielhaft genannte Motivationslagen als weniger wichtig und bedeutsam empfunden werden. Nach Auffassung der Bundesvereinigung hat sich eine Gesetzgebungspraxis mit abstrakten Tatbestandsformulierungen, die durch die Gerichte ausgelegt werden, bewährt. Die genannten Motivationslagen wurden auch bislang durch die Rechtsprechung berücksichtigt. Die beispielhafte Benennung lediglich einiger politisch bedeutsam erscheinender Strafzumessungskriterien könnte zu einem Akzeptanzverlust der entsprechenden Normen führen.

Nach Auffassung der Bundesvereinigung ist daher die beabsichtigte Änderung des § 46 Abs. 2 StGB politisch probat, rechtlich indessen zur Erreichung des beabsichtigten Ziels zur Schaffung eines Normbewusstseins in der Bevölkerung nicht erforderlich.

### **3. Auflagen und Weisungen**

Mit der Einführung der vorgesehenen Arbeits- und Therapieweisungen in §§ 56c Abs. 2 Ziff. 6 und 59a Abs. 2 Ziff. 4 und 5 StGB sowie § 153a StPO besteht seitens der Bundesvereinigung Einverständnis. Die Wirksamkeit verhaltenstherapeutischer Interventionen auch im ambulanten Bereich ist zwischenzeitlich unbestritten. Auch der Einwand, dass derartige Maßnahmen das Vorliegen einer originären und intrinsischen Motivationslage voraussetzen, um erfolgversprechend zu sein, wird nicht als durchgreifend angesehen.

Nach Auffassung der Bundesvereinigung machen sämtliche Maßnahmen Sinn, die dazu führen, eine Inhaftierung zu vermeiden. Gleichwohl wird jedoch Bedarf für den Ausbau einer entsprechenden Infrastruktur gesehen, zumal ein Großteil der dafür in Betracht kommenden Klientel nicht in der Lage sein dürfte, die dafür tatsächlich entstehenden Kosten selbst zu tragen.

Ohne dass derartige Projekte für verurteilte Personen auch tatsächlich nutzbar sind, bleiben die beabsichtigten Maßnahmen wirkungslos.

### **4. Unterbringung in einer Entziehungsanstalt gem. § 64 StGB**

Vor dem Hintergrund des mit Verfassungsrang ausgestatteten Resozialisierungsauftrags misst die Bundesvereinigung der Diagnostik und Behandlung der kriminogenen Faktoren mit modernen Methoden, die dem aktuellen Stand der Technik entsprechen, und hinreichend personell und sächlich ausgestattet sind, eine überaus wichtige Bedeutung zu.

Dies gilt auch für Straffälligkeit zugrundeliegende Suchtprobleme. Die Vollzugspraxis stellt in diesem Zusammenhang eine nachhaltige Zunahme der Zahl der Gefangenen mit massiven Suchtstrukturen fest.

Gleichermaßen gilt dies im Übrigen auch für die deutlich zunehmende Zahl der Gefangenen mit massiven psychiatrischen Auffälligkeiten. Es ist eine Frage der Zeit, bis die geschilderte Problematik im Suchtbereich auch für die psychiatrischen Fälle im Justizvollzug virulent werden wird.

Sowohl süchtige als auch psychisch kranke Menschen sind in regulären Justizvollzugseinrichtungen fehluntergebracht, da Setting und Ausstattung nicht für eine angemessene Behandlung eingerichtet sind.

Die Bundesvereinigung hat sich bereits im Zusammenhang mit der Umsetzung des bundeseinheitlichen Strafvollzugsgesetzes für eine einheitliche vollzugliche Lösung der Behandlungsmaßnahmen ausgehend von den Festlegungen einer Vollzugsplankonferenz stark gemacht. Das deutsche Strafrechtssystem ist indessen im Sanktionensystem bei der zweispurigen Lösung mit Strafen und Maßregeln der Besserung und Sicherung verblieben.

Im Bereich der Suchtbehandlung wurden eine Vielzahl von qualifizierten Einrichtungen zur angemessenen Behandlung straffälliger Menschen geschaffen. Als konfliktbehaftet hat sich in diesem Zusammenhang stets erwiesen, wenn Einrichtungen unter den Dächern verschiedener Ministerien arbeiten, sodass unterschiedliche Interessen verfolgt werden.

Die Vollzugspraxis verkennt nicht, dass aus dem Kreis der Entziehungsanstalten mit zunehmender Intensität genau die Themen benannt werden, die Grundlage der Überlegungen für die gesetzliche Neufassung des § 64 StGB bildeten.

Die Rechtsprechung hat eine Ausweitung der Auslegung der Begrifflichkeit des Hangs sowie der hinreichend konkreten Erfolgsaussicht der Entwöhnungsbehandlung vorgenommen und geringere Anforderungen an den Grad der Ursächlichkeit des Hangs für die Straftat gestellt. Dies hat unbestreitbar zu einer Erhöhung der Anzahl der zur Unterbringung in einer Entziehungsanstalt Verurteilten geführt. Die thematisierte Verlängerung der Verweildauer ist nicht ausschließbar auch mit einer zunehmenden Schwere der Störungsbilder sowie des Auftretens einer Komorbidität zu erklären.

Demgegenüber fehlt es zunehmend in vielen Bundesländern an belegbaren Plätzen im Maßregelvollzug, was zu einer Verlängerung einer Organisationshaft verbunden mit einer Vielzahl medienwirksamer Entlassungen Gefangener aus dieser Organisationshaft

geführt hat. In einigen Bundesländern haben die Vollstreckungsbehörden massive Probleme, Behandlungseinrichtungen zu finden, was dann zu einer besonderen Drucksituation führt, wenn ein Vorwegvollzug nicht angeordnet ist. Bei einer Vielzahl ausländischer Inhaftierter mit Suchtproblemen mag auch die mangelnde Sprachkenntnis einer effektiven therapeutischen Arbeit entgegenstehen. Gleichwohl gibt es nach Erkenntnis der Bundesvereinigung keine Forschungsergebnisse die belegen, dass eine Fehlunterbringung im Maßregelvollzug sich im Vergleich zur Unterbringung im Regelvollzug nachteilig auf die Rückfälligkeit der Verurteilten auswirkt.

Nach den der Bundesvereinigung vorliegenden Erkenntnisse liegen den sachverständig beraten getroffenen gerichtliche Entscheidungen zur Unterbringung in einer Entziehungsanstalt die Überlegungen zugrunde, dass im Sinne einer Resozialisierung eine entsprechende Unterbringung des Verurteilten angemessen ist. Daher wird die Rechtsprechung auch bei einschränkender Formulierung Wege finden, um die Beschuldigten einer nach Ansicht des Gerichts angemessenen Unterbringung und Behandlung zuzuführen. Das Interesse einer Behandlungseinrichtung, eine Behandlung möglichst reibungslos durchführen zu können, ist nachvollziehbar.

Bereits vor Jahren wurde auch für diesen Bereich die Notwendigkeit des Bestehens einer Primärmotivation als Voraussetzung für die Durchführung einer effektiven Behandlung diskutiert, ehe Motivationsarbeit als Teil der Behandlung angesehen wurde.

In diesem Zusammenhang spricht sich die Bundesvereinigung auch dafür aus, dass für die Teilnahme an Behandlungsmaßnahmen ein gewisser Anreiz geschaffen werden muss. Da es offenbar tatsächlich zu wenigen Fällen einer Halbstrafenentlassung gekommen ist, bestehen gegen die Festlegung des Zweidrittelzeitpunkts als regulären Entlassungszeitpunkt in § 67 StGB seitens der Bundesvereinigung keine Bedenken, zumal auch aus dem Strafvollzug eine bedingte Entlassung ohne angemessene Behandlung einer Suchtproblematik nicht erfolgen könnte.

Auch gegen die sofortige Vollziehbarkeit einer Ablösungsentscheidung aus dem Maßregelvollzug gemäß § 463 Abs. 6 StPO werden keine durchgreifenden Bedenken gesehen, selbst wenn eine solche Anordnungsmöglichkeit für das Gericht bereits nach der

geltenden Rechtslage besteht. In der Tat müssten jedoch in einem Ablösungsverfahren in der Maßregelvollzugseinrichtung höher gesicherte Unterbringungsmöglichkeiten bestehen, darüber hinaus wird für die Dauer des Verfahrens ein wertvoller Behandlungsplatz belegt, ohne dass in der Praxis davon ausgegangen werden kann, dass eine Behandlungsmöglichkeit in der Zeit der Streitbefangenheit der Ablösungsentscheidung auch tatsächlich genutzt wird.

Gegen eine Einschränkung des Anwendungsbereichs des § 64 StGB werden jedoch seitens der Bundesvereinigung Bedenken gesehen. Wie auch der Referentenentwurf nicht verkennt, verfügen die Justizvollzugsanstalten wegen der Existenz entsprechend spezialisierter Einrichtungen nicht über eine Infrastruktur zur angemessenen Behandlung von Suchtproblemen. Die Begründung des Referentenentwurfs geht davon aus, dass aufgrund der Tatsache, dass bei Umsetzung der Gesetzesänderungen mehr Verurteilte im Regelvollzug verblieben und damit unter Resozialisierungsgesichtspunkten auch dort die Schaffung von Behandlungsmaßnahmen für Suchtprobleme erforderlich wird. Der dafür potentiell entstehende finanzielle Aufwand wird jedoch deutlich geringer kalkuliert als die möglichen Einsparungen im Maßregelvollzug. Warum der Justizvollzug diese Maßnahmen billiger durchführen können sollte als der Maßregelvollzug, erschließt sich nicht. Es wäre allenfalls dadurch erklärbar, dass man von vornherein von Behandlungsmaßnahmen minderer Qualität ausgeht und damit mit der Gesetzesänderung einen Qualitätsverlust der Behandlungsarbeit intendiert.

Dies stellt nach Auffassung der Bundesvereinigung auch einen nachhaltigen Eingriff in die Regulierungshoheit der Länder dar, sodass auf eine Bundesratsbeteiligung nicht verzichtet werden könnte.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass bei Übernahme der Suchtbehandlung im Regelvollzug jedenfalls der gleiche finanzielle Aufwand in Ansatz zu bringen wäre, bei Bestehen geringerer Anreizwirkung sogar ein höherer Ansatz, um die erforderliche zusätzliche Motivationsarbeit leisten zu können. Daher ist nach Auffassung der Bundesvereinigung davon auszugehen, dass sich bei angemessener Umsetzung des Resozialisierungsauftrags ein Einspareffekt nicht erzielen ließe.



Die Bundesvereinigung regt daher an, es bei der bisherigen Regelung des § 64 StGB zu belassen, auf die Einrichtung zusätzlich erforderlicher Behandlungsplätze hinzuwirken, allenfalls im Hinblick auf die Anrechnungszeiten und das Ablösungsverfahren die vorgesehenen Änderungen umzusetzen, da auch aus dem Justizvollzug heraus eine angemessene Rechtsverfolgung vorgenommen werden kann.

Mit freundlichen Grüßen

Radetzki

1.Vorsitzende