

Landesstrafvollzugsgesetze – insbesondere der Entwurf eines Hessischen Strafvollzugsgesetzes

(erscheint voraussichtlich demnächst in: FORUM STRAFVOLLZUG)

Prof. Dr. Arthur Kreuzer/Dr. Tillmann Bartsch

I. Vorbemerkungen

Dieser Beitrag befasst sich mit einigen grundlegenden Aspekten des Entwurfs eines Hessischen Strafvollzugsgesetzes (HStVollzG)¹ vom 09.11.2009. Behandelt werden die Vorschriften zur Vollzugszielbeschreibung (II.), zu Vollzugsöffnungen (III.) und zur Sicherungsverwahrung (IV.). Dabei werden Vergleiche gezogen zu den seit der Föderalismusreform in Kraft getretenen Landesstrafvollzugsgesetzen², und es wird Bezug genommen auf eine bundesweite empirische Untersuchung zum Vollzug der Sicherungsverwahrung³. Diese Erhebung wurde von Bartsch durchgeführt und von Kreuzer betreut. Sie fußt auf schriftlichen Befragungen von allen zuständigen Sicherungsverwahrungseinrichtungen sowie 75 halbstandardisierten Interviews mit Vollzugsexperten und Maßregelinsassen.⁴

Allgemein sei zu den Landesstrafvollzugsgesetzen vorweg zweierlei bemerkt:

1. Die Föderalismusreform hat den Ländern die Kompetenz zur Regelung des Haftvollzugs in all seinen rechtlichen Formen verliehen. Hiervon machen die Bundesländer in unterschiedlicher Weise Gebrauch. Mancherorts, etwa in Hessen, werden der Straf- und Sicherungsverwahrungsvollzug, der Jugendstraf- sowie der Untersuchungshaftvollzug in drei Einzelgesetzen geregelt. Demgegenüber hat sich beispielsweise Niedersachsen für die Schaffung eines Gesetzes entschieden, das die Vorschriften über die vier vorgenannten Haftarten zusammenfasst. Der Vorteil einer derartigen „all-in-one-Regelung“ im Vergleich zu mehreren Einzelgesetzen ist laut einer vom Land Niedersachsen am 20.02.2007 herausgegebenen Informationsbroschüre darin zu sehen, „dass die Zahl der Rechtsvorschriften des Landes minimiert“ wird.⁵ Dieser – unglücklich formulierte – Vorteil (gemeint ist wohl, dass die Zahl der Rechtsvorschriften des Landes sich nicht wesentlich erhöht) dürfte jedoch durch die Nachteile, welche mit einer Zusammenfassung verschiedener Haftarten in einem Gesetz verbunden sind, überwogen werden: Zwangsläufig enthält das lediglich 202 Paragraphen umfassende „Niedersächsische Justizvollzugsgesetz“ zahlreiche (Pauschal-)Verweisungen, welche die Lesbarkeit, Verständlichkeit sowie Übersichtlichkeit des Textes und im Ergebnis die Rechtsanwendung erschweren.⁶ Zudem lehrt die Erfahrung, dass bei pauschalen Verweisungen häufig erst im Rahmen der späteren Gesetzesanwendung erkennbar wird, dass die Vorschriften, auf die Bezug genommen wird, nicht in allen Einzelheiten auf die mittels Verweisung geregelte Rechtsmaterie passen. Rechtsunsicherheit und kostspielige Gerichtsprozesse bis in die höchste Instanz sind dann regelmäßig die Folge. Ein weiterer Nachteil einer „all-in-one-Regelung“ dürfte darin bestehen, dass dem

¹ LT-Drs. 18/1396. Der Entwurf wurde von der Hessischen Landesregierung vorgelegt.

² Bis zur Fertigstellung dieses Beitrags am 17.01.2010 waren in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Niedersachsen Strafvollzugsgesetze in Kraft getreten.

³ Bartsch, Sicherungsverwahrung – Recht, Vollzug, aktuelle Probleme, Diss., Univ. Gießen, 2009 (Veröffentlichung 2010 bei Nomos).

⁴ Ausführlich zu den angewandten Methoden Bartsch, BewHi 2007, 399 ff.; Bartsch, ZIS 2008, 280 ff.; Bartsch/Kreuzer, StV 2009, 53 ff.; Kreuzer/Bartsch, FS 2008, 30 ff.

⁵ Abrufbar im Internet (15.01.2010) unter <http://www.cdl.niedersachsen.de/blob/images/C34219474.pdf>.

⁶ Zum Vergleich: Das Strafvollzugsgesetz des Bundes, das lediglich Regelungen über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der Sicherungsverwahrung enthält, umfasst ebenfalls 202 Paragraphen.

Gesetzesanwender die unterschiedlichen Ziele und sonstigen Besonderheiten der Haftarten weniger deutlich vor Augen geführt werden, als dies bei einer Regelung in mehreren Einzelgesetzen der Fall wäre. Dass diese Annahme zutrifft, lässt sich am Beispiel der Sicherungsverwahrung aufzeigen: Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem 2004 ergangenen Urteil zum Wegfall der Zehn-Jahres-Begrenzung bei erstmaliger Anordnung der Sicherungsverwahrung vorgegeben, dass zwischen Maßregel- und Strafvollzug ein Abstand im Sinne einer Besserstellung Sicherungsverwahrter gegenüber Strafgefangenen bestehen müsse (sog. „Abstandsgebot“).⁷ In der Praxis sind indes nur wenige und überwiegend belanglose Unterschiede zwischen den beiden Vollzugsarten zu erkennen.⁸ Die Ursache für diese Diskrepanz zwischen verfassungsgerichtlichem Anspruch und Vollzugswirklichkeit liegt laut den Ergebnissen der Untersuchung von Bartsch nicht zuletzt darin, dass der ehemals zuständige Bundesgesetzgeber den Vollzug der Maßregel nicht in einem eigenständigen Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz, sondern – gleichsam als Anhängsel der Freiheitsstrafe – in einem hinteren, denkbar knapp gehaltenen und überdies äußerst schwammig formulierten Abschnitt des Strafvollzugsgesetzes normiert hat. So stellte etwa ein Anstaltsleiter fest: *„Wenn da irgendwo im hinteren Teil des Strafvollzugsgesetzes so ein paar mehr oder minder gewichtige Sonderregelungen [scil.: für Sicherungsverwahrte] stehen und es dann im Gesetz auch noch heißt: ‚Macht mal nur, sofern es euch möglich ist‘, dann signalisiert das doch, dass der Gesetzgeber die Sache mit dem Abstand selbst nicht so richtig ernst nimmt. Und dann ist es wirklich zuviel erwartet, von den Vollzugsmitarbeitern zu verlangen, dass sie sich dafür ins Zeug legen, einen Abstand herzustellen.“*

2. In Teilen vor allem der Wissenschaft war befürchtet worden, die neue Länderkompetenz werde zu einem „Wettbewerb der Schäbigkeit“ führen angesichts der hohen Kosten eines auf Resozialisierung ausgerichteten Strafvollzugs, wie er mit dem Bundesstrafvollzugsgesetz intendiert war. Außerdem wurde die Gefahr einer Rechtszersplitterung erkannt.⁹ Demgegenüber ist festzustellen, dass jedenfalls nach den schon erlassenen oder – wie hier – geplanten Ländergesetzen solche Gefahren weitgehend vermieden worden zu sein scheinen. Allerdings dürfte auch der geforderte „Wettbewerb der guten Praxismodelle“¹⁰ kaum erkennbar sein. Alle vorliegenden Gesetze und Entwürfe zum Strafvollzug stimmen im Wesentlichen überein mit dem Bundesstrafvollzugsgesetz (StVollzG) und den dazu ergangenen bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften, beschreiben also weitgehend bisherige Praxis. Allenfalls zeichnet sich im Jugendstrafvollzug ein positiver Wettbewerb ab, in dem Hessen vorbildhaft sein könnte, weil es wichtige Anliegen – z. B. eigener Haftraum für jeden Gefangenen, Vollzug in sehr kleinen Wohngruppen, frühzeitige Beteiligung der Bewährungshilfe bei der Entlassungsvorbereitung – gesetzlich erfasst und praktisch schon weitgehend umgesetzt hat.¹¹

Möglicherweise ist in Öffentlichkeit, Wissenschaft und Praxis zudem die Bedeutung der alten Bundes- und neuen Gesetzgebung auf Länderebene für die Haftvollzugswirklichkeit überschätzt worden. Stärker auf Strafhärte und Sicherheit als auf Wiedereingliederung und Innovation zielende Bestrebungen, die sich mehr oder minder im Bund und in allen Bundesländern seit geraumer Zeit abzeichnen, haben sich durchgesetzt unabhängig von

⁷ BVerfGE 109, 133 ff. (164).

⁸ Vgl. hierzu Bartsch 2008, Fn. 4, und Bartsch/Kreuzer, Fn. 4.

⁹ Vgl. etwa Dünkel/Schüler-Springorum, ZfStrVo 2006, 145 ff., und Kreuzer, BewHi 2006, 195 ff.

¹⁰ **Dünkel/Drenkhahn/Morgenstern (Hrsg.), Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle, 2008, (???)**.

¹¹ Hierzu Kreuzer, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Jugendstrafvollzugsgesetz, Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Landtags am 22. August 2007, in: Hess. Landtag, Ausschussvorlagen RTA/16/70 und UVJ/16/21, Teil 2, 202 ff.

Änderungen in der Gesetzeslage. So sind in Hessen offener Vollzug, Beurlaubungen und Ausgänge im Strafvollzug seit Ende der neunziger Jahre drastisch zurückgegangen, ohne dass sich die (Bundes-)Gesetzeslage geändert hätte. Und alle alten wie neuen Gesetze und Gesetzesentwürfe zum Strafvollzug in Bund und Ländern enthalten hinreichend flexible Regelungen, die sowohl eine Erweiterung als auch eine Beschränkung solcher Öffnungen ermöglichen.¹² Entscheidendes Gewicht kommt daher bei der Veränderung tatsächlicher Vollzugsverhältnisse der Steuerung durch landespolitische Vorgaben und die Strafvollzugsverwaltung zu. Daran wird das zu erwartende HStVollzG kaum etwas ändern. Den Ländergesetzen können lediglich Signale in die eine oder andere Richtung entnommen werden.

II. Aufgaben des Vollzugs, Vollzugszielbestimmung

§ 2 des Hessischen Entwurfs wiederholt den Fehler des § 2 HessJStVollzG,¹³ zumindest missverständlich zu unterscheiden zwischen dem Eingliederungsauftrag in S. 1, der ähnlich formuliert ist wie das bisherige Behandlungsziel des § 2 S. 1 StVollzG, und einem Sicherungsauftrag in S. 2, der ein gleichrangiges Vollzugsziel darstellen soll. In der Wissenschaft wird nahezu einhellig vertreten, das Behandlungsziel bzw. der Resozialisierungsauftrag, wie er in § 2 Satz 1 StVollzG beschrieben ist, umfasse per definitionem auch das Sicherungsziel.¹⁴ Daher wurde § 2 S. 2 StVollzG nur als Klarstellung für Satz 1 aufgefasst.

Belässt es der Hessische Gesetzgeber auch nach der für Anfang März terminierten Expertenanhörung bei der kritisierten Formulierung des § 2 – die in ähnlicher Weise sich leider auch in dem entsprechenden Bayerischen, Niedersächsischen und Hamburgischen,¹⁵ nicht aber im Baden-Württembergischen Gesetz¹⁶ findet –, besteht die Gefahr, Sicherheit einerseits gegen Resozialisierung oder Behandlungsauftrag oder Eingliederungsauftrag andererseits auszuspielen, d.h. einen Gegensatz herzustellen zwischen zwei angeblich unterschiedlichen Zielen. Das kann, wie Calliess angesichts der gleichen Problematik im HessJStVollzG zutreffend bemerkt hat,¹⁷ zu Ermessensentscheidungen in Einzelfällen führen, in denen man unter Bezugnahme auf diese Vorschrift einen Gegensatz zwischen den Zielen herstellt und in der Abwägung dem Sicherungsauftrag Vorrang einräumt. Vor allem aber drängte sich der Öffentlichkeit dann der Eindruck auf, Resozialisierungsmaßnahmen seien solche, die nur dem Täter, nicht solche, die gerade Täter und Schutz der Allgemeinheit dienen. Das wäre eine Diskreditierung der Resozialisierung, die deren Akzeptanz in der Öffentlichkeit mindern würde.

III. Offener Vollzug und Vollzugslockerungen („vollzugsöffnende Maßnahmen“)

In der Diskussion einzelner Gesetzesentwürfe von Bundesländern spielt die Frage des offenen Vollzugs und die nach Vollzugsöffnungen eine große Rolle. Der Streit, ob nach § 10 StVollzG der offene der Regelvollzug,¹⁸ der geschlossene rechtlich die Ausnahme sei,

¹² So auch Dünkel, FS 2009, 192 ff. (195).

¹³ Vgl. hierzu Kreuzer, Fn. 11.

¹⁴ Lediglich der Praktiker Arloth vertritt die im Gesetzesentwurf zum Ausdruck kommende Meinung gleichrangiger Vollzugsaufgaben, vgl. Arloth, Strafvollzugsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 2008, § 2 Rdnr. 10.

¹⁵ Vgl. Art. 12 BayStVollzG, § 2 HmbStVollzG, § 5 NJVollzG.

¹⁶ Vgl. § 1 Ba-WüJVollzGB III, der als alleiniges Vollzugsziel die Resozialisierung nennt.

¹⁷ Calliess, Stellungnahme zu den Entwürfen eines Hessischen Jugendstrafvollzugsgesetzes, Ausschussvorlagen RTA/16/70 und UJV/16/21, Stand: 14.08.2007, 251 ff., ebenso Calliess/Müller-Dietz, Strafvollzugsgesetz, 11. Auflage, München 2008, § 2 Rdnr. 19.

¹⁸ So die h.L.; vgl. z.B. mit Nachweisen Calliess/Müller-Dietz, Fn. 17, § 10 Rdnr. 1 ff.; a.A. Arloth, Fn. 14, § 10 Rdnr. 1 ff.

erschien schon seinerzeit eher müßig, da die Vollzugswirklichkeit, gestützt durch die bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zum StVollzG, jedenfalls vom geschlossenen als Regelvollzug ausging und weil die gesetzliche Fassung des § 10 StVollzG durchaus für unterschiedliche Beurteilungen Raum ließ. Unabhängig von diesem Streit und der Wirklichkeit des Vollzugs ist aber eine Entwicklung zu rückläufigeren Handhabungen von Vollzugsöffnungen seit einigen Jahren bundesweit zu verzeichnen trotz gleich bleibender Rechtslage. Hessen spielt dabei eine – aus wissenschaftlicher Sicht betrachtet – eher unrühmliche Rolle. Es gehört der Spitzengruppe von Ländern zu, die den offenen Vollzug zur geradezu unscheinbaren Ausnahme vom Regelfall geschlossenen Vollzugs in der Praxis macht. Abgeschwächt gilt dieser Befund auch für andere Vollzugsöffnungen. Das soll nun gesetzgeberisch in § 13 I HStVollzG mit der Einordnung des geschlossenen als Regel-Vollzug fixiert werden. Damit würde Hessen dem schlechten Beispiel Bayerns, Hamburgs und Niedersachsens folgen, die in ihren Strafvollzugsgesetzen ebenfalls den offenen Vollzug als Ausnahme konzipiert haben.¹⁹ Dabei erscheint es erfreulich, dass in § 16 II HStVollzG wenigstens für die Entlassungsvorbereitung das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt wird. Man wünschte sich jedoch, der Hessische wie auch die anderen Landesgesetzgeber würden die beiden Vollzugsformen – unabhängig von quantitativen Unterschieden – als einander gleichrangig einordnen und den offenen Vollzug generell als geboten („soll“) erachten, wenn die Gefangenen dafür geeignet sind. Denn weniger rigide Abschließung von den bisherigen sozialen Bezügen ist fast immer günstiger für das spätere Sozialverhalten; nur bei Sicherheitsrisiken hat geschlossener Vollzug Vorrang trotz sich oft dann verschlechternder Bedingungen für die Wiedereingliederung. Wenn grundsätzlich alle Gefangenen zumindest eine Beobachtungszeit im geschlossenen Vollzug verbringen müssen, setzt man sie der Gefahr aus, soziale Bezüge – Familie, Arbeitsplatz – zu verlieren. Das erscheint insbesondere unangemessen, wenn es sich um die zahlreichen Erstverbüßer ohne Sicherheitsrisiko mit kurzen Strafen handelt, beispielsweise um die meisten derer, die Ersatzfreiheitsstrafen verbüßen. Hier grundsätzlich offenen Vollzug vorzusehen, würde zudem den geschlossenen Vollzug deutlich entlasten.

IV Unterbringung in der Sicherungsverwahrung

1. Grundsätzliches

Die Vorschriften über den Vollzug der Sicherungsverwahrung finden sich im Hessischen Entwurf in den §§ 66-68. Diese karge Regelung des Vollzugs der einschneidendsten Rechtsfolge des deutschen Strafrechts entspricht mit einigen Anpassungen an die Struktur des Entwurfs und terminologischen Modifikationen inhaltlich weitgehend dem Rechtszustand, der bisher nach den §§ 129-135 StVollzG bundesrechtlich galt. Auch Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Niedersachsen haben es sich „leicht gemacht“ und die im StVollzG enthaltenen Vorschriften zur Sicherungsverwahrung weitgehend unverändert übernommen. Dieser gesetzliche Zustand dürfte jedoch nicht mehr den neuen Anforderungen gerecht werden, die aufgrund des bereits erwähnten Verfassungsgerichtsurteils von 2004 zu beachten sind. Erforderlich erscheint vielmehr – auch aus den eingangs genannten Gründen – eine separate, umfassende gesetzliche Regelung in einem Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz.²⁰ Das entspräche dem Verständnis der Sicherungsverwahrung als einer eigenständigen Maßregel, die schuldunabhängig ist, dem Verwahrten ein Sonderopfer zugunsten der Sicherheit der Allgemeinheit auferlegt und deswegen nicht wie Strafe oder als Fortsetzung der Strafe gestaltet und erlebt werden darf. Das hat das BVerfG mit dem „Abstandsgebot“ umschrieben. Dem genügen nicht die wenigen im Hessischen Entwurf und in anderen

¹⁹ Vgl. Art. 12 BayStVollzG, § 11 HmbStVollzG, § 12 NJVollzG. Baden-Württemberg hat hingegen die Fassung des § 10 StVollzG weitgehend übernommen, vgl. § 7 Ba-WüJVollzGB III.

²⁰ So auch die Forderung von Kinzig NJW 2004, 911 ff. (913), und Köhne, JR 2009, 273 ff.

Landesvollzugsgesetzen vorgesehenen Erleichterungen wie eine – unter dem Vorbehalt des Möglichen stehende – bessere Ausstattung der Hafträume, eigene Kleidung, etwas mehr Zeiten für Besuche sowie den Aufenthalt im Freien und eine unscheinbare Verbesserung des Taschengelds um wenige Cent je Stunde gegenüber Strafgefangenen. Solchen punktuellen und peripheren Haftvergünstigungen sind ohnehin Grenzen gesetzt, da sie zunehmend auch schon im Strafvollzug für „Langstrafer“ gewährt werden. Vielmehr muss sich der Sicherungsverwahrungsvollzug qualitativ grundlegend von dem des Strafvollzugs unterscheiden. Das aber wird im Hessischen Entwurf ebenso wenig erreicht wie in den bereits in Kraft getretenen Strafvollzugsgesetzen anderer Bundesländer, weil jeweils Voraussetzungen völlig unterschiedlicher Vollzugsgestaltung nicht garantiert, sondern für den Vollzug pauschal die meisten Bestimmungen, die für den Strafvollzug gelten, als entsprechend anwendbar erklärt werden.²¹

Für den Hessischen Gesetzgeber könnte es freilich sinnvoll sein, mit einer endgültigen Regelung in einem eigenen Gesetz zu warten, bis ein angesichts der verfassungsgerichtlichen Anforderungen notwendiges neues Gesamtkonzept für den Vollzug der Sicherungsverwahrung erarbeitet und politisch akzeptiert ist. In den Bundesländern und einzelnen Sicherungsverwahrungsanstalten wird derzeit an neuen Konzeptionen gearbeitet.²² Für ein Abwarten spricht auch, dass wahrscheinlich durch die Kammerentscheidung des EGMR vom 17.12.2009 gegen die Bundesrepublik Deutschland in der von einem Hessischen Sicherungsverwahrten angestregten Menschenrechtsbeschwerde das gesamte Sicherungsverwahrungsrecht ins Wanken geraten ist und durch ein neues, reformiertes, systemgerechtes und verfassungs- sowie europarechtlich einwandfreies Recht ersetzt werden muss, sollte die Entscheidung des EGMR rechtskräftig werden.²³ Der Berliner Koalitionsvertrag hat ein solches Vorhaben als Merkposten aufgeführt.²⁴ Dazu haben die Verfasser ein schlüssiges Konzept vorgelegt mit einer einheitlichen vorbehaltenen Sicherungsverwahrung.²⁵

Unabhängig von dieser Notwendigkeit, neue Konzepte für die strafrechtliche Regelung der Sicherungsverwahrung und für den Vollzug der Maßregel zu erarbeiten, wird kurzfristig der besonderen Herausforderung zu entsprechen sein, die Entlassung von ca. 70-100 Sicherungsverwahrten vorzubereiten, die bei Rechtskraft der vorliegenden Entscheidung der Kammer des EGMR oder ggf. eines Urteils der Großen Kammer dieses Gerichts gegen Deutschland in nächster Zeit unabweislich sein wird; dazu gehört es, umgehend zu klären, welche Personen betroffen sind, frühzeitig von Amts wegen Wiederaufnahmeverfahren gegen die jeweils letzte inländische gerichtliche Anordnung der Sicherungsverwahrung bzw. ihres Weiterbestehens zu betreiben, ab sofort geeignete Verwahrte in die Sozialtherapie zu vermitteln oder an Lockerungsmaßnahmen teilhaben zu lassen, eng mit der Führungsaufsicht zu kooperieren und diese personell so zu verstärken, dass sie erfolgversprechend mit den schwierigen Probanden arbeiten kann.

²¹ Vgl. § 68 HStVollzGE, § 98 Ba-WüJVollzGB III, Art. 160 BayStVollzG, § 95 HmbStVollzG, § 112 NJVollzG.

²² Dazu Bartsch 2009, Fn. 3.

²³ Dazu Kreuzer, Europäischer Denkkzettel fürs Verfassungsgericht, in: „Zeit-online“, im Internet abrufbar unter (15.01.2010): http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2009_12/sicherungsverwahrung/urteil.

²⁴ „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode. Abschnitt IV. Freiheit und Sicherheit. 4. Rechtspolitik, 99/124.

²⁵ Bartsch 2009, Fn. 3; Kreuzer, Gutachtliche Stellungnahme und Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung bei Verurteilungen nach Jugendstrafrecht BT Drucks. 16/6562, Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode Rechtsausschuss, Protokoll der 103. Sitzung v. 28.05.2008, 9 ff., 40 ff., 78-90; Kreuzer/Bartsch, GA 2008, 155 ff.

2. Verfassungsgerichtliche Gestaltungsvorgaben und deren Umsetzung

Zur Resozialisierungsvorgabe hat das BVerfG²⁶ ausgeführt, bei der Sicherungsverwahrung dürfe es sich nicht um einen reinen Verwahrvollzug handeln. Er sei vielmehr auf Resozialisierung auszurichten. Die Bemühungen dazu dürften zumindest nicht geringer ausfallen als im Strafvollzug. Sicherungsverwahrung müsse „ebenso wie der Strafvollzug darauf ausgerichtet sein, die Voraussetzungen für ein verantwortungsvolles Leben in Freiheit zu schaffen“. Dafür bedürfe es Vollzugskonzepte, die den Untergebrachten „eine reelle Chance auf Wiedergewinnung ihrer Freiheit einräumen“. In diesem Zusammenhang hat das BVerfG auf hinreichende Angebote für Behandlungs-, Therapie- und Arbeitsmöglichkeiten hingewiesen, außerdem auf die besondere Bedeutung von Vollzugslockerungen zur Vorbereitung einer günstigen Entlassungsprognose. Es verlangt sogar eine Art Beweislastumkehr für den Nachweis anhaltender Gefährlichkeit mit zunehmender Länge der Unterbringung und eine regelmäßige Erklärung der Verwahrung als erledigt in dem Zeitraum, welcher der bisherigen 10-Jahres-Grenze folgt.

Die Untersuchung von Bartsch zeigt, dass es bisher trotz spürbaren Bemühens der Vollzugseinrichtungen nur teilweise gelingt, diesen Anforderungen zu entsprechen. So liegen die Therapieangebote gelegentlich weit unter dem tatsächlichen Bedarf. Eigenständige Sozialtherapeutische Anstalten für Sicherungsverwahrte gibt es fast nirgendwo, obwohl in zunehmendem Ausmaß Sexualstraftäter in die Verwahrung gelangen und bisherige Sozialtherapeutische Einrichtungen Strafgefangene mit mutmaßlicher anschließender Sicherungsverwahrung oder Sicherungsverwahrte nur ganz selten aufnehmen. Nicht alle arbeitswilligen Verwahrten erhalten Arbeitsmöglichkeiten. Vollzugslockerungen sind nach Ablauf der ersten 10 Jahre der Verwahrung äußerst selten, und man kann eher davon sprechen, dass die Anordnung weiterer Verwahrung nach 10-jähriger Vollstreckung den Regelfall darstellt statt wie nach BVerfG die Ausnahme. Wenn überhaupt Vollzugslockerungen gewährt werden, dann eher als „humanitäre“ denn als „entlassungsbedeutsame“ Maßnahmen. In den Vollzugsanstalten herrscht „ein Klima der Ängstlichkeit und Übersicherung“.²⁷ Das zeigt sich auch in den amtlichen Daten über Vollzugsöffnungen. So sind bundesweit von 1992 bis 2008 die Anteile im offenen Vollzug untergebrachter Sicherungsverwahrter von über 7 auf gut 1 % zurückgegangen.²⁸

Dass der Entwurf eines Hessischen Strafvollzugsgesetzes den Resozialisierungsanforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Sicherungsverwahrung nicht gerecht wird, lässt sich an zwei Beispielen belegen:

- Der Resozialisierungsauftrag wird im Entwurf nicht dem petitum des BVerfG entsprechend als dem Sicherungsauftrag gleichrangig behandelt. Vielmehr ist der Sicherungsauftrag als vorrangig in § 66 I des Entwurfs vorgesehen. Hingegen wird der Resozialisierungs- oder Wiedereingliederungsauftrag in §§ 66 II, 67 III des Entwurfs nur als nachrangig, sogar lediglich als „Soll“-Auftrag bezeichnet. Dabei relativiert § 67 III die Resozialisierungsangebote gleich in doppelter Hinsicht: Sie werden in das Ermessen der Justizvollzugsanstalten gestellt und unter den – überflüssigen, weil selbstverständlichen – Vorbehalt, dass Untergebrachte „solcher Maßnahmen bedürfen und solche für sich nutzen können“. Zu konstatieren ist freilich, dass auch in den

²⁶ Vgl. BVerfGE 109, 133 ff. (149 ff.).

²⁷ Boetticher, NStZ 2005, 417 ff. (421).

²⁸ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10 Reihe 4.1, Rechtspflege Strafvollzug – Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum 31.3. –, Wiesbaden 1992 und 2008.

bereits in Kraft getretenen Landesstrafvollzugsgesetzen der Resozialisierungsauftrag für Sicherungsverwahrte lediglich als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet ist.²⁹ Diese Feststellung schränkt jedoch die Kritik an dem hessischen Entwurf, hinter verfassungsgerichtlichen Vorgaben zurück zu bleiben, keineswegs ein. Sie lässt vielmehr fordern, die Resozialisierung in allen Gesetzen als zwingenden Auftrag zu formulieren.

- Bezüglich der Verlegung von Sicherungsverwahrten in eine sozialtherapeutische Einrichtung verweist § 68 I HStVollzG pauschal auf die für Strafgefangene geltende Vorschrift des § 12 HStVollzG, der ähnlich ausgestaltet ist wie § 9 StVollzG. Diese pauschale Bezugnahme geht an der Realität der Besonderheiten der Sicherungsverwahrung vorbei. Im Strafvollzug wären die meisten Gefangenen mit langen Strafen nach Art ihrer Delikte zwingend in die Sozialtherapie zu verlegen; das gilt aber offenkundig nicht für Sicherungsverwahrte. Ihnen wird laut der Untersuchung von Bartsch häufig diese Überstellung verweigert, auch wenn sie ihrer bedürften. Sie wären auch ein Fremdkörper in der Sozialtherapie des Strafvollzugs wegen der völligen Ungewissheit über einen Entlassungszeitpunkt. Daher wäre es zu begrüßen, wenn für den Sicherungsverwahrungsvollzug eine eigenständige sozialtherapeutische Einrichtung oder wenigstens eine eigene Abteilung in der Sozialtherapie des Strafvollzugs oder im Sicherungsverwahrungsvollzug selbst gesetzlich vorgesehen wäre. Um den verfassungsgerichtlichen Vorgaben gerecht zu werden, muss der Gesetzgeber jedoch zumindest sicherstellen, dass auch Sicherungsverwahrten im Bedarfsfall die Sozialtherapie offen steht. Anders lassen sich für viele Untergebrachte nicht Bedingungen schaffen, die eine spätere Entlassung ermöglichen. Dabei ist zu erwägen, die eigenständige Sozialtherapie für Sicherungsverwahrte zugleich zu öffnen für Strafgefangene, die mit anschließender Sicherungsverwahrung rechnen müssen; denn ihnen wird während des Strafvollzugs eine Überstellung in die Sozialtherapie nicht selten verweigert im Blick auf die drohende Sicherungsverwahrung.

Außer dem Resozialisierungsgebot hat das BVerfG das „Abstandsgebot“ betont.³⁰ Es verlangt eine Besserstellung Sicherungsverwahrter gegenüber Strafgefangenen qualitativer Art. Sie muss sich in den Vollzugsverhältnissen sichtbar spiegeln und dem allein spezialpräventiven Charakter der Maßregel gerecht werden, so dass Betroffenen und Öffentlichkeit die Andersartigkeit dieser Freiheitsentziehung vor Augen geführt wird. Die Landesjustizverwaltungen haben „dafür Sorge zu tragen, dass Möglichkeiten der Besserstellung im Vollzug soweit ausgeschöpft werden, wie sich dies mit den Belangen der Justizvollzugsanstalten verträgt“. Überdies hat das BVerfG anerkannt, dass es „hoffnungslose Verwahrte“ gibt, denen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zusätzliche Vergünstigungen zu gewähren sind, um ihnen einen Rest an Lebensqualität zu erhalten.

Die Untersuchung von Bartsch hat dazu ergeben, dass Verwahrte den Vollzug trotz einiger Privilegien, wie etwa der dominierenden Unterbringung in Einzelzellen, weitgehend als Fortsetzung des Strafvollzugs wahrnehmen. Ein Sicherungsverwahrter formulierte beispielsweise: *„Im herkömmlichen Sinne und auch von der Juristerei wird ja gesagt, die Sicherungsverwahrung ist keine Strafe, sondern eine Maßregel. Aber letztendlich befindet man sich im Knast. Man wird weggesperrt wie im Knast. Man hat sich den Gegebenheiten im Knast zu unterwerfen. Es ist letztendlich Knast. Da von einer Maßregel zu sprechen, finde ich ein wenig widersinnig.“* Vor diesem Hintergrund empfiehlt Bartsch eine selbständige gesetzliche Regelung des Sicherungsverwahrungsvollzugs und eigenständige

²⁹ Vgl. § 97 Ba-WüJVollzGB III, Art. 159 BayStVollzG, § 94 HmbStVollzG, § 107 NJVollzG.

³⁰ Vgl. BVerfGE 109, 133 ff. (166 f.).

Sicherungsverwahrungseinrichtungen, um die rechtliche und tatsächliche Anbindung an den Strafvollzug aufzugeben und eine qualitativ andersartige Gestaltung zu gewährleisten. Das schließt nicht großzügige eigenständige Abteilungen für Sicherungsverwahrte in großen Haftanstaltskomplexen mit gewissen Öffnungen zum Strafvollzug hin aus. Auch hier ist nochmals zu betonen, dass dies zweckmäßigerweise erst geschehen sollte, wenn einheitliche Konzepte entwickelt sind, die Mindeststandards entsprechen. Solche Standards zu entwickeln, dient eine auf Ergebnissen unserer Gießener Untersuchung zur Sicherungsverwahrung fußende, federführend vom Niedersächsischen Justizministerium ausgeführte, vom Strafvollzugausschuss der Bundesländer beschlossene und unterstützte Bestandsaufnahme mithilfe eines Fragebogens, der regelmäßig Erhebungen durch die Landesjustizverwaltungen vorsieht und sich gegenwärtig in der ersten Erhebungsphase befindet.³¹

Dass der Hessische Gesetzentwurf dem vom BVerfG formulierten Abstandsgebot nicht hinreichend Rechnung trägt, wird weiterhin an nur scheinbar als Äußerlichkeit erscheinenden Beispielen sichtbar. Sie zeugen eher von bürokratischer Ferne und mangelnder Sensibilität gegenüber der grundsätzlichen Andersartigkeit einer schuldunabhängigen Verwahrung im Vergleich zum Strafvollzug sowie deren die sozialen Außenkontakte besonders schädigenden Wirkungen; sie nehmen vorrangig Belange wahr, Verwaltung zu entlasten:

- § 68 III des Entwurfs gestattet das Tragen eigener Kleidung nur, „wenn Gründe der Sicherheit, insbesondere bei Besuchen oder Ausführungen nicht entgegenstehen“. Gerade bei solchen Gelegenheiten aber wirkt Anstaltskleidung entfremdend, stigmatisierend. Eigene Kleidung würde den Eindruck der Andersartigkeit dieser Unterbringung, ihres gerade nicht strafenden Charakters, auch dem nahe stehenden Besucher eher vermitteln, wie es das BVerfG fordert. Ohnehin mindern sich soziale Kontakte und Bindungen verstärkt durch die völlig ungewisse Entlassungsperspektive. Noch bestehende Kontakte müssen daher gefördert statt geschwächt werden. Sollten tatsächlich Sicherheitsbedenken bestehen, kann ihnen anders entsprochen werden, beispielsweise dadurch, dass die eigene Kleidung vor und nach Besuchen oder Ausführungen von der Anstalt verwahrt und kontrolliert wird. Das zeigt und bewährt sich andernorts. Geringfügig erhöhter Arbeitsaufwand darf auch nach dem BVerfG kein entscheidender Einwand sein.³²
- Nach der Kritik von Kreuzer ist im Hessischen Entwurf erfreulicherweise das Verbot für Sicherungsverwahrte gestrichen worden, Pakete mit Nahrungs- und Genussmitteln zu empfangen. In anderen Landesvollzugsgesetzen ist es jedoch noch enthalten, was mit dem Abstandsgebot nicht vereinbar erscheint, da Sicherungsverwahrte dadurch schlechter gestellt werden als vorher. Hier gilt Nämliches: Ein verhältnismäßig geringfügig erhöhter Arbeitsaufwand ist allein keine Rechtfertigung für ein gegenüber Sicherungsverwahrten ausgesprochenes Verbot. Denn Nahrungsmitteln – wie etwa dem Lieblingskuchen zum Geburtstag oder zu Weihnachten, gebacken von der Frau, Mutter oder anderen Angehörigen und Freunden – kann wichtige symbolische Bedeutung zukommen; man fühlt sich in der Einsamkeit nicht ganz abgeschieden, an frühere Feiern draußen erinnert; man genießt einen Augenblick Privatheit und Nähe. Nach bisherigem Bundesrecht, auch in den Ländern, in denen noch das StVollzG gilt, funktioniert ja solches Zugeständnis an Untergebrachte in der Sicherungsverwahrung,

³¹ Zu dieser Untersuchung Steinhilper, FS 2009, 165 f. (166).

³² Vgl. auch OLG Hamburg, StV 2009, 371 ff.

die sogar mehr solcher Pakete empfangen dürfen als Strafgefangene. Hygienische Bedenken können daher ebenfalls nicht als Rechtfertigung angeführt werden. Außerdem ist die Zahl Sicherungsverwahrter, die überhaupt noch Besuche und Pakete erhalten, gering, der Mehraufwand für die Justizvollzugsanstalten daher verkraftbar.

- Ein Versehen könnte es sein, dass in § 68 III des Gesetzesentwurfs nur von der Möglichkeit, „eigene Kleidung und Wäsche zu benutzen“, gesprochen wird, ohne auch eigenes Bettzeug zu erwähnen, wie es bisher in § 132 StVollzG der Fall war („eigene Kleidung, Wäsche und eigenes Bettzeug“). Zwar könnte man Bettzeug als vom Begriff „Wäsche“ umfasst ansehen. Doch wird dem die Rechtsprechung aus dem Umkehrschluss zur bisherigen gesetzlichen Regelung widersprechen. Dann aber fragt es sich, welche sachlichen Notwendigkeiten hinter der neuen Regelung stehen sollten, die Wäsche anders als Bettzeug bewertet, warum also hinsichtlich eigenen Bettzeugs Sicherungsverwahrte trotz Abstandsgebots schlechter als bisher und schlechter als in anderen Bundesländern (in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Niedersachsen ist „eigenes Bettzeug“ jeweils erlaubt³³) behandelt werden sollten. Die Begründung zum hessischen Gesetzesentwurf äußert sich dazu nicht.
- Zu dem Problem der „hoffnungslos Verwahrten“ beziehen weder der hessische Entwurf noch die bereits in Kraft getretenen Strafvollzugsgesetze Stellung. Ob für diese Gefangenengruppe „Long-stay“- Einrichtungen nach niederländischem Vorbild zu schaffen sind, die nach innen noch freizügiger, aber ohne Behandlungsangebote ausgestaltet sind, kann man unterschiedlich beurteilen.³⁴ Jedenfalls sollte aber der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen und daher gesetzlich festgeschrieben werden, dass solchen Untergebrachten in besonderem Maß Erleichterungen zu gewähren sind als Ausgleich für fehlende Entlassungsperspektiven und aus humanitären Gründen. Das schließt selbstverständlich nicht jederzeitig mögliche Änderungen in der Entlassungsperspektive einzelner Personen und entsprechender Haftgestaltung aus.

Abschließend sei auf zwei Fragen hingewiesen, die sich im Vollzug der Sicherungsverwahrung erst künftig stellen werden, denen der Hessische und auch die anderen Landesgesetzgeber aber bereits jetzt Rechnung tragen sollten:

- Anzunehmen ist, dass künftig gelegentlich nach den neuen Bestimmungen über die nachträgliche Sicherungsverwahrung für nach Jugendstrafrecht Verurteilte³⁵ sehr junge Strafgefangene in den Vollzug der Sicherungsverwahrung kommen werden. Diese Möglichkeit dürfte in veränderter Gestalt weiter bestehen, selbst wenn man das Instrument nachträglicher Sicherungsverwahrung insgesamt als durch die Entscheidung des EGMR obsolet bewerten sollte. Es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, solche Personen von vornherein in andere Einrichtungen, namentlich die Sozialtherapeutische Anstalt, zu überstellen. Ein Vorbild dafür gibt § 106 IV 1 JGG für die vorbehaltene Sicherungsverwahrung bei Heranwachsenden, bei denen allgemeines Strafrecht angewandt wird.
- Im Jahr 2002 hat der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, Sicherungsverwahrung neben einer lebenslangen Freiheitsstrafe anzuordnen. Mehrere

³³ Vgl. § 101 Ba-WüJVollzGB III, Art. 161 BayStVollzG, § 95 HmbVollzG, § 109 NJVollzG.

³⁴ Kritisch etwa Mushoff, Strafe – Maßregel – Sicherungsverwahrung. Eine kritische Untersuchung über das Verhältnis von Schuld und Prävention, Frankfurt am Main u.a. 2008 (zugl. Diss., Univ., Bielefeld, 2007), 484 ff.

³⁵ Kritisch Kreuzer, Fn. 25, und Kreuzer/Bartsch, Fn. 25.

Straffällige wurden bereits mit dieser „Doppelsicherung“ bedacht. Da der Rest lebenslanger Strafe nie zur Bewährung ausgesetzt werden kann, solange auch nur ein geringes Rückfallrisiko besteht, wird es freilich in keinem dieser Fälle dazu kommen, dass die Sicherungsverwahrung vollstreckt wird.³⁶ Die Landesgesetzgeber sollten jedoch prüfen, ob es nicht aus Gerechtigkeitsgründen erforderlich ist, solche und andere Lebenslängliche auf ihren Wunsch hin in den privilegierten Vollzug der Sicherungsverwahrung zu überführen, wenn 15 Jahre bzw. ein wegen besonderer Schwere der Schuld verhängter „Zuschlag“ verbüßt sind und die Vollstreckung der Strafe daher (faktisch) nur noch gefährlichkeitsbedingt ist. Denn es ist, wie ein Anstaltsleiter nachvollziehbar darlegte, *„einem Lebenslänglichen, der seit insgesamt 23 Jahren und jetzt nur noch wegen seiner Gefährlichkeit inhaftiert ist, kaum zu vermitteln, warum einem Sicherungsverwahrten [scil.: wegen des Abstandsgebots] ein Bettvorleger gewährt wird und ihm nicht“*.

³⁶ Dazu Kinzig, StV 2007, 575 ff., und Bartsch 2009, Fn. 3.