

**"Gefährlichkeit" nach Finanzkraftklausel? – Zu rechts- und finanzpolitischen Möglichkeiten, die Aufwendungen für den Maßregelvollzug zu steuern\***

Sehr geehrte Damen und Herren!

I.

Eine große überregionale Tageszeitung fand es am 5. April diesen Jahres berichtenswert, dass sich in Rheinland-Pfalz binnen zehn Jahren die Zahl der psychisch kranken Straftäter, die in Spezialkliniken untergebracht sind, mehr als verdoppelt habe. Um der Einweisungspraxis der Gerichte gerecht zu werden, seien 280 Plätze neu geschaffen worden, weitere 90 befänden sich in der Planung. Die Fachleute wussten dies ohnehin bereits, auch, dass vergleichbare Zahlen aus anderen Bundesländern zu berichten sind.

Ist daraus der Schluss zu ziehen, in Deutschland habe sich tatsächlich, gleichsam epidemisch, die Zahl der gefährlichen Personen in den letzten zehn Jahren verdoppelt? Drohen uns Bürgern demzufolge nicht wirklich einschätzbare Gefahren vergleichbar der Rinderseuche BSE oder aktuell der asiatischen Vogelgrippe?

Man könnte meinen: Ja. Denn ein Bundesland hat inzwischen entsprechend in der Weise reagiert, dass es neben dem Sozialministerium dem "Landesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz" Zuständigkeiten für den Maßregelvollzug übertragen hat. So unter anderem die "Durchführung von Sicherheitsbegehungen in den Maßregelvollzugseinrichtungen" und die "Abrechnung der Unterbringungskosten".

Aber Verbraucherschutz wie andere Dienst- und Sozialleistungen des Staates kosten Geld, viel Geld, und so hat ein anderes Bundesland im Bundesrat beantragt, "bei allen Vorschriften in" – zunächst – "den Büchern des SGB, die Wunsch- und Wahlrechte enthalten, die Finanzkraft des öffentlichen Trägers als Abwägungsgesichtspunkt bei der Entscheidung über die Ausgestaltung der Leistungen zu berücksichtigen", kurz eine "Finanzkraftklausel"

---

\* Literatur beim Verfasser über: [kammeier-muenster@t-online.de](mailto:kammeier-muenster@t-online.de) bzw. [www.heinz-kammeier.de](http://www.heinz-kammeier.de).

einzuführen. Also nicht mehr Verbraucherschutz vor gefährlichen Personen als öffentliche Gelder, Steuergelder, da sind.

Auch wenn Sie es zunächst nicht glauben mögen, das hier von mir scheinbar willkürlich in einen Zusammenhang Gebrachte hat mehr miteinander zu tun, als die Relation zwischen der Anzahl von Störchen und den Geburtsziffern von Menschen.

## II.

Ich will die plakativ von mir widergegeben Zahlen und Dimensionen aus Rheinland-Pfalz, um die es bei unserem Thema geht, am Beispiel eines weiteren Bundeslandes validieren und damit ein wenig mehr konkretisieren.

Im Land Hamburg hat der Bestand an nach § 63 StGB im Maßregelvollzug untergebrachten Patienten in den 6 Jahren von 1997 bis 2003 um 91 % zugenommen. In diesem 6-Jahres-Zeitraum stiegen die Jahreskosten pro Patient um 18,8 %, was insoweit eine vergleichsweise moderate jährliche Steigerungsrate von rund 3 % ausmacht.

Im gleichen 6-Jahres-Zeitraum stieg allerdings die durchschnittliche tatsächliche Unterbringungsdauer der in diesen Jahren entlassenen Patienten von 2,8 auf 4,5 Jahre, mithin um 61 %.

Berechnet man danach die durchschnittlichen "Fallkosten" der in diesen Jahren entlassenen Patienten, so muss man feststellen, dass sie trotz der moderaten jährlichen Kostensteigerungsraten von 3 % vor allem aufgrund der rasant angewachsenen durchschnittlichen Unterbringungsdauern in diesen 6 Jahren um 87 % gestiegen sind. – Die diesen Angaben zugrundeliegenden absoluten Zahlen kann ich hier und heute nicht nennen, da sie von Hamburg noch nicht freigegeben sind.

Auf die Bürger des Landes Hamburg umgerechnet hatten 100.000 Einwohner im Jahr 2000 rund 448.064 € und im Jahre 2003 rund 742.191 € an Steuermitteln für den psychiatrischen Maßregelvollzug auszugeben, jeder einzelne Einwohner also 4,48 € bzw. 7,42 €. Immerhin innerhalb von nur 3 Jahren eine Steigerung um 65,6 %!

Grundlage und Ausgangspunkt aller weiteren Überlegungen ist diese Tatsache der drastisch gestiegenen fiskalischen Gesamtaufwendungen für den Maßregelvollzug nach § 63 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus. Wenn sich die Jahreskosten für den einzelnen Patienten nur um rund 3 % jährlich erhöht haben, dann lassen sich die dargestellten Aufwendungszuwächse – kurz gesagt – auf einen signifikanten Anstieg der Bestandszahlen zurückführen, der wiederum durch zwei wesentliche Faktoren gespeist wird: eine erhöhte Einweisungsrate und eine gestiegene Unterbringungsdauer.

Dabei haben sich der für diesen Bereich geltende bundesrechtliche Normenbestand über die Anordnung und die Vollstreckung der psychiatrischen Maßregel und die darauf bezogene Rechtsprechung in den vergangenen 30 Jahren kaum verändert. Da die Länder gemäß Art. 83 GG die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen, – auszuführen haben! –, müssen sie allerdings auch die hierdurch – bundesrechtlich – verursachten Aufwendungen aus eigenen Finanzmitteln aufbringen.

Diese Entwicklung wirft Fragen nach Ursachen und Gründen auf. Schauen wir zum Vergleich in einen anderen Bereich stationärer Gesundheitsversorgung. Die Gesamtzahl der in bundesdeutschen Krankenhäusern aufgestellten Betten nahm in den 6 Jahren von 1997 bis 2003 um 6,6 % ab. Im gleichen Zeitraum verkürzte sich die Verweildauer von durchschnittlich 10,4 auf 8,9 Tage, also um 8,6 %. Und die Zahl der Berechnungstage ging sogar um 8,9 % zurück.

Ist aus diesen gegenläufigen Trends in der stationären Versorgung (KHG-Betten vs. forensische Behandlungsplätze) zu schließen, dass in den letzten Jahren die bundesdeutsche Bevölkerung insgesamt gesünder und deshalb weniger bedürftig an allgemeiner Krankenhausbehandlung geworden ist, unter den abgeurteilten Tätern sich aber deutlich mehr Personen als psychisch krank erwiesen haben, um diese erhöhten Einweisungszahlen zu rechtfertigen? Wohl kaum. Denn nicht allein die psychische Krankheit im Sinne des § 20 StGB und die damit in Zusammenhang stehende Schuldinderung oder –aufhebung gemäß §§ 20, 21 StGB bestimmen allein die Voraussetzungen für die Einweisung in den psychiatrischen Maßregelvollzug. Vielmehr liegt in der Gefährlichkeit des Täters für die Allgemeinheit der entscheidende Einflussfaktor für die Anordnung der psychiatrischen Maßregel.

Deshalb ist konsequenterweise weiter zu fragen, ob denn in der jüngsten Zeit mehr psychisch kranke Täter als "gefährlich" identifiziert bzw. als solche qualifiziert wurden als in weiter zurück liegenden Jahren? Und erweisen sich die jüngsten Bestandsjahrgänge der foren-

sischen Patienten trotz – oder möglicherweise gar: wegen – zunehmender Professionalisierung der Begutachtungen und Behandlungen gegenüber früheren Jahrgängen als gefährlicher, was ihre längere Unterbringungsdauer gegebenenfalls rechtfertigen könnte? Vielleicht breitet sich gar – ein wenig sarkastisch formuliert – ein "Gefährlichkeitsvirus" sowohl unter den Ersttätern als auch unter den bereits im geschlossenen Vollzug einsitzenden Patienten derart deutlich aus, dass darauf nur mit erhöhten Einweisungsziffern und längeren Unterbringungsdauern angemessen reagiert werden kann? – Die Idee, erst während des Vollzugs könnten neue Tatsachen erkennbar werden, die eine besondere Gefährlichkeit begründen, hat doch neben anderen auch bei der Einführung der vorbehaltenen und der nachträglichen Sicherungsverwahrung Pate gestanden! – Und soll nun auch für das Jugendstrafrecht "fruchtbar" gemacht werden.

Wir hier wissen alle: Die Gefährlichkeit eines Menschen ist keine objektiv messbare Größe, der man mit einer entsprechenden Zaun- oder Mauerhöhe und einer berechenbaren Therapie-Portion begegnen kann. Naturwissenschaftler können mit einiger Überzeugungskraft den Anstieg des Meeresspiegels in den kommenden Jahrzehnten berechnen. Die Politik kann sich daraufhin auf eine Erhöhung der Deiche zum Schutz der Bevölkerung verständigen, auch wenn diese Maßnahmen immense Summen an öffentlichen Mitteln erfordern. Hier lässt sich eine nachvollziehbare Kongruenz zwischen der erkennbaren Gefährdung und dem notwendigen Handeln einschließlich des erforderlichen fiskalischen Aufwands herstellen.

Dies ist angesichts von Gefährdungen, die von Menschen ausgehen könnten, so nicht möglich. Der Anstieg des Meeresspiegels ist real, auch wenn er zunächst nur berechnet werden kann. Aber dem entspricht es nicht, die Gefährlichkeit eines Menschen als habituell, als nachweisbaren Bestandteil seiner Persönlichkeit zu erfassen. In den jahrzehntelangen Diskussionen am Anfang des 20. Jahrhunderts um die Einführung eines Maßregelrechts ins deutsche Strafrecht stellte bereits Exner, – ich nenne nur ihn hier beispielhaft –, mit aller Deutlichkeit heraus, dass der Begriff der Gefährlichkeit nur virtuell zu erfassen sei. "Die Gefährlichkeit ist nicht wie die Tat etwas sinnlich Wahrnehmbares, ein Vorgang in der Außenwelt. Sie ist überhaupt nichts Reales, sondern ein *Urteil*, welches der Dritte über die Persönlichkeit spricht." Gefährlichkeit ist in erster Linie das Konstrukt gesellschaftlicher Zuschreibung, sie ist Wahrscheinlichkeitsberechnung im Allgemeinen und daraus folgende Projektion auf einen Einzelnen, – mit all den bekannten Fehlerquellen und Unwägbarkeiten.

Zwar haben wir keine klassischen äußeren Feinde mehr um uns herum, auf die wir unsere militärischen Abschreckungsfähigkeiten projizieren könnten. Dennoch scheint es mir, als

empfinde eine breite Öffentlichkeit unsere Welt als zunehmend unsicherer. Möglicherweise tragen auch die Auswirkungen der Globalisierung bis in den Lebensalltag hinein, der Terrorismus, die medial so aufbereiteten Kindestötungen, als seien sie in unmittelbarer Nachbarschaft und in eigener Betroffenheitssphäre geschehen, dazu bei, einen unbegrenzten Bedarf an Sicherheit zu evozieren. Ein Bedarf, der prinzipiell gar nicht zu decken, nicht zu befriedigen ist, da er zu seiner Nahrung der Suche und der Entdeckung immer neuer Sicherheitslücken, gleichsam als seines Futters, bedarf. Dies erinnert mich an einen ähnlichen Umwertungsprozess in einem anderen Bereich der Gesundheitsdienstleistung: In der Transplantationsmedizin herrscht de facto ein permanenter Mangel an Spenderorganen. Der Bedarf ist so groß, dass nicht jeder Bedürftige ein Organ bekommen kann und manche vor einer erhofften Transplantation versterben. Und woran sterben sie? Nicht an ihrer Krankheit, sondern sie sterben auf der Warteliste, sie sterben am nicht befriedigten Bedarf!

Zurück zur psychiatrischen Maßregel und ihrem System. Auch bei im Wesentlichen unverändertem Normenbestand führen die Allokationszwänge der Sicherheitsgewährleistung unter den dargestellten gesellschaftlichen Verhaltensweisen zu rasant steigenden Aufwendungen für den Maßregelvollzug. Dies ist systembedingt. Die Länder sind rechtlich und faktisch gezwungen, unter Einsatz erheblicher Investitionsmittel neue Einrichtungen zu bauen – und diese für den Betrieb auf Dauer mit kostenträchtigem Personal auszustatten. Bei allem Respekt vor der verfassungsrechtlich verankerten Unabhängigkeit der Justiz: Hier zeigt sich, dass der Maßregelvollzug als kriminalpolitisches Subsystem eine Eigendynamik entfaltet, die sich einer – auch im Bereich der präventiven Gefahrenabwehr – verantwortungsvoll administrativ steuernden Politik völlig entzieht.

Nun ist die Unabhängigkeit der Justiz in unserer Rechts- und Gesellschaftsordnung ein hohes Gut, das auch von mir nicht leichthin verächtlich gemacht werden soll. Darüber hinaus müssen auch deutlich ansteigende fiskalische Aufwendungen nicht per se verwerflich sein. Jedenfalls dann nicht, wenn sie von den Steuern zahlenden Bürgern mehrheitlich wirklich so gewollt werden. Das aber erfordert einen gesellschaftlichen Diskurs über hierbei moralisch konfligierende Ansprüche: zwischen dem Schutzanspruch der Allgemeinheit vor gefährlichen Tätern und dem Anspruch auf Freiheit und angemessene Versorgung des von einer staatlichen Zwangsmaßnahme, z.B. einer Maßregel betroffenen Einzelnen. Zwischen beiden ist eine interessengerechte Verteilung fiskalischer Mittel und Ressourcen zu finden und herzustellen.

### III.

Nun ist die angemessene Reaktion auf "gefährliches Verhalten" von Mit-Bürgern, auch wenn diese "gefährlichen Menschen" in manchen Äußerungen früherer Zeiten eher als Feinde beschrieben wurden, kein wirklich neues Thema. Immerhin hat es vom Ende des 19. Jahrhunderts an gut 50 Jahre Diskussionen und acht Gesetzentwürfe bedurft, ehe im Jahr 1934 das in seinen Grundstrukturen auch heute noch geltende Maßregelrecht in Kraft treten konnte. Selbst die sogenannte Große Strafrechtsreform der Jahre 1969/1975 hat hieran nur vergleichsweise marginale Änderungen vorgenommen. Bisher spielte ja auch im Bereich der Normierungen des Strafrechts das Thema "Geld" keine Rolle: *Judex non calculat!*

Angesichts der dargestellten Ausgabensteigerungen soll nun in der Ausgestaltung des Vollzugs der Maßregeln nach Einsparpotentialen gesucht werden, – ohne die bestehende Struktur des Maßregelvollzugs insgesamt auf den Prüfstand der Effektivität zu stellen. Ich nenne einige Vorschläge aus jüngerer Zeit, ohne hier das vollständige Tableau darlegen zu können.

- Durch bessere Aus- und Fortbildung von Sachverständigen sollen die §§ 20, 21 StGB präziser angewendet und Fehleinweisungen verringert werden. Entsprechendes gilt für Vollstreckungsgutachten gemäß §§ 67e, 67d II StGB. Für Form und Inhalt von Gutachten werden Standards entwickelt. Die Prognoseforschung wird voran getrieben.
- Unmittelbare finanzielle Einsparungen in den Maßregelvollzugsetats der Länderhaushalte verspricht der "Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus und in einer Entziehungsanstalt" des Bundesjustizministeriums vom 9. Mai diesen Jahres. Danach sollen sich durch eine "Flexibilisierung der Vollstreckungsreihenfolge" zwar Verlängerungen der Aufenthalte in Strafanstalten ergeben. Aber da "die Unterbringung im psychiatrischen Maßregelvollzug erheblich höhere Kosten verursacht als die Inhaftierung im Strafvollzug, werden die Haushalte der Länder im Ergebnis entlastet", – so die hoffnungsvollen Töne des Bundesjustizministeriums. Darüber hinaus sollen die Begutachtungserfordernisse vor der Aussetzung der Maßregel, § 454 II StPO, auf die unter Sicherheitsgesichtspunkten problematischen Fälle begrenzt werden.

- 
- Etwa zeitgleich kommt aber aus dem Bundesrat der Vorschlag, den Anordnungsbereich des § 63 StGB dahin gehend zu erweitern, dass auch Täter mit schweren Delikten, die unter dem Einfluss eines dauerhaften psychischen Defektzustandes begangen wurden, und nicht auszuschließender verminderter Schuldfähigkeit in den psychiatrischen Maßregelvollzug eingewiesen werden können. Ich sehe schon die Heerscharen vor den Toren der Psychiatrie stehen ...
  - Apropos Flexibilisierung in der Vollstreckung: Nach einem Jahr erfolgloser Maßregelbehandlung soll nach dem Entwurf des BMJ künftig auch ein 63er-Patient leichter als bisher zunächst in den Strafvollzug verlegt werden können. Ob aber dort seine Gefährlichkeit so weit reduziert werden kann, dass im Anschluss an die Haftverbüßung kein erneuter, weiterer Maßregelvollzug erforderlich wird, darf wohl bezweifelt werden. Zudem kann dieser Vorschlag nur die gemäß §§ 21, 63 StGB verurteilten Patienten betreffen, was den infrage kommenden Teilnehmerkreis schon wieder einschränkt.
  - Gleichzeitig sieht der Entwurf des BMJ vor, dass Täter, die sich in Strafhaft befinden und bei denen eine Sicherungsverwahrung angeordnet worden ist, in den Vollzug einer Maßregel nach § 63 oder § 64 StGB überwiesen werden können. Wo ist dabei der Entlastungseffekt bei den Maßregeln zu erkennen? Und verstärken sich nicht bei einer noch größeren Flexibilisierung und Durchlässigkeit die Gefahren der Beliebigkeit von Maßregelanordnung, -vollstreckung und -vollzug und eines gewissen Verschiebespiels nach dem Motto: Wer hat gerade den schwarzen Peter?
  - Andere Vorschläge, die Einweisungsrate in den psychiatrischen Maßregelvollzug wieder herunter zu drücken, sehen vor, die Anordnung der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 63 StGB an die Voraussetzung der Behandlungsfähigkeit des Täters zu binden, vergleichbar der Regelung in § 64 StGB. Eine solche Schwelle vor die psychiatrische Maßregel zu legen, könnte ohne gravierende Änderungen am Sanktionenrecht insgesamt aber doch nur dazu führen, in diesem Sinne nicht behandelbare Täter in die Sicherungsverwahrung zu verweisen, evtl. nach vorangegangenem Strafvollzug.
  - Dagegen erhält die Überlegung mehr Gewicht, die Eingangspforte des § 63 StGB in der Weise zu verengen, dass nur noch Täter mit besonders schweren Delikten, etwa entsprechend dem Katalog des §§ 66 III 1 StGB, in den psychiatrischen Maßregelvollzug

aufgenommen werden. Durch Reduzierung an den höheren Kosten des Maßregelvollzugs könnte damit gerechnet werden, trotz vermehrter Strafhaft, unter dem Strich einiges an fiskalische Aufwendungen einzusparen, immerhin.

- Wiederum andere Vorschläge zielen darauf ab, die Anordnung des psychiatrischen Maßregelvollzugs zeitlich zu befristen. Aber auch denen kann nicht ohne grundlegende Änderungen im Sanktionenrecht insgesamt gefolgt werden. Zum einen könnte dabei unter Umständen eine – vielleicht erst nach einer längeren Motivationsphase – begonnene Behandlung ohne Abschluss und ohne Erfolg abgebrochen werden. Zum anderen widerspricht eine Befristung der nicht kalkulierbaren Dauer des Gefährdungspotentials, das von einem psychisch kranken Täter ausgeht, und damit den Grundprinzipien des Gefahrenabwehrrechts sowie der Notwendigkeit, möglicherweise jahrzehnte bis lebenslange restriktive Sicherungsmaßnahmen durchhalten zu müssen. Und ob bei anschließend erforderlich werdenden anderen freiheitsbeschränkenden bzw. versorgenden Maßnahmen wirklich Kosten einzusparen sind, muss ohnehin offen bleiben.
- Und schließlich, ob die durch die Schweizer Stimmbürger erzwungene Änderung der Bundesverfassung dort mit der nunmehr verpflichtenden lebenslangen Verwahrung bestimmter gefährlicher Täter Vorbild für die bundesdeutsche Situation sein sollte, wage ich sehr zu bezweifeln. Nicht nur mir erscheint die dortige Lösung unprofessionell, inhuman und mindestens gemessen an der EMRK rechtswidrig. Ganz zu schweigen davon, dass in der Schweiz ohnehin bereits jetzt etwa fünfmal mehr Menschen verwahrt werden als in Deutschland.

Natürlich gibt es auch auf der Länderebene Bemühungen, die überproportional steigenden Aufwendungen für den Maßregelvollzug – im Rahmen des föderal und kompetenzrechtlich Möglichen – in einen angemessenen Rahmen zurückzuführen.

- Da gibt es die haushaltsrechtliche Begrenzung des Budgets. Faktisch handelt es sich hierbei um eine einfache "Deckelung". Sie kann aber letztlich nur zu einer Qualitätseinbuße bei Behandlung und Sicherung führen, denn sie vermag keinen steuernden Einfluss auf die Einweisungs- und Entlassquoten der Gerichte und auf die Unterbringungs-dauern auszuüben. Letztere könnten sogar aufgrund von geringerer Behandlungsintensität länger werden.

- Einige Länder sehen in ihrem Maßregelvollzugsrecht in Drei- oder Vierjahresabstand durchzuführende sogenannte externe Vollzugsgutachten vor. Dieses Instrumentarium erscheint schon eher geeignet, dazu beitragen zu können, sachlich und rechtlich zweifelhaft gewordene und möglicherweise nicht mehr zu rechtfertigende Unterbringungen zu beenden und somit auch Aufwendungen einzusparen.
- Andere Länder haben in den letzten Jahren damit begonnen, forensische Nachsorge-Ambulanzen aufzubauen, teilweise einer Klinik angegliedert, andernorts als Modell in einer Region. Auch damit ist die wohl nicht ganz unbegründete Hoffnung verbunden, teure stationäre Klinikaufenthalte abkürzen und damit Aufwendungen einsparen zu können. In diesem Zusammenhang kann ich kurz auf den bekannten Slogan verweisen: Hessen vorn. – Wir hören dazu ja morgen noch detailliert Herrn Freese –. Dennoch bremsen auch hier die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und die Komplexität der Rechtsmaterien von Vollstreckung und Vollzug die erfreulichen Ansätze zu einer durchgreifenden Veränderung ab.
- Nun hat es Rheinland-Pfalz schließlich unternommen, durch eine Analyse der Finanzierungssysteme zur Kostenerstattung zu einer Optimierung der Wirtschaftlichkeit und Finanzierung der forensischen Psychiatrien zu gelangen. – Die Ergebnisse haben wir heute früh gehört.

Hinweisen möchte ich bei dieser Gelegenheit noch auf den Vorschlag Bayerns, die Gefangenen im Strafvollzug nach einer Änderung des § 61 StVollzG "an den Kosten der ärztlichen und sonstigen medizinischen Behandlung einschließlich der Kosten der Versorgung mit Arzneimitteln in angemessenen Umfang" zu beteiligen. Vielleicht könnte eine solche "Öffnungsklausel" auch in die Maßregelvollzugsgesetze der Länder übernommen werden, in denen der Behandlung bekanntlich eine bedeutendere Rolle als im Strafvollzug zukommt, um dadurch nicht nur die "Eigenverantwortung der Patienten zu stärken", sondern auch eine siedende Wirkung auf den einen oder anderen Finanzminister auszuüben.

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht in einem vor wenigen Tagen veröffentlichten Beschluss anlässlich der Überprüfung von erlittener Organisationshaft darauf hingewiesen hat, einem eindeutigen Gesetzesbefehl dürfe nicht deshalb die Gefolgschaft versagt werden, weil die Exekutive nicht die zu seiner Durchführung erforderlichen Mittel – in diesem Fall einen Therapieplatz in einer Entziehungsanstalt – bereit halte, zeigt vielleicht das Kammergericht mit einem kürzlich gefassten Beschluss einen Ausweg auf. Nach dieser Judikatur stellt die

Doppelbelegung eines Haftraumes zwar eine Verletzung der Menschenwürde dar. Aber angesichts der angespannten Belegungssituation und der Haushaltsnotlage des beklagten Landes komme nur ein leichtes Organisationsverschulden in Betracht. Im Rahmen der Amtshaftung könnten dafür aber höchstens 20 Euro pro Tag an Entschädigung gezahlt werden. Ist dies nicht eine Einladung an alle gemäß Art. 83 GG in den Ländern für die Schaffung von Maßregelvollzugsplätzen Verantwortlichen, keine weiteren Plätze mehr zu bauen, sondern lieber dem Justizminister die Unterbringungskosten in der Organisations-Haft in Höhe von ca. 90 Euro zu erstatten und den fehlplatzierten Gefangenen-Patienten die möglichen 20 Euro Entschädigung oben drauf zu zahlen, was zusammen nur einen Tagesbetrag von 110 Euro ausmacht, wohingegen ansonsten rund 250 Euro pro Unterbringungstag im Maßregelvollzug anfielen? – Ich bin sicher, Ihnen ist meine diesbezüglich distanzierende Ironie nicht entgangen.

Meine Damen und Herren, bei allen Beispielen fällt ins Auge: Es findet nur ein unbeholfenes Kurieren an einzelnen Symptomen statt. Die Gesamtsituation der gesellschaftlichen Reaktion auf krankheitsbedingt potentiell gefährliche Täter wird hierbei weder reflektiert noch zielgerichtet gesteuert. Angesichts der Auseinanderentwicklung verschiedener Parameter in den Maßregelvollzügen der Bundesländer und bei der gegenwärtig geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hatte ich bereits auf der Eickelborner Fachtagung im Frühjahr letzten Jahres dargelegt, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in diesem Bereich kaum noch gegeben und die Rechts- und Wirtschaftseinheit erheblich gefährdet seien. Demnach sei der Bund gemäß Art. 72 II GG ermächtigt und aufgefordert zu prüfen, ob er nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen solle. – Aber auch dann wäre nach meinem jetzigen Erkenntnisstand noch keine durchgreifende Lösung zu erwarten.

#### IV.

Die Zeit ist jetzt reif für Reformen! Auch wenn wir oder vielleicht gerade weil wir in den nächsten vier Jahren voraussichtlich von einer großen Koalition im Bund regiert werden, sollten wir diese Konstellation nutzen, dringend notwendige strukturelle Veränderungen unseres Sanktionensystems nachdrücklich einzufordern. Wann, wenn nicht jetzt?!

Allen dürfte mittlerweile klar sein, es gibt keine Haushaltszuwächse mehr zu verteilen. Ein Mehr desselben, mehr Unterbringungsplätze, mehr Personal, höhere Kosten sind fiskalisch

ohne gravierende und schmerzhaft eingeschränkte Bereiche in anderen Haushaltsbereichen nicht verantwortbar und wohl kaum mehr durchsetzbar. Natürlich kann man den Maßregelvollzugspatienten noch das Dessert bei der Mittagsmahlzeit streichen, ohne das dadurch deren Menschewürde tangiert wäre, aber wirkliche Einspareffekte lassen sich mit kleineren Korrekturmaßnahmen innerhalb des bestehenden Systems nicht erzielen. Dann müsste schon in die Substanz eingegriffen werden: Abbau vor allem von therapeutischem Personal zu Lasten des Behandlungsangebotes und der Behandlungsqualität und damit letzten Endes auf Kosten der Sicherheit der Allgemeinheit.

Ich schlage daher vor, einen anderen Weg zu gehen und stelle Ihnen nun meine Überlegungen hierzu in aller gebotenen Kürze dar.

Zunächst einmal erscheint es mir sinnvoll, einen gesellschaftlich-politischen Diskurs darüber zu führen, welches Maß an Schutz unsere Gesellschaft vor psychisch kranken und möglicherweise gefährlichen Tätern erhalten will und realistisch erwarten kann und welchen Betrag an Steuermitteln sie dafür aufzuwenden bereit ist. So, wie es kein objektives Maß und keine natürlicherweise vorgegebenen Grenzen für Ausgaben im Gesundheitswesen gibt, kann es auch keine objektiv bestimmbare Anzahl von Menschen geben, die stationär in einem Maßregelvollzugskrankenhaus aufzunehmen, zu behandeln und zu sichern sind. Somit besteht auch im Bereich der Gefährlichkeitsprävention die Notwendigkeit, die strukturellen und etatmäßigen Rahmenbedingungen je nach historischer, kultureller und kriminalpolitischer Provenienz und Prägung auszuhandeln und zu bestimmen. Das heißt, es ist vom Ziel her zu denken! Und am Ziel sind die Strukturen, die notwendigen Maßnahmen und die dazu erforderlichen Steuermittel auszurichten und zu gestalten. Das meine ich mit "steuern", lat. gubernare, hochdeutsch: regieren und verwalten.

Es führt nicht wirklich weiter, in Zeiten der Globalisierung einfach an tradierten Dogmen festzuhalten. Als unsere äußeren Feinde verschwanden und stattdessen der Terrorismus nachhaltig in unser Blickfeld rückte, wurden für Bundeswehr und Polizei plötzlich ganz neue Herausforderungen der Gefahrenabwehr evident: Gegen al-Qaida kann man nur bedingt auf Panzerbrigaden und U-Boote setzen. Die Neubestimmung zahlreicher Aufgabenfelder führte als Folge bei Bundeswehr und Polizei zu einer Neuausrichtung mancher überkommenen Strukturen.

Übertragen auf die gegenwärtigen Herausforderungen des Maßregelvollzugs bedeutet dies, das System des Sanktionenrechts und der legislativen Kompetenzverteilung zwischen Bund

und Ländern im Bereich des Strafrechts, einschließlich Vollstreckung und Vollzug, ist im Hinblick auf die Gefahrenabwehr insgesamt auf den Prüfstand zu stellen und neu zu justieren.

1. Bereits im Frühjahr diesen Jahres hatte ich zur Kostenbegrenzung im Maßregelvollzug eine "kleine Lösung" vorgestellt. Ich will sie hier nur in kurzen Stichworten wiederholen. Danach könnte jedes Bundesland eine Quote von stationären Behandlungsplätzen in seinen Maßregelvollzugskliniken festlegen, unabhängig davon, für wieviel Personen durch die unabhängige Justiz eine Maßregelanordnung ausgesprochen würde. Es kämen also nicht mehr Personen in den stationären Maßregelvollzug hinein als Plätze vorhanden sind. Für die Behandlung eines Maßregelvollzugspatienten könnte sodann, je nach Delikt-Diagnose-Kombination unterschiedlich, ein sogenanntes persönliches Budget – oder anders ausgedrückt: eine Fallkostenpauschale oder "forensische DRGs" – festgesetzt werden, mit dem die Klinik kalkulieren und entsprechend den eigenen Ressourceneinsatz gestalten kann. Ist diese Fallkostenpauschale bei Abschluss der Rehabilitation des Patienten nicht verbraucht, kann die Klinik den Rest oder einen Teil davon behalten, evtl. auch einen Anteil an die so motivierten und erfolgreichen Mitarbeiter weitergeben. Darüber hinaus fallen mir noch zahlreiche weitere Ausgestaltungsvarianten ein, die ich hier nicht alle nennen kann.

Auch wenn dies weitgehend systemimmanent durchführbar ist, bedürfen doch mindestens zwei Punkte einer besonderen Regelung. Zum einen muss es eine Lösung für die nicht rehabilitierbaren und langanhaltend gefährlichen Personen geben. Zum anderen bedarf die möglicherweise entstehende Wartezeit vor der Aufnahme auf einem Therapieplatz, bisher als sogenannte Organisationshaft bezeichnet, einer gesetzlichen Regelung. Gleichzeitig damit wären die psychiatrischen Krankenhäuser von einer über die festgelegte Platzzahl hinausgehenden Aufnahmeverpflichtung zu entbinden. Der Belegungsdruck verschwände, und das Bonussystem schaffte einen Anreiz, die Rehabilitation der Patienten beschleunigt voranzubringen.

2. Ein größerer und wie ich meine tatsächlich weiterführender Reformschritt könnte darin bestehen, im Bereich des Maßregelrechts in der legislativen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und in der entsprechenden Neuausrichtung des diesbezüglichen Normensystems nachhaltige Veränderungen vorzunehmen.

Das Maßregelrecht ist vom Ursprung her und in seinem Kern immer noch Polizeirecht. Tat und Krankheit dienen nur als Anknüpfungselemente. Der Ausgleich von Schuldgesichts-

punkten spielt keine Rolle. Gerade bei der psychiatrischen Maßregel geht es ausschließlich um die präventive Abwehr befürchteter künftiger Gefährlichkeit. Es hat bisher, soweit erkennbar, keine grundsätzlichen und weiterführenden Diskussionen darüber gegeben, ob das Strafgesetzbuch weiterhin der am besten geeignete Ort ist, an dem diese präventive Gefahrenabwehr normiert werden sollte, ob die vor über sieben Jahrzehnten auf das stationäre und geschlossene psychiatrische Krankenhaus hin konzipierte psychiatrische Maßregel auch heute noch die sachangemessene Form für die gestellte Aufgabe ist und ob die zur Zeit geltende Aufteilung der Bereiche Vollstreckung und Vollzug sowie ihre unterschiedliche kompetenzrechtliche Zuordnung zu Bund und Ländern den gegenwärtigen Erfordernissen noch in optimaler oder wenigstens in einigermaßen angemessener Weise entspricht.

Unter der Vorgabe, das diejenigen, denen die Abwehr von Gefahren, die von psychisch kranken Tätern weiterhin ausgehen können, als ihre Aufgabe obliegt, - nämlich die Länder -, auch in der Lage sein sollten, die hierfür erforderlichen Maßnahmen selbst gestalten und die Höhe der dazu notwendigen Etatmittel selbst festsetzen zu können, macht es wenig Sinn, den Bund auf eine mögliche Wahrnehmung seiner Gesetzgebungskompetenz auch in Vollzugsangelegenheiten nach Art. 72 II GG hinzuweisen oder diese gar einzufordern. Möglicherweise könnten zwar Annäherungen hinsichtlich gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erzielt werden. Insgesamt dürfte dabei aber eine Absenkung des Versorgungsniveaus zu befürchten sein. Und mögliche auch nur geringfügig steuernde Einflussnahmen eines Landes auf den Maßregelvollzug wären gänzlich verwehrt. – Insoweit setze ich hier und heute unter anderem Blickwinkel auch einen anderen Akzent in der Betrachtung dieses GG-Artikels als bei meinem Vortrag vor eineinhalb Jahren in Eickelborn. –

Von daher schlage ich eine Umkehrung der Blickrichtung vor. Wenn sich mittlerweile erhebliche und sehr signifikante Unterschiede bei verschiedenen Parametern des Maßregelvollzugs zeigen – bei den Prävalenzen pro 100.000 Einwohnern, bei den Versorgungsstrukturen, in den durchschnittlichen Unterbringungsauern, in den durchschnittlichen Jahres- und erst recht den Fallkosten pro Patient, sowie bei den Steuermitteln, die pro 100.000 Einwohner eines Landes für den Maßregelvollzug ausgegeben werden –, dann macht es möglicherweise mehr Sinn, diese föderalen Unterschiede in der Tat ernst zu nehmen. Statt sie zu egalisieren, sollten die Länder vielmehr in die Lage versetzt werden, diesen Bereich in eigener Gesetzgebungskompetenz und Etatverantwortung nach eigenen kulturellen und kriminalpolitischen demokratisch gewonnenen Überzeugungen normativ zu regeln und praktisch zu gestalten.

---

Aus einem solchen Paradigmenwechsel heraus hätte ein Reformvorhaben im Bereich des Rechts der psychiatrischen und der Entziehungsmaßregel mindestens folgende Aspekte zu bedenken, die ich hier nur ansprechen, aber nicht im Detail ausführen kann:

- Die Zuständigkeit für das Strafrecht und das Strafverfahren bis zum Rechtsfolgenaus-spruch bleiben beim Bund und im Strafgesetzbuch geregelt. Der juristische Krankheits-begriff des § 20 StGB könnte beibehalten werden, es sei denn, eine Einschränkung der Schuldausschließungs- oder –minderungsgründe würde erwogen.
- Die bisherigen §§ 63, 64 StGB sehen nur noch die Anordnung der jeweiligen Maßregel vor. Eine Festlegung z.B. auf die Institution "psychiatrisches Krankenhaus" als allein zu-gelassene Aufnahmeeinrichtung für psychisch kranke Täter oder entsprechend die Ent-ziehungsanstalt für suchtkranke würde obsolet. Die §§ 136, 137 StVollzG wären hierauf bezogen zu modifizieren.
- Soweit bei der Anwendung von § 21 StGB auch eine Freiheitsstrafe verhängt wurde, könnten die gegenwärtig geltenden Regelungen über die Vollstreckungsreihenfolge, § 67 StGB, sicherlich weitgehend, wenn auch modifiziert, Bestand behalten.
- Das Vollstreckungsrecht für die Maßregeln nach §§ 63, 64 StGB wird von der Strafvoll-streckung abgekoppelt. Die Kompetenz des Bundes endet an der Rechtskraft des die Maßregel aussprechenden Urteils.
- Die Länder normieren den gesamten Rechtsfolgenbereich für den rechtskräftig zu einer Maßregel Verurteilten in eigener Kompetenz und Gestaltungsfreiheit. Sie legen fest, wel-che stationären (psychiatrischen) Institutionen in welcher Größe vorgehalten werden, welche teilstationären oder ambulanten Dienste, welche geschlossenen oder offenen Heime den zum Maßregelvollzug Verurteilten zur Verfügung stehen. Anders ausge-drückt, sie bestimmen die Zielvorgaben, die Produkte, das Personal und die Mittel für den gesamten Maßregelvollzug. Dabei wäre es möglich, das psychiatrische Kranken-haus wieder auf seine Kernkompetenz der stationären Behandlung zu focussieren.
- Das bisherige Maßregel-Vollstreckungsrecht kann im Vollzugsrecht aufgehen. Die zur Zeit bestehende scharfe Trennlinie der §§ 67d II und 67g StGB (Aussetzung; Widerruf)

bei der psychiatrischen Maßregel entfällt. Die Festlegung des Maßes an Freiheitsentzug wird zu einer Angelegenheit des Vollzugs, d.h. ob jemand sich in einer geschlossenen Institution (Klinik oder Heim) aufzuhalten hat, ob er Ausgang oder Urlaub bekommt, ob er sich frei bewegen und eine eigene Wohnung nehmen kann, ob er eine ambulante Therapie aufzusuchen oder sich nur noch regelmäßig oder gelegentlich einem Bezugstherapeuten oder seinem Bewährungshelfer vorzustellen hat, all dies sind dann Vollzugsangelegenheiten. Bei negativen Veränderungen der Gefährlichkeit kann sofort, flexibel und unkompliziert im bisherigen Sinne eines "Widerrufs" als Krisenintervention oder mit anderen erforderlichen freiheitseinschränkenden Maßnahmen reagiert werden.

- Auch könnte die Führungsaufsicht, wenn es denn keine Bewährungsaussetzung mehr gibt, in ihrer bisherigen Form im Maßregelrecht entfallen. Ihre Aufgaben würden vom Vollzug selbst und ggf. von einem Bewährungshelfer wahrgenommen. Was seit einiger Zeit als Möglichkeit zur Entfristung der Führungsaufsicht andiskutiert wird, geht ebenfalls im bisher schon, wenigstens bei der psychiatrischen Maßregel, zeitlich unbefristeten Maßregelvollzug auf. Die jetzigen Prüferfordernisse nach § 67e StGB würden auf das staatliche Interventionsrecht des Vollzugs übergehen. Besteht wegen reduzierter Gefährlichkeit keine Legitimation mehr für staatliche Behandlungs- und/oder Sicherungsmaßnahmen, wird die Maßregel für erledigt erklärt und der Betroffene frei von diesbezüglichem staatlichem Zugriff.
- Der gesamte hier angesprochene Bereich, alle anfallenden Maßnahmen und alle zu treffenden Entscheidungen stellen Verwaltungshandeln dar. Dafür können wie bisher die Strafvollstreckungskammern, die dann eigentlich richtigerweise Maßregelvollzugskammern heißen sollten, nach den §§ 109 ff. StVollzG den erforderlichen Rechtsschutz gewähren.  
Nur bei Entscheidungen über den Wechsel aus der Maßregel in die Strafhaft wären sie, wie gehabt, vollstreckungsrechtlich tätig.  
Als solche hätten sie auch über die Beendigung der Maßregel zu entscheiden.
- Wie weit bei einer solchen Struktur des Maßregelvollzugs die Mitwirkung der Staatsanwaltschaft als Vollstreckungsbehörde bei bestimmten Vollzugsentscheidungen sinnvoll ist, könnte neu bedacht werden. Sie wäre weiterhin, wie gehabt, an den regelmäßigen Prüfungen über die Erforderlichkeit der Fortführung des Maßregelvollzugs beteiligt.

Mit einer so veränderten Struktur wäre den Ländern im Bereich des Maßregelrechts ein um vieles größerer Handlungsspielraum eröffnet als bisher.

3. Ein noch größerer Reformschritt könnte allerdings dann getan werden, wenn auch die Gerichte mit ihrem Anordnungsverhalten an die oben als länderrechtlich regelbar dargestellten Zielvorgaben des Maßregelvollzugs gebunden wären. So wären auch sie dann in die Pflicht genommen, die finanziellen Konsequenzen der Urteile bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Aber damit rühre ich die Grundfesten des Tabus der richterlichen Unabhängigkeit an. Ein Thema, das ich jetzt nicht weiter ausbreiten möchte.