

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes und des Bayerischen Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetzes (2026)

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V. (BAG-S) bedankt sich beim Bayerischen Staatsministerium der Justiz für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Änderung des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes und des Bayerischen Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetzes.

Vorbemerkung

Wir begrüßen ausdrücklich, dass infolge der Vorwürfe gegen Mitarbeitende der Justizvollzugsanstalt Augsburg-Gablingen eine unabhängige, interdisziplinäre Kommission für grundrechtsrelevante Fragen bei der Unterbringung in besonders gesicherten Hafträumen (bgH-Kommission)¹ eingesetzt wurde und damit gezielt nach strukturellen Ursachen von Missständen gesucht worden ist.

Die Kommission hat zahlreiche strukturelle Defizite herausgearbeitet, die die Erfüllung des Behandlungs- und Sicherungsauftrags erschweren und das Risiko eines unangemessenen Umgangs mit inhaftierten Personen in grundrechtssensiblen Bereichen erhöhen. Zugleich war ihr Auftrag nicht auf die Situation im besonders gesicherten Haftraum (bgH) beschränkt, sondern umfasste ausdrücklich auch Vorschläge zur Verbesserung und zum Ausbau der psychiatrischen Versorgung inhaftierter Personen. Beide Themen gehören zusammen: Der bgH ist derzeit – nicht nur in Bayern – eine Antwort auf inhaftierte Personen in schweren psychischen Krisen oder psychotischen Phasen. Dies darf kein Dauerzustand bleiben und macht gerade in diesem Bereich dringende Verbesserungen erforderlich.

Im Abschlussbericht werden 45 Empfehlungen formuliert, die überwiegend nicht auf Änderungen des Strafvollzugsgesetzes zielen, sondern auf bauliche Maßnahmen, die Ausgestaltung der Räumlichkeiten, fachliche Standards, Personalressourcen und Versorgungsangebote in den Justizvollzugsanstalten. Hervorzuheben ist dies, weil die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen zwar wichtig sind, zur wirksamen Beseitigung der Missstände aber vor allem eine grundlegend verbesserte personelle und strukturelle Ausstattung des Strafvollzugs erforderlich ist, um insbesondere schwere psychische Krisen inhaftierter Personen professionell bearbeiten zu können.

Der Bericht der Kommission leistet einen wichtigen Beitrag. Zugleich reiht er sich ein in eine ganze Reihe von Berichten, die seit über zehn Jahren auf eklatante Defizite in deutschen Justizvollzugsanstalten – insbesondere bei der Unterbringung und Versorgung von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen – hinweisen.²

¹ bgH Kommission (2025): Abschlussbericht der Kommission zur Entwicklung von Leitlinien für die Unterbringung in besonders gesicherten Hafträumen. München. https://www.justiz.bayern.de/media/pdf/presse-und-medien/abschlussbericht_bgH-kommission.pdf

² Wilde, F. (2024): Psychiatrie im Strafvollzug. Berichte und Empfehlungen der Expertenkommissionen. Informationsdienst Straffälligenhilfe, Heft 1, S. 16-23. https://bag-s.de/wp-content/uploads/2025/04/Infodienst_2024_1_digital.pdf; auch die Umfrage der DGPPN zur Versorgung psychisch kranker Personen im Strafvollzug hat die bundesweiten Mängel in der Versorgung offen gelegt. Thilo, N., Dahmen, N., Fuß, J. et al. Die psychiatrische Versorgungssituation psychisch kranker Straftäter in Haft – Ergebnisse einer Umfrage der DGPPN. Nervenarzt (2026). <https://doi.org/10.1007/s00115-026-01949-4>

Wir appellieren an die Landesregierung, die Vorschläge der Kommission als Grundlage für eine substantielle Verbesserung der Situation der inhaftierten Personen und der Mitarbeitenden des Justizvollzuges zu nutzen und die hierfür erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.

Nachfolgend legen wir unsere Bewertung und Ergänzungen zu spezifischen Punkten des Gesetzentwurfs bzw. zu Reformvorschlägen vor.³

Änderungen des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes

Zu Nr. 1 (Art. 46 Abs. 2 BayStVollzG)

Die vorgesehene Änderung steht in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Arbeit der bgH-Kommission, sondern betrifft eine weitere Anpassung der Vergütung von arbeitenden inhaftierten Personen.

Nach der Begründung des Entwurfs haben insbesondere Unternehmerbetriebe angeregt, neben dem bisherigen Zeitlohn (Abrechnung nach Arbeitsstunden) einen Leistungslohn einzuführen. Künftig soll daher nicht nur die Arbeitszeit, sondern ergänzend berücksichtigt werden, „wie viel Leistung Gefangene in Form von fertiggestellten Stückzahlen tatsächlich erbracht haben und welche Stückzahlen von durchschnittlichen Gefangenen zu erwarten sind“.⁴ Hierfür sollen die Justizvollzugsanstalten ein Verfahren festlegen, das bestimmt, „wie viel Zeit Gefangene mit durchschnittlicher Leistungsfähigkeit für die Fertigstellung einer bestimmten Stückzahl unter den Bedingungen des Justizvollzuges benötigen“.⁵

Eine solche Ausgestaltung ist bundesweit neu. Aus der Entwurfsbegründung geht bislang nicht klar hervor, wie Zeit- und Leistungslohn konkret miteinander kombiniert werden sollen und in welchem Verhältnis beide zueinanderstehen. Bereits jetzt liegen nur begrenzte Informationen zu den Vertragsverhältnissen mit Unternehmerbetrieben vor. Vor diesem Hintergrund besteht das Risiko, dass eine zusätzliche, schwer nachvollziehbare Berechnungsebene entsteht, die die Transparenz der Entlohnung und die Nachvollziehbarkeit der Bewertung der Arbeitsleistung inhaftierter Personen weiter erschwert. Leistungsanreize sind nur dann gerechtfertigt, wenn sie Qualifizierung, Verlässlichkeit und Verantwortungsübernahme fördern. Zudem bedarf es transparenter, überprüfbarer und für inhaftierte Personen verständlicher Bewertungsmaßstäbe sowie klarer Verfahren der Information und Rechtsdurchsetzung. Leistungsmodelle dürfen schließlich nicht dazu führen, dass Menschen mit psychischen Erkrankungen, Behinderungen oder anderen gesundheitlichen Einschränkungen systematisch schlechter gestellt werden.

Hinzu kommt, dass ein Leistungslohn im Gefängnisalltag einen erheblichen zusätzlichen Leistungsdruck erzeugen kann, der insbesondere inhaftierte Personen in psychischen Krisen oder mit gesundheitlichen Einschränkungen belastet und Konflikte in den Arbeitsbetrieben verschärft. Zugleich bleibt unklar, wem ein solches Modell tatsächlich nutzt: Es ist nicht ersichtlich, ob und in welchem Umfang die erwarteten Mehrleistungen in Form höherer Vergütung bei den inhaftierten Personen ankommen oder vor allem betriebs- bzw. kostenseitige Vorteile für Unternehmerbetriebe und Anstalten generiert werden.

³ Die Änderungen des Bayerischen Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetzes in § 2 werden hier nicht gesondert behandelt, da sie inhaltlich deckungsgleich sind.

⁴ Gesetzentwurf der Staatsregierung: Gesetz zur Änderung des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes und des Bayerischen Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetzes, S. 6.

⁵ ebd.

Zu Nr. 4 (Art. 96 BayStVollzG)

Zu Buchst. a (Abs. 1)

Wir begrüßen die Umsetzung der Empfehlung der bgH-Kommission, den Anordnungsgrund der Fluchtgefahr hinsichtlich der Unterbringung in einem bgH zu streichen. Eine Differenzierung zwischen den Anordnungsgründen und den verschiedenen Sicherungsmaßnahmen ist aufgrund der unterschiedlichen Eingriffsintensität der einzelnen Sicherungsmaßnahmen sinnvoll.

Zu Buchst. b (Abs. 3 Nr. 4)

Überwachungsmaßnahmen aus gesundheitlichen Gründen bewerten wir grundsätzlich positiv, solange sie vorrangig der persönlichen Sicherheit der betroffenen Person dienen. Entscheidend ist, dass hierfür klare, fachlich abgestimmte Konzepte bestehen, die verbindlich regeln, in welchen Konstellationen welche Form der Überwachung zulässig ist, wie intensiv sie ausfallen darf und wie regelmäßig sie überprüft und beendet wird.

Zu Nr. 5 (Art. 99 BayStVollzG)

Zu Buchst. b (Abs. 3)

Die Festlegung einer konkreten Fixierungszeit von 30 Minuten bis zur richterlichen Entscheidung bewerten wir positiv, weil sie einen klaren zeitlichen Rahmen für einen besonders eingriffsintensiven Grundrechtseingriff setzt und so die Gefahr unverhältnismäßig langer Fixierungen reduziert. Der neue Satz 5, der einen Richtervorbehalt für länger andauernde Unterbringungen im besonders gesicherten Haftraum vorsieht, wird von uns ebenfalls ausdrücklich begrüßt. Ein solcher Richtervorbehalt stärkt durch die Kontrollfunktion einer unabhängigen Instanz den Grundrechtsschutz inhaftierter Personen und setzt einen klaren rechtlichen Rahmen auch für zeitlich begrenzte besonders eingriffsintensive Maßnahmen.

Zu Buchst. c (Abs. 6)

Wir begrüßen die Umsetzung der Empfehlung der bgH-Kommission, dass im Falle der Unterbringung in einem bgH auf Antrag der betroffenen Person deren Verteidiger*in über die Anordnung unverzüglich zu unterrichten ist. Wir empfehlen aber den Vorschlag der Kommission zu übernehmen und gesetzlich zu verankern, dass die inhaftierte Person in der Sondersituation der Unterbringung in einem bgH hierüber auch belehrt wird (S. 159 f.). Deshalb sollte in Art. 96 Abs. 6 BayStVollzG als Satz 2 ergänzt werden: „Über die Möglichkeit des Antrags ist der Gefangene zu belehren.“

Weitere Empfehlungen der bgh-Kommission

Im Folgenden gehen wir auf weitere Empfehlungen der bgH-Kommission ein, die im Gesetzentwurf bislang nicht oder nur unzureichend berücksichtigt sind und aus unserer Sicht ergänzend umgesetzt werden sollten.

Art. 96 Abs. 2 Nr. 4 BayStVollzG: Aufenthalt im Freien

Der Aufenthalt im Freien kann aufgrund besonderer Sicherungsmaßnahmen beschränkt oder entzogen werden. Die Kommission betont jedoch die Bedeutung der Freistunde und schließt sich den Empfehlungen der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter an. Demnach soll allen in bgHs untergebrachten inhaftierten Personen grundsätzlich täglich mindestens eine Stunde lang die Möglichkeit zur Bewegung im Freien gegeben werden.⁶

⁶ bgH-Kommission, a.a.O., S. 81.

Neu: Art. 96a, 96b BayStVollzG

Aus der Aufarbeitung der Vorwürfe gegenüber Mitarbeitenden der JVA Augsburg-Gablingen hat die bgH-Kommission Empfehlungen zur gesetzlichen Verankerung und Erweiterung der Dokumentationspflichten im Falle der bgH-Unterbringung abgegeben (Nr. 14) sowie konkrete Vorschläge erarbeitet.⁷ Wir schließen uns dieser Empfehlung an und schlagen vor, die Artikel 96a und 96b hinzuzufügen.

Art. 96a BayStVollzG: Berichtspflichten bei Maßnahmen nach Art. 96 Abs. 2 Nr. 5 BayStVollzG

(1) ¹Die Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum nach Art. 96 Abs. 2 Nr. 5 BayStVollzG ist der Aufsichtsbehörde binnen drei Tagen zu berichten (sog. Erstbericht). ²Solange die Unterbringung andauert, sind spätestens alle drei Tage Folgeberichte vorzulegen. ³Fällt der Berichtstermin auf ein Wochenende oder einen Feiertag, ist an dem darauffolgenden Werktag zu berichten. ⁴Der Aufsichtsbehörde ist auch die Aufhebung der besonderen Sicherungsmaßnahme unverzüglich mitzuteilen.

(2) Es ist unverzüglich zu berichten, wenn während der Unterbringung eines Gefangenen in einem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände ein zur Grundausrüstung gehörender Gegenstand vorenthalten oder entnommen wird.

Art. 96b BayStVollzG: Dokumentation der Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände

¹Unabhängig von den in Art. 96a BayStVollzG genannten Berichtspflichten sind hinsichtlich der Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände gem. Art. 96 Abs. 2 Nr. 5 BayStVollzG zu dokumentieren:

1. die Anordnung der Unterbringung und deren Gründe,
2. das Ergebnis der in angemessenen Abständen durchzuführenden Verhältnismäßigkeitsprüfung,
3. Entscheidungen zur Fortdauer,
4. die Durchführung und Überwachung der Maßnahmen einschließlich der Beteiligung des ärztlichen Dienstes und dessen medizinischer Einschätzung sowie
5. der Hinweis nach Satz 2.

²Nach Beendigung der Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum ohne gefährdende Gegenstände sind die Gefangenen auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der Unterbringung nachträglich gerichtlich überprüfen zu lassen.

Art. 100 BayStVollzG: Ärztliche Überwachung

In ihren Empfehlungen betont die bgH-Kommission die Bedeutung einer schnellen Ersteinschätzung der im bgH untergebrachten Personen hinsichtlich ihrer psychiatrischen oder psychotherapeutischen Behandlungsbedürftigkeit. Insbesondere bei einer Suizidgefährdung kann die Isolation kontraproduktiv sein. Gemäß § 100 BayStVollzG hat der Arzt oder die Ärztin Personen, die im bgH untergebracht oder gefesselt sind, „alsbald und in der Folge möglichst täglich“ zu untersuchen. Der Kommissionsbericht zeigt jedoch auf, dass Fachkräfte in der Praxis insbesondere in kleineren Anstalten und am Wochenende nicht verfügbar sind. Dies hat auch Auswirkungen auf die Dauer, die laut Kommission „in den meisten Anstalten derzeit auch davon abhängt, wann qualifiziertes Fachpersonal wieder vor Ort ist“. Die Kommission hat deshalb zahlreiche Empfehlungen erarbeitet, um eine höhere Personaldichte zu erzielen.

⁷ bgH-Kommission, a.a.O., S. 288 ff.

Als gesetzliche Änderung schlägt es in Art. 100 einen neuen Absatz 3 vor:

„(3) Jeder Besuch des Arztes, der Ärztin oder eines Bediensteten des Krankenpflagedienstes und der erhobene Befund sind zu dokumentieren.“

Fazit

Die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen sind überwiegend zu begrüßen, weil sie den Grundrechtsschutz inhaftierter Personen stärken. An der zugespitzten Gesamtsituation in den Justizvollzugsanstalten werden sie jedoch nichts Grundlegendes ändern. Dafür bedarf es vor allem einer deutlich verbesserten psychiatrischen und psychotherapeutischen Versorgung. Die Kommission hält fest, „[...] dass in einer beträchtlichen Zahl von Fällen durch eine frühzeitige psychiatrisch-psychotherapeutische Diagnostik und Behandlung die Notwendigkeit von besonderen zusätzlich freiheitsbeschränkenden vollzuglichen Sicherungsmaßnahmen wie der Unterbringung im bgH vermieden oder jedenfalls zeitlich reduziert werden kann“.⁸

Hier ist die Politik gefordert, die dafür notwendigen strukturellen Veränderungen sowie finanziellen Ressourcen bereitzustellen. Wir begrüßen vor diesem Hintergrund das von Justizminister Eisenreich angekündigte Konzept zur Verbesserung der psychiatrischen Versorgung im bayerischen Justizvollzug.

Zugleich bedarf es zukunftsfähiger Strategien, wie mit knappen Ressourcen, Personalmangel und wachsenden Bedarfen an psychischer Unterstützung umgegangen werden soll. Auch hierzu enthält der Kommissionsbericht wichtige Empfehlungen: So soll die Zusammenarbeit mit psychiatrischen Einrichtungen und Kliniken in der Kommune ausgebaut und gemeinsame Versorgungsstrukturen geschaffen werden. Perspektivisch weist die Kommission darauf hin, dass „die externe Trägerschaft der psychiatrischen und Therapieabteilungen als Modell der Zukunft“ zu betrachten ist.⁹

Berlin, 04. April 2026

Angelina Bemb

Vorsitzende der BAG-S

⁸ bgH-Kommission, a.a.O., S. 16.

⁹ bgH-Kommission, a.a.O., S. 246.

Wer ist die BAG-S?

Wer ist die BAG-S?

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V. (BAG-S) ist ein Zusammenschluss der Wohlfahrtsverbände Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., Diakonie Deutschland e. V., Deutscher Caritasverband e. V., Der Paritätische Gesamtverband e. V., Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V. sowie des DBH – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V.

Wofür stehen wir?

Die BAG-S ist überzeugt, dass eine humane und rationale Sozial- und Kriminalpolitik wesentlich zur sozialen Sicherheit und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beiträgt. In diesem Sinne wollen wir die Maßnahmen zur Wiedereingliederung und Resozialisierung von Straffälligen verbessern und Fortschritte in der Kriminalprävention und Kriminalpolitik erzielen. Wir wenden uns entschieden gegen menschenverachtende, rassistische und antidemokratische Weltanschauungen und setzen auf Inklusion und Offenheit. Gemeinsam mit unseren Mitgliedsorganisationen fördern wir diskriminierungsfreie Strukturen, orientieren uns an den Menschenrechten und dem Sozialstaatsprinzip und lehnen verfassungsfeindliche Bestrebungen ab.

Was machen wir?

Die BAG-S ist eine Fachorganisation, die die Hilfen für straffällig gewordene Menschen verbessern und erweitern will sowie überverbandliche Interessen der Straffälligenhilfe auf Bundesebene vertritt. Sie verfasst fachpolitische Stellungnahmen und berät die Einrichtungen der Mitgliedsverbände in der Straffälligenhilfe, Arbeitsschwerpunkte untereinander abzustimmen und Konzepte weiterzuentwickeln. Dafür veranstaltet die BAG-S Fachtagungen und gibt dreimal pro Jahr diesen Informationsdienst heraus. Darin dokumentiert sie Fachliteratur, Presseberichterstattung und Entwicklungen

in der Straffälligenhilfe, wertet Statistiken für die Praxis aus und weist auf zahlreiche Veranstaltungen im Bereich der Straffälligenhilfe hin.

Publikationen der BAG-S

Die BAG-S gibt verschiedene Publikationen heraus. Dazu gehören die Fachzeitschrift „Informationsdienst Straffälligenhilfe“, der „Wegweiser für Inhaftierte, Entlassene und deren Familien“ (in verschiedenen Sprachen) und die Broschüre „Wenn Jugendliche straffällig werden ...“.



Mehr Informationen:

www.bag-s.de

Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V.

Kochhannstraße 6 | 10249 Berlin

Tel.: 030 2850 7864 | info@bag-s.de | www.bag-s.de

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages

Mitgliedsverbände der BAG-S



DBH

Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik



DER PARITÄTISCHE
Unser Spitzenverband

Diakonie

