

Kriminalpolitische Initiative: Mehr Sicherheit durch weniger Haft! Vorschläge Nr. 6 - Juni 2011

Wirkungsorientierung als Chance für die Strafrechtspflege

VerfasserIn: Univ.Prof. Christian Grafl, Universität Wien, Institut für Strafrecht und Kriminologie, Univ.Prof. Dr. Wolfgang Gratz, Univ.Prof. Dr. Frank Höpfel, Universität Wien, Institut für Strafrecht und Kriminologie, DSA Christine Hovorka, Univ.DoZ. Dr. Arno Pilgram, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Hon.Prof. Dr. Hans-Valentin Schroll, Senatspräsident des Obersten Gerichtshofs, Univ.Prof. Dr. Richard Soyer, Rechtsanwalt.

Vorbemerkung:

Mit 1.1.2013 tritt die zweite Etappe der Reform des Bundeshaushaltsrechtes in Kraft. Es kommt zu grundlegenden Änderungen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Verankerung des Grundsatzes der Wirkungsorientierung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im gesamten Kreislauf der Haushaltsführung,
- Schaffung der Voraussetzungen für eine ergebnisorientierte Steuerung von haushaltsführenden Stellen,
- neue Budgetstruktur mit Globalbudgets und dadurch einer verstärkt sachorientierten Gliederung,

Es werden folgende Ziele verfolgt:

- transparente Darstellung von Wirkungszielen und Maßnahmen, um diese zu erreichen,
- Erleichterung der Prioritätensetzung auf Ebene der Politik und davon abgeleitet in der Verwaltung,
- Förderung einer stärkeren Ergebnisverantwortlichkeit der Ressorts und der einzelnen haushaltsführenden Stellen.

Im Konkreten bedeutet dies, dass auf Ebene der Bundesminister („haushaltsleitende Organe“) fünf mittelfristige strategisch ausgerichtete Entwicklungsziele definiert werden.

Innerhalb der Bundesministerien werden für definierte Bereiche („haushaltsleitende Stellen“) Globalbudgets eingerichtet. Im BMJ wird es drei Globalbudgets geben:

1. Steuerung und Services
2. Rechtssprechung
3. Strafvollzug.

Innerhalb der Globalbudgets werden fünf Maßnahmen zur Erreichung der Wirkungsziele festgelegt.

Die Globalbudgets werden in Detailbudgets aufgegliedert. Die Detailbudgets werden von operativen „haushaltsführenden Stellen“ mit Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplänen erstellt.

Im Bereich des BMJ gibt es u.a. bei den OLGs und der Vollzugsdirektion haushaltsführende Stellen 1. Ebene. Die einzelnen Justizanstalten sind haushaltsführende Stellen 2. Ebene.

Das neue Bundeshaushaltsrecht soll den Ressorts die Möglichkeit bieten, eine Art „Schaufenster“ für ihre Ressortleistungen durch die Darstellung der Wirkungen zu gestalten.

Es bedeutet für jedes Ressort die Herausforderung, die strategische Ausrichtung der erbrachten Leistungen und der beabsichtigten Wirkungen auszuformulieren. Dies eröffnet im Konkreten für den Justizbereich die Chance, bei Wahrung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung justizpolitische Ziele zu definieren, konkrete Maßnahmen zu deren Erreichung festzulegen und auf Ebene der haushaltsführenden Stellen Ziele, Leistungen und Ressourcen aufeinander abzustimmen.

Die Kriminalpolitische Initiative (KI) „Mehr Sicherheit durch weniger Haft“ hat seit 2004 in 5 Papieren konkrete Reformvorschläge präsentiert.

Eine Reihe dieser Vorschläge wurde vollständig oder zumindest teilweise umgesetzt:

- Ausbau der bedingten Entlassung
- Normierung des vorläufigen Absehens vom Strafvollzug wegen Aufenthaltsverbotes
- elektronisch überwachter Hausarrest als neue Form des Strafvollzuges
- gemeinnützige Leistungen als Alternative zur Ersatzfreiheitsstrafe
- eine gewisse Einschränkung der Einweisungsvoraussetzungen für § 21 StGB (Die Einweisung in eine Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher erfolgt nicht mehr bei gewaltfrei begangenen Eigentumsdelikten als Anlasstaten).

Wir sehen weiterhin Bedarf an der Weiterentwicklung der Strafrechtspflege entsprechend unserem Grundsatz: „Mehr Sicherheit durch weniger Haft.“

Deshalb definieren wir vor allem für den Bereich der Strafrechtspflege im Folgenden entsprechend der Systematik des neuen Bundeshaushaltsrechts drei Wirkungszeile und schlagen neun Maßnahmen vor, deren Umsetzung uns besonders dringlich und wichtig erscheint.

Diese Vorschläge sehen wir als Beitrag für die Umsetzung des neuen Bundeshaushaltsrechts an.

A. Wirkungsziele

Wirkungsziel I:

Vertrauen in das Justizsystem stärken

- **durch fairen und respektvollen Umgang mit allen Parteien,**
- **gleiche Zugangschancen zum Recht, unabhängig von materiellen und sozialen Voraussetzungen,**
- **Niederschwelligkeit durch Verständlichkeit, klientenfreundliche Gestaltung der Einrichtungen und der Prozesse.**

Die Qualität judizieller Entscheidungen ist nicht nur an rechtswissenschaftlich überzeugenden, dogmatischen Normhypothesen zu messen; vielmehr ist es oftmals

der gerichtliche Alltag und die Routinen des Umgangs mit den Parteien, die in der Bevölkerung nachhaltig die Art der Wahrnehmung des „Justizapparates“ und damit das Vertrauen in das Justizsystem determinieren.

Wenn z.B. Bürger als Zeugen stundenlang in einem kahlen Ambiente auf ihre Vernehmung warten müssen, wenn Zeugen etwa immer wieder damit konfrontiert sind, dass sie „aufgerufen“ werden ohne dass Richter es für geboten erachten, sich und ihre beisitzenden (Laien)Richter und die Parteien(Vertreter) vorzustellen, kann allzu leicht der Eindruck automatisierter unfreundlicher Verhaltensattitüden entstehen. Dem gilt es auch und gerade im Bereich der Strafjustiz durch einen Code of Good Corporate Governance gegenzusteuern und dergestalt den Umgang mit Parteien in Kompetenz und Umsicht vermittelnder Weise zu professionalisieren.

Gleichen Zugang zum Recht nicht nur zu postulieren, sondern effektiv zu garantieren, ist eine *conditio sine qua non* fortschrittlicher Justizpolitik. Elaborierte Verfahrenshilfesysteme, ohne die bei Mittellosigkeit von Fairness und Gerechtigkeit wohl schwerlich die Rede sein kann, sind ein bewährter und herzeigbarer Bestandteil österreichischer Rechtstradition. Die in den 90er Jahren eingeführte Pflichtverteidigung bei Untersuchungshaft war ein Meilenstein, wenn man bedenkt, dass Verfahrenshilfe bei Untersuchungshaft z.B. in die Strafprozessordnung von Deutschland erst vor kurzem implementiert wurde. Aktuelle Entwicklungen machen aber auch deutlich, dass sich laufend neue Herausforderungen stellen die einer Bewältigung harren. Beispielhaft sei die finanzielle Belastung von Beschuldigten und Angeklagten in sehr lange dauernden Verfahren erwähnt.

Sprache schafft Wirklichkeit. Forschungsergebnisse haben erst unlängst aufgezeigt, dass zB die Rechtsbelehrung in strafrechtlichen Ermittlungsverfahren in vielen Ländern der EU in einer Sprache verfasst ist und kommuniziert wird, die der Adressatenkreis nicht versteht, nicht verstehen kann. Auf EU-Ebene werden daher an den Einführung von Standards der besseren Verständlichkeit der Rechtsbelehrung („Letter of Rights“) intensiv gearbeitet. Auch die „Architektur“ der Gerichtssäle und von Gerichtsgebäuden insgesamt scheint gelegentlich noch immer einem nicht mehr zeitgemäßen (Selbst)Verständnis von Rechtspflege verpflichtet. Eindrucksvoll zeigt(e) sich die hier angesprochene Problematik des Verhältnisses des Bürgers zum Gericht etwa darin, dass erst durch das Strafprozessänderungsgesetz 1993 auf Grund – so die Gesetzesmaterialien – „in letzter Zeit zunehmender Kritik“ normiert wurde, dass vor Gericht jedermann bei seiner Aussage ein Sitz zu gestatten ist (§ 233 Abs 2 StPO).

Wirkungsziel II:

Sozialintegrative und restorative Wirkung der Strafjustiz verbessern durch

- **sparsamen, sozialkonstruktiven und verhältnismäßigen Einsatz der Reaktionsmittel,**
- **Vermeidung von Haftschäden durch konsequente Umsetzung des Strafvollzugsgesetzes**
- **Beachtung und Förderung des Integrationspotenzials von Straftätern,**
- **ausgewogene Orientierung an den Bedürfnissen der Opfer.**

Die flächendeckende Einführung der Diversion zum 1. Jänner 2000 mit der Strafprozessnovelle 1999 ist als Paradigmenwechsel im Strafrecht anzusehen. Die staatliche (diversionelle) Reaktion bei hinreichender Klärung eines strafrechtlichen Sachverhalts erfolgt in Wahrung der Unschuldsvermutung. Schadensgutmachung und Tatfolgenausgleich sind regelmäßiger Bestandteil aller Diversionsformen. Der sparsame und sozialkonstruktive Einsatz dieses Reaktionsmittels im Lichte des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der zu einem Rückgang der Verurteilungen um ca ein Drittel führte, sollte und könnte Richtschnur für weitergehende Reformüberlegungen auch und gerade im Bereich des Strafvollzuges sein. Aber auch im wirtschaftsstrafrechtlichen Bereich sind dringend Überlegungen anzustellen, die derzeitigen gesetzlichen Restriktionen zielgerichtet und sozialkonstruktiv anzupassen und den Anwendungsbereich zu erweitern.

Die Ausdifferenzierung der Formen der Vollstreckung von Freiheitsstrafen, wie sie als Entwicklungszug die Geschichte des österreichischen Strafvollzugs prägt (Vollzugslockerungen, Freigang, elektronisch überwachter Hausarrest), ist noch lange nicht an einem Endpunkt angelangt.

Die mit dem Strafprozessreformgesetz im Jahr 2004 eingeleitete stärkere Opferorientierung im Strafverfahren, insbesondere der erweiterte Opferbegriff, die psychosoziale und juristische Prozessbegleitung und die Gewährung von Verfahrenshilfe durch unentgeltliche Beigebung eines Rechtsanwalts für Privatbeteiligte, haben deutlich gemacht, wie eine rechtsstaatliche Orientierung an Bedürfnissen der Geschädigten ausgestaltet werden kann. Im Bereich der Förderung der Erlangung materiellrechtlicher Entschädigungen für geschädigte Privatbeteiligte im Strafverfahren sind vergleichbare Fortschritte unzweifelhaft eine der Agenden der nächsten Jahre.

Wirkungsziel III:

Ausbau der präventiven Wirkung der Strafrechtspflege durch Minderung der Straffälligkeit im Wege evidenzbasierter Vorgehensweisen sowie mittels Qualitätsstandards.

Wirkungsorientierung ist für die Strafjustiz kein Novum. Bereits im frühen 19. Jahrhundert verdrängte die Idee eines Zweckstrafrechts das herrschende Vergeltungsstrafrecht. Es ging seither nicht mehr um Demonstration von absolutistischer Vergeltungsmacht, sondern um die „sittenbildende“ Wirkung durch ein gesellschaftlich konsensual vereinbartes Strafrecht und durch eine förmlich geregelte und berechenbare Rechtsprechung. Mit Franz von Liszt erfuhr das Zweckstrafrecht im frühen 20. Jahrhundert noch eine spezifische „Modernisierung“. Der Akzent verschob sich von der zuvor im Vordergrund stehenden Tat- und Generalprävention zur Täter- und Spezialprävention, eine Ausrichtung, die nicht zuletzt unter dem Einfluss der modernen naturwissenschaftlichen Kriminologie zustande kam. Die Idee der „Disziplinierung“, der individuellen Besserung und Sicherung durch Strafe, gewann auch vor dem Hintergrund des aufkommenden Sozialstaatsverständnisses an Überzeugungskraft.

Nichtsdestoweniger ist Kriminalpolitik bis heute immer stark von politisch-symbolischen und emotionalen ad-hoc-Reaktionen auf spektakuläre Ereignisse geprägt geblieben und war es mit ihrer Fundierung in empirischer

Wirkungsforschung, war es mit ihrer „evidence base“ schlecht bestellt. Die aktuelle Generalisierung der Wirkungsorientierung in der staatlichen Verwaltung lässt auf eine neue Aufmerksamkeit für die Effektivität strafrechtlicher Interventionen hoffen.

Die empirische Überprüfung der generalpräventiven Wirksamkeit strafrechtlicher Reaktionen ist durch eine Vielzahl von möglichen Einflussfaktoren methodisch besonders schwierig. Dies gilt sowohl für die negative Generalprävention, die eine Abschreckung anderer durch Bestrafung festlegt, als auch die positive Generalprävention, die eine Stärkung der Rechtstreue und des Normenbewusstseins der Bevölkerung durch Bestrafen postuliert. In der (gesetzgeberischen und rechtsprechenden) Praxis wird die generalpräventive Wirkung einer Sanktion sehr oft behauptet, ohne empirische Ergebnisse ausreichend zu reflektieren.

Angesichts der schwierigen Operationalisierung des Begriffes Generalprävention verwundert es nicht, dass die Vielzahl vorliegender Studien zu diesem Thema nicht eindeutig sind. Metaanalysen weisen auf eine hohe Abhängigkeit der Ergebnisse von (publizierter) Wirkungsforschung zur Generalprävention von den verwendeten Methoden hin. Stichprobengröße und wissenschaftstheoretische Grundannahmen dürften für Ergebnisse ebenso entscheidend sein wie die Frage ihrer Publizität.

Unter Berücksichtigung all dieser Schwierigkeiten und Unschärfen lassen sich die wichtigsten Forschungsergebnisse zur Wirksamkeit der Generalprävention folgendermaßen grob zusammenfassen:

- Es ist wichtig für das Rechtsbewusstsein der Bevölkerung, dass der Staat auf Normverletzungen angemessen reagiert.
- Die moralische Verbindlichkeit einer Norm und informelle Reaktionen sind bedeutende Faktoren für die Rechtstreue einer Person und in der Regel wesentlich wichtiger als strafrechtliche Sanktionsdrohungen.
- Es gibt keinen empirischen Nachweis für eine höhere Wirksamkeit strengerer Strafen. Die Verschärfung der Strafenpraxis und die Anhebung von Strafdrohungen sind in der Regel bedeutungslos für die Begehung oder Unterlassung von Straftaten durch andere.
- Vor allem bei weniger schweren Delikten und bei Delikten, die einer subjektiven „Kosten-Nutzen-Relation“ eher zugänglich sind, hat die wahrgenommene Entdeckungswahrscheinlichkeit Auswirkungen auf die Begehung von Straftaten.
 - Ein umstrittener Faktor scheint die Verurteilungswahrscheinlichkeit zu sein. Während einzelne Studien die Notwendigkeit einer formellen Verurteilung für bestimmte Deliktsbereiche (Eigentumsdelikte, teilweise auch Gewaltdelikte) als notwendig für eine abschreckende Wirkung hervorheben, verweisen andere Studien auf die Notwendigkeit einer angemessenen und unmittelbaren Reaktion des Staates, die vielfach gerade nicht eine formelle Verurteilung darstellen muss.
 - Ein hoher Stellenwert der Strafe sowie das Strafbedürfnis in der Bevölkerung im allgemeinen und bei Opfern im Besonderen sind Folgen der Frustration über politische Vernachlässigung sozialer Sicherheitsbedürfnisse und über die Intransparenz gesellschaftlicher Entwicklungen bzw. über die Reaktion (Gleichgültigkeit) von Zeugen und persönlichem sozialem Umfeld.

Die Grunderkenntnisse der Wirkungsforschung im Bereich der Spezialprävention lassen sich auf einige wenige Formeln bringen:

- Wichtig für alle Beteiligten, Opfer und Täter, ist die unmittelbare Reaktion der sozialen Umwelt sowie der staatlichen Institutionen, allen voran der Polizei,

aber auch der justiziellen Instanzen im Verfahren und ist nicht so sehr die Strafe selbst.

- Hohe Strafen können in ihrer Wirkung fehlenden polizeilichen Ermittlungserfolg nicht kompensieren. Die Wirkung des Ermittlungserfolgs wiederum kann durch inadäquates polizeiliches und gerichtliches Vorgehen gegenüber Tätern und Opfern verspielt werden.
- Gerechtigkeit(sempfinden) wird nicht durch Strafe, sondern durch Verfahren hergestellt.
- Je geringer die soziale Distanz und Fremdheit zwischen Täter und Opfer, desto sinnvoller erscheinen den Betroffenen Alternativen zur Strafe. Je gebildeter und besser gestellt Bevölkerungsgruppen, je größer das Vertrauen in die eigene soziale Kompetenz und je besser die Erfahrung mit staatlichen Behörden und das Vertrauen in ihr Funktionieren (insbesondere auch das der Strafjustiz), desto geringer sind die Strafbedürfnisse. Je geringer diese Strafbedürfnisse, desto weniger bedarf es demonstrativer Härte und des Einsatzes von in sich selbst hoch riskanten, potenziell kontraproduktiven Strafinstrumenten.
- Vorliegende Wiederverurteilungsstatistiken zeigen, dass der größte Teil der strafrechtlich auffälligen und verfolgten Personen nur punktuell mit der Strafjustiz in Berührung kommt und dass Strafverzicht und zurückhaltende Urteile ihr normkonformes Verhalten nicht gefährden – im Gegenteil. Zwischen der Höhe der Strafe und künftigem Legalverhalten (spezialpräventiver Strafwirkung) besteht kein positiver Zusammenhang.
- In Gerichtssprengeln, in denen früher und häufiger zu scharfen Sanktionsmaßnahmen gegriffen wird, gibt es keine signifikante größere „Besserungswirkung“ der strafrechtlichen Intervention als dort, wo öfter und länger auf mäßige und sozialkonstruktive Maßnahmen gesetzt wird.
- Weniger eingriffsintensives Reagieren ist für die Kriminaljustiz nicht nur billiger, sondern auch sozial schonender und ohne „spezialpräventiven“ Wirkungsverlust.
- „Rückfallraten“ hängen nur beschränkt mit der Wahl der strafrechtlichen Reaktion zusammen. Daher sind überzogene Erwartungen an die Strafjustiz unangebracht.
- Behandlungsprogramme im Strafvollzug sind nur von begrenzter Wirksamkeit. Sie bedürfen jedenfalls sorgfältiger Indikationsstellung, professioneller und nachhaltiger Planung und Umsetzung sowie einer konsequenten Vorbereitung der Entlassung und der Nachbetreuung.
- Der Erfolg von Resozialisierungsmaßnahmen wird sehr stark von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen mitbestimmt. Einen Beleg dafür liefert eine Evaluation der Einbeziehung Strafgefangener in die Arbeitslosenversicherung mit der StVG-Novelle 1993. Sie hat Straftätern den Zugang zu Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen erleichtert und ihre deutlich häufigere Rückführung in ein „normales Erwerbsleben“ bewirkt. Entwickeln sich hingegen die Rahmenbedingungen z.B. des Arbeitsmarkts kritisch und steht die Gesellschaft der Integration von Straftätern ablehnend gegenüber, ist die Aufgabe der Resozialisierung erschwert. Daher kommt es neben der ständigen Weiterentwicklung der Resozialisierungsmaßnahmen auch auf ihre öffentliche Vermittlung an. Die unabdingbare gesellschaftliche Reintegrationsbereitschaft herzustellen (ohne die die Justiz wenig erreichen kann), braucht es des guten staatlichen Beispiels, des Bekenntnisses zur und der Investition in Resozialisierung.

B. Maßnahmen

Zu Wirkungsziel I:

Maßnahme 1: Qualitätssicherung in der Strafrechtspflege

Innerhalb von fünf Jahren ist ein Projekt zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren sowie für ein verbessertes Einzelfall- und Prozessmanagement abgeschlossen und weitgehend umgesetzt.

Beschreibung der Maßnahme:

Die Eigenverantwortung der Rechtsprecher soll durch Projektmaßnahmen besonders gefördert werden.

Fachlicher Diskurs sowie eine Auseinandersetzung mit der unterschiedlichen Rechtsprechung (z.B.: Ost-West-Gefälle, Anwendung der diversionellen Möglichkeiten etc.) und mit der Anwendung unterschiedlicher Interventionsstile kann und soll sowohl

- innerhalb der eigenen Gerichtsstruktur,
- überregional
- als auch mit Kooperationspartnern, Fachöffentlichkeit und benachbarten Sparten geführt werden.

Die Entwicklung von Qualitätskriterien ist für folgende Ziele notwendig:

- durch den Vergleich der unterschiedlichen Praktiken deren Angleichung,
- das Erkennen von Missständen und deren Abschaffung,
- einen gezielten Ressourceneinsatz,
- die Hebung der Motivation der MitarbeiterInnen und
- die Erhöhung der Zufriedenheit der am Verfahren beteiligten Personen.

Für diese Entwicklung ist auch Datenmaterial als Grundlage für die Qualitätsdebatten zur Verfügung zu stellen. Regionale Verurteilungsstatistiken, an diese angepasste Diversionsstatistiken, Rückfallsstatistiken und Sozial- und Behandlungsstatistiken können die empirische Grundlage für Verbesserungen im Sinne von Qualitätssicherung in der Strafrechtspflege bilden.

Begründung:

Managementstrukturen in der öffentlichen Verwaltung machen auch vor Gerichten nicht halt. Knapper werdende Personal- und Sachressourcen rufen nach einer Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren und nach einem verbesserten Einzelfall- und Prozessmanagement.

Das Interesse an Ergebnissen und Effizienz bzw. der strukturellen Basis scheint vergleichsweise wenig ausgeprägt. Das Fehlen geeigneter statistischer Instrumente zur Dokumentation der Verfahrensergebnisse und der Folgewirkungen justizieller Tätigkeit kann als Indiz dafür gewertet werden.

In anderen Bereichen der öffentlichen Arbeit ist Qualitätssicherung kein umstrittenes Thema mehr. Als Beispiel dafür kann das Gesundheitswesen angeführt werden.

Auch im internationalen Vergleich liegt die Diskussion zur Qualitätssicherung im Strafrechtsbereich in Österreich nicht an vorderster Stelle: Beispiel kann Finnland

und auch zum Teil die USA sein. Hier wird strukturell die Qualität der Strafrechtspflege im Diskurs der Beteiligten evaluiert und verbessert.

Maßnahme 2: Serviceorientierung im Gerichtsalltag

Innerhalb von drei Jahren sind zur Optimierung der Serviceeinrichtungen für den Verkehr mit Parteien und zur zeitgemäßen Adaptierung der öffentlichen Räume in Gerichtsgebäuden in jedem Gerichtsgebäude zumindest vier der acht nachfolgenden Punkte umgesetzt.

Beschreibung der Maßnahme:

Die Art und Weise, wie die Strafjustiz den Parteien gegenüber tritt, prägt deren Wahrnehmung und damit die Einstellungen und das Vertrauen der BürgerInnen in die Strafrechtspflege. Es sind daher folgenden Einrichtungen und Standards – wie bereits an einzelnen Gerichtsstandorten praktiziert – flächendeckend in Österreich vorzusehen:

- Kundenfreundliche Eingangsbereiche der Gerichtsgebäude mit Informationsstellen
- Servicestellen für Zeugen mit entsprechend ausgestatteten Wartezimmern
- Separierte Wartezimmer vor allem für Sexualopfer, Opfer von Gewalttaten, Kinder
- Abschaffung der „Angeklagtenbank“; Schaffung von den Grundsätzen der Fairness und Unschuldsvermutung Rechnung tragende Sitzgelegenheiten für Angeklagte neben ihren Verteidigern
- Modernisierung der Einrichtung der Gerichtssäle (funktionsbezogenes Mobiliar, zeitgemäße IT-Ausstattung etc)
- Sachorientierte Öffentlichkeitsarbeit der Gerichte, zB Homepage mit gut verständlichen Basistexten über Rechte und Pflichten von Zeugen etc.
- Bessere Erreichbarkeit der Justizbediensteten (Gerichtsabteilungen, Richter und Staatsanwälte via Email und Telefon)
- Neugestaltung der Amtstage, auch und gerade mit Blick auf strafrechtliche Aspekte

Begründung:

Die Betonung des Dienstleistungscharakters hat ein besonderes Anliegen der Strafrechtspflege zu sein. Vertrauen in die Justiz generiert sich keineswegs nur durch sachgerechte und rasche Entscheidungen, sondern auch durch das äußere Erscheinungsbild der Justiz und das Auftreten von Justizbediensteten. Wie in anderen Bereichen der Vollziehung längst Praxis, ist es auch für justiziellen Bereich unabdingbar, von nicht mehr zeitgemäßen „baulichen Attitüden“ und den Servicecharakter nicht betonenden Verhaltensweisen Abschied zu nehmen und einen Innovations- und Modernisierungsschub zu veranlassen. Dabei hat neben einer zeitgemäßen Architektonik der Einrichtung von Gerichtsgebäuden und Verhandlungssälen der Aufbau bürgerfreundlicher Kommunikationsstrukturen und die Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen für einen „kundenfreundlichen“ Umgang mit Parteien ein Schwerpunkt zu sein.

Zu Wirkungsziel II:

Maßnahme 3: Gemeinnützige Leistungen als alternative Form des Vollzuges kurzer Freiheitsstrafen

Der Vollzug kurzer Freiheitsstrafen wird innerhalb der nächsten drei Jahre gesetzlich durch gemeinnützige Leistungen (gL) ersetzt.

Beschreibung der Maßnahme:

Das Modell der gemeinnützigen Leistungen, wie es 2008 als Form des Vollzuges von Ersatzfreiheitsstrafen eingeführt wurde, wird auf alle kurzen Freiheitsstrafen ausgedehnt. Die Erbringung gemeinnütziger Leistungen (gL) tritt damit an die Stelle des Vollzuges unbedingter Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten und teilbedingter Freiheitsstrafen mit einem unbedingten Anteil von bis zu sechs Monaten, wenn der Verurteilte hierzu bereit ist.

Begründung:

2009 wurden rund 9.700 Personen zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt, davon 6.200 zu einer gänzlich unbedingten Freiheitsstrafe und 2.600 zu einer teilbedingten Freiheitsstrafe.

41% dieser 2009 verhängten unbedingten Freiheitsstrafen wiesen eine Dauer von bis zu sechs Monaten auf, 66% der teilbedingten Freiheitsstrafen einen unbedingten Teil von maximal vier Monaten. Von einer nachhaltigen Zurückdrängung kurzer Haftstrafen kann somit in Österreich nicht die Rede sein, obwohl die schädlichen Wirkungen gerade dieser kurzen Haftstrafen unbestritten sind.

Gemeinnützige Leistungen (gL) haben sich seit ihrer Einführung (1.1.2008) als Alternative zu Ersatzfreiheitsstrafen (für nicht bezahlte Geldstrafen) vollauf bewährt. Zu ihrer Erbringung stehen bundesweit rund 1.000 Einrichtungen (u.a. Freiwillige Feuerwehren, Altenheime, Pfarren) zur Verfügung. Gemeinnützige Leistungen sind ein hervorragendes Mittel, um Verantwortungsbewusstsein und soziale Verhaltensweisen zu fördern.

Maßnahme 4: Optimierung der freiheitsentziehenden vorbeugenden Maßnahme nach § 21 StGB

Die gesetzliche Ausgestaltung der Sanktion nach § 21 StGB wird innerhalb der nächsten drei Jahre entsprechend der nachfolgenden Punktation optimiert.

Beschreibung der Maßnahme:

Entsprechend den Vorschlägen, die bereits im Juni 2007 vorgelegt wurden, wird die vorbeugende Maßnahme nach § 21 StGB verbessert:

- **Genauere Definition der Anlasstat:** Die möglichen Anlasstaten werden auf Delikte gegen Leib und Leben, gegen die sexuelle Integrität und auf Brandstiftung („Hands-on-Delikte“) eingeschränkt. Verbale Gewalt allein soll nicht zu unbefristeter Anhaltung führen.

- **Konkretisierung der Gefährlichkeitsprognose:** Bei einem Großteil der Gefangenen ist eine Persönlichkeitsstörung feststellbar. Deshalb ist für Einweisungen vorauszusetzen, dass die festgestellte Störung die Tat unmittelbar und konkret verursachte.
- **Anpassung der Voraussetzungen für eine bedingte Entlassung:** Das Erfordernis für bedingte Entlassungen: „dass die Gefährlichkeit, gegen die sich die vorbeugende Maßnahme richtet, nicht mehr besteht“, ist zu reduzieren auf: „dass die bedingte Entlassung „verantwortet werden kann“.
- **Anpassung der Gesetzessprache an die modernen Entwicklungen:** Die Formulierungen: „geistig abnorme Rechtsbrecher“; „geistige oder seelische Abartigkeit von höherem Grad“ werden ersetzt durch den Begriff „Rechtsbrecher, der an einer schweren psychischen Störung leidet“.
- **Beauftragte für den Maßnahmenvollzug:** Sie werden zur Verbesserung der Rechtsstellung und des Rechtsschutzes sowohl Einzelbeschwerden betreuen wie auch Vorschläge für Strukturverbesserungen erarbeiten. Diese Beauftragten sind auch Mitglieder der Vollzugskommissionen und werden angemessen entschädigt werden.
- **Beginn der Behandlung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt,** um die geringste notwendige Unterbringungszeit zu gewährleisten: Ist bei der Verhängung von U-Haft klar, dass eine psychische Störung vorhanden ist, hat die Behandlung mit Einverständnis des Beschuldigten schon in der U-Haft zu beginnen.

Damit wird der Weg fortgesetzt, der im Budgetbegleitgesetz 2011 beschritten worden ist (Präzisierung der möglichen Anlasstaten).

Begründung:

- 1980 befanden sich in beiden Unterbringungsformen gem. § 21 StGB (unbestimmte und unbefristete Anhaltung: Abs 1: zurechnungsunfähige geistig abnorme Rechtsbrecher, Abs 2: zurechnungsfähige geistig abnorme Rechtsbrecher) jeweils weniger als 100 Personen. Seither erfolgte ein kontinuierlicher Anstieg: Am 1.9.2009 waren gem. § 21 Abs 1 in Österreich 354 Personen untergebracht, gem. § 21 Abs 2 StGB 412 Personen. War in den 1980er Jahren jeder zwanzigste und 2001 jeder zehnte der rechtskräftig zu einem Freiheitsentzug verurteilten Insassen der Justizanstalten ein gemäß § 21 Untergebrachter, so war es 2009 bereits jeder achte.
- Unterbringungen im Maßnahmenvollzug sind besonders kostspielig. In Zeiten knapper werdender Ressourcen bindet der Maßnahmenvollzug somit einen immer größeren Anteil am Strafvollzugsbudget. Dies geht zu Lasten des allgemeinen Strafvollzugs, vermindert dessen Qualität und steigert den Verwehrcharakter.
- Der zunehmende Stand an Untergebrachten und deren zunehmende Anhaltezeit sind eine Folge des Umstandes, dass die Entlassungen aus dem Maßnahmenvollzug (§ 47 StGB) spätestens seit 2005 stocken, während die Einweisungen kontinuierlich und stark zunehmen. 2007 entfallen auf 215 Einweisungen nur 99 Entlassungen, 2009 auf 187 Einweisungen 98 Entlassungen (bei über 750 Angehaltenen!).
- Bei § 21 Abs 1 StGB ist eine Tendenz zu Einweisungen wegen Delikten mit geringerem Gefährdungspotenzial festzustellen. 1990 machten wegen Gefährlicher Drohung, Nötigung und Widerstand gegen die Staatsgewalt

Untergebrachte weniger als 20% der Gesamtpopulation aus, 2006 bereits mehr als 50% aller Untergebrachten. Auch bei § 21 Abs.2 StGB sind Fälle zu verzeichnen, in denen die besondere Gefährlichkeit der Untergebrachten zu bezweifeln ist.

- Die Einweisungen sind in der Praxis in zweifacher Weise nicht treffsicher: Straftäter, die nicht in den Maßnahmenvollzug gehören, geraten dorthin, während andere, bei denen eine Einweisung nahe liegt, lediglich eine Freiheitsstrafe erhalten. Die regionale Verteilung der Einweisungsraten ist sehr unterschiedlich. Die Qualität der psychiatrischen Gutachten, die in der Praxis maßgeblichen Einfluss auf die Einweisungsentscheidungen haben, ist in vielen Fällen mangelhaft.
- Zu bemängeln ist auch, dass in Österreich psychiatrische Sachverständige keine spezifische forensisch-psychiatrische Ausbildung benötigen und keine Mechanismen zur Qualitätssicherung psychiatrischer Begutachtung eingerichtet sind. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die geringe Honorierung der Tätigkeit von psychiatrischen Sachverständigen die unbefriedigende Situation stabilisiert.

Maßnahme 5: Opferorientierte Arbeit im Strafvollzug

Innerhalb von fünf Jahren ist ein Projekt abgeschlossen und weitgehend umgesetzt, das Restorative Justice mit dem Schwerpunkt Opferperspektive in Justizanstalten entwickeln soll.

Beschreibung der Maßnahme:

Ein/eine RJ BeraterIn in jeder am Projekt teilnehmenden Justizanstalt ist zusammen mit der/dem jeweiligen Leiter/in für die Erreichung der Ziele verantwortlich. Die Hauptziele dieses Pilotprojektes sollen sich auf strukturelle und kulturelle Veränderungen des Strafvollzuges richten. Durch die stärkere Einbeziehung der Opferperspektive in den Strafvollzug, verbunden mit mediatorischen Verfahren und Techniken soll es zu Haltungs- und Einstellungsänderungen von Inhaftierten kommen. Die Opferperspektive soll auch insofern aufgegriffen werden, da die meisten Zivilklagen von Opfern weitgehend dem Täter und dem Vollzug unbekannt sind und auch normalerweise nicht während der Haft aufgegriffen werden können. Hier wird nun versucht über diesen Hebel und der Erfassung der Zivilklagen konkrete Wiedergutmachungen einzuleiten. Es sollen Maßnahmen und Programme (z.B. Mediation zwischen Täter und Opfer) unter der Bezeichnung „Restorative Justice“, entwickelt werden. Diese sollen zum Teil unter Einbeziehung einer speziellen Gruppe von Strafvollzugsbeamten und unter Mitwirkung von externen Einrichtungen, durchgeführt.

Der/die RJ-BeraterIn hält den Kontakt zu privaten Organisationen, die Mediation oder Opferhilfe durchführen

Begründung:

Die im § 20 (1) StVG festgelegten Zwecke des Strafvollzug beinhalten auch „den Unwert des der Verurteilung zugrunde liegenden Verhaltens aufzuzeigen“. Der Entzug der Freiheit reicht allerdings nicht aus um bei den Verurteilten zu einer

Änderung ihres Verhaltens in Zukunft zu erreichen. Die Auseinandersetzung mit dem begangenen Delikt, dessen Folgen und Auswirkungen auf davon beteiligten Personen, und im besten Fall der finanzielle und emotionale Ausgleich mit dem Opfer sind wesentlich Rückfalls vermeidenden Faktoren.

Im derzeitigen Strafvollzug ist die Opferperspektive noch keine wesentliche Sichtweise für die beteiligten Berufsgruppen. Ein solches Projekt soll dies entwickeln.

Maßnahme 6: Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug

Innerhalb von fünf Jahren wird die Beschäftigung der Insassen um 20% angehoben.

Beschreibung der Maßnahme:

2008 arbeiteten die Insassen in gerichtlichen Gefangenenhäusern durchschnittlich 15 Stunden pro Woche, in Strafvollzugsanstalten 23, in Sonderanstalten 19 Stunden wöchentlich.¹ Zwischen den Justizanstalten bestanden beträchtliche Streuungen: Im Vergleich der gerichtlichen Gefangenenhäuser schwankte die Durchschnittszahl zwischen 10 und 23, bei Strafvollzugsanstalten zwischen 16 und 23 Stunden wöchentlich. Eine Angleichung dieser Werte nach oben hin wäre höchst wünschenswert.

Diese Durchschnittszahlen pro Insassen sagen nichts über die Anzahl unbeschäftigter Insassen aus. Hierzu gibt es keine veröffentlichten Zahlen. Es besteht Grund zur Annahme, dass bei Strafgefangenen, die zur Arbeit verpflichtet sind, der Anteil an Unbeschäftigten ungefähr 20% beträgt, bei Untersuchungshäftlingen, die nicht zur Arbeit verpflichtet sind, 50% deutlich übersteigt. Die Zahl der unbeschäftigten Insassen ist schrittweise deutlich zu reduzieren.

Es erscheint angezeigt, in einem differenzierten Benchmarking (Leistungsvergleich) die Erfolgsfaktoren von Justizanstalten mit hoher Beschäftigung herauszuarbeiten und danach zu trachten, dass sich Justizanstalten mit unterdurchschnittlicher Beschäftigung erfolgreich weiterentwickeln.

Begründung:

- Wie in wenig anderen Bereichen des Strafvollzuges kann hier von einem politischen Grundkonsens aller im Parlament vertretenen Parteien ausgegangen werden, möglichst alle Strafgefangenen und arbeitswilligen Untersuchungshäftlinge zu beschäftigen.
- Eine geregelte Tagesstruktur und sinnvolle Arbeit stellen eine Basis für die soziale Integration dar.
- Unbeschäftigte Insassen verbringen in der Mehrzahl der Fälle 22 – 23 Stunden täglich im Haftraum. Dies erhöht die Gefahr von Haftschäden.

Vielfach wird Personalmangel als Hindernis für mehr Gefangenenarbeit geltend gemacht. Seit Frühjahr 2008 liegen die Ergebnisse eines von der damaligen Bundesministerin beauftragten Projektes „Flexibler Personaleinsatz“ vor, das bei seiner Umsetzung eine Ausweitung der Gefangenenarbeit ermöglichte.

¹ Hofinger, Veronika, Neumann, Alexander, Pilgram, Arno, Stangl, Wolfgang, Pilotbericht über den Strafvollzug 2008, Wien 2008

Maßnahme 7: Vermehrte Einzelunterbringung während der Nacht, Unterbringung in Gemeinschaft untertags

Innerhalb von fünf Jahren

- ist die Zahl der während der Nacht einzeln untergebrachten Insassen um 10% anzuheben
- ist die Zahl der untertags in Wohngruppen oder sonst ohne Verschließung der Haft- und Aufenthaltsräume untergebrachten Insassen um 20% zu vergrößern
- sind die Zeiten mit eingeschränktem Nachtdienstbetrieb um mindestens 10 Stunden wöchentlich zu verkürzen.

Beschreibung der Maßnahme:

Das Strafvollzugsgesetz sieht im § 124 (1) als Regelfall der Unterbringung von Insassen vor, dass diese untertags möglichst lange in Gemeinschaft mit anderen Insassen untergebracht sind und in der Zeit der Nachtruhe möglichst einzeln untergebracht sind.

Tatsächlich ist der überwiegende Großteil der Insassen - genauere Zahlen sind hierzu nicht zugänglich – in Gemeinschaft, nicht einzeln untergebracht und untertags, soweit sie nicht arbeiten, in den Hafträumen eingeschlossen.

Die Vollzugspraxis ist schrittweise dem gesetzlichen Auftrag anzupassen.

Der Beginn des Nachtdienstes in Justizanstalten (also der Phase im Tagesablauf, in der alle Hafträume abgeschlossen sind und Öffnungen von Hafträumen nur in Ausnahmefällen erfolgen) erfolgt künftig zumindest an Werktagen nicht vor 17.00.

Begründung:

Die überwiegende Mehrzahl der Insassen ist derzeit in Gemeinschaftshafträumen untergebracht.

In der Mehrzahl der Justizanstalten beginnt der Nachtdienst montags bis donnerstags um 15.00 Uhr. Die Insassen sind dann im Regelfall bzw. soweit sie sich nicht im Wohngruppenvollzug befinden, bis zum Beginn des Tagdienstes in den Hafträumen eingeschlossen. An Freitagen beginnt in den Justizanstalten der Nachtdienstbetrieb zur Mittagszeit. Dieser zweieinhalbtägige Einschluss bis Montagmorgen wird nur durch jeweils samstags und sonntags eine Stunde Bewegung im Freien unterbrochen.

Wohngruppenvollzug findet derzeit im Allgemeinen, so überhaupt, in „Sondervollzügen“ (Jugendliche, Maßnahmenvollzug, Entlassungsvollzug, Erstvollzug) statt. Zahlenmäßig umfasst er lediglich einen kleinen Teil der Insassen. Insgesamt besteht eine Situation, die dem Auftrag des Gesetzgebers eindeutig zuwider läuft.

Die langen Einschlusszeiten in Gemeinschaftshafträumen erzeugt Spannungen, begünstigt subkulturelle Erscheinungen, gefährdet die körperliche Sicherheit von Häftlingen und erhöht die Wahrscheinlichkeit der Begehung von Straftaten.

Die damit in Zusammenhang stehenden Probleme sind in Zusammenhang mit dem Jugendvollzug an eine breitere Öffentlichkeit gelangt, finden sich aber auch im Erwachsenenvollzug.

Es ist dringend angezeigt, diese Verhältnisse zu verbessern.

Da die vermehrte Einzelunterbringung in Haft, soweit es nicht zu einer deutlichen Verringerung der Haftzahlen kommt, an bauliche Maßnahmen geknüpft ist, ist als Zielwert innerhalb von fünf Jahren lediglich eine Erhöhung um 10% angesetzt.

Der Ausbau des Wohngruppenvollzugs, in dem Österreich im Vergleich zu Deutschland und der Schweiz nachhinkt, ist vergleichsweise leichter zu realisieren. Deshalb ist hier eine Anhebung um 20% vorgesehen.

Der Beginn des Nachtdienstes zumindest an Werktagen nicht vor 17.00 ermöglicht eine bescheidene und teilweise Angleichung der Haftbedingungen an den hierzulande üblichen Tagesablauf.

Zu Wirkungsziel III:

Maßnahme 8: Einführung eines Bundesgesetzes über Sozialarbeit in der Strafjustiz und Bewährungshilfe (SozABG)

Innerhalb von drei Jahren ist ein Gesetz beschlossen, mit dem für eine qualitätsvolle Bewährungs-, Gerichts- und Haftentlassenenhilfe Sorge getragen wird, welche die soziale Reintegration von straffällig gewordenen Personen unterstützt.

Beschreibung der Maßnahme:

Der Gesetzesentwurf sollte an der bewährten Übertragung der ambulanten Justiz-Sozialarbeit an private Vereinigungen, im Konkreten NeuSTART, festhalten.

Für die Sozialarbeit in den Justizanstalten (stationärer Bereich) wären eigene Regelungen im StVG vorzusehen.

Dieses Gesetz müsste klare Qualitätsstandards definieren. Es sollte auch Obergrenzen für die Fallbelastung der Sozialarbeiter in den verschiedenen Leistungsbereichen bestimmen. Hierbei wäre einerseits auf das Erfordernis geringer Kosten zu achten. Andererseits sollte das Ziel im Auge behalten werden, dass Sozialarbeit durch Vermeidung von Überlastung sorgfältig und wirksam erbracht werden kann.

Als weitere Standards der Qualitätssicherung wären vorzusehen: fachliche Qualifikation und Weiterbildung, Supervision, Teamarbeit, der Leistungserbringung förderliche Organisationsstrukturen.

Die Rechte und Pflichten der Sozialarbeiter und der betreuten Personen wären klar und zielgerecht zu regeln.

Begründung:

Durch das Strafrechtsänderungsgesetz 2008 („Haftentlastungspaket“), nahm die Zahl der aus Freiheitsstrafen bedingt Entlassenen zu.

Die Zahl an Probanden der Bewährungshilfe war 2008 erstmals und 2009 zum Jahresende mit rund 9700 sogar deutlich höher als der Durchschnittsbelag der Justizanstalten (rund 8.400).

Bei einem immer höheren Anteil straffälliger Personen setzt man auf sozialkonstruktive Alternativen zu puren Strafsanktionen. Bei einem immer größeren Teil der Haftentlassenen spricht man die flankierende Bewährungshilfe aus.

Diese Entwicklung ist kriminalpolitisch sehr begrüßenswert. Umso wichtiger werden aber auch Fragen der gesetzlichen Regulierung, der Organisation und Budgetierung der Bewährungs- und Haftentlassenenhilfe.

Infolge von Budgetrestriktionen ist im Bereich der Sozialarbeit seit zehn Jahren trotz stark gestiegener Klientenzahl ein Personalabbau (im Ausmaß von 100 Vollzeitbeschäftigten) im Gang.

Die Verknüpfung von Personalabbau mit steigenden Klientenzahlen gibt Anlass, sich mit Fragen der Qualität im Bereich der „ambulanten“ Alternativen zur Haft zu beschäftigen. Es kann keine Lösung sein, Justizanstalten zu entlasten, ohne für eine qualitätsvolle Bewährungs- und Haftentlassenenhilfe Sorge zu tragen, welche die soziale Reintegration unterstützen.

Durch weniger Haft ist ein Mehr an Sicherheit nur erzielbar, wenn leistungsfähige Strukturen in der Justiz-Sozialarbeit und in der Haftentlassenenhilfe gewährleistet sind.

Maßnahme 9: Gerichtshilfe

Innerhalb von fünf Jahren ist ein Projekt abgeschlossen und weitgehend umgesetzt, das Gerichtshilfe und Tatausgleich als strafmildernde Maßnahme entwickelt.

Beschreibung der Maßnahme:

Es handelt sich um eine typische „restorative justice“ Alternative zur Haft, welche

- international, vor allem auch in unserem Nachbarland Deutschland bereits zum Einsatz kommt
- in Bezug auf Rückfall erfolgversprechender ist als Haft
- die Opferinteressen einbezieht und die Opfer aktiviert
- die Täter zu einer Verarbeitung und Wiedergutmachung des Delikts befähigt und sie motiviert, dies auch zu tun.

An vier Modellstandorten soll das Zusammenwirken Gericht – Gerichtshelfer – Konfliktregler entwickelt und erprobt werden.

Der Ablauf wäre idealtypisch nach Zuweisung durch das Gericht die Auswahl der geeigneten Fälle durch Gerichtshilfe und danach – wenn Beschuldigter und Opfer einverstanden sind - die Bearbeitung des Falles mittels Tatausgleich.

Bei der Hauptverhandlung liegt dem Gericht bereits das Ergebnis des Tatausgleichs vor; wenn es positiv ist, wird dies im Urteil als besonders mildernder Umstand angesehen, wodurch eine unbedingte Freiheitsstrafe (oder der unbedingte Teil einer teilbedingten Freiheitsstrafe) vermieden wird.

Begründung:

Diese Maßnahme soll nicht „nur“ Entscheidungshilfe für die Zuweiser enthalten, sondern auch im Gefolge Haftkosten reduzieren. Weitere Kostenersparnis durch niedrigeren Rückfall, durch aktive Beteiligung am Erwerbsleben und andere positive Nebeneffekte ist aufgrund mehrerer internationaler cost-benefit - Untersuchungen im Bereich Haft versus alternativer Sanktionen evident.

Wien, im Juni 2011