

Kriminalpolitische Initiative: Mehr Sicherheit durch weniger Haft!

Vorschläge 1 - 6

(Kurzfassungen)

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

Der Inhalt der Initiative gibt die persönliche Meinung der VerfasserIn wieder.

Vorschlag Nr. 1

(Mai 2004, Langfassung veröffentlicht in: Journal für Rechtspolitik 2/2004, S. 61 ff)

I. Vorbemerkungen:

- Die Überfüllung in den österreichischen Justizanstalten beeinflusst die Wirkungsweise des Strafvollzuges negativ. Es besteht die massive Gefahr, dass die mühsame langjährige Aufbauarbeit in den Justizanstalten sowie die damit verbundenen Resozialisierungsbemühungen der aktuellen Entwicklung zum Opfer fallen und der Strafvollzug immer mehr zum krisenanfälligen Verwahrvollzug verkommt. Gegensteuernde rasche Maßnahmen sind daher dringend geboten, um einen weiteren positiven Beitrag des Strafvollzuges zur öffentlichen Sicherheit zu gewährleisten.
- Die österreichischen Erfahrungen wie auch zahlreiche internationale Studien belegen, dass eine Reduktion von Inhaftierungen und Haftdauer keineswegs einen Sicherheitsverlust für die Bevölkerung bedeuten.
- Es ist angezeigt, im Interesse der Sicherheit der Bevölkerung den Freiheitsentzug bezogen auf den erfassten Personenkreis und die Zeitdauer so zu begrenzen, wie dies die tatsächlich bestehende Gefährlichkeit erfordert.
- Die von uns vorgeschlagenen Reformen beruhen größtenteils auf früheren Vorschlägen oder europäischen Vorbildern. Sie sind pragmatisch und mit Augenmaß formuliert.

II. Vorschläge:

1. Für qualifizierte Delikte eine qualifizierte Zuständigkeit:

Die Qualifikation der Gewerbsmäßigkeit führt zu einer bis zehnfachen Erhöhung des Strafrahmens. Sie ist daher an objektive Kriterien wie die mindestens fünffache Tatwiederholung anzubinden. Angesichts des besonderen Gewichts gewerbsmäßigen Handels wäre es geboten, die durch Gewerbsmäßigkeit qualifizierten Delikte ausschließlich den Schöffengerichten zuzuweisen.

2. Untersuchungshaft: orientiert an Gefährlichkeit und Verhältnismäßigkeit

Bei der Verhängung der Untersuchungshaft sind nach dem Vorbild der deutschen StPO die gewöhnlichen Haftgründe auf Flucht bzw. Fluchtgefahr sowie Verdunkelungsgefahr zu beschränken. Eine anderweitige Untersuchungshaft ist nur zu gestatten, wenn der Beschuldigte einer besonders gefährlichen Tat verdächtig ist.

Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Untersuchungshaft sind die Möglichkeit einer bedingten Strafnachsicht und die Möglichkeit einer bedingten Entlassung in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einzubeziehen.

3. Mehr Wirksamkeit der Freiheitsstrafe durch neue Möglichkeiten

Die Ausgestaltung von Freiheitsstrafen soll breiter aufgefächert sein. Es bieten sich bei kurzen Freiheitsstrafen und mit Einschränkungen auch bei der Ausgestaltung des in der letzten Phase vor der Entlassung an:

- Gemeinnützige Arbeiten (auch anstelle von Ersatzfreiheitsstrafen)
- tageweiser Vollzug und Halbfangenschaft
- elektronisch überwachter Hausarrest.

Diese Maßnahmen erfordern eine qualifizierte Betreuung der Straftäter und ein effizientes Vollzugsmanagement. Sie machen Haftplätze im geschlossenen Vollzug frei und sind bei entsprechender Ausgestaltung sehr gut geeignet, die soziale Rehabilitation der Strafgefangenen und damit die Sicherheit der Bevölkerung zu fördern.

4. Weniger Rückfälle durch mehr bedingte Entlassungen:

Die Entscheidungen über bedingte Entlassungen aus der Freiheitsstrafe sollten vor allem von Erfahrungswissen und Sachverstand bezüglich der Person des Strafgefangenen, seiner Prognose und den Möglichkeiten, diese günstig zu beeinflussen, geprägt sein. In erster und zweiter Instanz sollen in Entlassungssachen Senate tätig werden, die aus einem Berufsrichter und zwei fachmännischen Laien zusammengesetzt sind.

Mehr bedingte Entlassungen bedeuten weniger Rückfälligkeit und damit mehr Sicherheit. Bedingte Entlassungen sollen erweitert werden durch:

- den Wegfall generalpräventiver Überlegungen für eine bedingte Entlassung (wie beispielsweise in Deutschland und der Schweiz)
- die Möglichkeit der bedingten Entlassung auch aus teil-unbedingten Strafen
- die Möglichkeit der bedingten Entlassung bereits nach Verbüßung von einem Monat Freiheitsstrafe
- für Strafgefangene mit besonderem Risiko die Möglichkeit der bedingten Entlassung nach Verbüßung von 5/6 der Freiheitsstrafe, um Bewährungshilfe und Weisungen möglich zu machen.

5. Für noch mehr Qualität in der Strafrechtspflege:

Das Qualitätsmanagement in der Strafrechtspflege sollte durch folgende Maßnahmen gefördert werden:

- Eine einheitliche Statistik justizieller Erledigungen,
- eine kontinuierliche Evaluation strafrechtlicher Maßnahmen,
- eine Soziale Gerichtshilfe auch in der allgemeinen Gerichtsbarkeit,
- eine Beteiligung der Justiz an interdisziplinären Präventionsprogrammen.

III. Einsparungspotenziale:

- Eine Reduktion der in **Untersuchungshaft** genommenen Tatverdächtigen schon um **5% würde ca. 30 Haftplätze ersparen.**
- Die Verringerung der durchschnittlichen **Dauer der Untersuchungshaft** (Durchschnittsdauer 2002: 42,2, Tage) würde pro Tag 14 Haftplätze, also beispielsweise bei einer **Reduktion um 5 Tage 70 Haftplätze ersparen.**

- Unter der Annahme, dass von den 2002 rund 12.000 unbedingt ausgesprochenen Geldstrafen ca. 10% uneinbringlich sind und hierbei gemeinnützige Arbeit in 2/3 der Fälle **anstelle von Ersatzfreiheitsstrafen** eingesetzt werden kann, ergibt sich eine weitere **Reduktion um rund 100 Haftplätze**.
- Wenn ein Viertel aller zu Freiheitsstrafe von weniger als einem Jahr Verurteilten die Strafe in **alternativen Formen des Freiheitsentzuges** verbüßen würden, könnten allein damit ca. **430 Haftplätze eingespart** werden.
- Wenn die Möglichkeiten zur **Erweiterung der bedingten Entlassung** (sowohl mehr wie auch frühere bedingte Entlassungen) auch nur annähernd ausgeschöpft würden, könnten sich bei vorsichtiger Schätzung die Anzahl der inhaftierten Strafgefangenen um ca. 10% der Haftplätze im Strafvollzug, also **um ca. 550 Plätze verringern**.

Unserer Vorschläge wären nicht zum Nulltarif zu realisieren. Sie

- ersparen jedoch die Errichtung (1 Haftplatz: ca. 100.000 Euro) und den Unterhalt („Tagsatz“: ca. 80 Euro) zusätzlicher Haftplätze,
- sind im Vergleich zu Anstaltsneubauten wesentlich billiger,
- erleichtern wesentlich die soziale Reintegration der Häftlinge,
- ermöglichen es dem Vollzug, sich auf den harten Kern der Kriminalität zu konzentrieren
- und schaffen somit mehr Sicherheit durch weniger Haft.

Vorschläge Nr.2

(Juni 2005, Langfassung veröffentlicht in: juridikum 2/2005, S. 66 ff)

I. Einschätzung der Entwicklung

- Die Gesamtsituation lässt sich mit „**Normalisierung der Überbelegung**“ umschreiben.
- Der Anstieg des Standes an Insassen auf rund 9.000 in den letzten drei Jahren bedeutet nicht nur Überfüllung der Anstalten, sondern auch eine **Erhöhung der Personal- Insassen-Relation von rund 1 zu 2 auf rund 1 zu 2,6**. Solch eine Entwicklung bedeutet Dominanz von Verwahrsvollzug. **Daran ändern auch Neubauten nichts**, da es für sie kaum zusätzliches Personal geben wird.
- Der geplante Bau einer zusätzlichen Justizanstalt in Wien mit über 500 Haftplätzen ist durchaus hinterfragenswert. Er wäre nach sehr optimistischen Prognosen Ende 2008, realistischerweise erst 2009 abgeschlossen. Die von uns vorgeschlagenen Maßnahmen im Bereich bedingter Entlassung und alternativer Vollzugsformen könnten bereits heuer zu greifen beginnen und somit eine raschere Entlastung des Strafvollzuges bedeuten.
- Eine Absenkung des Überbelages ist nicht nur geboten, um einen zeitgemäßen und auf die Sicherheitsbedürfnisse der Gesellschaft Bedacht nehmenden Strafvollzug zu garantieren. Er bietet zudem einen willkommenen Anlass, auch ohne Überbelegung angezeigte Reformen in Angriff zu nehmen. Wir halten daher unsere Vorschläge vom Mai 2004 aufrecht.
- Im Bereich der Politik ist **über alle Parteien hinweg eine Aufgeschlossenheit gegenüber gemeinnützigen Leistungen und Electronic Monitoring sowie für mehr bedingte Entlassungen** erkennbar.

- Wir sind weiterhin der Auffassung, dass **Electronic Monitoring lediglich als eine Möglichkeit des Vollzuges von Freiheitsstrafen** sowie als eine **Form der Entlassungsvorbereitung bei längeren Freiheitsstrafen** eingesetzt werden sollte.
- Wir bedauern, dass die – durchaus konstruktiven – Diskussionen über alternative Formen des Freiheitsentzuges und bedingte Entlassung bisher nicht zu legislativen Maßnahmen geführt haben. **Wir halten eine rasche Umsetzung unserer Vorschläge von Mai 2004 für erforderlich.**

II. Maßnahmen zur Absenkung der Zahl ausländischer Häftlinge

Der Anteil von Insassen der Strafvollzugsanstalten mit ausländischer Staatsbürgerschaft steigt in den letzten Jahren beständig. Für diejenigen unter ihnen, die keinen Wohnsitz oder sonstigen sozialen Bezugspunkt (Arbeit, Verwandte etc) in Österreich haben, ist eine Resozialisierung im Inland mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Mangels ausreichender Kontrollmöglichkeiten in Österreich wirkt sich dies zu meist auch auf eine bedingte Entlassung aus.

Für diese Personengruppe sollten daher andere Lösungsmöglichkeiten erwogen werden, um die Haft im Inland zu verkürzen.

Bei Strafgefangenen, welche die **Staatsbürgerschaft eines anderen EU-Staates** besitzen und keine sozialen Bezugspunkte zu Österreich aufweisen, wäre eine vereinfachte Übernahme der Strafvollstreckung durch den Heimatstaat des Inhaftierten anzustreben.

Werden **illegal in Österreich aufhältige Fremde** kriminell, so führt dies deutlich häufiger als bei Inländern zu (zumindest teilweise) unbedingten Haftstrafen. Dies schlägt sich in der Statistik der Häftlingszahlen nieder: Die Zahl der inhaftierten Fremden ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

Die Kriminalpolitische Initiative schlägt vor, vorerst befristet einen § 4a StVG einzuführen, der ein **vorläufiges Absehen vom Strafvollzug** ermöglicht, **wenn der Verurteilte auf Grund eines rechtskräftigen Aufenthaltsverbotes in seinen Heimatstaat abgeschoben werden soll.**

Voraussetzung dafür ist, dass **der Verurteilte die Hälfte der über ihn verhängten Freiheitsstrafe verbüßt hat**, er der Vollstreckung der Abschiebung in seinen Heimatstaat unwiderruflich zustimmt und einer Abschiebung keine anderen Hindernisse entgegenstehen.

Kehrt der abgeschobene Verurteilte in das Bundesgebiet zurück, so ist der Rest der über ihn verhängten Strafe zu vollziehen.

Die Vollziehung eines Aufenthaltsverbotes scheitert sehr oft daran, dass die Personaldaten des Häftlings nicht gesichert sind und sich daher der vom Verurteilten angegebene Heimatstaat weigert, den aus der Haft Entlassenen zurückkehren zu lassen, weil dessen Staatsbürgerschaft nicht feststeht. Tatsache ist, dass derzeit bei einem erheblichen Teil der illegal in Österreich aufhältigen Ausländer im Strafvollzug eine nach Strafe verfügte Abschiebung nicht vollstreckt werden kann, weil die Identität unklar ist oder eine falsche Identität vorliegt.

Ziel sollte daher sein, den ausländischen Verurteilten zu einem kooperativen Verhalten bei dessen Rückführung in sein Heimatland zu bewegen.

III. Die beste Kriminalpolitik ist eine andere Migrationspolitik

Die Zahlen polizeilich ermittelter Straftäter in Österreich sind zwischen 2001 und 2003 um insgesamt 12% gewachsen, die Anzahl der Straftäter fremder Nationalität um 24%, davon solcher im Status des Asylwerbers bzw. des irregulär Aufhältigen um

48%. Am Durchschnittsbelag der österreichischen Justizanstalten ist der **Anteil Gefangener mit fremder Staatsbürgerschaft seit 2001 von 31 auf 45% gestiegen**. Wer sich mit Kriminalpolitik und Gefängnissen befasst, kann an der Migrationspolitik nicht vorbeisehen.

Österreich reguliert Migration nach dem Arbeitsmarktbedarf und nicht den Bedürfnissen von MigrantInnen. Es gibt dennoch Migration, die sich dieser Rason nicht fügt. Über die Größenordnung dieser irregulären Migration herrscht Unklarheit, als Faktum sollte sie aber zur Kenntnis genommen werden.

Einzig auf dem Wege des Asylantrags kann Anerkennung für individuelle Wanderungsgründe gesucht werden. Das Asylrecht respektiert zumindest einige Fluchtgründe und hat daher eine Ausweichfunktion. Asylverfahren dauern dabei in Österreich wegen ihrer defizitären Verfahrensorganisation ungewöhnlich lange.

Deshalb bleiben **AsylwerberInnen** oft jahrelang sozial rudimentär bis unterversorgt und von den Möglichkeiten der regulären Selbstversorgung (vom Arbeitsmarkt) weitgehend ausgeschlossen. Viele Menschen bleiben auch trotz negativer Bescheide in Österreich. Sie **leben in einer besonders prekären Situation**.

In dieser werden für manche AsylwerberInnen wie irregulär Aufhältige die „Beschäftigungs- und Sozialprojekte“ der Organisierten Kriminalität zur Hoffnung. Die Perspektivlosigkeit entfremdet MigrantInnen zudem subjektiv von der Aufnahmegesellschaft, lässt Normbrüche weniger schlimm, ja entschuldbar erscheinen.

Kriminaljustiz und Strafvollzug büßen mit hohen Kosten für eine unzulängliche Migrationspolitik, nämlich für

- schlecht organisierte Asylverfahren,
- Schikanen für AsylwerberInnen beim Zugang zu Grundversorgung und Arbeitsmarkt,
- fehlende soziale Mindestrechte und Rechtshilfe auch für irregulär Aufhältige,
- eine zunehmende „Kriminalisierung“ irregulärer Wanderung,
- mangelnde Anerkennung für soziale Integrationsleistungen von asylrechtlich Abgewiesenen, unzureichende Rückkehrberatung und –hilfen.

Vorschläge Nr.3

(Juni 2006, Langfassung veröffentlicht in: Richterzeitung 2/2007, S. 37 ff)

Qualitätssicherung in der Strafrechtspflege

I. Das „**WARUM**“

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.

II. Das „WIE“

Da das Thema Qualität im Spannungsfeld zwischen am Ergebnis orientierter Effizienzkontrolle und der Unabhängigkeit des Richters steht, muss die Eigenverantwortung der Rechtssprecher dafür eine besondere sein.

Fachlicher Diskurs, Auseinandersetzung mit der unterschiedlichen Rechtssprechung (z.B.: Ost-West-Gefälle, Anwendung der diversionellen Möglichkeiten etc.), der Anwendung unterschiedlicher Interventionsstile kann und soll sowohl innerhalb der eigenen Gerichtsstruktur, überregional als auch mit Kooperationspartnern, Fachöffentlichkeit und benachbarten Sparten geführt werden.

III. Das „WOHIN“

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.

IV. Das „WOMIT“

Für diese Entwicklung ist allerdings nicht nur der „gute Wille“ der in der Strafrechtspflege tätigen Personen wichtig, sondern auch Datenmaterial als Grundlage für die Qualitätsdebatten. Regionale Verurteilungsstatistiken, an diese angepasste Divisionsstatistiken, Rückfallsstatistiken und Sozial- und Behandlungsstatistiken können die empirische Grundlage für Verbesserungen im Sinne von Qualitätssicherung in der Strafrechtspflege darstellen.

V. Das „WER“

Die RichterInnen und StaatsanwältInnen haben ein hohes Maß an Selbstverantwortung – auch in ihren Vereinigungen und Verbänden - zu wahren. Dabei kann und soll die Justizverwaltung sie mit entsprechenden Ressourcen unterstützen.

Vorschläge Nr. 4

(Juni 2009, veröffentlicht in: Journal für Rechtspolitik 3/2009, S. 152 ff)

I. Vorbemerkung

Die Vorschläge der „Kriminalpolitischen Initiative“ (KI) zum Haftentlastungspaket haben einige Ergebnisse gebracht (Strafrechtsänderungsgesetz 2008). Es gibt jedoch weitere Fragen des strafrechtlichen Freiheitsentzuges, die noch nicht in Angriff genommen wurden. Die KI greift daher zwei ihr wichtig erscheinende Probleme heraus,

die einerseits am unteren, andererseits am oberen Ende der Intensitätsskala strafrechtlichen Freiheitsentzuges liegen, und macht dazu folgende Vorschläge.

II. Alternativen zur kurzen unbedingten Freiheitsstrafe

Fakten:

2007 wurden etwas mehr als 10.000 Personen zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt, davon 6.900 zu einer gänzlich unbedingten Freiheitsstrafe, 3.100 zu einer teilbedingten Freiheitsstrafe.

61% dieser 2007 verhängten unbedingten Freiheitsstrafen wiesen eine Dauer von bis zu sechs Monaten auf (46% gänzlich unbedingt, 15% teilbedingte Freiheitsstrafen). 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 in der kurzen Zeit 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.

Vorschlag:

Gemeinnützige Leistungen als alternative Form des Vollzuges kurzer Freiheitsstrafen: Die Kriminalpolitische Initiative schlägt vor, dass gL anstelle des Vollzuges von unbedingten Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten und teilbedingten Freiheitsstrafen mit einem unbedingten Anteil von bis zu sechs Monaten treten, wenn der Verurteilte hierzu bereit ist.

III. Zum Maßnahmenvollzug nach § 21 StGB

Entwicklungen und Ist-Zustand

- 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: Ende 2008 waren gem. § 21 Abs 1 in Österreich 339 Personen untergebracht, gem. § 21 Abs 2 402 Personen. 2005 war jeder zehnte der rechtskräftig zu einem Freiheitsentzug verurteilten Insassen ein gemäß § 21 Untergebrachter, 2008 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 Wahrheitscharakter.
- 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 (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.

Vorschläge

- **Genauere Definition der der Anlasstat:** Wir schlagen eine Einschränkung auf Delikte gegen Leib und Leben, gegen die sexuelle Integrität und auf Brandstiftung („Hands-on-Delikte“) vor. Verbale Gewalt allein führt nur selten zu einem physischen Angriff.
- **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“, sollte reduziert werden 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“ sollten ersetzt werden durch den Begriff „Rechtsbrecher, der an einer schweren psychischen Störung leidet“.
- **Beauftragte für den Maßnahmenvollzug:** Sie sollten zur Verbesserung der Rechtsstellung und des Rechtsschutzes sowohl Einzelbeschwerden betreuen wie auch Vorschläge für Strukturverbesserungen erarbeiten. Diese Beauftragten sollten auch Mitglieder der Vollzugskommissionen sein und angemessen entschädigt werden.
- **Beginn der Behandlung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt,** um die geringst notwendige Unterbringungszeit zu gewährleisten: Ist bei der Verhängung von U-Haft klar, dass eine psychische Störung vorhanden ist, soll die Behandlung mit Einverständnis des Beschuldigten schon in der U-Haft beginnen.

Vorschläge Nr. 5

(Juni 2010, veröffentlicht im Journal für Strafrecht 2010, S. 127)

Sozialarbeit als Voraussetzung für mehr Sicherheit durch weniger Haft Vorschlag eines Bundesgesetzes über Sozialarbeit in der Strafjustiz und Bewährungshilfe (SozABG)

I. Ausgangslage:

- Durch das Strafrechtsänderungsgesetz 2008 („Haftentlastungspaket“) nahm die Zahl der aus Freiheitsstrafen (von über 3 Monaten) bedingt Entlassenen um 54 Prozent zu. Bereits 2008 wurden mehr Strafgefangene bedingt entlassen (rund 2500) als es „Vollverbüßer“ gab (rund 2100).
- Der Bestand an Probanden der Bewährungshilfe war Ende 2009 (rund 9.700) deutlich höher als der Durchschnittsbelag der Justizanstalten (rund 8.100)
- Hingegen ist die Zahl der polizeilich zur Anzeige Gebrachten seit 2005 annähernd konstant. Die Zahl der rechtskräftig Verurteilten ist zwischen 2005 und 2009 sogar um 17% gesunken.
- 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 Straffälligenhilfe. Sie wird in Österreich ganz überwiegend durch die Trägerorganisation NeuSTART gewährleistet und aus Justizbudgetmitteln des Bundes finanziert.
- NeuSTART hat jedoch infolge von Budgetrestriktionen seit 2007 einen Personalabbau um 14 Prozent der personellen Kapazitäten zu verkraften. Für 2010 steht ein weiterer starker Personalabbau bevor.
- Die Verknüpfung von Personalabbau mit steigenden Klientenzahlen gibt der KI 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 Haftentlassenenhilfe und Straffälligenhilfe 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 Straffälligenhilfe gewährleistet sind.

II. Zentrale Inhalte des SozABG:

Die Sozialarbeit in der Straffälligenhilfe soll vor allem

1. die Folgen strafbarer Handlungen aufarbeiten und möglichst weitgehend beseitigen, insbesondere auch Opfern einer Straftat entsprechende Hilfestellung gewähren,
2. Personen, die einer Straftat beschuldigt oder wegen einer solchen verurteilt wurden, unterstützen, keine (weiteren) straffälligen Handlungen zu begehen,
3. Maßnahmen ermöglichen bzw. durchführen, die andere eingriffsintensivere und kostengünstigere Mittel der Strafverfolgung oder Reaktion auf Straffälligkeit ersetzen können.

Alle sozial konstruktiven Maßnahmen dienen der Rückfallvermeidung und orientieren sich an wiedergutmachender Gerechtigkeit (restorative justice).

Dies wird erreicht durch

- Normverdeutlichung
- Deliktbearbeitung
- Unterstützung und Förderung der Wiedergutmachung
- Einbeziehen der Interessen der Opfer
- Unterstützung von Prozessen des sozialen Lernens
- Unterstützung bei der Existenzsicherung (insbes. bei Wohnen und Arbeit) und bei der (Re-)Integration in das soziale Umfeld
- Unterstützung bei der Erfüllung gerichtlicher Weisungen und Auflagen.

Der Gesetzesentwurf berührt nicht die Sozialarbeit in den Justizanstalten (stationärer Bereich).

Er hält an der bewährten Übertragung der ambulanten Justiz-Sozialarbeit an private Vereinigungen, im Konkreten NeuSTART fest.

Er definiert klare Qualitätsstandards. Er bestimmt Obergrenzen für die Fallbelastung der Sozialarbeiter in den verschiedenen Leistungsbereichen. Hierbei wird einerseits auf das Erfordernis geringer Kosten geachtet. Andererseits ist Ziel, dass die erbrachten Leistungen durch Vermeidung von Überlastung sorgfältig und wirksam erbracht werden können.

Weitere Standards der Qualitätssicherung sind: fachliche Qualifikation und Weiterbildung, Supervision, Teamarbeit, der Leistungserbringung förderliche Organisationsstrukturen.

Es sind regelmäßige Zusammenkünfte mit staatsanwaltlichen Behörden, Gerichten und anderen im Feld tätigen Organisationen vorgesehen.

Die Rechte und Pflichten der Sozialarbeiter und der betreuten Personen sind klar und zielgerecht geregelt.

Die Aufgabenbereiche der Justiz-Sozialarbeit umfassen insbesondere die

- die Mitarbeit am Tauschgleich,
- die Vermittlung gemeinnütziger Leistungen sowie Schulungen und Kurse,
- die Bewährungshilfe,
- die Haftentlassenenhilfe

als bewährte Interventionsformen.

Hinzu treten zwei neue Formen der Sozialarbeit:

- Die Gerichtshilfe für Erwachsene setzt auf die positiven Erfahrungen der Gerichtshilfe für Jugendliche auf. Sie liefert Entscheidungshilfen für Staatsanwaltschaften oder Gerichte vor allem durch Sozialanamnesen und Risikoeinschätzungen und gewährleistet bei Gefahr in Verzug die Durchführung dringend notwendiger sozialarbeiterischer Maßnahmen.
- Die Einführung elektronisch überwachten Hausarrests als alternative Form des Freiheitsentzugs steht unmittelbar bevor. Modellversuche haben gezeigt, dass eine fachlich fundierte sozialarbeiterische Betreuung und Kontrolle ein zentraler Erfolgsfaktor für diese Sanktionsform sind. Diese Aufgaben sollten nicht den bereits jetzt überlasteten Sozialen Diensten in den Justizanstalten übertragen werden, sondern wie in den Modellversuchen von NeuSTART wahrgenommen werden.

Wir begrüßen es, dass verschiedene unserer Vorschläge umgesetzt wurden (insbes. Ausweitung bedingter Entlassung, Ausbau gemeinnütziger Leistungen) bzw. nunmehr realisiert werden (elektronische Überwachung). Dies bedeutet Kontinuität in der langfristigen Strafrechtspolitik.

Die Strafrechtsentwicklung seit der großen Strafrechtsreform 1975 ist durch einen schrittweisen und zugleich kontinuierlichen Ausbau verschiedener sozialkonstruktiver Maßnahmen gekennzeichnet. Diese Entwicklung wurde von der Öffentlichkeit bisher wenig wahrgenommen. Sie leistete aber wesentliche Beiträge zu einer innovativen und international positiv beachteten Strafrechtspflege sowie zu einer in weiten Bereichen, betrachtet man längerfristige Zeiträume, nicht negativen Kriminalitätsentwicklung.

Dieser erfolgreiche Weg sollte weiter beschritten und ausgebaut werden.

Vorschläge Nr. 6

(Juni 2011, veröffentlicht in: Journal für Rechtspolitik, 2/2011, S. 133ff)

Wirkungsorientierung als Chance für die Strafrechtspflege

I. Vorbemerkung:

Mit 1.1.2013 tritt die zweite Etappe der Reform des Bundeshaushaltsrechtes in Kraft. Hiermit wird u.a. der Grundsatz der Wirkungsorientierung verankert. Auf Ebene der Bundesminister werden fünf mittelfristige strategisch ausgerichtete Entwicklungsziele definiert.

Innerhalb der Globalbudgets der Ressorts (im BMJ drei: Steuerung und Services, Rechtssprechung, Strafvollzug) werden jeweils fünf Maßnahmen zur Erreichung der Wirkungsziele festgelegt.

Dies eröffnet die Chance, bei Wahrung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung justizpolitische Ziele zu definieren und konkrete Maßnahmen zu deren Erreichung festzulegen.

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 im Folgenden entsprechend der Systematik des neuen Bundeshaushaltsrechts drei Wirkungszeile und schlagen acht Maßnahmen vor, deren Umsetzung uns besonders dringlich und wichtig erscheint.

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

II. Wirkungsziele:

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.

II. Sozialintegrative 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.

III. Ausbau der präventiven Wirkung der Strafrechtspflege durch Minderung der Straffälligkeit im Wege evidenzbasierter Vorgehensweisen sowie durch Qualitätssicherung.

III. Maßnahmen:

zu Wirkungsziel I:

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

zu Wirkungsziel II:

2. 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.

3. Optimierung der freiheitsentziehenden vorbeugenden Maßnahme nach § 21 StGB

Die gesetzliche Ausgestaltung der Sanktion nach § 21 StGB wird innerhalb der nächsten drei Jahre entsprechend den Vorschlägen, die wir im Juni 2007 vorgelegt haben, optimiert (Genauere Definition der der Anlasstat, Konkretisierung der Gefährlichkeitsprognose, Anpassung der Voraussetzungen für eine bedingte Entlassung, Beauftragte für den Maßnahmenvollzug, Beginn der Behandlung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt).

4. 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.

5. Ausbau des Arbeitswesens im Strafvollzug

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

6. 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.

zu Wirkungsziel III:

7. 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

8. Gerichtshilfe

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