

Punktation des Netzwerks Kriminalpolitik

November 2019

Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter

Österreichischer Rechtsanwaltskammertag

Weißer Ring

NEUSTART

Univ.Prof. Dr. Alois Birklbauer, Institut für Strafrechtswissenschaften, JKU Linz

Univ.Prof. Dr. Christian Grafl, Institut für Strafrecht und Kriminologie der

Universität Wien

Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie

Präambel

Der Schutz der Würde der Menschen geht allen kriminalpolitischen Maßnahmen vor.

Staatliche Institutionen – eingebettet in das Prinzip der Gewaltenteilung – sind wesentliche Stützen des demokratischen Rechtsstaats. Ein Staatswesen kann dauerhaft nur funktionieren, wenn seine Organe über ausreichende Mittel verfügen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen.

Die Kriminalitätsrate sinkt seit Jahrzehnten kontinuierlich. Einen großen Anteil daran hat die Vermehrung des Wohlstandes, die Verbesserung des Opferschutzes und resozialisierende Maßnahmen für Delinquenten. Der Grundsatz, strafrechtliche Sanktionen als letztes Mittel zur Konfliktlösung einzusetzen, hat sich bewährt.

Verantwortungsvolle Justizpolitik verfolgt diesen Weg weiter. Einschränkungen der Freiheit zugunsten der Sicherheit dürfen nur unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit erfolgen.

1. Ressourcen für den Rechtsstaat und Sicherung der Qualität

Die Justiz ist kein Selbstzweck. Eine funktionierende Rechtspflege dient nicht nur der Wahrung des Rechtsfriedens und der Sicherheit der Bevölkerung, sondern ist auch essentielle Grundlage für den Wirtschaftsstandort. Die Gerichte und Staatsanwaltschaften leisten dazu täglich ihren unverzichtbaren Beitrag. Um die gesetzlichen Aufgaben weiterhin in der gewohnten Qualität und Effizienz erfüllen zu können, bedarf es dringender Maßnahmen zur Gewährleistung der erforderlichen Rahmenbedingungen.

Die Justiz sieht sich mit immer mehr zeit- und arbeitsintensiven Aufgaben bei gleichzeitig stetiger Ausweitung des Ausgabenbereichs konfrontiert. Die Verfahren werden komplexer und aufwändiger, Großverfahren binden oft langfristige Kapazitäten. Sogar dringende Investitionen und Reformprojekte scheitern an der Finanzierung.

Effiziente und qualitätsvolle Arbeit setzt aber entsprechende (personelle) Ressourcen voraus.

Eine Aufnahmeoffensive, die Schaffung zusätzlicher Planstellen und die Attraktivierung der Berufsbilder sind dringend geboten. Vor allem der Personalabbau der vergangenen Jahre im „Kanzleibereich“ (Beamte und Vertragsbedienstete) hat die Justiz an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gebracht. Eine reibungsfreie und zeitnahe Abfertigung der richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Erledigungen kann nicht mehr flächendeckend gewährleistet werden. Hier besteht dringender Handlungsbedarf!

Ebenso unerlässlich ist die Schaffung eines den täglichen Herausforderungen angepassten Arbeitsumfelds. Das beginnt mit der Ausstattung im Bereich der IT-Hardware und Software, geht über die Gebäudetechnik und -ausstattung (z.B. klimatisierte Arbeitsräume und Verhandlungssäle) bis hin zu entsprechenden Sicherheitsstandards. Oft fehlt es sogar an der erforderlichen Literatur.

Um die für den Beruf der Staatsanwältin bzw. des Staatsanwaltes und der Richterin bzw. des Richters erforderlichen fachlichen Qualifikationen den ständigen Entwicklungen und Herausforderungen anzupassen, ist eine laufende Fortbildung essentiell. Dies erfordert eine entsprechende Aufstockung des Fortbildungsbudgets.

Eine funktionierende Rechtspflege benötigt auch eine ausreichende Anzahl an qualifizierten Sachverständigen sowie Dolmetscherinnen und Dolmetschern. In manchen Fachgebieten bzw. Sprachen stehen zu wenige Spezialistinnen und Spezialisten zur Verfügung. Gleichmaßen sind auch der Verein NEUSTART, Opferschutzeinrichtungen sowie die Jugendgerichtshilfe mit ausreichenden Ressourcen auszustatten, damit sie die ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben im Dienste der (Strafrechts-)Justiz zügig und sorgfältig erfüllen können.

2. Vertrauen in die Arbeit der Justiz – Stärkung der Öffentlichkeits- und Medienarbeit

Das Bewusstsein der Bevölkerung um die Bedeutung der verfassungsrechtlich gesicherten Rechte und die Aufgaben des Rechtsstaates muss gestärkt werden. Eine professionelle Öffentlichkeits- und Medienarbeit bietet Einblick in die Arbeit der Justiz, erklärt Verfahrensschritte und bietet objektive und qualitativ hochwertige Informationen. Sie kann damit einen wesentlichen Beitrag leisten, das Vertrauen in die Arbeit der Gerichte und Staatsanwaltschaften zu stärken.

Gerade bei der medialen Darstellung von Strafverfahren ist verstärkt eine gewisse „Schieflage“ zu beobachten. Die Möglichkeiten der Justiz in ihrer Medienarbeit sind nicht nur aufgrund mangelnder Ressourcen, sondern auch aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere im Bereich der nicht-öffentlichen staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren, stark eingeschränkt. Gleichzeitig bedienen sich Beschuldigte und Verfahrensbeteiligte professioneller Litigation-PR, um ihre Position darzustellen. Darunter leidet die korrekte Wahrnehmung der Arbeit der Justiz und

letztlich das Vertrauen der Bevölkerung in die Strafrechtspflege.

Aktuell versuchen engagierte Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, diesem Anspruch trotz widriger rechtlicher und ressourcenmäßiger Rahmenbedingungen bestmöglich gerecht zu werden. Dabei wird jedoch auch die Verfügbarkeit in ihrem eigentlichen Aufgabenbereich, der Rechtspflege, eingeschränkt.

Es müssen daher dringend Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Justiz gerichtliche und staatsanwaltliche Entscheidungen verständlich machen kann. Dafür bedarf es ausreichender Ressourcen für die Medienarbeit, d.h. zusätzliches Personal (Planstellen) und professionelle Unterstützung durch Kommunikationsexpertinnen und –experten, aber auch einer Evaluierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Medienarbeit.

3. Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung

In Zusammenhang mit der Qualität der Gesetzgebung wird seit Jahren beobachtet, dass die vom Bundeskanzleramt empfohlene, sechswöchige Begutachtungsfrist oftmals nicht eingehalten wird. Teilweise werden Begutachtungsverfahren gänzlich vermieden oder Regierungsvorlagen noch vor Ende der Begutachtungsfrist im Ministerrat beschlossen bzw. Initiativanträge zu bedeutenden und sensiblen Materien ohne Berücksichtigung fachlicher Expertise aus den eingelangten Stellungnahmen im Parlament eingebracht.

Die bestehenden Missstände sind der Qualität der Gesetzgebung abträglich. So hat der VfGH alleine in den Jahren 2014 bis 2016 in 281 Fällen Gesetze oder Verordnungen zumindest teilweise als verfassungswidrig aufgehoben. Daher wird die Einführung verbindlicher Mindeststandards für den Gesetzwerdungsprozess gefordert, um die Qualität der Gesetzgebung zu verbessern und die Akzeptanz in der Bevölkerung zu stärken:

- Ausreichende Begutachtungsfristen sind für eine gewissenhafte Auseinandersetzung mit Gesetzesentwürfen wichtig, weshalb die vom BKA empfohlene Begutachtungsfrist von sechs Wochen jedenfalls einzuhalten ist.
- Erst nach nachweislicher und umfassender Begutachtung sollten Gesetze vom Ministerrat und letzten Endes vom Nationalrat behandelt werden.
- Bei gravierenden Änderungen von Gesetzesentwürfen sollte ein erneutes Begutachtungsverfahren durchgeführt werden (z.B. mittels Ausschussbegutachtung bzw Expertenhearing im jeweils zuständigen parlamentarischen Ausschuss).
- Die Kundmachung von Gesetzen muss rechtzeitig erfolgen.
- Gesetze sind verständlich zu formulieren.
- Anlassgesetzgebung ist zu vermeiden.

4. Evidenzbasierung, Verbesserung der Datengrundlagen der Strafrechtspflege

Eine evidenzbasierte Kriminalpolitik stützt sich systematisch auf wissenschaftlich-empirische Erkenntnisse. Hierfür ist es erforderlich, standardmäßig die Wirkungen von Gesetzen und Maßnahmen zu erforschen und legislative und andere justizielle Maßnahmen durch wissenschaftliche (Evaluations-)Studien zu begleiten. Es bedarf der regelmäßigen und langfristigen Finanzierung sowohl quantitativer als auch qualitativer Studien, um das für evidenzbasierte Rechts- und Kriminalpolitik nötige Wissen zu generieren.

Eine evidenzbasierte Kriminalpolitik benötigt zudem solide und aussagekräftige Datengrundlagen für die Analyse der an Polizei und Justiz herangetragenen Problemstellungen und ihrer strafrechtlichen Bearbeitung sowie zu den Wirkungen und Folgen strafjustizieller Interventionen. Dazu sind folgende Maßnahmen zu empfehlen:

- 1/ Harmonisierung der polizeilichen und justiziellen Kriminal- und Rechtspflegestatistiken.
- 2/ Beseitigung von gravierenden Defiziten vor allem der Statistiken der Staatsanwaltschaft (Nutzung der geplanten elektronischen Aktenführung, um eine deliktspezifische Statistik der Erledigung zu erreichen).
- 3/ Öffentliche Zugänglichkeit anonymisierter Statistiken nicht nur der Gerichte (Verurteiltenstatistik), sondern auch von Polizei, Staatsanwaltschaft und Strafvollzug, am besten über eine gemeinsame Datenbank bei der Statistik Austria.
- 4/ In Ergänzung polizeilicher und justizieller Daten: Durchführung und Veröffentlichung periodischer repräsentativer Umfragen (Crime/Victimization Surveys) über Erfahrungen in der Bevölkerung mit Kriminalität und Strafrechtspflege sowie über subjektive Sicherheit.

5. Reform des Haupt- und Rechtsmittelverfahrens:

Das strafrechtliche Ermittlungsverfahren wurde in den letzten Jahren umfassend novelliert, ohne dass zugleich auch im Haupt- und Rechtsmittelverfahren entsprechende Anpassungen vorgenommen wurden.

Im strafrechtlichen Haupt- und Rechtsmittelverfahren besteht Reformbedarf, wobei eine umfassende Reform unter Beiziehung aller beteiligten Berufsgruppen sowie der Wissenschaft erforderlich ist.

6. Opferschutz

Die europäische Kommission hat heuer ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich eingeleitet, weil Österreich die Richtlinie des Rates der EU aus dem Jahr 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten immer noch nicht umgesetzt hat

Das trifft insbesondere auf Art. 8 der RL zu, wonach Mitgliedstaaten neben den allgemeinen Opferunterstützungsdiensten spezialisierte Unterstützungsdienste

einzurichten haben. Während spezialisierten Unterstützungsdiensten etwa bei Gewalt in Partnerschaften von den Sicherheitsbehörden Daten unverzüglich übermittelt werden, fehlt eine parallele Bestimmung für Opfer situativer Gewalt.

Es sind daher Überlegungen anzustellen, dass auch Opfer situativer Gewalt, insbesondere Opfer von schweren Körperverletzungen, Raubüberfällen, etc. durch Verständigung des allgemeinen Opferunterstützungsdiensts (§ 14c VOG) zu den erforderlichen Hilfeleistungen kommen (Krisenintervention, Heilbehandlungen und Therapien, Prozessbegleitung, etc).

Darüber hinaus sind im Bereich des Opferschutzes noch weitere Themen zu bearbeiten:

- Die Einstellungsquote bei Verfahren in Fällen von Gewalt in Partnerschaften ist überdurchschnittlich hoch. Im Zuge einer wissenschaftlichen Studie sollen die Gründe dafür erforscht und gegebenenfalls die daraus gewonnenen Erkenntnisse umgesetzt werden.
- Im Begutachtungsverfahren für das Gewaltschutzpaket 2019 wurden zahlreiche Stellungnahmen abgegeben, die im Gesetzesbeschluss im Nationalrat vom September 2019 nicht berücksichtigt worden sind. Diese Stellungnahmen sollen in einem weiteren Procedere eingearbeitet werden.
- Für die Umsetzung der geplanten Gewaltpräventionszentren sind ebenfalls die Stellungnahmen aus dem Begutachtungsverfahren zu berücksichtigen.
- Eine ausreichende Finanzierung der Opferschutzeinrichtungen ist sicher zu stellen, ebenso wie die Finanzierung einer Kampagne zur Bewusstseinsbildung im Bereich häuslicher Gewalt.

7. Integrative Ausgestaltung des Strafvollzugs – verbesserte Resozialisierung zur Verhinderung von Kriminalität

Es gehört zu den Eckpunkten eines liberalen Rechtsstaats, die Schwelle für das Wegsperrn hoch anzusetzen und den Entzug der Freiheit nur als letztes Mittel zu nützen. Bei vorhandener Schuldfähigkeit muss das Ausmaß der Schuld die Grenze für die Strafe bilden, um unverhältnismäßig lange Sanktionen zu vermeiden.

Rechtsbrecherinnen und Rechtsbrecher dürfen im Straf- und Maßnahmenvollzug nicht durch perspektivenloses Wegsperrn ausgegrenzt werden. Straf- und Maßnahmenvollzug sind daher gefordert, auf eine Wiedereingliederung in die Gesellschaft hinzuwirken. Dazu müssen die persönlichen Ressourcen von Rechtsbrecherinnen und Rechtsbrecher gestärkt und den vorhandenen Defiziten muss durch therapeutische Behandlung sowie durch persönliche Bildung und Weiterbildung gegengesteuert werden. Die Investitionen in einen Straf- und Maßnahmenvollzug, der diese Grundsätze beachtet, sind letztlich Investitionen in die Sicherheit der Gesellschaft, weil eine gelungene Resozialisierung der beste Garant für die Verhinderung von Kriminalität ist.

Der Trend der letzten Jahre, Sicherheit im Strafvollzug auf Fragen der Bewaffnung und Sicherheitsausrüstungen zu reduzieren, greift zu kurz. Auch internationale Erfahrungen zeigen, dass ein ganzheitliches Sicherheitsverständnis wesentlich auf einer spannungsarmen Ausgestaltung des Strafvollzuges sowie auf sozialkommunikativen Bemühungen aufruht. Es bedarf eines Leitbildes im Straf- und Maßnahmenvollzug, das eine Balance zwischen Bewachungsaufgaben und umfassenden Therapieaktivitäten vorsieht. Dazu müssen auch die Schnittstellen zur Nachbetreuung ausgebaut und verbessert werden. Die Förderung von teilambulanter Vollzugszeit im Freigang oder im elektronisch überwachten Hausarrest muss verstärkt werden.

Das Ziel der Resozialisierung im Strafvollzug ist dann eine Herausforderung, wenn es an Zukunftsperspektiven in Österreich - etwa durch einen nicht vorhandenen Aufenthaltstitel - fehlt. Die Idee, dass fremde Straftäterinnen und Straftäter die Haft in ihrem Heimatland verbringen, ist zwar eine Alternative, aber nur dann zu befürworten, wenn zum einen ein den Menschenrechten entsprechender Strafvollzug im Heimatland möglich ist und zum anderen der Strafvollzug im Ausland auch Resozialisierungsperspektiven für die Zeit nach der Haft bietet. Im österreichischen Strafvollzug sollte bei ungeklärtem Aufenthaltsstatus jedenfalls danach getrachtet werden, im Rahmen der Resozialisierung Fertigkeiten zu vermitteln, welche der bzw. dem Gefangenen in ihrem bzw. seinem Heimatland Perspektiven bieten, um dort Fuß fassen zu können. Instrumente wie ein Absehen von einem Teil des Strafvollzugs bei freiwilliger Rückkehr in den Heimatstaat (§ 133a StVG) sollten in diesem Zusammenhang verstärkt genutzt werden.

Darüber hinaus ist eine hohe Qualität und ständige Weiterentwicklung der ambulanten Maßnahmen des Strafrechts (Bewährungshilfe, Tausausgleich, Gemeinnützige Leistungen, etc.) sicher zu stellen. Der ambulante Bereich gewährleistet die Resozialisierung einer wesentlich größeren Anzahl von Personen als der Strafvollzug und ist in eine zu entwickelnde Gesamtstrategie zur Resozialisierung von Rechtsbrechern einzubinden.

8. Maßnahmenvollzug § 21 StGB

Es gibt Menschen, die infolge von psychischer Krankheit oder gravierenden Persönlichkeitsdefiziten für ihre Mitmenschen akut und hochgradig gefährlich sind. Insofern besteht ein Bedürfnis der Gesellschaft und auch eine Notwendigkeit, einer akuten und hochgradigen Gefährlichkeit durch vorbeugende freiheitsentziehende Maßnahmen zu begegnen, die so lange andauern, als dies die Schutzbedürfnisse der Gesellschaft erfordern. Diese nicht an die Schuld der Täter gebundene Freiheitsentziehung ist jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn sie verhältnismäßig und konsequent therapeutisch ausgerichtet ist.

Bereits seit geraumer Zeit üben Menschenrechts- und andere Expertinnen und Experten, die Volksanwaltschaft und auch der Rechnungshof deutliche Kritik an der Praxis der Unterbringung „geistig abnormer Rechtsbrecher“ (§ 21 StGB). Im Sommer

2014 setzte der Bundesminister für Justiz aufgrund eines aufsehenerregenden Vorfalls im Maßnahmenvollzug eine Arbeitsgruppe ein, die zahlreiche Vorschläge erarbeitete:

- Zurückhaltendere Einweisungspraxis auch durch einen Ausbau bedingter Einweisungen.
- Ausbau extramuraler Therapie- und Betreuungseinrichtungen.
- Verbesserung der Qualität von psychiatrischen und psychologischen Sachverständigengutachten.
- Wahrung des grundrechtlich gebotenen Abstandsgebotes, also der konsequenten Trennung von therapeutisch ausgerichtetem Maßnahmenvollzug und Strafvollzug.
- Ausbau des Rechtsschutzes im Maßnahmenvollzug.
- Entscheidungen über bedingte Entlassungen in Verfahren, die an den Haftverhandlungen orientiert sind.
- Verbesserung der Entlassungsvorbereitung (auch durch Sozialnetzkonferenzen), von Nachbehandlung und Nachbetreuung.
- Reduktion der Rückfallsgefahr während der Probezeit durch die Option von stationären Kriseninterventionen.

Ein im Sommer 2017 vorgelegter Ministerialentwurf griff einen Großteil dieser Vorschläge auf, wurde jedoch nicht weiterverfolgt. Die überfällige Reform des Maßnahmenrechts § 21 StGB sollte nunmehr sehr rasch realisiert werden.