

Bonn, 19. September 2003

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Sanktionenrechts

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe begrüßt Bestrebungen, die zur Vermeidung des Vollzugs von (Ersatz-)Freiheitsstrafen mit ihren erwiesenermaßen ungünstigen Auswirkungen beitragen. Ob der vorliegende Referentenentwurf aus dem Bundesministerium der Justiz zur Reform des Sanktionenrechts gegenüber früheren Versionen die *gehegten* Erwartungen hinsichtlich Haftvermeidung noch erfüllen kann, erscheint jedoch sehr zweifelhaft. Nach unserer Einschätzung handelt es sich hierbei um einen gegenüber den ersten Entwürfen deutlich eingeschränkten Ansatz, der vor allem bei der gemeinnützigen Arbeit allenfalls im Bereich der *Rechtsanwendung und Vollstreckung* noch Möglichkeiten belässt, auszugleichen was auf der dogmatischen Seite *verkürzt und verengt* wurde.

So erscheint uns die im Vergleich zum Erstentwurf erhebliche Einschränkung der Ersetzungsmöglichkeiten durch die Ableistung gemeinnütziger Arbeit auf kurze unbedingte Freiheitsstrafen nicht begründet und macht diese Variante voraussichtlich quantitativ *deutlich weniger* bedeutend oder erzeugt womöglich einen Fehlanreiz zur Verhängung kurzer Freiheitsstrafen vor dem Hintergrund der Erwartung, dass sie ohnehin nicht vollzogen zu werden braucht und dem Verurteilten aber mit der gemeinnützigen Arbeit ein spürbareres Übel zugefügt werden kann als mit einer Geldstrafe.

Bei der Umsetzung dieser neuen Ansätze sind einige Aspekte aus der Sicht der Straffälligenhilfe und aus internationalen Erfahrungen zu bedenken. Insbesondere die gewollte Erweiterung des Anwendungsbereichs der gemeinnützigen Arbeit wirft außerdem zahlreiche Fragen der logistischen Praxis auf, die ohne die Kooperation zwischen Rechtspflege und freien Träger nicht zu bewältigen sein werden.

Die Einführung von Ersatzstrafen und erweiterte Möglichkeiten der Strafaussetzung zur Bewährung stellten gute Voraussetzungen für eine zukunftsweisende Kriminalpolitik dar, wenn sie nicht vor allem hinsichtlich der Freiheitsstrafen an die engen Voraussetzungen des § 47 StGB (besondere Umständen in der Tat oder der Persönlichkeit des Täters oder unerlässlich zur Verteidigung der Rechtsordnung), wie in diesem letzten Entwurf. Ob und in welchem Umfang die Ersetzungswirkung und damit die Erwartungen des Gesetzgebers tatsächlich Rechtswirklichkeit werden, sollte sorgfältig beobachtet werden.

Stellungnahme

Die Einführung von Ersatzstrafen und erweiterte Möglichkeiten der Strafaussetzung zur Bewährung stellen gute Voraussetzungen für eine zukunftsweisende Kriminalpolitik dar, wenn sie nicht vor allem hinsichtlich der Freiheitsstrafen an die engen Voraussetzungen des § 47 StGB (besondere Umstände in der Tat oder der Persönlichkeit des Täters oder unerlässlich zur Verteidigung der Rechtsordnung), wie in diesem letzten Entwurf. Ob und in welchem Umfang die Ersetzungswirkung und damit die Erwartungen des Gesetzgebers tatsächlich Rechtswirklichkeit werden, sollte sorgfältig beobachtet werden.

Wir bedauern, dass die ursprünglich im § 40a StGB-E vorgeschlagene Regelung, ein Zehntel des Betrages der gezahlten Geldstrafen gemeinnützigen Einrichtungen der Opferhilfe zugute kommen zu lassen, nicht mehr vorgesehen ist. Unter Einbeziehung der Einrichtungen, die Täter-Opfer-Ausgleich durchführen, wäre diese Begünstigung der Opferhilfe ein deutliches Zeichen einer kriminalpolitischen Ausrichtung auf Opferbelange gewesen.

1.) zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 43 StGB-E Abs. 1): Ersatzstrafen

Die vorgesehene Neubestimmung der gemeinnützigen Arbeit als primärer Ersatzstrafe stellt eine Bestrebung zur Vermeidung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen dar und wird von der BAG-S grundsätzlich begrüßt. Der bisherige Weg über die Nichtvollstreckbarkeit der Geldstrafe und die Ladung zum Antritt der Ersatzfreiheitsstrafe wird damit verkürzt. Diese Verkürzung wird sich aber messbar nur dann auswirken, wenn Gelegenheiten zum Abarbeiten der Geldstrafe in ausreichendem Umfang vorhanden sind.

Daher sollte in der Begründung im ersten Absatz auf S. 42 dem Satz "Dies verlangt eine Verstärkung der Bemühungen der Justiz, ggf. unter Beteiligung der freien Straffälligenhilfe säumigen Geldstrafenschuldern die Möglichkeit zur Leistung gemeinnütziger Arbeit zu vermitteln" hinzugefügt werden:

„Dazu sind geeignete Kooperationsformen zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit den freien Trägern zu schaffen.“

Über die Notwendigkeit der Zustimmung des Verurteilten zur Ableistung gemeinnütziger Arbeit wird zwar ausgeführt, dass sie im Vollstreckungsverfahren einzuholen ist, jedoch ist nicht geregelt, wie in den Fällen verfahren wird, in denen der Geldstrafenschuldner seine Einwilligung gegeben hat, aber keine Arbeitsstelle zur Verfügung steht. Die Situation, dass dann die Ersatzfreiheitsstrafe vollstreckt wird, darf nach unserer Auffassung nicht eintreten, wenn die gemeinnützige Arbeit als primäre Ersatzstrafe vorgesehen ist. Eine weitere problematische Situation ergäbe sich dann, wenn zwar eine Arbeitsstelle gefunden würde, diese aber in erheblicher Entfernung liegt. Wo ist hier die Grenze der Zumutbarkeit in zeitlicher, vor allem aber finanzieller Hinsicht?

Schuldner, deren Geldstrafe nicht vollstreckt werden konnte, werden häufig nicht in der Lage sein, Fahrkosten zu einem Arbeitsplatz außerhalb ihres Wohnorts aufzubringen.

2.) zu Artikel 1 Nr. 1 und 2 (§ 43 StGB-E, Abs. 1 und 2): Umrechnungsmaßstab

Der vorgeschlagene Umrechnungsschlüssel von drei Stunden gemeinnütziger Arbeit für einen Tagessatz findet unsere nachdrückliche Unterstützung. Zum einen wird dadurch eine bundesweite Vereinheitlichung erzielt, zum anderen wird die Attraktivität der gemeinnützigen Leistung gesteigert. Auch die Umrechnung von zwei Tagessätzen Geldstrafe in einen Tag Ersatzfreiheitsstrafe ist aufgrund der unterschiedlichen Schwere der Übelzufügung zu begrüßen.

Die Reform sollte dazu genutzt werden, eine bundeseinheitliche **Übergangs**regelung für diejenigen Geldstrafschuldner **zu schaffen**, die sich bereits in der Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe befinden. Diese Möglichkeit sollte grundsätzlich für alle Verbüßer/innen von Ersatzfreiheitsstrafen eröffnet werden, die nicht auf einem Widerruf der gemeinnützigen Arbeit beruhen.

Überlegenswert erscheint, auch wenn dadurch die Gefahr eines Fehlreizes entstehen kann, ob in diesen Fällen nicht für bereits in der Vollstreckung befindliche Ersatzfreiheitsstrafen, ein günstigerer Rückrechnungsschlüssel von 1 : 4 angesetzt werden sollte, um einen zusätzlichen Anreiz zu schaffen, aus dieser eigentlich nicht gewollten freiheitsentziehenden Strafe wieder herauszukommen. Da vor allem zu Beginn der Gesetzesreform aufgrund sich erst etablierender Abläufe damit zu rechnen ist, dass noch bei einem höheren Anteil von Geldstrafschuldner die Ersatzfreiheitsstrafen vollstreckt werden, könnte diese Maßnahme einer Umsetzung des haftvermeidenden Ansatzes förderlich sein. Zudem eröffnete es auch die Möglichkeit für die Verbüßer, deren Ersatzfreiheitsstrafen noch vor der Gesetzesänderung vollstreckbar geworden sind, einen zusätzlichen Anreiz zu verschaffen und damit zum Abbau der Inhaftiertenzahlen beizutragen.

3.) zu Artikel 1 Nr. 10 (§ 55a StGB-E Abs. 1): Abwendung der Vollstreckung der Freiheitsstrafe durch gemeinnützige Arbeit

Begrenzt auf die Höchstdauer einer unbedingten Freiheitsstrafe von unter sechs Monaten soll dem Verurteilten die Abwendung der Vollstreckung durch das Ableisten gemeinnütziger Arbeit gestattet werden **können**. Im früheren Entwurfstext war eine Anwendung bis zu sechs Monaten vorgesehen. Mit der Neuformulierung ist die Anwendungsmöglichkeit der Abwendung von Freiheitsstrafen auf die in § 47 StGB genannten Ausnahmefälle begrenzt, **d. h. wenn besondere Umstände, die in der Tat oder der Persönlichkeit des Täters liegen, die Verhängung einer Freiheitsstrafe zur Einwirkung auf den Täter oder zur Verteidigung der Rechtsordnung unerlässlich machen.**

Mitglieder: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., DBH e. V. – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik, Deutscher Caritasverband e. V., Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V., Deutsches Rotes Kreuz e. V., Diakonisches Werk der Evang. Kirche in Deutschland e. V., Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V.

Bank für Sozialwirtschaft (BLZ: 370 205 00) Konto: 80 88 700

Stellungnahme

Damit wird die Ersetzungswirkung stark eingeschränkt. Nach der Verurteiltenstatistik des Jahres 2001 wurden 45.280 Freiheitsstrafen unter 6 Monaten verhängt und 16.859 bis zu 6 Monaten. Das sind 37 % mehr!

Ein anderer nicht wünschenswerter Effekt könnte sein, dass bei einer grundsätzlichen Akzeptanz (in welchem Sinne auch immer) gegenüber der gemeinnützigen Arbeit die Rechtsprechung dazu genötigt oder stimuliert wird, Umstände in der Tat oder der Persönlichkeit ausfindig zu machen, um die Möglichkeit einer späteren Abarbeitung nicht zu verbauen oder aber dass sich die Maßstäbe dafür verschieben, wann die Verteidigung der Rechtsordnung als unerlässlich erscheinen.

Das kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein. Wir plädieren nachdrücklich für eine Rückkehr zur früheren Version „bis zu sechs Monaten“.

Ebenfalls im Abs. 1 hielten wir es für angebracht, dass die Soll-Regelung der Gestattung von gemeinnütziger Arbeit für Erstverbüßer als obligatorisch gefasst wird, zumindest aber für die Fälle in denen die Vollstreckung der Freiheitsstrafe eine Entschädigung des Opfers gefährden würde.

Auch die Veränderung von einer Mussregelung bei Erstverbüßern zu einer Kannregelung wird empirisch aller Voraussicht nach eine weitere Schmälerung der Anwendung bedeuten und nicht zu der gewünschten Ersetzungswirkung führen. Daher plädieren wir auch hier für eine Rückkehr zum Text des Erstentwurfs (damals §55a Abs. 2).

4.) zu Artikel 1 Nr. 10 (§ 55a StGB-E): Umrechnungsmaßstab

Der vorgesehene Umrechnungsschlüssel von sechs Stunden gemeinnütziger Arbeitsleistung für einen Tag Freiheitsstrafe aber auch ein eventuell günstigerer Schlüssel für vollstreckte Ersatzfreiheitsstrafen könnte insbesondere bei Frauen sehr rasch an die Grenzen ihrer sozialen (und psychischen) Belastbarkeit führen. Denn Frauen sind zumeist die Hauptbezugspersonen innerhalb des sozialen Familienverbundes und verantwortlich sowohl für die Erziehung und Betreuung der Kinder als auch für die Versorgung von kranken und alten Familienmitgliedern. Zudem sollte beachtet werden, dass es deshalb in der Regel schwieriger ist, für Frauen eine geeignete Arbeitsstelle zu finden. Bei der Auswahl und Vermittlung in die Ableistung gemeinnütziger Arbeit muss darüber hinaus berücksichtigt werden, dass die Unterbringung der Kinder gewährleistet ist (bei Geldstrafen könnten die Kosten dafür z. B. von der Gesamtschuld abgezogen werden).

Stellungnahme

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, dass den Gerichten in der Gesetzesformulierung eingeräumt wird, ein günstigeres Verhältnis in Anwendung zu bringen, wenn die Ableistung nach dem vorgesehenen Schlüssel eine besondere Härte bedeutete. Als solche sollten in jedem Fall die Betreuung von Kindern und die Versorgung von kranken und alten Familienmitgliedern anerkannt werden.

5.) Zu Artikel 1. Nr. 10 (§ 55b StGB-E): Aussetzung des Strafrestes bei der Abwendung der Vollstreckung der Freiheitsstrafe durch gemeinnützige Arbeit

Die Möglichkeit einer Aussetzung einer Restfreiheitsstrafe zur Bewährung nach Ableistung von zwei Dritteln der gemeinnützigen Arbeitsstunden wird von der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe begrüßt. Wie die Zustimmung zur gemeinnützigen Arbeit generell sollte auch für diese Möglichkeit die Kenntnisnahme der Verurteilten ausdrücklich eingeholt werden, um den Anreiz zu einer ordentlichen Abarbeitung kenntlich zu machen.

6.) zu Artikel,1 Nr. 3 (§ 44 StGB-E): Fahrverbot

Da sich das Verhalten in Freizeit und Beruf im Einzelfall sehr unterscheiden kann und sich ein fahrlässiges, aggressives oder angeberisches Fahrverhalten im Freizeitbereich und insbesondere bei jungen Menschen unter dem Einfluss ihrer Peer Group nicht notwendigerweise auch im beruflichen Handeln niederschlagen muss, schlagen wir vor, in einem Absatz 3 die Anwendung des Fahrverbots unter bestimmten Voraussetzungen zu begrenzen, um nicht aus einem Fahr- ein Berufsverbot werden zu lassen.

§ 44 Absatz 3: „Werden die in § 44 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 bezeichneten Verurteilungen nicht aufgrund von Straftaten innerhalb der beruflichen Verwendung eines Fahrzeugs ausgesprochen, so sollte das Fahrverbot auf die Nutzung von Fahrzeugen während der Freizeit beschränkt werden.“

Für die Zeit des Fahrverbots sollte der Führerschein amtlich verwahrt werden und ein Ersatzdokument mit begrenzter zeitlicher und zweckgebundener Gültigkeit ausgestellt werden.

Aus § 44 Abs. 3 und 4 würden dann 4 und 5

7.) Vollzug der gemeinnützigen Arbeit

Wir begrüßen es, dass es den Ländern vorbehalten bleibt, den Vollzug der gemeinnützigen Arbeit im Rahmen des Landesrechts zu regeln, sofern dadurch das Anknüpfen an bereits bewährte Strukturen ermöglicht und der Modellwettbewerb gefördert wird. Je nachdem welche Institutionen mit der Vermittlung und begleitenden Betreuung betraut sein wird (Rechtspflege, Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Straffälligenhilfe) sollte eine Optimierung von Modell- oder Ablauflösungen angestrebt werden.

Mitglieder: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., DBH e. V. – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik, Deutscher Caritasverband e. V., Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V., Deutsches Rotes Kreuz e. V., Diakonisches Werk der Evang. Kirche in Deutschland e. V., Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V.

Bank für Sozialwirtschaft (BLZ: 370 205 00) Konto: 80 88 700

Stellungnahme

Darin sollten auch Möglichkeiten einer weiteren Verbesserung der Geldstrafenvollstreckung eingeschlossen werden. Eine Vernachlässigung der Geldstrafe als modernster und wichtigster primärer Sanktion aufgrund des Vorhandenseins einer Ersatzstrafe halten wir nicht für eine wünschenswerte Folge.

8.) Notwendigkeit der Förderung von Begleitforschung

Die Maschen des strafrechtlichen Netzes sind nun zwar nicht so eng geknüpft worden wie Skeptiker gemutmaßt hatten, aber die Wahrscheinlichkeit, dass vor allem insgesamt mehr Menschen in den Maschen des neuen Sanktionenrechts "hängen bleiben", ist nach Erfahrungen in europäischen Nachbarstaaten groß. Sowohl in den Niederlanden, Großbritannien als auch in Frankreich sind trotz intensiver Anwendung der gemeinnützigen Arbeit die Gefangenenzahlen nicht zurückgegangen. Quasi "automatische" Verringerungen von Gefangenenraten sind daher mit der Einführung von Ersatzstrafen nicht selbstverständlich zu erwarten. Auch in Deutschland muss sorgfältig beobachtet werden, dass sowohl der "ersetzende" Charakter der gemeinnützigen Arbeit gewahrt bleibt als auch Voraussetzungen für ihr optimales Funktionieren entwickelt und ausgebaut werden.

Vor allem vor dem zuletzt genannten Hintergrund erscheint es als sehr wünschenswert, dass zur Beobachtung der tatsächlichen Verwirklichung der mit der Reform intendierten Zwecke empirische Begleitforschung unternommen wird.

Für die konkrete Ausgestaltung, Optimierung und Weiterentwicklung der Vermittlung und Abarbeitung von gemeinnütziger Arbeit sollten auch in Zukunft Evaluationsprojekte initiiert werden, die sowohl dem Gesetzgeber als auch den durchführenden Vermittlungs- und Einsatzstellen die Möglichkeiten der Selbstkontrolle ihres Handelns steigern helfen.

Bonn, im September 2003

Für Nachfragen und weitere Informationen wenden Sie sich bitte an der Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e. V., Herrn Wolfgang Wittmann, Tel. 02 28 / 66 85 380; Fax: 02 28/ 6 68 53 83

Stellungnahme