

5.12 Kriminalpolitische Initiative: Mehr Sicherheit durch weniger Haft!

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.

*Mai 2004 / **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 Handelns 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 Vollzuges in der letzten Phase vor der Entlassung an:

- ✦ Gemeinnützige Arbeiten (auch anstelle von Ersatzfreiheitsstrafen)
- ✦ Tageweiser Vollzug und Halbgefängenschaft
- ✦ 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 geprägt sein von Erfahrungswissen und Sachverstand bezüglich der Person des Strafgefangenen, seiner Prognose und den Möglichkeiten, diese günstig zu beeinflussen. 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 Ent-

Christian Grafl,
Universität Wien,
Institut für Strafrecht
und Kriminologie,
Wolfgang Gratz,
Fortbildungszentrum
Strafvollzug,
Frank Höpfel,
Universität Wien,
Institut für Strafrecht
und Kriminologie,
Christine Hovorka,
Sozialarbeiterin,
Arno Pilgram,
Institut für
Rechts- und
Kriminalsoziologie,
Hans-Valentin Schroll,
Richter Oberster
Gerichtshof,
Richard Soyer,
Rechtsanwalt.

lassung 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 Gerichtshilfe auch in der allgemeinen Gerichtsbarkeit
- ✦ Eine Beteiligung der Justiz an interdisziplinären Präventionsprogrammen.

Einsparungspotentiale:

- ✦ Eine Reduktion der in Untersuchungshaft genommenen Tatverdächtigen schon um 5% würde ca. 100 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.

Unsere 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.
- ✦ Sie sind im Vergleich zu Anstaltsneubauten wesentlich billiger.
- ✦ Sie erleichtern wesentlich die soziale Reintegration der Häftlinge.

- ✦ Sie ermöglichen es dem Vollzug, sich auf den harten Kern der Kriminalität zu konzentrieren
- ✦ Sie schaffen somit mehr Sicherheit durch weniger Haft.

Juni 2005 / Follow up:

1. 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 Verwahrvollzug. 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.

2. Maßnahmen zur Absenkung der Zahl ausländischer Häftlinge

Der Anteil von Insassen der Strafvollzugsanstalten mit ausländischer Staats-

bürgerschaft 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 zumeist 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 Strafende 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.

3. 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.