

EVANGELISCHE KONFERENZ
 FÜR STRAFFÄLLIGENHILFE
 VORSITZENDER
 Prof. Dr. Karl Heinrich Schäfer
 Obergasse 73, • 65207 WI- Naurod
 Tel.: 06127/62331
 Fax: 06127/66518
 E-Mail: k.h.schaefer@t-online.de

Wiesbaden, 08. Februar 2015

„Wer rechtstreu werden soll, muss Recht positiv erfahren“

**Referat
 im Rahmen der Tagung
 „MACHTGefängnisSINN ?“
 vom 02 bis 04. Februar 2015
 in der Evangelischen Akademie Tutzing**

Feststellungen, Aussagen, Bewertungen

„Macht Gefängnis Sinn?“

1. Auf der Grundlage unserer Verfassung kann eine Freiheitsstrafe nur dann Sinn machen, wenn das Einsperren von Menschen ähnlich wie bei der „ultima ratio“ im Jugendstrafrecht die letzte Möglichkeit) darstellt, den Verstoß gegen strafrechtliche Normen angemessen zu ahnden. Die Freiheitsstrafe ist zu vollziehen, wenn ihr ein rechtskräftiges Strafurteil zugrunde liegt. Nach Feststellung der Schwere der Rechtsverletzung und des Maßes der Schuld werden bei der gerichtlichen Strafzumessung Überlegungen spezialpräventiven Inhalts angestellt, d.h. z.B. hinsichtlich der Folgen der Verurteilung für den Täter und hinsichtlich seiner Resozialisierungsfähigkeit und Fragen des Schutzes der Allgemeinheit. Zu bedenken ist, dass der Vollzug auch der Vergeltung für begangenes Unrecht dienen kann. Generalpräventiv kann auch die Verteidigung der Rechtsordnung eine Rolle spielen. Jedenfalls ist Freiheitsentzug ein zur Ahndung der schuldhaften Straftat dem Verurteilten auferlegtes Strafübel, das durch den Aufenthalt in einer JVA nicht verschlimmert werden darf.
2. Entgegen wohl mancher Vermutung ist rein zahlenmäßig der Handlungsspielraum für ein Absehen von Freiheitsstrafe nicht so groß. In den letzten Jahren sind in Deutschland sind bei allen rechtskräftigen Strafurteilen nur rund 5 v.H. Freiheitsstrafen ohne Bewährung ausgesprochen werden. Rund 15 v.H. sind Bewährungsstrafen, rund 80 v.H. sind Geldstrafen. Zudem ist auf die Vielzahl von schuldhaften Rechtsverstößen hinzuweisen, die schon seit langem nicht mehr als Straftaten, sondern als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Auch die Zahl der Inhaftierten ist in Deutschland in den letzten Jahren rapide zurückgegangen. Die Inhaftierungsquote in Deutschland ist von in früheren Jahren zeitweise 100 pro 100.000 Einwohner auf aktuell rund 80 gesunken.
3. Es ist dennoch wichtig und richtig, dass auch ohne vorhandenen Belegungsdruck über Alternativen zum Einsperren straffällig gewordener Menschen nicht nur nachgedacht wird, sondern dass die bereits vorhandenen Möglichkeiten ständig überprüft und ausgeschöpft werden. Es bedarf nicht zwingend weiterer neuer Projekte.

Beispiele:

- Maßnahmen zur Reduzierung der Ersatzfreiheitsstrafen:
Bei Strafgefangenen, die im Anschluss an eine Freiheitsstrafe eine Ersatzfreiheitsstrafe zu verbüßen haben, könnte die Vollstreckung der Geldstrafe bzw. der Ersatzfreiheitsstrafe durch Anordnung des Gerichts unterbleiben.
 - Maßnahmen zur vorzeitigen Entlassung gemäß §§ 57 StGB und 88 JGG:
Die vorgesehenen Möglichkeiten einer vorzeitigen Entlassung nach Verbüßung der Hälfte bzw. von zwei Dritteln der Strafe könnten systematischer und intensiver als bisher ausgeschöpft werden.
 - Absehen von der weiteren Strafverfolgung gemäß § 456 a StPO:
Die Möglichkeiten, bei ausländischen Verurteilten von der weiteren Strafvollstreckung abzusehen, könnten intensiver ausgeschöpft werden.
 - Vermeidung von Untersuchungshaft:
Durch verstärkten Einsatz von sozialen Diensten der Justiz könnte das soziale Umfeld besser untersucht werden, sodass der Haftgrund der Fluchtgefahr weniger häufig zum Tragen käme.
 - Gezieltere Widerrufe von der Strafaussetzung zur Bewährung:
Widerrufe der Strafaussetzung zur Bewährung in Folge von neuen Straftaten sollten nicht in jedem Fall bzw. in Folge von Weisungsverstößen oder Auflageverstößen ausschließlich nach vorheriger Kontrolle durch die sozialen Dienste der Justiz ausgesprochen werden.
 - Die erfolgreichen Projekte Arbeit statt Strafe („Schwitzen statt Sitzen“) und Täter-Opfer- Ausgleich sind nach wie vor aktuell und sollten regelmäßig auf ihre Anwendbarkeit hin geprüft werden.
1. Freiheitsstrafe kann zudem nur dann Sinn haben, wenn für den Strafvollzug die rechtlichen Voraussetzungen für eine rechts- und sozialstaatliche Vollzugsgestaltung vorhanden sind. Dies kann dann nicht der Fall sein, wenn der Gesetzgeber seine Versprechen nicht einlöst. Der Gesetzgeber hat längst nicht alle Ziele erreicht, die er sich bei der Verabschiedung des bundesdeutschen Strafvollzugsgesetzes 1976 gesetzt hatte. Ein angemessenes Arbeitsentgelt für Gefangene und ihre Einbeziehung in die Kranken- und Rentenversicherung sind auch bald 40 Jahre nach der ersten gesetzlichen Regelung des Strafvollzugs nach wie vor nicht eingelöste Versprechen der Strafvollzugsreform. Ihr zögerliches Verhalten hinsichtlich einer Gesetzesinitiative begründet die Bundesregierung mit den – wohl zutreffenden – „finanziellen Vorbehalten der Bundesländer, die die Beiträge zur Sozialversicherung übernehmen müssten“. Diese rein fiskalische Sichtweise missachtet allerdings die Notwendigkeit eines politischen, gesellschaftlichen und auch für den Steuerzahler „wirtschaftlichen“ Gesamtkonzepts. Ein Staat, der zugesagte gesetzliche Regelungen immer wieder und jahrelang verschiebt und selbst gesetzte Fristen und Zusagen nicht einhält, gefährdet das Vertrauen der Bevölkerung in die Glaubwürdigkeit staatlichen Handelns. Bei Gefangenen, die dadurch einen negativen Eindruck vom Recht erhalten, kann man nur sehr schwer künftiges rechtstreu Verhalten voraussetzen oder verlangen.
 2. Auch bereits geregelte rechtliche Bereiche wurden willkürlich verändert. Die Vorschriften über die Versicherungspflicht der Gefangenen in der Arbeitslosenversicherung gelten seit Einbeziehung der Gefangenen in das Arbeitsförderungsrecht sachlich unverändert. Gleichwohl hat die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Auffassung vertreten, arbeitsfreie Samstage, Sonntage und gesetzliche

Wochenfeiertage, die innerhalb eines zusammenhängenden Beschäftigungszeitraums lägen, könnten im Gegensatz zur bisherigen Praxis nicht mehr zur Versicherungszeit gezählt werden. Die geänderte Rechtsauffassung der BA hat gravierende Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung. Um innerhalb der Rahmenfrist von zwei Jahren den Zwölf-Monatszeitraum erfüllen zu können, muss ein Gefangener an 360 Tagen arbeiten. Die die oben benannten Tage nicht mehr als Versicherungszeit berücksichtigt werden, muss ein Gefangener entsprechend länger arbeiten als ein Arbeitnehmer außerhalb der Mauern. Es ist unverständlich und nicht hinzunehmen, dass ohne ausreichende Diskussion und Beteiligung der Verantwortlichen von der BA einseitig ein wichtiger inhaltlicher Grundkonsens rechts- und sozialstaatlicher Gestaltung des deutschen Strafvollzugs aufgekündigt werden konnte

3. Zudem werden bereits vorhandene vollzugspraktische Möglichkeiten nicht ausgeschöpft. Das Argument, die im Strafvollzug übliche und notwendige „Pflichtarbeit“ lasse keine gesetzliche Regelung einer Einbeziehung in die Rentenversicherung zu, scheint mir vorgeschoben zu sein. Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht nur davon gesprochen, dass es für den Gesetzgeber bei Pflichtarbeit keine vom Grundgesetz geforderte „Pflicht“ sei. Der Gesetzgeber könnte also, wenn er nur wollte. Zum andern könnte der Gesetzgeber von einer „Pflichtarbeit“ Abstand nehmen, wie es bereits in Ländergesetzen erfolgt ist. Qualitativ hochwertige Arbeit im Justizvollzug hat sich schon seit Jahren weit von einer zwanghaften Pflicht entfernt. Der Begriff ist aus guten Gründen und zu Recht nicht mehr negativ besetzt. Arbeit dient nicht der „Bestrafung“, sondern spielt vor allem im Bereich der Vollzugsplangestaltung im Hinblick auf eine berufliche Qualifizierung und Wiedereingliederung nach der Entlassung eine wichtige Rolle.

4. Der Hinweis auf eine mangelnde „Vergleichbarkeit“ der Gefangenenarbeit mit tariflicher Arbeit außerhalb der Anstalten hat einen realistischen Hintergrund. Die durchaus sinnvolle Überlegung, Eigenbetriebe in den Justizvollzugsanstalten in private Gesellschaften (mit dann verbesserten Entgeltmöglichkeiten für Gefangene) umzuwandeln, ist verknüpft mit der Notwendigkeit, die einzelnen Betriebe im Ablauf zu straffen und dadurch effektiver und effizienter zu führen. Aus einem im Auftrag des Strafvollzugausschusses der Länder vor Jahren erstellten Gutachten des Weltwirtschaftsinstituts ergibt sich, dass – grob gerechnet – die Produktivität eines beschäftigten Gefangenen im Falle der Unternehmerbetriebe bei etwa 20 v.H. und im Falle der Eigenbetriebe bei deutlich unter 15 v.H. der Betriebe in der gewerblichen Wirtschaft angesiedelt werden muss. Grund hierfür sind die hohe Fluktuation in den Werkbetrieben sowie vor allem die „systemimmanenten Effizienzbarrieren“ (d.h. Unterbrechungen der Arbeitszeit durch Anwalts- oder Angehörigenbesuche, Einkauf, Wäschetausch, Vorsprache bei Verwaltung oder Sozialdienst). An einen organisatorischen Umbau hat sich bisher noch keine Landesjustizverwaltung herangewagt. Ausnahmen im offenen Vollzug oder Jugendvollzug (z.B. Servicestunden von Verwaltung und sozialen Diensten nach Ende der Arbeitszeit gegen Abend) bestätigen den Befund.

5. Eine Einbeziehung von Gefangenen in die Rentenversicherung erfolgt z.Zt. nur im Rahmen von „Freien Beschäftigungsverhältnissen“. Freie Beschäftigungsverhältnisse aus dem offenen Vollzug heraus im Wege des Freigangs und auf der Grundlage einer tariflichen Beschäftigung sind seit langem üblich, wenn auch in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich genutzt. Freie Beschäftigungsverhältnisse im geschlossenen Vollzug sind jedoch höchst selten. Die rechtliche Zulässigkeit dieser Organisationsform wird zudem aus dogmatischen Gründen unterschiedlich beurteilt. Allerdings scheint in der Vollzugspraxis weniger die rechtliche Komponente eine Rolle zu spielen, als der befürchtete hohe Organisationsaufwand und die mangelnde Bereitschaft von Firmen, für in der Justizvollzugsanstalt durch Gefangene erbrachte gleiche Arbeitsleistung auch gleichen Lohn zu zahlen. Hierfür gibt es zahlreiche Beispiele. Hier wäre ein Zugehen der politisch Verantwortlichen auf die Wirtschaft wünschenswert und erforderlich.

6. Wer rechtstreu werden soll, muss Recht positiv erfahren! Dieses Recht muss immer wieder eingefordert werden. Die Evangelische Konferenz für Straffälligenhilfe und die Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe sind daher aktiv geworden und haben sich zu den nicht eingelösten Versprechen des Gesetzgebers, insbesondere im Bereich von Gefangenenarbeit und sozialen Sicherungssystemen, immer wieder öffentlich geäußert. Die Evangelische Konferenz für Straffälligenhilfe hat außerdem im vergangenen Jahr in Abstimmung mit der Evangelischen Konferenz für Gefängnisseelsorge in Deutschland angeregt, 25 Jahre nach dem Erscheinen der EKD- Denkschrift „Strafe: Tor zur Versöhnung?“ eine neue Denkschrift zu erarbeiten, die den aktuellen Problemstellungen Rechnung trägt. Wir haben die Zusage der EKD, sich dieser Sache anzunehmen. Nach der Wahl des Rates der EKD Ende 2015 werden wir an diese Zusage erinnern.