

Bundesministerium der Justiz
11015 Berlin

per E-Mail an: refestrafstatg@bmj.bund.de

Prof. Dr. Kirstin Drenkhahn
DBH-Präsidentin

T: +49 221-9486-5120
kontakt@dbh-online.de
www.dbh-online.de

Köln, 12.12.2024

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Statistiken der Strafrechtspflege des Bundes

Aktenzeichen: II A 7 - 420630#00005#0022

Sehr geehrte Damen und Herren,

der DBH – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V. bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Statistiken der Strafrechtspflege des Bundes. Wir begrüßen neben der Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage für die Statistiken der Strafrechtspflege auch die Einführung neuer Statistiken.

Es gibt zwar eine Vielzahl an Statistiken zu Einzelbereichen (wie die Polizeiliche Kriminalstatistik, die Staatsanwaltschaftsstatistik oder die Strafverfolgungsstatistik), aber weder sind diese umfangreich noch lassen sich mit den Einzelstatistiken die verschiedenen kriminalpolitischen Reformen der letzten Jahrzehnte nachzeichnen. Ebenso lassen sich die einzelnen Statistiken nicht miteinander in Verbindung setzen. Die vorhandenen Einzelstatistiken dienen verschiedenen Zwecken und weisen daher jeweils spezifische Erhebungseinheiten und -merkmale auf. Neben der Bereitstellung der statistischen Daten ist von großer Bedeutung die Vergleichbarkeit der Kriminalitätsdaten auf europäischer und internationaler Ebene. Neben den Meldepflichten gegenüber Eurostat und UN-CTS des United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) erheben europäische Expertengruppen des Europarates Daten zu Kriminalität und Kriminaljustiz wie für das European Sourcebook of Crime and

Criminal Justice Statistics oder auch für die Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE I und SPACE II). Auch im europäischen und internationalen Bereich kann Deutschland bisher nur lückenhaft oder keine Zahlen liefern (z.B. keine Informationen für die Erfassung ambulanter Maßnahmen und Sanktionen im Rahmen von SPACE II).

Mit dem Entwurf eines Strafrechtspflegestatistikgesetz will der Gesetzgeber aussagekräftige Daten für verschiedene Abschnitte des Strafverfahrens zur Verfügung stellen.

Der DBH-Fachverband e.V. nimmt zu folgenden Punkten des Gesetzesentwurfs wie folgt Stellung:

1. Einführung einer Strafverfolgungsstatistik I (§ 2)

Die Einführung einer Beschuldigtenstatistik mit Einzelangaben zum Ermittlungsverfahren sowie Informationen zu den Personenmerkmalen wird begrüßt. Die Staatsanwaltschaft hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten immer stärker vom Opportunitätsprinzip Gebrauch gemacht. Die Einstellungspraxis ist bisher in den Geschäftsstatistiken der Staatsanwaltschaften und diejenige Strafgerichte (StPO/OWi-Statistik) nur unzureichend abgebildet. Insbesondere enthalten die veröffentlichten Daten keine Informationen zu den Personenmerkmalen der Beschuldigten.

zu § 2 Nummer 1 Buchstabe I (neu):

Mit dem Gesetz zur Überarbeitung des Sanktionenrechts – Ersatzfreiheitsstrafe, Strafzumessung, Auflagen und Weisungen sowie Unterbringung in einer Entziehungsanstalt hat der Bundesgesetzgeber eine Reform der Ersatzfreiheitsstrafe beschlossen. Nach § 459e Nummer 2a Satz 1 StPO sind verurteilte Personen seit Inkrafttreten der Gesetzesänderungen vor der Anordnung einer Ersatzfreiheitsstrafe darauf hinzuweisen, dass ihnen gemäß § 459a StPO Zahlungserleichterungen oder freie Arbeit nach Art. 293 EGStGB bewilligt werden können. Die Gerichtshilfe soll vor einer Entscheidung über die Anordnung einer Ersatzfreiheitsstrafe einbezogen werden (§ 463d Satz 2 Nummer 2 StPO). Aus dem vorliegenden Referentenentwurf geht die Erfassung der Beauftragung der Gerichtshilfe nicht hervor. Dies ist aber ein wesentlicher Aspekt in der Haftvermeidung. Wir empfehlen daher dies konkret mit zu erfassen.

zu § 3 Nummer 1 Buchstabe j sowie zu § 4 Nummer 1 Buchstabe j:

Informationen zum Vollzug der Untersuchungshaft werden bisher sehr unzureichend erfasst. Der Gesetzesentwurf sieht die Erhebung des Datums der Invollzugsetzung und des Datums der Außervollzugsetzung des jeweiligen Haft- oder Unterbringungsbefehls vor. Im Fall des Vollzugs der Untersuchungshaft soll auch der Haftgrund angegeben werden. Damit sind zukünftig Angaben zur Anwendungshäufigkeit der Untersuchungshaftgründe und zur Dauer der Untersuchungshaft nicht nur bei rechtskräftig Abgeurteilten und Verurteilten, sondern auch bei staatsanwaltschaftlichen Verfahrenseinstellungen möglich. Wir empfehlen auch mit Blick auf die „Persons held unsentenced by length of detention“ der UNODC die Erweiterung der Erhebungsmerkmale um Angaben

- zur Aussetzung der Vollstreckung,
- zum Verhältnis der Untersuchungshaftdauer zur später verhängten Strafe,
- und zu besonderen Vorkommnissen während der U-Haft (z.B. Suizidversuche).

zu § 3 Nr. 2 Buchstabe a:

Erledigungsformen wie Diversion, Täter-Opfer-Ausgleich und Schadenswiedergutmachung, gemeinnützige Arbeit, sozialer Trainingskurs oder Betreuungsweisung, werden im bestehenden kriminalstatistischen System nur unvollständig erfasst. So wird der Hauptanwendungsbereich des TOA gem. § 45 Abs. 2 JGG (Einstellung wegen anderweitig erfolgter erzieherischer Maßnahmen, von denen der TOA besonders hervorgehoben wird) statistisch bisher nicht ausgewiesen. Die zukünftige Erfassung der Art der Erledigung wird daher sehr begrüßt. Wir empfehlen zusätzlich ebenfalls die die Höhe der Geldsumme bei zutreffenden Erledigungsformen wie der Schadenswiedergutmachung oder die Anzahl der Tagessätze bei gemeinnütziger Arbeit zu erfassen. Die konkrete Ausgestaltung der Erledigungsform kann sehr unterschiedlich sein und ist abhängig von den Regelungen in den Ländern.

Zur Abbildung und Analyse von Prozessen und Ergebnissen der TOA-Praxis und deren flächendeckenden Veränderungen, existiert seit 1993 die bundesweite Täter-Opfer-Ausgleichsstatistik. Durchschnittlich beteiligen sich jährlich ca. 70 der schätzungsweise über 400 vorhandenen Einrichtungen in freier und öffentlicher Trägerschaft an der Statistik. Diese Form der Datensammlung und -auswertung gilt europaweit als Vorzeigeprojekt. Die TOA-Statistik ist die einzige Quelle, die TOA-

Daten mit nationaler Reichweite in einem standardisierten, vergleichbaren Datensatz langfristig sammelt. Die fortlaufende Entwicklung der TOA-Statistik stellt der Rechtspolitik und Forschung zum TOA grundlegende Daten zur Verfügung und bietet eine umfassende Grundlage für weitere Untersuchungen. Mit der Vorlage des Referentenentwurfs ist für uns nicht klar, ob die bisherige Täter-Opfer-Ausgleichsstatistik fortgeführt oder in das Gesetz über die Statistiken der Strafrechtspflege des Bundes integriert werden soll.

Für die Integration zur Fortsetzung der bisherigen Täter-Opfer-Ausgleichsstatistik und Umsetzung der Berichtspflicht nach Art. 28 der EU-Opferschutzrichtlinie empfehlen wir die Erfassung des Täter-Opfer-Ausgleichs wie folgt:

- beteiligte Einrichtungen (Trägerschaft, Organisationsform, Zielgruppen),
- allgemeine Fallmerkmale,
- allgemeine Daten zu den Geschädigten (sozialstatistische Merkmale, Verletzungen),
- allgemeine Daten zu den Beschuldigten (sozialstatistische Merkmale, Tatvorwürfe/Art der begangenen Delikte, Konflikttypen, Bekanntschaftsverhältnis zu den Geschädigten),
- Ergebnisse der Ausgleichsverfahren (Erfolg und Nicht-Erfolg, Inhalte der Ausgleichsvereinbarungen, Erfüllung der Leistungen).

2. Einführung einer Strafverfolgungsstatistik II (§ 3)

Zu den bestehenden Einschränkungen der Strafverfolgungsstatistik zählt insbesondere, dass die Erhebungsmerkmale bisher keine Differenzierung nach Art der Weisung ermöglicht haben. Grundsätzlich sind bisher keine Angaben zur Höhe der Auflagen und Weisungen veröffentlicht worden. Zum Beispiel ist der Täter-Opfer-Ausgleich trotz der Einführung vor 30 Jahren in § 46a StGB nicht vollständig erfasst worden. Nach § 3 Nr. 2 Buchstabe a des Entwurfs sollen erstmals flächendeckend Verurteilungen durch Strafbefehle erfasst werden. Dies ist sehr zu begrüßen, da vom Instrument des Strafbefehlsverfahrens insbesondere im Bereich der Verhängung von Geldstrafen mit der häufigen Folge einer Ersatzfreiheitsstrafe umfassend Gebrauch gemacht worden ist. Nach Nr. 2 Buchstabe c sollen Einzelangaben zu den verhängten Hauptstrafen, Nebenstrafen, Nebenfolgen, Maßregeln der Besserung und Sicherung, Erziehungsmaßregeln und Zuchtmitteln erfasst werden. Es sind Einzelangaben zu

ihrer Art und Höhe anzugeben. Diese Erweiterung begrüßen wir sehr, wenn sich die Angaben zur Höhe auf die einzelne Maßnahme beziehen, z.B. die Zahl der verhängten Stunden bei einer Arbeitsweisung oder -auflage oder die Höhe der Geldbuße.

zu § 3 Nr. 2 Buchstabe e:

Der Anwendungsbereich des § 46a StGB wird bisher statistisch nicht ausreichend erfasst bzw. ausgewiesen. Wir begrüßen die Aufnahmen von Buchstabe e, regen zugleich an, die Strafzumessungsgründe zu erfassen, die eine wichtige Grundlage den § 46a darstellen.

zu § 3 Nr. 2 Buchstabe g:

Bei Verurteilung sollen aa) Art, Umfang und Anzahl früherer Verurteilungen sowie bb) Aussetzungen einer früheren Strafe oder eines Strafrestes erfasst werden. Zum Zeitpunkt der Verurteilung kann die Person unter laufender Bewährung stehen. Inwiefern hier eine Erfassung erfolgt, wird für uns nicht klar. Dies ist aber mit Blick auf die sog. Kettenbewahrungen von Bedeutung. Es ist nicht auszuschließen, dass am Ende einer Bewährungszeit die verurteilte Person erneut straffällig wird und die Entscheidung über den Widerruf oder Erlass aufgeschoben wird, bis das neue Verfahren vom Gericht entschieden worden ist. Für die Betreuung durch die Bewährungshilfe ist relevant, ob die letzte gewährte Bewährung erlassen wurde oder ob eine neue Bewährungsentscheidung auf eine vorhergehende Bewährungsentscheidung folgt. Wir empfehlen daher die Erweiterung der Erfassung um das Kriterium einer laufenden Bewährung.

3. Einführung einer Strafvollstreckungsstatistik (§ 4)

Mit § 4 werden Erfassungszeitpunkt und Erhebungsmerkmale der Statistik über Personen im strafrechtlichen Vollstreckungsverfahren erhoben. Die Ausgestaltung der Strafvollstreckungsstatistik entspricht der gerichtlichen Strafverfolgungsstatistik (II) übertragen auf die Ebene der Vollstreckung. Die bisherige Strafvollstreckungsstatistik hat sich lediglich auf den Strafvollzug fokussiert. Dies mag in Anbetracht der sehr weitgehenden einschränkenden Maßnahmen für die verurteilte Person nachvollziehbar sind, zugleich aber verwundert es, weil stationäre Sanktionen die Ausnahme sind, ambulante Sanktionen die Regel. Nach dem Bundesamt für Statistik (2022) wurden ca. 84% nach allgemeinem Strafrecht zu einer Geldstrafe und weitere

11 % zu einer zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe verurteilt. Das der Gesetzesentwurf dieser jahrzehntelangen Tatsache nun Rechnung tragen will, wird sehr begrüßt. Die Geldstrafe ist die der absoluten Anzahl der Verhängungen nach mit Abstand bedeutendste Strafe im Strafgesetzbuch. Sie hat im Wesentlichen eine Art „Denkzettelfunktion“. Ihre Vorteile liegen durch ihre Einfachheit, ihre Anonymität und die relativ geringe Eingriffsintensität darin, dass die negativen Auswirkungen auf die betroffene Person gegenüber einer Inhaftierung deutlich geringer sind. Der Gesetzesentwurf sieht nach § 4 Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe g Einzelangaben bei Hauptstrafen, Nebenstrafen, Nebenfolgen, Maßregeln der Besserung und Sicherung, Erziehungsmaßregeln oder Zuchtmitteln äquivalent zu § 3 Nummer 2 Buchstabe c vor. Nach § 4 Absatz 1 Nr. 2 Buchstabe b sollen bei einer Vollstreckung von Geldstrafen nicht nur die Zahl der in einem Jahr erledigten Geldstrafenvollstreckungen erfasst werden, sondern auch in welcher Form die Vollstreckung einer Geldstrafe erfolgte. Bisher lässt sich weder nachvollziehen, wie die Geldstrafe getilgt worden ist (durch Zahlung und/oder durch Verbüßung einer Ersatzfreiheitsstrafe und/oder Abwendung der Verbüßung einer Ersatzfreiheitsstrafe durch sogenannte freie Arbeit) oder welches Delikt bei der Verurteilung zugrunde liegt. Die damit verbundene differenzierte Information ist sehr zu begrüßen.

Zu begrüßen ist weiterhin, dass bei der Vollstreckung von Bewährungsstrafen unter anderem Einzelangaben zur tatsächlichen Bewährungszeit und Einzelangaben zum Widerruf der Aussetzung einschließlich des Datums und der Widerrufsgründe sowie zum Straferlass erfasst werden sollen. Eine bundesweite Bewährungshilfestatistik gibt es bisher nicht, die von einigen Ländern veröffentlichten Informationen zur Bewährungshilfe erlauben keinen Rückschluss auf das gesamte Bundesgebiet, zumal diese lediglich die Teilgruppe der einem/einer hauptamtlichen Bewährungshelfer:in unterstellten Personen beinhaltet und nicht nach Unterstellungsgründen differenziert. Eine einheitliche Statistik hat damit auch den Vorteil, dass nun abgebildet und erkannt werden kann, wann mehrere Maßnahmen (z.B. Bewährung und Führungsaufsicht) zusammentreffen. Der Umstand ist aus der Praxis bekannt, dass tatsächliche Ausmaß ist bisher unbekannt.

zu § 4 Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe h Doppelbuchstabe aa:

Nach § 36 BtMG ist bei einer erfolgreich abgeschlossenen Drogentherapie die Anrechnung der Unterbringungszeit und eine Strafrestausschüttung zur Bewährung

möglich. Die Eintrittsgründe in die Bewährungsunterstellung sind vielfältig und sollten in einer Bundesstatistik abgebildet werden, da diese dabei helfen können, über den Erfolg der Bewährungszeit Auskunft zu geben. Wir empfehlen daher konkret den Aussetzungsgrund zu erfassen, dieser lässt sich aus der Mitteilung vom erkennenden Gericht, das die Vollstreckung der Strafe zur Bewährung anordnet, nicht erkennen.

zu § 4 Absatz 1 Nr. 2 Buchstabe b: Maßregel der Besserung und Sicherung, hier Führungsaufsicht

Nach dem Gesetzesentwurf sollen vergleichbare Einzelangaben auch bei den stationären Maßregeln der Besserung und Sicherung erfasst werden. Dies beinhaltet auch Einzelangaben zur Führungsaufsicht und ihrer Dauer. Der Gesetzesentwurf bleibt an dieser Stelle ungenau. Die Führungsaufsicht hat straffällige gewordenen Personen mit ungünstiger Sozialprognose nach Verbüßung der Straftat oder dem Ende einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus, in einer Entziehungsanstalt oder in der Sicherungsverwahrung, Unterstützung für den Übergang in die Freiheit zu geben und diesen Prozess zu überwachen. Der Erfolg der Führungsaufsicht hängt ganz wesentlich von der inhaltlichen Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Bewährungshilfe und Führungsaufsichtsstelle, aber auch mit dem aufsichtsführenden Gericht ab. Der DBH-Fachverband e.V. erhebt seit 2008 jährlich bei den Landesjustizverwaltungen die Anzahl an Unterstellungen unter Führungsaufsicht, dies jedoch ohne Anspruch auf Qualität und Vergleichbarkeit der zugelieferten Daten. Für 2022 wurden insgesamt 39.410 Unterstellungen unter Führungsaufsicht gemeldet. 2010 lag dieser Wert noch bei knapp 29.400. Wir können dies bisher noch nicht gesichert belegen, aber aus einigen Bundesländern ist bekannt, dass die Anzahl an Unterstellungen unter Führungsaufsicht mehr als 50% der gesamten Unterstellungen unter Bewährung ausmachen (bei Bestellung einer/eines hauptamtlichen Bewährungshelfers/Bewährungshelferin). Aus diesem Grund fordern wir seit über 20 Jahren die Einführung einer bundesweiten Führungsaufsichtsstatistik. Weiterhin ist uns aus der Praxis und aus Fortbildungsangeboten zur Führungsaufsicht bekannt, dass die rechtspraktische Handhabung von Bundesland zu Bundesland, sogar von Gerichtsbezirk zu Gerichtsbezirk sehr unterschiedlich sein kann. Die Berücksichtigung im Gesetzesentwurf begrüßen wir daher außerordentlich, möchten aber zugleich auf die Notwendigkeit hinweisen, dass folgende Einzelangaben zur Führungsaufsicht erhoben werden sollten:

- Grund der Unterstellung,
- Rechtsgrundlage der Anordnung/des Eintritts der Führungsaufsicht,
- Anzahl neuer bzw. beendeter Unterstellungen,
- Art und Anzahl erteilter Weisungen,
- Anzahl der Strafanträge und Widerrufe.

zu § 4 Absatz 2 Nr. 2 Buchstabe a bis c: Strafvollzug

Die Erweiterung der Erhebungsmerkmale um Einzelangaben bei freiheitsentziehenden Maßnahmen begrüßen wir sehr. Insbesondere die Umstellung von der Stichtagserhebung auf Angaben zum Datum des Vollstreckungsbeginns und Datum des Vollstreckungsendes trägt der Tatsache Rechnung, dass bisher die Zahl der zu kurzzeitigen Strafen verurteilten inhaftierten Personen im Vergleich zu den langfristig Einsitzenden unterschätzt worden ist. Mit der Einführung einer personen- und datumsbezogenen Zugangs- und Abgangsstatistik lassen sich erstmals auch verlässliche Angaben zur Haftentlassung entnehmen. Wir empfehlen die Erweiterung der Erhebungsmerkmale um Angaben, welche Resozialisierungsmaßnahmen (z.B. Teilnahme an ausgewählten Behandlungsmaßnahmen, TOA in Haft) angeboten, wahrgenommen und abgeschlossen worden sind. Unbekannt ist aktuell, was im Vollzug flächendeckend innerhalb der tatsächlichen Vollzugszeit geschieht, um inhaftierten Personen zu befähigen, ein straffreies Leben zu führen. Die Erfassung und Veröffentlichung von Informationen dazu scheinen uns nicht zuletzt nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juni 2023 zur Gefangenenentlohnung notwendig zu sein. Das Gericht hat den Gesetzgeber verpflichtet, „ein umfassendes, wirksames und in sich schlüssiges, am Stand der Wissenschaft ausgerichtetes Resozialisierungskonzept zu entwickeln sowie die von ihm zu bestimmenden Regelungen des Strafvollzugs darauf aufzubauen“. Weiterhin empfehlen wir auch die Aufnahme von Disziplinarmaßnahmen, da diese ebenfalls Auswirkungen auf den Resozialisierungsverlauf haben werden. In mehreren Strafvollzugsgesetzen der Länder, beispielsweise in den Ländern Sachsen-Anhalt (§ 101 Abs. 2 Justizvollzugsgesetzbuch Sachsen-Anhalt), Sachsen (§ 93 Abs. 2 Sächsisches Strafvollzugsgesetz – SächsStVollzG), Schleswig-Holstein (§ 120 Abs. 2 Landesstrafvollzugsgesetz Schleswig-Holstein - LStVollzG SH) und Berlin (§ 97 Abs. 2 Berliner Strafvollzugsgesetz – StVollzG Bln) bestehen Regelungen, dass in geeigneten Fällen zur Abwendung von Disziplinarmaßnahmen im Wege einvernehmlicher Streitbeilegung Vereinbarungen getroffen werden können. In

Betracht kommt hier u.a. die Wiedergutmachung des Schadens. In Ergänzung zu der oben aufgeführten Empfehlung, Resozialisierungsmaßnahmen im Vollzug, darunter auch die Anwendung eines Täter-Opfer-Ausgleichs zu erfassen, sind dies notwendige Angaben, die die Anwendung des Täter-Opfer-Ausgleichs, im Speziellen, die Anwendung von Resozialisierungsmaßnahmen im Allgemeinen belegen können. Beispielsweise ist in § 21 Abs. 1 StVollzG SH geregelt, dass die Anstalt die Inhaftierten auf tatusgleichende Angebote hinzuweisen und die Vermittlung an die Mediationsstellen sicherzustellen hat. Im Rahmen der Entlassungsvorbereitung sind der offene Vollzug und Vollzugslockerungen sowie Hafturlaub von herausragender Bedeutung. Zwar wird man die resozialisierungsfördernde Wirkung derartiger Maßnahmen nicht isoliert evaluieren und einschätzen können, jedoch ist der Literatur zur Straftäterbehandlung zu entnehmen, dass ein integriertes Programm von Lockerungen, bedingter Entlassung und Nachsorge bessere rückfallvermeidende Erfolge aufweist als der traditionelle Verwahrvollzug. Wir empfehlen daher die Erweiterung der Erhebungsmerkmale um Anzahl an Ausführung, Ausgang/Freigang oder offene Unterbringung sowie die Anzahl der inhaftierten Personen mit Lockerungen sowie die Ablehnung von Lockerungen (einschließlich deren Gründe). Die Abbildung in der Strafvollzugsstatistik ist nur folgerichtig. Nur auf Basis verlässlicher Daten lassen sich Resozialisierungskonzepte überprüfen und weiterentwickeln sowie daraus kriminalpolitische Maßnahmen ableiten.

Zuletzt sind für eine erfolgreiche Resozialisierung gesicherte Wohnverhältnisse eine wesentliche Voraussetzung. Hierfür sind jedoch aussagekräftige Informationen zum Wohnstatus der aus der Haft entlassenen Personen notwendig, und zwar vor und nach der Entlassung. Dies ist nicht zuletzt notwendig, um eine Bedarfsanalyse zum Ausbau von Wohneinrichtungen nach der Haftentlassung festzustellen.

Mit freundlichen Grüßen für den DBH – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V.,

Prof. Dr. Kirstin Drenkhahn
(DBH-Präsidentin)