

Stellungnahme zum Entwurf eines Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes

(104/ME XXVI. GP)

Die Stellungnahme des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie bezieht sich auf den geplanten Ausschluss von zu Freiheitsstrafen verurteilten Personen von der Sozialhilfe (§ 4 Abs. 3).

Sozialhilfe-Grundsatzgesetz

§ 4 (3) Subsidiär Schutzberechtigte sind von Leistungen gemäß §§ 5 und 6 auszuschließen. Gleiches gilt für Personen, die wegen einer oder mehrerer mit Vorsatz begangener gerichtlich strafbarer Handlungen zu einer Freiheitsstrafe von zumindest sechs Monaten verurteilt wurden, für einen der Freiheitsstrafe entsprechenden Zeitraum, frühestens ab dem Zeitpunkt der Rechtskraft des Urteils.

Erläuterungen:

Abs. 3 schließt Subsidiär Schutzberechtigte von Leistungen der Sozialhilfe aus, um Anreize für nicht asylberechtigte Fremde zu verringern, zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen nach Österreich zu migrieren. Der temporäre Ausschluss bestimmter Straftäter von Leistungen der Sozialhilfe ist als Nebenfolge einer rechtskräftigen Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe vorgesehen, um im Falle des Bezugs von Sozialleistungen auch für den Fall einer bedingten Nachsicht der gesamten oder eines Teiles der Strafe eine adäquate öffentliche Sanktionswirkung zu gewährleisten.

Mit dieser sozialrechtlichen Bestimmung wird in einer Weise in Strafrechtspolitik eingegriffen, die aus kriminalsoziologischer Sicht nicht unkommentiert bleiben kann. Die geplante Bestimmung widerspricht den Grundsätzen der politisch im Allgemeinen konsensual verabschiedeten Reformen seit der Großen Strafrechtsreform. Mit dieser wurden im Einklang mit wissenschaftlichen Erkenntnissen strafrechtliche Reaktionen so differenziert, dass vor der unbedingten und zu vollziehenden Strafe als letztem Mittel andere Interventionen (bedingte Strafen und Maßnahmen) ausgebaut wurden. Strafverschärfungen und Nebenstrafen wurden überwiegend abgeschafft. Es wurde festgestellt, dass Ausspruch und Verbüßung von Sanktionen ausreichend Strafe sind und aus gutem Grund mit keiner zusätzlichen Schlechterstellung und Einschränkung von (Menschen-)Rechten verbunden werden sollen.

Die geplanten Änderungen führen zu einer ökonomischen Schlechterstellung von Personen, die zu Freiheitsstrafen und Bewährungsstrafen verurteilt wurden. Dies ist vor allem auch aus rückfallpräventiver Sicht abzulehnen, da eine prekäre sozioökonomische Situation einen zentralen Risikofaktor für Kriminalität darstellt. Umgekehrt ist wissenschaftlich belegt, dass die sozialrechtliche Gleichstellung und die Garantie sozialer Sicherungsnetze gegen Armut kriminalpräventiv positiv wirken. Eine Studie des Instituts für Rechts und Kriminalsoziologie, die anlässlich der Einbeziehung Strafgefangener in die Arbeitslosenversicherung (StVG-Novelle 1993) durchgeführt

wurde, belegt soziale Abstiegsprozesse, die regelmäßig mit Straffälligkeit einhergehen.¹ Diesen Abstiegsprozessen gilt es entgegenzuwirken, nicht zuletzt durch Maßnahmen zur sozialen Absicherung. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung geht genau in die entgegengesetzte Richtung.

Die geplante Bestimmung wird zwar alle zu Freiheitsstrafen von sechs und mehr Monaten Verurteilte treffen, zielt aber gerade auch auf bedingte und bedingt nachgesehene Strafen, denen implizit ausreichender Sanktionswert abgesprochen wird. Sie werden in den Erläuterungen besonders hervorgehoben. Die mittelbare Sanktion des weitgehenden Ausschlusses von Sozialhilfe ist für einen der Freiheitsstrafe entsprechenden Zeitraum vorgesehen. Das vermittelt die Vorstellung einer nur gerechten Proportionalität und Widerspiegelung der primären Strafe in dieser Nebenstrafe, steht aber tatsächlich außer Verhältnis zu gerichtlichen Maßstäben für Verhängung bedingter versus unbedingter Strafen von abgestufter Länge. Solche Nebenstrafen müssen, weil sie den Charakter der strafgerichtlichen Sanktionen massiv verändern, notgedrungen gerichtliche Strafkalküle und die Strafzumessung insgesamt gewichtig verändern. Darauf und auf Überlegungen der laufenden Task-Force zu einer gesamtheitlichen Strafreform nimmt der Vorschlag aber offenbar keine Rücksicht.

Gerade bedingte Strafen zielen auf Schonung sozialer Beziehungen und sozialer Integration. Die große Bedeutung sozialer Bindungen für die Resozialisierung ist in der Kriminologie empirisch breit belegt und wird insbesondere in der neueren Rückfallforschung als zentral erachtet.² Zugleich sind bedingte Strafen aufgrund des durchlaufenen Verfahrens, der offenen Strafdrohung und des Strafregistervermerks aber nicht folgenlos und ohne Strafcharakter. An den geringeren Rückfallraten gerade nach bedingter Straf(rest)nachsicht bestätigt sich dieses Kalkül als kriminalpräventiv richtig und wirksam.³

¹ Hammerschick, Walter, Pilgram, Arno, Riesenfelder, Andreas (1997): Zu den Erwerbsbiografien und Verurteilungskarrieren Strafgefangener und Haftentlassener, rekonstruiert anhand von Sozialversicherungs- und Strafregisterdaten. In: Hammerschick Walter / Pilgram Arno (Hrsg.), Arbeitsmarkt, Strafvollzug und Gefangenenarbeit (Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 1997). Baden-Baden, S. 161 ff.

² Für einen Überblick siehe Hofinger, Veronika, 2013: „Desistance from Crime“ – neue Konzepte in der Rückfallforschung. Neue Kriminalpolitik (4): 317-324.

³ Sowohl bei bedingt ausgesprochenen Strafen als auch bei bedingten Entlassungen liegen die Rückfallraten weit unter denen der unbedingt vollzogenen Strafen. Dies ist zum einen dem geringeren Rückfallrisiko der betroffenen Personengruppen geschuldet, zeigt zum anderen aber auch, dass die Wahl der milderen bedingten Sanktion in diesen Fällen angemessen und ausreichend war. Vgl. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/kriminalitaet/index.html (18.12.2018)

Bedingte Strafen sind quantitativ gesehen die häufigsten, also „Hauptstrafen“, dies gilt insbesondere bei Personen ohne Vorstrafe.⁴ Der größte Teil dieser Personen wird nicht wieder rückfällig – nicht zuletzt deshalb, weil sie nur bedingt bestraft wurden und daher eine angepasste Existenz weiterführen konnten. Wenn man die von solchen Strafen Betroffenen über die Zeit kumuliert und hochrechnet, welcher Anteil der Bevölkerung je von solchen Strafen betroffen ist, ist das keine kleine Minderheit.⁵

Betroffen wären nicht nur die Straftäter, sondern auch deren Angehörige, PartnerInnen und Kinder. Dies kommt einer Mitbestrafung gleich. Die Belastung familiärer Netze wäre aber auch kriminalpräventiv kontraproduktiv. Bedingte Strafen ohne derartige Nebensanktionen sind derzeit eine Möglichkeit, Folgen für das soziale Umfeld und integrationswichtige soziale Beziehungen des Straffälligen auf Seiten des Gerichtes zu beachten und zu stützen.

Resozialisierung leichter zu ermöglichen und nicht zu erschweren, ist nicht nur für bedingte Verurteilungen ausschlaggebend, sondern auch bei unbedingten Freiheitsstrafen vernünftig. Bei unbedingten Verurteilten mit langen Strafen würde eine besondere Härte geschaffen, im Extremfall den lebenslänglichen Ausschluss von sozialer Absicherung auf dem Mindestniveau für eine menschenwürdige Existenz, das Voraussetzung für ein Leben in Einklang mit den gesellschaftlichen Werten ist. Die Schwierigkeiten, mit denen entlassene Straftäter konfrontiert sind, sind in der Regel massiv. Strafgefangene haben zwar unter bestimmten Umständen die Möglichkeit, sich für die Arbeitslosenversicherung zu qualifizieren, erwerben in Haft jedoch keine Pensionsansprüche. Die Reintegration in den Arbeitsmarkt ist nach langen Haftstrafen in der Regel extrem schwierig. Das bedeutet, dass viele von ihnen nach der Haft in hohem Ausmaß auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Das vorliegende Vorhaben widerspricht außerdem dem 2. jener 10 Gebote guter Kriminalpolitik, welche vor rund zwei Jahren von einem breiten Personenkreis aus allen praktischen und wissenschaftlichen Disziplinen der Beschäftigung mit Kriminalität und Strafverfolgung ausformuliert wurden. Das Gebot besagt: „Niemand, auch nicht, wer gegen die Strafgesetze verstößt, verliert das Recht auf ein Leben in Würde und in Grundsicherung“.⁶

⁴ 2017 waren 54 Prozent der gerichtlich Verurteilten ohne Vorverurteilung. Von diesen erhielten 39 Prozent eine Geldstrafe und 56 Prozent – also die Mehrheit – eine bedingte oder teilbedingte Freiheitsstrafe. Bei mehr als der Hälfte aller zu bedingten oder teilbedingten Freiheitsstrafen Verurteilten beträgt das Strafausmaß 6 und mehr Monate. Bei unbedingten Freiheitsstrafen trifft dies auf rund drei Viertel der Verurteilten zu. (Ein genauer Wert ist wegen der Strafklassen >3 bis 6 Monate und >6 Monate bis 1 Jahr nicht nennbar.)

⁵ In den letzten beiden Jahrzehnten wurden pro Jahr fast 20.000 Personen ohne Vorstrafe verurteilt; von diesen blieben stets etwa fast 80 Prozent ohne weitere Verurteilung. Das bedeutet, dass Straftaten in der Bevölkerung weiter streuen, als gemeinhin angenommen wird.

⁶ Netzwerk Kriminalpolitik (2017): Zehn Gebote guter Kriminalpolitik. Journal für Strafrecht, Heft 4.

Das Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie empfiehlt daher insbesondere auch aus kriminalpräventiven Erwägungen dringend, das geplante Vorhaben nicht umzusetzen, da eine solche Bestimmung zu unerwünschten Folgen nicht nur für die Betroffenen und ihre Angehörigen, sondern auch für die Gesellschaft und ihren Anspruch auf Sicherheit führen kann.