



Kriminologische Zentralstelle
Viktoriastraße 35
65189 Wiesbaden

Prof. Dr. Axel Dessecker, M.A.
Stellv. Direktor
Tel. 0611-15758-0
sekretariat@krimz.de
www.krimz.de

**Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des
Deutschen Bundestages: Entschädigung für
Strafverfolgungsmaßnahmen**

12. Juni 2020

Gegenstand der Anhörung sind:

- der Gesetzentwurf der Abgeordneten Stephan Brandner u.a. und der Fraktion der AfD: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen – Gesetz zur Modernisierung des Entschädigungsrechts für zu Unrecht erlittene Haft (Drs. 19/15785 vom 11.12.2019);
- der Gesetzentwurf des Bundesrates: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen (StrEG) (Drs. 19/17035 vom 5.2.2020);
- der Antrag der Abgeordneten Friedrich Straetmanns u.a. und der Fraktion DIE LINKE: Gerechte Haftentschädigung für alle (Drs. 19/17108 vom 11.2.2020);
- der Antrag der Abgeordneten Dr. Jürgen Martens u.a. und der Fraktion der FDP: Zu Unrecht Inhaftierte angemessen entschädigen (Drs. 19/17744 vom 10.3.2020).

Alle vier Anträge stimmen darin überein, dass das Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen (StrEG) zumindest insoweit änderungsbedürftig ist, als es den Umfang der Entschädigung für immaterielle Schäden bei Freiheitsentziehungen auf den Betrag von 25 € für jeden angefangenen Tag der Freiheitsentziehung begrenzt (§ 7 III StrEG). Drei der Anträge weisen darauf hin, dass dieses aus dem Jahr 1971 stammende Gesetz weitere reformbedürftige Regelungen enthält oder Lücken aufweist.

Zu einigen wesentlichen Fragen dieser Anträge wird im Folgenden aus wissenschaftlicher Sicht Stellung genommen.

1. Amtliche Statistiken und Forschungsstand

Informationen aus den amtlichen Statistiken stehen nur in sehr eingeschränktem Umfang zur Verfügung. Nach der Statistik der Staatsanwaltschaften wurden bei den Amts- anwaltschaften und den Staatsanwaltschaften beim Landgericht seit 2012 jährlich zwischen 1.900 und 2.300 Entschädigungssachen nach dem StrEG bearbeitet, bei den Generalstaatsanwaltschaften der Länder lagen die Zahlen etwas niedriger (Statistisches Bundesamt, 2019a, 13 und 129). In den letzten Jahren hat sich der Geschäftsanfall in diesem Bereich rückläufig entwickelt. Diese Gesamtzahlen beziehen sich auf das gesamte Spektrum des StrEG einschließlich solcher Fälle, in denen es nicht zu einer Freiheitsentziehung gekommen ist. Es wird weder nach dem Grund der Entschädigung noch nach dem Ausgang der Verfahren unterschieden.

Nach der Statistik der Strafgerichte wurden im Jahr 2018 von den Amtsgerichten knapp 800 Strafverfahren erledigt, die durch einen Antrag auf Wiederaufnahme zugunsten der Verurteilten eingeleitet worden waren, hinzu kamen über 200 entsprechende Verfahren vor den Landgerichten (Statistisches Bundesamt, 2019b, 23, 61 und 81). Über den Ausgang dieser Verfahren enthält die Statistik ebenso wenig Angaben wie über die Frage, ob im Anschluss Entschädigungsverfahren nach dem StrEG durchgeführt wurden.

Die Strafverfolgungsstatistik lässt erkennen, dass 2018 rund 450 Personen rechtskräftig freigesprochen wurden, die zuvor in Untersuchungshaft waren (Statistisches Bundesamt, 2019c, 403). Diese Fälle werden nach Delikten aufgeschlüsselt, jedoch nicht nach der Haftdauer. Auch die Strafverfolgungsstatistik macht keine Aussagen über anschließende Verfahren nach dem StrEG.

Empirische Forschungen in Deutschland, die sich mit den hier interessierenden Fragen beschäftigen, haben in den letzten Jahren aufgrund des anhaltenden öffentlichen Interesses an Fragen der Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen, insbesondere Freiheitsentziehungen, gewisse Fortschritte gemacht. Allerdings beschäftigen sie sich eher mit dem Zustandekommen als mit den Folgen von Fehlurteilen im Strafverfahren. Es fehlt immer noch eine umfassende Untersuchung zur Praxis des StrEG. Schon vor diesem Hintergrund dürfen die vorliegenden Ergebnisse zu den Entschädigungsfolgen von Wiederaufnahmeverfahren zugunsten der Verurteilten nicht überinterpretiert werden.

Eine Untersuchung der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ), die durch einen Beschluss der 84. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom Juni 2013 angeregt wurde und in den Begründungen der vorliegenden Anträge mehrfach genannt wird, bezog sich auf alle Verfahren mit Freisprüchen nach Wiederaufnahme und Verbüßung einer Freiheitsstrafe seit 1990 (Hoffmann & Leuschner, 2017). Damit wurde eine Extremgruppe untersucht, wobei im Rahmen von Aktenanalysen 29 Fälle aus fast allen Bundesländern mit 31 Personendatensätzen betrachtet werden konnten. Darüber hinaus wurden 17 Interviews mit Betroffenen wie auch mit Vertreterinnen und Vertretern juristischer Professionen geführt.

Zumindest mittelbar von Bedeutung sind darüber hinaus Erkenntnisse neuerer empirischer Untersuchungen, die sich auf Wiederaufnahmeverfahren oder Freisprüche konzentrierten. Eine explorative Aktenanalyse von Dunkel (2018) beschränkte sich auf Wiederaufnahmeverfahren aus Hamburg im Zeitraum von 2003 bis 2015. Einbezo-

gen wurden 48 Verfahren, die zum größten Teil Strafverfahren vor den Amtsgerichten betrafen, und zwar mehrheitlich solche, in denen durch Strafbefehl entschieden worden war. In 15 Fällen führte das Wiederaufnahmeverfahren zu einem Freispruch. Der Gesichtspunkt der Entschädigung wurde nicht in die empirische Untersuchung einbezogen.

Eine Dissertation von Arnemann (2019), die sich ebenfalls mit Defiziten der Wiederaufnahme beschäftigt, geht letztlich auf einen Einzelfall zurück. Die empirischen Erkenntnisse der Arbeit beruhen auf der Auswertung öffentlich zugänglicher Statistiken der Strafrechtspflege und 13 Interviews mit Strafverteidigern. Punktuell wurden in diesem Rahmen auch Fragen der Entschädigung angesprochen.

Mit rechtstatsächlichen Aspekten von Freisprüchen nach verbüßter Untersuchungshaft hat sich vor allem ein Tübinger Forschungsprojekt auseinandergesetzt (Kinzig, 2018; Stelly et al., 2018). Es handelte sich um eine bundesweite Aktenanalyse von 296 Freispruchverfahren, ergänzt durch Interviews mit 28 Experten aus Strafgerichten, Staatsanwaltschaften und Strafverteidigung. Folgen der Verfahren, der in diesem Zusammenhang ergangenen Urteile oder der Haft wurden jedoch ausgeklammert. Demzufolge wurden auch Fragen der Entschädigung für die erlittene Untersuchungshaft nicht in die Untersuchung einbezogen.

2. Entschädigung für immaterielle Schäden bei Freiheitsentziehungen

Die Vorschrift des § 7 III StrEG ermöglicht eine pauschalierte Entschädigung für Freiheitsentziehungen, die sich im Nachhinein als unberechtigt herausgestellt haben. Zwar sollen damit lediglich typische immaterielle Schäden abgedeckt werden. Dennoch bezieht sich ein erheblicher Teil der rechtspolitischen Aussagen zum Recht der Strafverfolgungsentschädigung ausschließlich auf diese Vorschrift. Übereinstimmend mit der Begründung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf des Bundesrates wird häufig ausgeführt, dass die Tagespauschale von 25 € seit über zehn Jahren unverändert geblieben und nicht mehr angemessen sei.

Ein weitgehender rechtspolitischer Konsens besteht auch darüber, dass es mit einer geringfügigen Erhöhung etwa in der Größenordnung von Inflationsraten der letzten Jahre nicht getan ist. Vielmehr wird eine Erhöhung der Pauschale mindestens um den Faktor 3

vorgeschlagen. Das kann nur begrüßt werden. Denn damit machte der Gesetzgeber deutlich, dass die persönliche Freiheit ein hohes Gut ist und die Höhe entsprechender Entschädigungen in Geld nicht vorrangig von fiskalischen Erwägungen abhängen darf.

Eine solche pauschalierte Entschädigung bietet den Vorteil, dass ihre Höhe sowohl für die Betroffenen als auch für die Justizverwaltung leicht feststellbar ist, was eine beschleunigte Sachbearbeitung und Auszahlung ermöglicht. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Rehabilitation der betroffenen Personen geleistet. Deshalb sollte die Gesetzesänderung möglichst bald in Kraft treten und auf alle anhängigen Entschädigungsverfahren anwendbar sein. Im Hinblick darauf, dass bereits die 88. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im November 2017 die geltende Tagespauschale für zu gering erachtet hat, wird angeregt, das Änderungsgesetz rückwirkend in Kraft zu setzen.

Es liegt andererseits im Wesen solcher Pauschalbeträge, dass sie ein breites Spektrum unterschiedlicher Einzelfälle erfassen. In den Anwendungsbereich der Vorschrift fallen relativ kurzzeitige Aufenthalte in der Untersuchungshaft, deren Voraussetzungen sich bald restlos zerstreuen, so dass bereits die Staatsanwaltschaft das Ermittlungsverfahren gem. § 170 II StPO einstellt (§ 2 I StrEG), aber auch langjährige Freiheitsstrafen, die erst im Wiederaufnahmeverfahren beseitigt werden (§ 1 I StrEG).

Solche Typisierungen sind auch weiterhin hinzunehmen. Denn die zu entschädigenden immateriellen Beeinträchtigungen, die mit einer Freiheitsentziehung verbunden sind, werden weniger von deren rechtlicher Begründung abhängen als von der konkreten Ausgestaltung des Vollzugs und der individuellen Haftempfindlichkeit der betroffenen Personen. Es wird Fälle geben, in denen soziale Folgen der Haft wie etwa der Verlust des Arbeitsplatzes oder der Wohnung bereits nach kurzer Zeit eintreten. Damit sind Gesichtspunkte angesprochen, von denen eine pauschalierte Entschädigungsregelung bewusst abstrahiert. Deshalb erscheint es wenig überzeugend, die Höhe des Tagesatzes von der Länge der Freiheitsentziehung abhängig zu machen. Der Gesetzgeber sollte an einer einheitlichen Regelung für alle entschädigungspflichtigen Freiheitsentziehungen in Strafsachen festhalten.

Die pauschalierte Entschädigung für Freiheitsentziehungen, die typische immaterielle Schäden abdecken soll, führt zu weiteren Rechtsfolgen. Typische gesundheitliche Folgen der Haft, die in der Vollzugspraxis häufiger auftreten, werden keine über den Pauschalbetrag hinausgehende Entschädigungspflicht begründen, soweit sie nicht zu

Vermögensschäden führen.¹ Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass eine Vorteilsausgleichung mit aufgrund der Haft ersparten Aufwendungen bereits nach geltendem Recht unzulässig ist. Zu diesem übereinstimmenden Ergebnis kommen Rechtsprechung und Kommentarliteratur (Meyer, 2017, Rn. 69 zu § 7 StrEG).

3. Weitere Einzelfragen

Das Recht der Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen wirft über die Bemessung des Pauschalbetrags für immaterielle Schäden bei Freiheitsentziehungen hinaus zahlreiche Fragen auf. Dies dürfte nicht nur damit zusammenhängen, dass es sich um einen Überschneidungsbereich von Straf- und Zivilrecht handelt, sondern auch durch die nicht immer geglückte Fassung des StrEG bedingt sein. Hinzu kommt, dass das Gesetz seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1971 nicht grundlegend überarbeitet wurde.

Wichtig erscheint zunächst die Überlegung, dass auf Fälle von Freiheitsentziehungen, die sich nach aufwendigen Wiederaufnahmeverfahren schließlich als Unrecht darstellen, nur ein kleiner Teil der geltend gemachten Entschädigungsansprüche entfallen dürfte. Zwar ist der Stand der kriminologischen und rechtssoziologischen Erkenntnisse insgesamt lückenhaft. Die Zahlenverhältnisse zwischen den Angaben amtlicher Statistiken über Entschädigungs- und Wiederaufnahmeverfahren einerseits und den im Zusammenhang mit den neueren Aktenanalysen ermittelten Untersuchungsgruppen andererseits (oben Abschnitt 1.) lassen aber kaum einen anderen Schluss zu. Demnach dürfte das Gros der Entschädigungsverfahren auf Fälle der in § 2 StrEG aufgezählten rechtmäßig vollzogenen vorläufigen Zwangsmaßnahmen (Meyer, 2017, Rn. 5 zu § 2 StrEG) entfallen, die nicht notwendig mit einer Freiheitsentziehung verbunden sind.

Die empirische Untersuchung von Hoffmann und Leuschner (2017, 74 ff.) ist wohl bisher die einzige, die sich mit Defiziten der Entschädigungspraxis nach dem StrEG auseinandergesetzt hat. Das einschlägige Kapitel des Forschungsberichts enthält einige Anregungen aus der Sicht von Betroffenen, die notwendig durch individuelle Erfahrungen geprägt sind. Wichtig erscheint die Beobachtung, dass manche Defizite – unabhängig von Gesetzesänderungen – schlicht durch eine verbesserte Verwaltungspraxis und durch die Einrichtung unabhängiger Ombudsstellen behoben werden könnten. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Bund und viele Län-

¹ So für den Fall einer Depression infolge des Vollzugs von Untersuchungshaft OLG München, Beschluss vom 23.4.2012 – 1 W 364/12.

der in den letzten Jahren Opferschutzbeauftragte und vergleichbare Stellen eingesetzt haben, die sich betont unbürokratisch und mit großem Engagement für die Belange bestimmter Personengruppen einsetzen, die von Straftaten betroffen sind. Ähnliche Stellen erscheinen geeignet, Betroffene bei der Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen für Strafverfolgungsmaßnahmen zu unterstützen. Darüber hinaus gibt es Angebote der Straffälligenhilfe, die sich an Personen richten, die nach Freispruch aus Untersuchungshaft oder im Rahmen der Wiederaufnahme aus Strafhaft entlassen werden.²

Es ist klar, dass Freiheitsentziehungen *per se* mindestens dann, wenn sie nicht nur wenige Tage dauern, erhebliche soziale Folgen nach sich ziehen. Das wird bereits für viele Fälle vollzogener Untersuchungshaft gelten, umso mehr für den Vollzug von Freiheitsstrafen. Nicht nur aus der Sicht der Grundrechte (Art. 2 II 2, Art. 104 GG) haben Freiheitsentziehungen unter den entschädigungspflichtigen staatlichen Eingriffen daher besonderes Gewicht. Deshalb wäre es grundsätzlich angemessen, für Fälle von Freiheitsentziehungen über § 7 III StrEG hinaus weitere Sonderregelungen vorzusehen, welche die Geltendmachung und Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen erleichtern. Diese sollten sich allerdings in das System des zivilrechtlichen Schadensersatzrechts einfügen, was an dieser Stelle nicht näher geprüft werden kann.

Auf der anderen Seite haben Strafgefangene auch nach ihrer Entlassung aus dem Justizvollzug Nachteile, die unabhängig von der Frage einer Entschädigungspflicht ausgleichsbedürftig sind. Dazu gehört ihre fehlende Einbeziehung in die Rentenversicherung, die dazu führt, dass soziale Integration auf lange Sicht erschwert wird (Laubenthal, 2019, 402 f.). Insoweit besteht weiterhin eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Obwohl sich im Jahr 2018 sowohl die 89. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister als auch die 95. Arbeits- und Sozialministerkonferenz für eine Einbeziehung von Strafgefangenen in die Rentenversicherung ausgesprochen haben, liegt bisher kein entsprechender Gesetzentwurf vor. Es wäre an der Zeit, dass sich der Deutsche Bundestag mit dieser Frage beschäftigt.

² Ein Beispiel ist das „Nachsorgeprojekt Chance“ des Netzwerks Straffälligenhilfe in Baden-Württemberg, das diesen Personenkreis seit 2018 einbezieht (<https://nwsh-bw.de/content/nachsorgeprojekt-chance>).

Literatur

- Arnemann, C. (2019). *Defizite der Wiederaufnahme in Strafsachen: Bestandsaufnahme und Reformvorschläge auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung*. Duncker & Humblot.
- Dunkel, B. (2018). *Fehlentscheidungen in der Justiz: systematische Analyse von Wiederaufnahmeverfahren in Strafverfahren im Hinblick auf Häufigkeit und Risikofaktoren*. Nomos.
- Hoffmann, A. & Leuschner, F. (2017). *Rehabilitation und Entschädigung nach Vollstreckung einer Freiheitsstrafe und erfolgreicher Wiederaufnahme*. KrimZ. <http://www.krimz.de/fileadmin/dateiablage/E-Publikationen/BM-Online/bm-online11.pdf>
- Kinzig, J. (2018). Freispruch nach Untersuchungshaft: Folgerungen für die Fehlurteilsforschung. In S. Barton, M. Dubelaar, R. Kölbel & M. Lindemann (Hrsg.), „Vom hochgemuten, voreiligen Griff nach der Wahrheit“: Fehlurteile im Strafprozess (S. 79–102). Nomos.
- Laubenthal, K. (2019). *Strafvollzug* (8. Aufl.). Springer.
- Meyer, D. (2017). *StrEG: Kommentar zum Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen* (10. Aufl.). Heymann.
- Statistisches Bundesamt. (2019a). *Staatsanwaltschaften 2018*. Statistisches Bundesamt. <https://www.destatis.de/>
- Statistisches Bundesamt. (2019b). *Strafgerichte 2018*. Statistisches Bundesamt. <https://www.destatis.de/>
- Statistisches Bundesamt. (2019c). *Strafverfolgung 2018*. Statistisches Bundesamt. <https://www.destatis.de/>
- Stelly, W., Thomas, J., Haffner, M., Schaffer, B. & Kinzig, J. (2018). Der Freispruch im Strafverfahren: ein Forschungsbericht. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 101, 1–15.