

Prof. Dr. Bernd Müssig, Rechtsanwalt
(Mitglied im Ausschuss Strafrecht des DAV)

Datum: 16. März 2020

Betreff: Anhörung vor dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages

Haftentschädigung für Justizopfer

Recht wird von Menschen für Menschen gemacht und von Menschen über Menschen gesprochen; der Rechtsstaat ist tagtägliches Menschenwerk - und Menschen machen Fehler. Denn unsere Erkenntnis- und Urteilsbasis ist immer endlich und beschränkt. So kommt es auch in einem Rechtsstaat zur Inhaftierung von Menschen, die – jedenfalls im Nachhinein - zu Unrecht erfolgte.

Der durch Freiheitsentzug erlittene (Rechts-)Verlust ist aber nicht (mehr) zu ersetzen; er ist absolut – man kann nur noch entschädigen.

Es entspräche der Selbstbeschreibung und den Ansprüchen eines (selbstbewussten) humanen Rechtsstaats, Menschen für zu Unrecht erlittene Haft angemessen und unkompliziert zu entschädigen und ihnen für den Weg zurück in die Gesellschaft Hilfe anzubieten. Dabei kann mit Blick auf die Entschädigung durchaus zweifelhaft sein, ob das Ziel einer individuellen Genugtuung immer erreicht werden kann. Umgekehrt aber ist eine Entschädigung, die in genereller Sicht keine Genugtuung bieten kann, sicher unangemessen.

Die bisherigen Regelungen zur Haftentschädigung für zu Unrecht inhaftierte Menschen in Deutschland erweisen sich für die Betroffenen als kleinlich, wenn nicht gar hartherzig, jedenfalls aber als maßgeblich fiskalisch orientiert. Zu Unrecht inhaftierte Menschen haben keine Lobby.

Der DAV hat die Erhöhung der Haftentschädigungspauschale auf jedenfalls 100 EUR für den Tag erlittener Haft in der Vergangenheit mehrfach gefordert; auch angesichts der aktuellen – im Ansatz zu begrüßender – Gesetzesinitiative (des Bundesrats) muss diese Forderung aufrechterhalten werden.

Ferner bedarf es struktureller Maßnahmen und Ergänzungen mit Blick auf Hürden bei der rechtlichen Anspruchsbegründung (Beweiserleichterungsregelungen) und der sozialen (Re-)Integration zu Unrecht inhaftierter Menschen (Ombudsstelle für Justizopfer); insoweit geht es um einen strukturellen Ausgleich der besonderen Situation von zu Unrecht inhaftierter Menschen.

1. Ausgangslage

a) aktuelle Gesetzeslage

Der Anspruch auf Entschädigung für zu Unrecht Inhaftierte ist im „Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen“ (StrEG) geregelt. Zu Unrecht Inhaftierte, und damit Anspruchsberechtigte, sind nach dem StrEG – in einem groben Überblick - zunächst rechtskräftig Verurteilte, deren Verurteilung im Wiederaufnahmeverfahren aufgehoben (oder sonst gemindert) wurde (§ 1 StrEG). Ferner sind anspruchsberechtigt in Untersuchungshaft genommene Personen, die entweder freigesprochen wurden, bzw. deren Verfahren eingestellt oder die Eröffnung des Hauptverfahrens abgelehnt wurde (§ 2 StrEG). Zu Unrecht Inhaftierte haben nach diesem Gesetz Anspruch auf Entschädigung einerseits für nachgewiesene Vermögensschäden (§ 7 Abs. 1, 1. Alt StrEG) und andererseits für sog. immaterielle Schäden, letzteres beschränkt aber auf eine Pauschale in Höhe von derzeit 25 EUR für jeden Tag Freiheitsentzug (§ 7 Abs. 1, 2 Alt. i.V.m. Abs. 3 StrEG). Auf Rehabilitation und (Re-)Integrationsmaßnahmen haben zu Unrecht inhaftierte keinen gesetzlichen Anspruch.

Das Verfahren zur Feststellung eines Entschädigungsanspruchs ist zweigeteilt: im sogenannten Grundverfahren (regelmäßig vor dem Verfahrensgericht [Amts- oder Landgericht]) wird der grundsätzliche Anspruch auf Entschädigung festgestellt (§§ 8, 9 StrEG); dem folgt das sogenannte Betragsverfahren vor den Justizverwaltungsbehörden (§§ 10-13 StrEG).

b) aktuelle Diskussionslage

Die Haftentschädigung zu Unrecht Inhaftierter war Thema der Herbstkonferenz der JustizministerInnen von Bund und Länder im November 2017. Einigkeit konnte hergestellt werden zum Überarbeitungsbedarf „insbesondere im Hinblick auf die erforderliche Nachsorge gegenüber den aus der Haft Entlassenen und deren Wiedereingliederung in die Gesellschaft“. Einigkeit bestand auch in der Einschätzung, dass „die derzeitige Entschädigung (...) von 25 EUR für jeden angefangenen Tag der Freiheitsentziehung (...) zu gering“ sei; der Bundesminister der

Justiz und für Verbraucherschutz wurde um Vorlage eines Gesetzentwurfes gebeten, „der eine deutliche Erhöhung dieser Entschädigung vorsieht“.¹

Ende April 2018 legten die Bundesländer Hamburg und Thüringen dem Bundesrat einen Gesetzentwurf zum StrEG² vor, der eine Erhöhung der Entschädigungspauschale von derzeit 25 EUR auf 50 EUR vorsah. Auf die vergleichsweise geringen finanziellen Auswirkungen der Erhöhung wird in der Begründung hingewiesen („Mehrbelastungen in Höhe von jährlich ca. 1.800.000 Mio EUR“). Mit einem Entschließungsantrag³ schloss sich Bayern der Sache nach an.

Der vorliegende Gesetzentwurf⁴, der eine Erhöhung der Pauschale auf nunmehr 75 EUR vorsieht, geht auf die Entschließung des Bundesrates aus dem Jahr 2018⁵ zurück. Dazu liegen nun ein Antrag der Fraktion DIE LINKE⁶ und ein Gesetzentwurf der AfD⁷ vor.

In einer Antwort auf eine kleine Anfrage der FDP-Fraktion⁸ erkannte auch die Bundesregierung⁹ schon zu Beginn des Jahres 2018 grundsätzlich Handlungsbedarf an.

Zum Thema liegt ferner vor eine von der Konferenz der JustizministerInnen in Auftrag gegebene Studie der Kriminologischen Zentralstelle aus dem Jahr 2017¹⁰. Das Fazit macht den Handlungsbedarf deutlich: „Das derzeitige Verfahren im Umgang mit zu Unrecht inhaftierten Personen erscheint objektiv verbesserungswürdig. (...). Die Interviews zeigten am Beispiel der Einzelschicksale, dass den unschuldigen ehemaligen Inhaftierten nicht die Hilfe entgegengebracht wird, die sie – auch im Sinne einer Wiedergutmachung – erwarten und verdienen. Dieses gilt sowohl wirtschaftlich als auch im Rahmen der schnellen und reibungslosen Wiedereingliederung in ein bürgerliches Leben.“¹¹

¹ Beschluss der 88. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 9.11.2017 zu TOP II.18

² Bundesrat Drucks. 135/18 vom 24.04.2018

³ Bundesrat Drucks. 136/18 vom 24.04.2018.

⁴ Bundestag Drucks. 19/17035

⁵ Bundesrat Drucks. 639/19 vom 05.12.2019

⁶ Bundestag Drucks. 19/17108

⁷ Bundestag Drucks. 19/15785

⁸ Bundestag Drucks. 19/287

⁹ Bundestag Drucks. 19/359

¹⁰ „Rehabilitation und Entschädigung nach Vollstreckung einer Freiheitsstrafe und erfolgreicher Wiederaufnahme“, Elektronische Schriftenreihe der kriminologischen Zentralstelle e.V. (*KrimZ*), Bd. 11.

¹¹ *KrimZ* Studie, S. 97.

2. **Handlungsbedarf**

a) **Übersicht**

Drei Problembereiche bzw. Brennpunkte mit Handlungsbedarf sind auszumachen:

- die unangemessen geringe Pauschale des immateriellen Schadensersatzanspruchs (i.e. Entschädigung bzw. Wiedergutmachung für zu Unrecht erlittene Haft).
- strukturelle Defizite bei der Geltendmachung und Durchsetzung des materiellen Schadensersatzanspruchs (i.e. Ersatzanspruchs für durch Vollstreckung der Straf- oder Untersuchungshaft verursachte Vermögensschäden).
- keinerlei Rehabilitation und (Re-)Integration für die Betroffenen.

b) **Höhe des immateriellen Schadensersatzanspruchs**

Die immateriell begründete Entschädigungspauschale bzw. Wiedergutmachung für zu Unrecht erlittenen Freiheitsentzug ist im Jahr 2009 von 11 EUR auf 25 EUR je Tag erhöht worden. Schon damals gab es Forderungen nach einer deutlich höheren Pauschale. So forderte beispielsweise die damalige Berliner Justizsenatorin von der Aue - unter Hinweis auf eine entsprechende Rechtspraxis in Spanien und Frankreich - eine Erhöhung auf 100 EUR. Der DAV hat in mehreren Stellungnahmen eine Vervierfachung des aktuellen Satzes (auf 100 EUR) gefordert.¹²

Daran ist auch angesichts der aktuellen Gesetzesinitiative weiterhin festzuhalten. Dazu bedarf es nicht des (vielleicht zynischen, aber nicht mehr aktuellen) Hinweises auf eine zivilrechtliche Rechtsprechungspraxis zum Reiserecht; jedenfalls deutlich höhere Pauschalen als zur Zeit gesetzlich vorgesehen gewährt schon die Rechtsprechung in Verfahren gegen private Dritte wegen zu Unrecht erlittener Haft, sei es aufgrund falscher Verdächtigungen¹³ oder unrichtiger Sachverständigengutachten.¹⁴

¹² Zuletzt Stellungnahme DAV durch den Ausschuss Strafrecht Nr. 21/2018 vom Mai 2018.

¹³ LG Bonn NJW-RR 1995, 1492.

¹⁴ OLG Saarbrücken FamRZ 2018, 796 (=BGH NJW-RR 2018, 1364).

Die vom DAV geforderte Anhebung der Entschädigungspauschale ist vielmehr Konsequenz der normativen Selbstbeschreibungsmuster eines humanen Rechtsstaats: Angesichts der existenziellen individuellen Bedeutung von persönlicher Freiheit, die sich im exzeptionellen verfassungsrechtlichen Stellenwert widerspiegelt (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG: „Die Freiheit der Person ist unverletzlich“), ist ein Entschädigungssatz von unter 100 EUR für jeden Tag zu Unrecht erlittener Haft vollkommen unangemessen. Auf parallele Entschädigungshöhen, wie die vom DAV geforderte, kann für die Rechtspraxis in anderen europäischen Nachbarländern verwiesen werden (Schweiz, Niederlande, Frankreich, Spanien, Skandinavien).

Nach zutreffender Einschätzung des DAV sollte es bei einer betragsmäßigen Fixierung eines Mindestbetrages bleiben.¹⁵ Anders als in einigen europäischen Nachbarländern (Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Spanien), wo die Entschädigung in das Ermessen des entscheidenden Gerichts gestellt ist und sich dabei Entschädigungen auf einem vergleichsweise deutlich höheren Niveau eingependelt haben, gibt es eine vergleichbare Rechtsprechungsentwicklung in Deutschland nicht. Die Fixierung eines Mindestbetrages dient jedenfalls der Rechtssicherheit und schafft Möglichkeiten einer schnellen (unbürokratischen) pauschalierenden bzw. abstrakten Feststellung der Entschädigungsleistung.

Überlegungen zur Berücksichtigung subjektiver Aspekte bei der Festsetzung immateriell begründeter Entschädigung, beispielsweise durch den Verweis auf den jeweils „üblichen Lebensstandard“¹⁶, sind eher skeptisch zu beurteilen. Angesichts der außerordentlichen (auch jeweils individuellen) Bedeutung des Rechts auf persönliche Freiheit – insoweit vergleichbar dem Recht auf Leben – fällt es schwer, für eine individuelle Differenzierung der Freiheit der einen oder der anderen Person ein legitimes Differenzierungskriterium aufzuweisen. Wenn das rechtlich relevante Personenschema maßgeblich über Freiheitsrechte und die abstrakt gleiche Abgrenzung von Freiheitssphäre definiert wird, sollte dem die Entschädigung auch im Wege einer abstrakten Differenzierung folgen. Berücksichtigung könnten aber besondere Belastungssituationen finden, deren belastendes Gewicht generalisierend festzustellen ist: beispielsweise die Trennung von sorgebedürftigen Kleinkindern oder von kranken bzw. pflegebedürftigen Angehörigen. Die Fixierung eines Mindestbetrages lässt hier für eine Rechtsprechung Raum.

Nichts allerdings spricht gegen einen höheren Pauschalbetrag, als er vom DAV gefordert wird: Der immaterielle Schadensersatzanspruch ist eine symbolische Entschädigung für erlittenen Freiheitsverlust, der de facto nicht mehr ersetzt werden kann. Bei der Kennzeichnung des (Mindest-)Betrages ging es zunächst (nur) darum, die Grenze zu bestimmen, die nicht

¹⁵ § 7 Abs. 3 StrEG n.F.: „Für den Schaden, der nicht Vermögensschaden ist, beträgt die Entschädigung **mindestens 100 € für jeden angefangenen Tag der Freiheitsentziehung.**“

¹⁶ Dazu *KrimZ* Studie, S. 77 f.

unterschriften werden darf, ohne dass die symbolische Entschädigung wertlos wird. Diese scheint bei einem Betrag von 100 EUR der Fall zu sein.

Nichts spricht auch gegen eine Anhebung des Pauschalbetrags bei längerer Haft; diese Forderung ist durchaus nachvollziehbar: Es ist die symbolische Anerkennung des besonderen Leidensdrucks, den längerer Haft auslöst – der durch verschiedene Studien bestätigt ist.¹⁷

Allerdings ist auch vermerkt, dass der Einschnitt der Haft in das Leben der Betroffenen mit der Trennung vom sozialen Umfeld (teilweise auch dessen Zusammenbruch) zu Beginn der Haft als besonders gravierend erlebt wird.¹⁸

c) Strukturelle Defizite bei der Geltendmachung und Durchsetzung des materiellen Schadensersatzanspruchs

Die erwähnte Studie der Kriminologischen Zentralstelle aus dem Jahr 2017 bestätigt zudem, dass Entschädigungsverfahren nach dem Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen (StrEG) komplex und langwierig und für die Betroffenen als kaum durchführbar erscheinen.

aa) Zulassung des Beweises des ersten Anscheins

Insbesondere sind Betroffene bei der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen auf allgemeine zivil- bzw. zivilverfahrensrechtliche Darlegungs- und Beweislastregeln verwiesen bzw. zurückgeworfen. Grundsätzlich ist unter Bürgern, insoweit unter Gleichen, das Synallagma von Darlegungs- und Beweislastregelungen bzw. Erleichterungen sicherlich angemessen. Diese abstrakte Gleichstellung und Gleichverteilung liegt allerdings im Sonderverhältnis (bzw. Herrschaftsverhältnis) von Staat zum Bürger nicht vor. Wir haben es hier mit einer Sonderkonstellation zu tun: Der Garant für (jedenfalls) grundlegende

¹⁷ Zu den Belastungen vgl. zunächst *KrimZ* Studie S. 65 f.; vgl. auch zusammenfassend *Hosser*, Prisonisierungseffekte, in *Volbert/ Steller: Handbuch der Rechtspsychologie* (2008), S. 172 f.; *Laubenthal*, *Strafvollzug* (3. Aufl. 2003), S. 96 Rn 213 ff, 106, Rn. 232. Ferner *Dessecker*, Unbefristete Sanktionen und ihre Dauer. Daten zur lebenslangen Freiheitsstrafe und zur Sicherungsverwahrung, in: *Bannenberg/Jehle* (Hg.), *Gewaltdelinquenz, lange Freiheitsentziehung, Delinquenzverläufe* (2011), S. 325; *Kunz*, *Auswirkungen von Freiheitsentzug* (2003), S. 273 und passim; diff. *Detbarn*, *Auswirkungen langer Haftstrafen* (2011), S. 74 und passim; *Grünberger et al.*, *Haftdauer und funktionelles Psychosyndrom*, *wmw* 2012, 176, 178 ff.

¹⁸ Dazu auch *Kunz*, *Auswirkungen von Freiheitsentzug* (2003), S. 273.

Existenzbedingungen bzw. für den bürgerlichen Status greift in diesen ein, und zwar (jedenfalls in individueller Perspektive und wie sich ex post bestätigt) zu Unrecht. Dieser ‚intervenierende‘ Garant definiert nun im Gesetz auch die Bedingungen, unter denen Schadensersatz geltend zu machen und durchzusetzen ist; das führt notwendig zu einer Privilegierung des Handelns und der Definition in eigener Sache.

Die Studie der Kriminologischen Zentralstelle belegt auch, dass die Maßstäbe für Beweisanforderungen und deren Erfüllung in der Praxis der Justizbehörden und Gerichte kaum übereinander zu bringen sind.¹⁹

In dieser Sonderkonstellation spricht viel für eine Abweichung von allgemeinen zivilrechtlichen Beweislastregelungen und die Zulassung von Beweislasteasierungen, wie etwa der Beweis des ersten Anscheins. Dieses gilt insbesondere, wenn Strafvollstreckung oder Untersuchungshaft – in generalisierte Sicht – ursächlich sein können für die Beweisnot des Betroffenen, beispielsweise für den Verlust von Urkunden. Der Beweis des ersten Anscheins (prima facie) greift allerdings nach der Rechtsprechung nur ein, wenn ein Sachverhalt feststeht, der nach allgemeiner Lebenserfahrung auf eine bestimmte Ursache bzw. auf einen bestimmten Ablauf als maßgeblich für den Erfolg (Schaden) hinweist.²⁰ Die Zulassung des prima facie Beweises wäre hier für typisierte Sachverhalte also gesetzlich (in § 7 StrEG) anzuordnen. Als ein solcher zu typisierender Sachverhalt käme hier das zeitliche Zusammenfallen von Strafverfolgungsmaßnahmen und schädigenden Umständen in Betracht.²¹ Der Beweis des ersten Anscheins würde dann also beispielsweise für die Notwendigkeit einer Zwangsvollstreckung in das Vermögen des Betroffenen als Folge der Strafvollstreckung gelten, wenn beides zeitlich zusammenfielen. Gleiches gälte beispielsweise auch für den Arbeitsplatzverlust bzw. die Notwendigkeit eines Arbeitsplatzwechsels.

In Anlehnung an versicherungsrechtliche Beweiserleichterungen sollte auch – ohne dass dieses gesetzlich angeordnet werden müsste – die Anwendung heuristischer bzw. statistischer Prognosemodelle zugelassen werden, etwa zur Bestimmung der Lebensarbeitszeit oder Gehaltsentwicklung bzw. zur Bestimmung von Preis- und Wertentwicklungen bei Vermögensgütern oder Immobilien.

¹⁹ KrimZ Studie, S. 84.

²⁰ BGH NJW 1987, 2877.

²¹ § 7 Abs. 4 StrEG n.F.: „Für Vermögensschäden, die während einer nach diesem Gesetz zu entschädigenden Inhaftierung eintreten, gilt die widerlegliche Vermutung, dass sie durch die Inhaftierung bedingt sind“.

Der bisher in Abs. 4 (klarstellend) erwähnte Fall der ‚überholenden Kausalität‘ ist ein im allgemeinen Schadensersatzrecht zu beachtender Grundsatz und gilt damit auch im Rahmen des § 7 StrEG ohne ausdrückliche Erwähnung.

bb) Vorteilsausgleichung

Auch im Rahmen des § 7 StrEG, d.h. bei der Bestimmung des Vermögensschadens, gilt bisher der Grundsatz der Vorteilsausgleichung, wonach dem Berechtigten aus der Strafverfolgung oder aus dem Vollzug der Maßnahme unmittelbar zugeflossene Vorteile auszugleichen sind, d. h. der Berechtigte muss sich „Vorteile“ anrechnen lassen, die ihm aus der Strafvollstreckung bzw. dem Vollzug der Maßnahme „unmittelbar zufließen“. Nach den bundeseinheitlichen Ausführungsvorschriften²² muss sich der Berechtigte Kost und Logis in der JVA im Rahmen von Pauschalen anrechnen lassen. Dieses ist unwürdig. Jedenfalls in den Ausführungsvorschriften ist also anzuordnen, dass ein Vorteilsausgleich insoweit zu unterbleiben hat – wenn man nicht insgesamt einen Vorteilsausgleich für durch die zu entschädigende Haft ersparte Aufwendungen im Rahmen des § 7 StrEG ausschließt.²³

d) Rehabilitation und (Re-)Integration

Die Autoren der erwähnten Studie der Kriminologischen Zentralstelle haben an anderer Stelle in zwei Sätzen das totale Defizit und den Handlungsbedarf in diesem Bereich gekennzeichnet: Sie verweisen darauf, „dass zwar Straffälligen durch die Sozialen Dienste der Justiz gewisse Hilfestellungen geboten und mittlerweile auch Opfern von Straftaten per Gesetz Beratungsangebote geliefert werden. Ausgerechnet jenen, die durch das System selbst verletzt wurden, werden jedoch keinerlei konkrete Unterstützungsangebote (...) offeriert.“²⁴ Deren Erfahrung sei vielmehr „von heute auf morgen“ „vor die Gefängnistür gesetzt“ zu werden²⁵. Auch bei langen Haftstrafen, wenn etwa aufgrund der Tatleugnung die Strafe im vollen Umfang verbüßt werde, sei die Entlassung durch die Vollzugsanstalt nicht vorbereitet worden.²⁶

Den Justizopfern ist ein Justizhelfer an die Seite zu stellen. Der bestehende Handlungsbedarf ist grundsätzlich auch von der Bundesregierung anerkannt.²⁷ Der organisatorische Ansatz für

²² Anlage C zu den RiStBV, Teil I, B II, Nr. 2 b.

²³ § 7 Abs. 4 Satz StrEG n.F.: „Eine Anrechnung von durch die zu entschädigende Haft ersparten Aufwendungen findet nicht statt.“

²⁴ Leuschner/Hoffmann, Neue Kriminalpolitik 28 (2016), S. 155, 167.

²⁵ KrimZ Studie, S. 89

²⁶ KrimZ Studie, ebd.

²⁷ Bundestag Drucks. 19/359: „Die Bundesregierung schließt sich der Auffassung der Länder an, wonach das System der Entschädigung nach dem Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen (StrEG) für die aufgrund gerichtlich angeordneter Freiheitsentziehung erlittenen Nachteile einer eingehenden Überarbeitung insbesondere in Hinblick auf die erforderliche Nachsorge gegenüber den aus der Haft entlassenen und auf deren Wiedereingliederung in die Gesellschaft bedarf (...). Der Staat muss alles dafür tun, dass die Betroffene“

das notwendige Übergangsmanagement und die Betreuung zu Unrecht Inhaftierter kann einerseits liegen in der Erweiterung der Aufgaben und Kompetenzen schon bestehender Opferbeauftragter oder aber andererseits in der Schaffung von „Justiz-Ombudsstellen“, die bei den Oberlandesgerichten anzusiedeln wären.²⁸

Die bescheinigte Teilnahme an Programmen dieser „Hilfsstellen“ bzw. überhaupt Bescheinigungen solcher „Integrationsstellen“ könnten dann auch – nachvollziehbaren! – individuellen Rehabilitations- bzw. der Reputationsinteressen dienen.²⁹

(Bernd Müssig)

nen schnell wieder ein bürgerliches Leben führen können. Sie dürfen nicht alleine gelassen werden, wenn sie wieder in Freiheit sind.“

²⁸ Zu Ansätzen, vergl. auch KrimZ Studie, S. 92 ff.

²⁹ Der in der Studie angesprochene Wunsch der Betroffenen nach einer „Entschuldigung“ von staatlicher Seite (KrimZ Studie, S. 86 f.) ist in individueller Perspektive sicherlich verständlich, dürfte aber praktisch kaum in Betracht zu ziehen sein: Fragen einer Entschuldigung beziehen sich auf eine persönliche Ebene (und betreffen deshalb auch „persönliches Fehlverhalten“); dies ist aber nicht die Ebene, auf der die Entschädigung zu Unrecht Inhaftierter auszuhandeln ist.