

Ministerialrat Dr. Rüdiger Wulf,
Justizministerium Baden-Württemberg
Schillerplatz 4, D-70173 Stuttgart

**Entwicklung des modernen Strafvollzugs in Europa
Expertengespräch „Modernisierung des Strafvollzugs“
am 5. und 6. Juli 2005 in Beijing/China**

Grundlagen europäischer Rechtskultur

Die abendländische Rechtskultur steht – so der frühere deutsche Bundespräsident Theodor Heuss – auf drei Hügeln: dem griechischen Areopag als dem Sinnbild für Demokratie, dem römischen Kapitol, welches das Recht verkörpert und Golgatha in Jerusalem; es steht für Liebe, Versöhnung und Vergebung. Das gilt auch und besonders für Verhängung, Vollstreckung und Vollzug von Freiheitsstrafe als Eckpunkt dieser Rechtskultur mit rechtsstaatlicher, menschlicher und kriminalpräventiver Ausrichtung.

Kriminalpolitische Entwicklungen

Dementsprechend ist die Entwicklung des modernen Strafvollzuges in Europa eingebettet in bestimmte kriminalpolitische Entwicklungen seit Ende des 2. Weltkrieges. Zu den Trends gehört:

- Die **Abschaffung der Todesstrafe**, in Deutschland bereits im Jahr 1949.
- Die Einführung der **Strafaussetzung zur Bewährung**. Sie umfasst in Deutschland mittlerweile 15 Prozent aller strafrechtlichen Verurteilungen.
- Die Möglichkeit der **bedingten Entlassung** aus Freiheitsstrafe;
- Die **Zurückdrängung kurzer Freiheitsstrafen** und damit zusammenhängend
- der Siegeszug der **Geldstrafe** (80 Prozent der Verurteilungen in Deutschland).
- Die Zulassung informeller Sanktionen, etwa durch **Verfahrenseinstellungen** der Staatsanwaltschaften und Gerichte gegen **Auflagen und Weisungen** („Diversion“),
- Die Hinwendung zu **Freizeitstrafen**, insbesondere gemeinnütziger Arbeit, Hausarrest und Fahrverbot.

So lauten heute in Deutschland nur noch ca. fünf Prozent aller strafrechtlichen Verurteilungen auf Freiheitsstrafen ohne Bewährung.

Die Gefangenen im Strafvollzug

Das hat Folgen für die Zusammensetzung der Gefangenen. Sie bringen immer mehr **Entwicklungs-, Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen** in den Vollzug, insbesondere Dissozialität.

Hinzu kommt, dass etwa die Hälfte aller Gefangenen ein **Suchtproblem** hat oder von Alkohol, Rauschdrogen oder Medikamenten abhängig ist.

Im Zeichen der weltweiten Migration hat der Strafvollzug es mit vielen **ausländischen Gefangenen** aus den verschiedensten Ländern zu tun. In Baden-Württemberg sind ein Drittel der Gefangenen Ausländer; über 90 Nationen sind in den Gefängnissen vertreten.

Die **Gefangenen aus der organisierten Kriminalität und dem internationalen Terrorismus** sind dagegen nur eine kleine Gruppe. Dennoch prägen sie das Bild. Sie verstärken aber subkulturelle Verhaltensweisen und sorgen für Gewalt in den Gefängnissen.

Kräfte der Strafvollzugsreform

Trotzdem ist man in den vergangenen 50 Jahren vorangekommen.

Zu den treibenden Kräften in der Strafvollzugsreform gehören die **Mängel** der Gefängnisse selbst, insbesondere ihre Überfüllung, und sich daraus ergebende **Gefängniskandale** bzw. die Veröffentlichung der Missstände in der **Presse**. Missstände sind oft ein Motor für die Weiterentwicklung und die Suche nach besseren Lösungen. Wichtige Impulse gingen von der **Rechtsprechung** in Vollzugsfragen aus, vor allem durch die Verfassungsgerichte. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1972 für Grundrechtseingriffe bei Gefangenen eine gesetzliche Regelung gefordert. Dies hat das deutsche Strafvollzugsgesetz auf den Weg gebracht, das 1977 in Kraft getreten ist und sich sehr bewährt hat.

Nicht vergessen darf man weitsichtige **Kriminal- und Vollzugswissenschaftler**, die in Lehre und Veröffentlichungen Verbesserungen angemahnt haben. **Kriminal- und Vollzugspolitiker** haben dies auf politischer Ebene aufgegriffen und in Gesetzen und Programmen umgesetzt.

Der **Europarat** hat sich in zahlreichen **Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten** maßgeblich dafür eingesetzt, den Freiheitsentzug menschenwürdig zu gestalten (vgl. Freiheitsentzug, Forum Verlag Godesberg 2004). Diese Empfehlungen betreffen verschiedene Vollzugsarten wie die Untersuchungshaft, die kurze und die lange Freiheitsstrafe, den offenen Vollzug. Sie befassen sich mit besonderen Gefangenengruppen (gefährliche Gefangene, Ausländer im Vollzug, junge Gefangene). Sie versuchen, Überbelegung zu vermeiden, den Übergang in Freiheit zu erleichtern und die Nachsorge zu verbessern. Menschenwürdige Verhältnisse müssen weltweit in zentralen und elementaren Bereichen der Vollzugsgestaltung gewährleistet werden, etwa bei der Unterbringung der Gefangenen, bei Verpflegung und Kleidung, bei Arbeit, Ausbildung und Weiterbildung, im Verkehr mit der Außenwelt, bei der religiösen und moralischen Betreuung und in anderen Bereichen (vgl. die Handbücher für Vollzugsbedienstete aufgrund eines menschenrechtlichen Ansatzes von PENAL REFORM INTERNATIONAL: Making standards work. An International handbook on good prison practice: The Hague 1995; COYLE: A Human Rights Approach to Prison Management; International Centre for Prison Studies).

Grundfreiheiten und Menschenrechte der Gefangenen

Nach der abendländischen Rechtstradition ist die **Menschenwürde** unantastbar (vgl. Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland). Dementsprechend hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass alle Menschen bestimmte **Grundfreiheiten und Menschenrechte** haben. Sie stehen ihnen auch zu, wenn sie schwere und schwerste Verbrechen begangen haben. Für Gefangene besonders wichtig ist das in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerte Verbot der Folter und der grausamen oder unmenschlichen Bestrafung oder Behandlung (Artikel 3 Europäische Menschenrechtskonvention). Der Begriff „unmenschliche Behandlung“ wird dabei weit ausgelegt und verhindert elementare Rechtsverletzung im Strafvollzug. Wenn der Staat aus bestimmten Gründen in die Grundfreiheiten und Menschenrechte eingreifen will, dann darf er das nur durch ein Gesetz oder aufgrund eines förmlichen Gesetzes, das von den Abgeordneten im Parlament beschlossen sein muss. Daher gehören **Strafvollzugsgesetze** zu den Grundlagen und Errungenschaften des modernen Strafvollzuges in Europa.

Rechtsschutz der Gefangenen

Eine weitere Errungenschaft ist die Erkenntnis, dass die Gefangenen nicht nur **Grund- und Menschenrechte** haben, sondern diese auch **durchsetzen** können. Diese Rechtsschutzmöglichkeiten ergänzen die materiellen Grund- und Menschenrechte der Gefangenen. Durch sie wird entweder die **Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit** des Verwaltungshandelns überprüft oder es erfolgt nur eine **Rechtskontrolle** (dazu die folgenden Beispiele aus dem deutschen Recht).

Beschwert sich der Gefangene beim **Anstaltsleiter** in Angelegenheiten, die ihn selbst betreffen, so prüft der Anstaltsleiter, ob der Sachverhalt zweckmäßig und rechtmäßig entschieden wurde. Dasselbe gilt, wenn sich der Gefangene an einen Vertreter der **Aufsichtsbehörde** wendet und ihm die Sache vorträgt. Oder wenn er eine **Petition** an die Volksvertretung richtet und die Regierung dazu Stellung nehmen muss.

Eine gerichtliche Kontrolle muss sich auf eine Rechtskontrolle beschränken. Im deutschen Recht kann der Gefangene einen **Antrag auf gerichtliche Entscheidung** an eine vollzugsnahe Strafvollstreckungskammer beim Landgericht stellen. Wird dieser Antrag zurückgewiesen, so kann er unter bestimmten Voraussetzungen eine **Rechtsbeschwerde** zum Oberlandesgericht einlegen. Wird auch diese verworfen, dann bleibt die Möglichkeit der **Verfassungsbeschwerde** zum Bundesverfassungsgericht, wo der Fall aber nur auf einen Verstoß gegen Verfassungsrecht geprüft wird. Ist diese Rechtsschutzmöglichkeit ausgeschöpft, kann sich der Gefangene noch an den **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte** in Straßburg wenden.

Diese Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen zum Teil nebeneinander, zum Teil nacheinander. Was Erfolg verspricht, hängt vom Einzelfall ab. Jedenfalls stehen die Rechtsschutzmöglichkeiten nicht nur auf dem Papier. Die Gefangenen nutzen sie, manchmal nutzen sie sie aus. Wenn ein Gefangener Recht hat, bekommt er sein gutes Recht.

Ziele und Aufgaben des Strafvollzuges

In Europa lehnt man es ab, die Gefangenen im Strafvollzug durch harte Haftbedingungen zusätzlich zu bestrafen oder sie nur zu verwahren.

Der Strafvollzug muss ein Ziel haben, das über die Strafe hinausgeht. Das moderne europäische Verständnis vom Strafvollzug setzt auf **Kriminalprävention und Sicherheit**. Einmal sollen die Bürgerinnen und Bürger geschützt werden, indem die Gefangenen während des Strafvollzuges sicher untergebracht werden. Hinzu kommt mindestens gleichrangig, dass der Strafvollzug neue Taten und Rückfall verhüten soll. Dazu müssen die Straftäter behandelt, resozialisiert und wieder in die Gesellschaft eingegliedert werden. Neu ist der Gedanke, dass der Strafvollzug die Interessen der Opfer mit berücksichtigen sollte. Dies alles hat Auswirkungen auf die Organisation und die Methoden des Strafvollzuges.

Öffnung des Vollzuges

Fragt man, was den modernen europäischen Strafvollzug vom früheren Strafvollzug und vom Strafvollzug in anderen Kulturkreisen am meisten unterscheidet, dann ist es die Öffnung des Vollzuges. **Offener Vollzug, Vollzugslockerungen und Hafturlaub** tragen dazu bei, das Leben im Vollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen anzugleichen und Gewalt unter Gefangenen vorzubeugen. Zugleich werden so schädliche Folgen des Freiheitsentzuges vermieden bzw. gemildert. Schließlich helfen diese Maßnahmen den Gefangenen, sich in das Leben in Freiheit einzugliedern. Diese Öffnung des Vollzuges hat sich sehr bewährt.

Vollzugsöffnende Maßnahmen setzen voraus, dass der Gefangene dafür geeignet ist. Dies ist der Fall, wenn man **Flucht und Rückfall hinreichend sicher ausschließen** kann. Außerdem sollte der Gefangene durch sein Verhalten zeigen, dass er an der Erreichung seines Vollzugsziels mitwirkt. Strittig ist in Europa, ob offener Vollzug, Vollzugslockerungen und Hafturlaub in einer frühen Haftphase wegen besonderer Schuldschwere ausgeschlossen werden können, wenn der Gefangene aber ansonsten geeignet ist.

Zur Öffnung des Vollzuges gehört zunächst **die Unterbringung im offenen Vollzug**, das heißt in Gefängnissen, die keine oder verminderte Sicherheitseinrichtungen gegen Entweichen haben. Im Innern haben die Gefangenen dort mehr Bewegungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Im offenen Vollzug können sie das Zusammenleben üben und zeigen, dass sie für Vollzugslockerungen (s. u.) geeignet sind. Außerdem ist der offene Vollzug billiger, weil auf teure Sicherheitsanlagen verzichtet wird und man mit weniger Personal auskommt. In Baden-

Württemberg sind etwa 20 Prozent der Strafgefangenen im offenen Vollzug untergebracht.

Vollzugslockerungen sind **Ausführungen** unter Bewachung durch Vollzugsbedienstete und **Ausgänge** ohne Aufsicht. Ein wichtiges Element des modernen europäischen Strafvollzuges ist die **Beschäftigung der Gefangenen außerhalb der Anstalt**. Dort können sie am wirklichen Arbeitsleben teilnehmen. Den Freigang gibt es in zwei Alternativen. So kann der Gefangene dort im Auftrag der Anstalt arbeiten, die den Arbeitslohn erhält und er von ihr ein geringeres Arbeitsentgelt (Freigang oder freies Beschäftigungsverhältnis). Bewährt er sich dabei, kann er ein freies Beschäftigungsverhältnis eingehen. Dort erhält der Gefangene dann den üblichen Arbeitslohn wie andere Arbeitnehmer. Damit kann er für sich und seine Familie sorgen und unter Umständen angerichteten Schaden wiedergutmachen.

Die weitestgehenden Vollzugslockerungen sind **Hafturlaube**. Sie sind keine Erholungsurlaube und keine Vergünstigungen, sondern Resozialisierungsmaßnahmen. Neben den genannten Eignungsvoraussetzungen für Vollzugslockerungen muss darauf geachtet werden, dass der Gefangene nicht in eine soziale Umgebung oder zu Personen beurlaubt wird, die seiner Eingliederung entgegenwirken. In Deutschland kann ein Gefangener bis zu 21 Tage im Jahr beurlaubt werden. Er tritt den Urlaub in eigener Kleidung an und muss selbst für die Reiskosten und den Lebensunterhalt sorgen.

Zusammenarbeit im Innern und nach außen

Der moderne Strafvollzug kann die vielfältigen Aufgaben nur erfüllen, wenn alle im Vollzug Tätigen zusammenarbeiten. Das betrifft die **Zusammenarbeit innerhalb der einzelnen Dienste**, also innerhalb des allgemeinen Vollzugsdienstes und in den einzelnen Fachdiensten. Dies gilt aber auch **interdisziplinär**. Es ist die Aufgabe des Anstaltsleiters und der sonstigen Führungskräfte in der Anstalt, die Zusammenarbeit durch eine entsprechende Organisation und entsprechende Methoden zu fördern und zu verbessern. Diesem Ziel dienen Konferenzen, Fort- und Weiterbildung und Supervision. **Zusammenarbeit** ist aber auch **nach außen** geboten, also mit Behörden, mit Nicht-Regierungsorganisationen und mit Personen, welche die Eingliederung der Gefangenen fördern. Dort sind wichtige Quellen zu finden, die der Strafvollzug nutzen sollte.

Das Gefängnis darf sich nach europäischem Verständnis nicht nach außen abschotten. Es ist kein Staat im Staat. Ein deutscher Anstaltsleiter hat das Gefängnis einmal treffend mit einer Stadt verglichen. Er ist dabei der Bürgermeister und die Gefangenen die Bürger. Es ist erstaunlich, wie viele vergleichbare Institutionen und Parallelen es hier wie dort gibt. So wie man eine Stadt führen und in ihr kooperieren muss, so gilt dies auch für den Strafvollzug.

Leitbild des modernen Strafvollzuges

Was den modernen Strafvollzug kennzeichnet ist in einem **Leitbild für den Strafvollzug** in Baden-Württemberg gut zusammengefasst. Diese Vision wurde nicht von oben vorgegeben, sondern **aus der Praxis und für die Praxis** erarbeitet. Das Dokument enthält wichtige Aussagen:

Als Teil der Landesverwaltung und der Justiz erfüllen wir einen gesellschaftlichen und gesetzlichen Auftrag. Damit erbringen wir eine **Dienstleistung** für das Gemeinwohl durch Sicherung des Strafverfahrens und Schutz der Allgemeinheit durch sichere Unterbringung und Vorbereitung der Gefangenen auf ein Leben ohne Straftaten. In Zusammenarbeit mit anderen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen leisten wir damit einen wesentlichen **Beitrag zur inneren Sicherheit**. Unser Handeln wird bestimmt durch die **Menschenrechte** und die Achtung der **Menschenwürde** aller.

Gefangenenbezogene Ziele

Wir nehmen die Gefangenen ernst, sind ehrlich und behandeln sie menschlich und gerecht; sie können sich auf uns verlassen. Wir begegnen den Gefangenen mit der erforderlichen Nähe und der gebotenen Distanz. Wir sind uns unserer Vorbildwirkung, unserer Stärken und Schwächen bewusst. Wir setzen klare Regeln für ein geordnetes Zusammenleben im Vollzug und achten darauf, dass sie eingehalten werden. Wir schützen Gefangene vor Übergriffen Mitgefangener und negativen Einflüssen; dabei nehmen wir uns besonders der physisch und psychisch schwachen und unterdrückten Gefangenen an. Wir leisten Hilfe zur Selbsthilfe: Durch differenzierte Angebote eröffnen wir Chancen zur Verbesserung der Lebenslage und zur Veränderung der Lebensgewohnheiten und Einstellungen der Gefangenen, auch gegenüber deren Opfern.

Mitarbeiterbezogene Ziele

Wir bringen unsere persönlichen Fähigkeiten und Begabungen in unsere Arbeit ein und bleiben engagiert. Wir nehmen Angebote zur Weiterbildung wahr und setzen neue Erkenntnisse um. Wir brauchen Lob und Anerkennung und sind offen für Kritik und bereit zur Selbstkritik. Wir sind bereit, Verantwortung zu übernehmen und abzugeben. Wir führen kooperativ und arbeiten vertrauensvoll mit allen Diensten zusammen. Dabei sind wir auf umfassende gegenseitige Information angewiesen. Wir stellen uns den gesellschaftlichen Veränderungen, indem wir unsere Organisation und unsere Maßnahmen weiterentwickeln.

Gesellschaftsbezogene Ziele

Wir informieren die Öffentlichkeit über unsere Arbeit und vermitteln ein realistisches Bild vom Justizvollzug. Wir treten in der Öffentlichkeit korrekt und höflich auf. Wir distanzieren uns von extremem Gedankengut und setzen uns dagegen zur Wehr. Wir gehen mit den uns anvertrauten Mitteln kosten- und umweltbewusst um.

Unsere Erwartungen:

Respekt der Gefangenen vor uns und unserer Arbeit. Angemessene Rahmenbedingungen für die Gefangenen und uns. Akzeptanz der unvermeidbaren Risiken des Justizvollzuges. Anerkennung und Unterstützung unserer Arbeit durch Politik und Gesellschaft.

* * * * *