

KrimZ KRIMINOLOGISCHE
ZENTRALSTELLE E.V.

Axel Dessecker & Rudolf Egg (Hrsg.)

Justizvollzug und
Strafrechtsreform
im Bundesstaat

KUP

Kriminologie und Praxis
Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V.

Band 62

Dessecker & Egg (Hrsg.)

Justizvollzug und Strafrechtsreform
im Bundesstaat

Kriminologie und Praxis (KUP)
Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V. (KrimZ)

Band 62

Justizvollzug und Strafrechtsreform im Bundesstaat

Herausgegeben von

Axel Dessecker & Rudolf Egg

Wiesbaden 2011

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Diese Publikation wird gefördert aus Mitteln des Förderkreises Kriminologie und Strafrechtspflege e.V. (FKS).

© **Eigenverlag** Kriminologische Zentralstelle e.V.

KrimZ KRIMINOLOGISCHE
ZENTRALSTELLE E.V.

Viktoriastraße 35, 65189 Wiesbaden
Alle Rechte vorbehalten
Druck: Elektra GmbH, Niedernhausen
ISBN 978-3-926371-95-9

Vorwort

Mit der ersten Stufe der Föderalismusreform ist 2006 die Gesetzgebungszuständigkeit für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder übergegangen. Mittlerweile gelten in allen Ländern eigene Gesetze für den Jugendstrafvollzug. Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Niedersachsen haben auch für den Justizvollzug an Erwachsenen neue Landesgesetze eingeführt. Anderswo wird neues Landesrecht vorbereitet. Das gilt auch für den Vollzug der Untersuchungshaft und der Sicherungsverwahrung.

Aber auch sonst spielen die Länder im Strafrecht keine Nebenrolle. Die Justiz ist in Deutschland traditionell weitgehend Ländersache, und wichtige Gesetzesänderungen der letzten Jahre gehen auf Entwürfe des Bundesrates zurück. Das soll Anlass sein, den Zusammenhang von Strafrechtsreformen im Bundesstaat zunächst von außen zu betrachten und damit auf einer allgemeineren Ebene zu thematisieren.

Der Band wird eröffnet von Martin Killias (Zürich) und Gwladys Gilliéron (Freiburg), denen es leicht fällt, die Perspektive eines Landes einzunehmen, das für seinen ausgeprägten Föderalismus, aber auch für seine Neutralität berühmt ist: die der Schweiz. Anhand konkreter Beispiele fragen sie danach, wie *föderale Strukturen Reformen im Strafrecht erleichtern* können, und plädieren nachdrücklich für gesetzgeberische Experimente. Eine zweite Position, von der aus das Strafrecht mit einer gewissen Distanz betrachtet werden kann, ist die der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und Rechtsanwendungsgleichheit. In ihrem Lichte betrachtet Bernd-Dieter Meier (Hannover) *regionale Unterschiede in der Strafrechtspraxis* – und auch er sieht in föderaler Vielfalt viel mehr Chancen als Nachteile.

Normalerweise konzentrieren sich kriminalpolitische Debatten auf konkrete Gesichtspunkte, deren Praxisrelevanz noch offensichtlicher erscheint. Bei der *Sicherungsverwahrung* sind alte Streitpunkte in neuem Gewand wieder aufgetaucht, nachdem sich alle hohen Gerichte ebenso wie die Gesetzgebung darum bemüht haben, das Wesen dieser Sanktion zu klären. Jörg Kinzig (Tübingen) gibt gewissermaßen eine Momentaufnahme dieser Entwicklung, die gegenwärtig noch nicht abgeschlossen ist. Viel weniger im Blickpunkt öffentlicher Aufmerksamkeit steht in den letzten Jahren die *Untersuchungshaft*, obwohl sie eine wesentlich größere Zahl von Gefangenen betrifft. Christine Morgenstern (Greifswald) schildert in ihrem Beitrag die neueren Entwicklungen: einerseits werden erstmals landesrechtliche Vollzugsgesetze eingeführt, die über die bisherigen rudimentären Regelungen im Strafprozessrecht weit

hinausgehen, andererseits bemüht man sich um einheitliche Vollzugsgrundsätze auf europäischer Ebene.

Die erste Welle der Föderalisierung im Strafvollzugsrecht bezog sich bekanntlich auf den *Jugendstrafvollzug*. Für seine Ausgestaltung hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 31. Mai 2006 die Richtlinien vorgegeben; die Landesgesetzgeber konnten sich weitgehend daran orientieren. Bernd-Rüdeger Sonnen (Hamburg) fasst bisherige Erfahrungen mit den neuen Gesetzen der Länder zusammen. Einige Vielfalt besteht in den Ländern auch bei den Konzepten des *Übergangsmanagements* im Anschluss an die Entlassung aus dem Strafvollzug. Damit soll sichergestellt werden, dass das Vollzugsziel eines Lebens ohne Straftaten tatsächlich erreicht wird. Wie Rainer Goderbauer (Adelsheim) zeigt, überlagern sich hier vielfältige Erwartungen, die schon an den Justizvollzug gestellt werden.

Zum Abschluss des Bandes, der auf eine gleichnamige Tagung der KrimZ im Oktober 2010 in Wiesbaden zurückgeht, wird aus zwei Perspektiven eine *Zwischenbilanz zur Entwicklung des Strafvollzugsrechts* gezogen. Monica Steinhilper (Hannover) betrachtet die neuen Gesetze der Länder aus der Sicht einer beteiligten Landesjustizverwaltung, während Johannes Feest (Bremen) als engagierter Hochschullehrer und Kommentator die Frage stellt, was von der Reform durch das Strafvollzugsgesetz von 1976 heute noch aktuell ist.

Wir danken allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge, der Bundesjustizministerin und dem hessischen Justizminister für ihre Grußworte und nicht zuletzt allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der KrimZ, die diese Tagung und die vorliegende Veröffentlichung ermöglicht haben.

Wiesbaden, im Juli 2011

Axel Dessecker
Rudolf Egg

Inhalt

Vorwort	5	
Grüßworte		
<i>Sabine Leutheusser-Schnarrenberger</i>	9	
<i>Jörg-Uwe Hahn</i>	11	
Föderalismus und Experimente: warum der Föderalismus evidenz-gestütztes Lernen fördert		13
<i>Martin Killias & Gwladys Gilliéron</i>		
Regionale Justizkulturen in der Strafrechtspraxis: ein Problem für den Rechtsstaat?		31
<i>Bernd-Dieter Meier</i>		
Viele ungelöste Fragen: Recht und beabsichtigte Reform der Sicherungsverwahrung		51
<i>Jörg Kinzig</i>		
Von Straßburg nach Schwerin, von Brüssel nach Berlin: jüngere Entwicklungen von Recht und Praxis der Untersuchungshaft in Deutschland und Europa		69
<i>Christine Morgenstern</i>		
Jugendstrafvollzugsgesetze der Länder: gesetzgeberische Pflichtübung oder innovative Förderung?		105
<i>Bernd-Rüdiger Sonnen</i>		
Was kommt nach der Entlassung? Übergangsmanagement und Sicherheitskonzepte im Vergleich		117
<i>Rainer Goderbauer</i>		

Strafvollzugsrecht als Landesrecht: eine Zwischenbilanz	131
<i>Monica Steinhilper</i>	
Das Strafvollzugsgesetz von 1976: eine überholte Reform?	139
<i>Johannes Feest</i>	

Anhang

Auswahlbibliographie	151
<i>Elisabeth Herrmann</i>	
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	165

Grußwort

*Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB
Bundesministerin der Justiz*



Allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieser Konferenz überbringe ich meine besten Grüße. Vier Jahre sind vergangen, seit im Zuge der Föderalismusreform die Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug auf die Länder übertragen wurde. Seither haben alle Länder den Jugendstrafvollzug gesetzlich geregelt. Einige haben auch den Erwachsenenvollzug auf neue gesetzliche Grundlagen gestellt, und in den meisten Ländern sind auch Gesetze zur Regelung der Untersuchungshaft in Kraft getreten. Die Rechtspolitik muss sicherstellen, dass nicht eintritt, was Kritiker der Föderalismusreform befürchtet haben, nämlich eine regional ungleiche Behandlung der Gefangenen und eine Verschlechterung der Vollzugsbedingungen. Gerade für den Jugendstrafvollzug bleibt das vom Bundesverfassungsgericht definierte Ziel maßgebend, nämlich Jugendliche zu einem straffreien Leben in Freiheit zu befähigen. Der Jugendstrafvollzug muss deshalb in allen Ländern so ausgestattet sein, dass er dieses Ziel auch erreichen kann.

Der Bund bleibt beim Thema Strafvollzug auch weiterhin gefordert, nämlich mit Blick auf den Europarat und die Europäische Union. So beschäftigt sich derzeit etwa die Europäische Kommission mit einheitlichen Mindeststandards beim Freiheitsentzug. Der Bund muss hier die Vielzahl der zumindest im Detail unterschiedlichen Lösungsansätze und Modelle der Länder zusammenfassend und länderübergreifend darstellen. Wir werden dabei mit den Ländern engen Kontakt halten, und es ist gut, dass auch diese Tagung die europäische Perspektive des Strafvollzugs in den Blick nimmt.

Ein Thema von besonderer Aktualität und Bedeutung ist die Sicherungsverwahrung. Im Koalitionsvertrag haben wir eine Reform der Sicherungsverwahrung vereinbart, die angesichts der vielen Einzeländerungen in den letzten Jahren auch dringend erforderlich ist. Die Sicherungsverwahrung muss wegen der tiefen Einschnitte in das Leben eines Verurteilten, der seine Strafe verbüßt hat, streng rechtsstaatlich ausgestaltet sein und ultima ratio bleiben. Für die Neuregelung der Sicherungsverwahrung gibt es deshalb klare Ziele: Die primäre Sicherungsverwahrung wird auf den notwendigen Bereich beschränkt. In Zukunft soll sie nur noch bei Gewaltdelikten verhängt werden können, nicht jedoch bei Delikten, die sich auf das Vermögen beziehen und nicht mit der

Anwendung von Gewalt gegen Personen verbunden sind. Gleichzeitig soll die vorbehaltene Sicherungsverwahrung gestärkt werden. Die bisherige nachträgliche Sicherungsverwahrung, die in der Praxis kaum eine Rolle spielt und an deren Vereinbarkeit mit Europarecht ebenfalls gezweifelt wird, wird dadurch weitestgehend verzichtbar. Seit Mai 2010 ist ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte rechtskräftig, das schon zu der Entlassung einzelner gefährlicher Straftäter aus der Sicherungsverwahrung geführt hat. Als Reaktion auf die besondere Situation, die durch dieses Urteil entstanden ist, soll zudem eine eng begrenzte Übergangsregelung geschaffen werden. Wenn es um psychisch gestörte Gewalttäter geht, muss die Bevölkerung vor ihnen auch weiter im erforderlichen Umfang geschützt werden. Zugleich brauchen diese Betroffenen mehr Hilfe als in der Vergangenheit. Wir werden deshalb ein Gesetz auf den Weg bringen, das es unter engen Voraussetzungen ermöglicht, diese Personen zum Zweck ihrer Therapie weiter unterzubringen.

Bei all diesen Projekten brauchen wir auch den kritischen Sachverstand der Experten – im Vorfeld und nachfolgend, wenn es darum geht, zu prüfen, ob die verfolgten Ziele auch erreicht worden sind. Die Kriminologische Zentralstelle führt seit jeher diesen Sachverstand zusammen, und ich bin sicher, dass auch von dieser Konferenz wieder wichtige Impulse für die Rechtspolitik ausgehen werden.



Grußwort

Jörg-Uwe Hahn

Hessischer Staatsminister der Justiz



Meine sehr verehrten Damen und Herren, anlässlich der Fachtagung „Justizvollzug und Strafrechtsreform im Bundesstaat“ heiße ich Sie herzlich willkommen.

Es ist alles so wie immer. Sie werden im ersten Augenblick denken „oh, wie langweilig“, sich vielleicht sogar an das täglich grüßende Murmeltier erinnern, aber gemeint ist das Gegenteil: Wie immer eine hochaktuelle Tagung, die die zwei wichtigsten Themen der gegenwärtigen kriminalpolitischen Diskussion in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt. Dafür ist dem Direktor der Kriminologischen Zentralstelle, Herrn Prof. Dr. Egg, und dem stellvertretenden Direktor, Herrn Prof. Dr. Dessecker, sehr zu danken.

Der Blick auf den Justizvollzug und die hierzu vorgesehenen Referate zeigt, dass die einschneidenden Änderungen aus dem Jahre 2006, die durch die Föderalismusreform veranlasst wurden und die zu einer neuen Zuordnung der Gesetzeskompetenzen zwischen Bund und Ländern führten, zu einer intensiven kriminalpolitischen Diskussion geführt haben. Man kann sicherlich zu Recht über die Frage, ob die durch die Föderalismusreform übertragenen Aufgaben, im Einzelnen insbesondere die Strafvollzugsgesetzgebung, an die Länder richtig gewesen ist, man wird aber kaum darüber streiten können, dass der Blick auf den Strafvollzug zu Recht neu gerichtet werden musste. Auch wenn sowohl rechtliche Probleme in der Abgrenzung des materiellen Strafrechts, des Strafprozessrechts und des nunmehr von den Ländern zu gestaltenden Strafvollzugsrechts deutlich werden, die sich auch mit praktischen Problemen der Umsetzung verbinden, bedeuten all diese Fragen aber nicht, dass – wie von einzelnen Kritikern befürchtet – ein Wettlauf der Schädigkeit im Strafvollzug begonnen hat. Vielmehr ist in dem Nachdenken über neue Regelungen eine fruchtbare Konkurrenz entstanden, die kluge Ideen zur Verbesserung der Situation gebracht haben. Ich will hier nur die in Hessen so wichtigen Stichpunkte der Entlassungsvorbereitung, des Entlassungs- und Übergangsmanagements und des Sicherheitsmanagements benennen. Die neuen hessischen Gesetze zum Jugendstrafvollzug, zum Erwachsenenstrafvollzug und zum U-Haft-Vollzug enthalten durchaus – wie auch in anderen Bundesländern – einige greifbare Verbesserungen.

Das zweite Thema der Tagung, die Sicherungsverwahrung, ist durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der öffentlichen Diskussion noch deutlich präsenter und beschäftigt zurzeit beinahe alle strafrechtlichen Gremien und auch die Justizministerkonferenz. Es ist heute bei weitem noch nicht absehbar, wie das Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zur Stärkung der Führungsaufsicht in seinen einzelnen Bestimmungen praktisch sinnvoll umgesetzt werden kann, sicher ist nur, dass sich alle Beteiligten um eine vernünftige Praxis bemühen werden. Das Thema wird sicherlich auch in den nächsten Jahren die kriminalpolitische Diskussion mitbestimmen, die Wissenschaft beschäftigen und die Landesjustizverwaltungen vor Herausforderungen stellen.

Lassen Sie mich abschließend wiederholen, was an dieser Stelle schon viele hessische Vertreter gesagt haben. Wir in Hessen sind weiterhin stolz, dass die Kriminologische Zentralstelle ihren Sitz in Wiesbaden hat. Der in der Bundesrepublik zentrale Sitz fördert gerade die eben angesprochenen Diskussionen. Ich wünsche allen Vortragenden und Zuhörern einen interessanten und abwechslungsreichen Tagungsverlauf.

Föderalismus und Experimente: warum der Föderalismus evidenz-gestütztes Lernen fördert

Martin Killias & Gwladys Gilliéron

Einleitung

Die letzten zwanzig Jahre haben den naiven Reformoptimismus der Sechzigerjahre zurückgedrängt. Galt damals jede Neuerung zunächst einmal als erstrebenswert, so hat sich seither die Erkenntnis zunehmend Gehör verschafft, dass Altes nicht immer schlecht ist und Neues bei weitem nicht immer positive Folgen hat. Unzählige gut gemeinte Projekte blieben in ihren Wirkungen weit hinter den hochgesteckten Erwartungen zurück, und nicht wenige zeitigten sogar schädliche Nebenwirkungen. Die sorgfältige Evaluation neuer Behandlungsformen – etwa im Strafvollzug – gilt seit einigen Jahren daher als unerlässlich, bevor entsprechende Programme flächendeckend eingeführt werden. So jedenfalls lauten nahezu universell die Lippenbekenntnisse; mit der Realität sieht es, wie so oft, etwas anders aus. Grundsätzlich aber besteht Konsens, dass Evaluation in der Sozialarbeit, der therapeutischen Arbeit und auch in der Strafjustiz (im weitesten Sinne) ebenso unentbehrlich ist wie in der Medizin und in der Pharmakologie. Immerhin haben Programme in all diesen Bereichen mehr oder weniger einschneidende Auswirkungen auf die Lebensgestaltung Betroffener. Dass man diesen nicht immer helfen kann, ist hinzunehmen, dass man ihnen aber im Namen der Therapie schadet, gilt zu Recht als unannehmbar. Evaluation ist damit auch ein ethisches Postulat.

Was hat das mit Föderalismus zu tun? Scheinbar nicht viel, bei näherem Zusehen aber stellt man schnell fest, dass föderalistische Strukturen qualitativ hoch stehende Evaluationen sehr erleichtern. Dies gilt es im Folgenden anhand einiger Beispiele experimenteller Evaluationen aus der Schweiz zu illustrieren, die in dieser gelungenen Form in größeren territorialen Einheiten (beispielsweise auf Bundesebene) kaum genehmigt worden wären. Als Folgerung drängt sich die Einsicht auf, dass ein hoher Grad an Zentralisierung experimentelle und damit evidenz-gestützte Evaluationen eher erschwert als erleichtert. Dies scheint zunächst paradox, denn in der Geschichte einzelner Länder wie auch der Europäischen Union war es oft so, dass wichtige Reformen – man denke etwa an die Reformen des materiellen und formellen

Straf- und Zivilrechts – auf dem Wege der „Rechtsvereinheitlichung“, also der Zentralisierung zustande kamen. Dies jedenfalls war die deutsche Erfahrung nach der Reichsgründung wie auch die schweizerische seit der Schaffung des Bundesstaates. Reformen – in der Schweiz etwa die definitive Beseitigung der Todesstrafe – kamen somit immer auf dem Wege der Rechtsvereinheitlichung zustande. Auch heute führt Reformbedarf auf allen Gebieten oft zu schnelleren Lösungen, wenn „Brüssel“ sich des Problems annimmt und einer Neuerung mit dem Etikett der „Vereinheitlichung“ zusätzlich Attraktivität verleiht.

Die Kehrseite der Vereinheitlichung ist jedoch die relative Schwerfälligkeit des Prozesses. Einheitliche Lösungen müssen zahlreichen Partikularinteressen Rechnung tragen und darum nach allen Seiten hin austariert werden. Oft gelingt dies unter dem Einfluss der Reformdynamik zunächst relativ gut, doch einmal akzeptiert, wird die Nachbesserung solcher Regelungswerke außerordentlich komplex und schwierig. So brachte etwa die Schweiz die Kodifikation ihres gesamten Zivilrechts zu Beginn des 20. Jahrhunderts innert kurzer Zeit zustande. Das Gesamtpaket benötigte damals wesentlich weniger Zeit als die heute üblichen Teil-Revisionen der einzelnen Teilgebiete des Zivilrechts je für sich. Man kann sich leicht vorstellen, wie schwierig es dereinst sein wird, etwa EU-weite Regelungswerke zu reformieren, wenn sich diese einmal als deutlich überholungsbedürftig erweisen sollten. Je schwieriger aber eine Reform an sich schon ist, desto geringer dürfte die Bereitschaft der Verantwortlichen ausfallen, einzelne Programme einer strengen Evaluation zu unterziehen. Denn es könnte sich dabei erweisen, dass die Ziele nicht nur nicht erreicht, sondern vielleicht sogar ungünstige Nebenfolgen bewirkt werden. Es ist schwer vorstellbar, wie die Politik damit adäquat umgehen könnte. Gewiss möchten Verantwortliche aller Stufen – und vor allem auch Politiker – in ihren Meinungen nicht dementiert werden. Das ist nicht neu und gewissermaßen der Politik immanent, da diese ja nicht auf *trial and error*, sondern auf die Verteidigung felsenfester Prinzipien und Überzeugungen angelegt ist. Vorliegend aber wäre die Sache noch wesentlich schwieriger, da ein Misserfolg eines mühselig ausgestandenen Reformpakets alle wieder um Jahre zurückwerfen würde. Schon allein darum sind große Einheiten – also Nationalstaaten oder gar die Europäische Union – kein geeignetes Umfeld, um wichtige Neuerungen experimentell zu erproben. Evaluationen müssen, wenn sie einen Sinn haben sollen, derart angelegt sein, dass sie allenfalls auch das Scheitern eines Programms belegen können – gedeihen können sie daher nur innert relativ kleinräumiger Einheiten, bei denen das Eingeständnis eines Misserfolgs für alle Beteiligten (noch) möglich ist. Dies soll im Folgenden anhand dreier Beispiele aus der Schweiz illustriert werden.

Experimente in der Schweiz

Die gesetzliche Grundlage

Vorerst gilt es kurz zu erläutern, wie überhaupt die Schweiz zu einem „Eldorado“ des Experimentierens im Bereich der Strafjustiz werden konnte. Das hat mit Zufälligkeiten allerhand zu tun, so vor allem einer weitsichtigen Regelung, die im Jahre 1971 in das schweizerische Strafgesetzbuch aufgenommen und im revidierten Gesetz von 2003 fast wortgleich übernommen wurde. Diese Bestimmung (heute Art. 387 Abs. 4 und 5 StGB, zuvor Art. 397 Abs. 4 StGB) lautet folgendermaßen:

„Der Bundesrat kann versuchsweise und für beschränkte Zeit

a. neue Strafen und Massnahmen sowie neue Vollzugsformen einführen oder gestatten und den Anwendungsbereich bestehender Sanktionen und Vollzugsformen ändern;

b. ...

Die kantonalen Ausführungsbestimmungen für die Erprobung neuer Sanktionen und Vollzugsformen (...) bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes.“

Damit ist gemeint, dass versuchsweise, d. h. räumlich-zeitlich begrenzt, Sanktionen eingeführt werden können, die im Gesetz nicht vorgesehen sind. Das ist insofern wichtig, als generell natürlich auch in der Schweiz der Grundsatz *nulla poena sine lege* gilt, der an sich auch eine versuchsweise Einführung gesetzlich nicht vorgesehener Strafen und Massnahmen verbietet. Entstanden war diese Bestimmung in einer reformfreudigen Zeit, in welcher das Bewusstsein der Notwendigkeit, neue Sanktionen in Betracht zu ziehen und diese vorerst auch zu erproben, noch weit verbreitet war. Das Erproben innovativer Wege, bevor diese gesetzlich fixiert werden, entspricht im Übrigen einer üblichen pragmatischen Gesetzgebungstechnik in der Schweiz auf den verschiedensten Gebieten. Auch die vor 15 Jahren stark diskutierten Versuche mit Methadon- und später Opiatverschreibung wurden in dieser pragmatischen Weise ausgetestet, bevor sie im Jahre 2009 gesetzlich verankert wurden.

Die zitierte Gesetzesbestimmung erlaubt somit seit vierzig Jahren, neue Sanktionen auszuprobieren, bevor sie definitiv im Gesetz eingeführt werden. Auch Versuche aller Art haben dank dieser Bestimmung eine gesetzliche Grundlage, ohne dass jedes Mal eine solche zuerst *ad hoc* geschaffen werden müsste. Da neue Versuche indessen ihren Zweck nur erfüllen, wenn die damit gesammelten Erfahrungen systematisch erhoben und ausgewertet werden, schrieb die zugehörige Verordnung (3) zum StGB (AS 1985, 1941) in Art. 5 eine wissenschaftliche Begleitung vor. Diese braucht zwar nicht ein kontrolliertes

Experiment zu sein, schließt ein solches aber selbstredend auch nicht aus. Auch eine Los-Zuteilung auf verschiedene Versuchsbedingungen ist damit gesetzlich möglich.¹ Im Übrigen lassen sich allfällige Konflikte mit dem Grundsatz *nulla poena sine lege* von vorneherein vermeiden, wenn die innovativen Sanktionen Freiwilligen vorbehalten bleiben, wie dies bisher meistens gehandhabt wurde. Wer auf dem Recht pocht, „entsprechend dem Gesetz“ behandelt zu werden, behält damit sein Recht, die gesetzlich zulässige (und vom Richter wenigstens *pro forma* verhängte) Strafe – also beispielsweise eine kurze Freiheitsstrafe – zu verbüßen. Eingeführt wurden neue Sanktionen regelmäßig als Alternativen zu bestimmten richterlich verhängten Strafen – Verurteilten wurde so die Möglichkeit (aber nicht die Pflicht) eingeräumt, dieselbe in einer anderen Form (beispielsweise als gemeinnützige Arbeit statt einer kurzen Freiheitsstrafe) zu verbüßen. Die Initiative zur Erprobung neuer Sanktionen geht gemäß der gesetzlichen Regelung (vor allem auf der Verordnungsstufe) von den Kantonen aus, die gegenüber der Landesregierung (Bundesrat) als Gesuchsteller auftreten. Damit sind Versuche von Anfang an räumlich begrenzt, die zeitliche Begrenzung wird meistens mit dem Bundesrat als Bewilligungsbehörde vereinbart.

Diese regionale Begrenzung und die Teilung der Verantwortlichkeiten erleichtern grundsätzlich, einen Misserfolg einzugestehen und die Übung abzubrechen. Allerdings sind auch im Rahmen dieses Systems sehr viele Evaluationen durchgeführt worden, die von Anfang an so angelegt waren, dass ein Scheitern eigentlich gar nicht entdeckt werden konnte. Anders als die Mediziner haben die Verantwortlichen im Bereich der Strafjustiz (im weiten Sinne) noch keine Kultur von *error management* entwickelt. Ein Misserfolg eines Experiments wird nur allzu oft weniger dem erprobten neuen Programm (oder der Sanktion) als den dafür politisch-administrativ Verantwortlichen zugeschrieben, was logischerweise ihre Bereitschaft nicht erhöht, das Risiko eines Misserfolgs einzugehen. Trotzdem können wir im Folgenden von Beispielen berichten, in denen die zuständigen kantonalen Regierungsräte (Justizminister) bewusst Experimente gewünscht oder zumindest gebilligt haben – beide aus der Überzeugung heraus, dass aus kontrollierten Experimenten, wie immer sie ausgehen, neue Erkenntnisse hervorgehen, die später wieder nützlich sein werden. Diese vorbildlich mutigen Minister (Claude Ruey, Waadt, und Guy Morin, Basel-Stadt) kamen aus medizinnahen Bereichen bzw. der Medizin und waren von daher vielleicht eher geneigt, dieses Risiko auch als Chance zu sehen.

1 Diese Verordnung wurde auf den 31.12.2006 aufgehoben, ohne dass die fragliche Bestimmung in die neue Verordnung übergeführt worden wäre, so Art. 21 Ziff. 3 VO zum StGB, SR 311.01. Sinngemäß gilt diese Regelung aber fort, zumal der Bundesrat die Bewilligung von Versuchen jederzeit an Bedingungen knüpfen kann.

Beispiel 1: Gemeinnützige Arbeit vs. kurze Freiheitsstrafe

Das erste kontrollierte Experiment, über das hier berichtet werden soll, fand in den Jahren 1993-95 im Kanton Waadt (Genferseeregion) statt. Damals wurde vom Bundesrat den Kantonen die Bewilligung für die versuchsweise Einführung der gemeinnützigen Arbeit als neue Sanktion in Aussicht gestellt. Sie sollte anstelle kurzer Freiheitsstrafe von ursprünglich maximal einem und später drei Monaten ausgetestet werden. Dabei war vorgesehen, dass die Richter weiterhin kurze Freiheitsstrafen verhängen, diese in der Folge jedoch vom Strafvollzugsamt in gemeinnützige Arbeit umgewandelt werden kann. Fast alle Kantone haben in der Folge von dieser Möglichkeit in der einen oder anderen Form Gebrauch gemacht. Dabei zeigten sich Rückkoppelungseffekte (*net-widening*) insofern, als die Richter jeweils nach Einführung der gemeinnützigen Arbeit als eine Vollzugsform ihre Strafzumessungspraxis anpassten, und zwar derart, dass sie einerseits vermehrt Strafen genau bis zur Höhe der in dieser alternativen Form vollziehbaren Freiheitsstrafen verhängten und diese zudem vermehrt unbedingt aussprachen – offensichtlich weil ihnen einerseits daran lag, dass der Verurteilte die Strafe in Form von Arbeit verbüßen konnte, sie andererseits aber weniger motiviert waren, ihm den Vollzug zu ersparen, da sie davon ausgehen konnte, dass er ohnehin nicht ins Gefängnis eingewiesen würde (Killias, Camathias & Stump 2000).

Im Kanton Waadt wurde nun die gemeinnützige Arbeit als Ersatz von Freiheitsstrafen bis zu zwei Wochen zugelassen. Diese extrem kurzen Freiheitsstrafen wurden damals recht häufig verhängt, vor allem wegen Verkehrs-, kleineren Drogen- und Vermögensdelikten. Da die Überzeugung, kurzer Freiheitsentzug sei schädlich, damals weit verbreitet war (obwohl die meisten der hier Betroffenen ohnehin für die sog. Halbgefängenschaft in Frage kamen, also nur die Nächte und Wochenenden im Gefängnis zuzubringen hatten), stieß die Idee, das Schicksal der Betroffenen durch das Los entscheiden zu lassen, anfänglich auf größere Widerstände. Zwei Zugeständnisse wurden daher gemacht, um die Akzeptanz der Randomisierung zu erhöhen: *Erstens* wurde der Schlüssel der Zuteilung auf die beiden Sanktionen derart festgelegt, dass von sieben Betroffenen zwei die Strafe als Freiheits- und fünf dieselbe als Arbeitsstrafe zu verbüßen hatten; *zweitens* wurde den zuständigen Beamten des Strafvollzugsamtes ein „Gnadentkontingent“ zugestanden, das ihnen gestattete, maximal 20 Prozent der Kandidat(innen), für die sie den Strafvollzug in einer Anstalt als besonders nachteilig empfanden, aus eigener Kompetenz und somit außerhalb des Zufallsprinzips der gemeinnützigen Arbeit zuzuweisen. Diese „Gnadengruppe“ wurde bei den nachfolgenden Analysen separat erfasst und erlaubte wertvolle Rückschlüsse auf die Vorstellungen der Sozialarbeiter über besonders „bedürftige“ Gruppen,

ihre Eigenschaften und ihre weitere Entwicklung (Killias, Aebi & Ribeaud 2000). Diese Idee wurde seinerzeit von Wilkins (1969) entwickelt und hat wesentlich zum Gelingen des Experiments beigetragen, da sonst möglicherweise die Zufallszuteilung unterlaufen oder gar gänzlich gestoppt worden wäre.

Wer also in den Jahren 1993 - 95 von einem Waadtländer Gericht zu einer unbedingten Freiheitsstrafe von maximal zwei Wochen verurteilt wurde, erhielt nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils vom Strafvollzugsamt einen Brief, in dem der betroffenen Person mitgeteilt wurde, dass sie an einem bestimmten Tag in einem bestimmten Gefängnis zur Strafverbüßung erwartet werde. Weiter stand in diesem Brief, dass derzeit ein Experiment mit gemeinnütziger Arbeit laufe. Falls der oder die Verurteilte daran interessiert sei, ihre Strafe allenfalls in dieser Form zu verbüßen, so sei eine bestimmte Stelle des Strafvollzugsamts zu kontaktieren. Wer sich meldete, wurde zu einem persönlichen Gespräch vorgeladen, sofern nicht von vorneherein eines mehrerer Ausschlusskriterien zutraf, darunter vor allem solche, die wie beispielsweise schwere Drogenabhängigkeit die Arbeitsfähigkeit in Frage stellten. Bei diesem Vorgehen kamen somit nur freiwillige und relativ motivierte Personen in Frage. Allerdings haben sich, soweit uns berichtet wurde, nahezu alle Betroffenen gemeldet, und sehr zahlreich waren die ausgeschlossenen Verurteilten offenbar auch nicht. Diese Begrenzung stellt im Übrigen nicht die sog. interne Validität, also die innere Schlüssigkeit des experimentellen Vergleichs in Frage, sondern nur die sog. externe Validität: man weiß, anders gesagt, so nicht, ob die Ergebnisse, über die wir im Folgenden berichten werden, auch auf unmotivierte und sich sträubende Verurteilte zutreffen würden (Killias, Kuhn & Aebi 2011, Rz 205). Nach dem Vorstellungsgespräch wurde anhand von Zufallsnummern die Person zufällig einer der beiden Gruppen zugewiesen.

Von 141 Verurteilten wurden während der ganzen Dauer des Experiments 100 der gemeinnützigen Arbeit und 41 der Freiheitsstrafe zufällig (d. h. per Los oder vielmehr Zufallsnummern) zugewiesen. Wie bei allen Experimenten sind von diesen 25 ausgeschieden, und zwar 22 in der GA- und 3 in der Gefängnisgruppe. Solche Ausfälle sind in kontrollierten und anderen Experimenten unvermeidlich (was in Wermink, Blokland, Nieuwebeerta, Nagin & Tollenaar 2010 verkannt wurde). In der Gefängnisgruppe sind zwei Personen verstorben und eine ausgewandert, bevor die Rückfälligkeitsdaten erhoben werden konnten; bei der GA-Gruppe waren dies je sechs Teilnehmende. Diese Ausfälle (Todesfall, Auswanderung) sind vermutlich neutral, stehen also mit dem weiteren Lebenslauf und insbesondere der Legalbewährung in keinem Zusammenhang. Anders ist dies bei weiteren 10 Ausfällen, die ausschließlich die GA-Gruppe betrafen. In drei von diesen wurde der Betroffene wegen erneuter (schwerer) Straftaten in ein Gefängnis (vermutlich zunächst in

Untersuchungshaft) eingewiesen, was den Abbruch der Arbeitsstrafe durch das Strafvollzugsamt zur Folge hatte. Der Ausschluss dieser drei Personen dürfte wohl das Bild zugunsten der gemeinnützigen Arbeit verbessert haben, da diese möglicherweise besonders belasteten Personen die Bilanz dieser Gruppe nicht mehr beeinflussten. In fünf Fällen hat die betroffene Person noch vor der Strafverbüßung ihre Zustimmung zur gemeinnützigen Arbeit widerrufen und für die Gefängnisstrafe optiert – in zumindest einzelnen Fällen wohl deswegen, weil sie inzwischen eine neue Arbeitsstelle gefunden hatte und die Verbüßung der Freiheitsstrafe in Halbgefangenschaft (mit Übernachtung im Gefängnis und Freigang tagsüber) den neuen Umständen besser Rechnung trug. Bei einem Versuch, der sich von Anfang an auf Freiwillige beschränkte, waren solche Ausfälle unvermeidlich. In weiteren zwei Fällen bezahlte die betroffene Person eine in Haft umgewandelte Busse noch vor der Leistung der gemeinnützigen Arbeit. In diesen insgesamt sieben Fällen könnte es sich allenfalls um überdurchschnittlich günstige Risiken gehandelt haben, was die Ergebnisse der GA-Gruppe etwas verschlechtert haben könnte. Insgesamt darf man jedoch davon ausgehen, dass diese sieben bzw. drei Fälle sich einigermaßen die Waage hielten – und neben den 123 übrigen Fällen mit vollständigen Angaben kaum stark ins Gewicht fallen. Dass es übrigens gelungen ist, sämtliche ursprünglich teilnehmenden Personen aufzuspüren und ihre weitere Entwicklung zu dokumentieren, darf an sich schon als großer Erfolg gewertet werden.

Um die weitere Entwicklung dieser insgesamt 123 Teilnehmenden zu verfolgen, wurde eine erste Evaluation nach zwei Jahren vorgenommen (Killias, Aebi & Ribeaud 2000). Dabei zeigten sich hinsichtlich der Rückfälligkeit keine signifikanten Unterschiede, allerdings mit der wesentlichen Einschränkung, dass die GA-Gruppe sich im Vergleich zur Gefängnisgruppe bei der polizeilich erfassten Kriminalität (als Tatverdächtige) günstiger entwickelte. In beiden Gruppen hat sich die Straffälligkeit nach der Sanktionsverbüßung im Vergleich zu einer gleich langen Zeitspanne zuvor deutlich zurückgebildet (weshalb es abwegig wäre, von „schädlichen“ Auswirkungen der Sanktionserfahrung an sich zu sprechen), wobei der Rückgang der Anzahl begangener Straftaten bei der GA-Gruppe noch etwas deutlicher ausfiel. Bei der sozialen Integration, die anhand eines schriftlichen Fragebogens erfasst wurde, zeigten sich günstigere Lebensverhältnisse bei der GA-Gruppe. Allerdings war besonders unter den Gefangenen der Rücklauf des Fragebogens deutlich tiefer als bei der GA-Gruppe (mit 35 gegenüber 50 Prozent).

Elf Jahre nach Beendigung des Experiments haben wir uns bemüht, von allen Teilnehmenden des ursprünglichen Projekts aktualisierte Strafregisterauszüge zu bekommen. Da im Zuge der Strafrechtsrevision von 2003, die anfangs

2007 in Kraft trat, die Dauer der Registrierung von Verurteilungen deutlich reduziert wurde, war dies die letzte Gelegenheit, um ein vollständiges Bild der weiteren Wiederverurteilungen der Teilnehmenden zu gewinnen. Mit Ausnahme der verstorbenen und der definitiv ausgewanderten Personen gelang dies trotz des langen Zeitraums wiederum ausnahmslos (vgl. die vollständigen Ergebnisse in Killias, Gilliéron, Villard & Poglià 2010). Was die soziale Integration anbelangt, so haben wir freundlicherweise vom kantonalen Waadtländer Steueramt Zugang zu den Daten über die finanziellen und die Lebensumstände der Betroffenen erhalten, wobei die Angaben von der Quelle weg anonymisiert wurden. Damit standen von einer Mehrheit der Betroffenen Steuerdaten zur Verfügung. Wer wegen dieser Ritzung des Datenschutzes bzw. des Steuergeheimnisses der Betroffenen ethische Bedenken hat, mag daran erinnert sein, dass im Jahre 1996 verschiedene ehemalige Verurteilte die Zustellung eines Fragebogens an ihre Privatadresse als Zumutung empfanden. So betrachtet stellt die Durchbrechung des Steuergeheimnisses – zumal bei Anonymisierung ab Quelle – zweifellos eine geringere Verletzung in den persönlichen Verhältnissen dar als ein Schreiben, das an eine lange zurückliegende ungute Erfahrung erinnert.

Tab. 1: Wiederverurteilungen nach 5 und 11 Jahren (keine signifikanten Unterschiede)

	Mindestens einmal erneut verurteilt (erste 5 Jahre)	Mindestens einmal erneut verurteilt (später als nach 5 Jahren)	Mindestens einmal erneut verurteilt (total, 11 Jahre)
Gemeinnützige Arbeit N=80	35 % (28)	37 % (29)	53 % (41)
Kurze Freiheits- strafe (<15 Tage) N=38	39 % (15)	24 % (9)	58 % (22)

Quelle: Killias, Gilliéron, Villard & Poglià (2010, Tab. 1)

Bei Analysen der Legalbewährung fragt sich stets, ab welchem Zeitpunkt der Vergleich einzusetzen hat. Bei Freiheitsstrafen ist es üblich, mit der Entlassung aus dem Strafvollzug zu beginnen, weil die Uhr gewissermaßen ab diesem Zeitpunkt zu „ticken“ beginnt. Bei sehr kurzen Freiheitsstrafen (von hier maximal zwei Wochen) kann dieser „Neutralisierungseffekt“ indessen

vernachlässigt werden – wir haben als relevanten Zeitpunkt daher den Tag der Losziehung genommen. Bei etwas längerem Freiheitsentzug führen solche Vergleiche allerdings zu einer Unterschätzung des „Einsparungseffekts“ (an neuen Delikten) zulasten der Freiheitsstrafen, da auf diese Weise die hinter Mauern verbrachte Zeit unberücksichtigt bleibt (Pease 2010). Vorliegend kann dieses Problem indessen schon mit Rücksicht auf die sehr lange Beobachtungsperiode von elf Jahren vernachlässigt werden.

Wie man der Tabelle 1 entnehmen kann, waren Wiederverurteilungen innert der ersten fünf Jahre leicht häufiger unter ehemaligen Gefangenen, wogegen die Tendenz in den späteren sechs Jahren eher umgekehrt war. Insgesamt resultiert daraus zwar kein signifikanter Unterschied, doch bestätigt dieses Ergebnis kaum die These von der Schädlichkeit kurzer Inhaftierung.

Tab. 2: Soziale Integration nach 10 Jahren (* $p < .10$, ** $p < .05$)

	verheiratet	beschäftigt	positives Einkommen	Steuererklärung eingereicht
Gemeinnützige Arbeit	33 % (12)	81 % (21)	83 %** (30)	43 %* (36)
Kurze Freiheitsstrafe (<15 Tage)	33 % (8)	91 % (20)	100 %** (24)	62 %* (24)
Total	33 % (20)	85,5 % (41)	90 % (54)	49 % (60)

Quelle: Killias, Gilliéron, Villard & Poglià (2010, Tab. 2 und 3)

Wie man der Tabelle 2 entnehmen kann, besteht hinsichtlich des Zivilstandes kein Unterschied zwischen den beiden Gruppen. Demgegenüber sind Ex-Gefangene tendenziell (aber nicht signifikant) eher häufiger beschäftigt, sie stehen in finanzieller Hinsicht günstiger da und sind vor allem ihren Verpflichtungen gegenüber der Steuerbehörde häufiger nachgekommen. Diese beiden letzteren Befunde deuten auf eine etwas bessere soziale Integration der Ex-Gefangenen hin. Es scheint somit, dass die langfristigen Auswirkungen der beiden Sanktionen nicht unbedingt den üblichen Vorstellungen entsprechen. Danach würde auch eine kurzfristige Inhaftierung häufig zu Arbeitsplatzverlust und privaten Beziehungsproblemen führen, was wiederum die Rückfälligkeit fördern soll. Die Daten zeigen indessen, dass ehemalige Gefangene langfristig eher besser integriert sind und zumindest nicht häufiger

erneut verurteilt werden. Darüber, weshalb sich dies so verhält, kann man nur *ex post* spekulieren. Eine Möglichkeit wäre, dass die Gefangenen vorliegend ihre Strafe zu einem großen Teil in Form der Halbgefangenschaft verbüßen konnten, woraus in der Regel kein Arbeitsplatzverlust resultiert. Weiter scheint eine kurzfristige Trennung private Beziehungen weit weniger zu belasten, als oft angenommen wurde. Auch dürften manche der Verurteilten in beiden Gruppen an einer Alkoholproblematik leiden, und es könnte durchaus sein, dass eine relativ einschneidende Erfahrung ihre „Selbsteilungskräfte“ eher fördert als eine endlose Serie immer wieder erneuter „letzter“ Warnungen. Schließlich waren die Gefangenen wohl weniger mit anderen Betroffenen in Kontakt als die Angehörigen der GA-Gruppe, da die Arbeitseinsätze oft im Kollektiv durchgeführt wurden, was *peer contamination* eher fördern dürfte als die allabendliche Einschließung in einer Einzelzelle. Wie immer dem auch sei – entscheidend ist, dass die Ergebnisse nicht so sind, wie man sie sich seit über 100 Jahren vorgestellt hätte, als Arnould Bonneville de Marsangy (1850, also lange vor Liszts Marburger Programm von 1882) die These der Schädlichkeit kurzer Freiheitsstrafen aufgestellt hatte.

Beispiel 2: Gemeinnützige Arbeit vs. Electronic Monitoring

In einem weiteren kontrollierten Experiment wurden die Wirkungen von gemeinnütziger Arbeit und elektronisch überwachtem Hausarrest (*Electronic Monitoring*) miteinander verglichen. Auch dieses Experiment fand im Kanton Waadt statt, wobei die Widerstände gegen die Zufallszuweisung hier bei weitem nicht so intensiv waren wie beim ersten Beispiel. Es wurden Personen, die zwischen dem 1. Januar 2000 und dem 31. August 2002 eine unbedingte Freiheitsstrafe von höchstens drei Monaten zu verbüßen hatten, über die Durchführung des Versuchs orientiert und als Freiwillige rekrutiert. Zunächst wurde abgeklärt, ob die Interessenten für beide Sanktionsformen in Frage kamen. Bei wem dies nicht zutraf oder wer die Zustimmung zu einer der beiden Sanktionen verweigerte, wurde vom kontrollierten Experiment ausgeschlossen (was unter Umständen nicht verhinderte, dass ausgeschlossene Personen dennoch die Strafe als gemeinnützige Arbeit oder Hausarrest verbüßten – dies dann allerdings nicht mehr als Teil des Experiments). Von den 240 Personen, die diese Bedingungen erfüllten, wurden je 120 durch das Los entweder der gemeinnützigen Arbeit oder dem elektronisch überwachten Hausarrest zugewiesen. Dabei haben sich die beiden Gruppen bis zur Auswertung nach drei vollen Beobachtungsjahren wie folgt entwickelt:

Tab. 3: Die verglichenen Stichproben

	Electronic Monitoring	Gemeinnützige Arbeit	Total
Ursprüngliche Stichprobe	120	120	240
Doppelzählungen	1	0	1
Aufnahmekriterien nicht erfüllt	2	0	2
Tatsächlich randomisiert	117	120	237
Drop outs	11	4	15
- Vor Vollzug verstorben	2	3	5
- Sanktion nicht beendet	9	1	10
Strafe als EM verbüßt	106	116	222

Quelle: Killias, Gilliéron, Kissling & Villettaz (2010, Tab. 1)

Wie bei allen Experimenten gab es hier auch einige Ausfälle. So sind insgesamt 5 Personen vor der Auswertung verstorben – über ihren weiteren Verlauf haben wir leider keine Angaben. Von denjenigen, die für den elektronischen Hausarrest vorgesehen waren, haben 9 (gegenüber nur 1 der Gruppe der gemeinnützigen Arbeit) die Sanktion nicht wie vorgesehen beendet. Am Ende standen somit 106 aus der EM- und 116 aus der GA-Gruppe für die Auswertung zur Verfügung. Das ist ein erfreulich hoher Anteil. Positiv zu vermerken ist insbesondere, dass es gelungen ist, alle Personen in den Registern erneut aufzufinden. Ob bei Abbrechern unterstellt werden kann, sie hätten allesamt negative Verläufe erlebt und würden – wenn man sie berücksichtigen könnte – die Ergebnisse der EM-Gruppe (da 9 von 10 aus dieser Gruppe kamen) verschlechtern, kann nicht ohne weiteres angenommen werden, denn es gab wohl auch Abbrecher, die aus Gründen der Vereinbarkeit mit der Arbeit auf die zuvor erteilte Zustimmung zurückzukommen wünschten. Wie sind die Ergebnisse ausgefallen?

Tab. 4: Legalbewährung innert drei Jahren nach Zuweisung zu einer der beiden Sanktionen

Wiederverurteilungen	Electronic Monitoring	Gemeinnützige Arbeit	p
Analysiert wie randomisiert (N=115/117)	23 %	31 %	n.s.
Analysiert wie verbüßt (N=106/116)	21 %	31 %	.08
Neu abgeurteilte Delikte			
- wie randomisiert	0.32	0.41	n.s.
- wie verbüßt	0.30	0.41	.08

Quelle: Killias, Gilliéron, Kissling & Villetaz (2010, Tab. 2 und 3)

Bei Analysen der Legalbewährung fragt sich stets, ab welchem Zeitpunkt der Vergleich einzusetzen hat. Anders als bei Freiheitsstrafen gibt es hier kaum einen „Neutralisierungseffekt“, da gemeinnützige Arbeit und elektronisch überwachter Hausarrest grundsätzlich neue Delikte während der Strafverbüßung nicht völlig ausschließen. Umgekehrt könnte man argumentieren, man müsse die „Wirkung“ der Strafe auf die Betroffenen in die Betrachtung einbeziehen – was dafür spricht, die relevante Beobachtungszeit mit Ende der Strafverbüßung einsetzen zu lassen. Angesichts dieses letztlich schwer lösbaren Gelehrtenstreits haben wir es vorgezogen, die Analyse in Tabelle 4 auf beide Weisen vorzunehmen. Wie man sieht, sind die Raten der erneut verurteilten Personen wie auch die Rate der neu abgeurteilten Straftaten fast gleich – der Wegfall von 10 Personen, die die Sanktion nicht oder nicht vollständig verbüßt haben (wovon 9 aus der EM-Gruppe) hat die Raten somit nur geringfügig beeinflusst. Die Unterschiede (durchweg zugunsten des elektronisch überwachten Hausarrests) sind indessen nur bei der zweiten Variante signifikant, und auch dies nur auf dem „größzügigeren“ 10-Prozent-Niveau. Angesichts der knappen Ergebnisse genügt der Wegfall weniger Personen, um die Ergebnisse in der einen Variante somit nicht mehr signifikant werden zu lassen. Dass wir von Signifikanz bereits ab einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 10 Prozent ausgehen, liegt daran, dass bei kontrollierten Experimenten angesichts der regelmäßig begrenzten Stichprobengröße andernfalls inakzeptabel viele Typ-2-Fehler resultieren (Weisburd 2000), d. h. dass man Hypothesen als unrichtig verwirft, die durchaus Interesse verdienen und insofern – im umgangssprachlichen Sinne – „signifikant“ sind. Gerade hier zeigte sich (in Tabelle 4), dass erneute Verurteilungen in der GA-Gruppe um fast die

Hälfte höher sind. Das ist – Signifikanz auf dem üblichen 5-Prozent-Niveau hin oder her – ein sehr bedeutsamer Unterschied.

Bemerkenswerterweise sind die Unterschiede bei der sozialen Integration fast noch deutlicher ausgefallen als bei den Wiederverurteilungen (Tabelle 5). Hier bleiben sie auch nach sieben Jahren noch deutlich feststellbar, wogegen die noch nicht abgeschlossenen, provisorischen Ergebnisse zu den Wiederverurteilungen auf eine Abschwächung der Unterschiede hindeuten.

**Tab. 5: Soziale Integration in den Jahren 2004 und 2008
(Unterschiede $p < .10$)**

Steuererklärung, verheiratet, Einkommen >4000 CHF	2008			2004		
	Electronic Monitoring (N=89/84)	Gemeinnützige Arbeit (N=79/78)	p	Electronic Monitoring (N=103/95)	Gemeinnützige Arbeit (N=102/101)	p
Analysiert wie randomisiert	21 % (19)	10 % (8)	0.048	15.5 % (16)	7 % (7)	0.049
Analysiert wie verbüßt	20 % (17)	10 % (8)	0.079	16 % (15)	7 % (7)	0.050

Wie man sieht, sind die Raten in beiden Halbtabelle jeweils für die EM-Gruppe günstiger ausgefallen. Da bei den Nacherhebungen in den Jahren 2004 und 2008 die absoluten Zahlen nicht überwältigend sind, haben wir die drei Kriterien sozialer Integration, über die wir in den Steuerakten die nötigen Angaben finden konnte – nämlich Heirat, ein Haushalteinkommen von mindestens 4.000 Franken und das Einreichen einer Steuererklärung – zu einem Index zusammengefasst. Wie man sieht, liegt der Anteil – in diesem Sinne – gut integrierter Personen in der EM-Gruppe auch 2008 (also nach sechs bzw. sieben Jahren) fast doppelt so hoch (und damit signifikant höher) als in der GA-Gruppe, nämlich 20 % gegenüber nur 10 %. Dies ist gewissermaßen die gute Nachricht. Die weniger gute ist, dass auch nach so langer Zeit noch immer 80 % bis 90 % ehemaliger Verurteilter als schlecht integriert gelten müssen. Im Übrigen war der Wegzug aus dem Kanton Waadt nach sechs bzw. sieben Jahren in der GA-Gruppe signifikant häufiger ($p < .03$) – weshalb ist nicht auszumachen, aber für gute Integration spricht dies eigentlich nicht.

Insgesamt zeigt sich, dass die soziale Integration und zumindest kurz- und mittelfristig auch die Legalbewährung nach elektronischem Hausarrest günstiger ausfallen als nach gemeinnütziger Arbeit. Wie schon im ersten Beispiel scheint die gemeinnützige Arbeit weniger integrativ zu wirken, als dies oft vermutet worden war. Es liegt dies vielleicht daran, dass die gemeinnützige

Arbeit oft in Gruppen (etwa bei der Reinigung von Fluss- und Seeufern) vollzogen wurde, wogegen Personen mit elektronischem Hausarrest oder – im ersten Beispiel – mit Halbgefangenschaft kaum mit anderen Straftätern zusammentrafen. Sollte dies zutreffen, würden sich beide Experimente in eine zunehmende Anzahl ähnlicher negativer Befunde über Gruppenvollzug, Gruppengespräche und Gruppentherapien (Farrington & Welsh 2006) einreihen.

Trotz dieser an sich positiven Befunde zum elektronischen Hausarrest und der negativen zur gemeinnützigen Arbeit sollten die gefundenen Unterschiede nicht überzeichnet werden. Im Grunde kann man – zumindest längerfristig – von relativ ähnlichen Effekten der drei hier verglichenen Sanktionen ausgehen. Diese Ähnlichkeit der spezialpräventiven Wirkungen verschiedener Strafarten wurde schon lange zuvor vermutet (Albrecht 1982). Dabei war die Folgerung meistens *in dubio pro libertate* – wenn die Effekte schon ähnlich sind, soll im Zweifel die weniger eingriffsintensive gewählt werden. Dieser Schluss ist allerdings nur richtig, wenn die spezialpräventive Bewährung der einzige legitime Strafzweck ist. Indessen könnte man – ähnlich wie in der Medizin, wenn die Erfolgsaussichten verschiedener Behandlungen ähnlich liegen, die aus Sicht des Patienten „beste“ Variante zu wählen ist – diejenigen Strafziele favorisieren, die im konkreten Einzelfall im Vordergrund stehen, also beispielsweise die Billigkeit gegenüber dem Opfer, die Kosten und die Generalprävention.

Beispiel 3: Das Basler Pilotprojekt KARA (Kriminologisch-analytisches Risk-Assessment)

Ziel des Projekts ist die bessere Beurteilung des Rückfallrisikos von Straftätern anhand eines Evaluationsinstruments, das aufgrund des englischen OASys und des holländischen RISC entwickelt wurde und an schweizerische Verhältnisse angepasst wurde. Bereits zu Beginn der Untersuchungshaft soll festgestellt werden, mit welcher statistischen Wahrscheinlichkeit ein Straftäter rückfällig wird. Dazu benutzt die Bewährungshilfe ein Instrument, welches standardisierend, quantifizierend, qualifizierend und analysierend eine erste Beurteilung einer verhafteten Person ermöglicht. Dies wird mit Hilfe eines Fragebogens – bestehend aus 13 Skalen, welche Faktoren erfassen, die sich in der Regel rückfälligkeit begünstigend auswirken – durchgeführt. Die daran anschließenden Täterprogramme können dadurch auf den Straffälligen besser abgestimmt werden. Ziel der Risikoanalyse ist es, Straftäter zu resozialisieren und die Begehung von neuen Delikten zu verhindern. Die Frage, ob diese neue Befragungsmethode der bisherigen überlegen ist, wird anhand eines kontrollierten Experiments beantwortet. Eine erste Evaluation ist für 2012 vorgesehen. Dabei soll vor allem auch evaluiert werden, ob die Zuweisung zu

einer u.U. mehrtägigen Beurteilung (zwecks Diagnose) an sich schon eine Wirkung auf die weitere Entwicklung hat, was bisher nur sehr selten kontrolliert wurde.

Inwiefern erleichtern föderalistische Strukturen Experimente?

Dass *evidence-based policy-making* erwünscht ist, wird auch in Deutschland anerkannt (vgl. das „Düsseldorfer Gutachten“ von Rössner, Bannenberg & Coester 2002). Weniger allgemein anerkannt ist, dass in vielen Fällen keine gesicherten Erkenntnisse ohne kontrollierte Experimente möglich sind. Wir können Notwendigkeit wie auch Nutzen von Experimenten in den folgenden fünf Punkten zusammenfassen:

1. Die Resultate von Interventionen und Behandlungen sind oft *anders* als man dachte. Gerade die beiden oben referierten Beispiele illustrieren dies.
2. Kurz- und langfristige Effekte decken sich nicht immer. Auch das zeigen die hier vorgestellten Experimente. Anders als Quasi-Experimente lassen aber nur kontrollierte Experimente zu, dass man neben kurzfristigen auch *langfristige Effekte* (auch zu „neuen“ Aspekten) untersucht.
3. Man sollte die *Ethik-Frage* auch vor dem Hintergrund diskutieren, dass vieles, was wir denken (will heißen: aus unseren Theorien ableiten), völlig daneben liegt – und Menschen schädigt. Dass wir uns irren, ist weiter nicht vorwerfbar. Dass wir aber „falsche“ Politiken unbeirrt fortsetzen und sie gegen jede Falsifikation immunisieren, indem wir Experimente verhindern, ist ethisch höchst problematisch. Dass der *Datenschutz* und andere Ethik-Probleme lösbar sind, wurde oben ebenfalls gezeigt.
4. Man muss immer auch *an morgen denken*: „Neues“ lässt sich immer gut verkaufen, Älteres aber nur verteidigen, wenn seine Wirkung gut belegt wurde. Hurra-Evaluationen erlauben zwar, kurzfristig Programme zu implementieren, später aber nicht, gute Programme zu verteidigen, wenn sie nicht mehr „modern“ und daher attraktiv sind.
5. Viele haben versucht, diese Probleme zu umschiffen, indem sie sich in Meta-Analysen und *systematic reviews* „geflüchtet“ haben. Das Düsseldorfer Gutachten und viele Reviews im Rahmen der Campbell Collaboration (www.campbellcollaboration.org) sind Beispiele dafür. So verdienstvoll solche Literaturübersichten auch immer sein mögen – sie sind immer nur so gut wie die darin einfließenden Studien. Basis von *evidence-based policy* (und guten Meta-Analysen) sind daher immer kontrollierte Experimente.

Wie die hier gezeigten Beispiele auch deutlich werden lassen, erweisen sich viele Versuche mit experimenteller Evaluation in Ländern (Kantonen), Kreisen usw. viel eher als realisierbar als auf Bundes- oder gar EU-Ebene. Man versuche sich einmal vorzustellen, die schweizerischen Versuche zur Heroinverschreibung hätten EU-weit koordiniert werden müssen! Der Föderalismus eröffnet die Chance, voneinander zu lernen. Ob einzelne Experimente überzeugen oder nicht, ist unwichtig – wichtig ist, dass sie durchgeführt und anschließend andernorts repliziert werden. In diesem Sinne schließen wir mit der Hoffnung, es mögen in einzelnen Teilen Deutschlands ebenfalls kontrollierte Experimente zur gemeinnützigen Arbeit, dem elektronischen Hausarrest oder anderen Sanktionen durchgeführt werden. Deutsche Vorbilder, an denen man anknüpfen könnte, gibt es durchaus, so etwa die hervorragende Evaluation der Sozialtherapie in Nordrhein-Westfalen (Ortmann 2000). Knüpfen Sie daran an!

Literaturverzeichnis

- Albrecht, H.-J. (1982). *Legalbewährung bei zu Geldstrafe und Freiheitsstrafe Verurteilten*. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für Strafrecht.
- Farrington, D. P. & Welsh, B. C. (2006). A half-century of randomized experiments on crime and justice. *Crime and Justice* 34: 55-132.
- Killias, M., Aebi, M. F. & Ribeaud, D. (2000). Does community service rehabilitate better than short-term imprisonment? Results of a controlled experiment. *The Howard Journal of Criminal Justice* 39: 40-57.
- Killias, M., Camathias, P. & Stump, B. (2000). Alternativsanktionen und der „Net-Widening“-Effekt. Ein quasi-experimenteller Test: Unerwartete Wirkungen in der Gemeinnützigen Arbeit auf die Strafzumessung in der Schweiz. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft* 112: 637-652.
- Killias M., Gilliéron, G., Kissling, I. & Villettaz, P. (2010). Community service versus electronic monitoring: what works better? *British Journal of Criminology* 50: 1155-1170.
- Killias M., Gilliéron, G., Villard, F. & Poglia, C. (2010). How damaging is imprisonment in the long-term? A controlled experiment comparing long-term effects of community service and short custodial sentences on re-offending and social integration. *Journal of Experimental Criminology* 6: 115-130.

- Killias, M., Kuhn, A. & Aebi, M. F. (2011). *Grundriss der Kriminologie – Eine europäische Perspektive*. Bern: Stämpfli.
- Ortmann R. (2000). The effectiveness of social therapy in prison – a randomized experiment. *Crime and Delinquency* 46: 214-232.
- Pease, K. (2010). *Prison, community sentencing and crime*. London: Civitas.
- Rössner, D., Bannenberg, B. & Coester, M. (Hrsg.) (2002). *Düsseldorfer Gutachten: empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen*. Düsseldorf : Landeshauptstadt Düsseldorf.
- Weisburd, D. (2000). Randomized experiments in criminal justice: prospects and problems. *Crime and Delinquency* 46: 181-193.
- Wermink, H., Blokland, A., Nieuwebeerta, P., Nagin, D. and Tollenaar, N. (2010). Comparing the effects of community service and short-term imprisonment on recidivism: a matched samples approach. *Journal of Experimental Criminology* 6: 325-349.
- Wilkins, L. T. (1969). *Evaluation of penal measures*. New York : Random House.

Regionale Justizkulturen in der Strafrechtspraxis: ein Problem für den Rechtsstaat?

Bernd-Dieter Meier

1. Problemaufriss

An der Existenz regionaler oder auch lokaler Justizkulturen kann kein ernsthafter Zweifel bestehen. Versteht man unter dem Begriff der „Justizkultur“ das von gemeinsamen Einstellungen und Meinungen getragene Zusammenwirken der Angehörigen von Staatsanwaltschaft und Gericht im Bezirk eines Amts-, Land- oder Oberlandesgerichts,¹ wird jeder schnell Beispiele für derartige, meist informelle Netzwerke vor Augen haben. Mehr oder weniger formalisierte Kontakte, Gespräche und Aushandlungsprozesse, in denen vor Ort eine Verständigung darüber erzielt wird, wie einzelne Fälle behandelt und erledigt werden sollen, strukturieren im Rahmen der geltenden Gesetze die Verfahren und Ergebnisse. In die Kommunikation können auch Rechtsanwälte eingebunden sein, wengleich insoweit häufig auch eine gewisse Distanz zu beobachten sein wird, nicht nur weil Rechtsanwälte sich als unabhängige Organe der Rechtspflege verstehen – mit der Betonung auf unabhängig –, sondern weil die örtliche Bindung bei ihnen geringer ist als bei Richtern und Staatsanwälten; abgesehen von dem Sonderfall der Pflichtverteidigung (vgl. § 142 Abs. 1 Satz 1 StPO) treten Rechtsanwälte als Wahlverteidiger häufig auch überregional auf.

Die Auswirkungen der lokalen oder regionalen Justizkulturen zeigen sich, wenn man die deutsche Justizkultur in ihrer Gesamtheit in den Blick nimmt: Sie zeigen sich in regional unterschiedlichen Einstellungsquoten, in der regional unterschiedlichen Nutzung von alternativen Reaktionsformen wie dem Täter-Opfer-Ausgleich, im unterschiedlichen Umgang mit der Bagatelldelinquenz, bei der Häufigkeit von Untersuchungshaft, in disparaten Strafmaßentscheidungen und vielem mehr. Ebenfalls als Teil der Justizkultur – in einem weiteren Sinn – können die informellen Kommunikationsnetzwerke bei der Polizei sowie im Justiz- und Maßregelvollzug angesehen werden. Auch auf diesen Ebenen der vor- und nachgelagerten Strafrechtspflegeaktivität lassen sich regional unterschiedliche Verfahrens- und Entscheidungsstile beobachten, die sich in Unterschieden bei der Ermittlungstätigkeit ebenso wie

1 Vgl. Langer, Staatsanwälte und Richter. Justitielles Entscheidungsverhalten zwischen Sachzwang und lokaler Justizkultur, 1994, 139 ff.

in Unterschieden beim Umgang mit den Gefangenen (Belegungsdichte, Lockerungspraxis etc.) niederschlagen. Ein prominentes Beispiel, das die regionalen Differenzen auf OLG-Ebene widerspiegelt, hat die Öffentlichkeit in diesem Sommer besonders bewegt: Der unterschiedliche Umgang der Oberlandesgerichte mit der Frage der Entlassung von Sicherungsverwahrten aus dem Maßregelvollzug. Nachdem der EGMR am 17.12.2009 entschieden hatte, dass die rückwirkende Verlängerung der Sicherungsverwahrung (§ 67d StGB) nicht mit den Vorgaben der EMRK zu vereinbaren sei,² und die Entscheidung am 10.5.2010 rechtskräftig geworden war, bestand unter den Oberlandesgerichten keine einheitliche Auffassung darüber, ob die sog. „Altfälle“ aufgrund der EGMR-Entscheidung umgehend freizulassen seien oder ob sie weiterhin in Sicherungsverwahrung gehalten werden dürften.³ Die Folge war, dass während des Sommers etliche Gefangene entlassen wurden, obwohl die Prognose bei ihnen nicht günstig war, während zahlreiche andere Gefangene bei gleichen Ausgangsvoraussetzungen in der Sicherungsverwahrung verblieben.

Die Divergenzen in der OLG-Rechtsprechung, aber auch die vielen weiteren Divergenzen, die sich in der Verfahrens- und Entscheidungspraxis beobachten lassen, bereiten Unbehagen. Intuitiv neigt man dazu, in der Ungleichbehandlung ein Problem zu sehen. Ist es gerecht, wenn die Strafstiz in vergleichbaren Situationen ungleich reagiert? Wie ist es zu rechtfertigen, dass manche Straftäter „davonkommen“ und in Freiheit vielleicht sogar weitere Straftaten begehen, während andere in Gewahrsam bleiben, obwohl doch ihr Freiheitsanspruch gleich viel wiegt? Das Bundesjustizministerium hat während des Sommers aus dem Unbehagen die Konsequenz gezogen, die Gleichheit im Umgang mit Sicherungsverwahrten dadurch zu gewährleisten, dass die Oberlandesgerichte zur Vorlage an den BGH gezwungen werden, wenn sie hinsichtlich der Erledigung oder der Zulässigkeit der weiteren Vollstreckung der Maßregel von der Entscheidung eines anderen OLG oder des BGH abweichen wollen (§ 121 Abs. 2 Nr. 3 GVG). Das Gleichheitsproblem beim Umgang mit den „Altfällen“ mag hierdurch eingedämmt sein, auch wenn das OLG Karlsruhe schon im August die Vorlagepflicht in einem konkreten Fall verneint hat.⁴ Das allgemeine Problem indes bleibt: Sind die Divergenzen in der strafjustiziellen Praxis mit dem Gleichheitssatz vereinbar?

2 EGMR StV 2010, 181 m. Anm. Müller, StV 2010, 207; Radtke, NStZ 2010, 537.

3 Vgl. etwa OLG Karlsruhe v. 4.8.2010, BeckRS 2010, 18797, einerseits, OLG Celle v. 25. 5. 2010, BeckRS 2010, 13729; OLG Stuttgart v. 1.6.2010, BeckRS 2010; OLG Koblenz v. 7.6.2010, BeckRS 2010, 13784, andererseits; genauer hierzu Kinzig in diesem Band.

4 OLG Karlsruhe v. 4.8.2010, BeckRS 2010, 18797.

2. Gleichheit und Ungleichheit in der Strafrechtspraxis

Ehe versucht wird, auf die Rechtsfrage eine Antwort zu liefern, ist es zunächst erforderlich, einen etwas genaueren Blick auf die empirischen Befunde zu werfen: Gibt es die genannten regionalen und lokalen Verfahrens- und Entscheidungsbesonderheiten wirklich? Wie kann man sie nachweisen und welche Bedeutung haben die regionalen Unterschiede im Kontext anderer Einflussfaktoren?

Nicht immer sind die Unterschiede im strafjustiziellen Entscheidungsverhalten so leicht zu beobachten wie bei den „Altfällen“ der nachträglich verlängerten Sicherungsverwahrung. Der Grund hierfür liegt auf der Hand: Ob ein Gefangener entlassen wird oder in der Sicherungsverwahrung verbleibt, hängt lediglich von einem einzigen Umstand ab, nämlich der Frage, ob das zuständige Gericht der Entscheidung des EGMR Bindungswirkung beimisst oder nicht. In der Rechtswirklichkeit sind Entscheidungen indes nur höchst selten von lediglich einem einzigen Umstand abhängig; in der Regel ist eine Vielzahl von Faktoren zu berücksichtigen, um zu einem sachgerechten Ergebnis zu gelangen. Naheliegendes Beispiel für derartige deutlich komplexere Entscheidungssituationen, die für die Strafjustiz sehr viel typischer sind, ist der Umgang mit den *nach* 1998 in der Sicherungsverwahrung Untergebrachten: Ihre Entlassung beurteilt sich nach § 67d Abs. 2 StGB und der Prognose, dass der Untergebrachte keine rechtswidrigen Taten mehr begehen wird; das Verfahren richtet sich nach den in den §§ 454, 463 Abs. 3 StPO genannten Anforderungen. Bei dem Blick auf die Entscheidungssituation bei diesen „Neufällen“ zeigt sich schnell: Jeder Fall ist anders. Nicht die Gleichbehandlung, sondern die *Ungleichbehandlung*, die Beurteilung des Einzelfalls steht hier im Vordergrund. Wie soll man hier zwei Fälle miteinander vergleichen können?

In der empirischen Kriminologie gibt es zwei Ansatzpunkte, um das Problem methodisch in den Griff zu bekommen: Man kann die Frage, wie die Justiz mit bestimmten Problemkonstellationen umgeht und ob es dabei zu regionalen Ungleichheiten kommt, auf der Ebene von Aggregatdaten oder auf der Individualdatenebene behandeln. Für den ersten Weg, die Aggregatdatenanalyse, wird in der Regel auf die bekannten Statistiken zurückgegriffen, auf die Polizeiliche Kriminalstatistik und auf die Rechtspflegestatistiken, von der Statistik zur Geschäftsentwicklung bei den Staatsanwaltschaften bis zur Strafvollzugsstatistik. Dahinter steht die Überlegung, dass sich die Unterschiede zwischen den potentiellen Einflussfaktoren auf die in Betracht genommenen Justizentscheidungen (wie z. B. die Deliktsschwere oder die Vorauffälligkeit der Täter) bei großen Fallzahlen nach dem Zufallsprinzip ausgleichen; wenn sich in den Statistiken regionale oder lokale Unterschiede zeigen, muss es sich

dementsprechend um „echte“ Unterschiede handeln, die eigenständig interpretierbar sind.

Es gibt in Deutschland eine vergleichsweise lange Tradition von Forschungen, die sich auf der Ebene von Aggregatdaten mit regionalen Unterschieden beschäftigen; insbesondere die strafrichterlichen Entscheidungen sind häufig zum Gegenstand derartiger Analysen gemacht worden. Schon vor über 100 Jahren wurden in der kriminalstatistischen Dissertation von Otto Woerner regionale Unterschiede in der Strafzumessungspraxis der deutschen Gerichte beschrieben.⁵ Und es ist bereits 80 Jahre her, dass Franz Exner seine Studie zur Strafzumessungspraxis der Oberlandesgerichte im Deutschen Reich veröffentlichte, aus der bis heute gern der Satz zitiert wird: „Für den Dieb, der vor einen Hamburger Richter kommt, ist ... die Aussicht, mit einer höheren Strafe belegt zu werden, viermal größer als für seinen Genossen im Stuttgarter Bezirk.“⁶ Derartige Analysen der einschlägigen Statistiken finden sich zu sämtlichen Bereichen der strafrechtlichen Tätigkeit. Erst vor kurzem hat Wolfgang Heinz in der Festschrift für Kreuzer nachgewiesen, dass regionale Unterschiede auch auf der polizeilichen Ebene bei der Aufklärungsquote, auf der staatsanwaltschaftlichen Ebene bei der Verfahrenserledigung, auf der gerichtlichen Ebene und natürlich auch im Strafvollzug etwa bei der Belegungsdichte festzustellen sind.⁷

Die Vorgehensweise bei diesen Analysen sei zunächst anhand von zwei Beispielen verdeutlicht, ehe man genauer auf ihre Grenzen zu sprechen kommen muss. Erstes Beispiel sei die Frage, wie sich das Verurteilungsrisiko in Deutschland verteilt. Mit Verurteilungsrisiko ist die auf Personen bezogene Wahrscheinlichkeit gemeint, innerhalb eines Jahres wegen einer Straftat verurteilt zu werden; Grundlage ist die Strafverfolgungsstatistik für 2008. Im Bundesdurchschnitt wurden 2008 je 100.000 strafmündige Deutsche 1.074 Personen verurteilt. Schaut man sich die Verteilung auf die einzelnen Bundesländer genauer an, zeigt sich, dass das Verurteilungsrisiko in 8 Ländern unterhalb und in 8 Ländern oberhalb dieses Durchschnittswerts lag; in 7 Ländern entfernte sich das Verurteilungsrisiko sogar um mehr als 10 % vom Bundesdurchschnitt.⁸ Besonders auffällig waren niedrige Verurteilungsquoten in Schleswig-Holstein und Hessen sowie hohe Quoten in Bremen und Berlin. In

5 Woerner, Die Frage der Gleichmäßigkeit der Strafzumessung im deutschen Reich. Auf kriminalstatistischer Grundlage, 1907.

6 Exner, Studien über die Strafzumessungspraxis der deutschen Gerichte, 1931, S. 49.

7 Heinz, in: Görgen u. a. (Hrsg.), Interdisziplinäre Kriminologie. Festschrift für Arthur Kreuzer, 2. Aufl. 2009, S. 271 ff.

8 Strafverfolgung 2008, Tab. 1.3.1.

Berlin lag das Verurteilungsrisiko 2008 mit einem Wert von 1.547 Verurteilten pro 100.000 Einwohner mehr als doppelt so hoch wie die Verurteilungswahrscheinlich in Schleswig-Holstein mit einem Wert 782. Deutet dies auf eine permissive Strafrechtspraxis in Schleswig-Holstein und eine punitive Praxis in Berlin hin?

Ein zweites Beispiel: die Verurteilung zu vollstreckter Jugend- oder Freiheitsstrafe. 2008 wurden im Bundesgebiet 5,5 % der Verurteilten mit einer nicht zur Bewährung ausgesetzten Jugend- oder Freiheitsstrafe belegt. 12,7 % erhielten eine Jugend- oder Freiheitsstrafe zur Bewährung, 70,7 % eine Geldstrafe; der verbleibende Rest wurde anders sanktioniert, wobei es sich im Wesentlichen um Sanktionen nach dem JGG handelte. Nimmt man die 5,5 % zu Jugend- oder Freiheitsstrafe Verurteilten als Ausgangspunkt, entfernten sich die Inhaftierungsquoten in 8 Bundesländern hiervon um mehr als 10 %; in 6 Ländern lagen sie deutlich darunter, in 2 Ländern deutlich darüber.⁹ Besonders geringe Inhaftierungsquoten waren in Brandenburg und Bremen zu verzeichnen, auffällig hohe Quoten in Berlin und Bayern. Auch hier ist die Inhaftierungsquote in einem Bundesland (Bayern: 7,3 %) mehr als doppelt so hoch wie in zwei anderen Bundesländern (Brandenburg: 3,4 %; Bremen: 3,2 %). Ist die Strafpraxis in Bayern also härter als in Brandenburg oder Bremen? Ist, um es in Exners Worten auszudrücken, die Aussicht, eine nicht ausgesetzte Jugend- oder Freiheitsstrafe zu erhalten, für den Täter, der vor einen bayerischen Richter kommt, doppelt so groß wie für seinen Genossen in Bremen?

Die Beispiele lassen bereits erkennen, dass man so nicht argumentieren kann. Eigenständig interpretierbar sind die Länderwerte in den Statistiken nur dann, wenn auch die Ausgangsgrößen in den betreffenden Ländern miteinander vergleichbar sind, d.h. wenn das richterliche Entscheidungsverhalten auf eine vergleichbare Kriminalitätsstruktur bezogen wird und den richterlichen Entscheidungen vergleichbare Erledigungsstrukturen der Staatsanwaltschaften vorgelagert sind. Wenn bspw. in einem Bundesland leichte und mittelschwere Straftaten seltener angeklagt werden als in einem anderen Land, ist eine sich in den Statistiken andeutende prozentual härtere Sanktionspraxis der Gerichte kein Zeichen für Ungleichheit, sondern für die konsequente – gleichmäßige und sachgerechte – Orientierung der richterlichen Strafmaßentscheidung an der Schwere der Tat (§ 46 Abs. 1 Satz 1 StGB); das Gleichheitsproblem liegt dann nicht bei den Gerichten, sondern bei den Staatsanwaltschaften. Aber auch die Kriminalitätsstruktur und ihre Erfassung in den Statistiken spielen bei derartigen Vergleichen eine nicht unerhebliche Rolle. Auffällig ist im

9 Strafverfolgung 2008, Tab. 3.2.1 und 4.2.1.

föderalen Vergleich etwa, dass die Fallbelastung der Justiz – konkret: der Staatsanwaltschaften – sehr unterschiedlich ist: In den drei Stadtstaaten ist sie sehr hoch (im Jahr 2008 deutlich mehr als 8.500 erledigte Verfahren pro 100.000 Wohnbevölkerung, deutsche und nichtdeutsche), während sie in Bayern und Baden-Württemberg auffällig niedrig ist (nur ca. 4.500 Verfahren pro 100.000 Wohnbevölkerung). Ursächlich hierfür ist vordergründig natürlich die höhere Kriminalitätsbelastung in den drei Stadtstaaten, aber berücksichtigt werden muss auch das mögliche Auseinanderfallen von Tatort und Wohnort in der Statistik: In der Höherbelastung vieler Stadtstaaten drückt sich auch aus, dass ein nicht unerheblicher Anteil der Taten von Personen begangen wird, die im Umland wohnen, was bei der Berechnung von Häufigkeitsziffern, die auf die Wohnbevölkerung am Tatort bezogen werden, außen vor bleibt.¹⁰

Dass sich – wie es gelegentlich behauptet wird¹¹ – bei der Aggregatdatenanalyse die Unterschiede zwischen den denkbaren Einflussfaktoren auf die betreffenden Entscheidungen bei großen Fallzahlen nach dem Zufallsprinzip ausgleichen, wird man kaum sagen können; alle verfügbaren Statistiken deuten darauf hin, dass sich die regionalen oder föderalen Unterschiede auf *sämtlichen* Ebenen des strafrechtlichen Handelns nachweisen lassen. Erforderlich ist es dementsprechend, sich bei der Aggregatdatenanalyse nicht auf eine einzige Analyseebene zu fokussieren, sondern die Ausgangs- und Rahmenbedingungen in die Überlegungen mit einzubeziehen, in deren Zusammenhang die jeweiligen Daten gewonnen worden sind.

Ist der Umgang mit Aggregatdaten danach mit erheblichen methodischen Problemen behaftet, richtet sich der Blick auf die Individualdatenanalyse als den zweiten Weg, um Gleichheit oder Ungleichheit in der Justiz zu messen. Mit Individualdatenanalyse ist gemeint, dass das Entscheidungsverhalten einzelner Angehöriger von Staatsanwaltschaft und Gericht, aber auch von Polizei oder Vollzug in den Blick genommen und danach gefragt wird, ob sich regionale Besonderheiten zeigen. Man kann dabei entweder in der Weise vorgehen, dass man an die Entscheidung in realen Fällen anknüpft – typischerweise, indem Straftaten ausgewertet werden –, oder in der Weise, dass man in Befragungen um die Entscheidung in vorgegebenen, fiktiven Fallkonstellationen, sog. Vignetten, bittet. In beiden Fällen ist es möglich, das Entscheidungsverhalten der Justizangehörigen auf die jeweils maßgeblichen Einflussfaktoren hin zu analysieren und den Einfluss regionaler oder lokaler Entscheidungskulturen gesondert in den Blick zu nehmen. Für beide Vorgehensweisen gibt es

¹⁰ Vgl. Heinz (Fn. 7), S. 274.

¹¹ So bereits Woerner (Fn. 5), S. 62, wonach es auf die vorgelagerten Unterschiede wegen des „Gesetzes der großen Zahl“ nicht ankomme.

in der deutschen Forschungsliteratur namhafte Beispiele, auf die hier aus Raumgründen allerdings nicht weiter eingegangen werden kann.¹²

Als Fazit sei vielmehr festgehalten, dass es die durch das Zusammenwirken der professionellen Akteure „vor Ort“ geprägten Verfahrens- und Entscheidungsbesonderheiten, die sich als regionale/lokale „Justizkultur“ bezeichnen lassen, nachweisbar gibt. Geht man von der Nullhypothese aus, dass überall nach den gleichen, im geltenden Recht verankerten Maßstäben entschieden wird, findet sich in der empirischen Forschung – gleich, welchem methodischen Ansatz man folgt – eine Vielzahl von Belegen für Verteilungen, die der Nullhypothese widersprechen und regionale Abweichungen belegen. Die Bedeutung der regionalen Justizkulturen für die Strafrechtsanwendung darf indes nicht überschätzt werden; bei komplexen Entscheidungen wie Strafmaßentscheidungen ist ihr Einfluss in der Regel gering und tritt hinter dem Einfluss anderer, aus den rechtlichen Maßgaben abgeleiteter („legaler“) Faktoren wie der Schadenshöhe oder der Vorstrafenbelastung zurück.

Was bedeutet nun dieser Befund, dass es lokale und regionale Justizkulturen gibt, die sich – wenn auch nur in geringem Maße – im strafjustiziellen Handeln niederschlagen? Warum gibt es diese Justizkulturen? Um die Existenz und Wirkungsweise dieser örtlichen Verfahrens- und Entscheidungsbesonderheiten zu erklären, muss man sich vergegenwärtigen, an welchen Maßstäben sich strafrechtliches Handeln orientiert. Den Ausgangspunkt jeder Entscheidung in der Strafrechtspraxis bildet das geltende Recht (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG), also der gesetzliche Rahmen, der – wie die Strafrahmen – die äußeren Grenzen der Entscheidung festlegt, sowie etwaige untergesetzliche Regelungen, die – man denke nur an die Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren oder die Verwaltungsvorschriften zum Strafvollzugsgesetz – die Handhabung von unbestimmten Rechtsbegriffen strukturieren. Unterhalb dieser durch das geltende Recht gezogenen Linien, dem – wenn man so will – *first code*, an den die Rechtsanwender in der Praxis gebunden sind, können sich regional unterschiedliche Handhabungen etablieren, die von den gemeinsamen Überzeugungen der „vor Ort“ tätigen Justizangehörigen getragen werden und die sich als informelle Handlungsnormen oder *second code* bezeichnen lassen.¹³ Ähnlich wie die von der Strafrechtsdogmatik entwickelten Regeln über die Auslegung und Anwendung der Strafbarkeitsvoraussetzungen

12 Nach wie vor beachtenswert sind etwa die Studien von H.-J. Albrecht (Strafzumessung bei schwerer Kriminalität, 1994, S. 348 ff.) als Beispiel für den ersten und von Streng (Strafzumessung und relative Gerechtigkeit, 1984, S. 107 ff.) als Beispiel für den zweiten Untersuchungsansatz.

13 Vgl. MacNaughton-Smith, in: Lüderssen/Sack (Hrsg.), Seminar: Abweichendes Verhalten II, Bd. 1, 1975, S. 197 ff., 210.

hat dieser *second code* bei den Rechtsfolgen und im Verfahren die Funktion, die jeweiligen Entscheidungen zu strukturieren und damit berechenbar zu machen. Anders als die Strafrechtsdogmatik beanspruchen diese informellen Handlungsnormen jedoch keine bundesweite Gültigkeit, sondern gelten nur im Einflussbereich der jeweiligen „Justizkultur“ – und führen damit unvermeidbar zu lokaler oder regionaler Ungleichheit.

3. Anspruch auf Gleichbehandlung

Damit stellt sich die bereits eingangs angesprochene Frage von Neuem: Sind die in der Strafjustiz an so zahlreichen Stellen beobachtbaren, regionalen und lokalen Divergenzen mit dem Gleichheitssatz vereinbar? Verletzen sie nicht den Anspruch der Betroffenen auf Gleichbehandlung? In Erinnerung ist das Fazit, das Wolfgang Heinz aus seinen Analysen zur (Un-)Gleichheit der Rechtsanwendung in der Strafverfolgungspraxis gezogen hat: „Kriminalpolitischer Föderalismus, der zu einem deutlich unterschiedlichen Verfolgungs- und Sanktionierungsrisiko sowie zu einem unterschiedlichen Vollzugsregime führt, ist rechtsstaatlich bedenklich. Der Kilometerstein des Tatorts oder des Gerichtsstands darf nicht zentraler Faktor des Verfolgungs- und Sanktionierungsrisikos sein.“¹⁴

Nun ist diese Einschätzung zwar insofern zu relativieren, als der „Kilometerstein des Tatorts oder des Gerichtsstands“ nach allen vorliegenden Befunden nur in wirklich seltenen Fällen der „zentrale“ Entscheidungsfaktor ist; Voraussetzung hierfür ist, dass die Entscheidung lediglich von einem einzigen Umstand abhängt wie der Frage der Bindungswirkung der EGMR-Entscheidung vom 17.12.2009, die regional unterschiedlich beurteilt wird. Bei komplexeren Entscheidungen treten die regionalen Einflüsse hinter andere, überwiegend aus dem Recht abgeleitete Einflussfaktoren zurück. Doch auch wenn man Heinz' rhetorischer Übertreibung nicht folgt, fragt sich, wie die regionalen Divergenzen rechtlich zu beurteilen sind: Sind sie, wie Heinz sagt, „rechtsstaatlich bedenklich“? Sind sie „ein Problem für den Rechtsstaat“?

Von einem „Problem für den Rechtsstaat“ wird man mit dem Bundesverfassungsgericht dann ausgehen müssen, wenn die Rechtsanwendung in den jeweils in den Blick genommenen „Justizkulturen“ im Wesentlichen nicht mehr einheitlich ist. „Die einheitliche Geltung von Rechtsvorschriften im Bundesgebiet“, sagt das Gericht, „darf nicht dadurch illusorisch gemacht werden, dass ihre Ausführung von Land zu Land erhebliche Verschiedenheiten aufweist.“¹⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Grundsatz in

¹⁴ BVerfGE 11, 6 (18).

seiner Rechtsprechung bislang zwar nur auf die verwaltungsmäßige Ausführung von Bundesgesetzen bezogen, womit die Tätigkeit von Polizei, Staatsanwaltschaft und Strafvollzug angesprochen ist. Zu erinnern ist namentlich an den Cannabisbeschluss aus dem Jahr 1994, in dem das Bundesverfassungsgericht die unterschiedliche Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften nach § 31a BtMG als „bedenklich“ bezeichnet hat.¹⁵ Aber auch die ungleiche Behandlung gleicher Sachverhalte durch die Fachgerichte stellt ein verfassungsrechtliches Problem dar, selbst wenn die entsprechenden Fälle in der Regel nicht zum Bundesverfassungsgericht gelangen, weil die Ungleichheit auf dem Rechtsweg beseitigt werden kann (vgl. § 121 Abs. 2, § 132 Abs. 2 GVG). Indes gibt es zu Letzterem auch Ausnahmen. Man denke etwa an die gesetzlichen Rechtsmittelbeschränkungen im Jugendstrafrecht (vgl. §§ 55, 109 Abs. 2 JGG) und die hiermit einhergehenden Ungleichheiten bei der Auswahl und Anordnung von Erziehungsmaßnahmen und Zuchtmitteln. Oder man denke an die richterrechtlich entwickelten Einschränkungen der Anfechtung im Revisionsverfahren, etwa bei der Überprüfung von Strafzumessungsentscheidungen, die ebenfalls zum Ausgangspunkt für Ungleichbehandlungen werden können.¹⁶ Damit stellt sich die Frage, wie die Ungleichheiten verfassungsrechtlich – nicht verfassungs- oder kriminalpolitisch – zu bewerten sind.

Spielräume der Rechtsanwendung

Auszugehen ist von der Feststellung, dass die Ungleichheit in der Rechtsanwendung für sich genommen keineswegs „bedenklich“ ist. Gesetze und Gesetzesanwendung sind im Rechtsstaat Formen der Rechtsverwirklichung, die auf ganz unterschiedlichen Ebenen ansetzen und mit unterschiedlichen Mitteln arbeiten: Bei Gesetzen handelt es sich um generell-abstrakte Regelungen, die mit dem Anspruch der Allgemeinverbindlichkeit ausgestattet sind; die Rechtsanwendung unterhalb des Gesetzes findet zunehmend einzelfallbezogen statt und ist der Idee nach individuell-konkret. Aus der Allgemeinverbindlichkeit der Gesetze – und korrespondierend aus dem Verbot von Einzelfallgesetzen (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG) – folgt, dass sich der Gesetzgeber im Grundsatz einer generell-abstrakten Sprache bedienen muss, um seine rechtspolitischen Ziele umzusetzen; dabei muss er gerade im Strafrecht aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 103 Abs. 2 GG) einen schwierigen Weg gehen zwischen der notwendigen Bestimmtheit der verwendeten Begriffe und dem rechtspolitischen Bedürfnis, der praktischen Rechtsanwendung für die Behandlung des Einzelfalls die notwendige Flexibilität zu belassen.

15 BVerfGE 90, 145 (190 f.).

16 Vgl. Meyer-Göfner, StPO und GVG, 53. Aufl., 2010, § 337 Rn. 34 m. w. N.

In diesem System der mehrstufigen Rechtsverwirklichung ist es angelegt und gewollt, dass unterhalb des gesetzlichen Rahmens Spielräume für die Rechtsauslegung und -anwendung entstehen, die in der Praxis genutzt werden, um dem Willen des Gesetzgebers (oder dem erkennbaren Gesetzeszweck oder der Systematik) im Einzelfall Geltung zu verschaffen. Unvermeidbar mit dieser Verlagerung der Zuständigkeit für die Einzelfallentscheidung geht eine Praxis einher, die aus übergeordneter Warte als ungleich erscheint, weil im Einzelfall Differenzierungskriterien angewandt oder Erwägungen angestellt werden, die in anderen Fällen durch andere Kriterien oder Erwägungen ersetzt werden. Politisch mag man diesen Befund als störend oder problematisch empfinden; rechtlich gibt es hieran im Grundsatz nichts zu kritisieren, solange bei der Rechtsanwendung die Grenzen des gesetzten Rechts nicht überschritten werden. Die bei der auf den Einzelfall bezogenen Rechtsanwendung entstehenden Ungleichheiten sind nicht nur das notwendige Korrelat zur Unbestimmtheit der generell-abstrakten Gesetze, sondern sie sind auch rechtstheoretisch, rechtspolitisch und verfassungsrechtlich notwendig, um den Rechtsanwendern innerhalb des generell-abstrakten Rahmens die Konkretisierung und Verwirklichung von Einzelfallgerechtigkeit zu ermöglichen. Oder um es noch etwas pointierter auszudrücken: Die Gleichheit kann – jedenfalls im Grundsatz – deshalb nicht als Maßstab für die Kritik an der augenscheinlich ungleichen Rechtspraxis herangezogen werden, weil man sich damit anmaßte, die Einzelfallgerechtigkeit besser beurteilen zu können als diejenigen, denen der Gesetzgeber die Konkretisierung anvertraut hat.

Dass es hierbei auf der individuellen Ebene des einzelnen Rechtsanwenders oder auf der überindividuellen Ebene der lokalen, regionalen oder föderalen Justizkultur zu unterschiedlicher Rechtsanwendung kommt, darf dementsprechend nicht als Störung oder Problem gesehen werden, sondern ist – bei Lichte betrachtet – eher umgekehrt ein Indikator dafür, dass die vom Gesetzgeber eröffneten Spielräume genau so, wie es im System der mehrstufigen Rechtsverwirklichung vorgesehen ist, von den Rechtsanwendern wahrgenommen und genutzt werden. Man kann diesen letzten Punkt, dass Ungleichheit im Prinzip ein begrüßenswertes Positivum ist, an einem Beispiel aus der Strafzumessung verdeutlichen: Zwei erwachsene Mittäter mit exakt identischen Tatbeiträgen werden von ein und demselben Gericht unterschiedlich bestraft; der eine erhält eine Freiheitsstrafe mit, der andere ohne Bewährung. Die unterschiedliche Behandlung zeigt hier keine verfassungsrechtlich problematische Ungleichheit an, sondern liefert im Gegenteil einen starken Hinweis darauf, dass das Gericht dem Impuls zu vordergründiger Gleichbehandlung

widerstanden und beide Fälle nach den vorgegebenen Differenzierungskriterien (vgl. § 56 StGB) zu Recht unterschiedlich behandelt hat.¹⁷

Grenzen der Ungleichbehandlung

Indes gibt es zu dieser verfassungsrechtlich völlig unproblematischen Ungleichbehandlung Grenzen. Zu einem Problem wird die in der Praxis beobachtbare Ungleichheit dann, wenn Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden, die im Wesentlichen gleich sind. Damit stellt sich freilich eine ähnliche Frage wie bereits bei dem Blick auf die empirischen Daten: Wann sind zwei Sachverhalte „im Wesentlichen gleich“? Die Frage stellt sich gerade im Strafrecht, wo es doch heißt, dass „jeder Fall anders“ ist.

Nun setzt die rechtliche Prüfung der Gleichheitsfrage nicht voraus, dass die untersuchten Sachverhalte identisch sind; die Sachverhalte müssen nur „im Wesentlichen“ gleich sein. „Im Wesentlichen“ sind zwei Sachverhalte dann gleich, wenn sie in den für die betreffende strafrechtliche Entscheidung relevanten Dimensionen ähnlich, miteinander vergleichbar sind.¹⁸ Maßgeblich ist also die Zwecksetzung der Norm, im Hinblick auf welche die Gleichheitsfrage gestellt wird; für die Einstellung von Verfahren sind andere Umstände „wesentlich“ als für die Strafzumessung oder die Gewährung von Vollzugslockerungen.

Mit dieser Eingrenzung ist freilich nicht viel gewonnen, denn strafrechtliche Entscheidungen sind – wie eingangs gezeigt – in der Regel nicht nur von einem einzigen Umstand abhängig, sondern von einer Vielzahl von Erwägungen, die miteinander zum Ausgleich gebracht werden müssen. Verdeutlichen lassen sich die Schwierigkeiten am Beispiel des § 31a BtMG, also der Vorschrift, nach der das Verfahren eingestellt werden kann, wenn der Täter die Betäubungsmittel lediglich zum Eigenverbrauch und in geringer Menge erworben oder besessen hat. In der Praxis spielt das Gewicht der sichergestellten Betäubungsmittel eine zentrale Rolle, um die justiziellen Erledigungsentscheidungen zu steuern: Manche Länder kennen bei bestimmten Gewichtsgrenzen Muss-Vorschriften, andere nur Kann-Regelungen; Bayern zieht die Obergrenze bei 6 g, Nordrhein-Westfalen bei 10 g, Schleswig-Holstein bei 30 g.¹⁹ Doch was bedeutet diese Streubreite mit Blick auf den Gleichheitssatz? Ist

17 Vgl. Schäfer; Sander; van Gemmeren, *Praxis der Strafzumessung*, 4. Aufl., 2008, Rn. 479 ff.

18 Vgl. Epping, *Grundrechte*, 4. Aufl., 2010, Rn. 768 ff., 772.

19 Weber, *BtMG*, 3. Aufl., 2009, § 31a Rn. 88f; vgl. aber auch Aulinger, *Rechtsgleichheit und Rechtswirklichkeit bei der Strafverfolgung von Drogenkonsumenten*, 1997, S. 215 ff. die in den reinen Cannabis-Fällen eine vergleichsweise homogene Verfolgungspraxis beobachtet hat.

diese Rechtsvielfalt anderthalb Jahrzehnte nach dem Cannabis-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts mit dem Gleichheitsgebot vereinbar? Intuitiv wird man hieran Zweifel haben, denn die Ungleichheit scheint „mit Händen zu greifen“ zu sein. Doch ist die Frage, wie mit BtM-Tätern umzugehen ist, nach dem Gesetz wirklich allein von der Grammmzahl abhängig? Die Einstellung von Strafverfahren wird in BtM-Sachen wie in allen anderen Strafsachen wesentlich durch eine Vielzahl (kriminal-)politischer Grundüberzeugungen und Strategieentscheidungen geprägt, in deren Kontext die konkrete Grammmzahl eine eher untergeordnete Rolle spielt. Der (Bundes-)Gesetzgeber macht insofern kaum konkrete Vorgaben, wobei im Hintergrund stehen mag, dass sich auf der Ebene des Gesetzgebungsverfahrens keine (politischen) Kompromisse erzielen lassen; die Norm ist unbestimmt gehalten und bietet eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten für die eigene Interpretation des Rechtsanwenders („Schuld gering“, „kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung“, „in geringer Menge“, „kann“). Die von der Praxis in den Mittelpunkt gestellte Grammmzahl hat der Gesetzgeber jedenfalls nicht vorgegeben und damit gerade in einem kriminalpolitisch so sensiblen Bereich wie der BtM-Kriminalität die Tür für die Entwicklung eigener kriminalpolitischer Vorstellungen weit geöffnet. Solange sich aber der (Bundes-)Gesetzgeber einer eindeutigen Regelung enthält, wird man es in einem föderalen Staat grundsätzlich hinzunehmen haben, dass manche Länder im Rahmen der geltenden Gesetze eher eine repressive, andere eher eine permissive Kriminalpolitik betreiben. Eine solche Ausdifferenzierung mag politisch problematisch erscheinen – ein rechtliches Problem liegt hierin jedoch nicht.

Doch wo liegen dann die rechtlichen Grenzen? Von einer Grenzüberschreitung kann man mit dem Bundesverfassungsgericht erst dann ausgehen, wenn sich auch nach Ausschöpfung des gesamten entscheidungsrelevanten Sachverhalts für die Ungleichbehandlung wesentlich gleich erscheinender Sachverhalte keine sachlichen Gründe finden lassen²⁰, wenn also die Ungleichbehandlung, wie es die frühere Rechtsprechung sagte, „willkürlich“ ist.²¹ Diese Grenze ist weit gezogen, da sich gerade bei strafrechtlichen Entscheidungen meist irgendwelche Gründe finden lassen, die „vernünftig“ oder „irgendwie einleuchtend“ sind.²² Im Grunde genommen geht es an dieser Stelle um eine Plausibilitätsprüfung, die dem Rechtsanwender – der Justizverwaltung ebenso wie den Strafgerichten – einen weiten Spielraum gewährt. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung muss erkennbar sein, dass die Praxis ihren Spielraum

20 BVerfGE 55, 72 (88 ff.).

21 BVerfGE 4, 144 (155 f.); zum Ganzen genauer Ipsen, Staatsrecht II: Grundrechte, 12. Aufl., 2009, Rn. 805 ff.

22 Prüfkriterien für die Willkür nach BVerfGE 10, 234 (246).

nutzt (also – um beim Einstellungsbeispiel zu bleiben – nicht entweder *alle* Verfahren einstellt oder *alle* Verfahren anklagt) und dass sie die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG beachtet (also z. B. Strafzumessungsentscheidungen nicht von der Religionszugehörigkeit abhängig macht). Im Übrigen dürften sich jedoch kaum Gesichtspunkte finden lassen, die in der Praxis im Rahmen der Gesetze nicht zur Ausdifferenzierung und unterschiedlichen Behandlung genutzt werden dürften. Wenn etwa das Verfolgungsrisiko bei BtM-Delikten in Bayern höher ist als in Nordrhein-Westfalen oder wenn – wie zu Beginn festgestellt – das Verurteilungsrisiko in Berlin mehr als doppelt so hoch ist wie in Schleswig-Holstein, wird man kaum die Behauptung aufstellen wollen, dass sich für die spezifische Verfolgungspraxis in einem Land bei genauerer Betrachtung keine sachlichen Gründe anführen ließen; diese Gründe mögen andere sein als in anderen Ländern, aber für sich genommen werden sie in der Regel kaum „unvernünftig“ oder nicht „sonst wie einleuchtend“ sein. Solange aber die Verfahrens- und Entscheidungspraxis „vor Ort“ in sich stimmig und schlüssig ist,²³ wird man allein aus der Abweichung der örtlichen Justizkultur von den Verfahrensweisen in anderen Bezirken noch keine willkürliche und mit dem Gleichbehandlungssatz unvereinbare Justiztätigkeit ableiten können. Es kann deshalb nicht überraschen, dass das Bundesverfassungsgericht schon 1952 festgestellt hat: „Die verschiedenartige Strafpraxis verschiedener Gerichte stellt keine Verletzung des Art. 3 GG dar.“²⁴ Und auch der BGH versagt Revisionsrügen, die allein mit der Ungleichheit der Strafmaße in den Bundesländern argumentieren, regelmäßig den Erfolg.²⁵ Die Willkürgrenze als die letztlich entscheidende Grenze für die Ungleichbehandlung durch Justizverwaltungen und Gerichte ist im Zusammenhang mit den lokalen Justizkulturen ein stumpfes Schwert.

4. Bestimmtere Gesetze als Lösung?

Wenn die bisherigen Überlegungen zu dem Ergebnis führen, dass im Umgang mit den lokalen oder regionalen Justizkulturen der Gleichheitssatz nicht weiterhilft und es sich bei der föderalen Rechtsvielfalt weniger um ein rechtliches als um ein politisches Problem handelt, fällt der Blick auf den Gesetzgeber und die ihm zugeordnete Aufgabe, die Rechtsanwendung zu strukturieren und der Praxis im Einzelfall sachgerechte und damit in Grenzen auch einheitliche Entscheidungen zu ermöglichen. Kann man das Problem der lokalen oder

23 Vgl. Epping (Fn. 18), Rn. 779 f.

24 BVerfG 1, 332 (333 [4. LS], 345 f.); vgl. auch BVerfGE 19, 38 (47 ff.)

25 BGHSt 1, 183 (184); vgl. auch BGHSt 28, 318 (323 f.); Schäfer; Sander; van Gemmeren (Fn. 17), Rn. 485.

regionalen Rechtsungleichheit dadurch lösen, dass man als Gesetzgeber bessere Gesetze macht? „Besser“ in dem Sinne, dass der Praxis weniger Spielräume verbleiben, die für divergierende Entscheidungen und die Herausbildung unterschiedlicher Justizkulturen genutzt werden können? Gesetze, die bestimmter sind als etwa die Einstellungsvorschriften des geltenden Rechts (vgl. § 31a Abs. 1 Satz 1 BtMG: „öffentliches Interesse an der Strafverfolgung“), § 46 StGB („Die Schuld des Täters ist Grundlage für die Zumessung der Strafe.“) oder die Vorschriften über die Vollzugslockerungen (vgl. § 11 StVollzG mit seinem Verweis auf die Flucht- und Missbrauchsgefahr)? Liegt in der Gesetzesbestimmtheit die Lösung des Problems?

Der Gedanke ist naheliegend, und die Forderung, dass sich der Gesetzgeber größere Mühe geben müsse, wird immer wieder erhoben, zuletzt von Verrel in der Festschrift für Schöch. Verrel fordert, der Einstellungsnorm des § 45 JGG klarere Konturen zu verleihen, um die z. T. extremen regionalen Schwankungen, die sich bei der Anwendung dieser Norm auch innerhalb eines Bundeslandes feststellen lassen, einzuschränken und der Praxis eine klare rechtspolitische Linie vorzugeben.²⁶ Auch das Bundesverfassungsgericht selbst hat im Cannabisbeschluss neben den Landesjustizverwaltungen, die zur Steuerung durch Verwaltungsvorschriften berufen sind, den Gesetzgeber angesprochen, der durch weitere gesetzliche Konkretisierungen der Einstellungsvoraussetzungen für eine im Wesentlichen gleichmäßige(re) Rechtsanwendung sorgen müsse.²⁷

Die Sachgerechtigkeit dieses Rufs nach dem Gesetzgeber soll hier weder in Zweifel gezogen noch kleingeredet werden. Wenn sich in dem beschriebenen System der mehrstufigen Rechtsverwirklichung auf den unteren Ebenen Entwicklungen zeigen, die aus übergeordneter Warte problematisch erscheinen, indiziert dies Bedarf zur Nachsteuerung, der im Zweifel durch den parlamentarischen Gesetzgeber zu erfüllen ist. Allerdings seien einige Gesichtspunkte genannt, die es als wenig wahrscheinlich erscheinen lassen, dass sich das Problem der ungleichen Rechtsanwendung durch klarere und differenziertere Gesetze wirklich lösen lässt:

- (1) Zunächst ist noch einmal der rechtstheoretische Gesichtspunkt in Erinnerung zu rufen, dass Gesetze definitionsgemäß nur generell-abstrakte Regelungen enthalten. Sie strukturieren den Blick auf die individuelle Person und den konkreten Sachverhalt, aber sie bieten der Praxis in der Regel genügend Raum, um den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung

26 Verrel, in: Dölling u. a. (Hrsg.), Verbrechen – Strafe – Resozialisierung. Festschrift für Heinz Schöch, 2010, S. 239 ff.

27 BVerfGE 90, 145 (190 f.).

zu tragen. Justizkulturen entwickeln sich aus der damit verbundenen Unschärfe; wenn das Gesetz mehrere Interpretationsmöglichkeiten zulässt, wie der Einzelfall zu lösen ist, muss hierüber „vor Ort“ eine Verständigung herbeigeführt werden. Je konkreter das Gesetz wird, desto geringer werden die Spielräume für die Praxis, aber sie schließen sie nicht aus.

Zum zweiten ist auf den empirischen Befund zu verweisen, dass auch klar und eindeutig formulierte Gesetze in der Praxis keineswegs so befolgt werden, wie sich das der Laie bei unbefangener Lektüre des Gesetzestextes vorstellt. Ein Gesetz, das noch bestimmter wäre als § 211 Abs. 1 StGB, ist kaum denkbar: „Der Mörder wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe bestraft.“ Der generalpräventiv motivierte Wille des Gesetzgebers, dem Rechtsanwender die Entscheidung über das Strafmaß abzunehmen und beim schwersten Delikt, das das StGB kennt, ein Höchstmaß an Rechtsanwendungsgleichheit zu erreichen, ist unverkennbar. Was die Praxis aus dem Gesetz macht, ist indes ebenfalls bekannt: Die Praxis nutzt sämtliche Wege, die der Allgemeine Teil des StGB bietet, um aus der absoluten Strafandrohung eine relative zu machen und die lebenslange Freiheitsstrafe (nur) dann zu verhängen, wenn es im Einzelfall angemessen erscheint.

- (2) Die große Variabilität der Strafrechtsanwendung zeigt sich nicht nur beim regionalen Vergleich. Auch auf der Zeitachse lässt sich beobachten, dass sich die Strafrechtsanwendung infolge rechtlicher, aber auch außerrechtlicher Einflüsse ändert, ohne dass hierfür das Gesetz geändert werden muss. Ein Beispiel dafür liefert der Blick auf die soeben angesprochene lebenslange Freiheitsstrafe: Während 1998 von allen 189 nach allgemeinem Strafrecht wegen Mordes Verurteilten 109 Verurteilte (57,7 %) eine lebenslange Freiheitsstrafe erhielten, stieg dieser Anteil ohne gesetzliche Änderungen bis in das Jahr 2008 auf 77,9 % an.²⁸ Ähnlich ist der Befund im Strafvollzug: Die Belegungszahlen im offenen Vollzug und die Zahlen für die Vollzugslockerungen haben sich im Zeitverlauf verändert, ohne dass sich das StVollzG geändert hätte und völlig unbeeinflusst von der Föderalismusreform 2006.²⁹ Für die Ausgestaltung des Strafvollzugs haben die Vollzugskonzepte und die Zieldimensionen, die den Anstalten von den Justizministerien im Rahmen der „Neuen Verwaltungssteuerung“ vorgegeben werden, wahrscheinlich eine größere Relevanz als das Gesetz.

28 Strafverfolgung 1998 und 2008, Tab. 3.1.

29 Vgl. Dünkel, FS 2009, 192 ff.

- (3) Regionale Disparitäten bei der Rechtsanwendung zeigen sich schließlich nicht nur im Bereich des Strafrechts. Auch andere, vielleicht sogar sämtliche Bereiche der Rechtsanwendung sind hiervon betroffen. Richtet man den Blick etwa auf die freiheitsentziehende Unterbringung nach § 1906 Abs. 1 bis 3 BGB oder die Unterbringungsgesetze der Länder (z. B. § 16 NPsychKG), wird man feststellen, dass die Eingriffsschwellen, aber auch die Tiefe der von Amts wegen anzustellenden Ermittlungen (Durchführung der nach §§ 319 f. FamFG erforderlichen Anhörungen) regional sehr unterschiedlich ausfallen; vergleichbares gilt für unterbringungsähnliche Maßnahmen nach § 1906 Abs. 4 BGB wie die Anordnung von Bettgittern oder Fixierungen.³⁰ Auch hier scheinen in vielen Fällen sehr praxisbezogene Überlegungen (z. B. der vom Pensenschlüssel ausgehende Erledigungsdruck) eine deutlich größere Rolle zu spielen als der erkennbare Wille des Gesetzgebers.
- (4) All dies deutet darauf hin, dass sich das Problem der regionalen Justizkulturen durch eine größere Gesetzesbestimmtheit zwar reduzieren lässt, dass aber die Ungleichheit der Rechtsanwendung hierdurch nicht vollständig beseitigt werden kann. Sowohl in der Politik als auch in der Rechtswissenschaft lässt sich zuweilen ein etwas einfacher Glaube an die Geltungskraft des Gesetzes beobachten, als ob es nur eines Federstrichs des Gesetzgebers bedürfte, um bestimmte, im sozialen Miteinander feststellbare Probleme zu beseitigen. Diese Sichtweise ist sicherlich insofern zutreffend, als das Gesetz im Rechtsstaat des Grundgesetzes das zentrale Instrument ist, mit dessen Hilfe die Mehrheit ihre politischen Vorstellungen durchsetzt. Indes weist uns die Rechtssoziologie schon seit mehr als 100 Jahren auf die Divergenz hin, die zwischen dem *law in the books* und dem *law in action* besteht. Der Durchgriff auf die tatsächliche Rechtsanwendung vollzieht sich mit anderen Instrumenten als nur dem Gesetz, zu denen neben den „alten“ und „neuen“ Steuerungsinstrumenten wie dem Erlass von Verwaltungsvorschriften oder der Einführung moderner Managementmethoden sicherlich auch der klassische Bereich der Aus- und Fortbildung gehört. Wenn sich die örtlichen Justizkulturen, wie es eingangs gesagt wurde, aus mehr oder weniger formalisierten Kontakten, Gesprächen und Aushandlungsprozessen ergeben, wenn es sich um informelle Netzwerke handelt, die die Verfahren und Ergebnisse im Rahmen der geltenden Gesetze strukturieren, dann erscheint die gezielte Eröffnung überregionaler Kontakte und des Vergleichs mit andernorts gesammelten Erfahrungen als ein Weg, der – jedenfalls aus theoretischer

30 Klie, BtPrax 2010, 109 ff.

Sicht – einen Beitrag zum Abbau von Rechtsanwendungsungleichheiten leisten kann.

5. Fazit

Was bleibt nun als Fazit des Streifzugs durch die Fragen von Gleichheit und Ungleichheit in der Strafrechtspraxis bestehen? Drei Anmerkungen:

Zunächst ist festzustellen, womit sich dieser Streifzug beschäftigt hat – und womit nicht. Den Ausgangspunkt bildete die Frage nach den Justizkulturen, also nach den unterhalb des geltenden Rechts in der Praxis gebildeten örtlichen Konventionen zur Strukturierung von Verfahren und Entscheidungen. *Nicht* beschäftigt hat sich der Streifzug mit den Ungleichheiten auf der gesetzlichen Ebene, also etwa mit der durch die Föderalismusreform von 2006 ermöglichten Schaffung von Landesgesetzen für den Strafvollzug. Im Zusammenhang mit der Föderalismusreform wurde viel über die Rechtszersplitterung geklagt; wiederholt wurde auf den Verlust an Transparenz und die Gefahr sich verschlechternder Vollzugsbedingungen hingewiesen („Wettbewerb der Schabigkeit“³¹). Als politische Stellungnahmen verdienen diese Äußerungen nach wie vor Beachtung. Aus rechtlicher, namentlich verfassungsrechtlicher Sicht muss hingegen darauf verwiesen werden, dass es auch für die Landesgesetzgebung Grenzen gibt, die einer allzu großen Rechtszersplitterung entgegenwirken: So darf der Mindeststandard, der sich aus den bundeseinheitlich geltenden Grundrechten der Gefangenen ergibt, aller föderalen Vielfalt zum Trotz in keinem Bundesland unterschritten werden. Auch das Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) gewährleistet in gewissem Rahmen, dass sich die Gesetzgebungen der Länder nicht allzu weit voneinander entfernen.³² Und schließlich ist auch auf den bemerkenswerten Satz des Bundesverfassungsgerichts im Urteil zum Jugendstrafvollzug zu verweisen, wonach die völkerrechtlichen Vorgaben und die internationalen Standards mit Menschenrechtsbezug, wie sie etwa in den von den Organen des Europarats beschlossenen einschlägigen Richtlinien und Empfehlungen enthalten sind, zum Grundtatbestand einer den grundrechtlichen Anforderungen entsprechenden Gewichtung der Belange des Inhaftierten gehören.³³ Die Auswirkungen der Föderalismusreform im Strafvollzug sind deshalb vergleichsweise moderat geblieben.

31 Dünkel; Schüler-Springorum, ZfStrVo 2006, 145; Alex, StV 2006, 726.

32 Bartlsperger, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 6: Bundesstaat, 3. Aufl., 2008, § 128 Rn. 37 ff.

33 BVerfGE 116, 69 (90).

Soweit es die „Justizkulturen“ betrifft, also die unterhalb des geschriebenen Rechts von der Praxis entwickelten örtlichen Konventionen, ist hierin zwar insofern ein Problem zu sehen, als Ungleichheit gerade im strafrechtlichen Bereich häufig als Ungerechtigkeit empfunden wird. Dass die Ungleichheit von der Öffentlichkeit in der Regel unbemerkt bleibt, weil sowohl die Rechtsanwender als auch die Rechtsadressaten nur die jeweils eigene Justizkultur im Blick haben, innerhalb derer das Handeln der Justizorgane aber in der Regel stimmig ist, löst das Problem nicht. Man denke nur an die internen Unstimmigkeiten, die innerhalb einer Justizkultur auftreten können, wenn etwa die Einstellungspraxis in den Allgemeindezernaten einer Staatsanwaltschaft mit der Einstellungspraxis in den Dezernaten für Wirtschaftssachen verglichen wird; vergleicht man die betreffenden Fälle nur unter dem Gesichtspunkt der Schadenshöhe miteinander, muss die offensichtliche Ungleichheit erhebliches Unbehagen bereiten.³⁴ Indes geht es bei alledem nicht um rechtliche, namentlich verfassungsrechtliche Probleme, sondern um rechts- und kriminalpolitische Probleme. Ungleiche Rechtsanwendung stellt, wenn sie bemerkt wird, die Akzeptanz der betreffenden Entscheidungen in Frage und wirkt damit der rechtsfriedenstiftenden Funktion des Strafrechts entgegen.

Mit rechtlichen Mitteln lässt sich das Problem der Ungleichheit in der Strafrechtspraxis nicht lösen. Eine größere Gesetzesbestimmtheit erscheint an etlichen Punkten zwar rechtspolitisch wünschenswert, doch eine Beseitigung örtlicher oder regionaler Justizbesonderheiten ist hiervon nicht zu erwarten. Dies muss indes kein Manko sein. Ungleichheit im Strafrecht lässt sich auch als Vielfalt begreifen, die den Ausgangspunkt für rechtspolitische Neuerungen und die Fortentwicklung des Rechts bilden kann. Die Diskussion über die Ungleichheit in der Strafrechtspraxis ist in der Vergangenheit vielleicht etwas zu häufig mit Blick auf die in manchen Bundesländern erkennbaren repressiven kriminalpolitischen Tendenzen geführt worden; Stichworte wie „höheres Verurteilungsrisiko“, „höheres Strafmaß“ oder „geringere Lockerungsquote“ prägten das Bild. Unterschiedliche Justizkulturen lassen sich jedoch auch in der Gegenrichtung beobachten. So sind viele der Regelungen, die in das 1. JGG-Änderungsgesetz von 1990 Eingang gefunden haben, aus den positiven Erfahrungen örtlicher Modellprojekte – und damit aus regionaler Ungleichheit – hervorgegangen. Der Täter-Opfer-Ausgleich hätte keinen Eingang in § 46a StGB gefunden, wenn er nicht zuvor erprobt worden wäre und sich als opferfreundliche Alternative zum herkömmlichen Strafverfahren empfohlen hätte. Auch der in Baden-Württemberg seit 2003 mit Erfolg praktizierte Jugendstrafvollzug in freien Formen ist eine regionale Besonderheit gewesen, die im Vergleich

34 Vgl. Meier, in: Steinberg (Hrsg.), *Recht und Macht*. Festschrift für Hinrich Rüping, 2008, S. 89.

zum Jugendstrafvollzug in anderen Ländern ungleich war. Die vom geltenden Recht eröffneten Spielräume lassen es nicht nur zu, dass sich lokale Justizkulturen aus sich selbst heraus entwickeln und die damit einhergehenden Disparitäten eher den Charakter von Zufallsprodukten haben. Die Spielräume lassen sich auch gezielt nutzen, um systematisch Veränderungen zu erproben und nach den eintretenden Effekten zu fragen. Bei entsprechender wissenschaftlicher Begleitung können die Ungleichheiten in der Strafrechtspraxis deshalb als Ansatzpunkte für quasi-experimentelle Forschungsstrategien dienen, die auf Fragen nach den general- oder spezialpräventiven Effekten konkreter strafrechtlicher Reaktionsweisen empirisch validierte Antworten liefern. Die regionalen Justizkulturen müssen dementsprechend nicht nur ein „Störfaktor“ im rechtsstaatlich geordneten Gemeinwesen sein, der Unbehagen bereitet und als Problem empfunden wird. Die regionale Disparität ist auch ein Rohstoff, der von der kriminologischen Forschung noch stärker als bisher genutzt werden kann.

Viele ungelöste Fragen: Recht und beabsichtigte Reform der Sicherungsverwahrung

Jörg Kinzig

I. Einleitung

Vortragstitel auf dem Gebiet der Sicherungsverwahrung können im Jahr 2010 nur höchst vorläufigen Charakter haben*. Als mich die Kriminologische Zentralstelle im Januar freundlicherweise einlud, dieses Referat zu halten, war zwar das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) in Sachen M. gegen Deutschland vom 17.12.2009 bereits in der Welt. Doch schienen nicht wenige Fachleute, insbesondere eine ganze Reihe der politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern, davon auszugehen, diese Entscheidung vor der Großen Kammer in Straßburg noch „kippen“ zu können. Bekanntlich trotz diese Hoffnung.

Seitdem hat sich die den gesetzgeberischen Aktivitäten auf dem Feld der Sicherungsverwahrung schon seit Ende der 1990er Jahre eigene Dynamik¹ noch einmal verstärkt. Ich möchte daher in Abstimmung mit den Veranstaltern heute zu Ihnen über das Thema „Viele ungelöste Fragen: Recht und beabsichtigte Reform der Sicherungsverwahrung“ sprechen. Gleichwohl ist damit der im Programm ursprünglich vorgesehene Titel meines Vortrags „Der Ausbau der Sicherungsverwahrung: Gesetzesänderungen und ihre Folgen“ nicht völlig obsolet. Diese These werde ich im weiteren Verlauf meiner Ausführungen noch zu begründen versuchen.

Mit dem Gesamthema der Tagung „Justizvollzug und Strafrechtsreform im Bundesstaat“ verwoben ist die derzeitige und zukünftige Behandlung der so genannten Parallelfälle, denen ich mich nach dieser Einleitung zuwenden möchte. Parallelfälle sind, zunächst ganz grob formuliert, alle Fälle, die ähnlich der Konstellation gelagert sind, die der EGMR im Verfahren M. gegen Deutschland zu entscheiden hatte. Dabei will ich zunächst eine Zusammenfassung über den Stand der Rechtsprechung zu diesen Parallelfällen geben (II).

* Bei dem Beitrag handelt es sich um die fast unveränderte Fassung des am 14.10.2010 in Wiesbaden gehaltenen, um wenige Fußnoten ergänzten Referats.

1 Dazu Kinzig, Die Legalbewährung gefährlicher Rückfalltäter, 2. Aufl. 2010.

Danach möchte ich auf die Reaktion des Gesetzgebers, insbesondere das geplante Therapieunterbringungsgesetz (kurz: ThUG genannt) eingehen (III). Im Anschluss daran werde ich die beabsichtigte Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung insgesamt streifen (IV). Doch wird die mir hier zur Verfügung stehende Zeit nur dazu ausreichen, mich kritisch mit dem geplanten Ausbau der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung auseinanderzusetzen. Alle genannten Reformvorschläge sind erst vor einer Woche in eine „Formulierungshilfe des Bundesministeriums der Justiz: Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen“ gemündet.

Am Ende (V) stehen abschließende Thesen.

II. Die Behandlung der so genannten Parallelfälle in der Rechtsprechung

Vorab gilt es sich noch etwas genauer zu vergewissern, was man meint, wenn man von „Parallelfällen“ spricht.

Zu den Parallelfällen gehören meiner Ansicht nach

- zunächst alle Personen, die wie der ehemalige Verwahrte namens M. inhaftiert sind. Bekanntlich urteilte der Straßburger Gerichtshof einstimmig, dass die nachträgliche Verlängerung der Sicherungsverwahrung des M. über zehn Jahre hinaus, die ein Gesetz im Jahre 1998 ermöglichte, gegen das in Art. 5 Abs. 1 EMRK garantierte Recht auf Freiheit, aber auch gegen das in Art. 7 Abs. 1 EMRK normierte Rückwirkungsverbot verstieß. Zu dieser Gruppe von Parallelfällen gehören also alle Gefangenen mit Straftaten vor dem 31.1.1998 (dem Zeitpunkt der Aufhebung der 10-Jahres-Höchstdauer im Falle erster Sicherungsverwahrung), die sich bereits zehn oder mehr Jahre in Sicherungsverwahrung befinden oder in Zukunft aufgrund einer anhaltend negativen Prognose zehn Jahre in Sicherungsverwahrung erreichen werden.
- Nach herrschender Meinung in der Wissenschaft sind zu den Parallelfällen aber auch alle Personen zu zählen, die zu nachträglicher Sicherungsverwahrung verurteilt wurden oder bei denen eine solche noch in Betracht kommt.²

2 Zumindest die bisher nach § 66b Abs. 1 und 2 StGB erfolgten nachträglichen Anordnungen der Sicherungsverwahrung dürften ebenfalls gegen Art. 5 Abs. 1 EMRK sowie Art. 7 Abs. 1 S. 2 EMRK verstoßen haben, vgl. auch die Erwägungen des EGMR im Fall M. gegen Deutschland, Beschwerde-Nr. 1935/04, u. v. 17.12.2009.

1. ... durch den Bundesgerichtshof

Mit der Frage der Behandlung der Parallelfälle und damit der Einpassung der Rechtsprechung des EGMR in das nationale Recht haben sich bisher der 1., 2., 4. und 5. Strafsenat des BGH mehr oder weniger intensiv auseinandergesetzt.

Diese teilweise voneinander abweichenden Entscheidungen im Einzelnen zu beleuchten, fehlt mir hier bei weitem die Zeit. Lassen Sie mich daher nur auf die Entscheidung des 5. Strafsenats vom 21.7.2010 eingehen.³ Die Konzentration auf diesen Beschluss erfolgt aus zwei Gründen. Zum einen ist er der zeitlich letzte in der Reihe der genannten BGH-Entscheidungen, zum anderen ist der 5. Strafsenat nach der internen Geschäftsverteilung⁴ nach § 121 Abs. 2 Nr. 3 GVG für die kürzlich neu geschaffene Divergenzvorlage zuständig. Sie kommt zum Zug, wenn ein Oberlandesgericht bei seiner Entscheidung über die Erledigung der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung oder die Zulässigkeit ihrer weiteren Vollstreckung von einer Entscheidung eines anderen OLG oder von einer Entscheidung des BGH abweichen möchte.⁵ Mittlerweile liegen mehrere dieser Divergenzvorlagen in Leipzig.⁶

Aber zurück zum erwähnten Judikat des 5. Strafsenats. Konkret hatte dieser über die Revision eines Straftäters zu entscheiden, gegen den die nachträgliche Sicherungsverwahrung auf Grundlage von § 66b Abs. 1 S. 2 StGB angeordnet worden war. Mit dieser im Jahre 2007 eingeführten Regelung⁷ wollte der Gesetzgeber der so genannten DDR-Altfallproblematik Herr werden. Diese bestand darin, dass die Sicherungsverwahrung bis zum Jahr 2004 auf dem Gebiet der ehemaligen DDR nur eingeschränkt Anwendung fand. Die Einfügung des Satzes 2 von § 66b Abs. 1 StGB hatte allein das Ziel, die nachträgliche Sicherungsverwahrung auch auf diese Fälle früherer rechtlicher Unmöglichkeit zu erstrecken. Wichtiger Ausgangspunkt der Überlegungen des BGH ist daher zunächst, dass diese Variante der Sicherungsverwahrung ausschließlich auf die Konstellation der DDR-Altfälle anwendbar ist.⁸

3 BGH 5 StR 60/10, B. v. 21.7.2010 (= BGHSt 55, 234).

4 Dem 5. Strafsenat sind nach der Geschäftsverteilung u. a. „die Entscheidungen in Vorlagen-sachen gemäß § 121 Abs. 2 Nr. 2 und 3 GVG“ zugewiesen. Die Geschäftsverteilung lässt sich der Homepage des BGH entnehmen.

5 Eingeführt wurde diese Divergenzvorlage durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Gerichts-verfassungsgesetzes v. 24. Juli 2010 (BGBl. I 976).

6 Soweit ersichtlich war das OLG Nürnberg 1 Ws 404/10, B. v. 4.8.2010 (= NStZ 2010, 574), das erste OLG mit einer Divergenzvorlage.

7 Durch das Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht und zur Änderung der Vorschriften über die nachträgliche Anordnung der Sicherungsverwahrung vom 13.4.2007 (BGBl. I 513).

8 BGH 5 StR 60/10, B. v. 21.7.2010, Rz. 9.

Nunmehr hatte der 5. Strafsenat zu beurteilen, welcher Einfluss der Rechtsprechung des EGMR auf gerade diese Art nachträglicher Sicherungsverwahrung beizumessen ist. In diesem Zusammenhang stellte das Gericht zunächst klar, dass die Grundsätze des Urteils M. gegen Deutschland auch auf Entscheidungen über die Anordnung einer nachträglichen Sicherungsverwahrung übertragbar seien. Diese Übertragbarkeit werde nicht dadurch gehindert, dass der EGMR ursprünglich über einen etwas anders gelagerten Fall entschieden habe. Vielmehr sei davon auszugehen, dass der EGMR auch für diese Form nachträglicher Sicherungsverwahrung einen Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot nach Art. 7 Abs. 1 EMRK annehmen würde.⁹

Aufgrund dieses Verdikts der Menschenrechtswidrigkeit musste der 5. Strafsenat zu dem zwischen verschiedenen Oberlandesgerichten schwelenden Streit Stellung beziehen, wie § 2 Abs. 6 StGB zu interpretieren sei. § 2 Abs. 6 StGB hat folgenden Wortlaut: „Über Maßregeln der Besserung und Sicherung ist, wenn gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nach dem Gesetz zu entscheiden, das zur Zeit der Entscheidung gilt.“ Maßregeln wie die Sicherungsverwahrung werden also grundsätzlich nicht dem Tatzeitrecht, sondern dem Recht zur Zeit der Entscheidung unterworfen.

Heftig gestritten wird nun über die Frage, ob die EMRK als andere gesetzliche Bestimmung anzusehen ist.

Der 5. Strafsenat lehnte in seinem Fall ab, § 2 Abs. 6 StGB im Lichte des Art. 7 Abs. 1 EMRK auszulegen. Denn Art. 7 Abs. 1 EMRK könne bei dieser speziellen Konstellation der DDR-Altfälle – und wie der Senat betont: nur für diese – nicht als abweichende gesetzliche Bestimmung nach § 2 Abs. 6 StGB angesehen werden. Den maßgeblichen Grund hierfür sieht das Gericht darin, dass ein Hineinlesen des Art. 7 Abs. 1 EMRK in § 2 Abs. 6 StGB auf eine vollständige Verwerfung gerade dieser Variante der Sicherungsverwahrung hinausliefe.¹⁰ Besagte besondere Konstellation der DDR-Altfälle ist es auch, die es dem 5. Senat ermöglicht, sich damit nicht im Gegensatz zu einer vorangegangenen Entscheidung des 4. Strafsenats vom Mai 2010 zu sehen.¹¹ Darin hatte der 4. Senat festgestellt, dass Abs. 3 des § 66b StGB – also die nachträgliche Sicherungsverwahrung nach vorangegangener Erledigterklärung der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus – gemäß § 2 Abs. 6 StGB i. V. m. Art. 7 Abs. 1 EMRK ausgelegt werden müsse. Daher sei diese Variante nachträglicher Sicherungsverwahrung nicht auf Taten anwendbar, die vor ihrer Einführung im Jahre 2004 begangen worden seien.

9 BGH 5 StR 60/10, B. v. 21.7.2010, Rz. 12 mit Hinweisen zur gleichlautenden Literatur.

10 BGH 5 StR 60/10, B. v. 21.7.2010, Rz. 14 f.

11 BGH 4 StR 577/09, B. v. 12.5.2010 (= NSStZ 2010, 567).

Wer aber nun damit gerechnet hatte, der 5. Senat werde die Anordnung der nachträglichen Sicherungsverwahrung aufrecht erhalten, sah sich ge-, vielleicht auch enttäuscht. Denn der Senat las die Gewährleistungen der EMRK in ihrer Ausformung durch die Straßburger Rechtsprechung stattdessen in die allen Varianten nachträglicher Sicherungsverwahrung eigene Ermessensentscheidung hinein. Demnach sei in die Abwägung einzubeziehen, dass der EGMR im Fall M. gegen Deutschland sowohl einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 S. 2 EMRK als auch gegen Art. 7 Abs. 1 EMRK festgestellt habe.¹² Eine nachträgliche Sicherungsverwahrung nach § 66b Abs. 1 S. 2 StGB komme, so der 5. Strafsenat wörtlich, „allenfalls bei höchstgefährlichen Verurteilten in Betracht ..., bei denen sich die Gefahrenprognose aus konkreten Umständen in der Person oder ihrem Verhalten ableiten lässt.“¹³ Offen lässt der 5. Strafsenat, ob solch eine Konstellation nach dem derzeitigen Stand der Prognoseforschung überhaupt denkbar erscheint.¹⁴

Trotz aller Schwierigkeiten, die bekanntlich nicht nur mit Prognosen generell, sondern in besonderem Maße mit der Vorhersage gerichtlicher Entscheidungen verbunden sind, interpretiere ich die eben referierte Entscheidung des 5. Strafsenates dahin, dass er jedenfalls im Regelfall und im Ergebnis dazu tendiert, in den so genannten Parallelfällen zu einer Entlassung der Sicherungsverwahrten sowie der zur nachträglichen Sicherungsverwahrung anstehenden Personen zu gelangen. Offen erscheint mir nur die dogmatische Begründung zu sein. Dabei halte ich es angesichts des Umstandes, wie sehr der 5. Strafsenat betont, dass er nur über die Konstellation eines DDR-Altalles entschieden habe, für gut möglich, dass er bei einer Entscheidung nach § 67d Abs. 3 StGB und damit bei über zehn Jahre in Sicherungsverwahrung einsitzenden Personen doch dazu neigt, § 2 Abs. 6 StGB unter Berücksichtigung von Art. 7 Abs. 1 EMRK zu interpretieren.¹⁵ Dies hätte eine zwingende Entlassung zur Folge.

Selbst wenn der 5. Strafsenat diesen Weg nicht gehen sollte, müsste er die Menschenrechtswidrigkeit der Sicherungsverwahrung in den Parallelfällen bei der einer Entscheidung nach § 67 d Abs. 3 StGB eigenen Verhältnismäßigkeitsprüfung berücksichtigen. Diese Auslegung müsste ebenfalls zu einer Entlassung der betreffenden Personen führen.

12 BGH 5 StR 60/10, B. v. 21.7.2010, Rz. 17 ff.

13 BGH 5 StR 60/10, B. v. 21.7.2010, Rz. 22.

14 Bejahend wohl Peglau, jurisPR-StrafR 17/2010 Anm. 1.

15 Anders Peglau, jurisPR-StrafR 17/2010 Anm. 1 („Hinsichtlich der Frage des § 2 Abs. 6 StGB hat sich der Senat schon festgelegt.“), der mir die vom 5. Strafsenat mehrfach hervorgehobene Ausnahmesituation des § 66b Abs. 1 S. 2 StGB zu übersehen scheint.

2. ... durch die Oberlandesgerichte

Die mittlerweile reichhaltige Rechtsprechung der Oberlandesgerichte zu der Frage, wie aufgrund der Entscheidung des EGMR mit den Parallelfällen zu verfahren ist, habe ich schon inzident angesprochen. Im Übrigen kann ich sie nicht im Einzelnen kommentieren. Dies ist angesichts der bevorstehenden Entscheidung des 5. Senats, den, wie erwähnt, inzwischen verschiedene OLG im Wege der Divergenzvorlage angerufen haben, wohl auch nicht nötig.

Wenigstens kurz erwähnen will ich aber zwei Entwicklungslinien in der Rechtsprechung der Oberlandesgerichte, da sie jedenfalls bis zu einer Entscheidung des 5. Strafsenats dazu führen, dass Langzeit-Sicherungsverwahrte auf freien Fuß gesetzt werden.

- So lehnt das OLG Karlsruhe in ständiger Rechtsprechung eine Divergenzvorlage an den BGH mit der Begründung ab, dass es sich damit in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des 4. Strafsenats befinde. Entscheidungen anderer Strafsenate des BGH, so das OLG, betreffen jeweils andere Sachverhalte.¹⁶ Daraus folgt die Freilassung der Betroffenen. Auch wenn ich dies im Ergebnis für richtig halte, kann der Nichtvorlage m. E. entgegengehalten werden, dass auch der Fall, den der 4. Strafsenat zu entscheiden hatte, eben keinen Fall der nachträglichen Verlängerung der Sicherungsverwahrung über die Dauer von zehn Jahren, sondern, wie wir gesehen haben, einen solchen nachträglicher Sicherungsverwahrung nach § 66b Abs. 3 StGB betraf.
- Hinweisen möchte ich zudem auf drei neuere Entscheidungen des OLG Hamm, die jeweils zur Entlassung von mehr als zehn Jahren in einer nachträglich verlängerten Sicherungsverwahrung Befindlicher führten. Darin machte das OLG m. E. zu Recht geltend, dass in dem ihn vorliegenden Fällen die Grundsätze des EGMR-Urteils jedenfalls zu einer Entlassung führen müssten. Wenn nicht § 2 Abs. 6 StGB in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 EMRK eingreife, so müsse die Freilassung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit erfolgen.¹⁷

Nicht vergessen werden sollte, dass bei den Parallelfällen neben dem EGMR, dem BGH und den OLGen das Bundesverfassungsgericht als vierter und bekanntlich nicht ganz unbedeutender Akteur mit von der Partie ist. Anhängig sind dort derzeit u. a. der erste Fall nachträglicher Sicherungsverwahrung nach

¹⁶ Zuletzt OLG Karlsruhe B v. 28.9.2010, 2 Ws 334/10, 12 StVK 373/10.

¹⁷ OLG Hamm B v. 14.9.2010, III-4 Ws 208/10, OLG Hamm B v. 16.9.2010, III-4 Ws 209/10, OLG Hamm B v. 16.9.2010, III-4 Ws 221/10 (alle in Juris).

Jugendstrafrecht¹⁸ wie auch der Fall eines bereits mehr als zehn Jahre in nachträglich verlängerter Sicherungsverwahrung Einsitzenden. Bei letzterem Verfahren ist überdies bemerkenswert, dass die Anlasstaten nur aus Wohnungseinbrüchen bestanden, wobei nicht geklärt ist, ob diese eine sexuelle Motivation aufwiesen.

Selbst dann, wenn sich bei den Gerichten am Ende eine Linie durchsetzt, die zur Entlassung in den Parallelfällen führt, sind damit die juristischen Probleme bei weitem nicht erschöpft. Ungeklärt ist z. B. derzeit die zentrale Frage, ob die offensichtlich flächendeckend praktizierte Rund-um-die-Uhr-Überwachung entlassener Sicherungsverwahrter zulässig ist.

Anders formuliert: Kann man ohne weiteres eine stationäre durch eine ambulante Sicherungsverwahrung ersetzen? Dieser Streit beschäftigt bereits die Verwaltungsgerichte. So haben die Verwaltungsgerichte Aachen und Saarbrücken eine Rund-um-die-Uhr-Überwachung im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gebilligt. Jedoch haben beide Gerichte darauf hingewiesen, dass der Ausgang im Hauptsacheverfahren offen sei.¹⁹

III. Die Reaktion des Gesetzgebers

Schließlich könnte noch der Gesetzgeber die Entlassung der Parallelfälle zu verhindern suchen.

Darauf, dass die Bundesregierung diese Position beziehen möchte, deutet ein Regelungsvorschlag hin, der seit einer Woche auf dem Tisch liegt. Interessanterweise handelt es sich dabei nicht um einen aus dem Bundesministerium der Justiz kommenden Gesetzentwurf, sondern nur um eine so genannte „Formulierungshilfe“ dieses Hauses. Möglicherweise geht die Planung dahin, es den Koalitionsfraktionen zu überlassen, das rechtspolitisch brisante Eisen in einen Gesetzentwurf zu gießen und in den Bundestag einzubringen. Spätestens jetzt sind wir damit auch beim Gesamthema der Tagung „Justizvollzug und Strafrechtsreform im Bundesstaat“ angelangt.

Art. 5 der besagten Formulierungshilfe enthält ein „Gesetz zur Therapie und Unterbringung psychisch gestörter Gewalttäter (Therapieunterbringungs-

18 Vgl. BGH JZ 2010, 683. Die Entscheidung des BGH hat einhellige Kritik erfahren (vgl. Bartsch, StV 2010, 521, Eisenberg, JR 2010, 314, Kinzig, JZ 2010, 689, Kreuzer, NStZ 2010, 473, Renzikowski, NStZ 2010, 506).

19 VG Aachen, RuP 2010, 101 m. krit. Anm. Braun, jurisPR-ITR 10/2010 Anm. 2 im Fall des Heinsbergers „Karl D.“ sowie VG des Saarlandes, B. v. 15.9.2010, 6 L 746/10 (= LKRZ 2010, 415).

gesetz – ThUG)“, das direkt auf die Gruppe der in nachträglich verlängerter Sicherungsverwahrung Einsitzenden abzielt.

Kern dieses Gesetzes bildet § 1 ThUG, der die Voraussetzungen einer Therapieunterbringung regelt. Er lautet wie folgt:

„(1) Steht auf Grund einer rechtskräftigen Entscheidung fest, dass eine wegen einer Straftat der in § 66a Absatz 2 Nummer 1 des Strafgesetzbuchs genannten Art verurteilte Person deshalb nicht länger in der Sicherungsverwahrung untergebracht werden kann, weil ein Verbot rückwirkender Verschärfungen im Recht der Sicherungsverwahrung zu berücksichtigen ist, kann das zuständige Gericht die Unterbringung dieser Person in einer geeigneten geschlossenen Einrichtung anordnen, wenn

1. sie an einer psychischen Störung leidet und eine Gesamtwürdigung ihrer Persönlichkeit, ihres Vorlebens und ihrer Lebensverhältnisse ergibt, dass sie infolge ihrer psychischen Störung mit hoher Wahrscheinlichkeit das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung einer anderen Person erheblich beeinträchtigen wird, und

2. die Unterbringung aus den in Nummer 1 genannten Gründen zum Schutz der Allgemeinheit erforderlich ist.

(2) Absatz 1 ist unabhängig davon anzuwenden, ob die verurteilte Person sich noch im Vollzug der Sicherungsverwahrung befindet oder bereits entlassen wurde.“

§ 2 des ThUG bemüht sich um eine Definition der für die Unterbringung in Frage kommenden Einrichtungen.

Geeignet seien nur solche geschlossenen Einrichtungen, die

„1. wegen ihrer medizinisch-therapeutischen Ausrichtung eine angemessene Behandlung der im Einzelfall vorliegenden psychischen Störung auf der Grundlage eines individuell zu erstellenden Behandlungsplans und mit dem Ziel einer möglichst kurzen Unterbringungsdauer gewährleisten können,

2. unter Berücksichtigung therapeutischer Gesichtspunkte und der Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit eine die Unterbrachten so wenig wie möglich belastende Unterbringung zulassen und

3. räumlich und organisatorisch von Einrichtungen des Strafvollzuges getrennt sind.“

Dieses Vorhaben wirft bereits auf den ersten Blick eine Fülle rechtlicher wie tatsächlicher Probleme auf. Ich will hier nur drei davon herausgreifen:

1. So kann man sich zunächst fragen, ob es sich bei diesem Teil des Gesetzes überhaupt um Strafrecht handelt, für das der Bund zuständig ist. Zwar bejaht die Formulierungshilfe die Einordnung des ThUG als Strafrecht. Doch stimmt schon nachdenklich, wenn sie gleichzeitig betont, dass sich „die Therapieunterbringung fundamental von der Strafe“ unterscheide.²⁰ Zudem sollen nach der Konzeption des BMJ für das Verfahren die Vorschriften des Allgemeinen Teils und die Vorschriften über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend gelten (§ 3 ThUG). Schließlich wird die Unterbringung nach § 4 Abs. 1 S. 1 ThUG nicht von den Strafgerichten, sondern durch Zivilkammern der Landgerichte angeordnet. So bleibt unklar, warum es sich hier nicht im Kern um eine öffentlich-rechtliche Unterbringung handelt, für die bekanntlich die Länder zuständig sind.²¹
2. Fraglich erscheint mir auch, ob man unter Verstoß gegen ihre Menschenrechte einsitzende Sicherungsverwahrte in nennenswerter Zahl oder gar überhaupt in Personen umdefinieren kann, die an einer psychischen Störung leiden. Zu Grunde liegt dieser Idee, dass man dadurch eine anhaltende oder erneute Freiheitsentziehung erreichen will, die den Vorgaben von Art. 5 Abs. 1 S. 2 e) EMRK genügen soll. Danach ist eine rechtmäßige Freiheitsentziehung bei psychisch Kranken, in der englischen Fassung *persons of unsound mind* genannt, möglich. Tatsächlich hat der EGMR im Fall M. gegen Deutschland diese Alternative als möglichen Eingriffsgrund auch bei Sicherungsverwahrten genannt. Jedoch wies der Gefangene M. die Besonderheit auf, dass bei ihm bereits vor dem Urteil, in dem er mit Sicherungsverwahrung belegt wurde, die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus angeordnet worden war. Zudem ist zu beachten, dass der Gerichtshof gerade an dieser Stelle seines Urteils herausstellt, dass das innerstaatliche Recht zur Vermeidung von Willkür auch vorhersehbar sein müsse. Ob aber nun die zu den Parallelfällen zählenden Personen zum Zeitpunkt ihrer Straftaten vorhersehen konnten, im Wege einer neu zu schaffenden strafrechtlichen Sanktion unbegrenzt untergebracht zu werden?²²

Ganz generell ist zu bedenken, dass Sicherungsverwahrte in jedem Fall schuldfähig sein müssen, eine Unterbringung auf Grundlage einer psychischen Störung dazu in einem konzeptuellen Gegensatz steht. Darüber

20 Formulierungshilfe S. 31 f. und S. 33.

21 Bemerkenswerterweise räumt die Formulierungshilfe (S. 84) ein, dass die Therapieunterbringung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung vergleichbar sei.

22 Für die Unterbringung des M. bezweifelt dies der EGMR (Urteil vom 17.12.2009 Nr. 104), brauchte die Frage aber nicht abschließend zu entscheiden.

hinaus kann gefragt werden, warum ein Sicherungsverwahrter, den man nun aufgrund einer psychischen Störung unterbringen will, nicht schon zuvor nach § 67a Abs. 2 StGB in ein psychiatrisches Krankenhaus überwiesen wurde.

3. Schließlich stellt sich das faktische Problem, das bisher nicht zu sehen ist, woher die nach § 2 ThUG geeigneten geschlossenen Einrichtungen kommen sollen. Bekanntlich herrschte z. B. bisher eine Praxis der Sozialtherapeutischen Anstalten vor, Sicherungsverwahrte wenn überhaupt, nur in eng begrenztem Maße aufzunehmen. Insoweit zieht sich die Formulierungshilfe auf den Standpunkt zurück, dass nur die Länder beurteilen können, „ob es hierfür neuer Vollzugseinrichtungen bedarf“.²³ Hier rächt sich in besonderer Weise die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Länder. Sie ermöglicht Bund und Ländern als handelnde Gesetzgebungskörperschaften jeweils auf die Untätigkeit des anderen zu verweisen.

Kreuzer hat das soeben beschriebene Vorhaben, ein ThUG zu schaffen, bereits geißelt. Es handele sich um einen „Etikettenschwindel“, man sei auf dem „Weg zur Gefährlichkeitshaft ohne Straftat“, es bestünde die Gefahr eines „Flurschadens“, der sich aus solch einem Gesetz „für die rechtsstaatliche Strafkultur“ ergeben könne.²⁴ Dieser Einschätzung vermag ich bisher nicht begründet zu widersprechen. Das Wörtchen „bisher“ habe ich ergänzt, weil mir zu einer genaueren Prüfung der Menschenrechtskonformität des ThUG noch nicht ausreichend Zeit zur Verfügung stand.

IV. Die geplante Neuordnung, insbesondere der beabsichtigte Ausbau der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung

Verlassen wir nun das schwierige Gebiet der Behandlung der Parallelfälle und werfen zum Schluss noch einen Blick auf die ebenfalls in der Formulierungshilfe enthaltene Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung. Dabei will ich mich auf einen Punkt der im Übrigen durchaus auch sinnvolle

²³ Formulierungshilfe, S. 83.

²⁴ Anhörung des Bundesministeriums der Justiz zu einem „Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Justiz ‚Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zur Stärkung der Führungsaufsicht““ am 2.9.2010, S. 9.

Maßnahmen enthaltenden Reform konzentrieren: den beabsichtigten Ausbau der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung nach § 66a StGB.²⁵

1. Vorgaben der EMRK

Nur streifen möchte ich bei meiner Kritik die Frage, ob die vorbehaltene Sicherungsverwahrung überhaupt mit den Vorgaben der EMRK in Einklang zu bringen ist. Bekanntlich verfolgt das Konzept der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung einen Mittelweg zwischen der traditionellen Sicherungsverwahrung, die zusammen mit der Freiheitsstrafe durch das erkennende Gericht angeordnet wird und der nachträglichen Sicherungsverwahrung, die isoliert am Ende der Freiheitsstrafe erfolgt.

Als Eingriffsgrund für eine vorbehaltene Sicherungsverwahrung dürfte allein Art. 5 Abs. 1 S. 2 lit. a) EMRK in Frage kommen. Dieser verlangt eine „*rechtmäßige Freiheitsentziehung nach Verurteilung durch ein zuständiges Gericht*“. Ob dieses Erfordernis im Falle einer vorbehaltenen Sicherungsverwahrung gewahrt ist, die vom Schuldspruch abgekoppelt ist, erscheint nach der neueren Straßburger Rechtsprechung jedenfalls nicht unzweifelhaft.²⁶

2. Die vorbehaltene Sicherungsverwahrung nach § 66a Abs. 2 StGB n.F.

Schauen wir uns die vorbehaltene Sicherungsverwahrung etwas genauer an. In der Konzeption der Formulierungshilfe ist dabei zu trennen zwischen einer vorbehaltenen Sicherungsverwahrung nach § 66a Abs. 1 StGB n.F. und einer vorbehaltenen Sicherungsverwahrung für Erst- oder Einmaltäter nach § 66a Abs. 2 StGB n.F.

25 Diesen Ausbau strebt die Formulierungshilfe neben der „Konsolidierung“ der traditionellen Sicherungsverwahrung nach § 66 StGB an, vgl. Formulierungshilfe, S. 2.

26 Skeptisch in neuerer Zeit auch: Pollähne, KJ 2010, 255 (264 f.); Eschelbach, NJW 2010, 2499 (2500); einschränkend unter Verweis auf § 27 JGG: Kleszczewski, HRRS 2010, 394 (402); vgl. auch die vorsichtige Formulierung von Fischer, StGB, 57. Aufl. 2010, § 66a Rdnr. 2: „Dass die Anordnung langjährigen Freiheitsentzugs noch als Rechtsfolge gelten kann, welche ‚aus Anlass‘ einer bestimmten Straftat verhängt wird, wenn sie aufgrund ‚der Entwicklung während des Strafvollzuges‘ erfolgt, ist nicht unzweifelhaft.“ Aus dem ausländischen Schrifttum etwa Leblois-Happe AJPéna 2010, 129 ff.: „Il paraît plus périlleux d’affirmer, sur ce point, la compatibilité avec les dispositions conventionnelles de l’ajournement de l’internement et de la rétention de sûreté du droit français“, wobei sie mit dem „l’ajournement de l’internement“ explizit auf die vorbehaltene Sicherungsverwahrung Bezug nimmt.

Da ich die vorbehaltene Sicherungsverwahrung für Erst- und Einmaltäter nach § 66a Abs. 2 StGB n.F. für besonders prekär halte, möchte ich mich im Folgenden nur ihr widmen. § 66a Abs. 2 StGB n.F. soll folgenden Wortlaut erhalten:

„Einen Vorbehalt im Sinne von Absatz 1 kann das Gericht auch aussprechen, wenn

- 1. jemand zu einer Freiheitsstrafe von mindestens fünf Jahren wegen eines oder mehrerer Verbrechen gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit, die sexuelle Selbstbestimmung, nach dem Achtundzwanzigsten Abschnitt oder nach den §§ 250, 251, auch in Verbindung mit § 252 oder § 255, verurteilt wird,*
- 2. die Voraussetzungen des § 66 nicht erfüllt sind und*
- 3. mit hinreichender Sicherheit feststellbar oder zumindest wahrscheinlich ist, dass die Voraussetzungen des § 66 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 vorliegen.“*

Die Voraussetzungen des angesprochenen § 66 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 StGB n.F. sind dabei zusammengefasst das Vorliegen eines Hangs und eine daraus resultierende Gefährlichkeit.

Nach § 66a Abs. 3 S. 2 StGB n.F. ordnet das Gericht die Sicherungsverwahrung endgültig an, *„wenn die Gesamtwürdigung des Verurteilten, seiner Tat oder seiner Taten und ergänzend seiner Entwicklung bis zum Zeitpunkt der Entscheidung ergibt, dass von ihm erhebliche Straftaten zu erwarten sind, durch welche die Opfer seelisch oder körperlich schwer geschädigt werden.“*

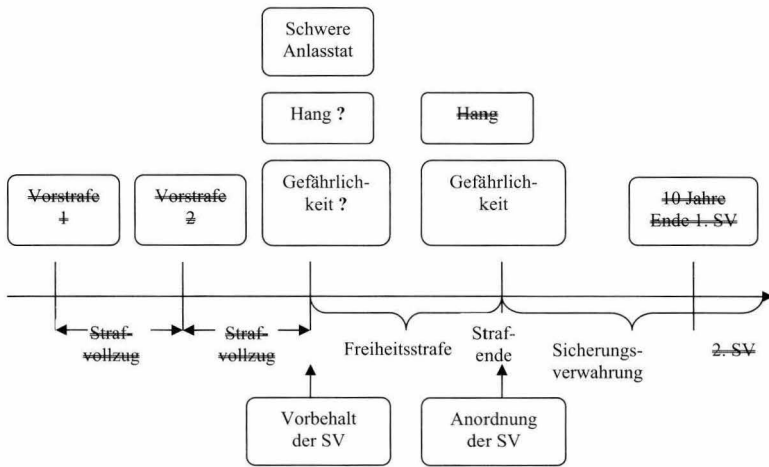
Lassen Sie mich nun die Anforderungen dieser neuen Sicherungsverwahrungsvariante mit denjenigen der traditionellen Sicherungsverwahrung nach § 66 Abs. 1 StGB vergleichen, die ja fast 30 Jahre lang unangefochten allein das Feld der Sicherungsverwahrung beherrschte.

Die folgende Abbildung zeigt deutlich, wie die neue vorbehaltene Sicherungsverwahrung für Erst- oder Einmaltäter zu einer Auflösung der für die traditionelle Sicherungsverwahrung in § 66 Abs. 1 StGB geschaffenen rechtsstaatlichen Vorkehrungen führt. Formelle Voraussetzungen wie Vorstrafen und ein Vorvollzug, die zum einen die Ausgestaltung der Sicherungsverwahrung als *ultima ratio* gewährleisten, zum anderen für eine halbwegs zuverlässige Prognose geradezu unerlässlich sind, fehlen völlig.²⁷ Für die Anordnung des Vorbehalts genügt die Begehung einer schweren, wenn auch mit einer

²⁷ Wenn es in der Formulierungshilfe auf S. 41 heißt, die Nummern 1 und 2 enthielten die formellen Voraussetzungen, erscheint dies deswegen eigenartig, als sich die Nummer 2 des § 66a Abs. 2 StGB n.F. im Wesentlichen darin erschöpft festzustellen, dass keine (weiteren) formellen Voraussetzungen erforderlich sind.

Freiheitsstrafe von mindestens fünf Jahren abgeurteilten Katalogtat. Dabei kommt in problematischer Weise hinzu, dass auch die Verurteilung zu einer Gesamtstrafe ausreichen kann.²⁸

Abb.: Anforderungen an die vorbehaltene Sicherungsverwahrung nach § 66a Abs. 2 StGB-DE im Vergleich zur traditionellen oder primären Sicherungsverwahrung nach § 66 Abs. 1 StGB (1998)



Für eine in Zukunft großzügige Anwendung dieser Variante könnte insbesondere sorgen, dass die Formulierungshilfe bei der endgültigen Anordnung der Sicherungsverwahrung auf das Vorhandensein neuer Tatsachen, sogenannter „Nova“, gänzlich verzichtet.²⁹ Dieses Erfordernis hatte noch bei der nachträglichen Sicherungsverwahrung eine stark einschränkende Funktion.³⁰

Das Potential an Straftätern, das für die neue vorbehaltene Sicherungsverwahrung in Frage kommt, lässt sich in etwa aus den Angaben der Strafverfolgungsstatistik abschätzen. Dazu habe ich, geordnet nach den in § 66a Abs. 2 Nr. 1

28 Formulierungshilfe, S. 42.

29 Vgl. Formulierungshilfe, S. 48.

30 Vgl. die bei Stree/Kinzig, in: Schönke/Schröder, StGB, 28. Aufl. 2010, § 66 Rdnr. 5 ff. dokumentierte Rechtsprechung.

StGB n.F. genannten Deliktgruppen, die im Jahre 2008 verhängten Freiheitsstrafen ab fünf Jahren herausgesucht. Eine Freiheitsstrafe ab fünf Jahren ist ja das einzige für diese Variante verbleibende harte formelle Kriterium:

Selbst wenn man die zu lebenslanger Freiheitsstrafe Verurteilten unberücksichtigt lässt, laufen damit nach jetzigem Stand rund 1.000 Personen jährlich Gefahr, die formellen Voraussetzungen für die Anordnung einer vorbehaltenen Sicherungsverwahrung zu erfüllen. Angesichts des derzeit aufgeheizten kriminalpolitischen Klimas ist daher zu befürchten, dass die Zahl der Sicherungsverwahrten weiter, womöglich drastisch, ansteigen wird. Dies würde augenscheinlich im Widerspruch dazu stehen, dass sich auch die Formulierungshilfe zu einer restriktiveren Ausgestaltung der Sicherungsverwahrung zu bekennen scheint.³¹

**Tab.: Freiheitsstrafen von fünf und mehr Jahren Länge
(Quelle: Strafverfolgungsstatistik 2008)**

Deliktgruppe	5-10 J.	10-15 J.	Lebensl.	Summe
V. gegen das Leben	204	77	110	391
V. gegen die körperliche Unversehrtheit	69	2	0	71
V. gegen die persönliche Freiheit	44	5	0	49
V. gegen die sexuelle Selbstbestimmung	254	18	0	272
V. nach dem 28. Abschnitt	39	1	1	41
V. nach den §§ 250, 251 (252, 255)	351	23	0	374
Gesamt	961	126	111	1198

Will man überhaupt an dieser Variante festhalten, könnten zwei Voraussetzungen wenigstens zu einer gewissen Einengung dieser Alternative beitragen:

- So sollte dringend erwogen werden, die für den Ausspruch eines Vorbehalts erforderliche Freiheitsstrafe auf „*mindestens zehn Jahre*“ anzuheben. Damit dürften die meisten Straftäter erfasst sein, deren Entlassung trotz festgestellter Gefährlichkeit in der vergangenen Zeit die Bevölkerung beunruhigt hat.³²

31 Formulierungshilfe, S. 35.

32 So erhielt „Karl D.“ in seinem die Öffentlichkeit stark beschäftigenden Fall für seine Anlassaten eine Freiheitsstrafe von 14 Jahren (vgl. BGH U v. 13.1.2010 – 1 StR 372/09 – in Juris veröffentlicht). Ebenso bekam der später rückfällige derzeit (August 2010) vor dem Landgericht Berlin stehende „Uwe K.“ eine Freiheitsstrafe von elf Jahren; vgl. zudem den von der Formulie-

Für eine Anhebung der Dauer der erforderlichen Freiheitsstrafe spricht im Übrigen auch der Umstand, dass bei vergleichsweise kurzen Freiheitsstrafen kaum Zeit im Vollzug verbleibt, „um weitere Erkenntnisse zur Gefährlichkeit der verurteilten Person zu gewinnen.“³³

- Eine wichtige Einschränkung des § 66a Abs. 2 StGB n.F. könnte auch darin liegen, wenn wenigstens zum Urteilszeitpunkt Hang und/oder Gefährlichkeit sicher festgestellt werden müssten. Im Gegensatz dazu erlaubt der jetzige Vorschlag eine Konstellation, in der in Anschluss an eine im Urteil nur „wahrscheinliche“ Gefährlichkeit allein das Vollzugsverhalten zu einer endgültigen Sicherungsverwahrung führt.³⁴

Über die Frage ihrer Vereinbarkeit mit der EMRK hinaus begegnet das Konzept der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung denselben grundsätzlichen Bedenken, die die Formulierungshilfe zu Recht der nachträglichen Sicherungsverwahrung entgegenhält.³⁵

So besteht nach der Neukonzeption, wie erwähnt, die Gefahr, dass ein erheblicher Anteil an Vorbehalten ausgesprochen werden wird. Einziger Unterschied zur jetzt bei der nachträglichen Sicherungsverwahrung beklagten Praxis wäre dann der Umstand, dass bei der nachträglichen Sicherungsverwahrung eine Fülle von Straftätern unter einem gesetzlichen, bei der neuen vorbehaltenen Sicherungsverwahrung unter einem gerichtlichen Vorbehalt stehen. Käme es zu dem befürchteten häufigen Ausspruch von Vorbehalten, könnte dies zwei Effekte auslösen:

- Aus einer großen Zahl dieser Vorbehalte dürften am Ende in einer öffentlichen, d. h. unter großem medialen Druck geführten Hauptverhandlung echte Sicherungsverwahrungen werden. Damit würde das Konzept der Sicherungsverwahrung als *ultima ratio* noch weiter aufgegeben.
- Auch wenn die Vorbehalte nicht zu endgültigen Sicherungsverwahrungen erstarkten, gäbe es ein Problem. Denn dann müssten Personen

rungshilfe auf S. 44 f. geschilderten Fall des LG Münster, in dem ebenfalls eine Freiheitsstrafe von 13 Jahren verhängt worden war.

33 Formulierungshilfe, S. 46.

34 Die von der Formulierungshilfe (S. 49) aufgeführten Gegenbeispiele einer fehlgeschlagenen Therapie sowie eines neu eingeholten Sachverständigengutachtens scheinen nicht überzeugend. Im Übrigen räumt auch die Formulierungshilfe an anderer Stelle (S. 50) ein, dass der Strafvollzug „tendenziell wenig Raum für die Schaffung neuer prognoserelevanter Tatsachen“ lasse.

35 Formulierungshilfe, S. 51 f.

voraussichtlich relativ kurzfristig aus der Freiheitsstrafe entlassen werden, die darauf nicht hinreichend vorbereitet werden konnten.³⁶

Ganz generell ist zu erwarten, dass die Strafvollzugsbehörden nach einem Vorbehalt wie schon jetzt bei anstehender oder potentiell nachträglicher Sicherungsverwahrung nur selten Vollzugslockerungen gewähren werden. Auch ist zu befürchten, dass sich die von einem Vorbehalt Betroffenen nicht in einem hinreichenden Maße und mit aller Offenheit auf Therapieangebote einlassen werden. Schließlich droht in jedem Fall, dass die dabei gewonnenen Informationen für die ausstehende endgültige Entscheidung über die Sicherungsverwahrung Verwendung finden. Dies lässt auch eine erhebliche Belastung des Vollzugsklimas befürchten.

V. Abschließende Thesen

Ich fasse zusammen:

1. Aufgrund seines Beschlusses vom 21.7.2010 wage ich die Prognose, dass der über die Divergenzvorlagen entscheidende 5. Strafsenat dazu tendieren wird, sogenannte Parallelfälle regelmäßig zu entlassen.
2. Ist dem so, kann allenfalls der Gesetzgeber versuchen, die Entlassung der davon betroffenen Straftäter noch zu verhindern. Dieses Anliegen verfolgt eine Formulierungshilfe, die ein „Gesetz zur Therapie und Unterbringung psychisch gestörter Gewalttäter (Therapieunterbringungsgesetz – ThUG)“ enthält. Bedenken gegen das ThUG sind mindestens auf drei Ebenen zu erkennen: Auf derjenigen der Gesetzgebungskompetenz, der Konformität mit der EMRK und der praktischen Umsetzbarkeit. Gerade bei der praktischen Umsetzbarkeit rächt sich die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Strafvollzuges auf die Länder.
3. Die durch die Bundesregierung des Weiteren beabsichtigte weitgehende Abschaffung der nachträglichen Sicherungsverwahrung ist zu begrüßen. Konsequenterweise ist auch die Einschränkung der traditionellen Sicherungsverwahrung, auch wenn diese nach den bisherigen Plänen nur wenige Straftäter betreffen wird.
4. Sorgen bereiten die Pläne zum Ausbau der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung, insbesondere der für Erst- oder Einmaltäter. Hier könnten Fehler wiederholt werden, die schon zu Recht der nachträglichen Sicherungsverwahrung vorgehalten wurden.

³⁶ Dem wird auch nicht § 275a Abs. 5 StPO in der Fassung der Formulierungshilfe vorbeugen können, zumal die Verletzung dieser Norm nicht sanktionsbewehrt ist.

5. Misslich ist bei allen Varianten, dass die Ausgestaltung der Sicherungsverwahrung nach der Föderalismusreform den Ländern verbleibt. Nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte auf Bundesebene fehlt der Glaube, dass gerade die Länder die rechtspolitische Kraft haben werden, das zu ändern, was man der Sicherungsverwahrung seit fast 100 Jahren vorwirft: nämlich nur ein Etikettenschwindel zu sein.

Von Straßburg nach Schwerin, von Brüssel nach Berlin: jüngere Entwicklungen von Recht und Praxis der Untersuchungshaft in Deutschland und Europa

Christine Morgenstern

1. Zur Einführung

Der Titel dieses Beitrags soll darauf einstimmen, dass Einflüsse auf das Recht der Untersuchungshaft und des Untersuchungshaftvollzuges in jüngerer Zeit aus verschiedenen Richtungen kommen und in verschiedene Richtungen zielen – „Schwerin“ steht in diesem Fall stellvertretend für die 16 Landeshauptstädte bzw. Stadtstaaten. Im Folgenden werden zunächst einige Hintergrunddaten zur Entwicklung der Belegung in der Untersuchungshaft vorgestellt, sodann geht es um die Einflüsse von „Straßburg auf Berlin“ – d. h. auf das Recht der Untersuchungshaftanordnung nach der StPO, das der Bundesgesetzgeber zu regeln hat, und für das vor allem Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte umzusetzen waren. Weitere Einflüsse aus Straßburg beziehen sich auf Schwerin, Kiel, Hannover, München..., d. h. die Landesgesetzgeber, die den Untersuchungshaftvollzug zu verantworten haben: Für sie sind die Beobachtungen des Anti-Folter-Komitees des Europarates ebenso von Belang wie die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze als Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats. Abschließend wird in einem Ausblick auf das eingegangen, was von der Europäischen Union aus Brüssel an Impulsen zu erwarten ist; konkret geht es um einen Rahmenbeschluss zur Überwachung von anstelle von Untersuchungshaft angeordneten prozessualen Sicherungsmaßnahmen.

Seit Jahrzehnten werden bei der Untersuchungshaft mit Blick auf rechtsstaatliche Grundsätze sowohl die Anordnungspraxis und ihre gesetzlichen Grundlagen, vor allem aber das bislang nur rudimentär geregelte Untersuchungshaftvollzugsrecht kritisiert;¹ das Schlagwort vom „Stiefkind der Justiz“² wird

1 Z. B. Seebode 1985, S. 2; Gebauer 1987, S. 376 ff. (speziell zur Formelhaftigkeit von Haftbefehlen), Paeffgen 1986, S. 111 ff. (speziell zu den Haftgründen der Wiederholungsgefahr und der Schwere der Tat) MünchKollf/Gatzweiler 2009, S. 2 ff., Feest/Köhne 2007, Schlothauer/Weider 2010, S. 3 ff.; jeweils mit weiteren Nachweisen.

2 So der Titel der von Reindl/Nickolai/Gehl 1995 herausgegebenen Buches.

bemüht. Eine vom Greifswalder Lehrstuhl für Kriminologie im Jahr 2007 durchgeführte Umfrage unter den Länderjustizministerien, welche Projekte sie in ihrem Geschäftsbereich für modellhaft im Sinne der (Fort)entwicklung eines humanen Justizvollzugs hielten, ergab in Bezug auf den *Strafvollzug* erfreuliche Resultate, nur eines der vorgestellten Projekte jedoch befasste sich mit dem Untersuchungshaftvollzug.³

2. Hintergrunddaten

a) Die Entwicklung der Untersuchungshaftzahlen

Nach der politischen Wende waren seit Anfang der 1990er Jahre für Deutschland insgesamt erheblich steigende Gefangenenzahlen zu verzeichnen. Nach dem Höchststand mit stichtagsbezogen mehr als 81.000 Gefangenen im Jahr 2004 nahm diese Zahl deutlich ab,⁴ zum Stichtag 31.3.2010 befanden sich nach der Strafvollzugstatistik⁵ noch 72.052 Gefangene insgesamt im deutschen Justizvollzug. Wie Abb. 1 und Abb. 2 zeigen, ist in diesem Zeitraum auch die Zahl der Untersuchungsgefangenen zunächst angestiegen, dann jedoch erheblich gesunken, wobei der Abwärtstrend aber schon wesentlich früher einsetzte – in den alten Bundesländern 1997, in den neuen Bundesländern nach der Jahrtausendwende.

Ende März 2010 gab es nur mehr 10.941 Untersuchungsgefangene in deutschen Gefängnissen, ihre Zahl hat sich damit seit dem Höchststand von 21.700 im Jahr 1994 in etwa halbiert. In Westdeutschland betrug der höchste Stichtagsstand im März 1994 fast 19.400 Untersuchungsgefangene, im März 2003 waren es ca. 14.600, im März 2010 nur noch 9.785. In den neuen Bundesländern gingen die Zahlen von mehr als 2.300 im März 2003 auf 1.156 im März 2010 zurück. In Abb. 2 ist zu erkennen, dass der abnehmende Trend auch für alle Altersgruppen zu beobachten ist.

3 Dünkel/Drenkhahn/Morgenstern 2008. Das U-Haft-Projekt (Wohngruppenvollzug für Untersuchungsgefangene JVA Moabit, vgl. Seifert 2008) wurde als besonders gutes Praxismodell für den Ergebnisband ausgewählt.

4 Eine Beschreibung und Analyse der Daten findet sich bei Dünkel/Geng/Morgenstern 2010.

5 Bestand der Gefangenen und Verwahrten i. d. deutschen Justizvollzugsanstalten am 31. August 2010, www.destatis.de (unter Rechtspflege), zuletzt abgerufen am 3.1.2011.

Abb. 1: Gefangenenzahlen in Deutschland 1962-2009

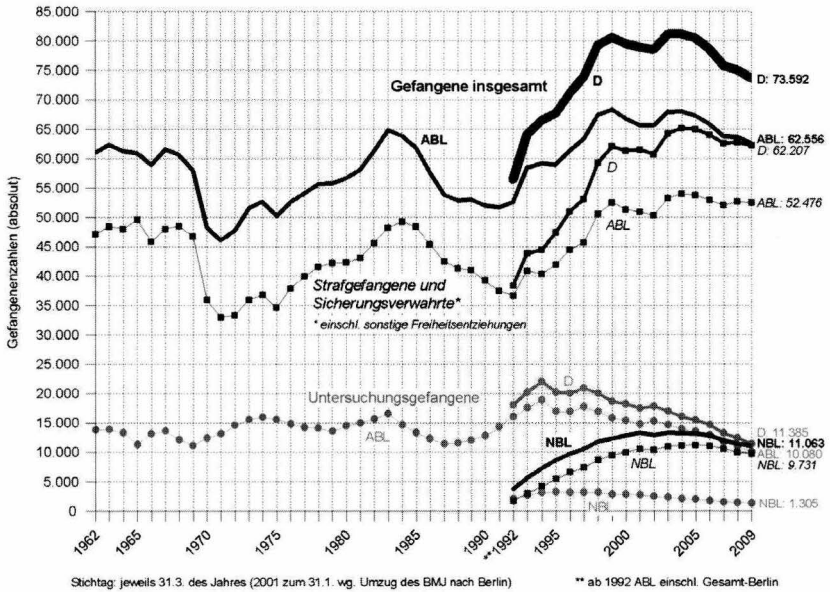
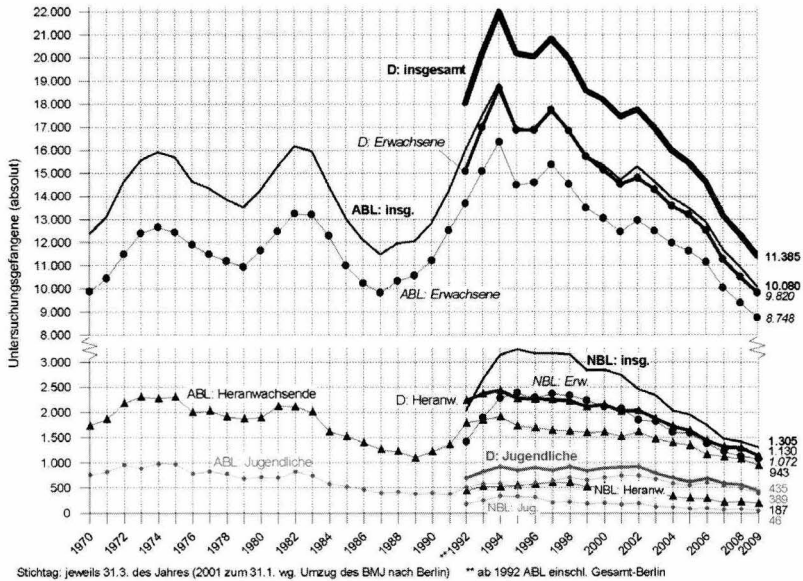


Abb. 2: Untersuchungsgefangene in Deutschland 1970-2009



b) Regionale Unterschiede

Im Querschnittsvergleich ergibt sich, dass auch bei der Untersuchungshaft erhebliche regionale Unterschiede vorhanden sind: Berechnet man Untersuchungsgefangenenraten für die Bundesländer, erhält man Ergebnisse zwischen 7,9 und 21,5 Untersuchungsgefangenen pro 100.000 Einwohnern, wobei die gesamtdeutsche Rate bei 13,9 liegt (Angaben jeweils für März 2009, Dünkel/Geng/Morgenstern 2010, S. 26). Die Rate der alten Bundesländer von 14,6 und die der neuen Bundesländer von 10,0 unterscheiden sich erheblich. Dies ist wohl hauptsächlich damit zu erklären, dass die großen Städte und Ballungsgebiete mehrheitlich in den westlichen Bundesländern liegen (bzw. im Fall von Berlin zur westdeutschen Statistik zählen). Die höheren Raten z. B. für Berlin (21,5) und Hamburg (19,2) entsprechen der höheren Kriminalitätsbelastung (2008 hatte auch Bremen noch eine weit überdurchschnittliche Rate). Ein weiterer Grund für den Ost-West-Unterschied ist jedoch auch in der unterschiedlichen Höhe des ausländischen Bevölkerungsanteils zu sehen (zur Ausländerproblematik sogleich unter c) und unten unter 4.). Im Übrigen macht der Binnenvergleich innerhalb der alten Bundesländer deutlich, dass regionale Justizkulturen mit unterschiedlicher Anordnungspraxis ebenfalls eine Rolle spielen dürften: Das Flächenland Bayern weist eine Rate von 19,2 auf – d. h. derjenigen der großen Stadtstaaten vergleichbar; das Flächenland Niedersachsen eine Rate von 10. Die niedrigste Rate findet sich traditionell in Schleswig-Holstein (7,9) – dieses Bundesland hat stets neben der niedrigsten Gefangenenerate (53 Gefangenen pro 100.000 Einwohner bei einem Bundesdurchschnitt von 91 im Bundesvergleich, vgl. Dünkel/Geng/Morgenstern 2010, S. 26) auch die höchste Diversionsrate (Heinz 2010, S. 55).

c) Ausländer in Untersuchungshaft

Wie angedeutet, ist die Untersuchungshaftrate auch im Zusammenhang mit dem Anteil ausländischer Bevölkerung zu sehen: Ungeachtet der Frage nach tatsächlicher oder statistisch verzerrter höherer Kriminalitätsbelastung ausländischer Bevölkerung ist sie häufiger mit Untersuchungshaft als prozessualer Sicherungsmaßnahme konfrontiert als Inländer, weil eine Fluchtgefahr oft auf die Ausländereigenschaft gestützt wird. So belegen statistische Angaben, dass ausländische Gefangene im Verhältnis zu ihrem Bevölkerungsanteil, aber auch im Verhältnis zu ihrem Anteil an Tatverdächtigen und Verurteilten (nach der Strafverfolgungsstatistik 2008 betrug er 21,7 %) in den Gefängnissen überrepräsentiert sind. Die Europaratsstatistik⁶ gibt für Deutschland für das

6 Der Europarat gibt seit den 1980er Jahren Statistiken zum Justizvollzug in Europa heraus, die auf Umfragen bei den nationalen Justizverwaltungen basieren. Die Daten sind als *Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE I)* ab dem Jahr 2003 im Internet (unter

Jahr 2008 ihren Gesamtanteil mit ca. 26 % an. Die deutsche Strafvollzugsstatistik, die nur die Staatsangehörigkeit der *Straf*gefangenen ausweist, deren Anteil mit 22 % (2010).⁷ Dadurch wird belegt, dass die Überrepräsentation hauptsächlich auf die Untersuchungshaft zurückzuführen ist, denn hier liegt ihr Anteil bei knapp 43 % (2008, SPACE I und Tab. 1).

Wie erwartet, ist der Unterschied zwischen den Bundesländern erheblich (vgl. umseitig Tab. 1), er liegt zwischen 10 % in Mecklenburg-Vorpommern und 57 % in Hamburg. Auf die Frage, wie viele von diesen ausländischen Untersuchungsgefangenen EU-Bürger sind, für die unter Umständen andere Regelungen gelten (sollten), wird noch näher unten unter 4. einzugehen sein.

d) Untersuchungshaft im europäischen Vergleich

Betrachtet man die Bedeutung der Untersuchungshaft in einzelnen europäischen Staaten, werden relativ große Unterschiede deutlich. Vergleiche sind hier schwierig, weil die Rechtssysteme unterschiedliche Begriffe und Anwendungszeiträume von Untersuchungshaft zugrundelegen. Die beste Vergleichsstatistik stammt vom Europarat (s. o.), hier für 2008.⁸ Sie erfasst absolute Zahlen und Raten pro 100.000 Einwohner sowie Anteile der Untersuchungsgefangenen an allen Gefangenen. Sie differenziert dabei nach rechtlichem Status, d. h. sie unterscheidet zwischen denjenigen Gefangenen, die noch kein erstinstanzliches Urteil erhalten haben, sowie denjenigen, die (noch) nicht ihre rechtskräftige Strafe verbüßen, d. h. normalerweise im Rechtsmittelverfahren stecken (in der Darstellung sind bei den Daten seit 2008 „sonstige“ Kategorien wie Abschiebehaftlinge o. Ä. heraus gerechnet, vgl. zu den Erfassungsproblemen bei Untersuchungshaft auch Morgenstern 2009a). Eine Übersicht gibt Tab. 2. Wenn (wie z. B. im Falle Dänemarks oder Deutschlands) die Werte für die verschiedenen rechtlichen Kategorien übereinstimmen, bedeutet dies in der Regel, dass Daten zu den Untersuchungsgefangenen nur einheitlich erhoben werden.

<http://www3.unil.ch/wpmu/space/>) erhältlich, die letzten Daten wurden 2011 für das Jahr 2009 veröffentlicht. Hier sind die 2010 veröffentlichten Daten für das Jahr 2008 verarbeitet.

7 Strafvollzug: Kriminologische und demographische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3.2010, www.destatis.de (unter Rechtspflege), zuletzt abgerufen am 3.1.2011.

8 Aktuelle Daten werden auch vom *International Centre for Prison Studies* in London erfasst (<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>). Sie beziehen sich jedoch nur auf den Anteil an Untersuchungsgefangenen und differenzieren nicht nach deren rechtlichem Status.

Tab. 1: Ausländische Untersuchungsgefangene in Deutschland, 2008⁹

Bundesland	Untersuchungs- gefangene	ausländische Untersu- chungsgefangene		ausländische Untersu- chungsgefangene aus anderen EU-Staaten	
		absolute Zahl	absolute Zahl	Anteil (von Spalte 2)	absolute Zahl
Baden- Württemberg	1.600	763	48 %	279	17 %
Bayern	2.537	1.095	43 %	474	19 %
Berlin	739	408	55 %	124	17 %
Brandenburg	220	50	23 %	31	14 %
Bremen	97	53	56 %	8	8 %
Hamburg	359	205	57 %	54	15 %
Hessen	950	523	55 %	207	22 %
Mecklenburg- Vorpommern	215	21	10 %	14	7 %
Nordrhein- Westfalen	2.843	1.125	40 %	379	13 %
Niedersachsen	917	322	35 %	90	10 %
Rheinland- Pfalz	357	137	38 %	36	10 %
Saarland	136	38	28 %	18	13 %
Sachsen	491	136	27 %	64	13 %
Sachsen- Anhalt	202	34	17 %	10	5 %
Schleswig- Holstein	203	69	34 %	22	11 %
Thüringen	220	26	12 %	9	5 %
Total (16 Bundes- länder)	12.086	5.005	41,4 %	1.819	15,1 %

⁹ Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben der Länderjustizministerien, Korrespondenz der Verfasserin mit den Länderjustizministerien bzw. mit den Anstalten (Hamburg) selbst; Stichtags-Daten für den 31. März 2008 außer Hamburg (24. Juli 2008); Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen (31. Juli 2008), Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz (31. August 2008).

Tab. 2: Untersuchungshaft in Europa, ausgewählte Staaten, SPACE I, Survey 2008¹⁰

	Gefangene, die keine rechtskräftige Strafe verbüßen in % aller Gefangenen	Gefangene, die keine rechtskräftige Strafe verbüßen, pro 100.000 Einwohner (Rate)	Gefangene ohne erstinstanzliches Urteil in % aller Gefangenen	Gefangene ohne erstinstanzliches Urteil pro 100.000 Einwohner (Rate)
Belgien	31,7	31,2	26,0	25,6
Dänemark	34,2	21,6	34,3	21,6
Deutschland	16,5	15,0	16,5	15,0
England/Wales	16,2	24,7	10,5	16,1
Finnland	16,2	10,9	16,2	10,9
Frankreich	25,1	26,1	19,4	20,2
Italien	53,5	51,3	28,0	26,9
Litauen	17,3	37,6	10,5	22,8
Luxemburg	37,6	52,1	31,2	43,2
Niederlande	40,4	32,7	32,5	26,3
Österreich	21,7	20,9	21,7	20,9
Polen	11,2	24,1	10,7	23,2
Schweden	20,0	15,2	20,0	15,2
Schweiz	40,2	30,6	30,8	23,5
Spanien	24,8	39,6	24,8	39,6
Tschechien	11,7	23,5	11,7	23,5

Ein Vergleich der unterschiedlichen (quantitativen) Bedeutung von Untersuchungshaft in den verschiedenen Staaten wird am besten anhand der *Raten* gezogen (Tab. 2, Spalte 2; es geht um die noch nicht zu einer rechtskräftigen Strafe verurteilten Gefangenen pro 100.000 Einwohner): Hier liegt Deutschland mit dem Wert von 15 im Vergleich niedrig, lediglich Finnland (das aber eine wesentlich niedrigere *Gesamtgefängenenrate* aufweist), hat eine niedrigere Rate. Auch was den *Anteil* der Untersuchungsgefängenen an der Vollzugspopulation angeht, der im Hinblick auf den rechtlichen Status für die praktische Vollzugsgestaltung von Bedeutung ist, liegt Deutschland mit 16,5 % im

¹⁰ Siehe zur Herkunft der Daten oben Fußnote 6.

europäischen Vergleich deutlich unter dem Durchschnitt, während in der Schweiz, den Niederlanden, vor allem aber in Italien zwischen 40 und 50 % aller Gefangenen Untersuchungshaftstatus haben.

3. Direkte und indirekte Einflüsse des Europarates auf die deutsche Reform

a) Die deutsche Reformdiskussion und die Rolle des Bundesverfassungsgerichts

Dass in jüngerer Zeit in das deutsche Recht der Untersuchungshaft bzw. des Untersuchungshaftvollzuges Bewegung gekommen ist, wird vorrangig als Konsequenz der Föderalismusreform wahrgenommen: Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug verloren, nach Art. 74 I GG verbleibt ihm lediglich die Kompetenz zur Regelung des „gerichtlichen Verfahrens ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“. Nach jahrzehntelanger Debatte um die „unbefriedigende“, aber „verfassungsrechtlich noch ausreichende“ Situation (BVerfGE 35, 311), dass nämlich gesetzliche Grundlagen für den Vollzug lediglich in § 119 StPO und im Übrigen in einer von den Bundesländern freiwillig getroffenen Vereinbarung, eine gemeinsame Untersuchungshaftvollzugsordnung (von 1953 bzw. 1977 und seit 1990 in den neuen Bundesländern) zu nutzen, ist es damit nun auf Länderebene gelungen, den Untersuchungshaftvollzug auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen.

Anders als bei den Strafvollzugsgesetzen *müssen* die Länder Untersuchungshaftvollzugsgesetze schaffen, denn § 119 a.F. StPO kann übergangsweise nur noch bis Ende 2011 weiter angewandt werden (§ 13 EGStPO). Soweit ersichtlich, haben dies bis Ende 2010 alle Länder bis auf Bayern und Schleswig-Holstein getan. Dem Bund blieb die Aufgabe überlassen, diejenigen Normen in der StPO, die von der Kompetenzverlagerung betroffen sind – vor allem also §§ 119 ff. StPO – neu zu fassen. Der Preis ist eine beklagenswerte Rechtszersplitterung – immerhin abgemildert durch die Tatsache, dass 12 Bundesländer von demselben Musterentwurf (ME)¹¹ ausgehen – mit schwie-

11 In der Darstellung wird eben wegen dieser gemeinsamen Linie in der Regel auf den Musterentwurf der 12er-Gruppe (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen) Bezug genommen, selbst wenn sich manche der später verabschiedeten Gesetze in einzelnen Punkten doch noch mehr oder weniger weit von ihm entfernt haben und insbesondere die Nummerierung nicht übereinstimmt. Stellvertretend wird auch die jeweilige Norm aus dem zuerst verabschiedeten Landesgesetz aus der Gruppe, dem Thüringer Gesetz (ThürUVollzG), genannt. Eine hilfreiche Synopse findet sich bei Schlothauer/Weider 2010, S. 605 f.

rigen Konsequenzen insbesondere bei Kompetenzfragen, schon gar bei länderübergreifenden Sachverhalten.¹²

Wenn es um die rechtsstaatliche Ausgestaltung des Strafverfahrens im Allgemeinen und der Untersuchungshaft im Besonderen geht, gibt zunächst das Grundgesetz den Maßstab vor. Zur Konkretisierung seiner Grundsätze bzw. der Grundrechte haben zahllose Entscheidungen der Obergerichte und vor allem des Bundesverfassungsgerichts¹³ beigetragen – angefangen bei dem Gebot der verfassungskonform restriktiven Auslegung des § 112 III StPO, der nicht die Schwere der Tat allein als Haftgrund genügen lässt, sondern lediglich die Anforderungen an die üblichen Haftgründe herabsetzt (BVerfGE 19, 342) bis hin zu jüngeren Entscheidungen in Bezug auf Familienbesuche (z. B. BVerfG, StV 2008, 30) oder der Ablehnung verdachtsunabhängiger, mit Entkleiden verbundener Durchsuchung (BVerfG, StV 2009, 255).

Alle Gerichte und Behörden sind aber auch verpflichtet, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und darüber hinaus auch die Judikate des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) *zu beachten*.¹⁴ Zusammen dienen sie zum einen als Auslegungshilfen für Grundgesetznormen, zum anderen muss im Sinne einer „praktischen Konkordanz“ sämtliches deutsches Recht aber auch konventionsgemäß ausgelegt werden.

b) Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)

Wegen des starken deutschen Verfassungsrechts und der starken Stellung der deutschen Verfassungsrechtsprechung stand bislang die Straßburger Rechtsprechung trotzdem nicht im Focus der strafprozessrechtlichen Diskussion – in der Regel wurde davon ausgegangen, dass die deutschen Standards höher sind als die durch die EMRK bestimmten und durch den EGMR konkretisier-

12 Hier geht es um den Streit um die Zuständigkeit für Beschränkungen, die sich auf den Haftzweck gründen – nach herrschender, aber in Niedersachsen bestrittener Auffassung richten sie sich nach § 119 StPO und nicht nach den Länderregelungen zum Untersuchungshaftvollzug (sie greifen nur im Hinblick auf Beschränkungen, die die Sicherheit und Ordnung in der Anstalt erfordern), vgl. m. w. N. Seebode 2008, 236 f.; Schlothauer/Weider 2010, S. 459.

13 Vgl. hierzu Kazele 2008.

14 Dieser Grundsatz stammt aus der „Görgülü-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts von 2004, BVerfGE 111, 307. Wie das „Gebot der Beachtung“ in Konfliktfällen wirklich aussehen soll, ist spätestens seit dem Streit der Gerichte um die Konsequenzen aus dem EGMR-Urteil im Fall M. gegen Deutschland (Entscheidung vom 17.12.2009, vgl. hierzu z. B. Kinzig 2010), in dem es um den rückwirkenden Wegfall der Höchstdauer der Sicherungsverwahrung ging und aus dem die Oberlandesgerichte und der BGH unterschiedliche Schlüsse gezogen haben, fraglich.

ten. Diese Grundannahme ist jedoch in den letzten Jahren zumindest „ein wenig erschüttert“¹⁵ worden, nachdem Deutschland mehrfach wegen Konventionsverstoß im Zusammenhang mit Recht und Praxis der Untersuchungshaft verurteilt wurde, obwohl das Bundesverfassungsgericht zuvor nicht eingeschritten war (in zwei Fällen, in denen es um die überlange Dauer des Verfahrens gegangen war, hatte es die Fälle nicht zur Entscheidung angenommen). Die Verurteilungen durch den EGMR führten teilweise zu Änderungen der StPO.

aa) Richterliche Haftkontrolle und faires Verfahren

Art. 5 IV EMRK sieht eine richterliche Haftkontrolle vor, in der Zusammenchau mit Art. 5 III und Art. 6 (Recht auf ein faires Verfahren) EMRK führt dies zu einem umfassenden Rechtsschutz, der das Gebot der Waffengleichheit achtet (d. h. auch einen Anspruch auf rechtlichen Beistand einschließt) und unter anderem voraussetzt, dass der Beschuldigte ausreichende Informationsmöglichkeiten hat, um sich gegen den Haftbefehl bzw. die Anordnung der Haftfortdauer zur Wehr zu setzen. Vor diesem Hintergrund war in Deutschland schon lange § 147 II StPO kritisiert worden, der bei Gefährdung des Untersuchungszwecks die Akteneinsicht des Verteidigers vor Abschluss der Ermittlungen einschränkt. In dem vom EGMR zuletzt behandelten Fall hatte der Verteidiger, der für den Beschuldigten einen Haftprüfungsantrag gestellt hatte, keine Akteneinsicht erhalten, sondern nur von der Staatsanwaltschaft mündliche Informationen aus dem Akteninhalt angeboten bekommen. In der Entscheidung wurde unter Berufung auf frühere Entscheidungen einstimmig ein Verstoß gegen Art. 5 IV EMRK festgestellt. Zur Begründung wurde neben der Tatsache, dass das Haftprüfungsverfahren zu langsam geführt worden war, angeführt, dass die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten, die zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Inhaftierung „essentiell“ waren, gegen das Gebot der Waffengleichheit und damit gegen Art. 5 IV verstoße (EGMR, EuGRZ 2009, 566).

Diese Rechtsprechung nahm die Bundesregierung zum Anlass, § 147 II StPO zu überarbeiten. Im ursprünglichen Regierungsentwurf (BT-Drs. 16/1644 vom 21.1.2009, S. 9) war nur davon die Rede, dass „dem Verteidiger die für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung wesentlichen Informationen in geeigneter Weise zugänglich zu machen sind“. Nachdem viele Experten und auch Parlamentarier (insbesondere im Rechtsausschuss) erhebliche Zweifel geäußert hatten, dass diese Formulierung die Rechtsprechung des

15 Weigend/Salditt 2007, S. 80. Vgl. zum Akteneinsichtsrecht auch Tsambikakis 2009, S. 504 f.

EGMR tatsächlich umsetzt, wurde der Entwurf um den Zusatz ergänzt, „in der Regel ist insoweit Akteneinsichtsrecht zu gewähren“.

Im Zusammenhang mit dieser Neuerung zeichnete sich außerdem ab, dass die Mitglieder der Rechtsausschusses in seltener Einmütigkeit eine Verteidigung in U-Haft-Fällen „von Anfang an“ befürworteten, unter anderem mit dem Argument der Benachteiligung armer bzw. sprachunkundiger oder anderweitig benachteiligter Beschuldiger, die regelmäßig die ersten drei Monate in U-Haft unverteidigt verbrächten. Diese Forderung ist von Wissenschaftlern mit dem Argument, dass sich so beachtliche Verkürzungen der Untersuchungshaft erreichen lassen, seit Jahrzehnten erhoben worden.¹⁶ Insofern verwundert die Weichenstellung in letzter Minute. Sie ist möglicherweise dem Umstand geschuldet, dass die beteiligten Parlamentarier überwiegend selbst Strafrechtspraktiker, in der Regel Strafverteidiger sind. Möglicherweise hat auch der stete Tropfen den Stein gehöhlt – die Mehrkosten der Pflichtverteidigung können unter Umständen durch die Verkürzung der U-Haft-Zeiten ausgeglichen werden, auch dieses Argument fand endlich Gehör.

Ein weiterer Umstand spielte aber mittelbar auch eine Rolle: Der EGMR fordert Waffengleichheit für den Beschuldigten – Akteneinsicht kann aber nach deutschem Verständnis nur sein Verteidiger haben. Versteht man also die Entscheidungen des EGMR in der oben dargestellten Weise, dass nämlich vernünftige Verteidigungsaussichten in der Regel nur nach Kenntnis der wichtigen Aktenteile möglich sind, ergibt sich die frühe notwendige Verteidigung auch hieraus. Die wiederholten Verurteilungen Deutschlands durch den EGMR haben also unmittelbar zu einer Änderung des § 147 II StPO geführt und mittelbar der Forderung nach notwendiger Verteidigung bei vollzogener U-Haft Schützenhilfe gegeben.

bb) Das Beschleunigungsgebot in Haftsachen

Der EGMR hatte darüber hinaus in mehreren Fällen wegen überlanger Dauer des Verfahrens (und damit einhergehend der Untersuchungshaft) in Verfahren gegen Deutschland eine Verletzung von Art. 5 EMRK zu untersuchen, Deutschland wurde dabei mehrfach verurteilt.¹⁷ Die rechtstatsächlichen Befunde sind dabei gemischt: Die Stichtagszahlen bei den Untersuchungsgefan-

¹⁶ Vgl. hierzu auch Dessecker 2007, S. 271 und die Ergebnisse einer empirischen Studie von Busse 2008, S. 108 ff.

¹⁷ Erdem c. Allemagne, No. 38321/97, 5 Juillet 2001 (U-Haft 5 Jahre und 11 Monate); Cevizovic vs. Germany, No. 49746/99, 29 October 2004 (U-Haft 4 Jahre und 9 Monate) und Dzelili vs. Germany, No. 65745/01, 10 February 2006 (U-Haft 5 Jahre und 4 Monate); in allen drei Fällen wurde ein Verstoß gg. Art. 5 III EMRK angenommen.

genen gehen zurück, die Länge der U-Haft hingegen nimmt für diejenigen, die in Untersuchungshaft genommen werden, tendenziell zu (Heinz 2010, S. 93 ff.), wobei die Zunahme am deutlichsten bei Delikten gegen das Leben ausfällt, wo vor allem Haftzeiten von über einem Jahr deutlich zugelegt haben (Morgenstern 2009b, S. 417 f.).

Auch hier wurde versucht, den Rückenwind aus Straßburg zu nutzen, um auf eine absolute Höchstgrenze der Untersuchungshaft zu drängen¹⁸ – ebenfalls eine sehr alte Forderung.¹⁹ In diesem Zusammenhang ist allerdings anzumerken, dass der EGMR sich selbst schwer tut, zeitlich starre Grenzen für die Höchstdauer der Untersuchungshaft zu setzen: So urteilte der Gerichtshof, dass im letzten der (in der Sache) entschiedenen deutschen Fälle keine Verletzung von Art. 5 III EMRK vorlag, obwohl der Beschwerdeführer mehr als fünf Jahre und sechs Monate in deutscher U-Haft saß (vor seiner Auslieferung war er bereits im Libanon inhaftiert).²⁰ Der Gerichtshof argumentierte, dass die exorbitante Länge der U-Haft – es handelte sich um das La-Belle-Verfahren in Berlin – durch die besonders schwierigen und umfangreichen Ermittlungen bzw. Zeugenvernehmungen in den Hauptverhandlungen im konkreten Fall noch gerechtfertigt war.

In einer umfangreichen rechtsvergleichenden Studie der Universitäten Tilburg (Niederlande) und Greifswald²¹ zur Untersuchungshaft in Europa wurde zudem festgestellt, dass Aussagen über den Nutzen von festen Zeitlimits schwierig sind. Es kann geschehen, dass Fristen (die, falls sie existieren, oft sehr lang sind) von den Justizbehörden ausgeschöpft werden, wohingegen Staaten, die zeitliche Begrenzungen im konkreten Fall allein aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ableiten und/oder kurze Haftprüfungsfristen haben, relativ kürzere tatsächliche Haftzeiten haben²² (wobei die komparative Messung von Haftzeiten derzeit unmöglich ist – selbst wenn nationale Daten vorliegen, sind sie wegen unterschiedlicher Konzepte und Zählweisen nicht miteinander zu vergleichen). Insofern gab es im Bereich der zeitlichen Begrenzung von Untersuchungshaft keinen konkreten europäischen Niederschlag im deutschen Haftrecht.

18 Z. B. Montag in der 1. Beratung des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 16/11644) vom 12. 2. 2009 (PIProt 16/205, S. 22196 ff., <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP16/167/16704.html>), König in der Stellungnahme des DAV für den Rechtsausschuss, abrufbar unter <http://dip.bundestag.de/> über die Stichwortsuche.

19 Statt aller: Paeffgen 1987, S. 57; Literaturzusammenstellung bei Kazele 2008, S. 120.

20 Chraidí vs. Germany, No. 65655/01 of 26 January 2007. Weitere Fälle Art. 5 III EMRK betreffend sind seitdem verhandelt, aber für unzulässig erklärt worden.

21 van Kalmthout/Knapen/Morgenstern (Hrsg.) 2009.

22 van Kalmthout u. a. 2009, S. 80 f.

c) Die Standards des Anti-Folter-Komitee (CPT) des Europarates

Neben der EMRK ist auch die sog. Anti-Folter-Konvention des Europarats für die Stellung von Untersuchungsgefangenen bedeutsam. Das vollständig betitelte „Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“²³ ist ein völkerrechtlich verbindlicher Menschenrechtsvertrag besonderer Art, der das Schwergewicht auf die Prävention, d. h. die Verhinderung von Folter, legt. Ausgehend vom Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung in Art. 3 EMRK dient hier nicht die Möglichkeit der Individualbeschwerde (wie zum EGMR) als Schutzmechanismus, sondern weitgehende Besuchsrechte eines Komitees unabhängiger Expertinnen und Experten (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – kurz: CPT). Es ist ermächtigt, jederzeit und ggf. unangemeldet alle Orte aufzusuchen, an denen Menschen durch eine öffentliche Behörde festgehalten werden (wie z. B. Gefängnisse, Polizeiwachen, psychiatrische Anstalten, Jugendheime oder Asylbewerberheime). Seit 1990 führte das CPT mehr als 290 Besuche durch (davon inzwischen sechs²⁴ in Deutschland), über 240 Berichte sind, in nahezu allen Fällen mit dem Einverständnis der jeweiligen Regierungen, veröffentlicht. Die als Quintessenz der Besuche gewonnenen sog. CPT-Standards beschreiben die relevanten Anliegen, die das CPT bei den Besuchen verfolgt. Hieraus, vor allem aber natürlich aus den jeweiligen Berichten können Regierungen und Justizverwaltungen eine klare Vorstellung davon gewinnen, was von ihnen erwartet wird (d. h. wie Inhaftierte nach den Vorstellungen des CPT in Übereinstimmung mit EMRK und Anti-Folter-Konvention zu behandeln sind).

aa) Belehrungs- und Benachrichtigungspflichten nach der Festnahme

Nach Angaben der Entwurfsbegründung flossen in den Entwurf für die neuen *bundesgesetzlichen* Regelungen auch Erkenntnisse aus Berichten des CPT (Besuche im November 2005 und Dezember 2000) ein, die sich in klareren Bestimmungen zu den Belehrungspflichten sofort nach der Festnahme äußern (§§ 114a-e StPO-E). Die Neuregelung des § 114b StPO etwa bezweckt die Vorverlagerung und Klarstellung der Belehrungspflichten gegenüber Verhaf-

23 Europäisches Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26.11.1987; von Deutschland 1989 ratifiziert und gem. Art. 59 II mit Wirkung zum 1.6.1990 umgesetzt (BGBl II, 491). Umfangreiche Informationen bietet die Internetseite www.cpt.coe.int.

24 Der letzte Besuch fand vom 25.11. bis 7.12.2010 statt, Ergebnisse sind noch nicht bekannt.

teten und stellt sicher, dass alle Verhafteten bundesweit einheitlich so frühzeitig wie möglich über die ihnen zustehenden Rechte belehrt werden (BT-Drs. 16/11644, S. 16). Weiterhin ging es insbesondere um das Recht auf die Untersuchung durch einen Arzt nach Wahl des Beschuldigten; außerdem um das Recht zur Benachrichtigung von Angehörigen oder nahestehenden Personen unmittelbar nach der Festnahme (d. h. nicht erst nach der förmlichen „Verhaftung“). Schließlich gab es im Rahmen dieser Klarstellungen in Bezug auf die Fürsorgepflicht für sprachunkundige Festgenommene. Diese Bestimmungen implementieren auf Gesetzesebene das, was durch das CPT verlangt worden ist, inwiefern sie praktisch umgesetzt werden, bleibt abzuwarten.²⁵

bb) Vollzugsgestaltung

Mehr Grund als der Bund mit seiner Restkompetenz hatten jedoch die *Länder* bei ihren Entwürfen für Untersuchungshaftvollzugsgesetze auf die CPT-Berichte zu achten. Zwar hat das CPT in den letzten Jahren deutsche Untersuchungshaftanstalten nur mit Blick auf die Situation von Abschiebehäftlingen besucht,²⁶ gleichwohl geben Beobachtungen sowohl in den Deutschlandberichten als auch in den o. g. CPT-Standards Anlass für Veränderungen beim Vollzug der Untersuchungshaft.

Im Mittelpunkt stehen dabei Forderungen des CPT an alle besuchten Staaten nach „meaningful activities“ während der Untersuchungshaft. Defizite wurden diesbezüglich europaweit regelmäßig in den Berichten über besuchte U-Haft-Anstalten geltend gemacht. In den CPT-Standards wird der Missstand beschrieben, dass Untersuchungsgefangene häufig für viele Monate ohne Beschäftigung „in ihren Zellen herumhängen“ („...languish for weeks, possibly months, locked up in their cells...“ CPT 2009, S. 17 ff.). Die deutschen Anstalten stellen hier wohl keine Ausnahme dar²⁷ – und das ist ein bedenklicher Befund. Insofern ist grundsätzlich *jede Normierung von Angebotsstrukturen* durch die Untersuchungshaftvollzugsgesetze zu begrüßen.

Gleichwohl sind manche Formulierungen schwach oder bleiben deutlich hinter den CPT-Forderungen zurück: So sind die neuen Regelungen im Hinblick

25 In der Stellungnahme des Justizpraktikers (Ermittlungsrichters) Buckow vor dem Rechtsausschuss (siehe oben Fußnote 18) klangen Zweifel an der Praktikabilität der Regelungen an; von Verteidigerseite werden sie jedoch begrüßt (Schlothauer/Weider 2010, S. 131). Mit Formblättern werden auch hier einige Probleme gelöst werden können, vgl. auch Wiesneth 2010, S. 49.

26 Auch bei dem Besuch 2010 ist keine Untersuchungshaftanstalt bzw. -abteilung besucht worden, vgl. www.cpt.coe.int unter „visits“.

27 Vgl. z. B. Hinweise auf das belastende „Nichtstun“ und die Isoliertheit bei Schlothauer/Weider 2010, S. 489.

auf den *Hofgang* kein Fortschritt: Der Außenaufenthalt zählt zwar traditionell zu den Gesundheitsfürsorgemaßnahmen, da er aber – wie oben angedeutet – gelegentlich außer den Mahlzeiten das einzige ist, was den Tagesablauf strukturiert, bekommt er faktisch schon den Charakter einer „Beschäftigung“. Insofern wäre es besser gewesen, auch in der Formulierung herauszustellen, dass die in § 20 Abs. 2 ME (= ThürUVollzG) vorgesehene eine Stunde nur das absolut und unter allen Umständen zu gewährende Minimum darstellt und in der Regel für einen längeren Außenaufenthalt zu sorgen ist.

Die Aufnahme des § 24 Abs. 2 ME (= ThürUVollzG) mit einem *regelmäßigen Arbeitsangebot* für U-Gefangene stellt hingegen eine echte Errungenschaft gegenüber der bisherigen Praxis und der damit verbundenen Schlechterstellung der U-Gefangenen gegenüber den Strafgefangenen dar.²⁸ Die Justizverwaltungen werden sich daran messen lassen müssen, wie es ihnen gelingt, tatsächlich sinnvolle Arbeit zur Verfügung zu stellen. Im Hinblick auf die Freizeitangebote (§ 26 ME = ThürUVollzG) ist die Formulierung („Zur Freizeitgestaltung sind geeignete Angebote vorzuhalten. Insbesondere sollen Sportmöglichkeiten und Gemeinschaftsveranstaltungen angeboten werden.“) allerdings etwas dünn, zum Regelangebot sollte mit Blick auf die europäischen Vorgaben z. B. auch der unproblematische Zugang zu einer vernünftig bestückten Anstaltsbibliothek mit diversen Medien gehören. Auf Probleme im Hinblick auf Außenkontakte soll gleich unten bei der Erörterung der Vorgaben der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze noch eingegangen werden.

Weiterhin hat das CPT anlässlich des Besuchs 2005 in einer sog. „unmittelbaren Beobachtung“, die gesondert und unverzüglich noch vor Fertigstellung des Berichts der deutschen Regierung mitgeteilt wurde, ausdrücklich Bezug auf bestimmte Praktiken bei der Fesselung und auch Fixierung von Gefangenen genommen. Die Praxis, die in allen besuchten deutschen Anstaltstypen angetroffen wurde, wurde von den Delegationsmitgliedern des CPT als besorgniserregend empfunden.²⁹ Sie machten konkrete Vorgaben, wie sie zukünftig auszugestalten sei. Wörtlich hieß es im Bericht (deutsche Übersetzung, S. 10): „... und forderte alle zuständigen Behörden auf, dafür zu sorgen, dass der Zustand jeder fixierten Person unverzüglich von einem Arzt überprüft wird, dass

28 Auch das baden-württembergische Gesetz sieht in § 34 solch ein Arbeitsangebot vor. Verfassungs- und konventionswidrig ist aber der dort auch zu findende Satz „Untersuchungsgefangene können auch zu Hilfstätigkeiten in der Justizvollzugsanstalt herangezogen werden“, denn nach dem Wortlaut fordert er keine Zustimmung der Untersuchungsgefangenen. Dies stellt eine Verletzung der von der Unschuldsvermutung dominierten Rechtsstellung der Untersuchungsgefangenen dar.

29 Zitat aus dem Bericht: „Üblicherweise erfolgte die Fixierung an Arm(en), Bein(en) und/oder Rumpf von Personen, die auf einem Bett/einer Matratze auf dem Rücken lagen, wobei die Fixierung durch Gurte oder Handschellen aus Metall erfolgte.“

die betreffende Person nicht mit Polizeihandschellen in ihrer Bewegungsfreiheit beschränkt wird und dass sie von einem Mitarbeiter ständig, unmittelbar und persönlich überwacht wird (Sitzwache).“ (CPT 2007, S. 10 ff.). Diese Vorgaben sind in den Vorschriften zur Fesselung/Fixierung (§ 49 II Nr. 5 und 6; § 51 ME = ThürUVollzG) nicht vollständig umgesetzt – zwar schreibt § 53 ME alsbaldige und regelmäßige Überprüfung durch einen Arzt vor, geht jedoch nicht über Nr. 65 UVollzO hinaus. Insbesondere der letzte Punkt (Überwachung durch Mitarbeiter, ggf. Sitzwache) der CPT-Beobachtung fehlt in den Gesetzentwürfen.

d) Die Empfehlungen des Europarats³⁰

Als weitere Konkretisierung der EMRK, jedoch ohne verbindlichen völkerrechtlichen Status, gibt es einige Empfehlungen des Europarates, die im Bereich der Untersuchungshaft wirksam werden. In Bezug auf die Charakterisierung von europäischen oder internationalen Standards als bloßes „soft law“ ist aus deutscher Sicht allerdings seit der Jugendstrafvollzugsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts stets zu betonen, dass es „auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügende Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse oder auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht entsprechende Gewichtung der Belange der Inhaftierten“ hindeuten kann, „wenn völkerrechtliche Vorgaben oder internationale Standards mit Menschenrechtsbezug, wie sie in den im Rahmen der Vereinten Nationen oder von Organen des Europarates beschlossenen einschlägigen Richtlinien und Empfehlungen enthalten sind ..., nicht beachtet beziehungsweise unterschritten werden“ (BVerfGE 116, 69, 90).

aa) Die Empfehlung (2006) 13 zur Untersuchungshaftpraxis

Zunächst ist hier die „Recommendation (2006) 13 on the Use of remand in custody, the conditions in which it takes place and the provision of safeguards against abuse“ zu nennen, die „Empfehlung des Ministerrates über den Gebrauch der Untersuchungshaft, ihre Vollzugsbedingungen sowie Vorkehrungen gegen ihren Missbrauch“. Obwohl es, wie oben angedeutet, eine Vielzahl von Entscheidungen des EGMR zur Untersuchungshaft gibt, bestand nach Auffassung des Europarates ein Bedarf an einem konkreteren Instrument, unter anderem deshalb, weil das Wesen des Verfahrens vor dem Ge-

30 Alle Empfehlungen des Europarates sind auf Englisch und Französisch abrufbar unter http://www.coe.int/t/cm/documentIndex_en.asp, unter „Recommendations of the Committee of Ministers to member states“.

richtshof (Art. 32-34, 46 EMRK) Entscheidungen nur *inter partes* Wirkung verleiht, so dass aus dem *case law* nur eingeschränkt und zögernd tatsächliche gemeinsame europäische Standards entstehen. Es wurde daher versucht, die Kernaussagen der ständigen Rechtsprechung des EGMR zur Untersuchungshaft in die Form eines einheitlichen Instrumentes zu gießen. Der Europarat betont in den Erwägungsgründen, wie wichtig „internationale Normen“ mit Blick auf die Rechtfertigung von Untersuchungshaft, auf das Verfahren ihrer Anordnung und Aufrechterhaltung sowie im Hinblick auf die Haftbedingungen, seien – hinzu kommen müsse aber auch eine effektive Implementierung. In der Präambel der Empfehlung (2006) 13 ist die Intention des Instruments umschrieben: So sollen strikte Grenzen für den Gebrauch der Untersuchungshaft gesetzt und Alternativen so weit als möglich gefördert und ein Richtervorbehalt nicht nur zur Anordnung und Fortdauer von Untersuchungshaft, sondern auch für ihre Alternativen, festgeschrieben werden. Ferner müssen danach Untersuchungshaftbedingungen, die „dem rechtlichen Status, der auf der Unschuldsumutung basiert, angemessen sind“ geschaffen werden. Schließlich sollen effektive Schutzmechanismen etabliert werden, wenn die in der Empfehlung aufgestellten Standards verletzt werden.

Angesichts dieses Versuchs, die Einzelfall-Rechtsprechung des EMRK wieder zu aggregieren, liegt die Annahme nahe, dass sich wenig neue Impulse für die deutsche Diskussion finden. Tatsächlich gehen die Empfehlungen jedoch zumindest theoretisch in einigen Punkten über den deutschen Gesetzesstandard hinaus: Regel 6 schreibt fest, dass Untersuchungshaft generell nur für Beschuldigte verfügbar sein soll, die Straftaten begangen haben sollen, die „mit Freiheitsstrafe bedroht“ („imprisonable“) sind. Auch wenn § 113 StPO Einschränkungen bei Bagatelltaten vorsieht, ist der Erlass von Untersuchungshaft nach dem Wortlaut der Norm auch dann nicht ausgeschlossen, wenn nur eine Geldstrafe zu erwarten ist, nicht einmal dann, wenn, wie teilweise im Nebenstrafrecht, grundsätzlich nur eine Geldstrafe gesetzlich angedroht ist. Hier wäre jedoch stets ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz anzunehmen (Meyer-Goßner 2010, § 113 Rdnr. 1). Im Übrigen ist zuzugeben, dass die Einschränkung „mit Freiheitsstrafe bedroht“ in aller Regel kein echter Gewinn für die Verhältnismäßigkeitsprüfung ist: In Deutschland wie in den meisten europäischen Staaten³¹ ist selbst für Bagatelltaten abstrakt eine Strafandrohung vorgesehen, die Freiheitsstrafe einschließt und zumeist auch über

31 Vgl. van Kalmthout u. a. 2009, S. 64 ff. Ausnahmen gibt es z. B. in Griechenland wo grundsätzlich nur eine Person, die eines Verbrechens („felony“) beschuldigt worden ist, in Untersuchungshaft genommen werden kann (was nahezu alle Fahrlässigkeitstaten ausschließt), oder Finnland, wo eine Freiheitsstrafe von mind. zwei Jahren angedroht sein muss.

einem Jahr liegt. Die praktische Bedeutung dieser Regel Nr. 6 ist daher gering.³²

Auch in Bezug auf die Länge der Untersuchungshaft hängt die Empfehlung in Nr. 22 (2) in ihrer Muss-Vorschrift lediglich eine relativ niedrige Messlatte auf: Danach darf die Untersuchungshaft nicht über die abstrakt angedrohte Freiheitsstrafe („the penalty that may be imposed“) hinausgehen, „normalerweise“ darf sie auch nicht „außer Verhältnis“ zu ihr stehen („nor normally be disproportionate to“). In Deutschland wird überwiegend davon ausgegangen, dass die Untersuchungshaft in ihrer Wirkung nicht der Freiheitsstrafe gleichkommen dürfe – daraus folgt zumindest, dass sie ihre konkret erwartete Länge nicht überschreiten darf. Weitergehend wird der Zwei-Drittel-Zeitpunkt der erwartbaren Freiheitsstrafe als Höchstgrenze betrachtet (Nachweise bei Kazelle 2008, S. 119 ff.); dieser Überlegung folgt teilweise auch die Rechtsprechung. Kritiker haben darüber hinaus stets (teilweise erheblich) weitergehende Vorschläge zur zeitlichen Begrenzung gemacht (siehe oben). Auch hier bringt die Empfehlung (2006) 13 daher keine greifbaren Impulse.

Im Hinblick auf das deutsche Recht relevant ist hingegen die nach Nr. 33 der Empfehlung 2006 (13) zwingende Regelung, dass die in Untersuchungshaft verbrachte Zeit von der verhängten Freiheitsstrafe abgezogen wird – § 51 I S. 2 StGB ebenso wie die Bestimmung des § 52a I S. 2 JGG sind (auch) vor diesem Hintergrund nicht haltbar. Beide Vorschriften sind allerdings nicht Gegenstand der aktuellen Reformdebatte geworden und stellen in der Praxis wohl auch kein gravierendes Problem dar (Schlothauer/Weider 2010, S. 573).

Relativ konkret wird die Empfehlung (2006) 13 in Bezug auf die „Fortführung *medizinischer Behandlung*“ in Nr. 37. Nach Nr. 37 II müssen Untersuchungsgefangene grundsätzlich das Recht haben, einen Arzt nach ihrer Wahl zu konsultieren und sich von ihm (weiter) behandeln zu lassen. Auch hier spricht die Unschuldsvermutung für eine grundsätzlich freie Arztwahl. Die Gestaltung des § 22 VI ME (= ThürUVollzG) für ein UntersuchungshaftvollzugG (anders als z. B. in den Gesetzen aus Niedersachsen oder Baden-Württemberg) als „Soll-Regelung“ ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Es muss aber noch klargestellt werden, dass es eben nicht nur um einen „Rat“, sondern – wie in Nr. 37 II der Empfehlung klargestellt – auch um eine *Behandlung* geht. Problematisch ist die Regelung daneben auch, weil die Erlaubnis, einen Wahlarzt zu konsultieren, von einer Schweigepflichtsentbindung abhängig gemacht

32 Z. B. war in der Strafverfolgungsstatistik 2007 keine Verurteilung mit vorangegangener Untersuchungshaft wegen eines Deliktes zu finden, welches abstrakt keine Androhung der Freiheitsstrafe beinhaltet. Allerdings sind die Strafvorschriften, bei denen abstrakt nur Geldstrafe angedroht ist, auch sehr selten.

werden kann (immerhin ist dies aber nicht, wie etwa in § 24 III UVollzG NRW, zwingend vorgeschrieben).

bb) Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze („European Prison Rules“)³³

In Bezug auf andere Modalitäten des Untersuchungshaftvollzugs verweist die Empfehlung (2006) 13 auf die spezielleren *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze*. Auch sie haben lediglich Empfehlungscharakter und stellen kein bindendes Völkerrecht dar. Jedoch ist gerade für sie die oben angesprochene Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zu beachten, denn sie haben, anders als viele andere Empfehlungen des Europarates, innerhalb von Europa und darüber hinaus beachtliche Verbreitung und Anerkennung gefunden (van Zyl Smit/Snacken 2009, S. 371 f.). Ihr siebter Teil ist dem Vollzug der Untersuchungshaft gewidmet.

In diesem Zusammenhang ist nochmals zu betonen, dass der Musterentwurf und die entsprechenden Länderentwürfe einige konstruktive Neuerungen mit sich bringen, die vor dem Hintergrund dieser europäischen Vorgaben ausdrücklich zu begrüßen sind. Auf das Angebot sinnvoller Beschäftigung und Arbeit ist schon eingegangen worden; Regelungen wie zur sozialen Hilfe und Vernetzung mit Akteuren von außen (§ 6 ME = ThürUVollzG) oder die spezielle Vorschrift zur Suizidprophylaxe im brandenburgischen Gesetz (§ 5 BrbUVollzG); die erzieherische Ausgestaltung des Vollzugs der Untersuchungshaft an jungen Gefangenen durch Bereitstellung von Schul-, Ausbildungs- und Freizeitangebote, Erhöhung der Besuchsfrequenz bzw. -dauer etc. (11. Abschnitt bzw. §§ 66 ff. ME = ThürUVollzG) sind auch hierzu zu zählen. Gleichzeitig gilt aber, dass die Regelungen nur dann zu einer echten Verbesserung der Situation führen werden, wenn sie organisatorisch, personell und finanziell umgesetzt sind.

In den Begründungen der Entwürfe wird teilweise auch darauf hingewiesen, dass finanzielle Mehraufwendungen nicht zu vermeiden sind. Nicht alle Entwürfe bekennen jedoch deutlich Farbe, was Anlass zur Besorgnis im Hinblick auf die praktische Umsetzung der Vorgaben gibt. So ist einerseits der Thüringer Entwurf (Entwurfsbegründung, Landtags-Drs. 4/4803, unter D. „Kosten“) deutlich, wenn er finanzielle Mehraufwendungen als unumgänglich bezeichnet – sowohl für Personal- als auch für Sachkosten. Problematischer ist die Begründung des UVollzG-E von Mecklenburg-Vorpommern vom 6.5.2009,

33 Recommendation Rec (2006)2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules, abrufbar unter <https://wcd.coe.int>. Eine von den Justizministerien Deutschlands, Österreichs und der Schweiz autorisierte deutsche Übersetzung ist auch erhältlich (Hrsg. von den Bundesministerien der Justiz Berlin, Wien und Bern 2007).

hier heißt es in der Begründung zwar Mehraufwendungen seien „unumgänglich“, sie seien jedoch „überschaubar“ – in der Spezifizierung ist z. B. nicht von höheren Personalkosten die Rede. Auch in der Einleitung zu dem brandenburgischen Entwurf (Landtags-Drs. 4/7334) ist von einer im Vergleich mit dem Strafvollzugsgesetz des Bundes „schlankeren“ Regelung“ die Rede. Abgesehen davon, dass die Bedeutung dieser Formulierung in der Sache nicht ganz klar ist, muss der Auffassung entgegengetreten werden, eine Verbesserung der Situation sei „schlank“ oder „kostenneutral“ zu haben. Es ist daher auch irreführend, wenn an derselben Stelle zwar davon die Rede ist, dass „Mehrkosten (Sachkosten) unumgänglich“ seien, diese aber „...aufgrund der geringen Belegungsdichte im Untersuchungshaftvollzug des Landes Brandenburg jedoch im Ergebnis nicht zu einer Erhöhung der Ausgaben“ führen würden. Das mag derzeit richtig sein und die geringe Belegungsdichte ist überaus erfreulich, aber die Situation kann sich relativ schnell ändern. Da die Regelungen im Gesetzentwurf jedoch rechtstaatlichen Vorgaben (Sozialstaatsprinzip! Unschuldsvermutung!) folgen, sind sie entsprechend strukturell abzusichern. Sich in grundsätzlichen (z. B. Besuchsrechte oder Beschäftigungsangebote betreffenden) Fragen auf fehlende öffentliche Mittel zu berufen, würde nicht nur gegen Verfassungsrecht (klargestellt z. B. auch in BVerfG NStZ 2008, S. 521), sondern auch gegen Nr. 4 der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze verstoßen, der festhält: „Mittelknappheit kann keine Rechtfertigung sein für Vollzugsbedingungen, die gegen die Menschenrechte von Gefangenen verstoßen.“

Wesentlich konkreter ist der folgende Punkt: Es erscheint in Deutschland offenbar fernliegend, konkrete gesetzliche Bestimmungen zur *Hygiene* im Gesetz festzuschreiben. Exemplarisch geht es um das Recht auf regelmäßiges Duschen – es fehlt in allen Gesetzentwürfen. Dass sich im Strafvollzugsgesetz hierzu auch keine Regelung findet, ist kein Argument – es soll ja um eine Angleichung an die Bedingungen (§ 5 ME = ThürUVollzG) in Freiheit für einen als unschuldig geltenden Bürger gehen. Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sehen in Nr. 19.4 vor, dass alle Gefangenen möglichst täglich, wenigstens aber zwei Mal pro Woche, die Gelegenheit zum Duschen haben müssen. Soweit ersichtlich, ist dieser Standard bei weitem nicht in allen deutschen Anstalten eingehalten und Defizite tragen zur Belastung während der Untersuchungshaftzeit durchaus bei. Es wäre daher sinnvoll gewesen, eine entsprechende Vorschrift in die Gesetze aufzunehmen.

Ein weiterer, überaus kritischer Punkt, bei dem europäischen Standards nicht bzw. nicht ausreichend umgesetzt worden sind, sind die *Kontakte zur Außenwelt*: Sie sind, wie auch die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in Nr. 24.1 betonen, unerlässlich für Aufrechterhaltung von Verbindungen in das soziale

Leben und haben Auswirkungen auf das Anstaltsklima. Hier ist neben der Unschuldvermutung bei Untersuchungsgefangenen ein weiterer grundrechtsrelevanter Aspekt zu berücksichtigen: Bei nahen Angehörigen ist das Recht aus Art. 6 GG betroffen, was auch vom Bundesverfassungsgericht betont wurde (StV 2008, S. 30). Unzureichende Kontaktmöglichkeiten betreffen daher mehrere Grundrechtsträger. Grundsätzlich normieren hier die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in Nr. 99, dass immer dann, wenn nicht ein im Einzelfall begründetes Verbot einer Justizbehörde vorliegt, Untersuchungsgefangene zusätzliche (im Vergleich zu Strafgefangenen) Kommunikationsmöglichkeiten haben müssen.

Dem tragen die Untersuchungshaftvollzugsgesetzesentwürfe nicht ausreichend Rechnung: So verstößt § 40 ME in der jetzigen Formulierung, die den Untersuchungsgefangenen „gestatten kann, auf eigene Kosten *Telefongespräche* zu führen“, gegen die oben genannten Regelungen: Die Ermöglichung von Telefonaten muss der Regelfall sein, so dass das Gesetz an dieser Stelle nur Einschränkungen nennen sollte. Soweit technische, bauliche oder andere Gründe für die Gestaltung der Norm ausschlaggebend sein sollten, ist zu fordern, dass auch Justizvollzugsanstalten von den aktuellen technischen Möglichkeiten Gebrauch machen müssen, um entsprechende Telefonanlagen (z. B. auch mit Freischaltung einzelner Nummern o. Ä.) zu installieren.³⁴ Ähnliches gilt für den *Paketempfang*: Auch hier müsste an sich die grundsätzliche Zulässigkeit der Ausgangspunkt sein und die Vorschrift Einschränkungen normieren. Allerdings ist zuzugeben, dass wegen des aus Sicherheitsgründen (in Bezug auf die Anstalt) erforderlichen Kontrollaufwandes nicht dieselben Maßstäbe anzulegen sind wie bei Telefonaten, so dass eine Beschränkung auf eine bestimmte Zahl von Paketen vertretbar erscheint. Die grundsätzliche Unzulässigkeit des Empfangs von Nahrungsmittelpaketen, die in den meisten Ländergesetzen aus organisatorischen Erwägungen vorgesehen ist (z. B. § 41 ME = ThürUVollzG oder § 28 HambUVollzG, gilt dort nicht für Jugendliche) verstößt jedoch gegen die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze. Das brandenburgische Gesetz, das den Empfang von Nahrungsmittelpaketen nicht grundsätzlich ausschließt ist, soweit ersichtlich, das einzige, das diesbezüglich die Europäischen Grundsätze umsetzt.

Nach Nr. 99 (a) der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze müssen Untersuchungsgefangene mehr *Besuchsmöglichkeiten* haben als Strafgefangene, für letztere bestimmt Nr. 24.1, dass „so oft wie möglich“ Besuch möglich sein

34 Dies ist auch im Zusammenhang mit dem Einsatz von sog. Handyblockern zur Bekämpfung unerlaubter Telefonate zu sehen – offenbar ist der (teure!) Einsatz technischer Mittel hier ja auch möglich (entsprechende Rechtsgrundlagen sind z. B. im hessischen und sächsischen Vollzugsgesetz geschaffen, vgl. hierzu auch beck-aktuell, Meldung vom 24.6.2010.)

soll. Das ist natürlich wenig konkret. Die Minimalforderung, dass nämlich Untersuchungsgefangene mehr Besuch haben dürfen als Strafgefangene, wird zumindest im gemeinsamen Entwurf aufgegriffen: die Besuchszeiten wurden gegenüber der allgemeinen Regelung auf 2 Stunden im Monat erhöht. Gesetze, die selbst dahinter zurückbleiben, verstoßen ganz klar gegen die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze. Aber auch diese Minimalregelung greift zu kurz: Eine Mindestbesuchszeit von 4 Stunden pro Woche auch für die Erwachsenen (nach § 72 des Musterentwurfes sind für junge Untersuchungsgefangene 4 Stunden vorgesehen, hier müsste dann nochmals die Möglichkeit zu mehr Besuch gegeben werden) zu fordern, ebenso, dass Besuche von Kindern (Art. 6 GG!) nicht auf die Regelbesuchszeit anzurechnen sind – hier ist in der Grundrechtsbetroffenheit der kindlichen Besucher kein Unterschied zwischen jungen und erwachsenen Inhaftierten zu machen. Das ist weiter damit zu begründen, dass die wöchentliche Frequenz zur Aufrechterhaltung sinnvoller Familienkontakte gerade in der schwierigen und ungewissen U-Haftzeit wichtig ist, zum anderen die typischen Halb-Stunden-Besuche für die Beteiligten (Drittwirkung auf die Angehörigen!) oft zu kurz sind, um „sinnvoll“ genannt zu werden.

Erfahrungsgemäß wird außerdem die im Gesetz angegebene Mindestbesuchszeit zur Regelbesuchszeit. So ist es auch – soweit ersichtlich – z. B. trotz allorts sinkender Belegungszahlen eher nicht zu einer Ausweitung der Besuchszeiten bzw. -frequenzen gekommen, obwohl hierfür nun ja an sich mehr personelle Kapazitäten zur Verfügung stehen müssten. Vorzugswürdig wäre eine Regelung gewesen, nach der „so häufig wie möglich, mindestens aber vier Stunden monatlich“ Besuch empfangen werden darf. Das würde die Justizverwaltung zwingen, in diesem eminent wichtigen Punkt elastisch auf freiwerdende Kapazitäten zu reagieren. Dass hier nicht vollkommen abwegige Forderungen gestellt werden, mag ein Blick ins Ausland verdeutlichen:³⁵ In Portugal und Belgien beispielweise kann nach dem Gesetz Besuch grundsätzlich jeden Tag empfangen werden, in Österreich und Bulgarien mindestens zweimal wöchentlich. In England und Wales können unverurteilte Gefangene in der Regel drei Mal pro Woche für eine Stunde Besuch empfangen, hier sind, nebenbei bemerkt, sogar finanzielle Beihilfen zur Ermöglichung des Besuchs im Rahmen des *Assisted Prison Visits Scheme* möglich.³⁶

Im Hinblick auf die *Arbeitsentlohnung* kann an dieser Stelle die Diskussion um die Angemessenheit nicht erneut geführt werden. Der gemeinsame

35 van Kalmthout/Knapen/Morgenstern 2009 in den jeweiligen Länderkapiteln und van Kalmthout u. a. 2009, S. 139 ff.

36 Information über die Internetseite der englischen Gefängnisbehörde (Her Majesty's Prison Service), <http://www.hmprisonservice.gov.uk/adviceandsupport/keepingintouch/visitorsguide/>.

Entwurf hatte für die Untersuchungsgefangenen als Arbeitsentgelt das für die Strafgefangenen ausgezahlte Arbeitsentgelt von 9 % der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV vorgesehen und wurde so umgesetzt, anders als z. B. die Regelungen des baden-württembergischen Justizvollzugsgesetz, das für Strafgefangene 9 %, für Untersuchungsgefangene 5 % dieser Eckvergütung als Arbeitsentgelt festlegt. Auch der sächsische Entwurf (§ 25 SächsUHft-VollzG-E, Landtags-Drs. 5/2590) hatte sich im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens in diesem Punkt vom ursprünglichen 12er Musterentwurf verabschiedet und sah für die Untersuchungsgefangenen nur 5 % vor.

Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht keine verfassungsrechtlich zwingenden Gründe für eine gleiche Entlohnung von Straf- und Untersuchungsgefangenen gesehen hat, hat es dennoch betont, der Gesetzgeber sei frei, Sachverhalte auszuwählen, die er „im Rechtssinne als gleich ansehen will“ (BVerfG NStZ 2004, 514 ff.). Eine gesetzlich normierte ungleiche Entlohnung innerhalb des Bundesgebietes ist aber sowohl aus kriminalpolitischen und kriminologischen Erwägungen eine unhaltbare Entwicklung: Für eine gleiche Entlohnung von Straf- und Untersuchungsgefangenen sprechen viele empirische Befunde, da die Bedeutung der Gefangenearbeit für die Betroffenen selbst häufig die gleiche ist (und damit ungeachtet der rechtlichen Stellung grundsätzlich resozialisierungsfördernd). Dies wird zu Recht für entscheidend gehalten (z. B. Rotthaus NStZ 2004, 515); entsprechend positionieren sich auch die Internationalen Mindestgrundsätze (Nr. 100 der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze). Inzwischen hat im Übrigen der sächsische Landtag das Untersuchungshaftvollzugsgesetz verabschiedet, sein § 25 sieht nunmehr wieder 9 % der Eckvergütung als Arbeitsentgelt vor (Drs. 5/4216 und Plenarprotokoll 5/25).

Schließlich gilt im Hinblick auf den *Schusswaffengebrauch* nach den internationalen Standards: Außer in einem Notfall (gedacht ist an einen Aufstand o. Ä.) dürfen innerhalb der Anstalt keine Waffen getragen werden, die zur Tötung von Menschen geeignet sind (d. h. Schusswaffen). Damit verbleibt ein Anwendungsbereich ohnehin nur für die Außensicherung und für die Transporte. Dies setzt Sachsen um, das hier eine Vorreiterrolle einnimmt, dort werden lediglich für Transportbedienstete noch Schusswaffen vorgehalten. Erfreulich ist in diesem Zusammenhang der breite Konsens in den im Landtag vertretenen Parteien (ersichtlich aus PlProt 5/25 zur Debatte am 14.12.2010).

cc) Empfehlungen des Europarats für Jugendliche im Vollzug ambulanter und freiheitsentziehender Sanktionen von 2008³⁷

Abschließend soll noch auf eine gesonderte Empfehlung des Europarats zu Jugendlichen im Vollzug ambulanter und freiheitsentziehender Sanktionen (Rec (2008) 11) hingewiesen werden. Hiernach ist der Schusswaffengebrauch zur Verhinderung von Flucht gegenüber jungen Gefangenen (einschl. Heranwachsender) in jedem Fall verboten (vgl. Nr. 92 ERJOSSM). Was unter 18-Jährige anbelangt, verstößt er darüber hinaus gegen eine Empfehlung der Vereinten Nationen, die sog. Havana-Rules der UN von 1990.

Grundsätzlich verträgt sich die o. g. Empfehlung mit dem Grundgedanken der erzieherischen Gestaltung auch der Untersuchungshaft bei jungen Gefangenen: Sie formulieren in Nr. 113, dass sinnvolle Aktivitäten angeboten werden müssen und in Nr. 110, dass das Konzept der durchgehenden Betreuung Anwendung finden soll. Die Vorschriften der §§ 66 ff. des ME (= ThürUVollzG) sind – hiermit im Einklang – auch nicht als Grundrechtseinschränkung konzipiert, sondern als Angebot zur Förderung von Jugendlichen. Entsprechend der (allerdings in der Entwurfsbegründung nicht ausdrücklich zitierten) Vorgaben der ERJOSSM werden lediglich schulpflichtige Jugendliche zur Teilnahme an Schul- bzw. Berufsausbildungsmaßnahmen verpflichtet (§ 71 Abs. 1 und 2 ME = Thür UVollzG), im Übrigen kann die Teilnahme angeboten werden. Dies erscheint sachgerecht und ist insoweit verfassungsrechtlich zulässig, als der Erziehungsbegriff im Sinne des Förderbegriffs des SGB VIII (vgl. dort § 1) verstanden wird. Die Öffnung der erzieherischen Angebote auf bis zu 24-Jährige ist zu begrüßen, da sie eine Kongruenz zur Altersgruppe des Jugendstrafvollzugs insgesamt herstellt, was auch für das Anstaltsklima förderlich sein dürfte. Auch dort sind erzieherische Angebote für Jungerwachsene im Jugendvollzug vorgesehen (erst nach Vollendung des 24. Lebensjahrs soll eine Verlegung in den Erwachsenenvollzug erfolgen, vgl. § 89b Abs. 1 JGG n.F.; zuvor § 91 Abs. 1 JGG).

37 Vgl. zu der auch in Kurzform als „Greifswald Rules“ bezeichneten Empfehlung ausführlich Dünkel 2008.

4. Die Rolle der EU

a) Politischer Hintergrund: Freizügigkeit und Diskriminierungsverbot im EU-Kontext sowie das Problem ausländischer Inhaftierter

Abschließend soll noch auf Initiativen der Europäischen Union im Hinblick auf die Untersuchungshaft eingegangen werden. 2004 sollten mit dem Haager Programm³⁸ klarere Konturen einer „kohärenteren“ Strafverfolgungs- und Kriminalpolitik der EU entwickelt werden, vorangegangen war das Programm von Tampere 1999, inzwischen gibt es einen Stockholmer Nachfolger.³⁹ Diese kriminalpolitischen Programme werden begleitet von „Action Plans“, die – entsprechend Art. 67 AEUV⁴⁰ (zuvor Art. 29 EUV⁴¹) – dazu beitragen sollen, dass „die Bürger mit einem hohen Sicherheitsniveau in einem gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ leben können. Das Tampere-Programm beinhaltet u. a. den Auftrag, sich im Rahmen der sog. 3. Säule der EU, der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit (PJZS), grenzüberschreitender Aspekte der Untersuchungshaft und ihrer Vermeidung anzunehmen.

Das Säulensystem ist mit dem am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon aufgelöst und die entsprechenden Vorschriften gänzlich umgestaltet und in den AEUV überführt worden (im Bereich des Titels V „Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ als Kapitel 4 „Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“).⁴² Damit ist nun auch das bislang national dominierte Strafrecht und Strafverfahren in gewissen Grenzen einem gemeinsamen Politikbereich zugehörig. Prospektiv wird dabei auf EU-Ebene durchaus eine Angleichung von Rechtsvorschriften in bestimmten Bereichen angestrebt,⁴³ zent-

38 European Council, EU Presidency Conclusions, 4-5 November 2004, Annex I: The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Brussels, 13 December 2004, Council Document 16054/04.

39 KOM (2009) 262/4: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, deren zweite Überschrift lapidar „Mehr Freiheit und mehr Sicherheit“ lautet. Der Europäische Rat nahm dieses Programm auf seiner Sitzung am 11.12.2009 an, Ratsdok. 17024/09.

40 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Lissabon) von 2007, ursprünglich der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft, EGV.

41 Vertrag über die Europäische Union von 1992 (Maastricht); er hat seinen Namen mit dem Vertrag von Lissabon behalten, Regelungsinhalte sind aber teilweise in den AEUV überführt worden, so dass sich die Struktur stark geändert hat.

42 Einen guten knappen Überblick über die strafrechtsrelevanten Entwicklungen in der EU gibt Brodowski 2010.

43 Das Stockholm-Programm (oben Fn. 39) beklagt die nach wie vor vorhandene „Zersplitterung des Rechtsraums“ (S. 4), beschwört die Notwendigkeit „gegenseitigen Vertrauens“ zwischen Entscheidungsträgern und Behördenvertretern und macht die „Rechte des Einzelnen im Straf-

ral bleibt, wie bisher, für die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung aber vor allem das *Prinzip der gegenseitigen Anerkennung* von justiziellen Entscheidungen (Art. 82 AEUV). Mittel der Wahl sind nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Richtlinien im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (allerdings mit Einschränkungsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten, Art. 83 AEUV), bislang waren es Rahmenbeschlüsse nach Art. 34 II b des EU-Vertrages a.F. Das bekannteste Beispiel für einen Rahmenbeschluss⁴⁴ ist der sog. europäische Haftbefehl von 2002,⁴⁵ auf den an dieser Stelle jedoch aus Platzgründen nicht weiter eingegangen werden kann.⁴⁶ Trotz der Auflösung der Säulenstruktur bleiben die bisherigen Weichenstellungen in weiten Teilen wirksam. Insbesondere sind die bereits existierenden Rahmenbeschlüsse durch die Mitgliedsstaaten binnen drei Jahren nach Inkrafttreten umzusetzen.

Im Hinblick auf die Untersuchungshaft wird dabei eine der europäischen Grundfreiheiten thematisiert, die Freizügigkeit (Art. 21 AEUV, zuvor Art. 18 EGV); außerdem steht wegen der oben bereits angesprochenen regelmäßigen Anordnung von Untersuchungshaft gegenüber denjenigen, die keinen einheimischen Pass besitzen, eine materielle Diskriminierung von (EU-)Ausländern im Raum (Art. 18 AEUV, zuvor Art. 12 EUV). Die Rahmenbeschlüsse sind also vor allem dazu da, Fälle mit grenzüberschreitendem Charakter zu erfassen, was zu der vorweg zu erörternden Frage führt, ob im Bereich der Unter-

verfahren“ zum Thema, wobei hier von der Untersuchungshaft nicht ausdrücklich die Rede ist (S. 17 f.).

44 Verabschiedet wurden 2008 außerdem ein Rahmenbeschluss zur erleichterten Überstellung von Strafgefangenen zur Vollstreckung ihrer Freiheitsstrafe (Rahmenbeschluss des Rates 2008/909/JHA vom 27. November; vgl. hierzu Morgenstern 2008) und ein Rahmenbeschluss zur grenzüberschreitenden Vollstreckung von Bewährungsstrafen (Rahmenbeschluss des Rates 2008/947/JHA vom 27. November 2008).

45 Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (RbEuHb), 2002/584/JI. Er entfaltet nunmehr nach der Nichtigerklärung des ersten deutschen Umsetzungsgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht seit einem zweiten Umsetzungsgesetz von 2006 als Teil des IRG auch in Deutschland Wirksamkeit. Er ist für das hier gegenständliche Thema insofern von Belang, als aufgrund eines solchen Haftbefehlsverfahrens als einem vereinfachten Auslieferungsverfahren Personen in Deutschland in Haft genommen werden können und dann nach den gesetzlichen Vorgaben über die Untersuchungshaft behandelt werden (§ 27 IRG). Nach dem Umsetzungsbericht der EU für Deutschland wurden im Jahr 2007 von Deutschland fast 1.800 europäische Haftbefehle ausgegeben, rund 900 Personen wurden zwischen 1.1.2007 und 31.8.2008 an Deutschland aufgrund eines solchen Haftbefehls überstellt. Umgekehrt lieferte Deutschland auf der Basis von EU-Haftbefehlen im Jahr 2007 fast 600 Personen ins EU-Ausland aus, von denen gut die Hälfte zugestimmt hatte. In gut 100 Fällen verweigerte Deutschland die Auslieferung (Council of the European Union 2009, S. 8 und 16).

46 Vgl. zu den praktischen Problemen aus anwaltlicher bzw. richterlicher Sicht MünchKfHf/ Gatzweiler 2009, S. 237 f. und Wiesneth 2010, S. 93 ff.

suchungshaft hier allgemein und aus deutscher Sicht überhaupt Bedarf besteht. Das wurde von der EU-Kommission behauptet,⁴⁷ von Kritikern bestritten⁴⁸ – beides auf recht unsicherer Tatsachengrundlage, weil in Bezug auf die Anzahl von EU-Ausländern (grundsätzlich nur sie wären erfasst) in Untersuchungshaftanstalten wenig Daten vorliegen. Das Ausmaß des Problems von ausländischen Inhaftierten in Europa insgesamt verdeutlicht Tab. 3.

Festzuhalten ist anhand von Längsschnittdaten des Europarates zunächst, dass in den letzten Jahrzehnten der Anteil der Ausländer in europäischen Gefängnissen erheblich angestiegen ist und dass dies insbesondere für Untersuchungsgefangene gilt.⁴⁹ Nach den Daten für 2008 liegt er in Österreich bei knapp 60 %, in Belgien, Spanien und Norwegen über 50 %, in Deutschland, in Griechenland und Italien deutlich über 40 %. Andererseits haben die osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten traditionell sehr wenige Ausländer in ihren Gefängnissen. Hier liegen die Ausländeranteile in der Untersuchungshaft zwar regelmäßig auch etwas höher als bezogen auf die Gesamtzahl der Gefangenen, dennoch in der Regel im unteren einstelligen Bereich – lediglich für Slowenien weist die Statistik knapp 17 % aus. *Woher* die ausländischen Inhaftierten kommen, wird jedoch von vielen EU-Mitgliedstaaten nicht erfasst, so dass eine Aussage über den Anteil von Europäern bzw. EU-Bürgern in den Gefängnissen nur teilweise möglich ist. In englischen Gefängnissen etwa sind wohl ca. die Hälfte aller Ausländer EU-Angehörige, dasselbe gilt für Österreich. In Spanien hingegen kommen weitaus die meisten ausländischen Insassen nicht aus anderen EU-Staaten. Manche Staaten erfassen auch, wo *ihre* inhaftierten Staatsangehörigen (wenn sie denn Kontakt zu Botschaften aufnehmen) einsitzen, so waren ca. 80 % aller im Ausland inhaftierten Polen in Gefängnissen im EU-Ausland.⁵⁰ Festgehalten werden kann deshalb vorsichtig, dass europaweit eine nicht zu unterschätzende Zahl von Untersuchungsgefangenen aus anderen EU-Staaten stammt.

47 Kommissionsdokument KOM (2006) 468 endg.; Ratsdokument 12367/06.

48 In einer Empfehlung des Bundesrates heißt es, der Anwendungsbereich des geplanten Rahmenbeschlusses sei klein, weil „die Grundannahme der Kommission, gegen gebietsfremde Beschuldigte werde übermäßig Untersuchungshaft vollstreckt, so nicht zutrifft“, BR-Drs. 654/1/06, Nr. 6.

49 Vgl. hierzu auch den Sammelband mit Länderberichten von van Kalmthout/Hofstee-van der Meulen/Dünkel (Hrsg.) 2007 sowie Dünkel u. a. 2010, S. 1102 ff.

50 Alle Daten entnommen aus den Landesberichten in: van Kalmthout/Hofstee-van der Meulen/Dünkel (Hrsg.) 2007.

Tab. 3: Ausländeranteil in der Untersuchungshaft in Europa, ausgewählte Staaten, SPACE I, Survey 2008

	Ausländer in % aller Gefangenen	Ausländer in % aller U-Gefangenen
Belgien	41,1	51,4
Deutschland	26,3	42,8
England/Wales	13,8	17,9
Finnland	9,5	22,3
Frankreich	18,7	-
Griechenland	49,3	63,5
Italien	37,4	44,9
Litauen	1,2	2,2
Niederlande	27,8	23,0
Norwegen	24,8	51,0
Österreich	42,6	60,4
Polen	0,6	2,7
Portugal	20,3	38,6
Rumänien	0,8	5,6
Schweiz	69,7	59,6
Slowakei	1,8	4,6
Slowenien	10,3	16,7
Spanien	34,2	52,3
Tschechische Republik	6,2	7,2
Türkei	1,5	1,7
Ungarn	3,5	9,3

Quelle: Aebi/Delgrande 2010 und eigene Berechnungen

Wie oben unter 2 c) schon angesprochen, wird auch in Deutschland die Nationalität der Untersuchungsgefangenen in den üblichen Statistiken nicht ausgewiesen. Die schriftliche Umfrage der Verfasserin bei den Länderjustizministerien (vgl. Tab. 2) diente daher auch dazu, genauer ermitteln zu können, inwieweit eine verstärkte europäische Zusammenarbeit bei der Überwachung von Maßnahmen, die eine Außervollzugsetzung des Haftbefehls ermöglichen,

überhaupt Auswirkungen auf Haftzahlen haben könnte. Sie ergab, dass Angehörige anderer EU-Staaten auf die Gesamtzahl aller Untersuchungsgefangenen bezogen im Schnitt ca. 15 % ausmachen, je nach Bundesland zwischen 5 % (in Sachsen und Sachsen-Anhalt) und 22 % (in Hessen). Auch wenn die Stichtagsdaten unterschiedlich sind, kann man schätzen, dass im Frühling/Sommer 2008 ständig etwa 1.800 EU-Bürger in deutscher Untersuchungshaft saßen. Wenn man bedenkt, dass – auf alle Untersuchungsgefangene bezogen – ca. 93 % aller Gefangenen zumindest auch wegen Fluchtgefahr inhaftiert waren und dies für Ausländer einerseits in noch höherem Maße zutreffen, gleichzeitig die Fluchtgefahr bei ihnen aber in der Regel vor allem durch den auswärtigen Wohnsitz begründet worden sein dürfte, ergibt sich hieraus grundsätzlich schon ein Potential für Haftentlastungen.

Für die andere Seite der Medaille – wie viele Deutsche saßen im (EU-)Ausland in Haft, d. h. wie viele wären von einer verbesserten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit betroffen? – gibt es keine zuverlässigen Daten. Das ist zwar in vielen europäischen Staaten so, gibt aber Anlass zu einer grundsätzlichen Bemerkung: Inhaftierung im Ausland ist in Deutschland vorwiegend ein privates Problem, bei Bedarf allenfalls gemildert durch konsularische Hilfe. Die Medien nehmen sich zwar gelegentlich eines spektakulären Falles an – sei es die Inhaftierung eines Hochseefischers in Iran wegen illegalen Grenzübertritts, Cannabis-Schmuggel einer jungen Studentin bei drohender Todesstrafe in Singapur oder die lange Untersuchungshaft des 17-jährigen deutschen Urlaubers in der Türkei wegen sexueller Belästigung einer Minderjährigen. Trotz der beachtlichen Aufmerksamkeit gerade für den letzten Fall und trotz seines innereuropäischen Bezugs ist der Themenkomplex aber soweit ersichtlich nichts, was die Politik besonders beschäftigen würde. Dafür spricht die lapidare Bemerkung des Bundesrates zum Vorschlag des hier interessierenden Rahmenbeschlusses zur Überwachung von Alternativen zur Untersuchungshaft, für die deutschen Länderpolizeien gebe es einen erheblichen Mehraufwand, wenn sie ausländische Anordnungen überwachen müssten.⁵¹ Nach der Intention ersparen sie immerhin einem deutschen Staatsbürger Untersuchungshaft, doch das scheint den Aufwand nicht zu rechtfertigen.

Dies ist in anderen EU-Staaten teilweise anders: In Großbritannien berichten nicht nur die Medien regelmäßig empathisch über Fälle von inhaftierten Briten im Ausland, es gibt auch starke Nichtregierungsorganisationen wie *Fair Trials Abroad* und *Prisoners Abroad*⁵² für die Betreuung britischer Gefangener im Ausland, ähnliche Organisationen gibt es in anderen europäischen

51 BR-Drs. 654/1/06, Nr. 6.

52 Informationen sind zu finden unter <http://www.fairtrials.net/index.php/cases/> sowie <http://www.prisonersabroad.org.uk>.

Staaten.⁵³ Die schwedische Regierung schließlich zeigte besonderes Interesse für das Thema der Alternativen zur Untersuchungshaft bzw. auch für die Durchsetzung bestimmter Mindeststandards, nachdem ein 21-jähriger Schwede drei Jahre in griechischer Untersuchungshaft verbrachte, bevor er schließlich seine Haftstrafe antreten (und offenbar zu Hause verbüßen) konnte. Diverse EU-Parlamentarier griffen diesen und entsprechende Fälle auf und diskutierten sie mit dem Tenor, dass es innerhalb des propagierten einheitlichen „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ doch nicht angehen könne, dass solche Fälle nicht besser zu lösen sind.⁵⁴ Die Initiative der EU-Kommission erhielt daher von verschiedenen Seiten durchaus Unterstützung.

b) Gegenseitige Anerkennung und der Rahmenbeschluss zur Überwachung von Alternativen zur Untersuchungshaft

Von Interesse ist daher der Rahmenbeschluss zur gegenseitigen Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen im Ermittlungsverfahren, der zunächst kurz „Europäische Überwachungsanordnung“ (*European Supervision Order*, ESO) hieß und inzwischen offiziell „Rahmenbeschluss über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft“ getauft ist.⁵⁵ Er ist Ende 2009 in Kraft getreten und muss bis zum 1.12.2012 in nationales Recht umgesetzt sein. Die Begründung der Kommission zur Notwendigkeit eines solchen Vorschlags fußt zum einen auf der schon angesprochenen Freizügigkeit aller Bürger innerhalb der EU, beruft sich aber ebenso auf die EMRK und hier vor allem auf die Unschuldsvermutung. Die Grundidee ist, dass nach der Entscheidung, statt Untersuchungshaft eine alternative Maßnahme zur Absicherung des Verfahrens anzuordnen, diese Entscheidung zusammen mit einem Formblatt (das dem Rahmenbeschluss anhängt) an den Vollstreckungsstaat gesandt wird, vorausgesetzt, die beschuldigte Person hat dem zugestimmt (Art. 9 (1) des Rahmenbeschlusses). Innerhalb einer bestimmten Frist muss der (potenzielle) Vollstreckungsstaat diese Entscheidung anerkennen bzw. ablehnen (nur bestimmte Ablehnungsgründe sind zulässig) und die Überwa-

53 Sie sind z. B. zusammengeschlossen in einer Expertengruppe der Europäischen Bewährungshilfekonferenz (CEP), CEP Expert Group on Foreign Nationals, www.cepprobation.org. Eine deutsche Mitgliedsorganisation gibt es nicht.

54 Die Fälle wurden in einer Debatte des Europäischen Parlamentes vorgetragen und diskutiert (European Parliament: Debate on the future of the area of freedom, security and justice, 13 October 2004, Brussels; <http://www.europarl.europa.eu>).

55 Rahmenbeschluss 2009/829/JI des Rates vom 23.10.2009, Amtsblatt L 224/20.

chung der Maßnahme (gemeint sind vor allem Meldeauflagen, Aufenthaltsverbote, Ausreiseverbote etc.) übernehmen.

Der Rahmenbeschluss hatte, sichtbar an der langen Zeit zwischen dem ersten Entwurf 2004 und seiner Verabschiedung Ende 2009, mit besonders vielen Widerständen zu kämpfen. Auch von deutschen Verbänden kam – obwohl die Grundintention stets begrüßt wurde – am Entwurf viel Kritik.⁵⁶ Neben der grundsätzlichen Kritik an Rahmenbeschlüssen überhaupt, die den Wegfall der Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit betreffen⁵⁷ und der bereits genannten Furcht vor personellen Belastungen beim Vollzug fremder Überwachungsanordnungen spiegelte sie ein grundsätzlichen Misstrauen in die Leistungsfähigkeit (und auch Rechtsstaatlichkeit) insbesondere der Justizsysteme der neuen Mitgliedsländer wieder. Konkreter richtete sie sich vor allem gegen eine vermutete Ausweitung von Überwachung. So sind nach dem Rahmenbeschluss auch Überwachungsanordnungen möglich, wenn nach dem Recht des betroffenen Staates nicht von Anfang an Untersuchungshaft angeordnet werden könnte (Erwägungsgrund 4). Dies liegt an den unterschiedlichen Konzepten von Untersuchungshaft bzw. ihren Alternativen in Europa: Während etwa in Deutschland Alternativen nur im Rahmen einer Außervollzugsetzung der Untersuchungshaft nach (§ 116 StPO) möglich sind, besteht in z. B. in Polen von vornherein eine Auswahl verschiedener Maßnahmen zur Absicherung des Prozesses (die allerdings von unterschiedlichen Voraussetzungen abhängig sind) und z. B. in England/Wales grundsätzlich eine Vermutung für ein Ausreichen von Auflagen (*bail* im weitesten Sinne).⁵⁸ Soll Untersuchungshaft (weil Auflagen/Alternativen bei einem Ausländer eben vielleicht nicht ausreichen) vermieden werden, müssten solche Auflagen auch im Ausland überprüfbar sein, soll der Grundintention des Rahmenbeschlusses entsprochen werden.

In jedem Fall erscheint aber Art. 2 (2) S. 2 des Rahmenbeschlusses entscheidend zu sein, nach dem stets das Recht des *anordnenden* Staates maßgeblich ist, in Deutschland also § 116 StPO. Art. 1 erklärt außerdem ausdrücklich,

56 Z. B. Antrag der Grünen-Fraktion im Bundestag vom 6.5.2009, BT-Drs. 16/12856; BR-Drs. 654/1/06 (vgl. auch oben); kleine Anfrage der FDP-Fraktion BT-Drs. 16/11293; Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK-Stellungnahme Nr. 38/2006, www.brak.de); Stellungnahme der Fachgruppe Strafrecht der Neuen Richtervereinigung (http://www.nrv-net.de/main.php?id=170&fg_id=6). Zu beachten ist, dass sich die Stellungnahmen überwiegend auf das Ursprungsdokument (KOM (2006) 468 endg.) beziehen.

57 Diese Kritik hat sich jedoch inzwischen Gehör verschafft, so können die Mitgliedstaaten faktisch wählen, ob sie diesen Verzicht auf eine Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit hinnehmen (Art. 14 des Rahmenbeschlusses). Deutschland hat erklärt, dass es auf die Überprüfung nicht verzichtet.

58 van Kalmthout u. a. 2009, S. 92 mit besonderem Hinweis auf den englischen Landesbericht.

dass eine echte Alternative zu Haft vorliegen muss. Misstrauisch macht allerdings die Formulierung in Art 2 (2) S. 1, nach der der Rahmenbeschluss kein „Recht“ eines Beschuldigten im Strafverfahren auf eine alternative Maßnahme „verleiht“. Will der Beschluss erreichen, was er verspricht, wäre doch wohl im Sinne einer „Ermessensreduzierung auf Null“ davon auszugehen, dass ein ausländischer Beschuldigter sehr wohl das Recht auf ein milderes Mittel (nämlich nicht-stationäre Überwachung im Heimatstaat und entsprechende behördliche Anstrengungen im Verfolgungsstaat) hat. Außerdem dürfte angesichts der Existenz des (umgesetzten) Rahmenbeschlusses die Begründung von Fluchtgefahr eines Ausländers bei vorhandener Adresse im EU-Ausland schwerer fallen als bisher (das ist im Prinzip auch schon durch die Existenz des europ. Haftbefehls so). Es bleibt also abzuwarten, wie der nationale, insbesondere der deutsche, Gesetzgeber den Rahmenbeschluss umsetzt.⁵⁹

Als letzter Punkt bleibt noch zu erwähnen, dass die EU(-Kommission) noch immer den Gedanken verfolgt, Mindeststandards für das strafrechtliche Ermittlungsverfahren in Europa (unter besonderer Berücksichtigung der Unschuldsvermutung)⁶⁰ und vor allem Mindeststandards für die Untersuchungshaft als Rahmenbeschluss verbindlich festzulegen. Die Diskussionen hierüber zeigen aber, dass sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene Experten sehr unterschiedlicher Auffassung darüber sind, ob weitere europäische Standards möglich und nötig sind.⁶¹ In Bezug auf den Vollzug der Untersuchungshaft liegen schon jetzt gute Empfehlungen des Europarates vor; in Bezug auf die Anordnung ist die umfangreiche Rechtsprechung des EGMR zu beachten. Die Diskussionen zeigen, dass ein Zurückfallen hinter diese Standards nicht ausgeschlossen (sondern eher wahrscheinlich) wäre, wenn es um einheitliche *rechtsverbindliche* Vorgaben für die Mitgliedstaaten geht. Das jedoch wäre aber der Glaubwürdigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Hinblick auf Menschenrechtsfragen überaus abträglich.

59 Es sollte in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass das deutsche Recht mit § 127a und § 132 StPO durchaus Möglichkeiten kennt, das Strafverfahren gegen ausländische Beschuldigte bei Bagatelldtaten durch Sicherheitsleistungen abzusichern, im Falle des § 127a StPO auch dann, wenn der Erlass eines Haftbefehls nicht grundsätzlich ausgeschlossen, wegen der mangelnden Schwere der Tat aber unverhältnismäßig wäre. Der Anwendungsbereich dieser Vorschrift wird möglicherweise (Daten liegen, soweit ersichtlich, nicht vor) noch nicht ausreichend ausgeschöpft, und hier könnte eine Europäischen Überwachungsanordnung in der Tat zu einer Art net-widening-effect führen.

60 Vgl. hierzu das Stockholm-Programm (oben Fußnote 39), S. 18.

61 „Expert meeting held in Brussels in June 2006“, das Protokoll des Treffens ist erhältlich unter http://ec.europa.eu/justice_home/news/events/expert_pre_trial/meeting_report_en.pdf. Ein weiteres Treffen fand, mit ebenso uneinheitlichem Ergebnis, am 9. Juni 2009 statt.

5. Zusammenfassung

Europäisches Recht hat an verschiedenen Stellen auf die deutsche Reform des Untersuchungshaft(vollzugs)rechts eingewirkt. Diese Einflüsse, insbesondere durch Vorgaben aus Straßburg, sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Untersuchungshaftvollzugsgesetze der Länder, die auf dem gemeinsamen Musterentwurf von 12 Bundesländern beruhen, genügen den menschenrechtlichen Standards des Europarates in weit höherem Maße als dies bislang durch die UVollzO der Fall war, es gibt jedoch noch Defizite. Soweit EU-Rahmenbeschlüsse umgesetzt werden bzw. verbindliche EU-Standards zu Verteidigungsrechten und Mindeststandards bei der Untersuchungshaft erarbeitet werden, ist strikt darauf zu achten, dass sie nicht hinter die Vorgaben des Europarates zurückfallen.

Literaturverzeichnis

- Aebi, M., Delgrande N. (2010): *Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE I). Survey 2008*. PC-CP (2009) 01 final. Strasbourg. Abrufbar unter <http://www3.unil.ch/wpmu/space/>.
- Brodowski, D. (2010): Strafrechtsrelevante Entwicklungen in der Europäischen Union – ein Überblick. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 5, S. 376-386.
- Busse, U. (2008): *Frühe Strafverteidigung und Untersuchungshaft*. Göttingen.
- Council of the European Union (2009): *Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations: "The practical application of the European Arrest Warrant and corresponding surrender procedures between Member States"*. Report on Germany. Doc. 7058/2/09 REV 2.
- CPT (2007): *Report to the German Government on the visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 23 December 2005* (CPT/Inf (2007) 18). Abrufbar unter www.cpt.coe.int.
- CPT (2009): *The CPT standards. "Substantive" sections of the CPT's General Reports*. (CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2009). Abrufbar unter <http://www.cpt.coe.int/en/about.htm>.
- Dessecker, A. (2007): Strategien zur Vermeidung langer Untersuchungshaft. Ein Forschungsprojekt. In: Lösel, F., Bender, D., Jehle, J.-M. (Hrsg.): *Kriminologie und wissenschaftsbasierte Kriminalpolitik*. Mönchengladbach, S. 269-277.

- Dünkel, F. (2008): Die Europäische Empfehlung für inhaftierte und ambulant sanktionierte jugendliche Straftäter („European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions and Measures“, ERJOSSM) und ihre Bedeutung für die deutsche Gesetzgebung. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 56, S. 375-403.
- Dünkel, F., Drenkhahn, K. Morgenstern, C. (Hrsg.) (2008): *Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle*. Mönchengladbach.
- Dünkel, F., Geng, B., Morgenstern, C. (2010): Strafvollzug in Deutschland. Aktuelle rechtstatsächliche Befunde. *Forum Strafvollzug* 59, S. 20-32.
- Feest, J., Köhne, M. (2007): *Eine gesetzliche Grundlage für den Vollzug der Untersuchungshaft*. Abrufbar unter http://www.strafvollzugsarchiv.de/index.php?action=archiv_beitrag&thema_id=&beitrag_id=39&gelesen=39.
- Gebauer, M. (1987): *Die Rechtswirklichkeit der Untersuchungshaft in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung zur Praxis der Haftanordnung und des Haftverfahrens*. Göttingen.
- Heinz, Wolfgang (2010): *Das strafrechtliche Sanktionensystem und die strafrechtliche Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882-2008. Konstanzer Sanktioneninventar*. Abrufbar unter <http://www.uni-konstanz.de/rftf/kis/Sanktionierungspraxis-in-Deutschland-Stand-2008.pdf>.
- van Kalmthout, A., Hofstee-van der Meulen, F., Dünkel F. (Hrsg.) (2007): *Foreigners in European Prisons*. Nijmegen.
- van Kalmthout, A., Knapen, M., Morgenstern, C. (Hrsg.) (2009): *Pre-trial Detention in Europe*. Nijmegen.
- van Kalmthout, A., Knapen, M., Morgenstern, C., Bahtiyar, Z., Lambertina, P., van der Linden, W., Rozel, M. (2009): Introductory summary. In: van Kalmthout, A., Knapen, M., Morgenstern, C. (Hrsg.): *Pre-trial Detention in Europe*. Nijmegen, S. 1-111.
- Kinzig, J. (2010): Das Recht der Sicherungsverwahrung nach dem Urteil des EGMR in Sachen M. gegen Deutschland. *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 30, S. 233-239.
- Meyer-Goßner, L. (2010): *Strafprozessordnung*. 53. Aufl. München.
- Morgenstern, C. (2008): Strafvollstreckung im Heimatstaat – der geplante EU-Rahmenbeschluss zur transnationalen Vollstreckung von Freiheitsstrafe. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 2, S. 76-83.
- Morgenstern, C. (2009a): Pre-trial/remand detention in Europe: facts and figures and the need for common minimum standards. *ERA-Forum* 9, S. 527-542.

- Morgenstern, C. (2009b): Germany. In: van Kalmthout, A., Knapen, M., Morgenstern, C. (Hrsg.): *Pre-trial Detention in Europe*. Nijmegen, S. 387-433.
- Münchhalffén, G., Gatzweiler, N. (2009): *Das Recht der Untersuchungshaft*, 3. Aufl. München.
- Paeffgen, H.-U. (1986): *Vorüberlegungen zu einer Dogmatik des U-Haftrechts*. Köln.
- Reindl, R., Nickolai, W., Gehl, G. (Hrsg.) (1995): *Untersuchungshaft, Stiefkind der Justiz*. Weimar.
- Rotthaus, K. (2004): Unterschiedliche Entlohnung der Arbeit von Untersuchungsgefangenen und Strafgefangenen. *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 24, S. 514-515.
- Schlothauer, R., Weider, H.-J., (2010): *Untersuchungshaft*. 4. Aufl., C. F. Müller, Heidelberg.
- Seebode, M. (1985): *Der Vollzug der Untersuchungshaft*, Berlin u. a. 1985.
- Seebode, M. (2008): Das Recht des Untersuchungshaftvollzuges im Sinne des Art. 74 GG. *Höchstrichterliche Rechtsprechung Strafrecht* 9, S. 236-241.
- Seifert, H.-J. (2008): Wohngruppenvollzug für Untersuchungsgefangene in der JVA Moabit III. In: Dünkel, F., Drenkhahn, K., Morgenstern, C. (Hrsg.) (2008) *Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle*. Mönchengladbach, S. 73-80.
- Tsambikakis, M. (2009): Moderne Einwirkungen auf die Strafprozessordnung – Beispiel: Untersuchungshaft. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 4, S. 503-510.
- Weigend, T., Salditt, F. (2007): The investigative stage of the criminal process in Germany. In: Cape, E. u. a. (Hrsg.): *Suspects in Europe*. Antwerpen u. a., S. 78-99.
- Wiesneth, C. (2010): *Die Untersuchungshaft. Haftanordnung und landesrechtlicher Vollzug nach neuem Recht*. Stuttgart.
- Van Zyl Smit, D., Snacken, S. (2009): *Principles of European Prison Law and Policy: Penology and Human Rights*. Oxford, New York.

Jugendstrafvollzugsgesetze der Länder: gesetzgeberische Pflichtübung oder innovative Förderung?

Bernd-Rüdiger Sonnen

1. Aktuell

Es gibt Fragestellungen im Untertitel zum konkreten Thema, die sofort und unangreifbar beantwortet werden können. Statt der klassischen Antwort „es kommt darauf an“ lautet hier das Ergebnis – ebenso klassisch – „sowohl ... als auch“. Am 31.5.2006 hatte das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Jugendstrafvollzug einer gesetzlichen Grundlage bedarf und dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende 2007 gesetzt.¹ Nach der seit dem 1.9.2006 geltenden Föderalismusreform haben 13 Bundesländer eigenständige Jugendstrafvollzugsgesetze verabschiedet, während sich Bayern, Hamburg und Niedersachsen für eine große, gemeinsame Strafvollzugslösung „aus einem Guss“ in ein und demselben Gesetz entschieden haben. Unter den letztgenannten drei Gesetzen galt das Hamburger Regelwerk als besonders missglückt,² enthielt es doch noch nicht einmal einen eigenständigen Abschnitt für den Jugendstrafvollzug. Im Jahr 2009 erhielt Hamburg eine „zweite Chance“, als beschlossen wurde, das Gesetzespaket wieder aufzuschnüren und ein Jugendstrafvollzugsgesetz zu schaffen. Die Bedingungen waren fast optimal: Die registrierte Kriminalität war rückläufig und im Vollzug gab es keine Überbelegung mehr.³ Der Gesetzgeber hätte die ersten (über einjährigen) praktischen Erfahrungen mit den neuen Regelungen auswerten und aus allen Ländergesetzen die Normen übernehmen können, die den Vorgaben des BVerfG ebenso wie internationalen Standards am besten gerecht werden. Ein solches Vorgehen ist freilich einem Wunschenken geschuldet, fernab von rechtspolitischer Realität. Verabschiedet worden ist das Hamburgische Jugendstrafvollzugsgesetz vom 14.7.2009 – gegenüber dem bisherigen Rechtszustand zwar deutlich verbessert, aber immer noch verbesserungswürdig.⁴

1 BVerfGE 116, 69 ff. = NJW 2006, 2093 ff. = ZJJ 2006, 193 ff.

2 Dünkel/Kühl, NK 2009, 82.

3 Villmow/Gericke/Savinsky, NK 2010, 11-22.

4 Dünkel/Kühl, NK 2009, 82.

Inzwischen haben wir über drei Jahre Erfahrung mit den neuen Jugendstrafvollzugsgesetzen der Länder. Eine empirische Untersuchung über Veränderungen der Praxis durch die Gesetzgebung gibt es noch nicht. Auch repräsentative Umfragen fehlen. Es gibt aber Einzelstimmen aus der Tagungsvorbereitung, und zwar zu der Frage, ob sich durch das geltende Gesetz die Vollzugspraxis verändert hat:

- „In unserer Jugendstrafanstalt hat sich durch das neue Gesetz überhaupt nichts verändert“ (ein Anstaltsleiter).
- „Doch, aufgrund der neuen Besuchsregelung habe ich wesentlich mehr Besucher zu kontrollieren, häufig nicht nur einzelne Familienangehörige, sondern die gesamte Familie, was häufiger zu Stress führt“ (ein Bediensteter).
- „Von einem neuen Gesetz weiß ich nichts“. Opfer „werden nach wie vor abgezogen, angemacht und geschlagen“ (ein junger Gefangener).
- „Ein neues Gesetz kann die Praxis nicht von heute auf morgen schlagartig verändern, mittelfristig werden wir aber durch den Ausbau der Sozialtherapie Erfolge erzielen können“ (eine stellvertretende Anstaltsleiterin).
- „Das gesamte Vollzugskonzept unseres Landes wird sich verändern“ (ein Ministeriumssprecher).
- „Für mich hat sich noch nichts verändert, ich kenne das neue Gesetz auch noch nicht in allen Einzelheiten. Eine Informationsveranstaltung hat es nicht gegeben. Ich weiß nur, dass die gesetzlichen Regelungen zum Jugendstrafvollzug in den einzelnen Bundesländern jetzt sehr unterschiedlich sind“ (eine Fachdienst-Mitarbeiterin).
- „Besonders unsere jungen und neuen Kolleginnen und Kollegen tun sich mit dem Erziehungsgedanken im Jugendstrafvollzug sehr schwer“ (ein älterer Bediensteter).
- „Ein neuer Geist, eine Verbesserung des Anstaltsklimas oder gar eine positive Aufbruchstimmung lässt sich gesetzlich nicht verordnen“ (ein Fachdienst-Mitarbeiter).
- „Das Anstaltsklima hat sich nicht verbessert. Der Krankenstand ist nach wie vor hoch“ (eine Anstaltsgeistliche).

Diese (freilich nicht repräsentativen) Einzelantworten zeigen, dass eine grundlegende Reform jedenfalls (noch) nicht stattgefunden hat.

2. Anforderungsprofil

Das erste, bescheidene Zwischenergebnis erklärt sich aus dem hohen Anforderungsprofil, das das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 31.5.2006 an ein Jugendstrafvollzugsgesetz und damit an einen modernen Jugendstrafvollzug gestellt hat. Keines der am 1.1.2008 (in Baden-Württemberg bereits zum 1.8.2007) in Kraft getretenen Jugendstrafvollzugsgesetze erfüllt alle Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu 100 %. Dafür gibt es unter den schätzungsweise 2.000 Normen zu wenig subjektiv-öffentliche und damit durchsetzbare Rechte für junge Gefangene. Zu häufig werden lediglich Ermessensspielräume eröffnet, und zudem stehen viele Möglichkeiten unter dem Finanzierungsvorbehalt. Alle Gesetze orientieren sich aber an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, und insoweit kann festgestellt werden, dass die Richtung stimmt. Eindeutig lässt sich feststellen, dass der befürchtete „Wettbewerb der Schähigkeit“ nicht stattgefunden hat, die Suche nach den bestmöglichen Lösungen ist in allen Gesetzen deutlich erkennbar.

Ein gelungenes Beispiel für die Notwendigkeit einer Integration von Theorie und Praxis ist es, wenn das BVerfG den Gesetzgeber verpflichtet, „das in der Vollzugspraxis verfügbare Erfahrungswissen auszuschöpfen und sich am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu orientieren“. Dazu gehört die Bewertung der Erfolge und Misserfolge des Vollzuges, insbesondere der Rückfallwahrscheinlichkeiten, sowie die Erforschung der hierfür verantwortlichen Faktoren. „Solche Daten dienen wissenschaftlicher und politischer Erkenntnisgewinnung sowie einer öffentlichen Diskussion, die die Suche nach besten Lösungen anspricht und demokratische Verantwortung geltend zu machen erlaubt“. Dieser Appell an eine wirkungsorientierte Praxis auf wissenschaftlicher Grundlage aus demokratischer Verantwortung ist übertragbar auf alle freiheitsentziehenden Maßnahmen und sollte darüber hinaus allgemein Gültigkeit beanspruchen dürfen, wenn es um die Integration von Theorie und Praxis, hier von Straf- und Strafvollzugsrecht und Kriminologie geht.

Auf eine elegante Art und Weise gelingt es dem BVerfG darüber hinaus, völkerrechtliche Vorgaben und internationale Standards aus der praktischen Unverbindlichkeit heraus zu heben. Das Gericht arbeitet mit einer Indizkonstruktion, durch die der Grad der Verbindlichkeit deutlich erhöht wird, indem es ausführt:

„Auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügende Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse oder auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht entsprechende Gewichtung der Belange der Inhaftierten kann es hindeuten, wenn völkerrechtliche Vorgaben oder internationale Standards mit Menschenrechtsbezug, wie sie in den im Rahmen der Vereinten Nationen oder von Organen des Europarates be-

schlossenen einschlägigen Richtlinien und Empfehlungen enthalten sind, nicht beachtet bzw. unterschritten werden.“⁵

Gemeint sind damit die internationalen Menschenrechtsstandards im Jugendkriminalrecht, wie sie in den Dokumenten der Vereinten Nationen und des Europarates verankert worden sind. Dazu gehören folgende völkerrechtliche Vereinbarungen

- Übereinkommen über die Rechte des Kindes, 1989,
- Mindestgrundsätze für die Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit („Beijing-Grundsätze“) 1985,
- Regeln der Vereinten Nationen zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug 1990.

Europarechtliche Grundsätze sind:

- Empfehlung R (87) 20 über die gesellschaftliche Reaktion auf Jugendkriminalität,
- Empfehlung R (88) 6 über die gesellschaftlichen Reaktionen auf Kriminalität unter Jugendlichen aus Gastarbeiterfamilien,
- Empfehlung R (92) 16: Europäische Grundsätze betreffend *Community Sanctions and Measures*,
- Empfehlung Rec (2003) 20 zu neuen Wegen im Umgang mit Jugenddelinquenz und der Rolle der Jugendgerichtsbarkeit,
- Empfehlung Rec (2006) 2 über die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze vom 11.01.2006,
- Empfehlung Rec (2008) 11 über die Mindestgrundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche unter ambulanten Maßnahmen vom 5.11.2008.

Hinzu kommt die präventive Arbeit des Europäischen Komitees zur Verhütung von Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe auf der Grundlage der vom Europarat entwickelten CPT-Standards (*Committee for the Prevention of Torture*).

Die Kinderrechtskonvention (KRK) betont die Orientierung am Wohl des Kindes (Art. 3 I KRK), sieht Freiheitsentziehung und Freiheitsstrafe nur als letztes Mittel und auch nur für die kürzeste angemessene Zeit vor (Art. 37 KRK) und zielt auf soziale Wiedereingliederung und die Übernahme einer

⁵ BVerfGE 116, 69 (90). Das BVerfG nennt hier als Quellen Höyneck/Neubacher/Schüler-Springorum 2001 und Empfehlungen des Europarates zum Freiheitsentzug 1962 - 2003, 2004 (hrsg. von Deutschland, Österreich, Schweiz).

konstruktiven Rolle in der Gesellschaft ab. Ausdrücklich Bezug genommen wird dabei auf die „Beijing-Grundsätze“. Diese Grundsätze werden wiederum konkretisiert in den Regeln zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug, die zur Vollzugsgestaltung u. a. verlangen, dass die Jugendlichen „vor schädlichen Einflüssen und gefährlichen Situationen“ geschützt werden (Nr. 28). Bei den Disziplinarmaßnahmen ist eine isolierende Einzelhaft streng verboten (Nr. 66). Auch ist im Jugendstrafvollzug wie in allen freiheitsentziehenden Einrichtungen für Jugendliche das Tragen und der Gebrauch von Waffen (als Sicherungsmaßnahme) nicht erlaubt (Nr. 65).

Zu den Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates 2003 zählt, dass sich die Behandlung jugendlicher Straftäter auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen soll, „was wirkt, bei wem und unter welchen Umständen“, dass Instrumente zur Bewertung des Rückfallrisikos entwickelt werden. Zudem sollen bei Jugendlichen in der Haft vom ersten Tag an Vorbereitungen für ihre Entlassung getroffen werden und Strategien zur Aufklärung über Jugenddelinquenz und die Arbeit und Effektivität der Jugendgerichtsbarkeit ausgearbeitet werden, „um die Öffentlichkeit zu informieren und deren Vertrauen zu erhöhen“.

Die Anfang 2006 verabschiedeten europäischen Strafvollzugsgrundsätze (EPR) enthalten – in neun Abschnitte unterteilt – insgesamt 108 Punkte. Junge Gefangene betreffen sie allerdings nur, wenn diese im allgemeinen Strafvollzug untergebracht sind, was jedoch vermieden werden sollte (Nr. 11.1). Die am 5.11.2008 verabschiedeten Empfehlungen für den Vollzug ambulanter und stationärer Sanktionen erfassen übergreifend alle Reaktionsmöglichkeiten, enthalten also eine Regelung, wie es sie in Deutschland nicht gibt, aber schon einmal als sog. Bundesresozialisierungsgesetz bzw. neuerdings in Form von Landesresozialisierungsgesetzen angedacht war. Gegliedert in sieben Hauptteile, geht es zunächst um allgemeine Grundsätze, ehe im zweiten Hauptteil ambulante und im dritten stationäre Sanktionen behandelt werden. Weitere Hauptteile betreffen den Zugang zum Rechtsschutz, Beschwerden, Rechtsmittel und Kontrollmöglichkeiten. Ein gesonderter Teil ist dem Personal gewidmet und anschließend geht es um Begleit- und Evaluationsforschung sowie um Medien und Öffentlichkeit. Abschließend findet sich eine Öffnungsklausel, in der eine kontinuierliche Überprüfung und Überarbeitung der Empfehlungen gefordert wird.⁶

6 Einzelheiten bei Dünkel, F.: „Europäische Mindeststandards und Empfehlungen für jugendliche Straftäter als Orientierungspunkte für die Gesetzgebung und Praxis, in: DVJJ (Hrsg.), Fördern, Fordern, Fallen lassen (Dokumentation des 27. Deutschen Jugendgerichtstages vom 15.-18.9.2007 in Freiburg), 2008, 55-89; die Expertenkommission zur Erarbeitung der Mindestgrundsätze für ambulante und stationäre Sanktionen bestand aus Andrea Baechtold (Universität

Der letztgenannte Aspekt wird auch vom BVerfG berücksichtigt, wenn in dem Urteil vom 31.5.2006 der Gesetzgeber zur Beobachtung und nach Maßgabe der Beobachtungsergebnisse zur Nachbesserung verpflichtet wird. Reformen für Gesetzgebung und Praxis des Jugendstrafvollzuges bleiben also eine (internationale) Daueraufgabe.

3. Richtungsweisende Tendenzen

Zu unterscheiden sind zunächst Gesetzgebung einerseits und praktische Umsetzung andererseits. Nach der Föderalismusreform vom 1.9.2006 gibt es jetzt in 14 Bundesländern eigenständige Jugendstrafvollzugsgesetze, die mit Ausnahme des Gesetzes über den Vollzug der Jugendstrafe in Baden-Württemberg, das bereits seit dem 1.8.2007 gilt, alle am 1.1.2008 in Kraft getreten sind. Gesamtlösungen (Gesetzgebung „aus einem Guss“) enthalten das Bayerische Strafvollzugsgesetz, das den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung regelt, und das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz, das neben dem Vollzug der Freiheitsstrafe, der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung und dem Vollzug der Jugendstrafe auch den Vollzug der Untersuchungshaft enthält. Auch in Hamburg galt zunächst das gemeinsame Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung. Hamburg hat dieses „Paket“ aufgeschnürt. Seit dem 1.9.2009 ist das Hamburgische Jugendstrafvollzugsgesetz vom 14.7.2009 in Kraft, orientiert an dem Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Schleswig-Holstein. Da Schleswig-Holstein zu der 9-er Gruppe gehört, an der sich auch Sachsen orientiert hat und zu der jetzt Hamburg zu zählen ist, haben wir 11 Landesgesetze zum Jugendstrafvollzug, die weitgehend, manchmal sogar bis zur Zählweise der einzelnen Paragraphen übereinstimmen. In Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen gelten demgegenüber zum Teil nicht unerheblich abweichende gesetzliche Regelungen zum Jugendstrafvollzug.

Auf der Ebene der Gesetzgebung ist der ebenfalls seit dem 1.1.2008 geltende neue § 2 I JGG hervorzuheben. Er enthält erstmals in der Geschichte des JGG eine ausdrückliche Zielbestimmung. Ziel des Jugendstrafrechts ist es, erneuten Straftaten eines Jugendlichen oder Heranwachsenden entgegenzuwirken, also Rückfallkriminalität – gerade auch im Interesse potentieller Opfer – zu vermeiden. Der Weg zur Zielerreichung ist „vorrangig“ der Erziehungsgedanke. Diese Zielbestimmung gilt bundeseinheitlich, und zwar für den gesamten Bereich des Jugendstrafrechts einschließlich der Vollstreckung und des Vollzu-

Bern), Frieder Dünkel (Universität Greifswald) und Dirk van Zyl Smit (Universität Nottingham).

ges der ambulanten und stationären Sanktionen. Diese bundeseinheitliche Regelung darf insoweit auch nach der Föderalismusreform durch Zielbestimmungen in den einzelnen Landesgesetzen zum Jugendstrafvollzug nicht unterlaufen werden. Eine weitere bundeseinheitliche Regelung, die kaum wahrgenommen wird, eröffnet Gestaltungsspielräume für die Praxis. In § 17 I JGG heißt es nicht mehr, dass die Jugendstrafe Freiheitsentzug „in einer Jugendstrafanstalt“ ist, sondern „in einer für ihren Vollzug vorgesehenen Einrichtung“. Damit wird der Jugendstrafvollzug in freien Formen sowie die Möglichkeit weiterer vollzugsöffnender Möglichkeiten gesetzlich noch verstärkt. Erfahrungen gibt es insoweit mit den Modellen in Baden-Württemberg (Projekt „Chance“ in Creglingen und „Jugendhof Seehaus“ in Leonberg). Im Abschlussbericht der Expertenkommission zur Verbesserung von rechtlichen und tatsächlichen Instrumentarien zur Bekämpfung der Jugendkriminalität (August 2008) wird auch in Hessen der Jugendstrafvollzug in freien Formen als sinnvolle Erweiterung der Möglichkeiten des Jugendstrafvollzuges empfohlen, aber von der Evaluation der genannten Modellprojekte abhängig gemacht.

Nachdem die Überbelegung im Strafvollzug kein aktuelles Thema mehr ist (Schlagzeile: „Wir haben einfach zu viele Haftplätze“, Till Steffen als Hamburger Justizsenator am 31.1.2009), war es zunächst überraschend, dass in Nordrhein-Westfalen 840 neue Plätze für den geschlossenen Jugendvollzug geplant sind. Gemeint sind allerdings keine zusätzlichen Plätze. Vielmehr soll die geplante neue Jugendanstalt in Wuppertal-Ronsdorf mit 510 Plätzen im Wesentlichen die Jugendanstalt in Siegburg ersetzen, die durch den sog. Foltermord im November 2006 in die Schlagzeilen geraten ist. Die Jugendanstalt Heinsberg wird um 330 Plätze erweitert, um in erster Linie junge männliche Untersuchungsgefangene aufzunehmen, die jetzt noch in Anstalten für Erwachsene untergebracht sind. Nach Auskunft aus dem Justizministerium Nordrhein-Westfalen verfügen die vier selbständigen Jugendstrafanstalten in Heinsberg, Herford, Iserlohn und Siegburg über insgesamt 1.393 geschlossene und angegliedert 68 offene Plätze. Darüber hinaus besteht eine selbständige offene Jugendanstalt in Hövelhof mit 232 Plätzen, teils noch in Planung und teils schon im Bau.

Vielleicht stärker noch als die neuen gesetzgeberischen Vorgaben haben die bekannt gewordenen Phänomene von Subkulturbildung und Gewalt (beispielsweise in der JVA Siegburg) die Öffentlichkeit dafür sensibilisiert, dass der (Jugend-)Strafvollzug alles andere als ein gewaltfreier Raum ist, in dem man Kriminalität „weschließen“ kann, in der Hoffnung, dass die Gefangenen den Vollzug später prosozial orientiert verlassen und ein Leben ohne Gewalt und neue Straftaten führen können. So mündet der Schlussbericht der Kom-

mission „Gewaltprävention im Strafvollzug“ in Nordrhein-Westfalen vom 26.7.2007 in folgende Praxisempfehlungen ein:

- Entlastung des geschlossenen Vollzuges durch stärkere Nutzung des offenen Vollzuges,
- Schaffung von kostengünstigeren Vollzugsbedingungen (halboffen),
- Einzelunterbringung während der Ruhezeiten,
- Sport und Freizeit ermöglichen,
- Beschäftigungsmöglichkeiten für Gefangene verbessern und ein Qualitätsmanagement einführen,
- Erziehungs- und Behandlungsangebote ausweiten,
- Beamte des Allgemeinen Vollzugsdienstes als Betreuer,
- Wohngruppenvollzug, Erziehungskonzept als Stufenmodell unter gewaltpräventiven Aspekten,
- Aufarbeitung von Gewalttaten im Vollzug,
- ausbildende und fördernde Maßnahmen,
- freizeitpädagogische Angebote,
- Anti-Gewalt-Training,
- soziales Training,
- Drogenberatung, Drogentherapie und vorbereitende Maßnahmen,
- Außenkontakte verbessern,
- sozialtherapeutische Angebote ausbauen,
- Aus- und Fortbildung der Bediensteten,
- Situation und Motivation der Mitarbeiter verbessern,
- betriebswirtschaftliche Verfahren vorantreiben,
- Betäubungsmittelmissbrauch bekämpfen,
- den Begriff „besonderes Vorkommnis: Gewalt im Vollzug“ präzisieren und
- den kriminologischen Dienst ausbauen.

Zu ergänzen ist dieser Katalog um die Notwendigkeit eines Entlassungsvorbereitungs-, Übergangs- und Nachsorgemanagements. Alle genannten Punkte sind zwar in erster Linie auf Gewaltprävention zugeschnitten, haben aber auch allgemein Bedeutung. Eine klare gesetzliche Regelung findet sich z.B. in § 22 IV JStVollzG-BW (jetzt § 2 Abs. 4 JVollzGB IV – BW):

„Schädlichen Folgen des Jugendstrafvollzuges ist entgegenzuwirken. Die jungen Gefangenen sind insbesondere vor Übergriffen zu schützen.“

4. Kosten

Notwendige Veränderungen im Jugendstrafvollzug kosten Geld. Insoweit ist die folgende Passage des BVerfG von besonderer Bedeutung:

„So hat er (der Staat) durch gesetzliche Festlegung hinreichend konkreter Vorgaben Sorge dafür zu tragen, dass für allgemein als erfolgsnotwendig anerkannte Vollzugsbedingungen und Maßnahmen die erforderliche Ausstattung mit den personellen und finanziellen Mitteln kontinuierlich gesichert ist.“⁷

Verbindet man die beiden Aspekte der Gewaltfreiheit einerseits und der angemessenen finanziellen Ressourcen andererseits miteinander, so empfiehlt sich eine gesetzliche Regelung nach dem Vorbild des Tondorf-Entwurfs:⁸

Gestaltung des Vollzuges

(1) Während des Vollzuges der Jugendstrafe sind alle Gefangenen in der Entwicklung von Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie der Bereitschaft zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit in Achtung der Rechte anderer zu fördern.

(2) Das Leben im Vollzug soll den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit wie möglich angeglichen werden. Den schädlichen Folgen des Freiheitsentzuges wird entgegengewirkt. Die Gefangenen sind vor wechselseitigen Übergriffen zu schützen. Der Vollzug wird von Beginn an darauf ausgerichtet, dass er den Gefangenen hilft, sich in das Leben in Freiheit ohne Straftaten einzugliedern.

(3) Es ist dafür Sorge zu tragen, dass für allgemein als erfolgsnotwendig anerkannte Vollzugsbedingungen und Maßnahmen die erforderliche Ausstattung mit personellen und finanziellen Mitteln kontinuierlich gesichert ist. Sachliche Mittel, personelle Ausstattung und Organisation der Einrichtungen des Jugendstrafvollzuges sind an dessen Zielrichtung, den Inhalten und methodischen Vorgehensweisen auszurichten.

Eine gelingende soziale Integration schützt potentielle Opfer und erspart soziale Folgekosten. Die für einen modernen Jugendstrafvollzug notwendigen zu-

7 BVerfGE 116, 69 (89).

8 Tondorf/Tondorf, ZJJ 2006, 241.

sätzlichen Investitionen liegen insoweit im gesamtgesellschaftlichen Interesse. Folgerichtig sieht z. B. das Land Hessen zusätzliche Mehrkosten in Höhe von ca. 5 Millionen Euro vor, verteilt auf die Jahre 2008 bis 2010. Im Vorblatt zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Jugendstrafvollzugsgesetz vom 15.5.2007 (Drs. 16/7363) wird darauf hingewiesen – und das sollte der Bevölkerung vermittelt werden –, dass die Erziehung junger Menschen zu einem Leben ohne Straftaten nicht nur eine notwendige, sondern eine „Gewinn versprechende staatliche Aufgabe“ ist. Wörtlich heißt es dann: „Wenn überhaupt, besteht hier eine gute Chance für eine erfolgreiche Wiedereingliederung in die Gesellschaft. Durch die Vermeidung von Rückfällen können – abgesehen von dem in jedem Fall vorrangigen Schutz möglicher Opfer – langfristig auch Kosten für die Gesellschaft reduziert werden“.

Ein so deutliches Plädoyer für eine finanziell bessere Ausstattung des Jugendstrafvollzugs (und hoffentlich auch seiner Alternativen) unter dem Aspekt von Effektivität und Effizienz enthalten andere Jugendstrafvollzugsgesetze der Länder nicht. Vielmehr ist häufig von „Haushaltsverträglichkeit“ die Rede.

5. Perspektiven

„Und morgen sind sie wieder unsere Nachbarn“ (Gerd Koop) und genau deswegen benötigen wir eine neue Kultur im Umgang und in der Zusammenarbeit mit unserer Jugend. Zu dieser neuen Kultur jugendlicher Partizipation gehört es dann auch, „keinen Jugendlichen, so problembehaftet er auch immer sein mag, als Bodensatz der Gesellschaft, gleichsam als deren Restrisiko zu betrachten und zu behandeln“ (Magdeburger Initiative, DVJJ-J 1999, 4). Das gilt auch und vielleicht sogar vor allem für Jugendliche als Täter und Opfer. Herausgefordert ist damit auch unsere Gesellschaft. Für den Gesetzgeber ergibt sich vor diesem Hintergrund eine Verpflichtung, wie sie das BVerfG im Urteil vom 31.5.2006 formuliert hat:

„Der Gesetzgeber muss ... sich selbst und den mit der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen befassten Behörden die Möglichkeit sichern, aus Erfahrungen mit der jeweiligen gesetzlichen Ausgestaltung des Vollzuges und der Art und Weise, in der die gesetzlichen Vorgaben angewendet werden, und dem Vergleich mit entsprechenden Erfahrungen außerhalb des eigenen räumlichen Kompetenzbereiches zu lernen. In diesem Zusammenhang liegt vor allem die Erhebung aussagefähiger, auf Vergleichbarkeit angelegter Daten nahe, die bis hinunter auf die Ebene der einzelnen Anstalten eine Feststellung und Bewertung der Erfolge und Misserfolge des Vollzuges – insbesondere der Rückfallhäufigkeiten – sowie die gezielte Erforschung der hierfür verantwortlichen

Faktoren ermöglichen. Solche Daten dienen wissenschaftlicher und politischer Erkenntnisgewinnung sowie einer öffentlichen Diskussion, die die Suche nach besten Lösungen anspornt und demokratische Verantwortung geltend zu machen erlaubt.“BVerfGE 116, 69 (91).

Auch das ist gemeint, wenn es im DVJJ-Logo heißt „Verantwortung für Jugend“.

Literaturverzeichnis

- DBH (Hrsg.), *Kriminalpolitik gestalten. Übergänge koordinieren – Rückfälle verhindern*, Band 1, 2010.
- DBH (Hrsg.), *Vernetzung statt Versäulung. Optimierung der stationären und ambulanten Resozialisierung in Hamburg* (Bericht der Fachkommission), 2010.
- Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit, Europäische Mindeststandards und Empfehlungen als Orientierungspunkte für die Gesetzgebung und Praxis, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), *Jugendstrafvollzug in Deutschland*, 2007.
- Dünkel, F.: Europäische Mindeststandards und Empfehlungen für jugendliche Straftäter als Orientierungspunkte für die Gesetzgebung und Praxis, in: DVJJ (Hrsg.), *Fördern, Fordern, Fallen lassen* (Dokumentation des 27. Deutschen Jugendgerichtstages vom 15.-18.9.2007 in Freiburg), 2008, 55-89.
- Dünkel/Kühl, Neuregelung des Strafvollzugs in Hamburg, NK 2009, 82-86.
- DVJJ (Hrsg.), *Fördern, Fordern, Fallen lassen* (Dokumentation des 27. Deutschen Jugendgerichtstages vom 15.-18.9.2007 in Freiburg), 2008.
- Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), *Jugendstrafvollzug in Deutschland*, 2007.
- Höynck, T. u. a.: *Jugendstrafvollzugsgesetze der Länder*, ZJJ 2008, 159-166.
- Koop/Kappenberg (Hrsg.), *Wohin fährt der Justizvoll-Zug? Strategien für den Justizvollzug von morgen*, 2009.
- Ostendorf (Hrsg.), *Jugendstrafvollzugsrecht*, 2008.
- Sonnen, Kommentar zu Jugendstrafvollzugsgesetzen der Länder (G 10), in: Diemer/Schatz/Sonnen, *JGG mit Jugendstrafvollzugsgesetzen*, 6. Aufl., 2011.
- Tondorf/Tondorf, Plädoyer für einen modernen Jugendstrafvollzug, ZJJ 2006, 241-248 (= 361-368).
- Villmow/Gericke/Savinsky, Überkapazität im Strafvollzug, NK 2010, 11-23.

Was kommt nach der Entlassung? Übergangsmangement und Sicherheits- konzepte im Vergleich

Rainer Goderbauer

Der Übergang von der Haft in die Freiheit ist seit einiger Zeit das zentrale Thema in der kriminalpolitischen Diskussion. Dabei beinhaltet die Schnittstelle zwischen Drinnen und Draußen zahlreiche interessante aktuelle Themen aus den Bereichen Sicherheit und Behandlung. Seien es die Sicherungsverwahrten, die plötzlich nach Jahrzehnten der Unterbringung aufgrund höchstrichterlicher Rechtsprechung innerhalb kürzester Zeit entlassen werden müssen, sei es die Diskussion um die Einsatzmöglichkeiten der elektronischen Fußfessel. Auch die Polizei ist seit einiger Zeit mit im Boot. Sie beobachtet besonders gefährliche entlassene Sexualstraftäter – mehr oder weniger intensiv. Häufig muss sie zudem aber auch die Entlassenen vor einer aufgebrachtten Bevölkerung beschützen. Wenn nichts mehr hilft, soll es die nachträgliche Sicherungsverwahrung richten – eine Maßregel, die in der Praxis ein nahezu völlig stumpfes Schwert geblieben ist und an der sich der Gesetzgeber wiederholt die Zähne ausgebissen hat. Und schließlich: Nachdem es zunächst auf Länderebene mit dem Polizeirecht und später mit dem Bundesrecht mit der nachträglichen Sicherungsverwahrung und auch mit der nachträglichen Verlängerung der Sicherungsverwahrung nicht wirklich geklappt hat, liegen nun viele Hoffnungen bei einer neuen Form der Unterbringung. Das Therapieunterbringungsgesetz (ThUG) zielt auf die Personen, die der Justizvollzug aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus der Sicherungsverwahrung entlassen muss und die wegen ihrer psychischen Störung und wegen ihrer Gefährlichkeit für die Allgemeinheit in therapeutischen Einrichtungen untergebracht werden sollen.

Das Therapieunterbringungsgesetz

Dabei ist die Gefahr groß, dass wir lediglich neuen Wein in alte Schläuche füllen. Es bleibt eben rechtsstaatlich problematisch, Menschen zu inhaftieren, die keine neue Schuld auf sich geladen haben. Der Justizvollzug muss jetzt Hals über Kopf langjährige Sicherungsverwahrte entlassen, die er für rückfallgefährdet hält und die er kaum auf die Entlassung vorbereiten konnte. Bei der nachträglichen Sicherungsverwahrung sind wir an den neuen Tatsachen

gescheitert, bei der nachträglichen Verlängerung der Sicherungsverwahrung am Rückwirkungsverbot. Vermutlich wird uns nun die im geplanten Therapieunterbringungsgesetz vorgesehene Diagnostizierung von psychisch Gestörten auch nicht wirklich weiter helfen.

Denn was genau ist eine psychische Störung? Wann sprechen wir von einer schweren Störung? Wann ist diese Störung prognoserelevant? Die Erfahrungen mit den Unterbringungsgesetzen zeigen bereits seit vielen Jahren, wie schwer es (richtigerweise) ist, jemandem seine Freiheit zu nehmen. Mit dem nun geplanten „Therapieunterbringungsgesetz“ sind die Gutachterstreite schon vorprogrammiert. Denn die diagnostische Pathologisierung von Menschen ist längst nicht so eindeutig, wie viele glauben. Zudem ist die Bezeichnung Therapieunterbringungsgesetz irreführend. Die Feststellung der Therapieindikation ist in diesem Gesetz nicht vorgesehen. Viele der potentiellen Unterbringungskandidaten haben zuvor bereits erfolglos an therapeutischen Maßnahmen teilgenommen. Therapeutische Maßnahmen ohne ausreichend günstige Behandlungsprognose sind unzulässig. Und bei denjenigen, die während der Sicherungsverwahrung keine ausreichenden therapeutischen Angebote erhalten haben, wäre eine „nachträgliche“ Unterbringung ethisch äußerst fragwürdig. Im Übrigen enthält das Therapieunterbringungsgesetz keine konkreten Regelungen zur inhaltlichen Ausgestaltung der Unterbringung – therapeutisch und rechtlich ein schweres Versäumnis, mit dem sich das Bundesverfassungsgericht sicherlich noch beschäftigen wird. Es ist deshalb zu befürchten, dass die neue Form der Unterbringung der Bevölkerung erneut etwas in die Tasche lügt, wenn sie vorgibt, etwas für die Sicherheit und den Schutz vor Sexualstraftaten zu tun.

Sicherheitsbedürfnisse und Kriminalpolitik

Natürlich ist es für den Einzelnen schlimm, wenn er Opfer einer Sexualstraftat wird, aber Politiker und Fachleute sollten viel klarer als bisher sagen, dass auch in einer sicheren Gesellschaft immer Restrisiken bleiben, die man nicht beseitigen kann, oder nur mit sehr großen Einschränkungen der Freiheiten Einzelner. Wir können uns nicht gegen alle Risiken des Lebens versichern. Es gibt viele Bereiche in unserer Gesellschaft, wo wir mit Blick auf eine vermeintliche Vermehrung der Sicherheit die Rechte Einzelner immer mehr einschränken. Eine offene Diskussion darüber hilft sicher eher, konsensfähige Lösungen zu finden, als populistische, wohlfeile aber oft wirkungslose Maßnahmen zu ergreifen. In weiten Bereichen wird die Kriminalpolitik heute durch ein übersteigertes Sicherheitsdenken und durch ein unrealistisches Verlangen nach möglichst absoluter Sicherheit bestimmt. Diese Entwicklung schlägt sich in der Gesetzgebung nieder, hat Einfluss auf die Praxis von

Gerichten und natürlich auch auf die Lockerungsentscheidungen und die Entlassungspraxis im Justizvollzug.

Schaut man genau hin, dann ergibt sich, dass die therapeutischen, pädagogischen und sozialen Ausweitungen im Justizvollzug und im Rahmen der Nachsorge letztlich auch Ausfluss dieses übertriebenen Sicherheitsbedürfnisses sind. So wie die Kriminalpolitik in den 1970er Jahren einseitig täterorientiert war, ist sie heute eher opferorientiert. Die Behandlung eines Täters soll heute in erster Linie zukünftige Opfer schützen. Erst in zweiter Linie zielt die Behandlung darauf, dass der Täter nach der Entlassung besser zurecht kommt. Wer Täter behandelt, betont heute auffällig oft, dass dies dem Opferschutz dient. Der Mainstream sieht es heute nicht gerne, wenn einer sagt, dass er dem Täter mit seiner Behandlung etwas Gutes tun will. Manche fragen sogar, ob ein Straftäter eine Therapie verdient hat. Wenn es uns gelänge, beide Gesichtspunkte – Täter- und Opferorientierung – gleichermaßen im Auge zu behalten, hätten wir eine viel ausgewogenere Kriminalpolitik.

Überraschen muss, dass trotz dieses übertriebenen Sicherheitsbedürfnisses, dass ungeachtet der lebhaften öffentlichen Diskussion um die Bestrafung von gefährlichen Straftätern und dass trotz der populären Forderung, von den hinter Schloss und Riegel verbrachten Schwermisstraftätern möglichst keinen mehr heraus zu lassen, in Deutschland die Gefangenenraten (pro 100.000) sinken, nicht viel, aber immerhin: von nahezu 100 gegen Ende der 1990er Jahre auf knapp 90 in 2009.¹ Entlassungen erfolgen im Übrigen auch – immer noch jährlich viele tausend Gefangene. Auch wenn der Eindruck täuschen mag: Weitaus die meisten der Entlassenen erhalten keine Fußfessel, werden nicht in einer Entlassenendatei gespeichert und kommen nicht in irgendeine Form der Sicherungsverwahrung oder Unterbringung.

Übergangsmangement und Nachsorge

Allerdings waren viele Straftäter bereits wiederholt in Haft und haben nach Entlassungen wiederholt versagt. Viele Gefangene weisen psychiatrische Störungsbilder auf. 62 % aller Zugänge in der Jugendstrafanstalt Adelsheim weisen eine psychiatrische Diagnose auf. Im Erwachsenenvollzug liegt die psychiatrische Prävalenz sicherlich höher. Internationale Experten schätzen, dass zwischen 30 und 50 % aller Gefängnisinsassen Psychopharmaka konsumieren.² Bei diesem Personenkreis geht Entlassung nicht ohne Nachsorge. Bei

1 Dünkel, F. (2010): Strafvollzug in Deutschland – rechtstatsächliche Befunde. Aus Politik und Zeitgeschichte 60, 7, S. 7-14.

2 Salize, H. J. und Dressing, H. (2010): Psychiatrische Versorgung im Europäischen Strafvollzug. Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie 4, S. 70-78.

diesen Straftätern ist die Entlassung eine hoch sensible Angelegenheit. Für fast alle Entlassenen benötigt die Gesellschaft Konzepte für eine aktive Wiedereingliederung. Wir finden diese Konzepte in allen Bundesländern. Sie regeln das Übergangsmanagement und die Nachsorge. Dabei setzt der Begriff Nachsorge voraus, dass auch vor der Entlassung schon etwas stattgefunden hat und dass nicht nur der Täter anderen Sorgen bereitet, sondern dass es auch Menschen gibt, die sich um ihn sorgen und die für ihn sorgen.

Seit einiger Zeit wird zunehmend klarer, dass sich die Justiz auch nach der Entlassung um den Straftäter kümmern muss. Sie finanziert inzwischen sogar im Rahmen der Nachsorge kostspielige Psychotherapien. In Baden-Württemberg stellt die Justiz beispielsweise Haushaltsmittel für einen Therapiefonds bereit, und sie weist Vereinen der Straffälligenhilfe und der Bewährungshilfe Geldbußen zu, die auch für die Finanzierung von nachsorgenden Psychotherapien verwendet werden. Darüber hinaus finanzieren in Baden-Württemberg seit kurzem bei unter Führungsaufsicht gestellten Entlassenen die Gerichtskassen als Auslagen in Rechtssachen nachsorgende Psychotherapien. Voraussetzung ist, dass der Führungsaufsichtsbeschluss eine entsprechende Weisung enthält. Erfreulicherweise nähert sich diese Form der Finanzierung von nachsorgenden Psychotherapien einer Regelung, wie sie bereits in Österreich Bestand hat. Dort ist gesetzlich geregelt, dass die Justiz erforderliche Psychotherapien im Rahmen der Nachsorge finanziert, wenn das kein anderer Träger tut. Die in Deutschland bei der aktuellen Reform der Führungsaufsicht neu aufgenommene Weisung zum Aufsuchen von psychotherapeutischen Berufsgruppen oder forensischen Ambulanzen (§ 68b I 1 Nr. 11, II 2 StGB) verlangt geradezu nach einer flankierenden gesetzlichen Kostenregelung. Denn welcher Richter wird eine Therapieweisung aussprechen, wenn er weiß, dass der Betroffene sie nicht bezahlen kann?

Darüber hinaus sind in fast allen Bundesländern forensische Ambulanzen entstanden, die aus dem Justizvollzug und aus dem Maßregelvollzug entlassene Straftäter häufig über viele Monate weiterhin betreuen. Die Ambulanzen haben für den Justizvollzug eine große Bedeutung. Denn viele Nachsorgestellen sind mit der Betreuung von Schwerkriminellen überfordert. Die forensischen Ambulanzen können die anderen Nachsorgeangebote ergänzen. In Baden-Württemberg gibt es für den Justizvollzug seit einiger Zeit zwei forensische Ambulanzen. Die Justizvollzugsanstalten arbeiten inzwischen eng mit ihnen zusammen. Die forensische Ambulanz in Stuttgart hat in den zurückliegenden 11 Jahren 732 Gewalt- und Sexualstraftäter erfolgreich behandelt. Die Bewährungshilfe Stuttgart e. V. ist der Träger dieser Einrichtung. Sie hat mehrere psychologische Psychotherapeuten fest angestellt. Eine Stichtagerhebung des Kriminologischen Dienstes ergab, dass weniger als 10 % der

behandelten Täter erneut einschlägige Straftaten begangen haben. Ohne Behandlung muss man eher mit 20 bis 30 % einschlägigem Rückfall rechnen. Eine weitere forensische Ambulanz gibt es seit 2008 in Karlsruhe. Sie wird von der Behandlungsinitiative Opferschutz e. V. und dem Psychiatrischen Zentrum Nordbaden in Wiesloch betrieben. In dieser Ambulanz sind neben Fachärzten des Psychiatrischen Zentrums zahlreiche freiberufliche psychologische Psychotherapeuten tätig. Auch diese forensische Ambulanz arbeitet sehr erfolgreich, betreut zunehmend mehr Fälle und hat inzwischen in mehreren badischen Städten Filialen eröffnet. Im Übrigen bilden auch die Jugendämter, zahlreiche justiznahe Vereine, die Agenturen für Arbeit, die Angebote für betreutes Wohnen und die Möglichkeiten der Entlassung in eine Drogentherapie unentbehrliche Bausteine eines erfolgreichen Übergangsmanagements.

Für eine optimale Entlassungsvorbereitung sollten heute Übergaberoutinen existieren. Der Verlaufsprozess nach der Haft ist im Auge zu behalten. Es sollte keine Doppelarbeit von Mitarbeitern drinnen und draußen stattfinden. Das berüchtigte Entlassungsloch darf es nicht geben. Ideal wäre es, wenn Justizvollzug, Übergangsmanagement und Nachsorge aus einer Hand von einem durchgehenden Fallmanager betrieben würden. Gemeint ist die Konzeption eines durchgehenden sozialen Dienstes in der Justiz. Das ist allerdings schwer realisierbar, vor allem in großen Bundesländern. Deshalb erfolgt immer häufiger eine zunehmende Vernetzung aller Beteiligten. Diese Verflechtungen erfordern einen enormen Organisationsaufwand mit vielen einzelnen Betreuungspersonen. Viele Straftäter sind mit dieser Beziehungsvielfalt überfordert. Einige entwickeln Aufspaltungsprozesse, anderen fehlt der Überblick, oder aufgrund der Vielfalt die Verbindlichkeit.

Zudem besteht die Gefahr, dass Konzeptionen für ein Übergangsmanagement sehr technokratisch bleiben. Viele Konzepte beschränken sich auf die Vermittlung von Arbeit, Wohnung und Bezugsperson. Auch diese Ansätze sind sehr hilfreich. Aber oft greifen sie zu kurz. In vielen Fällen ist es nämlich während der Haft nicht gelungen, die soziale Kompetenz der Betroffenen weiter zu entwickeln. Damit sie die zur Entlassung geschaffenen Rahmenbedingungen halten können, benötigen sie oft auch eine intensive psychosoziale Unterstützung, die viele Entlassungspläne nicht vorsehen. Übergangsmanagementkonzepte, die einseitig auf Leistungsgesichtspunkte abheben, können auf lange Sicht nicht so erfolgreich sein, wie sie es anstreben. Gefragt ist also ein ganzheitlicher Ansatz, der nicht nur auf die Integration auf dem Arbeitsmarkt abzielt.

Trotzdem sind Entlassungsnetzwerke notwendig – vor allem in den Flächenländern. Sie sind auch erfolgreich. Mit Recht und mit Stolz weisen die zahlreichen Projekte auf ihre hohen Vermittlungsquoten hin.

So erreichen auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Jugendstrafvollzug in Adelsheim bei einer von der EU geförderten beruflichen Integration, dass 80 % aller Projektteilnehmer am Tag der Entlassung einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz haben. Das Projekt nennt sich BASIS (Berufliche Ausbildung und soziale Integration junger Strafgefangener) und wird vom Berufsförderungswerk des DGB durchgeführt. Im Jugendstrafvollzug in freier Form erhalten sogar alle Teilnehmer zum Zeitpunkt der Entlassung einen Ausbildungsplatz oder einen Arbeitsplatz. Das ist wirklich außergewöhnlich beachtenswert.

Aber leider ist es so, dass ein Vierteljahr nach der Entlassung die mit sehr viel Mühe vorbereiteten Maßnahmen (Wohnung, Arbeit, Bezugsperson, Schuldenregulierung) in vielen Fällen alsbald wieder verloren gehen. Man kann das häufig auch den Widerrufsbeschlüssen entnehmen. Aufgrund einer Studie in der Sozialtherapeutischen Anstalt Baden-Württemberg ergibt sich, dass trotz hoch qualifizierter Interventionen während der Haft der Wiedereingliederungsprozess in vielen Fällen scheitert. Dabei begehen die Betroffenen meist keine neuen Straftaten. Die Wiederinhaftierungsquote innerhalb von drei Jahren war bei den aus der Sozialtherapeutischen Anstalt Baden-Württemberg Entlassenen mit 14 % auffallend gering. Aber ein Vierteljahr nach der Entlassung hatten viele die Arbeit und die Wohnung verloren, zahlten ihre Schulden nicht mehr und fühlten sich isoliert und alleingelassen. Immerhin waren die Entlassenen stabil genug, trotz dieser Belastungen keine neuen schweren Straftaten zu begehen. Die Studie zeigt aber: Der Justizvollzug kann während der Haft noch so qualifizierte Interventionen tätigen und er kann zudem eine umfassende, hochprofessionelle Entlassungsvorbereitung vornehmen, wenn hinterher keine intensive Einzelbetreuung erfolgt, bleiben die während der Haft erzielten Fortschritte oft wirkungslos.

In Baden-Württemberg gibt es seit 2006 das Nachsorgeprojekt Chance. Es betreut auf freiwilliger Basis – bundesweit einmalig – entlassene Strafgefangene im Alter bis zu 40 Jahren, die nicht unter Bewährung oder Führungsaufsicht stehen. Jährlich nehmen ca. 100 Personen an dem Projekt teil. Fast alle Teilnehmer sind mit der Unterstützung zufrieden. Durchschnittlich fallen 22 Betreuungsstunden pro Fall an. Die Personalkosten betragen pro Fall ca. 1.000 Euro. Zudem gibt es in Baden-Württemberg seit einiger Zeit eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem privaten Träger der Bewährungshilfe und dem Justizvollzug. Die Vereinbarung regelt die Übergabe an der Schnittstelle vom Vollzug zur Entlassung. Sie enthält standardisierte Qualitätskriterien für eine durchgehende Betreuung. So erfasst die Justiz Kennzahlen, bei wie vielen Entlassenen und der Bewährungshilfe Unterstellten der Bewährungshilfe am Tag der Entlassung ein Bericht des Justizsozialdienstes vorliegt

und wie viele der Entlassenen am Tag der Entlassung einen vereinbarten Gesprächstermin mit ihrem Bewährungshelfer haben. Bedauerlicherweise haben immer noch 1/4 bis 1/3 aller auf Bewährung Entlassenen innerhalb der ersten Woche nach der Entlassung keinen Kontakt zu ihrem Bewährungshelfer.

Überwachung durch die Polizei

Neben der Betreuung durch die psychosozialen Dienste überwacht seit einigen Jahren in einigen Bundesländern die Polizei entlassene Straftäter. Sie tut dies einzelfallbezogen, besonders bei gefährlichen Sexualstraftätern. In Bayern arbeiten Justiz und Polizei seit 2006 mit der zentralen Haftentlassenendatei HEADS (Haft-Entlassenen-Auskunfts-Datei-Sexualstraftäter). In Baden-Württemberg haben im April 2010 das Innenministerium, das Justizministerium und das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Senioren mit dem gemeinsamen Projekt KURS (Konzeption zum Umgang mit besonders rückfallgefährdeten Straftätern) begonnen. Es handelt sich dabei um Präventionsmaßnahmen insbesondere bei Sexualstraftätern, die aus dem Strafvollzug oder dem Maßregelvollzug entlassen wurden. Das Konzept hat vor allem die Verzahnung von justizieller Führungsaufsicht und polizeilicher Gefahrenabwehr zum Gegenstand. Dabei erfolgen eine Behörden übergreifende Abstimmung und ein Informationsaustausch zwischen Justiz, Maßregelvollzug, Bewährungshilfe und Polizei. Bei KURS handelt es sich also nicht um eine klassische Nachsorge. Es ist eine Vermischung von präventiver Gefahrenabwehr und Vollstreckung.

Auf der organisatorischen Ebene gehört dazu die Einrichtung einer gemeinsamen Zentralstelle von Justiz und Polizei beim Landeskriminalamt. Die Stelle bewertet anhand der strafrechtlichen Vorgeschichte und der Informationen aus der Haft das Gefahrenpotential einzelner entlassener Sexualstraftäter. Die Justizvollzugsanstalten melden einige Monate vor der Entlassung ihre prognostische Einschätzung an die Zentralstelle im Landeskriminalamt und an die Führungsaufsichtsstelle. Auf diesen Erkenntnissen beruhen dann die Entscheidungen zu den jeweiligen Überwachungsmaßnahmen im Einzelfall. Es bleibt abzuwarten, wie sich das auswirkt, wenn im Justizvollzug erworbene Informationen nicht mehr nur der Vollzugs- und Behandlungsplanung dienen, sondern auch dem präventiven Risikomanagement von Strafverfolgungsbehörden. Die Gefangenen sollten wenigstens zu Beginn der Haft darüber aufgeklärt werden, dass die im Vollzug erhobenen Daten später durch die Polizei für die Erfüllung ihrer Aufgabe verwendet werden können.

Unklar ist auch, ob Sexualstraftäter, die aufgrund einer günstigen Kriminalprognose aus der Haft entlassen werden, von der Polizei anschließend wieder

als gefährlich eingestuft werden können. In Bayern hat die Staatsanwaltschaft bei einem sicherungsverwahrten Sexualstraftäter vorsorglich eine Meldung an die Haftentlassendatei HEADS veranlasst, weil sie ihn als Risikoproband einstuft. Der Inhaftierte war aber Freigänger und die Strafvollstreckungskammer beabsichtigte aufgrund einer gutachterlich festgestellten positiven Kriminalprognose die Entlassung anzuordnen. Andererseits kann die Polizei einen entlassenen Sexualstraftäter auch entlasten, wenn in der Nachbarschaft eine neue Sexualstraftat geschieht und sie den Entlassenen eng observiert hat.

In einem vernetzten Übergangsmanagement kann die Polizei ein wichtiger Teil dieses Netzwerks sein. Sie sollte dann aber auch bereits bei der Vorbereitung der Entlassung bei der sogenannten Nachsorgekonferenz zusammen mit den anderen an der Wiedereingliederung Beteiligten am Tisch sitzen. Im Frühjahr 2010 standen in Baden-Württemberg 340 entlassene Sexualstraftäter unter Führungsaufsicht. Natürlich sind nicht alle entlassenen Sexualstraftäter besonders rückfallgefährdet. Die Einstufung als Risikoproband nimmt die jeweilige Führungsaufsichtsstelle vor. Dieser Personenkreis wird von der Polizei in einer speziellen KURS-Datei erfasst. Zu den abgestuften polizeilichen Maßnahmen zählen: zum Beispiel die gezielte Ansprache des Risikoprobanden, Verbleibkontrollen und bei deutlich erhöhter Rückfallgefahr auch Observationen.

In der Vergangenheit wurde im Zusammenhang mit der polizeilichen Überwachung von entlassenen gefährlichen Sexualstraftätern wiederholt die Frage einer 24-stündigen Kontrolle eines Entlassenen durch die Polizei diskutiert. Ende September 2010 schrieb die *Stuttgarter Zeitung*, dass im Südwesten als Folge des im Dezember ergangenen Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Strassburg bisher 7 Sicherungsverwahrte entlassen werden mussten. Das Innenministerium teilte mit, dass für die 24-Stunden-Bewachung von 4 Freigelassenen 100 Beamte abgestellt werden müssten, und dass pro Woche und pro Täter Kosten von bis zu 40.000 € anfallen würden. Es mag sein, dass die Polizei vielleicht aus berufspolitischen Gründen etwas überzogene Forderungen stellt. Trotzdem handelt es sich um ein ziemlich personalintensives Überwachungskonzept.

Die Bewährungshilfe spricht dagegen schon von einer Intensivbetreuung, wenn zwei bis drei persönliche Kontakte innerhalb eines Monats stattfinden. Die hohen Fallzahlen der Bewährungshilfestellen sind allgemein bekannt. In Baden-Württemberg konnten im Rahmen der Privatisierung der Bewährungshilfe die Fallzahlen zwar von früher 100 auf durchschnittlich 80 gesenkt werden – einerseits durch einen Stellenzuwachs von über 10 % andererseits durch die Einbeziehung von 360 Ehrenamtlichen. Aber auch die Bewährungshilfe hat neben der betreuenden Aufgabe eine Überwachungsfunktion – vor

allem im Rahmen der Führungsaufsicht. Die Frage muss erlaubt sein, ob ein vergleichbarer zusätzlicher Personaleinsatz bei der Bewährungshilfe nicht bessere Erfolge erzielen würde. Was für eine andere grandiose Präventionsarbeit könnte man im Übrigen mit den Ressourcen leisten, die die Polizei heute in die Observierung einzelner entlassener Sexualstraftäter steckt? So sollte die Gesellschaft ihre Kinder stärken, im Kindergarten, in der Schule und zu Hause, damit sie wissen, wie sie sexuellen Übergriffen begegnen können, dass sie sich trauen, sie anzusprechen und mitzuteilen. Das setzt natürlich voraus, dass auch die Erwachsenen sich für die Entwicklung ihrer Kinder interessieren, mit ihnen im Gespräch sind und ihnen zuhören.

Natürlich sind die Entlassenen unterschiedlich gefährlich und die Bevölkerung erwartet einen besonderen Schutz vor Sexualstraftaten. Haftentlassenendateien können helfen, die Sicherheit unserer Bevölkerung zu verbessern. Auch die Polizei kann bei der Wiedereingliederung mitwirken. Resozialisierung ist schließlich eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Aber einige Fragen drängen sich natürlich auf. Die Veröffentlichungen des Wohnsitzes eines entlassenen Sexualstraftäters sei es im Internet – wie es manche fordern – oder sei es durch einen Polizisten vor der Wohnungstür: Steht eine solche Maßnahme nicht im krassen Widerspruch zu allen Wiedereingliederungsbemühungen? Natürlich handelt es sich bei diesen Fällen um kriminalprognostisch besonders ungünstige Fälle. Aber hat Resozialisierung so überhaupt eine Chance? Jedes Opfer einer Sexualstraftat ist eines zu viel. Aber es sollte auch folgendes bedacht werden: Wenn in einem durchschnittlichen Landkreis ca. alle ein bis zwei Tage eine Sexualstraftat bei der Polizei angezeigt wird, dann ist es völlig unverhältnismäßig, 25 Beamte mit der Observierung eines einzelnen Entlassenen zu beauftragen. Die ungleich größere Gefahr geht von den vielen unerkannt herumlaufenden Sexualstraftätern aus. Wir wissen zudem auch, dass die Dunkelziffer enorm hoch ist. Auf eine angezeigte Sexualstraftat kommen 10 bis 20 nicht angezeigte Taten. Dieser enorme Polizeieinsatz hat Hintergründe, die nicht einfach übersehen werden dürfen. Das Sicherheitsbedürfnis in der deutschen Gesellschaft ist enorm hoch. Die Bevölkerung neigt zudem zur Überschätzung der Häufigkeit von Sexualstraftaten. Dagegen nehmen der sexuelle Missbrauch von Kindern und der Sexualmord im mehrjährigen Vergleich eher ab. Das hört und liest man selten in den Medien.

Elektronische Überwachung

Einige weisen auf die elektronische Fußfessel hin, mit der man Straftäter besser kontrollieren könne. Baden-Württemberg hat im Oktober 2010 in 5 Justizvollzugsanstalten mit den ersten 6 Strafgefangenen ein einjähriges Modellprojekt begonnen. Innerhalb eines Jahres sollen 25 Freigänger und 25

Häftlinge, die auf ein Leben in Freiheit vorbereitet werden, bei vollzugsöffnenden Maßnahmen eine Fußfessel erhalten. Zudem nehmen in Form des Hausarrests 25 Gefangene an dem Projekt teil, die eine Geldstrafe nicht bezahlen können. Der elektronisch überwachte Hausarrest ermöglicht also eine schrittweise Gewöhnung an die bevorstehende Freiheit, eine bessere Kontrolle des Freigangs und als Vermeidung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen den Erhalt von Bindungen, Wohnung und Arbeitsplatz.

Das Gerät wiegt 170 Gramm, hat annähernd die Größe eines Mobiltelefons und wird nach außen nicht sichtbar unter der Hose am Bein angelegt. Die Justiz verspricht sich von der elektronischen Fußfessel eine deutliche Kosteneinsparung. Während ein Hafttag im Regelvollzug ca. 87 Euro kostet, kostet ein Tag mit der Fußfessel während des Modellversuchs rund 27 Euro. Insgesamt kostet der Modellversuch 150.000 Euro: 50.000 für die technischen Dienstleistungen, 40.000 für die psychosoziale Betreuung und 60.000 für die Evaluation. Bei der elektronischen Fußfessel arbeitet die Justiz eng mit privaten Firmen aus der Sicherheitsbranche zusammen.³ Die Dienstleister erhalten über Gefangene nur anonymisierte Daten. Sie melden Vorfälle direkt an die jeweilige Justizvollzugsanstalt. Die Evaluierung des Projekts erfolgt durch das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg mit einer vergleichbaren Kontrollgruppe, bei der die Fußfessel nicht eingesetzt wurde.

Die psychosoziale Betreuung erfolgt bei Häftlingen durch die Fachdienste der jeweiligen Justizvollzugsanstalt, für die Teilnehmer im Hausarrest durch die Firma Neustart,⁴ die in Baden-Württemberg bereits seit einiger Zeit die gesamte Bewährungshilfe als privater Träger durchführt. Die psychosoziale Betreuung ist unabdingbar – auch im Vorfeld der Teilnahme an dem Projekt. Viele Straftäter sind psychisch auffällig. Die seelischen Belastungen durch das Tragen der Fußfessel dürfen nicht verkannt werden. Dazu muss man nicht erst an Verfolgungswahn und Angst vor Elektrosmog denken. Vor allem instabile Personen können durch das Gefühl der Dauerbeobachtung in erhebliche Unruhe versetzt werden.

Die Fußfessel erlaubt die Kontrolle von Weisungen, die vorgeben, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten und diesen nicht zu verlassen. Wenn jemand allerdings eine neue Straftat begehen will, dann wird ihn die Fußfessel davon nicht abhalten. Deshalb ist die sorgfältige Auswahl der Teilnehmer an dieser Maßnahme unabdingbar. Die elektronische Überwachung eines gefähr-

3 ADT Service-Center GmbH mit Sitz in Ratingen, Total Walther GmbH mit Sitz in Stuttgart, elmotec Ltd.

4 Neustart elektronische Aufsicht gGmbH.

lichen Sexualstraftäters kann also allenfalls eine flankierende Maßnahme sein. Es ist völlig unredlich, sie als Alternative für die sichere Inhaftierung eines gefährlichen Sexualstraftäters zu bezeichnen, wie man es immer wieder in Medien lesen und hören kann. Wer dies tut, streut der Bevölkerung Sand in die Augen hinsichtlich des Nutzens und des Ziels der elektronischen Überwachung. Sicherungsverwahrte erhalten jetzt im Rahmen des Modellprojekts keine Fußfessel. Sollten die neuen gesetzlichen Regelungen es erlauben, sollen die jetzt mit dem Modellprojekt gemachten Erfahrungen eventuell später allerdings auch im Bereich der Sicherungsverwahrten umgesetzt werden. Wenn nämlich bei einem Sicherungsverwahrten beispielsweise durch die Absolvierung einer Sozialtherapie eine günstige Entwicklung auszumachen ist und er vor seiner Entlassung im Freigang arbeiten soll, könnte die elektronische Fußfessel eine wertvolle Ergänzung zur Kontrolle der erteilten Weisungen sein.

Neue Vollzugsgesetze

Der Justizvollzug besaß auch schon vor der Föderalismusreform Vorgaben, die den Übergang von der Haft in die Freiheit und die Betreuung nach der Entlassung regelten. Sie galten für den Regelvollzug und mit besonderen Ausführungen für die Sozialtherapie. Die positiven Erfahrungen dieser wegweisenden Regelungen für die Entlassung und für die Nachsorge fanden nun nach der Föderalismusreform – wenigstens teilweise – Eingang in die neuen Gesetze zum Justizvollzug in den Ländern. Auch das neue Justizvollzugsgesetzbuch in Baden-Württemberg enthält diesbezüglich interessante Regelungen.

So soll die Justizvollzugsanstalt frühzeitig vor der voraussichtlichen Entlassung mit Institutionen und Personen zusammenarbeiten, um Arbeit, Wohnung und soziales Umfeld zu vermitteln und um gegebenenfalls eine im Vollzug begonnene Behandlung fortzuführen (§ 87 JVollzGB III). Das Justizvollzugsgesetzbuch enthält auch datenschutzrechtliche Regelungen, die die Weitergabe von Daten an öffentliche und nicht öffentliche Stellen und Personen im Rahmen der Entlassungsvorbereitung und der Nachsorge erlauben (§ 27 JVollzGB I). Neu ist auch, dass junge Gefangene freiwillig über den Entlassungszeitpunkt hinaus in der Jugendstrafanstalt bleiben können, um eine in der Jugendstrafanstalt begonnene Ausbildungs- oder Behandlungsmaßnahme abzuschließen. Zudem kann bei jungen Gefangenen nach der Entlassung eine vorübergehende Wiederaufnahme erfolgen, um das Erreichen des Erziehungsauftrags nicht zu gefährden (§ 85 Abs. 3 JVollzGB IV).

Ebenfalls neu ist, dass die Entlassungsfreistellung bis zu 6 Monaten nicht nur für aktuelle Therapieteilnehmer sozialtherapeutischer Einrichtungen gilt,

sondern nun auch für Gefangene, die während des laufenden Freiheitsentzugs in einer sozialtherapeutischen Einrichtung behandelt und in den Regelvollzug zur Weiterbehandlung zurückverlegt worden sind. Im Jugendstrafvollzug können nach der neuen gesetzlichen Regelung sogar alle jungen Gefangenen, die sich dafür eignen, zur Vorbereitung der Entlassung bis zu 4 Monate freigestellt werden – unabhängig davon, ob sie an einer Sozialtherapie teilgenommen haben oder nicht. Ergänzend dazu hat das Justizministerium in einer Verwaltungsvorschrift geregelt, dass junge Gefangene, die während der Freistellung kostenpflichtig in einer Jugendhilfeeinrichtung oder einer Übergangseinrichtung freier Träger untergebracht werden und die Kosten dafür nicht aufbringen können, die erforderlichen Mittel vom Justizministerium erhalten können. Dies lässt sich auch damit begründen, dass die Kosten für die Unterbringung im Justizvollzug gelegentlich höher liegen, als bei der externen Unterbringung. Die Regelung verdeutlicht aber auch, dass die Vorbereitung der Entlassung durch Langzeitfreistellung im Vorfeld der späteren Nachsorge eine wichtige Aufgabe der Justiz ist und dass sich die Justiz dieser Aufgabe stellen will.

Natürlich sind solche Langzeitfreistellungen politisch brisant. Sie ermöglichen allerdings flexiblere Gestaltungs-, Kontroll- und Widerrufsmöglichkeiten im Vergleich zu den erheblichen Aufwendungen, die beispielsweise ein Bewährungswiderruf erfordert. Die Erfahrungen zeigen, dass lange Freistellungsmöglichkeiten den Übergang in die Freiheit erheblich erleichtern können. Wenn zudem der Langzeitfreigestellte von der Justizvollzugsanstalt während der Freistellung intensiv betreut wird, dann ist das Risiko, dass etwas Unerfreuliches passiert, sehr gering. Der Gefangene kann während der Freistellung an der Organisation seiner Nachsorge direkt mitwirken, in dem er sich in Absprache bei den externen Trägern der Straffälligenhilfe selbst um das Erforderliche kümmert und mit der Teilnahme an den nachsorgenden Maßnahmen bereits vor der Entlassung beginnt. Dabei kann er auch seinen späteren Bewährungshelfer kennen lernen.

Diese gesetzlichen Rahmenbedingungen sind eine wesentliche Verbesserung gegenüber den Vorgaben im alten Strafvollzugsgesetz. Wichtig ist nun, dass die Praxis aus diesen neuen Regelungen etwas macht. Es gibt inzwischen zahlreiche erfolgversprechende Projekte. Die Nachsorge darf nicht nur ein bloßes Anhängsel des Justizvollzugs sein. Wenn der Justizvollzug seine Erfolge weiter verbessern will, dann kann ihm nicht gleichgültig sein, was mit den Straftätern nach der Entlassung passiert. Die Justiz muss die nachsorgende Betreuung weiter intensivieren und qualifizieren. Sie muss ein unverzichtbarer Teil des Justizvollzugs bzw. der Justiz sein.

Wer sich bisher nahezu völlig aus dem Geschehen ausklinkt, sind die Führungsaufsichtsstellen. Das muss überraschen. Sind sie doch eine – wenn nicht die wichtigste – Entscheidungsinstanz. Dagegen beklagen sie ihre Überlastung und halten sich im Übrigen bedeckt. Vermutlich gibt es kein einziges Konzept eines Übergangsmagements, dass die Einbindung der Führungsaufsichtsstellen systematisch thematisiert. Dabei sollten sie nach der Entlassung neben der Bewährungshilfe die eigentlichen Fallmanager sein. Die Führungsaufsichtsstellen müssten alle an der Nachsorge beteiligten Institutionen regelmäßig zu gemeinsamen Fallbesprechungen zusammenrufen, vor allem auch in der Zeit nach der Entlassung – auch den Gutachter, der das Entlassungsgutachten erstellt hat. Die vom Gutachter festgestellte Kriminalprognose gilt nämlich immer nur unter den bei der Begutachtung festgestellten jeweiligen Bedingungen. Oft ändern sich die Rahmenbedingungen nach der Entlassung in erheblichem Umfang, was die Prognose rasch deutlich verschlechtern kann. Die Beschlüsse zur Führungsaufsicht sind vor allem zeitnah zu fassen. Das ist besonders auch deshalb erforderlich, weil bei immer mehr Strafgefangenen die Entlassung zum Strafende erfolgt und weil allgemein die Rückfallrate bei denjenigen, die eine Freiheitsstrafe voll verbüßen, deutlich höher liegt, als bei den unter Bewährung stehenden Straftätern. In Österreich hat man die Notwendigkeit und die Bedeutung von Nachsorge schon frühzeitig erkannt. Im Bezirk des OLG Wien wurde bereits in 2004 bei 88 % aller auf Bewährung entlassenen Sexualstraftätern eine psychotherapeutische Nachsorge angeordnet. Die Regelungen zur Führungsaufsicht ermöglichen inzwischen auch in Deutschland entsprechende Weisungen. Die Gerichte müssen sie nur anordnen – und die Justizvollzugsanstalten müssen sie nachdrücklich empfehlen.

Im Übrigen erfordert die nachsorgende Betreuung in vielen Fällen einen sehr langen Atem. Die Nachsorge kann durchaus länger dauern als die vorhergehende Inhaftierung. Die Rückfalluntersuchungen zeigen ja – insbesondere auch bei Sexualstraftätern –, dass auch in späteren Jahren noch mit neuen Straftaten gerechnet werden muss. Die 2007 vorgenommene Reform der Führungsaufsicht berücksichtigt diese Erkenntnisse – und zwar mit dem Instrument der unbefristeten Führungsaufsicht – allerdings leider nur dann, wenn der Betroffene der Weisung, sich einer bestimmten Behandlung zu unterziehen, nicht nachkommt.

Die Justiz ist gut beraten, im Anschluss an den Justizvollzug das Erreichte durch eine intensive Nachsorge möglichst optimal zu stabilisieren. Angesichts des überschuldeten Staates ist von den öffentlichen Kassen sicherlich wenig finanzielle Unterstützung zu erwarten, aber handlungsunfähig macht das nicht. Denn gerade weil sich das Konzept „Entlassung und Nachsorge“ als erfolgreicher und im Übrigen auch als wirtschaftlicher herausgestellt hat als das

Konzept „Wegsperrern für immer“, sollten wir es auch mit Nachdruck umsetzen. Im Übrigen: Wenn wir Sexualstraftäter für immer wegsperren und nicht mehr entlassen würden, wer sollte all die Gefängnisse bauen und bezahlen, die wir dann bräuchten. Im Bereich der Nachsorge gibt es für Justizvollzug und freie Träger viel versprechende Kooperationsmodelle. Dazu gehört auch die Polizei. Sie muss sich allerdings in eine Gesamtkonzeption einbinden lassen, die nicht nur die Gefahrenabwehr, sondern auch die Wiedereingliederung beinhaltet. Die Nachsorge bildet wie die Haft einen wichtigen Teil der Justiz. Der Justizvollzug darf nicht nach dem Motto verlaufen: „Aus den Augen aus dem Sinn“. Denn sonst würde das Rückfallrisiko ab dem Tag der Entlassung in vielen Fällen kontinuierlich ansteigen. Vermutlich sind die nachsorgenden Betreuungsmaßnahmen für die Wiedereingliederung genau so entscheidend, wie die vorhergehenden vollzuglichen Interventionen. Am meisten Erfolg verspricht die Kombination von beiden. Es lohnt sich also, in die Nachsorge zu investieren.

Strafvollzugsrecht als Landesrecht: eine Zwischenbilanz¹

Monica Steinhilper

Der Beginn einer positiven Entwicklung

Erinnern Sie sich noch an die Ereignisse am 30. Juni 2006? Für die Fußballer unter Ihnen: ich meine nicht das 5 : 3 von Deutschland gegen Argentinien im Viertelfinale der Fußball-Weltmeisterschaft, das sog. Sommermärchen, sondern ich meine den ebenso hart umkämpften Beschluss des Deutschen Bundestags zur Föderalismusreform.

Vielerorts bestanden Bedenken, den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug zu übertragen. Befürworter dagegen gab es nur wenige. Die Kritiker prophezeiten, dass die Kompetenzverlagerung zu einem Länderwettbewerb um den härtesten Knast in Deutschland führen werde, nicht Fortschritt, sondern Rückschritt sei angesagt.

Auszüge aus dem Plenarprotokoll über die 44. Sitzung des Deutschen Bundestags am 30. Juni 2006:

„Nunmehr ist vor auszusehen, dass wir einen Wettbewerb nach dem Motto „Wer macht den schärfsten Strafvollzug im ganzen Land?“ bekommen werden. Hessens Ministerpräsident Roland Koch hat damit bereits Wahlkämpfe geführt.

Nichts ist so populismusanfällig wie dieses Thema. Deswegen dürfte die Verlagerung auf die Bundesländer niemals geschehen.“

(Abgeordneter Wieland, Bündnis 90/Die Grünen)

„... denn die Rechtseinheit aus „Strafen“ und „Strafen vollziehen“ wird aufgebrochen und es wird eine Entwicklung eingeleitet, deren Verlauf wir noch nicht beurteilen können. Aber das, was wir hören, und das, was sich Bund und Länder schon jetzt gegenseitig vorwerfen, lässt leider nicht allzu viel Gutes erwarten. Im Gegenteil: es ist zu befürchten, dass § 2 – ein Ziel des Strafvollzugs ist ja die Resozialisierung – aus dem Gesetz gestrichen wird.“

(Abgeordnete Leutheusser-Schnarrenberger, FDP)

¹ Die Zwischenbilanz wird aus niedersächsischer Sicht gezogen; sie basiert nicht auf einer wissenschaftlichen Analyse und bezieht sich auf die Erfahrungen bis Oktober 2010.

Aber es gab unter den Abgeordneten auch Befürworter:

„Die Länder erhalten nicht nur mehr Kompetenzen. Sie erhalten auch eine größere politische Verantwortung. Wir sollten keinen Zweifel daran haben, dass die Länder dieser Verantwortung auch gerecht werden. Die Kolleginnen und Kollegen in den deutschen Landtagen sind doch genauso verantwortungsbewusst wie wir. Sie alle müssen sich in gleicher Weise wie wir vor der Öffentlichkeit für ihr Tun oder Unterlassen rechtfertigen. Wir dürfen doch nicht glauben, dass wir als Bundesgesetzgeber, nur weil wir eine größere Einheit bilden, per se der bessere Gesetzgeber seien.“

(Abgeordneter Bosbach, CDU/CSU)

„Wenn das noch mit Vokabeln wie „Schäbigkeitswettlauf“ versehen wird, dann hat man den Eindruck, dass wir, wenn der Strafvollzug auf die Länder übergeht, in archaische Zeiten wie bei Ben Hur zurückfallen: die Sträflinge sitzen unten in der Galeere angekettet, während oben unser Justizminister Jürgen Banzer mit der Trommel den Takt angibt. Meine Damen und Herren von der Opposition, angesichts einer solchen Argumentation muss ich Ihnen sagen: Sie sind ja verrückt geworden.“

(Abgeordneter Gehb, CDU/CSU)

Zugegeben, Befürworter für die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder gab es nur wenige. Vollzugspraxis und Vollzugswissenschaft sprachen sich nahezu einhellig dagegen aus. Seither sind gut vier Jahre vergangen. Fünf Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) haben inzwischen eigene Strafvollzugsgesetze verkündet, die übrigen Länder sind gerade dabei, einen gemeinsamen Muster-gesetzentwurf zu erarbeiten. Eine erste Zwischenbilanz kann gezogen werden.

Um es gleich vorwegzunehmen: die Sorge, dass sich die vollzuglichen Standards in Deutschland verschlechtern könnten, hat sich bislang nicht bestätigt. Im Gegenteil, selten war bundesweit eine derart positive Entwicklung zu beobachten, wie sie sich seit der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder darstellt. Viele Länder haben mit Inkrafttreten ihrer Jugendstrafvollzugsgesetze zum 1.1.2008 nicht unerheblich Personal hinzugewonnen, u. a. für den Ausbau der Sozialtherapie, für die sozialpädagogische Betreuung in den Wohngruppen, für die Verbesserung der Aus- und Fortbildung der jungen Gefangenen. In den Länderparlamenten engagieren sich Abgeordnete heute stärker als je zuvor für den Justizvollzug. Mit der Beratung der Gesetzentwürfe in den Ausschüssen und Fachgremien entwickelte sich ein

weithin fachkundiges und differenziertes Verständnis für die Ziele, Aufgaben und Belange des Justizvollzugs.

Mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede

Die Zuversicht, dass sich die Standards im Justizvollzug in den Ländern nicht verschlechtern werden, ist vor allem darin begründet, dass unser Grundgesetz nicht nur den Rahmen, sondern auch die Klammer für alle Vollzugsgesetze bildet. So steht z. B. außer Frage, dass der Resozialisierungsgedanke Grundrechtscharakter besitzt und deshalb bei allen Gesetzesüberlegungen beachtet werden muss. Im Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz vom 14. Dezember 2007 haben wir dem durch eine entsprechende Regelung in den allgemeinen Gestaltungsgrundsätzen Rechnung getragen. Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und jüngst auch Hessen haben dies in ähnlicher Weise getan.

Klammerwirkung entfalten daneben auch die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in der 2006 überarbeiteten Fassung, die als Grundsatzempfehlung des Europarates im Strafvollzugsbereich zwar keinen bindenden Charakter besitzen, die bei der innerstaatlichen Gesetzgebung aber als Leitfaden dienen und in Deutschland sicher durchgehend Beachtung finden. In Bezug genommen und möglicherweise sogar ergänzt werden diese Grundsätze vielleicht schon bald durch ein Grünbuch auf Ebene der EU; für eine Expertenanhörung am 18. Oktober 2010 in Brüssel haben die Länder gemeinsam mit dem Bundesjustizministerium Leitsätze für die Ausrichtung des Strafvollzugs in Europa entwickelt.

Die Brücke, auf der die Landesgesetzgeber nach der Kompetenzverlagerung stehen, besitzt deshalb stabile Stützpfeiler; auch die Richtungsspuren und wesentlichen Verkehrszeichen sind deutlich sichtbar. Dass ein Land von der Fahrspur abkommen könnte, erscheint angesichts dieser klaren Navigationsvorgaben mehr als unwahrscheinlich, zumal auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Hüter der Europäischen Menschenrechtskonvention den Verkehr bisweilen deutlich regelt. Die grundlegende Entscheidung vom 17. Dezember 2009 zur Sicherungsverwahrung hat dies erneut in Erinnerung gerufen.

Es überrascht deshalb auch nicht, dass sich die neuen Strafvollzugsgesetze aus Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Niedersachsen kaum unterscheiden. Die Regelungen sind, wenn auch nicht wortgleich, so doch zu etwa 95 % inhaltsgleich. Anker und Ausgangspunkt aller neuen Gesetze ist das Strafvollzugsgesetz des Bundes vom 16. März 1976, das sich in der vollzuglichen Praxis nach herrschender Meinung bewährt hat. Inwieweit auch das zurzeit von elf Ländern erarbeitete Mustergesetz für ein Strafvollzugsgesetz

solch große Übereinstimmungen aufweist, bleibt abzuwarten. Offensichtlich sind die Länder aber bemüht, dem Mustergesetz in Teilen einen innovativen Charakter zu verleihen. So wird u. a. über die Aufhebung der Arbeitspflicht auch für Strafgefangene diskutiert.

Obleich die einzelnen Länder mehr als 30 Jahre unter dem gemeinsamen Dach des alten Strafvollzugsgesetzes gelebt haben, wäre es doch eine Illusion zu glauben, dass es im vollzuglichen Alltag keine Unterschiede gegeben hätte. So gab es sicher eine erkennbar niedersächsische Auslegung des Strafvollzugsgesetzes des Bundes, die sich – wenn man den Angaben einzelner Gefangener Glauben schenken mag – beispielsweise von der Auslegung in Berlin und Bayern unterschieden hat.

Zu verzeichnen waren u. a. deutliche Unterschiede bei den sog. Nichteinchlusszeiten, den Langzeitbesuchen und der Verlegung in den offenen Vollzug. Auch die Chancen eines Gefangenen, in einer Sozialtherapeutischen Abteilung behandelt zu werden, waren höchst unterschiedlich und wesentlich bestimmt von den faktischen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern, namentlich von der Zahl der zur Verfügung stehenden Behandlungsplätze und länderspezifischen Methoden, im konkreten Einzelfall die Indikation für Sozialtherapie festzustellen.

Auch wenn sich unterschiedliche Betrachtungsweisen bei der Auslegung des Strafvollzugsgesetzes des Bundes in den neuen Gesetzen ein Stück weit widerspiegeln, ist es gleichwohl schwer, diese Unterschiede auszumachen. Sie bewegen sich eher auf einer akademischen Ebene oder sind Wortspiele mit Begrifflichkeiten, die in der vollzuglichen Praxis wohl kaum zu durchgreifenden Änderungen führen werden. Beispielhaft hierfür ist die Frage, ob der Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten neben das Resozialisierungsgebot treten kann oder ob der Schutz der Allgemeinheit eher als Aufgabe des Vollzuges beschrieben werden sollte. Niedersachsen hat sich in § 5 des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes (NJVollzG) für eine sprachliche Verknüpfung beider Aspekte als gleichrangige Vollzugsziele entschieden. Dadurch soll zum Ausdruck gebracht werden, dass zwischen der Notwendigkeit, den Strafvollzug am Resozialisierungsziel auszurichten, und der staatlichen Schutzpflicht, für die Sicherheit aller Bürger zu sorgen, kein Gegensatz bestehen muss. Nach niedersächsischem Verständnis bietet eine gute Resozialisierung die beste Grundlage für den Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten. Bayern dagegen beschreibt den Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten nicht als Vollzugsziel, sondern als Aufgabe des Vollzuges und empfindet die niedersächsische Regelung möglicherweise als widersprüchlich.

Innovationen in den Ländergesetzen

Interessanter als die Unterschiede zwischen den Ländergesetzen sind die gesetzlichen Innovationen, also Neuerungen, die das noch in elf Ländern gültige Strafvollzugsgesetz des Bundes nicht kennt. So ist beispielsweise dem Hessischen Strafvollzugsgesetz eine Regelung zum Einsatz der elektronischen Fußfessel bei der Gewährung von Entlassungsurlaub zu entnehmen. Die Gesetzgeber in Hessen, Baden-Württemberg und Hamburg verwenden nicht mehr den in Bayern und Niedersachsen noch gebräuchlichen Begriff des Urlaubs, sondern sprechen – moderner und vielleicht auch präziser – von der Freistellung von bzw. aus der Haft. Auch die Gruppe der Länder, die noch kein eigenes Strafvollzugsgesetz haben und derzeit mit der Erarbeitung eines Mustergesetzesentwurfs befasst sind, erwägen offenbar die Übernahme dieser Begrifflichkeit. Um es scherzhaft zu kommentieren: Bayern und Niedersachsen werden in Zukunft möglicherweise die einzigen Länder sein, in denen Straftatgefangene nach dem Gesetzeswortlaut noch Urlaub machen können!

Als weitere Gesetzesinnovation könnte bezeichnet werden, dass Niedersachsen der Sozialtherapie in den §§ 103 ff. NJVollzG mehr Raum gibt. Dafür ist der Katalog der Straftaten erweitert worden, bei denen eine Verlegung in eine Sozialtherapeutische Anstalt oder Abteilung zwingend zu erfolgen hat, sofern die Behandlung zur Verringerung einer erheblichen Gefährlichkeit angezeigt ist. Abweichend von der Regelung im Strafvollzugsgesetz hat das niedersächsische Gesetz bei dem Katalog der schweren Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung keine Begrenzung mehr auf die Straftäter vorgesehen, die zu einer Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren verurteilt wurden. Vielmehr soll schon bei geringfügigeren Verurteilungen versucht werden, frühzeitig durch Sozialtherapie zu intervenieren, damit es erst gar nicht zu schwereren Straftaten kommt. Daneben hat Niedersachsen auch sonstige schwere Gewaltstraftaten in den Katalog der Straftaten aufgenommen, bei denen eine Verlegung in die Sozialtherapie zwingend zu erfolgen hat. Dies gilt insbesondere für Tötungsdelikte, Delikte gegen die körperliche Unversehrtheit oder Raubdelikte. Auch hier ist keine Begrenzung durch die Höhe der verhängten Strafe vorgesehen. Niedersachsen hat sich damit gesetzlich gebunden, weit mehr Personen als bisher durch die Sozialtherapie auf ein Leben in Freiheit vorzubereiten. So sieht folglich auch die Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP aus dem Jahr 2007 vor, die Sozialtherapie sukzessive auszubauen. Unter der Überschrift „Modell der Generalität“ verfolgt Niedersachsen das Ziel, in allen Anstalten des Landes nicht nur Untersuchungshaft und Straftat zu vollziehen, sondern sie auch mit einer Sozialtherapeutischen Abteilung und einer Abteilung für den offenen Vollzug auszustatten. Diesem Ziel ist der niedersächsische Justizvollzug bereits sehr nahe gekommen: von den

12 Justizvollzugsanstalten des Landes verfügen lediglich zwei (noch) nicht über eine eigene Sozialtherapeutische Abteilung. Die Zahl der Plätze in der Sozialtherapie ist seit den Vorarbeiten am Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz im Jahr 2006 um 65 Plätze auf 295 Plätze gestiegen.

Als weitere Innovation des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes kann die gesetzliche Regelung für mögliche Kooperationen im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften genannt werden, die über die Regelungen in § 155 des Strafvollzugsgesetzes des Bundes hinausgehen. Durch den im Herbst 2010 beschlossenen Neubau einer Justizvollzugsanstalt in Bremervörde in öffentlich-privater Partnerschaft werden diese Regelungen schon bald einen Anwendungsbereich erfahren und Niedersachsen wird Erfahrungen in der Rechtsanwendung sammeln können.

Weiterhin weisen die Ländergesetze neu formulierte Ermächtigungsgrundlagen auf, in Hessen etwa zur sog. Absuchung von Gefangenen durch Drogen-spürhunde oder in Hamburg zur Videoüberwachung. Insoweit gibt es schlicht Unterschiede in der Herangehensweise der Gesetzgeber: entweder wird das Gesetz eher traditionell – weniger wortreich mit weiten Ermächtigungsgrundlagen – nach dem Vorbild des alten Strafvollzugsgesetzes ausgestaltet, so in Bayern und Niedersachsen, oder es werden in einigen Bereichen neue Begrifflichkeiten verwendet und Ermächtigungsgrundlagen wortreicher ausgestaltet, so in Hamburg, teilweise in Baden-Württemberg und Hessen.

Unterschiede in den Ländergesetzen bei Unterbringung und Vollzugsform

Eher geringfügige Unterschiede in den neuen Ländergesetzen finden sich darüber hinaus bei der bedeutsamen Frage der Einzelunterbringung (Unterbringung während der Ruhezeit). Hamburg, Hessen und Niedersachsen haben den Grundsatz der Einzelunterbringung gesetzlich verankert. Bayern und Baden-Württemberg haben sich hingegen entschieden, die Einzelunterbringung – weniger verbindlich – als „Soll-Vorschrift“ auszugestalten. Nach dem Strafvollzugsgesetz des Bundes ist eine gemeinsame Unterbringung nur zulässig, sofern ein Gefangener hilfsbedürftig ist oder eine Gefahr für sein Leben oder seine Gesundheit besteht. Die räumlichen Verhältnisse einer Anstalt dagegen erlauben es nicht, Gefangene abweichend von dieser Vorschrift gemeinsam unterzubringen. Dennoch war dies jahrzehntelang nahezu in allen Bundesländern gängige Praxis. Während Niedersachsen die räumlichen Verhältnisse der Anstalt als Ausnahmetatbestand in § 19 NJVollzG formuliert, beschränkt Hamburg diesen auf den offenen Vollzug. Hessen verzichtet auf den Ausnahmetatbestand der räumlichen Verhältnisse komplett. Dennoch

verfolgt auch Niedersachsen seit vielen Jahren konsequent das Ziel, dem Grundsatz der Einzelunterbringung in der Vollzugspraxis möglichst ausnahmslos zu entsprechen. Drei neue Anstalten (eine weitere ist geplant) und zahlreiche Umbaumaßnahmen in älteren Anstalten haben dazu beigetragen, dass mittlerweile 82 % aller Gefangenen im geschlossenen Vollzug einzeln untergebracht sind.

Unterschiede in den Ländergesetzen finden sich auch bei den Vollzugsformen: Während Bayern, Hessen und Niedersachsen den geschlossenen Vollzug in ihren Gesetzen zur Regelvollzugsform erklären und damit der Vollzugswirklichkeit Rechnung tragen, orientieren sich die gesetzlichen Bestimmungen in Baden-Württemberg und Hamburg eher an den Regelungen des alten Strafvollzugsgesetzes. Feststeht, dass der offene Vollzug bundesweit niemals tatsächlich Regelvollzug war. Bundesweit waren durchschnittlich regelmäßig weniger als 20 % der Strafgefangenen im offenen Vollzug untergebracht. Die Unterschiede in der Praxis der einzelnen Länder sind allerdings beachtlich. Sie reichen von derzeit ca. 3 % in einem der sog. Flächenländer bis hin zu bis zu 30 % in einem der Stadtstaaten.

Im Einzelnen: Niedersachsen kehrt das Regel-Ausnahme-Verhältnis des Strafvollzugsgesetzes des Bundes um und formuliert: „Die oder der Gefangene wird im geschlossenen Vollzug untergebracht, wenn nicht nach dem Vollstreckungsplan eine Einweisung in den offenen Vollzug oder in eine Einweisungsanstalt oder Einweisungsabteilung vorgesehen ist“ (§ 13 NJVollzG). Die entsprechende Vorschrift im Hessischen Strafvollzugsgesetz lautet: „Gefangene werden grundsätzlich im geschlossenen Vollzug untergebracht. Sie können nach Maßgabe des § 71 Abs. 2 Nr. 2 im offenen Vollzug aufgenommen werden.“ Nach der Gesetzesbegründung soll in Bayern der geschlossene Vollzug Regelvollzug sein: „Gefangene sind im geschlossenen Vollzug unterzubringen.“

In Bayern werden alle Gefangenen zunächst im geschlossenen Vollzug untergebracht, um hier zu beurteilen, ob sie sich für den offenen Vollzug eignen. Vor dem Hintergrund dieser Einweisungspraxis ist die gesetzgeberische Formulierung konsequent. Hamburg hat bewusst darauf verzichtet, ein Regel-Ausnahme-Verhältnis von offenen und geschlossenem Vollzug festzulegen: „Gefangene werden im geschlossenen oder offenen Vollzug untergebracht“. Nach dem Gesetzbuch über den Justizvollzug in Baden-Württemberg sollen Gefangene „... in einer Justizvollzugsanstalt oder Abteilung des offenen Vollzugs untergebracht werden, wenn sie den besonderen Anforderungen des offenen Vollzugs genügen und insbesondere nicht zu befürchten ist, dass sie sich dem Vollzug der Freiheitsstrafe entziehen oder die Möglichkeiten des offenen Vollzugs zu Straftaten missbrauchen werden. Eignen sich Gefangene

nicht für den offenen Vollzug, so werden sie im geschlossenen Vollzug untergebracht.“

Aus den hier genannten gesetzlichen Formulierungen lässt sich – wie auch bei der Einzelunterbringung – nicht auf die tatsächliche Vollzugspraxis schließen. So sind – trotz der Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses – in Niedersachsen mehr Gefangene im offenen Vollzug untergebracht als in den meisten anderen Ländern.

Best practice

In den Unterschieden, die in den bisher verabschiedeten Ländergesetzen ausgemacht werden können, sollte weder ein Widerspruch noch ein Problem gesehen werden.

Die unterschiedlichen Regelungen und Formulierungen erlauben vielmehr, Erfahrungen in der Praxis und Rechtsanwendung zu sammeln und zu erproben, mit welchen Formulierungen Ziele am besten erreicht werden können. Vielleicht entwickelt sich im Bereich der Gesetzgebung hier im besten Sinne ein *Benchmarking*, von dem alle Länder lernen und profitieren können. Optimistisch stimmt, dass der Austausch der Länder über vollzugliche Fragen seit der Föderalismusreform eher zugenommen hat, als dass er seltener geworden wäre.

Nie zuvor hat es so viele Länderarbeitsgruppen zu grundlegenden Fragen der Vollzugsgestaltung gegeben. Beispielhaft ist die Arbeitsgruppe der Länder zu erwähnen, die von ihrer Gesetzgebungskompetenz noch keinen Gebrauch gemacht haben und zurzeit intensiv über einen Musterentwurf für ein Strafvollzugsgesetz beraten. Niedersachsen, das bereits ein eigenes Gesetz verabschiedet hat, nimmt regelmäßig an diesen Treffen der Arbeitsgruppe teil, um Erfahrungen in die Diskussion einzubringen, aber auch um seinerseits von innovativen Überlegungen der anderen Länder zu erfahren und dadurch für zukünftige Gesetzesnovellierungen zu profitieren. Weitere Beispiele für die fruchtbare Zusammenarbeit der Länder in vollzuglichen Fragen sind die Länderarbeitsgruppe, die Eckpunkte für ein Jugendarrestvollzugsgesetz erarbeitet hat, sowie eine weitere Länderarbeitsgruppe, die sich mit der Neuausrichtung des Vollzugs der Sicherungsverwahrung befasst. Die Zwischenbilanz zeigt, dass die Föderalismusreform den Strafvollzug nicht auf einen gefährvollen Kurs gebracht hat, sondern dass vielmehr aus einem einsamen Kapitän ein schlagkräftiges Team von Steuerleuten geformt wurde, das sich gegenseitig stützt und bereichert und den Strafvollzug mit sicherer Hand in eine gute Zukunft steuert.

Das Strafvollzugsgesetz von 1976: eine überholte Reform?¹

Johannes Feest

Das Thema wurde mir von den Veranstaltern vorgegeben. In ihm stecken mindestens drei verschiedene Fragen: War das Strafvollzugsgesetz ein Reformgesetz? Hat das StVollzG von 1976 eine Zukunft? Und: Hat das StVollzG eine Reform des deutschen Strafvollzuges gebracht?

I. War das Strafvollzugsgesetz von 1976 ein Reformgesetz?

Auf den ersten Blick scheint diese Frage ein rhetorische zu sein. Das Gesetz wurde als Reformgesetz gesehen, und es ist stets über den grünen Klee gelobt worden. Es wurde gepriesen als ein „Jahrhundertgesetz“, welches es ohne Zweifel schon deshalb war, weil es vorher gar kein Gesetz für diese Materie gegeben hatte. Vor Inkrafttreten des Gesetzes standen Gefangene außerhalb der Rechtsordnung, waren *slaves of the state*, wie man das in den USA mit schöner Offenheit nannte. Sie unterlagen, wie man das in Deutschland feiner und weniger verständlich ausdrückte, einem „besonderen Gewaltverhältnis“. Dieser menschenrechtlich unhaltbare Zustand war durch das Bundesverfassungsgericht gerügt worden und sollte durch das Strafvollzugsgesetz beendet werden.

Das Gesetz war im Übrigen ungewöhnlich ausführlich und sorgfältig vorbereitet worden. Eine hochrangig besetzte Strafvollzugskommission hatte zwei Jahre lang beraten und einen Kommissionsentwurf erstellt (sowie 12 dicke Bände mit Verhandlungen und Materialien hinterlassen). Dieser Kommissionsentwurf bildete die Grundlage eines Regierungsentwurfs, dem bald ein

1 Das Strafvollzugsgesetz von 1976 hat mein akademisches Leben begleitet, so wie ich sein normatives Leben: Im Jahre 1974 wurde ich als Hochschullehrer an die Universität Bremen berufen. Die Stellenbeschreibung hieß: „Strafverfolgung, Strafvollzug, Strafrecht“. Ich hatte damals keine vertieften Kenntnisse vom Strafvollzug. Aber diese Stellenbeschreibung war eine Herausforderung und führte zu drei miteinander verknüpften Projekten:

- dem Projekt eines Alternativ-Kommentars zum Strafvollzugsgesetz
- dem Projekt einer universitären Rechtsberatung für Gefangene in Bremer Vollzugsanstalten
- dem Projekt „Strafvollzugsarchiv“, einer Materialsammlung für Kommentar und Rechtsberatung, damit verbunden einer intensiven Korrespondenz mit Gefangenen in ganz Deutschland. Alle drei Projekte werden bis heute fortgeführt.

Alternativ-Entwurf eines Arbeitskreises liberaler Professoren an die Seite gestellt wurde. Weitere Gesetzgebungs-Vorschläge kamen vom Bundesverband der Straffälligenhilfe und sogar einer aus den Reihen der Gefangenen. Dies alles wurde vom Sonderausschuss für die Strafrechtsreform ein weiteres Jahr beraten und vielfach neu formuliert. Es folgte die übliche Beratung im Rechtsausschuss des Bundestages, eine Gegenäußerung des Bundesrates, ein Votum des Vermittlungsausschusses und – zehn Jahre nach Einsetzung der Strafvollzugs-Kommission – die abschließende Entscheidung der gesetzgebenden Organe.

Inhaltlich zeichnete sich das verabschiedete Gesetz zum einen dadurch aus, dass es den, lange genug aufgeschobenen, Einzug des Rechts- und Sozialstaates in den Strafvollzug versprach. Es enthielt Rechte der Gefangenen, aber auch eine ausführliche Regelung des Schutzes dieser Rechte nicht durch die Vollzugsverwaltung selbst, sondern durch zwei Instanzen unabhängiger Gerichte. Darüber hinaus proklamierte das Gesetz ein ambitioniertes Vollzugsziel der Wiedereingliederung der Gefangenen in die Gesellschaft und damit den Übergang von einem bloßen „Verwahrvollzug“ zu einem „Behandlungsvollzug“. Im Übrigen wurde angestrebt, den Vollzug humaner zu gestalten, indem dieser, „soweit als möglich“, den allgemeinen Lebensverhältnissen angeglichen werden sollte. Diese Angleichung implizierte zum einen, dass die tatsächlichen Gegebenheiten (Räume, Kleidung, Mahlzeiten etc.) dem zivilisatorischen Standard angepasst, zum anderen, dass die draußen geltenden Normen (Grundrechte, Arbeitsrecht, Sozialrecht etc.) möglichst auch drinnen als Maßstab gelten sollten.

Dies alles ist großartig und in vieler Hinsicht vorbildlich. Ernst Gottfried Mahrenholz, Ex-Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts und einer seiner bedeutendsten Dissenter, hat dies auf die folgende verblüffende Formel gebracht: „Das Strafvollzugsgesetz ist Auslegung des Art. 1 I GG unter den Bedingungen der Strafhaft.“ Das bedeutet, dass das Gesetz die Unantastbarkeit der Würde des Menschen unter den Bedingungen des Strafvollzuges konkretisieren soll.

Soweit, so gut. Aber im letzten Moment, kurz vor Verabschiedung des Gesetzes, wurde bekanntlich von den Finanzministern der Länder ein Veto gegen die finanzwirksamen Teile des Gesetzes eingelegt. Dies erzwang einen sehr ernüchternden Kompromiss. Anstelle einer ursprünglich angezielten Tarifentlohnung, von der man allerdings im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens schon Abstriche gemacht hatte, blieb nur noch eine Entlohnung in Höhe von 5 Prozent des durchschnittlichen Verdienstes aller Rentenversicherten übrig und zwar ohne Einbeziehung der arbeitenden Gefangenen in die Sozialversicherung. Der Rest stand immer noch im Gesetz, das Inkrafttreten wurde je-

doch einem „besonderen Bundesgesetz“ vorbehalten, zu dem es in der Folge nicht gekommen ist. Zunächst gab es dafür noch Fristen, Selbstverpflichtungen des Gesetzgebers, die zunächst stillschweigend übergangen, später ausdrücklich aufgehoben wurden.

Als Ergebnis dieser Entwicklung ist festzuhalten: Strafgefangene erhalten keine angemessene Entlohnung, sie genießen keinen Pfändungsschutz, sie verfügen über keine Kranken- und Rentenversicherung, sie können keinen Beitrag zum Familieneinkommen leisten, sie haben keine ernsthafte Möglichkeit zur Entschädigung der Opfer etc. Kurzum (in den Worten des Kollegen Heinz Müller-Dietz): Als das Strafvollzugsgesetz in Kraft trat, „war nur ein Torso Gesetz geworden“ (1978). Diese Formel wird mit Recht immer wieder zitiert, zuletzt vom Bundesverfassungsgericht (in seiner Entscheidung zum Arbeitsentgelt der Gefangenen, am 1. Juli 1998): „Das Strafvollzugsgesetz in seiner in Kraft gesetzten Fassung verwirklicht sein Resozialisierungskonzept nur als Torso. Es ist aber als solches weiterhin in Kraft“ (BVerfGE 98, 109, 208).

Immerhin blieb damals noch eine Hoffnung, die sich in der Formel ausdrückte: das StVollzG sei ein „Planungs- und Entwicklungsgesetz“. Das Gesetz sollte die individuelle Vollzugsplanung anleiten und organisieren. Ein wissenschaftlicher Dienst („Kriminologischer Dienst“) sollte die Praxis des Gesetzes begleiten und den Vollzug insgesamt fortentwickeln (§ 160 StVollzG). In diesem Sinne konnte das Gesetz, trotz der bitteren Einschränkungen, weiterhin als ein Reformgesetz gelten.

II. Hat das Strafvollzugsgesetz von 1976 eine Zukunft?

Seit das Gesetz zum Spielball der Föderalismusreform geworden ist, mag auch diese Frage als eine rhetorische erscheinen. Denn das Strafvollzugsgesetz von 1976 wird über kurz oder lang von Landesgesetzen abgelöst werden.

Das kann man kritisieren. Denn die Verschiebung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder war ungeplant, unlogisch und antiprofessionell:

- ungeplant, als Teil eines kurzfristig beschlossenen Kuhhandels, in dessen Rahmen der Strafvollzug den Ländern als Tauschgegenstand geboten wurde, damit der Bund andere Zuständigkeiten erhalten konnte;
- unlogisch, da die Einheit der Rechtsordnung im Strafrecht (ein Strafbuch und eine Strafprozessordnung) auch ein einheitliches Strafvollzugsgesetz erfordern würde und nicht sechzehn (ganz zu schweigen von 16 Jugendstrafvollzugsgesetzen und 16 Untersuchungshaftvollzugsgesetzen).

- antiprofessionell, da die Veränderung gegen den breiten Protest von Theoretikern und Praktikern des Vollzuges durchgesetzt wurde.

Aber nicht genug damit. Die Bundesländer haben es anschließend versäumt, sich wenigstens auf einen gemeinsamen Text zu verständigen und auf diesem Wege für die nötige Rechtseinheit zu sorgen. Das wäre nichts Ungewöhnliches gewesen. Immerhin hatte man in früheren Jahren im Strafvollzugsausschuss der Länder schon den Vorläufer des StVollzG, die Dienst- und Vollzugsordnung hervorgebracht, ebenso wie die Untersuchungshaftvollzugsordnung und die bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zum Strafvollzugsgesetz.

Nebenbei ist diese Entwicklung auch eine Herausforderung für den Herausgeber eines Kommentars zum Strafvollzugsgesetz. Zwar lässt sich mit derzeit einem Bundesgesetz und fünf Landesgesetzen (Stand vom Oktober 2010) gerade noch umgehen, indem man weiterhin das Bundesgesetz kommentiert und die Landesgesetze nur dort einbezieht, wo sie ernsthaft abweichen. Aber mit sechzehn Landesgesetzen wird dies nicht mehr sinnvoll sein. Wenn man überhaupt noch an einer gemeinsamen Kommentierung festhalten möchte, gibt es bisher nur zwei, im Rahmen des Jugendstrafvollzugs erprobte, Modelle: Das Handbuch (à la Ostendorf), mit dem die kommentargewohnten juristischen Praktiker ihre Probleme haben dürften und die exemplarische Kommentierung eines Landesgesetzes (à la Sonnen), mit der Gefahr, alle übrigen Bundesländer zu vergrätzen. Man kann sich fragen, ob es auf die Dauer nicht sinnvoller wäre, die Europäischen Strafvollzugsregeln zum Ausgangspunkt der Kommentierung zu machen.

Die Frage nach der Zukunft des StVollzG von 1976 erweist sich allerdings bei näherem Hinsehen als keine rein rhetorische. Denn auch wenn von diesem Gesetz demnächst formal nicht mehr viel übrig geblieben sein wird, dürfte überraschend viel von seiner Substanz erhalten bleiben. Etwa neunzig Prozent der Bestimmungen der bisher vorliegenden Landesgesetze stammen wörtlich oder sinngemäß aus dem guten alten StVollzG; dieses lebt also innerhalb der Landesgesetze fort. Hinzukommt, dass gut fünf Prozent des StVollzG versehentlich in Kraft geblieben sind, weil man bei der Föderalismusreform nicht aufgepasst und übersehen hat, dass zum Beispiel das Verfahrensrecht weiterhin in Bundeskompetenz verblieben ist; ein deutliches Beispiel für den Verfall der Gesetzgebungstechnik.

Weniger als fünf Prozent der landesgesetzlichen Bestimmungen sind wirklich neu. Davon wiederum erschöpft sich ein Teil in symbolischer Gesetzgebung, etwa wenn beim Vollzugsziel die Sicherheit vor die Resozialisierung gerückt wird oder aber beides ausdrücklich „gleichermaßen“ angestrebt werden sollen. Ebenfalls zur politischen Symbolik gehören terminologische Veränderungen,

wie die Umbenennung der Vollzugslockerungen in „vollzugsöffnende Maßnahmen“. Ob dies irgendeine praktische Relevanz haben wird, ist eher unwahrscheinlich und bleibt abzuwarten.

In den bisher vorliegenden Landesgesetzen finden sich dagegen nur wenige inhaltlich neue und operational wirksame Normen. Sie betreffen Bereiche, die wahrscheinlich auch in ein Bundesgesetz irgendwann eingefügt worden wären, zum Beispiel Regelungen zum Nichtraucherschutz, Rechtsgrundlagen für Urinkontrollen, Videoüberwachung und Ähnliches.

Allerdings ist auch der Torso-Charakter des Gesetzes erhalten geblieben. Keines der Länder hat es für nötig befunden, dem sozialstaatlichen Mindeststandard zu entsprechen und wenigstens die Sozialversicherung für arbeitende Gefangene einzuführen; noch nicht einmal die reicheren der Länder, die sich das leisten könnten.

Und auch in anderen Bereichen hat die versprochene Weiterentwicklung nicht stattgefunden, selbst dort nicht, wo in einzelnen Anstalten erfolgreiche Modelle vorhanden waren. Drei Beispiele sollen dies illustrieren. Nach wie vor ist das Recht auf Besuch gesetzlich auf „mindestens eine Stunde im Monat“ (§ 24 StVollzG) beschränkt, obwohl das immer schon skandalös wenig war und einzelne Anstalten weit darüber hinausgehen. Die Drogensubstitution müsste entsprechend dem Angleichungsgrundsatz so wie draußen gehandhabt werden (aber in den Landesgesetzen ist keine Rede davon und in manchen Bundesländern findet nach wie vor keinerlei Substitution statt). Und auch die Institution der Langzeit- und Intimbesuche hätte es verdient gehabt, auf eine klare Rechtsgrundlage gestellt zu werden, was aber bisher nur in Hamburg geschehen ist.

III. Wurden die Reformziele des Strafvollzugsgesetzes von 1976 erreicht?

Auch ein Reformgesetz macht noch keine Reform, jedenfalls nicht in einem so institutionell geprägten Politikbereich wie dem des Strafvollzuges. Wenn der Gesetzgeber die Todesstrafe abschafft, dann ist sie erst einmal abgeschafft und darf nicht durchgeführt werden. Wenn aber der Gesetzgeber die Wiedereingliederung als Ziel des Strafvollzuges proklamiert, kann man nicht sicher sein, was passiert.

Was also ist die Bilanz nach mehr als 30 Jahren Strafvollzugsgesetz? Eine systematische Evaluation ist niemals versucht worden. Sie ist auch hier nicht zu erwarten. Was folgt sind persönliche Einschätzungen, die im Einzelnen

untersucht und überprüft werden müssten. Die Bilanz ist in meinen Augen mehr als enttäuschend.

Noch nicht einmal das Minimalziel einer *Vereinheitlichung der Praxis* ist erreicht worden. Bekanntlich herrschte und herrscht ein deutliches Nord-Süd-Gefälle bei den Vollzugslockerungen. Weniger bekannt ist, dass dieses Gefälle auch in anderen Bereichen zu verzeichnen ist. Etwa bei der Verwendung der Disziplinarmaßnahme Arrest oder bei der Briefzensur. Letzteres sei durch ein Beispiele aus der Praxis des Strafvollzugsarchivs illustriert. Ein Strafgefangener aus der JVA Straubing (Bayern) teilte mir mit, dass ihm meine Briefe nicht ausgehändigt, sondern „zur Habe“ genommen wurden. Nach mehreren vergeblichen Versuchen, dies durch Beschwerden zu beheben, gelang es dem Gefangenen, nach Berlin verlegt zu werden. Von dort konnte er bald vermelden, dass ihm ein ganzer Berg von Briefen (darunter auch solche von mir) ausgehändigt worden sei, der mit seiner Habe von Bayern nach Berlin gekommen war. Der Fall liegt Jahre zurück, aber nach wie vor folgt der Briefverkehr mit bayerischen Justizvollzugsanstalten völlig eigenen Gesetzen. So bedurfte es einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, um zu erreichen, dass Gefangenen in Bayern eine Broschüre mit rechtlichen Informationen des Strafvollzugsarchivs ausgehändigt (und nicht aus Gründen der Sicherheit und Ordnung vorenthalten) wird. Während aber in sämtlichen anderen Bundesländern diese dünne Broschüre als Briefbeilage gilt, betrachtet man in Bayern derartige Sendungen als Paket, wofür der vorherige Erwerb einer Paketmarke erforderlich ist, mit der Konsequenz, dass die Broschüre in vielen Fällen weiterhin „zur Habe“ genommen wird.

Zu diesem Nord-Süd-Gefälle ist seit der Wiedervereinigung ein ebenso deutliches Ost-West-Gefälle hinzugekommen. Der Vollzug in den neuen Bundesländern ist im Allgemeinen deutlich strenger als der in den alten Bundesländern. Dies zeigt sich wiederum am deutlichsten bei den Vollzugslockerungen, die in der DDR unbekannt waren. All diese Unterschiede waren schon vor der Föderalismusreform vorhanden; sie sind durch diese nur legalisiert worden.

Ein weiteres ambitionierteres Ziel des alten StVollzG war der *Rechtsschutz*. Er ist trotz erheblichem Aufwand mangelhaft geblieben. Die dazu durchgeführte Forschung zeigt, dass Gefangene nur in etwa drei Prozent der Fälle gegen die Vollzugsverwaltung obsiegen. Selbst nach einem Erfolg im gerichtlichen Verfahren erreichen sie nur selten, was sie eigentlich wollten: meist kann der Vollzug nur zu einer neuen Ermessenentscheidung verpflichtet werden (die in der Regel erneut negativ ausfällt), häufig ist Erledigung durch Zeitablauf eingetreten (so dass allenfalls die Rechtswidrigkeit festgestellt werden kann) und manchmal geschieht es, dass selbst eine klare Verpflichtungsentscheidung von der Anstalt nicht umgesetzt wird. Im Übrigen gilt jede

Gerichtsentscheidung nur für den betreffenden Fall, weshalb ein anderer Gefangener in gleicher Lage gezwungen sein kann, erneut zu Gericht zu gehen. Wie unhaltbar diese Situation ist, wird überdeutlich an der zentralen Rolle des Bundesverfassungsgerichts: es trifft immer wieder wichtige Grundsatzentscheidungen, die eigentlich dem Bundesgerichtshof zukämen, der aber nach dem GVG nur selten zuständig ist. Und es ersetzt die in Deutschland (mit Ausnahme von NRW) nicht vorhandene Ombudsinstitution, indem nicht selten ein Telefonanruf des Gerichts in der betreffenden Anstalt ausreicht, um eine formelle Entscheidung unnötig zu machen.

Am Schlimmsten steht es aber mit dem obersten Vollzugsziel, der *Resozialisierung*. Der zentrale Mechanismus des Strafvollzugsgesetzes, die Vollzugsplanung, erschöpft sich weitgehend in Bürokratie; die Gewöhnung der Gefangenen an Arbeit und selbst die Ausbildungsförderung, dort wo sie stattfindet, erweist sich angesichts des Arbeitsmarktes als folgenlos; an den über Jahre unveränderten Rückfallquoten lässt sich die Erfolglosigkeit des Systems quantitativ ablesen. Kurzum: Resozialisierung ist nur noch ein Lippenbekenntnis und in Wahrheit die große Lebenslüge des deutschen Strafvollzuges. Es ist daher durchaus nicht inkonsequent zu sagen: wir wollen gar nicht mehr an diesem Ziel gemessen werden. Wir setzen in Zukunft nur noch auf Sicherheit, das heißt auf den Schutz der Bevölkerung vor weiteren Straftaten. Aber die Rückfallzahlen werden auch dieses in manchen Landesgesetzen vorangestellte Ziel *ad absurdum* führen.

Damit soll nicht geleugnet werden, dass die Praxis des Strafvollzugsgesetzes von 1976 einige durchaus vorzeigbare Leistungen aufzuweisen hat. Die bedeutendste, international anerkannte Leistung des deutschen Systems waren die Vollzugslockerungen. Ausgang, Urlaub, Berufsfreigang haben seit 1976 unerwartete, ja enorme Steigerungsraten in allen Bundesländern gezeigt (wenn auch mit dem erwähnten Nord/Süd- und Ost/West-Gefälle). Und die Landesjustizverwaltungen waren mit Recht stolz darauf, dass es kaum Missbrauch gab: die Nichtrückkehr aus Lockerungen sank in den Promillebereich und ernsthafte Lockerungskriminalität war die spektakuläre Ausnahme.

Aber auch diese Erfolgsgeschichte gehört der Vergangenheit an. Die kriminalpolitische Wende des Jahres 1998 hat zu einem drastischen Einbruch der Lockerungszahlen geführt. Sie sind in Bundesländern wie Bremen, Hamburg und Hessen um mehr als 50 Prozent zurückgegangen. Das Nord/Süd- bzw. Ost/West-Gefälle ist in Richtung Süden und Osten korrigiert worden.

Wie ist das alles zu erklären? Zum einen hat die Politik die Themen Kriminalität und die Gefängnisstrafe als probate Mittel zum Gewinn von Wahlen erkannt (allen voran Hamburg, Hessen; auf Bundesebene Schröders Versuch, sich durch den Satz „Wegsperrern, und zwar für immer“ abzusichern). Zum

anderen hat sich wieder einmal gezeigt, dass Institutionen stärker sind als Gesetze, erst recht totale Institutionen. Diese Institutionen verfügen über Steuerungsmechanismen unterhalb der Ebene der Gesetze (Verwaltungsvorschriften, Allgemeinverfügungen, Weisungen, Ermessensentscheidungen, Beurteilungsspielräume etc.), durch welche die Gesetze unterlaufen werden können. Hinzu kommt eine erhebliche Veränderung der gesellschaftlichen Akzeptanz des Strafvollzuges. Im Jahre 1976 schwamm das neue Gesetz und alles wofür es stand auf einer Welle von Interesse und Wohlwollen einer interessierten Öffentlichkeit. Es gab viel privates Engagement: die Mitwirkung in Reso-Vereinen und Gesprächsgruppen mit Gefangenen entsprach dem Zeitgeist, war „in“. Im Gegensatz dazu hat der Strafvollzug heute kaum noch eine Lobby; selbst engagierte Leute kümmern sich eher um Fragen der Umwelt, der Klimaveränderung etc. Schlimmer: dem neo-liberalen Zeitgeist entspricht eine verbreitete punitive Mentalität. Medien und Politiker sehen in Bestrafung und Strafverschärfungen ein Allheilmittel für die unterschiedlichsten sozialen Probleme. Und den Straftlassenen schlägt offener Hass entgegen, wie wir in den letzten Monaten am Beispiel der Sicherungsverwahrten studieren können.

Die Vorstellung, man könne Resozialisierung den Fachleuten überlassen, hat sich als böse Täuschung erwiesen. Wenn Menschen, die ihre Strafe verbüßt haben, nicht mit der Bereitschaft rechnen können, dass Angehörige, Arbeitskollegen und Nachbarn bereit sind, ihnen eine weitere Chance zu geben, dann muss die Wiedereingliederung eine Illusion bleiben. Die Resozialisierung von Straffälligen, innerhalb wie außerhalb von Gefängnissen, kann daher nur Hand in Hand mit einer Resozialisierung der Gesellschaft funktionieren.

IV. Fazit

Das Reformgesetz von 1976 ist Torso geblieben; wir werden nie erfahren, wie es in seiner ursprünglich geplanten Gestalt funktioniert hätte. Im Übrigen hatte und hat ein derartiges Gesetz (auch in seinen landesgesetzlichen Spielarten) keine Chance gegen kompakte Vollzugsinstitutionen und gegen eine zunehmend neo-liberal geprägte Gesellschaft.

Als Pragmatiker, aber auch als Kommentator des StVollzG, finde ich, dass man retten soll, was zu retten ist:

- die Konfliktschlichtung innerhalb der Gefängnisse muss verbessert werden, auch durch Mediation und Ombudsinstitutionen;
- die Vollzugsplanung muss als eine gemeinsame Sache der Gefangenen und der Vollzugsbeamten ausgestaltet werden;

- offene Vollzugsformen müssen offensiv propagiert und praktiziert werden;
- und die nicht inhaftierten Bürger müssen ermuntert werden, ihre Rolle bei der Wiedereingliederung der Straffälligen übernehmen.

Aber: man sollte gleichzeitig die Illusion aufgeben, die totale Institution Gefängnis mithilfe von Gesetzen zähmen zu können. Letztlich wird nur eine Politik weiterführen können, die auf den Abbau dieser überholten Institution setzt. Nur ein entschiedener Abbau dieser Institution würde die Mittel freimachen, die dringend benötigt werden, um denjenigen Angebote zu machen, auf deren Einsperrung wir weiterhin nicht verzichten wollen.

ANHANG

Auswahlbibliographie

Elisabeth Herrmann

Eine der zentralen Aufgaben der Kriminologischen Zentralstelle ist die Dokumentation kriminologischer Literatur. Das Fundament dieser Dokumentation bildet eine Präsenzbibliothek mit einem Bestand von zurzeit etwa 25.000 Monographien und ca. 60 laufend gehaltenen Fachzeitschriften. Aus dem Fundus dieser Zeitschriften werden jährlich etwa 500 ausgewählte Nachweise aus 30 kriminologisch relevanten Fachzeitschriften dokumentarisch ausgewertet. Diese Aufsatznachweise, ergänzt durch zahlreiche Nachweise aus der Aufsatzdatenbank der juris GmbH, die der KrimZ in einer seit 1986 bestehenden Kooperationsbeziehung zur Verfügung gestellt werden, bilden zusammen mit den Nachweisen des Bibliotheksbestandes die kriminologische Literaturdatenbank *KrimLit*.

Die Datenbank *KrimLit* umfasst etwa 38.000 Nachweise kriminologisch relevanter Literatur, überwiegend aus dem deutschsprachigen Raum, und bildet die Grundlage der hier verzeichneten Auswahlbibliographie zur Tagung der KrimZ zum Justizvollzug und der Strafrechtsreform im Zuge der Föderalisierung des Strafvollzugsrechts.

Auf die Angabe von Rechtstexten wurde verzichtet. Diese finden sich zum überwiegenden Teil auf den Internetseiten der Landesjustizverwaltungen. Eine Übersicht über den Stand der Gesetzgebung der Länder bietet das Strafvollzugsarchiv an der Universität Bremen unter <http://www.strafvollzugsarchiv.de> (Gesetzgebung) an [Zugriff: 15.3.2011]. Kommentare zu den Länderstrafvollzugsgesetzen sind nicht Bestandteil der Bibliographie. Diese könnten zum jetzigen Zeitpunkt nur lückenhaft angegeben werden, da die einschlägigen Veröffentlichungen sich noch über das Jahr hinziehen werden.

Die Bibliographie orientiert sich an den auf der Fachtagung bearbeiteten Inhalten und teilt sich in folgende Abschnitte:

- (1) Übergreifendes zum Strafvollzug(srecht),
- (2) Bilanzen zum Strafvollzugsgesetz 1976,
- (3) Föderalismus und Justizvollzug – Diskussion, erste Erfahrungen und Analysen,
- (4) aktuelle Konzepte des Übergangsmangements in einzelnen Bundesländern,

- (5) die (nachträgliche) Sicherungsverwahrung in der aktuellen Diskussion,
- (6) Strafvollzug im Lichte internationaler Vereinbarungen.

(1) Übergreifendes zum Strafvollzug(srecht)

Arloth, Frank (2010). Zur weiteren Entwicklung des Strafvollzugs. In Dölling, Dieter et al. (Hrsg.), *Verbrechen - Strafe - Resozialisierung: Festschrift für Heinz Schöch zum 70. Geburtstag am 20. August 2010* (S. 337 - 350). Berlin [u. a.]: de Gruyter.

Ohler, Wolfgang (2007). Strafvollzug als postmodernes Ritual – eine vage Antwort auf viele konkrete Fragen. In Müller-Dietz, Heinz et al. (Hrsg.), *Festschrift für Heike Jung: zum 65. Geburtstag am 23. April 2007* (S. 699 - 710). Baden-Baden: Nomos.

Pecher, Willi; Rappold, Günter; Schöner, Elsave; Wiencke, Henner & Wydra, Bernard (Hrsg.) (2005). „... die im Dunkeln sieht man nicht.“ – *Perspektiven des Strafvollzugs: Festschrift für Georg Wagner*. Herbolzheim: Centaurus.

Preusker, Harald (2005). Das Bundesverfassungsgericht als Motor der Strafvollzugsreform. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 54 (4), 195 - 97.

Preusker, Harald; Maelicke, Bernd & Flügge, Christoph (Hrsg.) (2010). *Das Gefängnis als Risiko-Unternehmen*. Baden-Baden: Nomos.

Sohn, Werner (2010). *Strafvollzugsdokumentation. Forschungsdokumentation 1987 - 2010*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e. V. (in Zsarb. mit GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

(2) Bilanzen zum Strafvollzugsgesetz 1976

Böhm, Alexander (2002). 25 Jahre Strafvollzugsgesetz. *Bewährungshilfe - Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 49 (1), 92 – 103.

Bremer Institut für Kriminalpolitik (Hrsg.) (2001). *Alternativsymposium zum Strafvollzug: anlässlich des Erscheinens der 4. Auflage des Alternativkommentars zum Strafvollzugsgesetz (AK-StVollzG); Tagung an der Universität Bremen, 21. Oktober 2000*. Bremen: Universitätsbuchhandlung Bremen.

Dünkel, Frieder & Kunkat, Angela (1997). Zwischen Innovation und Restauration: 20 Jahre Strafvollzugsgesetz; eine Bestandsaufnahme. *Neue Kriminalpolitik*, 9 (2), 24 - 33.

Eyrich, Heinz (1986). Zehn Jahre Strafvollzugsgesetz: Festvortrag ... anlässlich des Bundesvertretertages 1986 in Freiburg. *Blätter für Strafvollzugskunde : Beilage zum Vollzugsdienst* (4-5), 1 - 4.

Herrfahrdt, Rolf (1990). Das Strafvollzugsgesetz auf dem Prüfstand. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 39 (1), 3 - 9.

Kawamura, Gabriele (1998). 20 Jahre Strafvollzugsgesetz: Auswirkungen auf die Wiedereingliederung Straffälliger. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 47 (2), 86 - 89.

Kawamura, Gabriele & Reindl, Richard (Hrsg.) (1998). *Wiedereingliederung Straffälliger: eine Bilanz nach 20 Jahren Strafvollzugsgesetz*. Freiburg i. Br.: Lambertus.

Müller-Dietz, Heinz (1986). Zehn Jahre Strafvollzugsgesetz: Bilanz und Perspektiven. *Bewährungshilfe*, 33 (4), 331 - 360.

Müller-Dietz, Heinz (1986). Zehn Jahre Strafvollzugsgesetz: Festvortrag anlässlich der öffentlichen Veranstaltung zum 35jährigen Bestehen des Bundes der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands – Landesverband Rheinland-Pfalz e. V. am 3. Mai 1986 in Koblenz. *Blätter für Strafvollzugskunde : Beilage zum Vollzugsdienst* (6), 1 - 7.

Müller-Dietz, Heinz (1998). 20 Jahre Strafvollzugsgesetz: Anspruch und Wirklichkeit. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 47 (1), 12 - 16.

Preusker, Harald (1997). Reform-Entzug? *Neue Kriminalpolitik*, 9 (2), 34 - 36.

Schäfer, Karl Heinrich & Sievering, Ulrich O. (Hrsg.) (1998). *20 Jahre Strafvollzugsgesetz: Behandlungsvollzug zwischen Erfolgsbilanz und Offenbarungseid?* Frankfurt/M.: Haag und Herchen.

Schäfer, Karl Heinrich (2006). Dreißig Jahre Strafvollzugsgesetz – eine Erfolgsbilanz? *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 55 (4), 198 - 203.

Scholz, Rupert (1986). 10 Jahre Strafvollzugsgesetz. *Bewährungshilfe*, 33 (4), 361 - 366.

Stomps, Hans Goswin; Winchenbach, Klaus & Wirth, Hans-Jürgen (Hrsg.) (1996). *Schwerpunkthema: Strafvollzug: Bessern oder Verwahren? Standortbestimmung nach 20 Jahren Strafvollzugsgesetz*. Gießen: Psychosozial-Verl.

Wulf, Rüdiger (1998). 20 Jahre Strafvollzugsgesetz: eine Halbzeitbilanz. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 47 (1), 16 - 24.

(3) Föderalismus und Justizvollzug – Diskussion, erste Erfahrungen und Analysen

Arloth, Frank (2008). Neue Gesetze im Strafvollzug. *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, 155, 129 - 141.

Block, Tobias (2007). „Endlich nicht mehr rechtlos?! Kommt nun ‚der große Wurf‘“: Kritische Anmerkungen zu den Gesetzentwürfen der Länder zur gesetzlichen Regelung des Jugendstrafvollzugs. *Praxis der Rechtspsychologie*, 17 (2), 246 - 264.

Boers, Klaus & Schaerff, Marcus (2008). Abschied vom Primat der Resozialisierung im Jugendstrafvollzug? *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe*, 19 (4), 316 - 324.

Brune, Ulrike & Müller, Simon (2009). Wohin geht der Untersuchungshaftvollzug? Ein Vergleich der (beabsichtigten) landesrechtlichen Regelungen. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 42 (5), 143 - 146.

Cornel, Heinz (2005). Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug: Föderalismuskommission wünscht Übertragung auf Länder. *Neue Kriminalpolitik*, 17 (1), 2.

Cornel, Heinz (2005). Nachlese zum Aufruf für den Verbleib der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug beim Bund. *Neue Kriminalpolitik*, 17 (2), 42 - 43.

Dressel, Birthe (2008). *Das Hamburger Strafvollzugsgesetz: Chance oder Risiko?* Münster: LIT.

Dressel, Birthe (2009). Die Irrwege des Hamburger Strafvollzugsgesetzes. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 42 (5), 146 - 148.

Dünkel, Frieder (2005). Strafvollzug ist Ländersache!? Was trotz bundeseinheitlicher Gesetzgebungskompetenz des Bundes möglich ist; dargestellt am Beispiel des offenen Vollzuges. *Neue Kriminalpolitik*, 17 (1), 5 - 6.

Dünkel, Frieder & Kühl, Johannes (2009). Neuregelung des Strafvollzugs in Hamburg: Anmerkungen zum Hamburger Strafvollzugs- und Jugendstrafvollzugsgesetz vom 8. 7. 2009. *Neue Kriminalpolitik*, 21 (3), 82 - 86.

Dünkel, Frieder & Pörksen, Anke (2007). Stand der Gesetzgebung zum Jugendstrafvollzug und erste Einschätzungen. *Neue Kriminalpolitik*, 19 (2), 55 - 67.

Egerer, Harald (2010). Das Justizvollzugsgesetzbuch Baden-Württemberg. *Forum Strafvollzug*, 59 (1), 34 - 36.

- Eisenberg, Ulrich (2007). Neue Gesetze – Kontinuitäten und Diskontinuitäten. *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe*, 18 (2), 152 - 158.
- Eisenberg, Ulrich (2008). Jugendstrafvollzugsgesetze der Bundesländer: eine Übersicht. *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 28 (5), 250 - 262.
- Feest, Johannes (2008). Chancen im Vollzug oder Chancenvollzug? Ein Kommentar zum Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz. *Strafverteidiger*, 28 (10), 553 - 558.
- Feest, Johannes & Pollähne, Helmut (2009). Haftgründe und Abgründe : Eine Zwischenbilanz zur Untersuchungshaftgesetzgebung. *Forum Strafvollzug*, 58(1), 30 - 32.
- Goderbauer, Rainer (2009). Der Einfluss neuer Strafvollzugsgesetze auf den weiteren Erfolg der Sozialtherapie. *Forum Strafvollzug*, 58 (6), 307 - 312.
- Goerdeler, Jochen & Pollähne, Helmut (2006). Das Bundesverfassungsgericht als Wegweiser für die Landesgesetzgeber: Zum Urteil des BVerfG vom 31. Mai 2006. *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe*, 17 (3), 250 - 260.
- Hagemann, Elke; Kunold, Maik & Rogge, Jan-Christoph (2010). Auf dem Weg zu einem Jugendstrafvollzugsgesetz: Der politische Unternehmer und die Ignoranz der Politik. *Forum Strafvollzug*, 59 (4), 230 - 234.
- Harms, Sven (2009). Der Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts. *Forum Strafvollzug*, 58 (1), 13 - 17.
- Höflich, Peter (2009). Die Entwürfe von Untersuchungshaftvollzugsgesetzen der Länder: eine erste kritische Bestandsaufnahme. *Neue Kriminalpolitik*, 21 (4), 132 - 136.
- Höyneck, Theresia; Hagemann, Nicole; Kapteina, Britt-Marie; Klimaschewski, Kerstin; Lübke, Verena; Luu, Nicole & Riechey, Florian (2008). Jugendstrafvollzugsgesetze der Länder: Eine Auswahl wichtiger Regelungsbereiche in synoptischer Darstellung. *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe*, 19 (2), 159 - 166.
- Kirschke, Bettina & Brune, Ulrike (2009). Der gemeinsame Gesetzesentwurf der länderübergreifenden Arbeitsgruppe zum Untersuchungshaftvollzugsgesetz. *Forum Strafvollzug*, 58 (1), 18 - 20.
- Köhne, Michael (2007). Das Ende des „gesetzlosen“ Jugendstrafvollzugs. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 40 (4), 109 - 113.
- Köhne, Michael (2009). 3 Landesstrafvollzugsgesetze – Beiträge zum „Wettbewerb der Schabigkeit“? *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 29 (3), 130 - 133.

Köhne, Michael & Feest, Johannes (2008). Eine gesetzliche Grundlage für den Vollzug der Untersuchungshaft. *Forum Strafvollzug*, 57 (2), 88 - 92.

Koop, Uwe (2006). Keine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Länder – Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug muss beim Bund bleiben! *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 55 (1), 3 - 4.

Kreuzer, Arthur & Bartsch, Tillmann (2010). Vergleich der Landesstrafvollzugsgesetze: Insbesondere der Entwurf eines Hessischen Strafvollzugsgesetzes. *Forum Strafvollzug*, 59 (2), 87 - 93.

Maelicke, Bernd (2006). Konsequenzen der Föderalismusreform für den Deutschen Strafvollzug: Auszug aus einem Vortrag auf dem 14. Bundeskongress der Psychologinnen und Psychologen im Strafvollzug am 19. September 2006, Rostock. *Neue Kriminalpolitik*, 18 (3), 89.

Mävers, Bettina (2006). Mehr Bund, weniger Land - oder umgekehrt? Föderalismusreform sieht die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für Strafvollzug und Besoldung auf die Länder vor. *Deutsche Richterzeitung*, 84 (4), 106 - 107.

Müller-Dietz, Heinz (2010). Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Strafvollzug. In Dölling, Dieter et al. (Hrsg.), *Verbrechen - Strafe - Resozialisierung: Festschrift für Heinz Schöch zum 70. Geburtstag am 20. August 2010* (S. 285 - 302). Berlin [u. a.]: de Gruyter.

Oppenborn, Dirk & Schäfersküpper, Michael (2009). Das „Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ in Niedersachsen. *Forum Strafvollzug*, 58 (1), 21 - 24.

Ostendorf, Heribert (2006). Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31.5.2006 für die gesetzliche Ausgestaltung des Jugendstrafvollzuges. *Neue Kriminalpolitik*, 18 (3), 91 - 93.

Ostendorf, Heribert (2008). Jugendstrafvollzugsgesetz: Neue Gesetze – neue Perspektiven? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 41 (1), 14 - 18.

Ostendorf, Heribert (2009). Neuregelung des Untersuchungshaftvollzugsrechts. *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe*, 20 (4), 341 - 346.

Paeffgen, Hans-Ullrich (2009). Das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz vom 14. 12. 2007. *Strafverteidiger*, 29 (1), 46 - 53.

Piel, Milena; Püschel, Christof; Tsambikakis, Michael & Wallau, Rochus (2009). Der Entwurf eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes NRW : Ein rechtliches und politisches Ärgernis. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 42 (2), 33 - 37.

- Rehn, Gerhard (2005). Gegenreform erfasst Strafvollzugsgesetz: Bemerkungen zur Situation des Strafvollzuges aus Anlass einer drohenden Verlagerung der gesetzgeberischen Zuständigkeit auf die Länder. *Neue Kriminalpolitik*, 17 (1), 3 - 5.
- Rehn, Gerhard (2006). Was wird nach der Föderalismusreform aus der Gesetzgebung zum Strafvollzug? *Neue Kriminalpolitik*, 18 (4), 122 - 124.
- Schneider, Ragnar (2009). Überlegung zu einem Bayerischen Untersuchungshaftvollzugsgesetz. *Forum Strafvollzug*, 58 (1), 24 - 26.
- Schneider, Ragnar (2010). *Strafvollzug und Jugendstrafvollzug im Bayerischen Strafvollzugsgesetz: Eine Analyse ausgewählter Aspekte im Vergleich mit den Regelungen der anderen Bundesländer unter besonderer Berücksichtigung der Sozialtherapie*. Baden-Baden: Nomos.
- Schüler-Springorum, Horst (2007). Strafvollzug und Föderalismus. In Schöch, Heinz et al. (Hrsg.), *Recht gestalten - dem Recht dienen: Festschrift für Reinhard Böttcher zum 70. Geburtstag am 29. Juli 2007* (S. 403 - 410). Berlin: De Gruyter Recht.
- Seebode, Manfred (2009). Wer regelt den Justizvollzug: Vollzugsgesetze und formelles Verfassungsrecht. *Forum Strafvollzug*, 58 (1), 7 - 12.
- Sonnen, Bernd-Rüdeger (2009). 322 Tage Jugendvollzug nach der Föderalismusreform. In Koop, Gerd & Kappenberg, Barbara (Hrsg.), *Wohin fährt der Justizvoll-Zug? Strategien für den Justizvollzug von morgen* (S. 102 - 110). Lingen : Kriminalpädagogischer Verl.
- Tondorf, Günter & Tondorf, Babette (2009). Echternacher Springprozession: Gedanken zur Neuregelung des Jugendstrafvollzuges in Hamburg. *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe*, 20 (3), 257 - 259.
- Walter, Joachim (2005). Jugendstrafvollzugsgesetz – ein Schritt nach vorn oder zurück in die Kleinstaaterei? *Neue Kriminalpolitik*, 17 (1), 17 - 18.
- Walter, Joachim (2008). Notizen aus der Provinz: eine erste Bilanz der Gesetzgebung der Länder zum Jugendstrafvollzug. *Kriminologisches Journal*, 40 (1), 21 - 31.
- Winzer, Stephanie & Hupka, Jan (2008). Das neue niedersächsische Justizvollzugsgesetz: Vom Haftrichter zum Vollzugsrichter im Untersuchungshaftvollzug. *Deutsche Richterzeitung*, 86, 146 - 148.

(4) Aktuelle Konzepte des Übergangsmanagements in den Bundesländern

Belz, Horst; Höll, Hilde & Kaiser, Oliver (2008). Das Nachsorgeprojekt Chance für junge Inhaftierte in Baden-Württemberg. *Forum Strafvollzug*, 57 (1), 17 - 22.

Douka von Bormann, Helena (2008). Entstehungsgeschichte und Konzeption der Forensisch-Therapeutischen Ambulanz für Sexual- und Gewaltstraftäter in Berlin. *Bewährungshilfe - Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 55 (2), 159 - 166.

Frey, Barbara; Schneider, Reiner; Schömann, Josef; Sofka, Sabrina & Strauß, Thorsten (2010). SoKoS: Soziale Kompetenz für die Wiedereingliederung von Strafgefangenen. *Bewährungshilfe - Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 57 (1), 56 - 66.

Goderbauer, Rainer (2008). Erst Sozialtherapie und dann: „Aus den Augen, aus dem Sinn?“. Die Nachsorge ist ein Teil der Behandlung. *Forum Strafvollzug*, 57 (1), 22 - 26.

Goderbauer, Rainer (2008). Die Nachsorge als wichtiger Baustein der Resozialisierung. *Bewährungshilfe - Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 55 (2), 115 - 133.

Grote-Kux, Gabriele; Faubel, Silke & Meyer, Irina (2010). OASIS - Optimierung arbeitsmarktlicher und sozialer Integration im Strafvollzug. *Bewährungshilfe - Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 57 (1), 67 - 74.

Heuer, Volker (2009). Forensische Ambulanz in Sachsen-Anhalt: Verbesserung der forensischen Nachbetreuung. *Forum Strafvollzug*, 58 (3), 122 - 123.

Jesse, Jörg & Kramp, Sabine (2008). Das Konzept der Integralen Straffälligenarbeit - InStar - in Mecklenburg-Vorpommern : Selbst 40 Jahre alte Ideen lassen sich umsetzen. *Forum Strafvollzug*, 57, (1), 14 - 17.

Mair, Heinz-Peter (2009). Aufbau forensischer Nachsorgeambulanzen in Bayern. *Forum Strafvollzug*, 58 (3), 115 - 117.

Matt, Eduard (2008). Die Nachsorge im Rahmen einer Wiedereingliederungspolitik: Konzepte, Erfahrungen und Praxis im Lande Bremen. *Bewährungshilfe - Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 55 (2), 134 - 146.

Matt, Eduard (2010). Übergangsmanagement: Zur Konzeption einer systematischen Wiedereingliederungsstrategie von (Ex-) Strafgefangenen und Straffälligen. *Neue Kriminalpolitik*, 22 (1), 34 - 39.

- Matt, Eduard & Hentschel, Heike (2009). Das KompetenzCentrum an der JVA Bremen: Zur Umsetzung eines Übergangsmanagements für (Ex-) Gefangene. *Forum Strafvollzug*, 58 (2), 71 - 75.
- Roos, Helmut (2010). Strafvollzug und Bewährungshilfe. *Bewährungshilfe - Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 57 (2), 240 - 243.
- Roos, Helmut & Weber, Jörg (2009). Übergangsmanagement: Die Entwicklung in den Ländern. *Forum Strafvollzug*, 58 (2), 62 - 66.
- Rünger, Barbara; Busse, Martina & Kriefall, Jana (2010). Projekt „B.I.S.S.“ – Berufsbildung und (Re-)Integration Strafgefangener und Straftentlassener der Thüringer Justizvollzugseinrichtungen. *Forum Strafvollzug*, 59 (5), 295 - 298.
- Russell, Clemens & Hänsel, Wolfgang (2009). Das landesweite Netzwerk „Haftvermeidung durch soziale Integration“: Übergangsmanagement in Brandenburg. *Bewährungshilfe - Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 56 (2), 145 - 155.
- Schatz, Holger & Thiel, Andreas (2009). Forensische Ambulanzen in Hamburg: Regelangebote für Haftentlassene im Kontext von Führungsaufsicht und Bewährungshilfe. *Forum Strafvollzug*, 58 (3), 118 - 121.
- Sandmann, Johannes; Kilian-Georgus, Jürgen; Roos, Helmut & Weber, Jörg (2010). AQUA +: Arbeit und Qualifizierung + Hilfen zur sozialen und beruflichen Integration von Strafgefangenen. *Bewährungshilfe - Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 57 (1), 13 - 28.
- Stelly, Wolfgang; Thomas, Jürgen; Dölling, Dieter; Beisel, Horst (2010). Evaluation des Nachsorgeprojektes Chance. *Forum Strafvollzug*, 59 (5), 291 - 294.
- Uwis, Christina & Althaus, Dieter (2008). Ambulante Nachsorge Kassel: Ein Praxisbericht über ein Projekt bei der Bewährungshilfe Kassel zur Betreuung von Sexual- und Gewaltstraftätern. *Bewährungshilfe - Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 55 (2), 147 - 158.
- Weber, Jörg & Klein, Lutz (2009). Übergangsmanagement im hessischen Strafvollzug. *Bewährungshilfe - Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 56 (2), 101 - 115.
- Weilbacher, Lutwin & Klein, Lutz (2009). Zielgruppenorientiertes Übergangsmanagement im hessischen Justizvollzug. *Forum Strafvollzug*, 58 (2), 67 - 70.
- Welling, Robert (2009). „Fit für die Zukunft“ – mit durchgängiger Betreuung über den offenen Vollzug sicher in die Freiheit. *Bewährungshilfe - Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 56 (2), 135 - 144.

Wirth, Wolfgang (2009). 3-Säulenstrategie zur beruflichen Reintegration von Gefangenen: Erfahrungen mit einem systematischen Übergangsmanagement. *Forum Strafvollzug*, 58 (2), 75 - 84.

Wirth, Wolfgang (2009). Aus der Haft in Arbeit oder Ausbildung: Das Übergangsmodell MABiS.NeT in Nordrhein-Westfalen. *Bewährungshilfe - Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 56 (2), 156 - 164.

(5) Die (nachträgliche) Sicherungsverwahrung in der aktuellen Diskussion

Alex, Michael (2010). *Nachträgliche Sicherungsverwahrung: ein rechtsstaatliches und kriminalpolitisches Debakel*. Holzkirchen, Obb.: Felix-Verl.

Alex, Michael & Feltes, Thomas (2010). Nachträgliche Sicherungsverwahrung: Anmerkungen zur aktuellen Diskussion. *Forum Strafvollzug*, 59 (3), 159 - 163.

Bartsch, Tillmann (2010). *Sicherungsverwahrung: Recht, Vollzug, aktuelle Probleme*. Baden-Baden: Nomos.

Bartsch, Tillmann & Kreuzer, Arthur (2009). Auswirkungen stetiger Verschärfungen der Sicherungsverwahrungsvorschriften auf den Straf- und Maßregelvollzug. *Strafverteidiger*, 29 (1), 53 - 56.

Böhm, Cornelius (2010). Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). *Forum Strafvollzug*, 59 (3), 155 - 158.

Böttcher, Axel (2010). Die Sünden der Rechtspolitik bei den Änderungen des Rechts der Sicherungsverwahrung ohne Rücksicht auf kriminologische Erkenntnisse. In Dölling, Dieter et al. (Hrsg.), *Verbrechen - Strafe - Resozialisierung: Festschrift für Heinz Schöch zum 70. Geburtstag am 20. August 2010* (S. 715 - 732). Berlin [u. a.]: de Gruyter.

Feltes, Thomas & Alex, Michael (2010). Kriminalpolitische und kriminologische Probleme der Sicherungsverwahrung. In Dölling, Dieter et al. (Hrsg.), *Verbrechen - Strafe - Resozialisierung: Festschrift für Heinz Schöch zum 70. Geburtstag am 20. August 2010* (S. 733 - 754). Berlin [u. a.]: de Gruyter.

Finger, Catrin (2008). *Vorbehaltene und Nachträgliche Sicherungsverwahrung: zur Rechtmäßigkeit von § 66a und 66b StGB ; zugleich eine Darstellung des Umgangs mit gefährlichen Rückfalltätern in den Niederlanden*. Baden-Baden: Nomos.

Frommel, Monika (2010). Reform der Sicherungsverwahrung: nach dem rechtskräftigen Urteil des EuGH vom 10. 05. 2010. *Neue Kriminalpolitik*, 22 (3), 82 - 88.

Greger, Anette (2010). Herausforderung Sicherungsverwahrung – Wie die Praxis mit der Entscheidung des EGMR (M. gegen Deutschland) umgehen kann. *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 30, 676 - 680.

Kinzig, Jörg (2008). Die Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung für Jugendliche. *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe*, 19 (3), 245 - 250.

Kinzig, Jörg (2010). *Die Legalbewährung gefährlicher Rückfalltäter: zugleich ein Beitrag zur Entwicklung des Rechts der Sicherungsverwahrung*. 2. Aufl. Berlin: Duncker und Humblot.

Kinzig, Jörg (2010). Die Entwicklung der Gesetzgebung zur Sicherungsverwahrung und die damit verbundenen Auswirkungen auf ihre Klientel. *Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie*, 4 (1), 48 - 59.

Kinzig, Jörg (2010). Das Recht der Sicherungsverwahrung nach dem Urteil des EGMR in Sachen M. gegen Deutschland. *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 30, 233 - 239.

Kinzig, Jörg (2010). Reformüberlegungen zur Sicherungsverwahrung nach dem Urteil des EGMR in Sachen M. gegen Deutschland. *Neue Kriminalpolitik*, 22 (4), 148 - 150.

Kreuzer, Arthur (2010). Sicherungsverwahrung nach Jugendstrafrecht angesichts divergierender Urteile des BGH und EGMR : zugleich eine Besprechung des Urteils des BGH vom 9. 3. 2010 – 1 StR 554/09. *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 30, 473 - 479.

Kreuzer, Arthur (2010). Strafrecht als präventiver Opferschutz?: Plädoyer für eine einheitliche vorbehaltene Sicherungsverwahrung anstelle des dringend reformbedürftigen dreigeteilten Systems. *Neue Kriminalpolitik*, 22 (3), 89 - 95.

Kreuzer, Arthur & Bartsch, Tillmann (2008). Gesetzgeberische Flickschusterei und Vollzugsprobleme bei der Sicherungsverwahrung. *Forum Strafvollzug*, 57 (1), 30 - 33.

Kreuzer, Arthur & Bartsch, Tillmann (2008). Zu einer neuen Strukturierung des Sicherungsverwahrungsrechts: Beendigung gesetzgeberischer Flickschusterei mit Zugewinn an Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit Gebot der Stunde. *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, 155, 655 - 668.

Kreuzer, Arthur & Bartsch, Tillmann (2010). Recht und Vollzug der Sicherungsverwahrung: Diskussionsstand und Reformvorschläge. *Forum Strafvollzug*, 59 (3), 124 - 135.

Kühne, Christfried (2010). Ein Blick über die Grenzen – die strafrechtliche Behandlung gefährlicher Rückfalltäter in anderen europäischen Ländern. *Forum Strafvollzug*, 59 (3), 150 - 155.

Laue, Christian (2010). Konsequenzen aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Sicherungsverwahrung. *Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie*, 4 (4), 283 - 286.

Leygraf, Johannes (2010). Die Entwicklung der Rechtsprechung zur nachträglichen Sicherungsverwahrung seit 2006. *Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie*, 4 (1), 3 - 11.

Mönnighoff, Michael (2010). Vollstreckung der Sicherungsverwahrung im Bundesland Hessen: Das Konzept der JVA Schwalmstadt. *Forum Strafvollzug*, 59 (3), 143 - 145.

Müller, Henning Ernst (2010). Die Sicherungsverwahrung, das Grundgesetz und die Europäische Menschenrechtskonvention. *Strafverteidiger*, 30 (4), 207 - 212.

Pollähne, Helmut (2010). Europäische Rechtssicherheit gegen Deutsches Sicherheitsrecht? Zur EGMR-Entscheidung in Sachen nachträgliche (Verlängerung der) Sicherungsverwahrung. *Kritische Justiz*, 43, 255 - 269.

Radtke, Hennig (2010). Konventionswidrigkeit des Vollzugs erstmaliger Sicherungsverwahrung nach Ablauf der Höchstfrist? Innerstaatliche Wirkungen und Folgen des Urteils des EGMR vom 17.12.2009. *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 30, 537 - 546.

Rosenau, Henning (2009). Die nachträgliche Sicherungsverwahrung – Bewährungsprobe für den Rechtsstaat? *Forensische Psychiatrie und Psychotherapie*, 16 (2), 104 - 132.

Sprung, Dagmar (2009). *Nachträgliche Sicherungsverwahrung – verfassungsgemäß?* Frankfurt am Main [u. a.]: Lang.

(5) Strafvollzug im Lichte internationaler Vereinbarungen

Council of Europe (2010). *Penitentiary questions: Council of Europe conventions, recommendations and resolutions*. Strasbourg: Council of Europe Publ.

Deutschland / Bundesministerium der Justiz (2004). *Empfehlungen des Europarates zum Freiheitsentzug: 1962 - 2003*. Mönchengladbach: Forum Verl. Godesberg.

Deutschland / Bundesministerium der Justiz (2007). *Europäische Strafvollzugsgrundsätze: Die Empfehlung des Europarates REC (2006)2; Neufassung der Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen*. Mönchengladbach: Forum Verl. Godesberg.

Düinkel, Frieder (2007). Strafvollzug und die Beachtung der Menschenrechte: eine empirische Analyse anhand des Greifswalder „Mare-Balticum-Prison-Survey“. In Müller-Dietz, Heinz et al. (Hrsg.), *Festschrift für Heike Jung: zum 65. Geburtstag am 23. April 2007* (S. 99 - 126). Baden-Baden: Nomos.

Düinkel, Frieder (2009). Strafvollzug und Menschenrechte: nationale und internationale Standards sowie Entwicklungstendenzen des Strafvollzugs im europäischen Vergleich. In Koop, Gerd & Kappenberg, Barbara (Hrsg.), *Wohin fährt der Justizvoll-Zug? Strategien für den Justizvollzug von morgen* (S. 32 - 84). Lingen : Kriminalpädagogischer Verl

Düinkel, Frieder; Morgenstern, Christine & Zolondek, Juliane (2006). Europäische Strafvollzugsgrundsätze verabschiedet! *Neue Kriminalpolitik*, 18 (3), 86 - 89.

Feest, Johannes (2006). Europäische Maßstäbe für den Justizvollzug: Zur Neufassung der Europäischen Gefängnisregeln (European Prison Rules). *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 55 (5), 259 - 261.

Hartmann, Sandra (2010). *Die Jugendstrafvollzugsreform: eine Untersuchung der Landesgesetze von Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Niedersachsen am Maßstab verfassungsgerichtlicher und internationalrechtlicher Vorgaben*. Tübingen: TOBIAS-lib, Universitätsbibliothek Tübingen.

Murdoch, Jim (2006). *The treatment of prisoners: European standards*. Strasbourg: Council of Europe Publ.

Neubacher, Frank (2001). Eine bislang kaum beachtete Perspektive: die Auslegung des Strafvollzugsgesetzes im Lichte der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 50 (4), 212 - 216.

Pollähne, Helmut (2007). Internationale Standards gegen föderalen Wildwuchs? Neue Perspektiven für das Jugendstrafvollzugsrecht nach der BVerfG-Entscheidung. *Strafverteidiger*, 27 (10), 553 - 558.

Snacken, Sonja & Van Zyl Smit, Dirk (2009). Europäische Standards zu langen Freiheitsstrafen: Aspekte des Strafrechts, der Strafvollzugsforschung und der Menschenrechte. *Neue Kriminalpolitik*, 21 (2), 58 - 68.

Zyl Smit, Dirk van & Snacken, Sonja (2009). *Principles of European prison law and policy: penology and human rights*. Oxford: Oxford Univ. Pr.

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Feest, Prof. Dr. Johannes
Universität Bremen

Gilliéron, Gwladys
Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Strafrecht
Freiburg i. Br.

Goderbauer, Rainer
Psychologiedirektor
Justizvollzugsanstalt Adelsheim

Hahn, Jörg Uwe
Hessischer Minister der Justiz,
für Integration und Europa
Wiesbaden

Herrmann, Elisabeth
Kriminologische Zentralstelle e. V.,
Wiesbaden

Killias, Prof. Dr. Martin
Universität Zürich

Kinzig, Prof. Dr. Jörg
Universität Tübingen

Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine
Bundesministerin der Justiz
Berlin

Meier, Prof. Dr. Bernd-Dieter
Universität Hannover

Morgenstern, Dr. Christine
Universität Greifswald

Sonnen, Prof. Dr. Bernd-Rüdeger
Universität Hamburg

Steinhilper, Dr. Monica
Ministerialdirigentin
Niedersächsisches Justizministerium
Hannover

Veröffentlichungen der Kriminologischen Zentralstelle e.V.

Bestellungen über Kerst & Schweitzer OHG, Fachbuchhandlung
Solmsstraße 75, 60486 Frankfurt am Main (www.schweitzer-online.de)
Telefon: 069/460934-22, Telefax: 0800/1138760, E-Mail: a.schmidt@schweitzer-online.de

Im Eigenverlag der Kriminologischen Zentralstelle sind seit 2001 erschienen und noch erhältlich:

Schriftenreihe „Kriminologie und Praxis“ (KUP)

- Band 33: Elz, Jutta: *Legalbewährung und kriminelle Karrieren von Sexualstraftätern: Sexuelle Mißbrauchsdelikte*. 2001. ISBN 978-3-926371-52-2 € 21,00
- Band 34: Elz, Jutta: *Legalbewährung und kriminelle Karrieren von Sexualstraftätern: Sexuelle Gewaltdelikte*. 2002. ISBN 978-3-926371-53-9 € 21,00
- Band 35: Bieschke, Volker & Egg, Rudolf (Hrsg.): *Strafvollzug im Wandel: Neue Wege in Ost- und Westdeutschland*. 2001. ISBN 978-3-926371-54-6 € 19,00
- Band 36: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Tötungsdelikte: mediale Wahrnehmung, kriminologische Erkenntnisse, juristische Aufarbeitung*. 2002. ISBN 978-3-926371-55-3 € 19,00
- Band 37: Minthe, Eric (Hrsg.): *Illegale Migration und Schleusungskriminalität*. 2002. ISBN 978-3-926371-56-0 € 15,00
- Band 38: Elz, Jutta & Fröhlich, Almut: *Sexualstraftäter in der DDR: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung*. 2002. ISBN 978-3-926371-57-7 € 19,00
- Band 39: Minthe, Eric: *Soforteinbehalt bei Ladendiebstahl: Begleitforschung eines Modellversuchs in Nürnberg*. 2003. ISBN 978-3-926371-59-1 € 15,00
- Band 40: Egg, Rudolf & Minthe, Eric (Hrsg.): *Opfer von Straftaten: Kriminologische, rechtliche und praktische Aspekte*. 2003. ISBN 978-3-926371-60-7 € 21,00
- Band 41: Elz, Jutta: *Sexuell deviante Jugendliche und Heranwachsende*. 2003. ISBN 978-3-926371-61-4 € 18,00
- Band 42: Minthe, Eric (Hrsg.): *Neues in der Kriminalpolitik: Konzepte, Modelle, Evaluation*. 2003. ISBN 978-3-926371-62-1 € 21,00
- Band 43: Elz, Jutta; Jehle, Jörg-Martin & Kröber, Hans-Ludwig (Hrsg.): *Exhibitionisten: Täter, Taten, Rückfall*. 2004. ISBN 978-3-926371-63-8 € 19,00
- Band 45: Heinz, Wolfgang & Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): *Rückfallforschung*. 2004. ISBN 978-3-926371-66-9 € 23,00
- Band 46: Baltzer, Ulrich: *Die Sicherung des gefährlichen Gewalttäters: eine Herausforderung an den Gesetzgeber*. 2005. ISBN 978-3-926371-67-6 € 25,00
- Band 47: Egg, Rudolf (Hrsg.): *„Gefährliche Straftäter“: Eine Problemgruppe der Kriminalpolitik?* 2005. ISBN 978-3-926371-68-3 € 19,00
- Band 48: Steinbrenner, Christian: *Zur Verurteilungspraxis deutscher Gerichte auf dem Gebiet der Schleuserkriminalität*. 2005. ISBN 978-3-926371-69-0 € 20,00
- Band 49: Grote, Christian: *Diversions im Jugendstrafrecht: Effizienz und Rechtsstaatlichkeit der Richtlinien in Schleswig-Holstein*. 2006. ISBN 978-3-926371-70-6 € 30,00
- Band 51: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Extremistische Kriminalität: Kriminologie und Prävention*. 2006. ISBN 978-3-926371-74-4 € 25,00

- Band 53: Elz, Jutta (Hrsg.): *Kooperation von Jugendhilfe und Justiz bei Sexualdelikten gegen Kinder*. 2007. ISBN 978-3-926371-76-8 € 20,00
- Band 54: Dessecker, Axel & Egg, Rudolf (Hrsg.): *Gewalt im privaten Raum: aktuelle Formen und Handlungsmöglichkeiten*. 2008. ISBN 978-3-926371-79-9 € 20,00
- Band 56: Dessecker, Axel (Hrsg.): *Privatisierung in der Strafrechtspflege*. 2008. ISBN 978-3-926371-82-9 € 20,00
- Band 57: Dessecker, Axel & Egg, Rudolf (Hrsg.): *Kriminalstatistiken im Lichte internationaler Erfahrungen*. 2009. ISBN 978-3-926371-85-0 € 20,00
- Band 58: Elz, Jutta (Hrsg.): *Täterinnen: Befunde, Analysen, Perspektiven*. 2009. ISBN 978-3-926371-86-7 € 26,00
- Band 59: Sohn, Werner (Bearb.): *Strafvollzug. Forschungsdokumentation 1987-2010*. 2010. ISBN 978-3-926371-87-4 € 29,00
- Band 60: Dawid, Evelyn; Elz, Jutta & Haller, Birgitt: *Kooperation von öffentlicher Jugendhilfe und Strafjustiz bei Sexualdelikten gegen Kinder: Entwicklung eines Modellkonzepts zur Umsetzung der Kinderrechte in Strafverfahren*. 2010. ISBN 978-3-926371-92-8 € 28,00
- Band 61: Elz, Jutta: *Gefährliche Sexualstraftäter: Karriereverläufe und strafrechtliche Reaktionen*. 2011. ISBN 978-3-926371-94-2 € 29,00

Online-Dokumente

Folgende vergriffene Publikationen stehen über die Website der KrimZ (www.krimz.de) zum kostenfreien Download zur Verfügung:

- Band 50: Dessecker, Axel (Hrsg.): *Jugendarbeitslosigkeit und Kriminalität*. 2., durchgesehene und aktualisierte Aufl. 2007. ISBN 978-3-926371-77-5
- Band 52: Heimerdinger, Astrid: *Alkoholabhängige Täter: justizielle Praxis und Strafvollzug. Argumente zur Zurückstellung der Strafvollstreckung bei Therapieteilnahme*. 2006. ISBN 978-3-926371-78-2
- Band 55: Schemer, Silke: *Kooperation trotz Statusunterschied? – Die Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft unter dem Blickwinkel arbeits- und sozialpsychologischer Theorien*. 2007. ISBN 978-3-926371-84-3
- Sohn, Werner: *Angloamerikanische Untersuchungen zur Rückfälligkeit gewalttätiger Sexualstraftäter – Zwischenresultate einer Sekundäranalyse*. 3., überarbeitete Aufl. 2007. ISBN 978-3-926371-83-6

Auf die Berichte zu den jährlichen Erhebungen *Sozialtherapie im Strafvollzug* sowie *Lebenslange Freiheitsstrafe und Sicherungsverwahrung: Dauer und Gründe der Beendigung* kann unter der genannten Adresse ebenfalls kostenfrei zugegriffen werden.

Die folgende aus der Arbeit der KrimZ hervorgegangene Publikation wurde in einer Reihe des Bundesministeriums der Justiz veröffentlicht; eine kostenfreie Online-Version steht zur Verfügung.

Spöhr, Melanie: *Sozialtherapie von Sexualstraftätern im Justizvollzug: Praxis und Evaluation*. Mönchengladbach: Forum Verl. Godesberg, 2009. ISBN 978-3-936999-70-9
<http://www.bmj.bund.de>

Mit der ersten Stufe der Föderalismusreform ist 2006 die Gesetzgebungszuständigkeit für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder übergegangen. Mittlerweile gelten in allen Ländern eigene Gesetze für den Jugendstrafvollzug. Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Niedersachsen haben auch für den Justizvollzug an Erwachsenen neue Landesgesetze eingeführt. Anderswo wird neues Landesrecht vorbereitet. Das gilt auch für den Vollzug der Untersuchungshaft und der Sicherungsverwahrung.

Aber auch sonst spielen die Länder im Strafrecht keine Nebenrolle. Die Justiz ist in Deutschland traditionell weitgehend Ländersache, und wichtige Gesetzesänderungen der letzten Jahre gehen auf Entwürfe des Bundesrates zurück. Der vorliegende Band stellt die neuen Regelungen zum Strafvollzug in den weiteren Zusammenhang der Reformen des Strafrechts.

ISBN 978-3-926371-95-9

€ 20,—