

Außenansicht

Auf der Suche nach einer neuen Gefängnispolitik

Siegburg ist überall – der Foltermord in der JVA Siegburg hat in der Öffentlichkeit in Deutschland Fassungslosigkeit und Entsetzen ausgelöst. Es wurde überdeutlich, dass es nicht nur eine einmalige und mit hohen Strafen genügend beantwortete Straftat von drei Gefangenen im Jugendvollzug war – Struktur- und Systemmängel wurden deutlich, die differenzierte Analysen und grundlegende Innovationen einfordern.

Sichere Gefängnisse – geringe Resozialisierungserfolge

Strafvollzug ist ein Kernbereich staatlichen Handelns, in dem das staatliche Gewaltmonopol als ultima ratio angewendet wird. Ca 78000 Gefangene befinden sich z.Zt. in Deutschland in der U-Haft, im Jugend- und im Erwachsenenvollzug in ca. 200 Gefängnissen mit ca. 50 bis ca 1600 Haftplätzen pro Anstalt . Die - zu 95 % männlichen - Gefangenen sind überwiegend Rückfalltäter („Chroniker „), bei denen zumeist vielfältige vorherige Maßnahmen der Jugendhilfe, der Bewährungshilfe, des Jugendarrests und auch kurze Freiheitsstrafen nicht zum Abbruch der kriminellen Karriere geführt haben. Eigentums- und Vermögensstraftaten dominieren. Gewaltdelikte, Raub und Erpressung und Drogen-delikte sind weitere Hauptmerkmale.

Die Idee des Gefängnisses ist es , durch den zeitlich begrenzten Freiheitsentzug (im Jugendstrafvollzug im Durchschnitt 1 Jahr Haftdauer) so intensiv auf die Täter einzuwirken, dass nach der Entlassung ein Leben ohne Straftaten ermöglicht wird. Zugleich sollen die Gefängnismauern ein Höchstmaß an Sicherheit garantieren – tatsächlich ist es vor allem durch moderne Technologien („elektronische Mauerkroneicherung „) gelungen, die Ausbruchquote auf nahezu Null abzusenken. Deutschland hat weltweit die sichersten Gefängnisse.

Die Resozialisierungserfolge sind dagegen gering. Die Rückfallquoten sind erschreckend hoch (ca 80 %) – weniger Rückfall bewirken nur die Sozialtherapeutischen Anstalten (mit im Vergleich zum Regelvollzug guter Personalausstattung und hoch qualifizierten Therapieprogrammen) als Leuchttürme des Behandlungsvollzugs (bundesweit ca. 2000 Haftplätze). Gute Erfolge erzielten in den letzten Jahren auch Programme , die die Entlassungsvorbereitung verzahnen mit der Eingliederung nach der Entlassung: wenn die Ex-Gefangenen in ambulanten Programmen in den Heimatorten weiter betreut werden (Ausbildung, Arbeit, Wohnen, Schuldenregulierung, Drogenhilfe etc.), dann können in den besonders gefährdeten ersten zwei Jahren nach dem Vollzug die Rückfallquoten erheblich gesenkt und die Integrationswirkungen verstärkt werden.

Zur Analyse gehört auch die Betrachtung der unterschiedlichen Gefangenenraten in den Ländern: im Bundesdurchschnitt 95,3 Gefangene pro 100000 der Bevölkerung, in Bayern 99,4, Baden-Württemberg 76,4, Rheinland-Pfalz 99,8, Sachsen 98,3, Berlin 157,6, Schleswig-Holstein 55,9 . Der Bundesdurchschnitt ist um 70% gegenüber Schleswig-Holstein erhöht, das so auch europaweit seit Jahren eine Spitzenposition verteidigt. Faktisch bedeutet dies , dass das nördlichste Bundesland vergleichsweise 70% weniger Haftplätze und entsprechend weniger Personal vorhalten muss – es verfügt so über bessere Möglichkeiten zum Einsatz seiner Ressourcen in qualifizierte Behandlungsmaßnahmen, in Neubau- und Modernisierungsprogramme, in den Ausbau seiner ambulanten Dienste.

Offenkundige Struktur- und Systemmängel

In den Medien und in der Politik fand der Strafvollzug in den letzten 50 Jahren in Deutschland überwiegend nur dann Beachtung, wenn er seine Sicherheitsaufgabe nicht erfüllte. Spektakuläre Ausbrüche und Geißelnahmen bestimmten lange das öffentliche Bild und führten zu Rücktritten von Justizministern und -Senatoren. Investitionen in die bauliche und technische Sicherheit standen deshalb im Vordergrund – nunmehr ist die Ausbruchsrate nahezu Null . Aber: der Druck im Kessel steigt, ebenso die Gefahr von Geißelnahmen und Freipressungen oder von Gewalttaten gegenüber Beamten oder zwischen den Gefangenen (Vorfälle und Versuche gab und gibt es von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt immer wieder in nahezu allen deutschen Gefängnissen – auch und vor allem im Erwachsenenvollzug).

Die Quoten von Urlaub, Ausgang, Freigang und offenem Vollzug sinken z.T. dramatisch – Ministerien und Politiker betonen vorrangig die Sicherheit und reduzieren durch Verwaltungsvorschriften zunehmend die Spielräume für Erprobungs- und Lockerungsentscheidungen der Anstalten. So werden immer mehr Gefangene unvorbereitet und mit vollständig verbüßter Endstrafe ohne Bewährungshelfer in die Freiheit entlassen – die Risiken werden verlagert in die Zeit nach der Entlassung, für die dann keine unmittelbare justizielle Verantwortung mehr reklamiert werden kann.

Das System der Sozialen Strafrechtspflege ist seit Bestehen der Bundesrepublik durch eine Unzahl von Gesetzesnovellierungen so ausdifferenziert worden, dass es völlig unüberschaubar geworden ist. Die Fachbegriffe sind nicht mehr trennscharf, die Zuständigkeiten sind bürokratisiert, die Institutionen und Dienste (Gerichte, Staatsanwaltschaften, Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht, Jugendgerichtshilfe, Justizvollzugsanstalten, Straffälligenhilfe, Jugendhilfe, Sozialhilfe, Arbeitsagenturen, Gesundheitsämter usw., usf.) sind “versäult“, grenzen sich voneinander ab, entwickeln immer neue Schnittstellenprobleme, haben keine gemeinsamen Instrumente der Diagnose, Prognose , Dokumentation und des Controlling.

Der teilweise jahrzehntelange Prozess der strafrechtlichen Behandlung von Rückfall- und Wiederholungstätern zerfällt in unkoordinierte Teilleistungen dieser Organisationen und ihrer Fach- und Führungskräfte, ohne dass sowohl für die Opfer wie die Täter das fachlich Bestmögliche an Wiedergutmachung und Resozialisierung praktiziert wird. Gründe dafür liegen u.a. in den unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen – die Förderalismusreform hat diesen Befund noch weiter verschlechtert.

Es gibt nicht, wie in anderen vergleichbaren Arbeitsfeldern (Gesundheitswesen, Psychiatrie, Altenhilfe, Jugendhilfe) , ein Gesamtkonzept der Verzahnung der ambulanten und stationären

Maßnahmen, um Effektivität und Effizienz der Zielerreichung zu optimieren.

Der kostenintensive Strafvollzug benötigt ca. 90 % der Haushaltsmittel im Vergleich z.B. zur Bewährungshilfe, die mit 10% der Mittel eine Erfolgsquote von 70 % bewirkt. Obwohl die Justiz die Gesamtzuständigkeit hat, ist in keinem Land ein Masterplan zur koordinierten Fortentwicklung von Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht, U-Haft, Jugend- und Erwachsenenvollzug und Freier Straffälligenhilfe festzustellen.

Grundlegender Innovationsbedarf

Die Förderalismusreform, die dem Vollzug in einer Nachtsitzung von vier Personen (Merkel, Stoiber, Beck und Müntefering) im Juni 2006 die Zuständigkeitsverlagerung auf die Länder „im Rahmen eines Gegengeschäftes“ bescherte, hat bisher erkennbar keinen der offenkundigen Struktur- und Systemmängel beseitigt. Obwohl die Länder nun die Gesetzgebungskompetenz für den Vollzug haben und zugleich für die Ausgestaltung der Aufgaben der Gerichtshilfe, Bewährungshilfe und Führungsaufsicht sowie für die Förderung der Freien Straffälligenhilfe zuständig sind, finden sich in den 13 Entwürfen zu den Jugendstrafvollzugsgesetzen und den drei Gesetzentwürfen, die zugleich den Erwachsenenvollzug regeln (Bayern, Niedersachsen, Hamburg) nur wenige vereinzelte Ansätze der organisationsübergreifenden Gestaltung von „Resozialisierungsketten“, die ambulante und stationäre Maßnahmen verzahnen und Schnittstellen überbrücken. Nur in Hessen wird die Bewährungshilfe verpflichtet, sich bereits im Vollzug vor der Entlassung zu engagieren. Nur Nordrhein-Westfalen sieht Entlassungskordinatoren vor.

Offener Vollzug und Vollzug in freien Formen werden nicht bundesweit ausgebaut, aus Gründen der baulichen Gegebenheiten werden weiterhin Mehrfachbelegungen von Hafträumen auch in den Ruhezeiten (am Wochenende bis zu 23 Stunden) möglich sein – in Bayern sogar Schlafsäle mit bis zu 8 Gefangenen. Das Menetekel Siegburg hat – bis auf NRW – schnell seine Wirkung verloren. Zwar gab es keinen „Wettbewerb der Schäßigkeit“, aber auch keinen der Konzepte. Überwiegend werden unverbindliche Mindeststandards festgeschrieben. Um die Öffentlichkeit zu beruhigen genügt der Hinweis auf neue Plätze der Sozialtherapie für gefährliche Sexual- und Gewalttäter. Die weiterhin unhaltbaren Zustände im Regelvollzug verschwinden wieder – bis zum nächsten Eklat – aus den Schlagzeilen. Auch die ebenso unhaltbaren Zustände in den Pflegeeinrichtungen müssen schließlich ausgehalten werden

Noch sind erst in Bremen und in Baden-Württemberg die Jugendstrafvollzugsgesetze in Kraft getreten – 14 Landtage verhandeln noch bis zum Jahresende. Die bisherigen Anhörungen sind eher ernüchternd: selbst wenn nahezu alle Experten grundlegende Innovationen einfordern, verbreiten die Regierungsfractionen am nächsten Tag in Pressemitteilungen, daß ihre Positionen voll von den Fachleuten bestätigt wurden. Ein Qualitätsgewinn ist im Vergleich zu den früheren Gesetzesdiskussionen auf Bundesebene bisher jedenfalls nicht festzustellen. Das Medieninteresse ist weiterhin begrenzt, es sei denn, es passieren weitere Skandale.

Für die Jugendstrafvollzugsgesetze bestehen wegen der Kürze der Zeit wenig Hoffnungen auf Nachbesserungen durch die Landtage. Als nächste Vorhaben stehen Ländergesetze zur U-Haft (wegen fehlender gesetzlicher Grundlage ebenfalls ein verfassungswidriger Zustand) und zum Jugendarrest (dto) an – in zwei bis drei Jahren werden die Gesetze über den Erwachsenenvollzug folgen.

Ein Blick über die Grenzen würde genügen: das Konzept der „Integrierten Resozialisierung“ und des „Entlassungs- und Integrationsmanagements“ wird in anderen europäischen Ländern und weltweit in einer Vielfalt von Organisations- und Kooperationsformen erprobt und erfolgreich umgesetzt, mit deutlich verbesserten Resozialisierungserfolgen und effizientem Mitteleinsatz.

Die Diskrepanz zwischen der in den meisten deutschen Ländern vorherrschenden Gefängnispolitik und den nationalen und internationalen Erkenntnissen der Kriminologie und Strafvollzugswissenschaft wird immer größer – die Föderalismusreform hat den bundesweiten Fachdiskurs zerstört.

Quo vadis, Rechtsstaat Deutschland ?

Prof. Dr. Bernd Maelicke , 66, begleitet seit Beginn der 70er Jahre wissenschaftlich und praktisch die Reform der ambulanten und stationären Resozialisierung in Deutschland. Von 1990 bis 2005 war er der für diese Aufgabe zuständige Ministerialdirigent im Justizministerium Schleswig-Holstein, nunmehr lehrt er an der Universität Lüneburg.