

# Ambulante Sanktionen und Maßnahmen in Europa

■ Anton van Kalmthout und Frieder Dünkel

*Obwohl gemeindenahе ambulante Sanktionen wie die gemeinnützige Arbeit, europaweit praktiziert und durch Empfehlungen des Europarates und der Vereinten Nationen gefördert werden, bleibt der erhoffte Effekt einer Vermeidung unbedingter Freiheitsstrafen weitgehend aus. Der folgende Beitrag geht detailliert auf die vielschichtigen Probleme in verschiedenen europäischen Ländern ein und entwickelt Vorschläge zu deren Lösung. Zum Beispiel sollte durch Evaluationsstudien der Erfolg vieler Maßnahmen nachgewiesen und so die Unterstützung der Politik für einen weiteren Ausbau ambulanter Sanktionen zurückgewonnen werden.*

**A**ngesichts steigender Kriminalitätsraten, einer überlasteten Justiz, überbelegten Gefängnissen und einer sich verändernden Kriminalitätsstruktur haben sich praktisch alle Strafrechtssysteme in Europa seit Anfang der 70er Jahre intensiv mit der Suche nach kostengünstigen und zugleich – im Vergleich zu den herkömmlichen Geldstrafen, der bedingten oder nicht bedingten Einstellung des Verfahrens im Rahmen der Diversion – effizienten neuen ambulanten Sanktionen befaßt. Bei der Mehrzahl dieser Bemühungen handelte es sich um die Suche nach Alternativen insbesondere zum kurzfristigen Freiheitsentzug, der – trotz hoher finanzieller Belastungen für den Staat – die Erwartungen nicht erfüllen konnte, das heißt sich nicht als effektive und abschreckende Maßnahme zur Kriminalitäts- und Rückfallbekämpfung erwies. Etwa 100 Jahre, nachdem der Kampf gegen die kurze Freiheitsstrafe initiiert worden war, ist dieses Thema wiederum ins Zentrum der rechtspolitischen bzw. kriminalwissenschaftlichen Diskussion sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene gerückt.<sup>1</sup>

Dies wird u. a. deutlich an den zahlreichen Bemühungen des Europarates und der Vereinten Nationen, den Anwendungsbereich und die Variationsbreite ambulanter Sanktionen (Community Sanctions) zu erweitern. Beispielhaft zu nennen wären hier die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen über nicht freiheitsentziehende Maßnahmen (sog. Tokyo-Rules von 1990) und die Empfehlungen des Europarats über »Community Sanctions and Measures« von 1992.<sup>2</sup>

## Allgemeine Aspekte der neuen ambulanten Sanktionen

Wenn man die gegenwärtigen Strafrechtssysteme in Europa mit der Situation vor 20 oder 30 Jahren vergleicht, so wird deutlich, daß in nahezu allen Ländern das schlichte und überschaubare System von Freiheitsstrafe, Strafaussetzung zur Bewährung und Geldstrafe als alleinige Hauptsanktionen verschwunden ist. Die Liste von Strafen und Maßnahmen wurde erweitert um Sanktionen wie die gemeinnützige Arbeit, Wiedergutmachung und Opferentschädigung, den Täter-Opfer-Ausgleich oder andere Formen der *mediation*, den Entzug der Fahrerlaubnis oder anderer Berechtigungen, soziale Trainingskurse, verhaltenstherapeutisch orientierte Lern- und Trainingsprogramme, Behandlungsprogramme (speziell für Drogenabhängige und Sexualtäter), verschiedene Formen von Bewährungsaufsichten und freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, die Unterbringung in Bewährungsheimen oder Tageszentren, freizeitbezogene Auflagen, Hausarrest und elektronische Überwachung, bedingte Strafnachsicht, Absehen von Strafe, ggf. in Verbindung mit Überwachung, Überweisung in die Obhut der Familie und viele andere.

Ein Charakteristikum dieser neuen Sanktionsarten ist, daß sie nur dann anwendbar sind, wenn der Verurteilte zur Kooperation bereit ist. In dieser Hinsicht unterscheiden sie sich wesentlich von den herkömmlichen Sanktionen. Da sie die Mitarbeit des Täters erfordern, sehen fast alle Strafrechtssysteme vor, daß der Täter der Auferle-

gung einer entsprechenden Sanktion zustimmt. Ein anderer wichtiger Gesichtspunkt ist das Engagement der Gesellschaft. Gemeinnützige Arbeit, soziale Trainingskurse und opferbezogene Sanktionen bedürfen der Beteiligung der Gesellschaft. Dies ist der Grund, warum sie im englischen »Community Sanctions« oder »Community based Sanctions« bezeichnet werden. Nach der Empfehlung des Europarats R (92) 16 sind »Community Sanctions and Measures« als Sanktionen zu verstehen, im Rahmen derer der Betroffene in der Gesellschaft verbleibt und ihm Beschränkungen seiner Freizeit durch Auflagen oder Weisungen auferlegt werden, die durch vom Gesetz dafür vorgesehene Institutionen organisiert und überwacht werden. Der Begriff »gemeindebezogene« Sanktion beinhaltet jegliche Maßnahme, die von einem Gericht durch Urteil oder im Vorfeld einer Verurteilung im Rahmen der Diversion auferlegt wurde ebenso wie die Möglichkeiten der Vollstreckung einer Gefängnisstrafe außerhalb des Strafvollzuges (z. B. in Deutschland die gemeinnützige Arbeit anstatt einer Ersatzfreiheitsstrafe).

Die Definition des Europarats läßt allerdings die Stellung und Bedeutung der Gesellschaft (Community) bei der Anwendung gemeindebezogener Sanktionen relativ offen. Sie betont lediglich den nichtfreiheitsentziehenden Aspekt ambulanter Sanktionen und keineswegs die Notwendigkeit der Beteiligung der Gesellschaft. Allerdings muß ihre tiefere Bedeutung in mehr als der Tatsache liegen, daß der Täter während der Vollstreckung der Sanktion in der Gemeinschaft verbleibt. Der wirkliche Nutzen und die tatsächliche Bedeutung von gemeindebezogenen Sanktionen liegt vielmehr darin, daß sie zur Wiedereingliederung des Täters in die Gesellschaft maßgeblich – und mehr als die herkömmlichen Sanktionen – beitragen. Dies kann beispielsweise erfolgen, indem das Verantwortungsgefühl und soziale Fähigkeiten des Täters entwickelt und gestärkt werden, indem er mit den Konsequenzen seines straffälligen Verhaltens konfrontiert wird und ihm Aktivitäten, die resozialisierende Funktion haben sollen, abverlangt werden. Da gemeindebezogene Sanktionen die Einbeziehung in die Gemeinschaft eher als die Ausgrenzung aus ihr betonen, ist die Beteiligung und das Engagement der Gesellschaft, insbesondere der ört-

lichen Gemeinde, unabdingbar. Die neuen ambulanten Sanktionen sind nur im Rahmen einer gemeindeorientierten Infrastruktur anwendbar, die den spezifischen Anforderungen dieser Sanktionen entspricht.

Die Einführung derartiger gemeindebezogener Sanktionen hängt weitgehend von der Existenz einer Organisation wie der Bewährungshilfe ab. In vielen Ländern organisiert diese Institution in relativer Unabhängigkeit von der Justiz und Regierungsorganen die gemeindebezogenen Sanktionen bzw. überwacht und kontrolliert sie, ggf. in Kooperation mit privaten Organisationen. Der Grund dafür, daß gemeindebezogene Sanktionen beispielsweise in Spanien und Portugal nicht in dem Maße wie in anderen Ländern implementiert wurden, liegt hauptsächlich in dem Fehlen eines gut funktionierenden Systems der Bewährungs- bzw. Straffälligenhilfe.

### Wie erfolgreich sind Versuche der Reduzierung von Gefangenenraten?

Betrachtet man die konkreten Schritte, die in den letzten Jahrzehnten zur Reduzierung der Gefängnispopulation unternommen wurden, so müssen wir zunächst anerkennen, daß Alternativen zur Freiheitsstrafe, insbesondere die gemeinnützige Arbeit in einer großen Zahl westeuropäischer Länder in zunehmendem Umfang Anwendung gefunden haben. In zahlreichen Ländern ist die gemeinnützige Arbeit zur dritthäufigsten ambulanten Sanktion nach der Geldstrafe und der zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe geworden, mit jährlich wachsenden Zahlen. Dies ist insbesondere in England, Frankreich und den Niederlanden zu beobachten, wo jährlich mehr als 39.000, 14.000 bzw. 16.000 gemeinnützige Arbeitsaufträge gegenüber erwachsenen Straftätern entweder als Hauptsanktion oder als Auflage neben einer Bewährungsstrafe auferlegt werden. Auch in der Tschechischen Republik wird eine zunehmende Anwendung der gemeinnützigen Arbeit seit ihrer Einführung im Jahre 1996 berichtet. 1997 wurden bereits mehr als 1.300 gemeinnützige Arbeitsaufträge ausgesprochen.<sup>3</sup> In der Schweiz hat die gemeinnützige Arbeit, die bislang lediglich im Experimentierstadium und mit nur begrenztem Anwendungsbereich existiert, erheblich an Bedeutung gewonnen. Obwohl sie ursprünglich nur als eine Ersatzstrafe für Gefängnisstrafen bis zu einem Monat (seit 1996 bis zu 3 Monaten) vorgesehen war, wurden 1997 mehr als 2.000 von annähernd 9.000 Gefängnisstrafen der entsprechenden Länge in Sanktionen der gemeinnützigen Arbeit umgewandelt.<sup>4</sup> In zahlreichen anderen Ländern wie Deutschland, Italien, Polen, Portugal, Spanien und der Schweiz fungiert die gemeinnützige Arbeit hauptsächlich als Alternative zu Ersatzfreiheitsstrafen, Wochenendarresten (Spanien) oder als eine Auflage im Rahmen der Freiheitsbeschränkungsstrafe (Polen) und damit kaum als Alternative zu einer originären Freiheitsstrafe.

Zusammen mit den traditionellen Alternativen der Geldstrafe und der ausgesetzten Freiheitsstrafe zur Bewährung scheint die gemeinnützige Arbeit die einzige der neuen ambulanten Sanktionen zu sein, die mehr als nur eine marginale Rolle bei der Reduktion der Zahl von kurzen Freiheitsstrafen gespielt hat. Dies wird in Deutschland im Bereich des Jugendstrafrechts, wo die gemeinnützige Arbeit als Hauptsanktion für 14- bis 21jährige junge Täter existiert, gleichfalls besonders deutlich: im Vergleich zum Täter-Opfer-Ausgleich, zur Betreuungsweisung oder sozialen Trainingskursen wird die gemeinnützige Arbeit um ein vielfaches häufiger angewandt und betrifft gegenwärtig mehr als ein Drittel aller verurteilten Jugendlichen und Heranwachsenden.<sup>5</sup>

Theoretisch können jene kurzen unbedingten Freiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit oder andere gemeindebezogene Sanktionen ersetzt werden. Letztere Kategorie beinhaltet neben der Freiheitsstrafe zur Bewährung oder einer eigenständigen Bewährungsstrafe Sanktionen, die erst kürzlich entwickelt wurden, wie z. B. das sog. intermediate treatment, ambulante Behandlungsprogramme, soziale Trainingskurse, Nachschulungskurse für alkoholauffällige Straßenverkehrstäter, die Wiedergutmachung und verschiedene Formen der Aufsicht und Kontrolle (in der Regel durch die Bewährungshilfe). Diese anderen gemeindebezogenen Sanktionen können unter ähnlichen Bedingungen wie die gemeinnützige Arbeit angeordnet werden. Die Popularität und das Vertrauen in die Durchführbarkeit dieser gemeindebezogenen Sanktionen wird durch die oben erwähnten Mindeststandards der Vereinten Nationen und des Europarates belegt.

Betrachtet man die Statistiken bezüglich der Zahlen unbedingter Freiheitsstrafen, die in den letzten Jahrzehnten verhängt wurden, besonders in Ländern, in denen gemeindebezogene Sanktionen in weiterem Umfang angewendet wurden, so zeigt sich, daß es keinen wesentlichen Rückgang der Verhängung von Gefängnisstrafen oder Gefangenenraten gab. Im Gegenteil können wir einen erheblichen Zuwachs der Gefängnis Kapazität und der Gefängnisbelegung in Ländern wie England/Wales, Frankreich und den Niederlanden im gleichen Zeitraum beobachten.

### Grenzen und Fehlschläge der ambulanten Sanktionen

Obwohl dies nicht bedeutet, daß gemeindebezogene Sanktionen ineffektiv sind und nur eine unbedeutende Rolle bei der Ersetzung freiheitsentziehender Sanktionen spielen, muß doch festgestellt werden, daß sie quantitativ noch immer relativ unbedeutend geblieben sind. Auch fragt sich, warum gemeindebezogene Sanktionen trotz ihrer grundsätzlich erfolgreichen Implementation nicht in größerem Umfang zur Reduzierung freiheitsentziehender Sanktionen beigebracht haben. Ein Grund für die nur begrenzte

Ersetzung von Freiheitsstrafen könnte sein, daß ihre Natur und die damit verfolgten Strafzweckungsziele noch immer unklar und fragwürdig sind. Sollten ambulante Maßnahmen in erster Linie als strafende Sanktionen mit repressiv-vergeltender Zielsetzung angesehen werden wie etwa die Freiheitsstrafe und die Geldstrafe, oder sollten sie mehr auf die Wiedereingliederung bzw. Resozialisierung des Täters ausgerichtet sein wie beispielsweise die bedingte Entlassung oder die Strafaussetzung zur Bewährung? Oder sollten sie eher aus einer opferbezogenen Perspektive betrachtet werden? In den meisten Ländern bevorzugen Justiz und Gesetzgebung anscheinend eher die erste Option, während die mit der Durchführung der Sanktionen befaßten Bewährungshilfe- und Straffälligenhilfeorganisationen den Resozialisierungs- und Opfer-Aspekt betonen.

Der Mangel an Klarheit der gesetzlichen Regelungen und einer eindeutigen Beschreibung der Zielsetzung sowie die unterschiedlichen Begründungen für gemeindebezogene Sanktionen untergraben ihre Glaubwürdigkeit und begrenzen eine häufigere Anwendung. Aufgrund dieser unvollständigen kriminalpolitischen Grundlegung werden in den meisten Ländern gemeindebezogene Sanktionen immer noch als Alternativen zur Freiheitsstrafe verstanden, was bedeutet, daß sie immer noch der einzig »wirklichen« Sanktion, das heißt der Freiheitsstrafe untergeordnet erscheinen anstatt eine eigenständige, aus sich selbst begründete Sanktion darzustellen.

Dementsprechend haben viele Richter, die eine solche Strafe verhängen könnten, erhebliche Vorbehalte wegen des angeblich mangelnden Strafcharakters. Wenn ein charakteristisches Merkmal von Strafe darin besteht, daß sie Leid bzw. Übel zufügt, so wurde dieser Aspekt im rechts- und kriminalpolitischen Diskurs hinsichtlich gemeindebezogener Sanktionen bislang wenig thematisiert. Dies erscheint um so befremdender, als nach den gesetzlichen Regelungen in zahlreichen Ländern gemeindebezogene Sanktionen eine Ersatzsanktion für zum Teil recht lange Gefängnisstrafen darstellen. Dies, obwohl Art. 6 der European Rules on Community Sanctions and Measures von 1992 vorsieht, daß Art und Dauer ambulanter Sanktionen nicht nur die persönlichen Umstände des Verurteilten zu berücksichtigen haben, sondern auch in Bezug auf die Schwere des Vergehens nicht unverhältnismäßig (das heißt in diesem Verständnis tatproportional) sein sollen.

In Anbetracht der relativ geringen maximalen Höhe von gemeinnützigen Arbeitsleistungen und vergleichbaren gemeindebezogenen Sanktionen (z.B. 200 Stunden in Finnland, 240 in Belgien, Dänemark, Irland, Luxemburg, Schweden und Großbritannien, 300 in Schottland, 360 in Norwegen und der Schweiz, 380 in Portugal, 384 in Spanien, 400 in Tschechien und 480 in Italien, den Niederlanden und Polen) wird verständlich, daß die Justiz diese Alternativen lediglich als eine besondere »Vergünstigung« für diejenigen

Straftäter ansieht, die bestimmte Formen von weniger schwerer Kriminalität begehen (meist Eigentums- und Straßenverkehrsdelikte), die im Regelfall mit allenfalls sehr kurzen Gefängnisstrafen, Geldstrafen, Bewährungsstrafen oder einer ausgesetzten Freiheitsstrafe geahndet würden.

Man kann generell davon ausgehen, daß diese gemeindebezogenen Sanktionen gegenwärtig bestenfalls in 50-60 % der Fälle Freiheitsstrafen ersetzen. In allen anderen Fällen fungieren sie als Ersatz für andere nicht freiheitsentziehende Sanktionen.

Das fehlende Vertrauen in den Strafcharakter gemeindebezogener Sanktionen, die fortdauernde Orientierung an traditionellen Strafzwecken der Vergeltung und Abschreckung, das Fehlen einer adäquaten Ausbildung, Information und des Interesses daran, mit Straftätern anders umzugehen, hat bei Staatsanwälten und Richtern in An-

**»Mehr und mehr gemeindebezogene Sanktionen werden mit anderen Sanktionen verbunden wie beispielsweise mit bedingten Freiheitsstrafen, Geldstrafen, Bewährungsstrafen, elektronischer Überwachung und selbst mit unbedingten Freiheitsstrafen. Insbesondere die Verbindung mit unbedingten Freiheitsstrafen untergräbt die grundlegende Konzeption der Wiedereingliederung und Resozialisierung«**

betracht einer wachsenden Tendenz in Richtung einer vermehrt repressiven Strafzumessungspolitik dazu geführt, daß Sanktionen wie die gemeinnützige Arbeit oder soziale Trainingskurse von bis zu 240 Stunden oder in einigen Ländern bis zu 360 Stunden immer weniger als eine wirkliche Alternative zu Gefängnisstrafen von mehr als einem, zwei oder drei Monaten angesehen werden. Dies kann an folgenden Tatsachen verdeutlicht werden: 1. In der Praxis werden nur wenige der längeren Gefängnisstrafen tatsächlich durch die neuen ambulanten Sanktionen ersetzt und 2. Mehr und mehr gemeindebezogene Sanktionen werden mit anderen Sanktionen verbunden wie beispielsweise mit bedingten Freiheitsstrafen, Geldstrafen, Bewährungsstrafen, elektronischer Überwachung und selbst mit unbedingten Freiheitsstrafen. Insbesondere die Ver-

bindung mit unbedingten Freiheitsstrafen untergräbt die grundlegende Konzeption der Wiedereingliederung und Resozialisierung. Dies läßt sich auch an den aktuellen kriminalpolitischen Entwicklungen verdeutlichen, die eine Tendenz weg von professionell-therapeutischen und täterorientierten Konzepten der gemeindebezogenen Sanktionen hin zu einem strafend-administrativen und tatorientierten Ansatz beinhalten, der den Schwerpunkt auf Aspekte der Bestrafung und Kontrolle (*punishment and control*) legt.<sup>6</sup>

## Fehlende Infrastruktur

Ein weiterer wichtiger Grund, weshalb gemeindebezogene Sanktionen bislang nur teilweise ihren Zweck erfüllt haben, liegt im Fehlen einer finanziell und organisatorisch gut ausgestatteten Infrastruktur. Obwohl Art. 38 und 42 der European Rules on Community Sanctions and Measures insoweit eindeutig sind, wurden in den meisten europäischen Ländern für die mit der Implementation befaßten Institutionen ausreichende finanzielle Ressourcen nicht bereitgestellt. Im Gegensatz zu den Art. 39 und 40 läßt sich ein offensichtlicher Mangel an finanzieller Ausstattung und ausgebildetem professionellen Personal erkennen. Selbst dort, wo ein ausreichendes Budget für die neuen ambulanten Maßnahmen bereitgestellt wurde, ist zu beobachten, daß die Finanzmittel zumeist von anderen Aktivitäten der Bewährungshilfe- bzw. Straffälligenhilfeeinrichtungen weggenommen, anstatt daß zusätzliche Mittel bereitgestellt werden. Dies zeigt, daß der Glaube der Politiker an den Wert nichtfreiheitsentziehender Sanktionen nicht sehr groß ist, zumindest nicht so groß wie das Vertrauen in die Effizienz des Gefängniswesens, in das man bereit ist, hunderte von Millionen Euro jedes Jahr zu investieren, um die Haftplatzkapazitäten zu erweitern.

Personell zu gering ausgestattete Bewährungshilfeorganisationen und damit im Zusammenhang stehend überhöhte Fallbelastungszahlen haben Konsequenzen für die Art und Weise der Aufsicht und Kontrolle gegenüber dem Straftäter während der Bewährungszeit. Verschiedene Studien haben den offensichtlichen Zusammenhang zwischen Mißerfolgsraten (z.B. Bewährungswiderruf) und der Qualität und Intensität der Aufsicht dargelegt. Je weniger Kontrolle und Aufsicht, desto höher die Mißerfolgsrate. Abgesehen von der unzulänglichen personellen und finanziellen Ausstattung gibt es andere Gründe dafür, daß die Bewährungshilfe- und Straffälligenhilfeeinrichtungen der Aufsicht und Kontrolle nicht immer ausreichende Beachtung schenken. Wie *Worrall* aufzeigt, zögern viele Bewährungshelfer noch immer bei Aktivitäten, die zu einem Bruch der Beziehung zum Probanden führen können, weil sie die Durchsetzung bestimmter Auflagen als negativ für die Fortführung ihrer (therapeutischen) Vertrauensbeziehung oder als Konsequenz des chaotischen Le-

bensstils ihres Probanden ansehen.<sup>7</sup> In verschiedenen Ländern haben Bewährungshelfer immer noch Schwierigkeiten, die Beaufsichtigung im Rahmen einer Strafsanktion in Übereinstimmung mit ihrem professionellen Selbstverständnis zu bringen. Der unterschiedliche Ansatz auf Seiten der Bewährungshelfer beruht teilweise auf der Tatsache, daß in vielen Ländern klare und einheitliche Regelungen im Hinblick auf Auflagen- und Weisungsverstöße und das Verfahren im Rahmen eines Widerrufs fehlen (obwohl Art. 24 der European Rules dies eindeutig fordert). Bewährungshelfer, Staatsanwälte und Richter unterscheiden sich in ihrem Selbstverständnis, wie auf Bewährungsverstöße zu reagieren ist. Dies ist nicht nur im Hinblick auf Fragen der Gleichbehandlung fragwürdig, sondern es führt auch zu Mißtrauen und Widerstand auf Seiten der Justiz. Dies gilt in besonderem Maße in den Ländern, in denen es häufiger an einer professionellen Beziehung zwischen Richtern und Sozialarbeitern (Bewährungshelfern etc.) fehlt oder diese nicht gut funktioniert. Eine Konsequenz dieser fehlenden ständigen und vertrauensvollen Zusammenarbeit kann sein, daß Richter und Staatsanwälte das Vertrauen in gemeindebezogene Sanktionen generell verlieren. Dies hat ebenfalls zu dem enttäuschenden Resultat beigetragen, daß in vielen Fällen gemeindebezogene Sanktionen nicht mehr als Ersatz für Freiheitsstrafen, sondern für andere ambulante Sanktionen wie die Geldstrafe etc. fungieren.

Der nur teilweise Erfolg gemeindebezogener Sanktionen beruht auch darauf, daß bei weniger schweren Straftaten Gerichtshilfeberichte o. ä. nicht gefordert werden, was dazu führt, daß in diesen Fällen sehr oft der Straftäter vor Gericht noch keinerlei Kontakt mit einem Bewährungshelfer oder anderen Sozialarbeitern gehabt hat. Dementsprechend sind die Chancen, eine alternative Sanktion anstatt einer kurzen Gefängnisstrafe zu erhalten, in einigen Ländern gering. Nur in wenigen Ländern (Tschechische Republik, Dänemark, Finnland, Schweden, Großbritannien) muß die Bewährungshilfe im Rahmen eines Sozialberichts vor einer Strafzumessungsentcheidung die Geeignetheit des Täters für gemeindebezogene Sanktionen überprüfen und insbesondere feststellen, ob der Verurteilte damit einverstanden wäre. Aber selbst in diesen Fällen bedeutet das nicht immer, daß die Zustimmung explizit eingeholt wird, wie es Art. 36 der European Rules fordert. Entsprechende Mängel bestehen auch im Hinblick auf die Feststellung der Zustimmung während der Hauptverhandlung. In den meisten Ländern wird die Zustimmung des Angeklagten nur im Rahmen einer eher ritualisierten Abfrage festgestellt, um formaliter das Verbot der Zwangsarbeit zu beachten.

## Mißbrauch der U-Haft

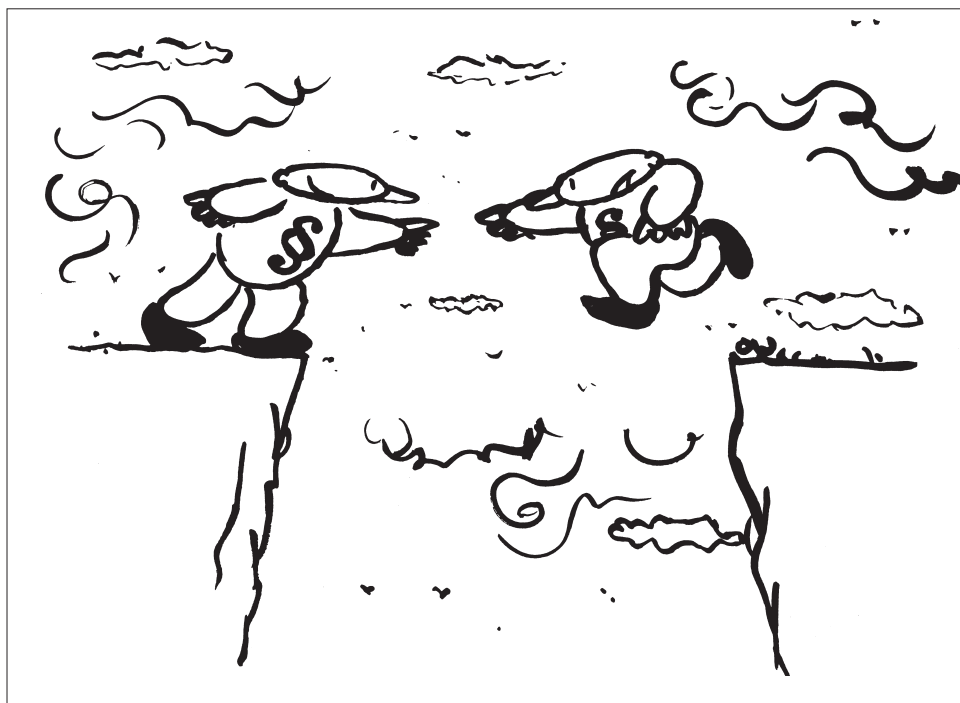
Ein anderes Problem liegt darin, daß Ermittlungsrichter, die solche »milden Optionen« wie

gemeindebezogene Sanktionen nicht favorisieren, manchmal Untersuchungshaft anordnen, um damit die Frage alternativer Sanktionen zu vermeiden. Diese mit dem Ziel eines kurzen Inhaftierungsschocks verbundenen Untersuchungshaftanordnungen führen dazu, daß später nichtfreiheitsentziehende Sanktionen praktisch ausgeschlossen sind, weil die einzige Sanktion, die der Richter nunmehr auferlegen kann, eine Gefängnisstrafe in der Dauer bisher verbüßter Untersuchungshaft darstellt. So kann die Existenz nichtfreiheitsentziehender Alternativen gelegentlich den Mißbrauch der Untersuchungshaft begünstigen.

Daher fordert das Konzept gemeindebezogener Sanktionen, strikte Kriterien zu entwickeln, die verhindern, daß Untersuchungshaft als eine Form der kurzen Freiheitsstrafe mißbraucht wird. Gleichzeitig wird deutlich, daß es nicht nur darum geht, Alternativen auf der Ebene der gerichtlichen Verurteilung zu suchen, sondern auch nichtfreiheitsentziehende Sanktionen in der vorgerichtlichen Phase fortzuentwickeln oder zumindest die breitere Anwendung von bestehenden Alternativen wie Haftverschonung, überwachte Freiheit und Hausarrest zu fördern.

Eine weitere Gefahr, daß auch nichtfreiheitsentziehende Sanktionen eher zu einem Anstieg als Rückgang der Gefängnisraten beitragen können, ist dann gegeben, wenn die fehlende Mitarbeitsbereitschaft im Rahmen ambulanter Sanktionen dazu führt, daß der Fall direkt vor ein Gericht gebracht wird, das dann eine freiheitsentziehende Sanktionen zu verhängen hat. Die inflationäre Anwendung von Freiheitsentzug wird offensichtlich, wenn man bedenkt, daß die ursprüngliche ambulante Sanktion nicht als Alternative zur Gefängnisstrafe, sondern eher zu einer anderen gemeindebezogenen Sanktion verhängt wurde oder wenn eine gemeindebezogene Sanktion mit einer Bewährungsstrafe verbunden wurde. Dies erfolgt in nahezu 50 % aller Fälle von ambulanten Sanktionen. Obwohl sowohl die Vereinten Nationen wie auch der Europarat in ihren Mindeststandards (Art. 86) deutlich machen, daß das Scheitern im Rahmen ambulanter Sanktionen nicht automatisch zu einer Gefängnisstrafe führen sollte, ist dies in den meisten europäischen Ländern die generelle Politik der Justiz.

In diesem Zusammenhang ist es von herausragender Bedeutung (besonders im Hinblick auf die Akzeptanz ambulanter Sanktionen durch die Justiz und die Öffentlichkeit), daß es einen eindeutigen und rational nachvollziehbaren Umrechnungsschlüssel zwischen den verschiedenen Kriminalstrafmaßnahmen gibt. Die neuen ambulanten bzw. gemeindebezogenen Sanktionen auf der einen Seite und Geldstrafen sowie Freiheitsstrafen auf der anderen Seite müssen aufeinander bezogen und in verschiedenen Dimensionen vergleichbar gemacht werden. Dies ist einer der Schwachpunkte in den meisten Gesetzgebungen. So erscheint es schwer verständlich, daß eine zwölfmonatige Freiheitsstrafe in 240 Stunden gemeinnützige Arbeit umgewandelt werden kann



und anschließend, wenn der Verurteilte zur Mitarbeit nicht bereit ist, umgewandelt wird in eine Gefängnisstrafe von 120 Tagen. Derartige gesetzliche Regelungen, die den Straftäter zu entsprechenden Kalkulationen verleiten, führen nahezu zwangsläufig zum Scheitern.

### Probleme des net-widening und der Ungleichbehandlung

Eine dritte Möglichkeit kontraproduktiver Effekte von ambulanten Sanktionen liegt in der Gefahr der Ausweitung des Netzes sozialer Kontrolle (net-widening). Offensichtlich kann die Popularität der neuen ambulanten Maßnahmen und ihre breite Akzeptanz von Seiten der Gesellschaft Politiker und Gesetzgeber verführen, sie für Straftaten vorzusehen, die zuvor mit Geldstrafen o. ä. sanktioniert wurden oder bei denen eine bedingte oder unbedingte Einstellung des Verfahrens wegen Geringfügigkeit erfolgte (Diversion). Ambulante Maßnahmen füllen in diesem Fall die Lücke zwischen milden Reaktionsformen im Rahmen der Diversion oder der Verurteilung zur Geldstrafe bzw. der bedingten Freiheitsstrafe auf der einen und der Freiheitsstrafe ohne Bewährung auf der anderen Seite. Diese Tendenz verstärkt sich in einer Zeit, in der straforientierte repressive Strafzumessungsideologien und neoklassische Straftheorien an Bedeutung gewinnen.

In Ländern, in denen der Täter-Opfer-Ausgleich beziehungsweise die Wiedergutmachung an Bedeutung gewonnen haben, gibt es Anhaltspunkte dafür, daß diese Maßnahmen in erster Linie als Ersatz für eine unbedingte Einstellung des Verfahrens und weniger als eine Alternative zur gerichtlichen Verurteilung fungieren.

Bei der Diskussion über kontraproduktive Effekte ambulanter Sanktionen müssen zwei weitere Aspekte, die im allgemeinen übersehen werden, genannt werden.

Der erste Aspekt betrifft die Tatsache, daß ambulante Sanktionen, soweit sie als Alternative zu Freiheitsstrafen tatsächlich genutzt werden, im allgemeinen nur gegenüber »normalen«, »anständigen« Straftätern oder Straftätern aus dem Bagatellbereich angewendet werden, die ein mehr oder weniger ordentliches Leben führen. Art. 20 der europäischen Mindestgrundsätze für ambulante Sanktionen verbietet bei der Auferlegung und Anwendung von ambulanten Sanktionen die »Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, ethnischer Zugehörigkeit, Nationalität, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder anderer Überzeugung, aufgrund des wirtschaftlichen, sozialen oder sonstigen Status, oder aus Gründen der physischen oder geistigen Verfassung der Betroffenen«. Diese Regelung scheint allerdings schwierig umzusetzen zu sein, wenn man bedenkt, daß zahlreiche ambulante Sanktionen voraussetzen, daß der Verurteilte unter relativ stabilen Bedingungen lebt und in der Lage ist, die Auflagen und Weisungen zu erfüllen. Betrachten wir die Charakteristika von zu ambulanten Sanktionen verurteilten Straftätern, so sind quantitativ bedeutsame Tätergruppen wie z. B. Drogenabhängige, Ausländer und Obdachlose weitgehend unterrepräsentiert. Auch einige Straftatengruppen sind unterrepräsentiert wie z. B. Drogendelikte, Gewalttaten, Trunkenheit im Verkehr und Sexualstraftaten, weil formelle Ausschlußregelungen im Gesetz die Anwendung von ambulanten Sanktionen in diesen Fällen unmöglich machen. Häufig können ambulante Sanktionen auch auf Straftäter mit Vorstrafen nicht angewendet werden.

Dem entspricht die Zusammensetzung der Gefängnisbelegung, die sich deutlich verändert und die mehr und mehr zum Auffangbecken für bestimmte Täterkategorien wird, die von ambulanten Sanktionen ausgeschlossen werden, teilweise aufgrund fehlender finanzieller Mittel bei der Ausgestaltung der ambulanten Sanktionen und teilweise aufgrund des fehlenden politischen Willens.

In dieser Hinsicht hat die Anwendung von ambulanten Sanktionen nicht nur einen diskriminierenden und stigmatisierenden Effekt, sondern auch negative Auswirkungen auf die Restpopulation im Strafvollzug. Die Konsequenz ist, daß die verbleibende Gefängnispopulation zunehmend so eingeschätzt und entsprechend sicher untergebracht wird, als ob es sich um »gefährliche«, nicht zu managende und nicht besse-

**»Diese mit dem Ziel eines kurzen Inhaftierungschocks verbundenen Untersuchungs- haftanordnungen führen dazu, daß später nichtfreiheits- entziehende Sanktionen praktisch ausgeschlossen sind, weil die einzige Sanktion, die der Richter nunmehr auferlegen kann, eine Gefängnis- strafe in der Dauer bisher verbüßter Untersuchungshaft darstellt«**

rungsfähige Kriminelle handle, die in Hochsicherheitsanstalten unterzubringen sind und deren Grundrechte mehr und mehr beschränkt werden müssen. Diese sich verändernde Haltung gegenüber Gefangenen von Seiten der Gesellschaft und der Politik wird in einer Art Teufelskreis verstärkt: die Wirksamkeit von Gefängnisprogrammen hinsichtlich Rückfallvermeidung und Wiedereingliederung scheint angesichts der schwieriger werdenden Population des Strafvollzugs allenfalls begrenzt zu sein. Auch auf Seiten der Bewährungshilfe- und Straffälligenhilfeorganisationen werden Veränderungen in ihrem Selbstverständnis und in ihrer Einschätzung deutlich. Es hat den Anschein, daß sie mehr und mehr die Insassen des Strafvollzugs vernachlässigen bzw. aufgeben. Aus verschiedenen Gründen (fehlende finanzielle Ressourcen, Druck von Politikern und Justizministerien, Burn-out-Symptome, der Wunsch, höhere Erfolgsraten zu erreichen) legen die Straffälligenhilfeorganisationen den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die ambulan-

ten Sanktionen und ziehen sich dementsprechend von der Arbeit mit Gefangenen und entlassenen Strafgefangenen zurück.

Die aktuelle kriminalpolitische Tendenz, den Anwendungsbereich von Alternativen zur Freiheitsstrafe im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens auszuweiten, indem den Strafvollzugsbehörden oder Strafvollstreckungsrichtern die Kompetenz übertragen wird, Freiheitsstrafe teilweise durch ambulante Sanktionen im Rahmen der Vollstreckung zu ersetzen, muß ebenfalls von dieser Perspektive her beleuchtet werden. Die fehlende justizielle Kontrolle und fehlende gesetzliche Kriterien führen dazu, daß von entsprechenden Möglichkeiten eher zufällig und subjektiv Gebrauch gemacht wird. Man kann dies auch als eine ungerechtfertigte Manipulation des Strafzumessungssystems ansehen, das zu einer weitgehenden Flexibilität führt, die dem Prinzip der Gleichbehandlung und der Rechtsstaatlichkeit zuwiderläuft. Auf diese Weise kann die allgemeine Reform des gesamten Sanktionensystems verzögert oder gar vereitelt werden.<sup>8</sup>

### Zusammenfassende Schlußfolgerungen

Faßt man die Ergebnisse zusammen, die mit der Einführung neuer Formen gemeindebezogener Sanktionen in den letzten drei Jahrzehnten erreicht wurden, so kann man nicht allzu optimistisch sein. Allerdings darf man auch im Hinblick auf diese Sanktionen nicht in ein fatalistisches »nothing works« verfallen. Was wir von den Erfahrungen mit der gemeinnützigen Arbeit lernen können, ist, daß sie eher eine bescheidene Rolle bei der Ersetzung freiheitsentziehender Sanktionen spielt. Auch muß man dort, wo Erfolge erzielt wurden, in Betracht ziehen, daß es auch unbeabsichtigte negative (kontraproduktive) Effekte geben kann. Wenn man den Anwendungsbereich von ambulanten Sanktionen langfristig erweitern will, muß man nicht nur die positiven Aspekte ambulanten Sanktionen berücksichtigen. Der Blick auf Fehlschläge und unbeabsichtigte negative Effekte wird es ermöglichen, daß im weiteren Reformprozess des Sanktionensystems vergleichbare Fehler vermieden werden. Eine naheliegende Minimalforderung erscheint, daß mehr Aufmerksamkeit und finanzielle Unterstützung der Evaluationsforschung gewidmet wird, wie sie in Art. 90 der Europäischen Mindestgrundsätze für ambulante Sanktionen gefordert wird. Das weitgehende Fehlen einer empirischen Begleitforschung hat mit dazu beigetragen, daß das Potenzial ambulanten Sanktionen in ihrer ursprünglichen Zielsetzung immer weniger gesehen und ihre Glaubwürdigkeit in Frage gestellt wird zugunsten einer harten und abschreckenden Strafzumessungspraxis, die unter Politikern und in den Massenmedien modisch geworden ist. Im Gegensatz zu weitverbreiteten Vermutungen der Politiker, Massenmedien und auch der Strafverfolgungsorgane gibt es aufgrund von Meinungsumfragen begründete An-

haltspunkte dafür, daß die Gesellschaft die Anwendung ambulanten Maßnahmen durchaus stützt. Die Mehrheit der Öffentlichkeit bevorzugt die gemeinnützige Arbeit, Wiedergutmachung und intensive Behandlungs- oder Trainingsprogramme im Vergleich zur Freiheitsstrafe oder anderen freiheitsentziehenden Sanktionen. Allerdings wird es ohne Evaluationsstudien schwierig sein, die Unterstützung für ambulante Sanktionen in Zeiten, in denen die Antwort auf Kriminalität mehr und mehr von einer populistischen Straforientierung geprägt ist, durchzuhalten. Gleiches gilt, wenn die Lektionen aus den Erfahrungen mit ambulanten Sanktionen und den Nebeneffekten, die in diesem Beitrag erwähnt wurden, nicht gelernt werden. Ein ermutigender Gesichtspunkt erscheint, daß die großen Hindernisse und Probleme hinsichtlich ambulanten Sanktionen mehr »sekundärer« als »primärer« Natur sind, das heißt, sie rühren nicht von den ambulanten Sanktionen selbst her, sondern von den Umständen, unter denen sie (nicht) angewendet werden.

*Dr. Anton van Kalmthout lehrt Strafrecht, vergleichendes Strafrecht und Strafvollzug an der Universität Tilburg (Niederlande), Prof. Dr. Frieder Dünkel lehrt Kriminologie und Strafrecht an der Universität Greifswald, beide sind Mitherausgeber dieser Zeitschrift*

### Anmerkungen

- 1 Zu einem allgemeinen Überblick über die Geschichte und Entwicklung ambulanten Sanktionen bzw. der Bewährungshilfe vgl. *Dünkel, F., Spieß, G.* (Hrsg.): *Alternativen zur Freiheitsstrafe*, Freiburg 1983; *van Kalmthout, A., Tak, P. J. P.*: *Sanctions Systems in the Member States of the Council of Europe*, Deventer, Boston, 1988 (Bd. 1), 1992 (Bd. 2); *Kerner, H.-J.* (Hrsg.): *Straffälligenhilfe in Geschichte und Gegenwart*, Bonn (DBH) 1990; *Junger-Tas, J.*: *Alternatives to Prison Sentences: Experiences and Developments*, Amsterdam, New York 1994.
- 2 Vgl. UN General Assembly Resolution 45/110: *United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures Tokyo Rules*, Havana 1990; *Council of Europe: Recommendation R (92) 16, European Rules on Community Sanctions and Measures*, Strasbourg 1992.
- 3 Vgl. *J. Váliková*: *The legal framework for community sanctions and measures*. CEP Bulletin 11 (1999), S. 1–3.
- 4 Vgl. *Bundesamt für Statistik* (Hrsg.): *Le travail d'insertion générale en 1997*, Neuchâtel 1998, S. 6.
- 5 Vgl. *Dünkel, F., Geng, B., Kirstein, W.*: *Soziale Trainingskurse und andere neue ambulante Maßnahmen nach dem JGG in Deutschland*, Bonn (Bundesministerium der Justiz) 1998.
- 6 Vgl. *May, T.*: *Probation and Community Sanctions*. In: *Maguire, M., Morgan, R., Reiner, R.* (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford 1994, S. 861–887.
- 7 Vgl. *Worrall, A.*: *Punishment in the Community: the Future of Criminal Justice*, London 1997.
- 8 Vgl. *Fanchiotti, V.*: *Alternatives to Imprisonment in the Italian Criminal Justice System*. In: *Albrecht, H.-J., van Kalmthout, A.* (Hrsg.): *Community Sanctions and Measures in Europe*. Freiburg 2000 (im Druck).