

TITEL

15 JAHRE STRAFVOLLZUGSGESETZ:

Reform oder Ruine?

Das Strafvollzugsgesetz, schon nach Inkrafttreten vom Gesetzgeber aus Kostengründen zum Torso degradiert, droht endgültig zur Gesetzesruine zu werden. Ein Gesetz ohne Perspektive?

Eine Bestandsaufnahme von Heinz Müller-Dietz

An der Härte der Strafen erkennt man die Schwäche des Regimes. (Martin Kessel)

Am 1. Januar 1977 ist das Strafvollzugsgesetz (StVollzG) in Kraft getreten, inzwischen sind darüber 15 Jahre vergangen. Doch zögert man schon mit dieser Feststellung. Sind nicht wesentliche Teile des Gesetzes – wozu namentlich, wenngleich keineswegs allein die Zahlung eines leistungsgerechten Arbeitsentgelts sowie die Einbeziehung der Gefangenen in die Kranken- und Rentenversicherung rechnen – nach wie vor suspendiert (vgl. §§ 198 Abs. 3, 199 Abs. 2, 200)? Es ist dem Gesetzgeber bisher noch nicht einmal gelungen, die bloße Erhöhung des Arbeitsentgelts von fünf auf sechs vom Hundert der nach § 200 StVollzG maßgeblichen Berechnungsgrundlage in Kraft zu setzen. Dabei dürfen auch die – teilweise noch immer in Kraft befindlichen – Übergangsregelungen des § 201, die der gegenwärtigen räumlichen, personellen und organisatorischen Situation des Strafvollzugs, will heißen der mangelnden Bereitschaft oder Fähigkeit, bestehenden Engpässen z.B. im offenen Vollzug abzuwehren, nicht übersehen werden.

Schon anlässlich des zehnjährigen Bestehens des StVollzG ist der Finger auf jene offene Wunde gelegt worden. Sind seinerzeit die generellen Urteile über das StVollzG auch unterschiedlich ausgefallen – von amtlicher Seite recht wohlwollend, von praktischer und wissenschaftlicher Seite eher differenziert bis kritisch –, so sind sich die Stellungnahmen in *einer* Hinsicht doch ziemlich einig gewesen: Allenthalben ist das sozialstaatliche Defizit des geltenden Rechts, das vor allem in der unzureichenden sozialen Absicherung des Gefangenen

und seiner Angehörigen in Gegenwart und Zukunft liegt, beklagt worden. Insgesamt hat es den Anschein, als ob der Gesetzgeber sein ursprüngliches Stufenkonzept, das das allmähliche Inkraftsetzen der noch suspendierten Teile des Gesetzes vorsah, wenn auch nicht erklärtermaßen, so doch de facto aufgegeben hat. „Aus dem Torso, den das StVollzG infolge der Übergangsbestimmungen der §§ 198 bis 201 ohnehin schon bildete, droht jetzt aus haushaltsmäßigen Gründen eine Ruine zu werden, wenn diese Entwicklung weiter anhält.“ (Callies/Müller-Dietz, StVollzG, 5. Aufl. 1991 Rn. 1 zu § 198).

Aber ebenso scheint auch zunehmend deutlich zu werden, daß weitere Investitionen im Strafvollzug, wenn sie denn noch angesichts der Haushaltsmisere der Länder und der Unfähigkeit, finanzpolitisch neue Prioritäten zu setzen, getätigt werden sollten, weniger im innovativen Bereich sozialer Vorsorge und Angebote als im anscheinend stets populären Sektor der Sicherheitsvorkehrungen zu erwarten sein dürften. Bezeichnenderweise hatten ja auch in früheren Zeiten angespannter Haushaltslage – etwa in den 70er Jahren – vor allem unter dem Vorzeichen der Terrorismusbekämpfung noch Mittel für zusätzliches Personal im Sicherheitsbereich flüssig gemacht werden können. Diese Zusammenhänge gäben übrigens einmal mehr Anlaß, über das gesellschaftliche und staatliche Verständnis von Sicherheit nachzudenken, das entweder auf Grund der Wahrnehmung von Bedrohungsphänomenen oder aber von Finanzierungsschwierigkeiten recht rasch den sozialen Aspekt der Zukunftssicherung i.S. menschenwürdigen Lebens (und Überlebens) auszublenden beginnt.

Das StVollzG hat im Laufe seiner noch kurzen, eben 15jährigen Geschichte nicht zuletzt deshalb unterschiedliche Beurteilungen erfahren, weil ja das Verhältnis von Aufwand und Ertrag in einem mehrfachen Sinne problematisiert worden ist (und in der Tat auch werden kann). Das betrifft zum einen die Frage an den Gesetzgeber, was nach einer relativ langen Vor- und Entstehungsgeschichte denn konzeptionell herausgekommen ist. Das gilt aber auch im Hinblick darauf, inwieweit die innovativen Ansätze und Spielräume des StVollzG sowohl von der Vollzugspraxis selbst als auch den Gerichten – im Rahmen ihrer Rechtsprechung nach den §§ 109 ff. StVollzG – genutzt worden sind. Und das bezieht sich – last not least – auf die problemträchtige, gerade durch das Vollzugsziel der sog. Resozialisierung (oder besser: sozialen Integration) des § 2 Satz 1 StVollzG aufgeworfene Frage nach dem, was Strafvollzug im positiven wie im negativen Sinne eigentlich bewirkt (hat).

Man sieht: Die Fragen führen mitten in das Selbstverständnis des StVollzG, in dessen

Selbst- und Fremdbild (das der von ihm Betroffene oder der außenstehende Dritte entwickeln mag), aber auch in die praktische Umsetzung und Handhabung des Gesetzes hinein. Und sie lassen erkennen, daß ihr Adressat keineswegs nur der Gesetzgeber, sondern eben auch Landesjustizverwaltungen, Vollzugsbehörden, Vollzugsbedienstete, ehrenamtlich Tätige, gesellschaftlich engagierte Gruppen, Gerichte und Gefangene selbst sind. Das die letzteren ungeachtet des Machtgefälles und der – statistisch gesehen – weitgehenden Erfolglosigkeit von Anträgen nach §§ 109 ff. hinsichtlich der Anwendung des StVollzG eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen, zeigt die banale Erfahrung, daß es – jedenfalls auch – solcher Anträge bedarf, um Veränderungen herbeizuführen, gelegentlich sogar Entwicklungen in Gang zu setzen. Auch wenn man den Part einer einzelfallbezogenen Rechtsprechung nicht allzu hoch veranschlagen darf, bleibt die Feststellung richtig und wichtig, daß auch sie – in Grenzen jedenfalls – die Entwicklung des Strafvollzugs beeinflussen kann. Als ein Beispiel in der einen, neokonservativen Richtung läßt sich die Rechtsprechung zur Berücksichtigung der Schuldschwere bei Lockerungsentscheidungen des Vollzugs nennen. Ein Gegenbeispiel bildet etwa der Beschluß des Bundesgerichtshofes zum nur scheinbar marginalen Thema der Verwendung von Spionspielen (an Hafträumen des geschlossenen Vollzugs), der darin wohl zutreffend ein Einzelfallproblem i.S. des § 4 Abs. 2 Satz 2 StVollzG erblickt; er ist zugleich ein rechtspraktischer Beleg dafür, daß selbst Alltagsfragen der Vollzugsgestaltung und Stellung des Gefangenen noch klärungsbedürftig erscheinen. Das reicht – wie nicht nur dieses Beispiel zeigt – bis in verfassungsrechtliche Probleme hinein. So ist – trotz erster Ansätze des BVerfG – bis heute noch offen, was im einzelnen alles aus dem Grundrecht zum Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 GG) für die Gestaltung des Verhältnisses des Gefangenen zu seinen Angehörigen folgt.

Die Gretchenfrage, was das StVollzG – den Insassen, den Vollzugsbediensteten, der Justiz oder der Gesellschaft (was immer man damit meinen mag) – eigentlich „gebracht“ hat, läßt sich aus mehreren Gründen nicht glatt beantworten. Vermutlich könnten dies noch nicht einmal diejenigen, die das Gesetz anzuwenden haben oder von ihm unmittelbar betroffen sind. Zunächst einmal muß man konstatieren, daß es die schon seit langem vermißte rechtstaatliche Grundlage in bezug auf die (Rechts-)Stellung und Behandlung des Gefangenen geliefert hat (BVerfGE 33, 1). Insofern ist der Fortschritt gegenüber der früheren Rechtslage auf Grund der Abschaffung des sog. besonderen Gewaltverhältnisses in verfassungsrechtlicher Sicht unbestreitbar. Freilich ist das nur die eine Seite

der Medaille. Die Kehrseite (manche meinen auch: der Pferdefuß) besteht bekanntlich – abgesehen von der schon erwähnten unzureichenden Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips – in den zahlreichen Ermessensklauseln, die der Vollzugsbehörde in vielen Fällen eine inhaltlich nur vage bestimmte Entscheidungs- (besser: Wahl-)freiheit einräumen. Charakteristisch dafür sind etwa die Vorschriften über die Gewährung von Vollzugslockerungen (§ 11) und Urlaub aus der Haft (§ 13). Rechtlich stringent durchnormiert ist nur ein Teil des Gesetzes. Das schwächt ersichtlich die verfassungsrechtlich gebotene Enumerationsklausel des § 4 Abs. 2 Satz 1, wonach Rechtsbeschränkungen nur nach Maßgabe des StVollzG zulässig sind, in ihrer Bindungswirkung ab. Dazu paßt folgerichtig die ultima-ratio-Klausel des § 4 Abs. 2 Satz 2, die den gesetzlichen Katalog der Eingriffsbefugnisse unterläuft (und eben deshalb nur bei strikter Auslegung rechtstaatlich überhaupt zu halten ist).

Die Ermessensregelungen des StVollzG sind paradigmatisch für zwei Phänomene, die in unterschiedlicher Weise Entstehung und Ausgestaltung des Gesetzes beeinflusst haben. In legislatorischer Hinsicht ist das Gesetz seinerzeit als kriminalpolitischer „Kompromiß“ (Müller-Emmer) zustande gekommen und auch so empfunden worden. Es trägt denn auch ambivalente Züge. Auf der einen Seite erklärt es die soziale Integration des Gefangenen zum allei-

„Schutz der Allgemeinheit“ (§ 2 Satz 2) – so als habe es nie eine Diskussion über Zielkonflikte in der Strafanstalt mit entsprechenden wissenschaftlichen Erkenntnissen über die „totale Institution“ (Goffman) gegeben. Ebenso wird der Vorrang des Vollzugsziels in den sicherheitssensiblen Bereichen der Vollzugslockerungen und des Hafturlaubs durch den Rückgriff auf die Mißbrauchs- und Fluchtklausel (§ 11 Abs. 2) wieder aufgehoben.

Das Anspruchsniveau der in § 3 geregelten Grundsätze der Vollzugsgestaltung (Angleichungs-, Gegensteuerungs- und Integrationsgrundsatz) dürfte nicht nur im europäischen Vergleich unerreicht sein. Es kommt auch in Detailvorschriften des Gesetzes – etwa zur Förderung von Kontakten mit der Außenwelt (§ 23), zur Leistung sozialer Hilfe (§ 71) oder zur Gestaltung des Zusammenlebens in der Anstalt (§ 81) – zum Ausdruck. Indessen werden jene Grundsatzregelungen wiederum durch eine Vielzahl von Restriktionen konterkariert. Pars pro toto seien nur die Vorschriften über den Verkehr mit der Außenwelt (§§ 24 ff.) genannt. Das dort und anderwärts im Gesetz immer wieder auftauchende Begriffspaar „Sicherheit und Ordnung“ (der Anstalt) figuriert offenkundig als zentrales Versatzstück einer langen und ungebrochenen Vollzugstradition. Freilich äußern sich darin auch Vorstellungen zur Bedeutung und zum Inhalt gesellschaftlicher Akzeptanz von Sanktionen. Sie haben schon bei der

zum Strafvollzug nicht Grundlage für seine Gestaltung bilden dürfen. Andererseits werden der Bevölkerung bestimmte Vorstellungen über die Ausgestaltung des Strafvollzugs zugeschrieben, die man nicht straflos (!) ignorieren könne. Damit blieben aber gerade die Fragen nach dem Realitätsgehalt und der normativen Verbindlichkeit jener vermuteten oder postulierten Bewertungen offen.

Das vor allem in den §§ 3 und 81 angelegte Gegenkonzept eines Begriffs- und Sinnwandels, der auf Verwirklichung eines Angebots- und Chancenvollzugs mit entsprechenden Lebensbedingungen setzt, hat sich zwar theoretisch weitgehend durchgesetzt, begegnet jedoch in der Praxis immer wieder Schwierigkeiten.

Das StVollzG ist nach Entstehungsgeschichte und Selbstverständnis als zukunftsorientierte Regelung, die der praktischen Erprobung neuer Vollzugsformen und Ansätze, insgesamt der Innovation in Richtung auf das Vollzugsziel und die Grundsätze der Vollzugsgestaltung gedacht. Es ist keineswegs als bloßes „Rechtsstellungsgesetz“, das lediglich rechtsstaatliche Defizite des bis dato geltenden Strafvollzugs „rechts“ beheben sollte, sondern als Reformgesetz angelegt (Calliess/Müller-Dietz). Ein bloßes „Rechtsstellungsgesetz“ hätte zudem den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie sie namentlich das Bundesverfassungsgericht im sog. Lebach-Urteil (BVerfG 35, 202, 235) entwickelt hat und die den Staat sowie die Gesellschaft gegenüber dem Straffälligen in Pflicht nehmen, nicht entsprochen.

Folge der Offenheit und Flexibilität des Gesetzes, wie sie vor allem in den Vorschriften über die Planung des Vollzuges und Behandlung des Gefangenen (§§ 5 ff.) sowie in Organisationsnormen wie etwa § 154 (Zusammenarbeitsklausel), § 156 Abs. 2 Satz 2 (Delegation von Befugnissen des Anstaltsleiters), § 159 (sog. Behandlungskonferenzen) und § 160 (Gefangenenmitverantwortung) zum Ausdruck kommen, ist aber auch das Fehlen einer mehr oder minder geschlossenen Vollzugskonzeption. Man mag den Regelungen der Behandlungsuntersuchung (§ 6) und des Vollzugsplans (§ 7) – natürlich in Verbindung mit den Grundsatzbestimmungen der §§ 2 bis 4 – ansatzweise Vorstellungen darüber entnehmen, wie der Vollzug und der Umgang mit Gefangenen aussehen sollen; doch zeigt schon die additive Aufzählung der „Behandlungsmaßnahmen“, die nach § 7 Abs. 2 in den Vollzugsplan aufzunehmen sind, daß hier von einem theoretisch ausgeformten Konzept nicht die Rede sein kann. Die Frage wäre auch (heute noch und vielleicht erst recht), ob ein solches Konzept, das zugleich wissenschaftlich approbiert ist, überhaupt existiert.

Für die Offenheit und Unvollständigkeit rechtlicher Regelungen muß in einem so sensiblen Bereich wie dem des Strafvollzuges ein dreifacher Preis gezahlt werden.

nigen Vollzugsziel. Damit formuliert es – was immer man aus empirisch-praktischer und wissenschaftlicher Sicht (Feest) gegen Behandlungskonzepte und „Behandlungsteufelchen“ (Schüler-Springorum) (denen leider meist zu wenig „Engelchen“ gegenüberstehen) einwenden mag – jedenfalls eine Gegenposition zum überkommenen Verwahrungs- und Sicherheitsvollzug. Vergessen ist inzwischen wohl die kühne Forderung der Begründung zum Regierungsentwurf von 1973, daß der Vollzug vom ersten Tage an als Vorbereitung auf ein (sozial verantwortliches) Leben in Freiheit ausgestaltet werden müsse. Dem konfrontiert das StVollzG aber auf der anderen Seite den

Berücksichtigung des Schuldschwerekriteriums Pate gestanden. Anscheinend treten sie immer dann auf den Plan, wenn der Schutz der Gesellschaft – etwa durch Vollzugslockerungen – gefährdet erscheint, also Sicherheitsängste eine Rolle spielen, oder wenn das Niveau der Lebensbedingungen in der Strafanstalt zur Diskussion steht (so weil nicht nur der Freiheitssentzug, sondern auch sonstige Restriktionen in der Lebensführung als Bestandteil der Strafe verstanden werden). Das Auffällige am Akzeptanzgedanken ist, daß bisher seine rechtstheoretische Legitimation und rechtssoziologische Basis ungeklärt sind. Denn danach sollen natürlich demoskopisch abgefragte Einstellungen

Für die Offenheit und Unvollständigkeit rechtlicher Regelungen muß gerade in einem so sensiblen Bereich wie dem des Strafvollzuges ein dreifacher Preis gezahlt werden. Zum einen ermangelt ein solches Gesetz – was die Rechte und Pflichten der Gefangenen, die Eingriffsbefugnisse der Vollzugsbehörden und deren Schranken anlangt – im rechtsstaatlichen Sinne der vielfach (von Insassen wie von Bediensteten) erhofften „Normierungsdichte“. Symptomatisch dafür sind die bereits erwähnten Ermessensklauseln. Zum zweiten macht ein solches Gesetz es in stärkerem Maße von der Innovationsbereitschaft und -fähigkeit der Vollzugsbehörden und -bediensteten abhängig, was aus ihm in der Praxis wird, als dies bei gesetzlichen Regelungen ohnehin schon der Fall ist. Sicher gilt auch auf dem Gebiet des Strafvollzuges die hermeneutische Erfahrung, daß erst im Wege von Auslegung und Anwendung (durch Behörden und Gerichte) letztlich entschieden wird, welchen Inhalt ein Gesetz hat; doch erweitern eben „offene“ und „weiche“ Regelungen diesen Spielraum nicht unerheblich. In der Tat verweisen denn auch praktische Erfahrungen darauf, daß diese Entscheidungsspielräume bundesweit wie regional – z.T. unabhängig von Anstaltstyp, Vollzugsform und Vollstreckungszuständigkeit – in unterschiedlicher Weise genutzt werden.

Dazu trägt freilich auch eine Rechtsprechung bei, die sich selber erst mühsam der rechtsstaatlichen Grundlagen ihrer Entscheidungstätigkeit vergewissern, genauer: sich dessen bewußt werden muß, daß die Strafvollstreckungskammern im Verfahren nach den §§ 109 ff. StVollzG eigentlich als besondere Verwaltungs- und nicht als Strafgerichte agieren. Der Konstruktionsfehler ist allerdings schon im Gesetz selbst angelegt, das die gebotene klare Entscheidung für eine Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes nach dem Muster des verwaltungsprozessualen vermissen läßt (eben weil seinerzeit dieses Problem nicht oder nicht zureichend erkannt wurde). Das Ergebnis ist jedenfalls, daß sich manche Gerichte immer noch schwer damit tun, Grundsätze des materiellen Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts in jenem Verfahren auf Vollzugsmaßnahmen sachgerecht anzuwenden. Erst recht wird natürlich die in der Rechtsprechung vielerorts anzutreffende Zurückhaltung der Überprüfung des Vollzugshandelns durch die erwähnten Ermessensklauseln, die zwangsläufig zu einer Verminderung der „Kontrolldichte“ führen, gefördert. Darüber hinaus erweisen sich zuweilen auch die zahlreichen unbestimmten Gesetzesbegriffe als Einfallstor für „praxisnahe“ Entscheidungen, die eine Überprüfung von Vollzugsmaßnahmen nur nach Ermessensgrundsätzen (§ 115 Abs. 5) vornehmen und damit sich selber eines Teils ihrer Kontrollmöglichkeiten begeben. Freilich wird von Kritikern

gelegentlich übersehen, daß die (vom Bundesgerichtshof hinsichtlich der Flucht- und Mißbrauchsklausel in BGHSt 30, 320 rezipierte) Lehre vom Beurteilungsspielraum, die letztlich eine Einschränkung gerichtlicher Kontrolle bedeutet, gerade zum Verwaltungs(prozeß)recht entwickelt worden ist.

Im Ergebnis begünstigen jedenfalls Rechtslage und eine darauf gestützte, eher zurückhaltende Rechtsprechung das Auseinanderdriften der Vollzugsentwicklung in den einzelnen Bundesländern. Die gesetzlich gewährleisteten und von der Rechtsprechung gewährten

Die Verwirklichung der Grundsätze würde letztlich auf einen strukturellen Wandel hinauslaufen, dem die spezifische Eigenart der „totalen Institution“ und ihr Beharrungsvermögen widerstreiten.

Freiräume können dann von der Verwaltung besetzt werden. Dabei wirken sich – neben anderen Faktoren – zwei Phänomene vorrangig aus: eine gezielte Vollzugspolitik, die je nach Interpretation und Handhabung des StVollzG bestimmte Rahmendaten für den Strafvollzug eines Landes setzt, und – vor Ort – das Maß an Innovationsbereitschaft und -fähigkeit sowie an Experimentierfreude, das jeweils ein Anstaltsleiter aufbringt. Es ist keine Frage, daß diese beiden Phänomene vielfach zusammentreffen und sich dann zu einer Vollzugspraxis hochschaukeln (können), die in einer Minimierung aller Risiken für „Sicherheit und Ordnung der Anstalt“ und die Allgemeinheit mündet. Insofern ist nicht schon aus dem StVollzG selbst herauszulesen, wie die Chancen (sozialer Eingliederung) und Risiken (eines Rückfalls) im Verhältnis von Insassen und Gesellschaft verteilt werden sollen, sondern wird eben erst in der und durch die Anwendung des Gesetzes entschieden. Freilich hat es – gerade was die Konkretisierung der Entscheidungsspielräume hinsichtlich der „Öffnung des Vollzugs“ anlangt – auch die Wissenschaft lange Zeit an der Herausarbeitung tragfähiger Kriterien fehlen lassen, die namentlich § 3 StVollzG Rechnung tragen. Erst allmählich werden normative Maßstäbe entwickelt, die der Praxis zu einem sinnvollen und chancengerechteren Umgang mit Vollzugslockerungen – jenseits der läh-

menden Erfahrungen, daß im Vollzug alles passieren kann, aber nichts passieren darf – verhelfen könnten.

Das erhebliche Gefälle hinsichtlich der Gewähr von Vollzugslockerungen und Unterbringung im offenen Vollzug (§ 10) stellt nur ein Beispiel für viele andere dar. Insofern hat es der Gesetzgeber durch die skizzierte Regelungsweise bis zu einem gewissen Grade der Praxis überlassen, mit welchem Inhalt sie das Gesetz füllt; den Vollzugsbehörden ist dadurch weitere Gestaltungsmacht zugewachsen. Schließlich hat er dadurch, daß er bestimmte

Fragen offengehalten und ihre Lösungen der Entwicklung durch die Praxis überlassen hat, einen Scheck auf seine eigene künftige Innovationsbereitschaft und -fähigkeit ausgestellt.

Daß dieser Scheck notgedrungen ungedeckt ist, hat sich schon am Scheitern des Stufenkonzepts gezeigt. Das wird aber auch durch die eher marginalen Veränderungen bestätigt, die das StVollzG seit seinem Inkrafttreten erfahren hat. Noch am wichtigsten mag die Einbeziehung der im Maßregelvollzug Untergebrachten in den gerichtlichen Rechtsschutz der §§ 109 ff. sowie die Ausdehnung des Pfändungsschutzes hinsichtlich des Überbrückungsgeldes (§ 51) und der Überbrückungsbeihilfe (§ 75) auf jenen Personenkreis (§ 138 Ab. 2) erscheinen. Hierher wird man auch die Verwirklichung des informationellen Selbstbestimmungsrechts (BVerfGE 65, 1) – die ja in der ursprünglichen Gesetzesfassung noch nicht hatte berücksichtigt werden können – rechnen müssen.

Eine Reform des StVollzG, die etwa eine stärkere Übereinstimmung der Detailregelungen – namentlich der auf Gewährleistung von „Sicherheit und Ordnung“ gegründeten Eingriffsbefugnisse der Vollzugsbehörden – mit den Vollzugsgrundsätzen der §§ 2 bis 4, eine Durchforstung der Ermessenregelungen oder

institutionelle Veränderungen (im Organisations- und Personalbereich) anvisieren würde, ist jedenfalls nicht in Sicht. Eher hat es – auch nach dem gescheiterten Versuch, Abstriche an der Grundkonzeption des Gesetzes vorzunehmen – den Anschein, daß sich nach wie vor Tendenzen geltend machen, auch den Strafvollzug in den Dienst neoklassischer kriminal-

Die ebenso beliebte wie naheliegende Gretchenfrage danach, was der Strafvollzug unter der Geltung des StVollzG in positiver wie negativer Hinsicht bewirkt hat, erscheint naiv.

politischer Strömungen zu stellen. Konzepte oder Modelle, die sich – wie Täter-Opfer-Ausgleich oder Schadenswiedergutmachung – auf dem Felde der allgemeinen Kriminalpolitik – zumindest unter bestimmten Voraussetzungen – als Vorreiter innovativer Entwicklungen erweisen mögen, verwandeln sich innerhalb des Vollzugs angesichts fehlender Rahmenbedingungen (z.B. Arbeitsentgelt!) leicht in repressive Ansätze, die nur die Entfaltungsmöglichkeiten des Gefangenen weiter beschneiden; Vollzug, der ermutigt, statt entmutigt, wird dann nicht daraus. Die Unbefangenheit (und Naivität), mit der so komplexe Begriffe wie Schuldschwere und Schuldverarbeitung in der Rechtsprechung schon behandelt worden sind, gibt zu denken.

Dies leitet zur Frage über, inwieweit die Vollzugspraxis selbst, aber auch die Rechtsprechung (im Rahmen des gerichtlichen Rechtsschutzes) innovative Ansätze des StVollzG genutzt hat. Auch sie läßt sich nur in differenzierter Weise beantworten. Offenkundig hat das Gesetz vor allem durch seine Vorschriften über Vollzugslockerungen (§ 11), den Hafturlaub (§ 13) und den offenen Vollzug (§ 10), aber auch über Ausbildung und Weiterbildung (§§ 37 f., 148 f.) sowie den Vollzug in sozialtherapeutischen Einrichtungen (§§ 9, 132 ff.) dazu beigetragen, in Teilbereichen oder einzelnen Anstaltsarten bereits vor dem 1.1.1977 eingeleitete Entwicklungen rechtlich abzusichern und zu stabilisieren. Dies gilt nicht zuletzt für die zunächst in Gang gekommene „Öffnung des Vollzugs“ (Dünkel), die freilich immer wieder bis heute durch forcierte Sicherheitsmaßnahmen – zunächst im Zuge der Terrorismuspro-

blematik, dann im Gefolge der unbewältigten Drogenproblematik sowie spektakulärer Fluchtfälle und Straftaten – beeinträchtigt, wenn nicht gar konterkariert wurde.

Teilweise hat das StVollzG hinsichtlich der Gestaltung der Lebensverhältnisse der Insassen und der Organisation der Strafanstalt Entwick-

lungen angestoßen, deren praktischer Ertrag nur schwer abzuschätzen ist, weil in diesen Fällen viel, wenn nicht alles von der konkreten Umsetzung „vor Ort“ abhängt. Beispiele dafür bilden etwa die gemeinsame Unterbringung von Müttern und Kindern in Frauenabteilungen (§§ 80, 142 – die im Grunde einen offenen Vollzug voraussetzt), die Einschränkung des Trennungsgrundsatzes (§ 140 Abs. 3 – welche die lebensfremde, aber vollzugstypische Trennung von Männern und Frauen z.T. wieder rückgängig macht), die Schaffung sog. Wohngruppen (§ 143 Abs. 2 – die ohne entsprechende sozialpädagogische Begleitung Gefahr läuft, subkulturelle Macht- und Herrschaftsverhältnisse zu begünstigen), die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit entsprechenden Institutionen und Personen außerhalb der Anstalt (§ 154 – die zur „Öffnung des Vollzugs“ und zur Erweiterung der Lebensperspektiven des Gefangenen genutzt, aber auch in einem durchaus restriktiven Sinne gehandhabt werden kann), überhaupt die Beteiligung Dritter an der Gestaltung und Kontrolle des Vollzugs (in Form ehrenamtlich tätiger Personen und Gruppen sowie von Anstaltsbeiräten, §§ 162 ff.). Hier hat es – wiederum je nach Anstaltsregime und Innovationsbereitschaft – gleichfalls unterschiedliche Erfahrungen gegeben. Die Mitwirkung gesellschaftlicher Kräfte am Vollzug hat manches aufgebrochen, aber zuweilen eben auch Ängste, Verunsicherungen und damit Abwehr ausgelöst. Doch dürfte der Eindruck wohl zu Recht bestehen, daß die starre Abgrenzung der Anstalten von der Außenwelt in der Tendenz jedenfalls einer gewissen Auflockerung und Durchlässigkeit der Praxis gewichen ist. Dies gilt unbeschadet des Fortbestehens sog. Hoch-

sicherheitsabteilungen und des bedeutenden Gewichts, das insgesamt nach wie vor dem Sicherheitsgedanken beigelegt wird.

Verschiedentlich hat es indessen den Anschein, daß neue Entwicklungen – etwa konzeptionelle Ansätze wie das in seinen Möglichkeiten nicht selten überschätzte Soziale Training oder die Einführung unüberwachter Besuche im geschlossenen Vollzug („ehe- und familienfreundlicher Besuchsverkehr“) – mehr oder minder unabhängig von der Rechtslage in Gang gekommen sind. Dem steht offenbar der Umstand nicht entgegen, daß das Gesetz maßgeblich die Verrechtlichung des Vollzugs gefördert hat. Dieser Prozeß wird verschiedentlich von der Praxis – namentlich im Blick auf den Arbeits- und Begründungsaufwand, der wegen der gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten mit Vollzugsmaßnahmen verbunden ist – beklagt, wenn nicht gar kritisiert. Doch darf man nicht übersehen, daß eine häufige Inanspruchnahme des gerichtlichen Rechtsschutzes – die ja nach Art. 19 Abs. 4 GG das gute Recht des Gefangenen ist – auch Folge der überaus beengten Lebensverhältnisse ist und daß daran nicht selten ein bürokratisch-administrativer, um nicht zu sagen kleinlich-restriktiver Umgang mit Alltags- und Lebensproblemen von Gefangenen beteiligt ist.

Daß das in den Vollzugsgrundsätzen (§§ 2-4) enthaltene Veränderungspotential bisher weder von der Praxis noch von der Rechtsprechung ausgeschöpft worden ist, hat gewiß verschiedene Gründe. Der Gesetzgeber hat sie – wie schon erwähnt – in den Detailregelungen keineswegs in konsequenter und konsistenter Weise konkretisiert. Die Verwirklichung der Grundsätze würde letztlich auf einen strukturellen Wandel hinauslaufen, dem die spezifische Eigenart der „totalen Institution“ und ihr Beharrungsvermögen widerstreiten. Hinter dem Festhalten an gewohnten, überlieferten Vollzugskonzepten stehen natürlich auch jene beiden Phänomene, die – wie bereits angedeutet – generell Strukturveränderungen erschweren. Neues löst leicht Ängste und Verunsicherung aus; so setzt man – ganz abgesehen davon, daß dies auch wesentlich einfacher ist – lieber die Tradition fort. Aber diese sozialpsychologischen Hemmnisse hängen nicht selten mit dem überkommenen Bild von der Freiheitsstrafe zusammen, das gesellschaftlich wie vollzugspolitisch immer wieder virulent wird. Es ist die Vorstellung eines Vollzugs, der jedenfalls eine Aufgabe zu erfüllen hat: nämlich die allgemeine Sicherheit durch entsprechende Unterbringung der Gefangenen zu gewährleisten. Denn der Gedanke liegt nun einmal nahe, daß derjenige, der eingesperrt ist, für die Gesellschaft gefährlich ist – mögen es auch in der Mehrzahl der Fälle in Wahrheit ganz andere Gründe sein, die Inhaftierung zur Folge haben.

Daran kann – vor allem in Fällen langen Freiheitsentzuges – durchaus etwas Wahres sein, weil Perspektiv- und Hoffnungslosigkeit sich sowohl in Resignation als auch in Aggression niederschlagen können. Wer nichts mehr zu verlieren hat, kann – wie gerade aufsehenerregende Fluchtfälle mit Geiselnahmen u.ä. zeigen – gerade deshalb (für Vollzugsbedienstete wie Außenstehende) gefährlich werden.

Das läßt sich namentlich an der bescheidenen Karriere ablesen, die der Angleichungsgrundsatz erlebt hat. Nicht zuletzt fehlt es vielerorts an den entsprechenden personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen, die es ermöglichen würden, einen Angebots- und Chancenvollzug zu realisieren, der auf Abbau lebensfremder und dem Leben entfremdender Restriktionen abzielt und dem Gefangenen wenigstens ein Stück seiner Entfaltungsfreiheit zurückgibt. Das wird etwa an dem Umstand deutlich, daß Schuldnerberatung und Schuldenregulierung noch keineswegs zum „Regelangebot“ des Vollzugs zu gehören scheinen – was natürlich nicht nur auf mangelnde personelle Ausstattung der Sozialdienste zurückzuführen ist, sondern seinen Grund auch in der schlechten wirtschaftlichen Lage vieler Gefangener und in dem vergleichsweise geringen Arbeitsentgelt hat. Gerade angesichts dieser Situation wirken Forderungen nach breiter Einführung von Schadenswiedergutmachung und Täter-Opfer-Ausgleich angesichts des Fehlens entsprechender finanzieller und personeller Rahmenbedingungen eher kontraproduktiv – so sehr solche Bemühungen im Interesse der Opfer an sich zu begrüßen wären. Es ist dies sicher nicht nur ein grundsätzliches Problem des Vollzugs – aber eben auch seines! –, daß reale Defizite gerne mit wohlklingenden Begriffen und Programmen zugedeckt zu werden pflegen, die dann in der praktischen Umsetzung ihre eigenen Ansprüche nicht einzulösen vermögen.

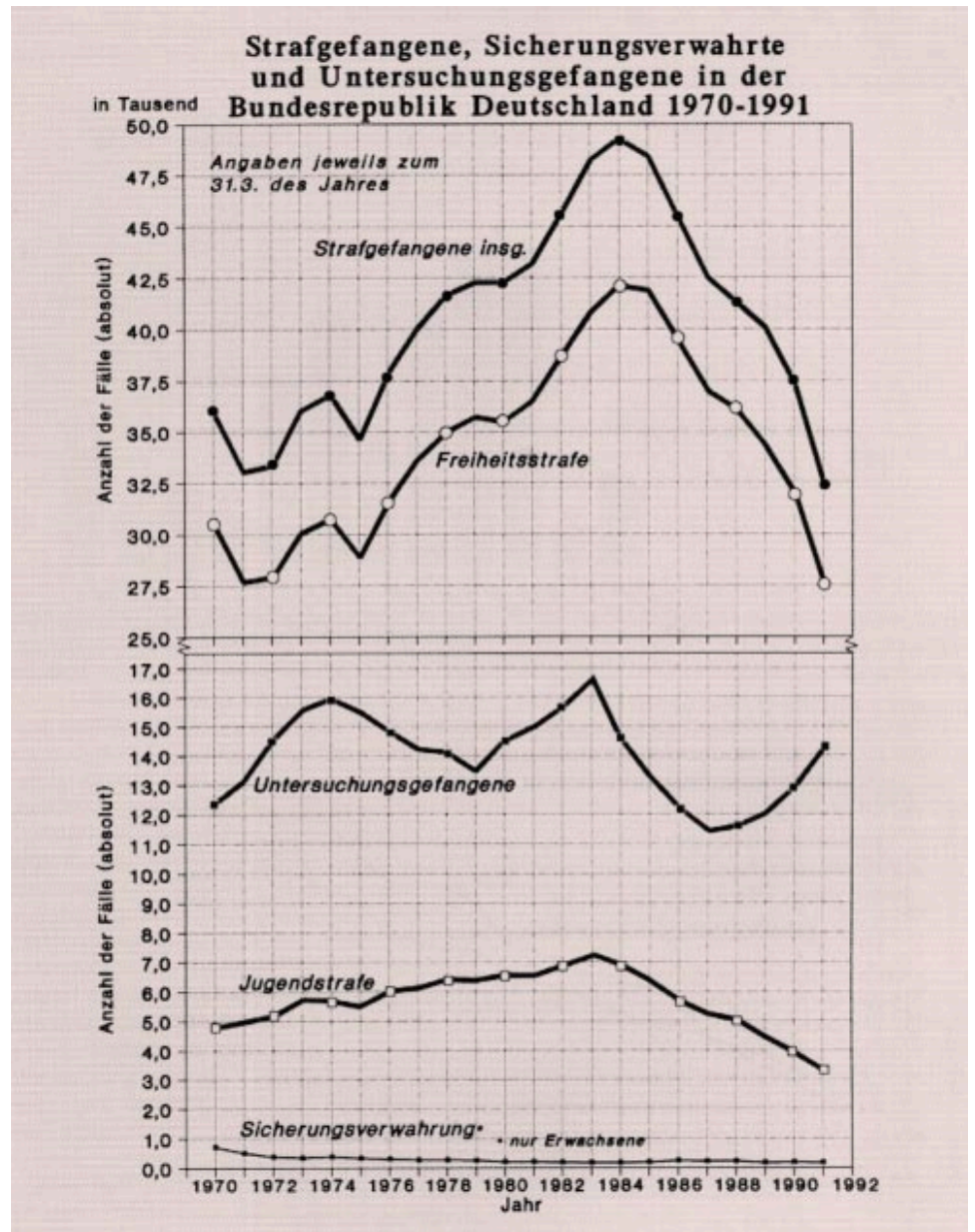
Die ebenso beliebte wie naheliegende Gretchenfrage danach, was der Strafvollzug unter der Geltung des StVollzG in positiver wie negativer Hinsicht bewirkt hat, erscheint aus wenigstens drei Gründen naiv, vielleicht sogar unzulässig naiv. Zum einen unterstellt sie Bedingungs- oder gar Kausalzusammenhänge zwischen gesetzlichen Regelungen und Veränderungen in der sozialen Wirklichkeit, die sowohl Personen mit ihrer Lebensgeschichte (Insassen und Vollzugsbedienstete) als auch Institutionen (Strafanstalten) betreffen. Denn es sollten ja gerade durch den vom Gesetz anvisierten Strukturwandel die Bedingungen und Voraussetzungen für eine soziale Eingliederung der Gefangenen verbessert werden. Das dieser Anspruch aber allenfalls ansatzweise oder partiell eingelöst worden ist, haben die bisherigen Erfahrungen ja gezeigt. Statt Eva-

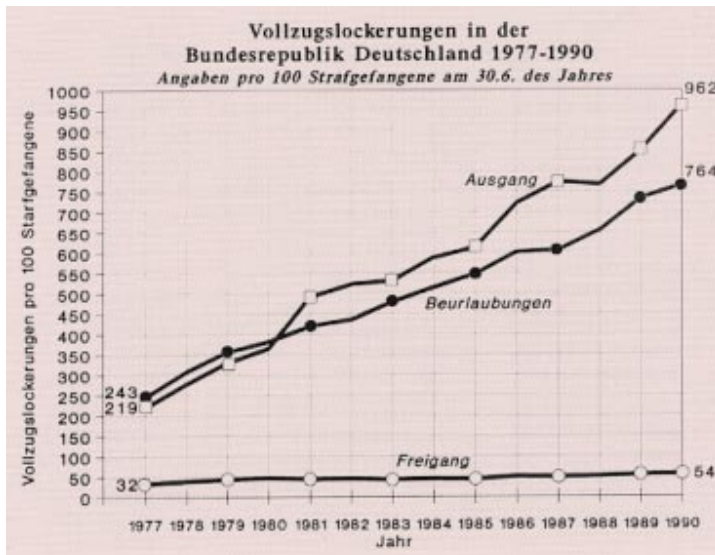
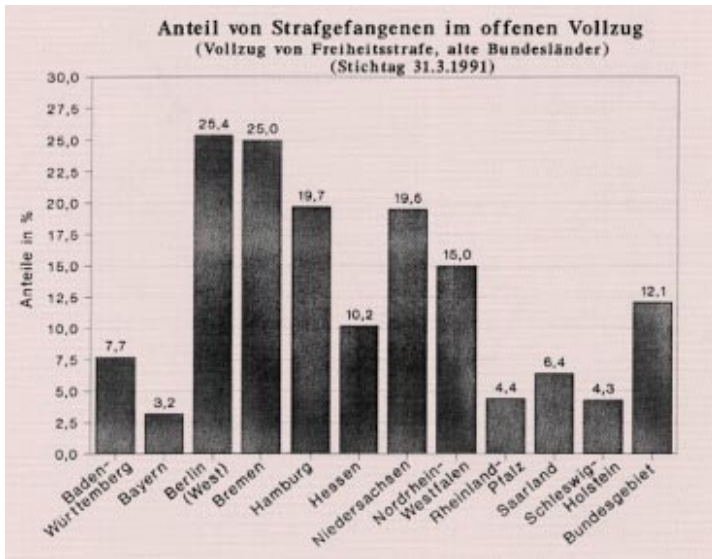
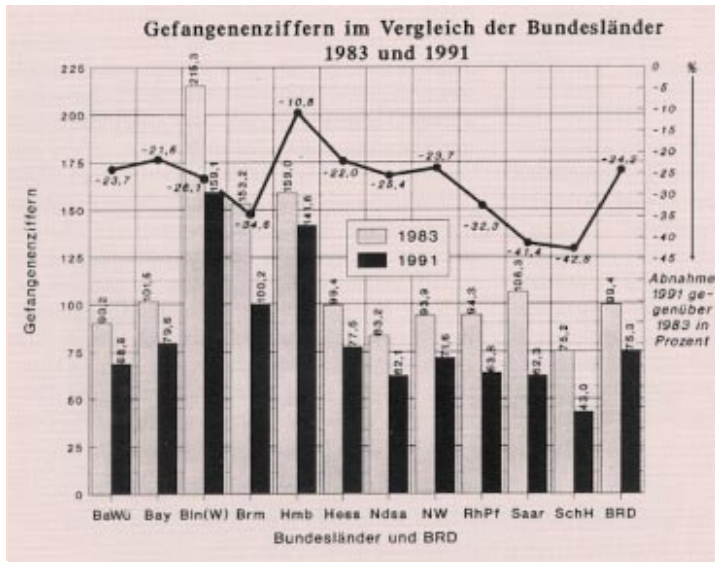
luationsforschung wäre insoweit Implementationsforschung, die Art und Weise praktischer Umsetzung des Gesetzes untersucht, am Platze.

Zum zweiten verbirgt sich hinter einer solchen Fragestellung ein überaus komplexes Bündel von Faktoren oder Umständen, die menschliches Verhalten beeinflussen (können). Im Falle des Gefangenen sind es – neben den Lebensbedingungen der meist zeitlich begrenzten Haft – die vorinstitutionelle Biographie und die Nachtlassungssituation, die hier eine Rolle spielen. Wissenschaftlich seriöse Erfolgsmessungen, die der Legalbewährung und der Rückfälligkeit gelten, stehen daher in me-

thodischer wie in begrifflicher Hinsicht vor erheblichen Problemen. Gefragt wären – wenn es denn schon um die Ermittlung von Einstellungs- und Verhaltensänderungen geht – zugleich Untersuchungen, die Prozeßverläufe und Entwicklungen abbilden.

Schließlich hat sich die Einsicht längst durchgesetzt, daß die Strafanstalt ein überaus problematisches Feld zur Vorbereitung auf ein sozial verantwortliches Leben in Freiheit ist, daß der Verlust oder die Beschneidung normaler Lebensbezüge im Hinblick auf soziale Integration eher kontraproduktiv ist. Zu den negativen Folgen zählt in der Mehrzahl der Fälle überdies auch die „Drittwirkung“ des Frei-





heitsentzuges auf Angehörige des Gefangenen (welche die eheliche Lebensgemeinschaft, ihren Ernährer oder Vater entbehren müssen). Dies alles mündet in der Summe in die längst erhobenen Forderungen, die Lebensbedingungen der Insassen sowie die Angebotsstruktur der Anstalten (um die Eingliederungschancen zu erhöhen) zu verbessern, das Ausmaß an Reglementierung zurückzuschneiden und den Vollzug stärker zu öffnen, was in zweifacher Hinsicht von Bedeutung ist: den Gefangenen müssen Kontakt und Zugang zur Außenwelt, Dritten – nicht nur Angehörigen – Kontakt und Zugang zur Anstalt und den Insassen erleichtert werden. Letztlich geht es also darum, mit den Grundsätzen der Vollzugsgestaltung (§ 3 StVollzG) ernst zu machen.

Der 15. Jahrestag des Inkrafttretens des StVollzG steht zugleich im Schnittpunkt zweier Perspektiven, die auch und gerade bei der gesetzlichen Regelung und praktischen Handhabung des Strafvollzugs in der Bundesrepublik nicht außer acht gelassen werden dürfen. Es sind zum einen die kriminal- und sanktionspolitischen Tendenzen im allgemeinen, zum anderen die gesamtdeutsche und schließlich die europäische Dimension der Entwicklung. Alle drei Felder bergen sowohl Chancen (die genutzt oder versäumt werden können) als auch Risiken (die vermindert oder vergrößert werden können).

Daß der Strafvollzug in starkem Maße von der allgemeinen kriminalpolitischen Entwicklung abhängt, bedarf keiner weiteren Erörterung. Die Sanktionspraxis der Gerichte beispielsweise entscheidet darüber, welche und wie viele Personen für welche Zeit in Strafanstalten eingewiesen werden. Hier zeichnen sich aber durchaus unterschiedliche Tendenzen ab, wie denn auch die Kriminalpolitik generell durch heterogene, ja widersprüchliche Trends charakterisiert ist. Daß die Gefangenenrate in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich immer noch relativ hoch ist, ist nicht zuletzt eine Folge entsprechend langer Freiheitsstrafen, wie sie nicht nur im Bereich der Drogenkriminalität verhängt werden. Am Extrembeispiel der lebenslangen Freiheitsstrafe wird besonders deutlich, wie belastend sich – in jedem Sinne des Wortes – die (nach der Aussetzungspraxis der Gerichte übliche und durchschnittliche) Verbüßungsdauer – auf die davon Betroffenen und den Vollzug auswirkt. Eine Sanktionspolitik kurzer oder zumindest kürzerer Strafen könnte da – wie etwa das Beispiel der Niederlande und Dänemarks zeigt – gewiß einige Abhilfe schaffen. Ihre Verwirklichung hinge freilich nicht allein von den Gerichten, sondern auch von einer Veränderung der strafgesetzlichen Vorgaben (z.B. Zahl der Strafdrohungen, Strafraumen) und einem Wandel der Strafverfolgungspraxis ab. Ob eine sol-

che kriminalpolitische Reformpolitik Chancen hätte, ist jedenfalls auch eine Frage der vielbefurten gesellschaftlichen Akzeptanz und Toleranz, die – wie die Erfahrungen auf den Gebieten des Täter-Opfer-Ausgleichs und der Schadenswiedergutmachung zeigen – letztlich insoweit doch wohl größer sein mag, als wissenschaftlich vielfach angenommen wurde.

Die teilweise ausgesprochen desolante (personelle und bauliche) Situation des Strafvollzugs in den neuen Bundesländern ist (auf Grund verschiedener Erfahrungsberichte) sattsam bekannt. Daß hier – ungeachtet erster Anstrengungen – ein Nachholbedarf an Humanisierung, Liberalisierung und Qualifizierung (z.B. im Bereich der Angebote und Hilfe) besteht, zweifelt niemand an. Der „Flurschaden“, den eine heillose und menschenverachtende Politik – zum zweitenmal in diesem Jahrhundert! – auf dem Boden der DDR angerichtet hat, ist nicht zu übersehen; die psychischen und sozialen Folgen dieses Desasters sind es gleichfalls nicht. Auf der anderen Seite hätte der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik auch zum Anlaß genommen werden können, bisherige Regelungen und Konzepte auf dem Gebiet des Strafvollzugs zu überdenken und Reformen im oben skizzierten Sinne einzuleiten. Dies gilt vor allem, wenn auch keineswegs allein, für den Bereich der sozialen Sicherung des Gefangenen und seiner Angehörigen (Arbeitsentgelt, Sozialversicherung). Man mag darüber spekulieren, ob eine solche Vorstellung realitätsgerecht gewesen wäre. Das atemberaubende Tempo des deutschen Wiedervereinigungsprozesses hat sie jedenfalls zunichte gemacht. Insofern steht nur mehr der Neuanfang des Strafvollzugs in den östlichen Bundesländern im Mittelpunkt (und anscheinend zur Diskussion). Diese Chance könnte und sollte aber in der Tat dazu genutzt werden, neue Wege zu beschreiten, namentlich von vornherein in der Gestaltung der Lebensbedingungen und des Alltags in den Vollzugsanstalten den Grundsätzen der §§ 2 bis 4 StVollzG stärkere Geltung zu verschaffen. Das sich die Bemühungen darüber hinaus darauf konzentrieren müssen, die Infrastruktur der Anstalten zu verbessern und eine leistungsfähige Straffälligenhilfe auf- und auszubauen, versteht sich von selbst. Vor allem aber sollte vermieden werden, jene expansive Vollzugspolitik zu betreiben, die ihr Heil in der Vermehrung der Haftplätze sowie in möglichst großen und sicheren Anstalten erblickt. Die neuen Bundesländer verfügen auf Grund ihrer Geschichte über hinreichende und traurige Erfahrungen nicht nur mit der Sicherheitsmanie des SED-Staates, sondern auch mit hohen Gefangenzahlen. Daß diese auf Grund des zeitweiligen Stillstands der Strafrechtspflege vorübergehend drastisch zurückgegangen sind, sollte nicht umgekehrt Anlaß für Hochrechnungen sein, auf deren Grundlage sich dann

letztlich Neubauprogramme (nach bekanntem Muster) als eigentlicher Schwerpunkt der Reformbemühungen herausstellen.

Dies würde auch schwerlich auf der Linie der europäischen Entwicklung liegen (wenn denn von einer solchen die Rede sein kann). Denn hier schälen sich zunehmend drei Aspekte heraus, die auch für die weitere Ausgestaltung des deutschen Strafvollzugs – ungeachtet des im internationalen Vergleich beachtlichen rechtskulturellen Niveaus des StVollzG – relevant werden (sollten). Längst geht es im europäischen Rahmen nicht mehr nur darum, bestimmte Mindeststandards in der Vollzugspraxis durchzusetzen. Vielmehr zielen die Bemühungen – in freilich nicht überall gleicher und entschiedener Weise – darauf ab, den Menschenrechten in der Haftsituation größeres Gewicht beizulegen, die Lebensbedingungen der Insassen zu verbessern

Die Durchlässigkeit der Grenzen und die Mobilität der Bevölkerung werden mit großer Wahrscheinlichkeit dazu beitragen, daß sich das Ausländerproblem im Vollzug quantitativ und qualitativ noch verschärfen wird.

und die „Öffnung des Vollzugs“ weiter voranzutreiben – nicht zuletzt im Hinblick auf jene im Vollzug häufig vertretenen Gefangenen, die wegen Vorstrafen oder Rückfalls zu den kriminell stärker Gefährdeten gezählt und deshalb auch vielfach benachteiligt werden. Indizien für solche Bestrebungen stellen etwa die 1987 neugefaßten Europäischen Mindestgrundsätze, die Europäische Anti-Folter-Konvention (die ja eine Art präventives Besuchssystem, d.h. die Bereisung von Strafanstalten durch einen entsprechenden europäischen Ausschuß eingeführt hat), weitere Aktivitäten des Europarates und nicht zuletzt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg dar. Noch läßt sich freilich nicht absehen, welchen Einfluß diese internationale Entwicklung auf das deutsche Strafvollzugsrecht und dessen praktische Umsetzung nehmen wird.

Eine Tendenz läßt sich freilich nach den bisherigen Erfahrungen unschwer voraussagen: Die Durchlässigkeit der Grenzen und die Mo-

bilität der Bevölkerung werden mit großer Wahrscheinlichkeit dazu beitragen, daß sich das Ausländerproblem im Vollzug quantitativ und qualitativ noch verschärfen wird. Freilich stecken in dieser Prognose noch unbekannte Größen (z.B. die künftige Abschiebepaxis der Ausländerbehörden, das Zustandekommen und die Anwendung von Vollstreckungsvereinbarungen). Aber wie immer sich diese auf den Anteil und die Zusammensetzung jener Gruppe auswirken werden, wird der Vollzug jedenfalls auf absehbare Zeit mit ausländischen Gefangenen zu rechnen haben. Dafür muß er dann aber – gerade aus menschen- und grundrechtlicher Sicht – Konzepte entwickeln, die der doppelten Stigmatisierung, vorbestraft und Ausländer zu sein, entgegenwirken und Chancen für die Wahrung der kulturellen Identität eröffnen. Nicht nur, aber auch aus diesem Grund könnte sich eine Dezentralisierung und Regionalisie-

rung des Vollzugs, verbunden mit der Schaffung kleinerer, weitgehend offener Anstalten, empfehlen, wie sie kürzlich ja für Schleswig-Holstein vorgeschlagen worden ist.

Prof. Dr. Heinz Müller-Dietz lehrt Strafrecht, Strafprozeßrecht und Kriminologie an der Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Redaktionelle Anmerkung

Die in diesem Beitrag abgedruckten Schaubilder und Statistiken sind mit freundlicher Genehmigung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht der Untersuchung von Frieder Dünkel »Empirische Materialien zum Strafvollzug« entnommen.

Für 29,80 DM kann sie bestellt werden bei:
Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht
Günterstalstraße 73
W-7800 Freiburg