

Schriftenreihe des Strafvollzugsarchivs

RESEARCH

Christine M. Graebisch
Sven-Uwe Burkhardt

Vergleichsweise menschlich?

Ambulante Sanktionen als
Alternative zur Freiheitsentziehung
aus europäischer Perspektive

OPEN

 Springer

Schriftenreihe des Strafvollzugsarchivs

Herausgegeben von

Ch. M. Graebisch, Dortmund, Deutschland

S.-U. Burkhardt, Dortmund, Deutschland

J. Feest, Bremen, Deutschland

In der Schriftenreihe des Strafvollzugsarchivs werden Texte über die Rechtswirklichkeit von Gefängnissen und strafrechtlichen Sanktionen publiziert. Im Fokus der Reihe stehen dem Strafvollzug dienende Haftanstalten, Einrichtungen des forensischen Maßregelvollzugs und der Sicherungsverwahrung sowie andere Orte der Freiheitsentziehung. Umfasst ist aber auch ambulante Überwachung, wie die Bewährungshilfe oder Führungsaufsicht. Besonderes Interesse gilt den Auswirkungen auf die Betroffenen. Die Reihe richtet sich an Wissenschaft und Praxis in den Bereichen Recht, Kriminologie und Soziale Arbeit sowie an Studierende in insbesondere diesen Fächern.

Herausgegeben von

Christine M. Graebisch
FB 8 Angewandte Sozialwissenschaften
Fachhochschule Dortmund
Dortmund, Deutschland

Johannes Feest
Universität Bremen
Bremen, Deutschland

Sven-U. Burkhardt
Dortmund, Deutschland

Christine M. Graebisch
Sven-U. Burkhardt

Vergleichsweise menschlich?

Ambulante Sanktionen als Alternative zur Freiheitsentziehung aus europäischer Perspektive

Die Länderberichte, welche als Grundlage dienten, wurden erstellt von:

Nicola Giovannini, Malena Zingoni, Droit au Droit, Belgium;
Dimitar Markov, Maria Doichinova, Center for the Study of Democracy, Bulgarien;
Christine M. Graebisch, Sven-U. Burkhardt, Martin von Borstel,
Fachhochschule Dortmund, Deutschland
Renata Giedrytė, Simonas Nikartas, Gytis Andrulionis,
Law Institute of Lithuania, Litauen;
Alejandro Forero Cuéllar, María Celeste Tortosa, Iñaki Rivera Beiras,
Josep M. García-Borés, Rodrigo Chaverra, Tamara Fernández, Natalia Giraldo,
Belén Permuy, Carla Trillas, Observatory on the Penal System and Human Rights
with the University of Barcelona, Spanien.

Christine M. Graebisch
Dortmund, Deutschland

Sven-U. Burkhardt
Dortmund, Deutschland

Bei dieser Publikation handelt es sich um die veränderte und ergänzte Übersetzung des Titels „Ambulant Sanctions as an Alternative to Imprisonment in the European Union?“⁶, ursprünglich vom Center for the Study of Democracy 2014 veröffentlicht.

Dieser Publikation liegt ein EU-Forschungsprojekt zugrunde, in dessen Rahmen Sanktionen ohne Freiheitsentzug im Vergleich zu freiheitsentziehenden strafrechtlichen Sanktionen betrachtet wurden. Beteiligt waren Partner aus den Ländern Belgien, Bulgarien, Deutschland, Spanien und Litauen. Es war Teil des Projektes „Re-Socialisation of Offenders in the European Union: Enhancing the Role of the Civil Society“, welches mit der Unterstützung der Generaldirektion Justiz der Europäischen Kommission durchgeführt wurde.

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung des Criminal Justice Programme der Europäischen Union erstellt. Für den Inhalt dieser Publikation sind allein die AutorInnen verantwortlich; ihr Inhalt kann in keiner Weise als Standpunkt der Europäischen Kommission angesehen werden.



ISSN 2365-5178

ISSN 2365-5186 (electronic)

Schriftenreihe des Strafvollzugsarchivs

ISBN 978-3-658-08964-1

ISBN 978-3-658-08965-8 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-08965-8

Springer

© The Author(s) 2015. The book is published with open access at SpringerLink.com

OpenAccess. This book is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-commercial License which permits any noncommercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author(s) and source are credited.

All commercial rights are reserved by the Publisher, whether the whole or part of the material is concerned, specifically the rights of translation, reprinting, re-use of illustrations, recitation, broadcasting, reproduction on microfilms or in any other way, and storage in data banks. Duplication of this publication or parts thereof is permitted only under the provisions of the Copyright Law of the Publisher's location, in its current version, and permission for commercial use must always be obtained from Springer. Permissions for commercial use may be obtained through RightsLink at the Copyright Clearance Center. Violations are liable to prosecution under the respective Copyright Law. The use of general descriptive names, registered names, trademarks, etc. in this publication does not imply, even in the absence of a specific statement, that such names are exempt from the relevant protective laws and regulations and therefore free for general use.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Geleitwort zur Schriftenreihe des Strafvollzugsarchivs

Das Strafvollzugsarchiv wurde 1977 von Johannes Feest zu Beginn seiner Tätigkeit als Hochschullehrer an der Universität Bremen, Fachbereich Rechtswissenschaft, gegründet. Wie der Name nahe legt, den es seit 1983 trägt, wird dort Literatur und Rechtsprechung zum Thema Strafvollzug und anliegenden Themenbereichen zusammengetragen. Die eigentliche Besonderheit des Strafvollzugsarchivs ergibt sich jedoch aus dessen Namen nicht. Von Beginn an gingen dort schriftliche Anfragen von Gefangenen aus dem Straf- und Maßregelvollzug ein. Diese werden von uns (ehrenamtlich) beantwortet. Daran beteiligt sich ein in Größe und Zusammensetzung variierender Kreis von Personen aus der Hochschule einschließlich Studierenden und aus der anwaltlichen Praxis. 2012 ist das Strafvollzugsarchiv von der Universität Bremen an die Fachhochschule Dortmund umgezogen, wo es in der Obhut von Christine Graebisch und Sven-U. Burkhardt steht. In Bremen existiert weiterhin der Verein Strafvollzugsarchiv e. V., der die Tätigkeit des Strafvollzugsarchivs unterstützt und für den Johannes Feest die Homepage des Strafvollzugsarchivs betreibt (www.strafvollzugsarchiv.de).

Ebenfalls von Beginn an war das Strafvollzugsarchiv eng mit Forschung und Lehre über die Rechtswirklichkeit von und in Gefängnissen verbunden. Insbesondere war die Kommunikation mit Gefangenen – wenn sie auch anlässlich der von ihnen gestellten Fragen stattfand –, nie eine einseitige Beratung, sondern immer ein gegenseitiger Lernprozess.

Das durch den Briefkontakt vermittelte Verständnis der Situation des Gefangenseins und des Gefängnisses fließt in die Lehre an diversen Hochschulen (Universität Bremen, Fachhochschule Dortmund, Universität Hamburg) ebenso ein wie

in wissenschaftliche Publikationen und rechtspolitische Auseinandersetzungen. Dabei ist insbesondere der als „Alternativkommentar“ und zuletzt in 6. Auflage von Johannes Feest und Wolfgang Lesting herausgegebene bekannte Kommentar zum Strafvollzugsrecht zu nennen.

Ziel dieser Schriftenreihe ist es, im weiteren Kontext des Strafvollzugsarchivs entstandene wissenschaftliche Arbeiten zu publizieren. Den im Rahmen der Reihe veröffentlichten Beiträgen soll gemeinsam sein, dass sie keine ausschließlich juristische Abhandlung des Themas darstellen, sondern sozialwissenschaftliche Perspektiven und insbesondere die Rechtswirklichkeit unter Berücksichtigung der Sichtweise der Betroffenen einbeziehen. Dabei soll es – trotz des Archivnamens – nicht allein um Strafvollzug, sondern auch um andere Formen staatlich veranlasseter Freiheitsentziehung sowie um strafrechtliche Sanktionen ohne eine Freiheitsentziehung gehen.

Die Schriftenreihe will damit zum Überwinden der Mauern beitragen, zumindest in den Köpfen.

Dortmund und Bremen

Christine Graebisch, Johannes Feest, Sven-U. Burkhardt

Vorwort

Es mag erstaunen, dass sich der erste Band der Schriftenreihe des Strafvollzugsarchivs gerade nicht mit dem Strafvollzug, sondern mit ambulanten Sanktionen befasst. Begründen lässt sich dies mit einer Haltung zum Strafvollzug, nämlich damit, „dass eine wahrhaft humanistische Haltung zum Strafvollzug in Gefängnissen ihren besten Ausdruck im Wunsch nach dessen Abschaffung findet.“¹

Die Abschaffung von Gefängnissen auch nur in Erwägung zu ziehen und als gedankliche Möglichkeit dem täglichen Handeln zugrunde zu legen, bringt jedoch mit Regelmäßigkeit die reflexhafte Reaktion hervor: „Dann nennen Sie doch mal Alternativen!“

Dem ließe sich entgegen, dass ein Weniger an gefängnisartigen Institutionen, ein strenger Reduktionismus, ein schrittweiser Abbau von Gefängnissen selbst schon eine Alternative darstellt. Oder um es mit den Worten von Helmut Pollähne² zu sagen: „Die Alternative zur Freiheitsstrafe ist ... keine Freiheitsstrafe!“

Eine solche Antwort wird jedoch das nach Alternativen fragende Gegenüber nicht zufriedenstellen, die Wahrscheinlichkeit ist vielmehr hoch, dass es auf der Nennung von Sanktionsalternativen beharren wird. Hat die Diskussion über „Alternativen“ erst einmal Fahrt aufgenommen, so zeigt sich zumeist, dass die Erwartungen an diese sehr hoch angesiedelt sind. Jedenfalls soll die Alternative sämtliche als vorteilhaft angesehenen Aspekte des Gefängnisses abdecken und dann soll sie weitere Vorzüge aufweisen, um als „besser“ akzeptiert zu werden.

1 Feest 2011, S. 85.

2 2012.

Erschwerend kann hinzukommen, dass die Alternative nicht an der Realität des Gefängnisses gemessen wird, sondern an den in dessen Existenz gesetzten Erwartungen. Selbst die durchdachtste Alternative hat in solch einem Szenario keine realistische Chance.

Thomas Mathiesen erklärte bereits 1974 die Funktionalität der Forderung nach „Alternativen“, die einen konservierenden Effekt bezogen auf die bestehende Ordnung habe. Deren Ziele sollen aus Sicht des die Frage aufwerfenden Gegenübers nämlich weiterhin verfolgt und nur die Mittel verändert werden, wobei damit dann sogar ein zusätzlicher Legitimationsgewinn für die bestehende (strafende) Ordnung verbunden sein kann, den das Festhalten am Bestehenden, dessen Nachteile augenfällig sind, nicht gehabt hätte.³ Da der Vorschlag „fertiger Alternativen“ diesen Effekt hervorrufen würde, schlägt er „das Unfertige“ als Alternative vor.⁴ Eine Alternative gilt ihm als wirklich alternativ, wenn sie nicht auf den Prämissen des alten Systems aufbaut, sondern auf eigenen beruht, die in einem oder in mehreren Aspekten im Widerspruch zum alten System stehen, wenngleich sie dennoch mit diesem zu konkurrieren in der Lage sein müssen, da sie andernfalls keine Beachtung fänden.

Zu dieser Forderung in genauem Gegensatz steht, was sich die empirische Sanktionenforschung nach dem Muster „what works?“ zum Ziel gesetzt hat. Denn mit ihr werden Sanktionen in ihrer vergleichenden Wirksamkeit in Bezug auf gerade denselben Zweck verglichen um herauszufinden, welche Intervention diesen am effektivsten erreicht. Es soll also ganz gezielt nur ein anderes Mittel zur Erfüllung desselben Zwecks gefunden werden, das diesen möglichst effektiv (und effizient) erreicht. Es wird auf diese Weise systematisch nach Alternativen in einer Weise gesucht, die im Sinne von Mathiesen „fertig“ sind und die dann im Erfolgsfalle sogar als „blueprint“ an anderen Orten eingesetzt werden können, was ein Maximum an „Fertigsein“ bedeutet. Ein (starker) Legitimationsgewinn ist mit diesem wissenschaftlichen Qualitätssiegel offensichtlich auch verbunden. Während daher eine „evidence-based crime prevention“ alles andere als eine abolitionistische Strategie ist, lohnt sich die Auseinandersetzung mit ihr⁵ und ihren Ergebnissen dennoch auch aus einer abolitionistischen Perspektive: Denn schließlich werden dabei Sanktionen einer empirischen Kontrolle unterzogen, die auf die

3 Mathiesen 1993, S. 71 ff. Vgl. zu Gemeinsamkeiten der hier verwendeten deutschen, dem norwegischen Original folgenden zu der englischsprachigen neu abgedruckten und um mehrere Beiträge anderer erweiterten Fassung Mathiesen 2014: Feest 2014 in ebendieser.

4 1993, S. 168 ff.

5 Dazu Graebisch 2009.

Feststellung hinausläuft, inwieweit diese Sanktionen im Vergleich zueinander die herrschenden, durch das Recht vorgegebenen Zielsetzungen erreichen. Staatliches Handeln hat sich an seinen selbst gesetzten Ansprüchen insbesondere dann messen zu lassen, wenn es mit Eingriffen in die Rechte der Betroffenen verbunden ist. Deswegen macht eine Beschäftigung damit aus menschenrechtlicher Perspektive trotz allem Sinn. Denn wenn es schon so schwer ist, Menschenrechten im Vollzug zur Geltung zu verhelfen, diese dort womöglich gar nicht durchsetzbar sind⁶, dann sind doch erst einmal jegliche Versuche, gefängnisartige Institutionen überflüssig zu machen von Interesse, auch wenn sie auf dem Grundgedanken der „Kriminalitätsbekämpfung“ beruhen und diese zu effektivieren angetreten sind, das Konzept von Kriminalisierung und Bestrafung aber nicht in Frage stellen.

Sowohl die Beschäftigung mit international als auch die mit empirisch vergleichender Forschung über Sanktionen ist zudem deswegen von Interesse, weil an ihr gerade die von Mathiesen befürchteten Entwicklungen zumindest sichtbar werden und sich – neben der Austauschbarkeit von Sanktionen – zeigt, welche Sanktionen aktuell für austauschbar gehalten werden, inwieweit dadurch tatsächlich Gefängnisstrafen ersetzt werden und welche Funktionalitäten durch sie jeweils bedient werden.

Es gibt auch und gerade im Mainstream-Diskurs – neben dem Festhalten an dem Konzept der Einsperrung – durchaus Interesse an und Begeisterung für Alternativen zu Gefängnissen. Diese lassen sich gedanklich offenbar gut mit eigenen Sehnsüchten verbinden und richten sich daher besonders gerne etwa auf entfernte (norwegische⁷) Inseln, gegen die es Alternativen im hier bzw. heute bedeutend schwerer haben. Manchmal werden solche entfernten Beispiele auch gerade deswegen angeführt, weil die mangelnde Übertragbarkeit herausgestellt werden soll, nach dem Muster: „es wäre ja schön, wenn wir auch solche Möglichkeiten hätten, aber...“ Gleichzeitig werden Alternativen mit überladenen Erwartungen bedacht, was – wie oben schon erwähnt wurde – auch damit einher geht, dass erwartet wird, sie böten auch „Sicherheit“ mindestens im gleichen Maße wie der Strafvollzug. Die Debatte um zum Freiheitsentzug alternative Sanktionen ist stark von dem geprägt, was Finckenauer schon 1982 das Panacea-Phänomen nannte. Danach besteht insbesondere bei besonders komplexen gesellschaftlichen Problemen die Sehnsucht nach einer möglichst allumfassenden, zugleich einfachen, wirkungsvollen und kostengünstigen Wunderlösung. Weil diese Hoffnung notwendigerweise immer

6 Feest, 2011, S. 93 ff.

7 Und dies obwohl es sich im Falle von Bastøy nicht einmal um eine Alternative zum, sondern um eine alternative Form des Strafvollzugs handelt: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-76764206.html> Zugegriffen: 20. Mai 2015.

wieder enttäuscht werden muss, richtet sie sich in Wellenbewegungen auf ständig wechselnde kriminalpräventive Interventionen. Alternativen können durchaus mit mehr Milde gegenüber ihren negativen Wirkungen betrachtet werden als traditionelle Programme wie die Freiheitsstrafe. Indem sie milder wirken, ruft die mit ihnen gleichwohl verbundene Übelszufügung weniger schlechtes Gewissen hervor. Unter Bezeichnungen wie „Behandlung“, „Verantwortungsübernahme“, „Risikominimierung“ oder „Restorative Justice“⁸ straft es sich unbeschwerter. Allerdings kann bei euphorischer Erwartung auch die Enttäuschung größer sein, wenn sich die auf die Alternative gerichteten Hoffnungen nicht erfüllen.

Zudem ist die Frage nach „Alternativen“ auch deswegen legitim, weil es naiv wäre anzunehmen, dass gefängnisartige Institutionen in Teilen ersatzlos abgeschafft würden. Die Frage, was dann an deren Stelle tritt – so wie derzeit in der Bundesrepublik an die Stelle der leicht sinkenden Gefangenenzahlen die kontinuierlich ansteigenden Unterbringungen im Maßregelvollzug treten – ist daher sehr berechtigt.

Zudem bezieht das staatliche Strafen seine grundlegende Rechtfertigung gerade aus der – wenn auch unbewiesenen und nahezu unüberprüfaren – Annahme, andernfalls würden sehr viel schwerwiegendere und ungleichmäßiger angewendete Sanktionsformen von Privatjustiz, vielfach assoziiert mit Lynchjustiz, auftreten. Die Bilder von Heinsberg⁹, Insel¹⁰ und anderen Orten vor Augen, an denen aus der Sicherungsverwahrung Entlassene versuchten wieder gesellschaftlich Fuß zu fassen, lehren zum einen, dass solche Befürchtungen berechtigt sind, zeigen zum anderen aber auch, dass sie mit der Existenz staatlichen Strafens und so intensiver Eingriffe im Namen der Kriminalprävention wie es die Sicherungsverwahrung ist, nicht hinfällig werden. Ob sie andernfalls noch unkontrollierter und stärker zu Tage treten würden oder eher über die Existenz des politisch-publizistischen Verstärkerkreislaufes¹¹ geschürt werden, ist empirisch ungeklärt und mangels vergleichbarer Kontrollsituation auch nicht umfassend, sondern allenfalls partiell insbesondere im Rahmen sog. natürlicher Experimente erforschbar. Fest steht lediglich, dass sich die Frage nach einer möglicherweise befriedenden Wirkung staatlicher Strafe keinesfalls für „die Kriminalität“ insgesamt stellen lässt, son-

8 Dazu auch Christie 2009.

9 Geyer 2011.

10 Balsberg/Denso 2011.

11 Scheerer 1978.

dern nur bezogen auf bestimmte Arten zugrundeliegender Konflikte nach deren Wiederaneignung¹², für Ärgernisse etwa ganz anders als für Lebenskatastrophen.¹³

Bereits hier zeigt sich aber auch, dass dabei sehr unterschiedliche Perspektiven denkbar sind, was überhaupt abgeschafft oder zurückgedrängt werden sollte und was erhaltenswert erscheint, vielleicht sogar ausgebaut werden sollte?¹⁴ Es ist daher durchaus berechtigt zu fragen, was an die Stelle von Freiheitsstrafen und vergleichbarer Maßnahmen, wie etwa dem Maßregelvollzug, treten würde, wenn eine Zurückdrängung gefängnisartiger Institutionen gelänge. Weil ambulante Sanktionen weder notwendigerweise stationäre ersetzen noch notwendigerweise „besser“ (in einem menschenrechtlichen oder humanistischen Sinne) sind als das Gefängnis, was umgekehrt dessen Existenz aber nicht rechtfertigen kann, lohnt die Befassung mit ambulanten Sanktionen auch und gerade im ersten Band einer Schriftenreihe des Strafvollzugsarchivs.

12 Christie 1977.

13 Hanak/Stehr/Steinert 1989.

14 Vgl. zum Ganzen etwa Heft 1/2008 des Kriminologischen Journals; Scheerer 2002 sowie die Beiträge in Mathiesen 2014.

Inhaltsverzeichnis

A	Einleitung	1
B	Ambulante Sanktionen im Vergleich zwischen europäischen Ländern ..	5
I	Ambulante oder nicht-freiheitsentziehende Sanktionen	5
1	Anknüpfung an strafrechtlich relevantes Verhalten	6
2	Ambulante Sanktionen als Alternative zur Freiheitsstrafe	9
II	Menschenrechtsstandards als Maßstab für den Vergleich von ambulanten Sanktionen in der Europäischen Union	22
1	Menschenrechtsstandards des Europarats	22
2	Gegenseitige Anerkennung von Sanktionen in der Europäischen Union	24
3	Menschenrechtliche Mindeststandards für ambulante Sanktionen	30
C	Ambulante Sanktionen im Vergleich der experimentellen Evaluationsforschung	35
I	Vergleich der Wirkungsweise verschiedener Sanktionen und das Problem der Kausalität	35
II	Randomisierte Kontrollgruppenstudien außerhalb Europas	40
III	Natürliches Experiment in den Niederlanden: Freiheitsstrafe im Vergleich zur Bewährungsstrafe	41

IV	Randomisierte Kontrollgruppenstudie in der Schweiz: Gemeinnützige Arbeit im Vergleich zu (sehr) kurzen Freiheitsstrafen	42
V	Vergleich von randomisierten zu Matched-Pair-Design-Studien und von Sanktionen zur Nicht-Intervention	45
VI	Hawthorne und Placebo: Nur im Auge des Betrachters?	53
VII	Natürliches Experiment: Ausnutzung zufallsgesteuerter Zuweisung bei Gerichten	58
D	Ambulante Sanktionen und das Problem des Net-Widening	61
I	Net-Widening	61
II	Eine europäische Perspektive auf Net-Widening aus den Niederlanden und Deutschland	65
E	Ambulante Sanktionen	69
	<i>Resozialisierung und Zivilgesellschaft</i>	
I	Resozialisierung und ambulante Sanktionen	69
II	Verstärkung der Rolle der Zivilgesellschaft bei ambulanten Sanktionen	73
1	Restorative Justice	74
2	Zivilgesellschaftliche Kontrolle ambulanter Sanktionen	78
F	Ambulante Sanktionen	81
	<i>Ansichten aus den Projektländern und einige bemerkenswerte Praxen</i>	
I	Ambulante Sanktionen in den beteiligten Ländern	81
1	Diversion ohne weitere Reaktion	83
2	Aussetzung der Entscheidung über Sanktionen	84
3	Aussetzung der Vollstreckung einer (bestimmten) Sanktion/Strafaussetzung	84
4	Bewährung („probation“)	85
5	Intensive Bewährungsüberwachung	90
6	Gemeinnützige Arbeit	91
7	Geldstrafe	92
8	Tagessätze	93
9	Hausarrest (Freizeit)	94
10	Mittels elektronischer Überwachung kontrollierte Ausgangssperren	94
11	Elektronische Überwachung mittels GPS	96

12	Drogentherapie (stationär oder ambulant)	100
13	Anderweitige Therapie	101
14	Boot Camps	102
15	Wiedergutmachung	102
16	Täter-Opfer-Ausgleich	103
17	Familien-/Gruppen-Konferenzen	110
18	Circles of Support and Accountability	110
19	Ausweisungsverfügung	111
20	Abschiebung	111
21	Zeitweiser Freiheitsentzug/Offener Vollzug	115
22	Weitere Beispiele	116
II	Bemerkenswerte Praxen	119
1	Belgien	120
2	Bulgarien	121
3	Deutschland	122
4	Litauen	126
5	Spanien	127
G	Zusammenfassung	129
H	ANNEX	133
	<i>Daten über Bewährung / gemeinnützige Arbeit und Gefangenenzahlen</i>	
	Literaturverzeichnis	137