



Christoph Flügge

Staatssekretär
Senatsverwaltung für Justiz

Freiheitsstrafe und Gefängnis- system in Deutschland

Mit großem Interesse habe ich Ihr neues, gerade am 1. September 2002 in Kraft getretenes Strafgesetzbuch gelesen. Ich freue mich über die Gelegenheit, heute mit Ihnen über das Sanktionenrecht der Freiheitsstrafe und das Gefängnisystem in unseren verschiedenen Ländern diskutieren zu können. Denn die Grundprinzipien des Sanktionenrechts – insbesondere auch was die Verhängung von Freiheitsstrafen betrifft – weichen in den europäischen Ländern erheblich voneinander ab.

In Deutschland gehen wir davon aus, dass **Freiheitsstrafe** das letzte Mittel – die **ultima ratio** – sein soll. So hat sich in Deutschland in den Jahren zwischen 1882 und 1997 das Verhältnis von verhängten Freiheitsstrafen und Geldstrafen im Ergebnis umgekehrt. 1882 waren noch 76,8% aller verhängter Strafen Freiheitsstrafen. 1997 waren dagegen 81,7% aller verhängten Strafen Geldstrafen.^{*1} Von den insgesamt 18,3% verhängten Freiheitsstrafen wurden 12,6% zur Bewährung ausgesetzt, so dass tatsächlich lediglich 5,7% der Freiheitsstrafen zu verbüßen waren. In den letzten Jahren ist allerdings eine leicht gegenläufige Tendenz festzustellen. So hat das am 1. April 1998 in Kraft getretene 6. Strafrechtsreformgesetz tendenziell zu einer Erhöhung der Strafrahmen geführt.^{*2} Auf das Verhältnis von Freiheitsstrafe und Geldstrafe hatte dies aber wenn überhaupt nur geringfügige Auswirkungen. So waren in Berlin im Jahr 1991 17% aller Strafen Freiheitsstrafen; im Jahr 2001 19,8% bei zwischenzeitlichen Schwankungen in diesem Bereich ohne deutliche Tendenz.^{*3}

Ein weiteres Grundprinzip des deutschen Straffolgenrechts ist, dass eine **kurze Freiheitsstrafe** von unter sechs Monaten **nur in Ausnahmefällen** verhängt werden soll, nämlich wenn besondere Umstände die Verhängung einer Freiheitsstrafe zur Einwirkung auf den Täter oder zur Verteidigung der Rechtsordnung unerlässlich machen, § 47 Abs. 1 StGB. In Deutschland gehen wir davon aus, dass eine kurze Freiheitsstrafe mehr schadet als nützt. Dies geht auf Franz von Liszt und seine Arbeiten aus dem Jahre 1883 zurück.^{*4} Nach dieser – in Deutschland seither herrschenden Auffassung – ist eine kurze Freiheitsstrafe schädlich, weil der Täter aus seinem Umfeld gerissen wird, ggf. seine Arbeit verliert, in schädlichen Kontakt mit anderen Gefangenen gerät und zusätzlich wegen der Kürze der Dauer der Freiheitsstrafe auf ihn praktisch keine

¹ Eisenberg. Kriminologie. 5. Aufl. 2000, § 36 Rz 6, 10.

² 6. Strafrechtsänderungsgesetz vom 26. Januar 1998 (BGBl. I, 164) vgl. dazu Sander/Hohmann. – Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSTZ), 1998, S. 273.

³ Vgl. Strafverfolgungsstatistik Berlin, Rechtskräftig abgeurteilte Personen in Berlin, Jahre 1991–2001.

⁴ Vgl. Janssen. Über die Wirkung der kurzen Freiheitsstrafe. Eine empirische Studie aus den Niederlanden. – Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZfStrVo), 2002, S. 16.

Einwirkungsmöglichkeit besteht. In Deutschland herrscht deshalb seit Jahren das Bestreben vor, kurze Freiheitsstrafen zurückzudrängen.

Dies wird indes in anderen europäischen Ländern grundsätzlich anders gesehen. Dort wird teilweise verstärkt versucht, über die Schockwirkung einer kurzen Freiheitsstrafe spezialpräventive Ergebnisse zu erzielen. Beispielsweise waren 1995 in den Niederlanden 79% aller Freiheitsstrafen kurz^{*5} gleichfalls im Jahr 1992 in der Schweiz 79,6%, in Dänemark 77,3% und in Norwegen 75,2%.^{*6}

Allerdings sind in Deutschland in der Praxis trotz des großen Bemühens um die Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafe ein relativ großer Prozentsatz aller Freiheitsstrafen kurze Freiheitsstrafen unter sechs Monaten. In Berlin waren es im Jahr 2001 32,54%.^{*7} Hinzu kommen zusätzlich die Ersatzfreiheitsstrafen, die verbüßt werden müssen, wenn eine Geldstrafe nicht bezahlt wird.

Vor diesem Hintergrund gibt es zur Zeit in Deutschland **Reformbestrebungen**. Weil davon auszugehen ist, dass die Verbüßung einer kurzen Freiheitsstrafe wenig sinnvoll ist, aber relativ hohe Haftkosten^{*8} verursacht, hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf^{*9} im deutschen Bundestag eingebracht, der bei uneinbringlichen Geldstrafen die **gemeinnützige Arbeit** als primäre Ersatzsanktion vorsieht. Der Gesetzentwurf wird zur Zeit in den Ausschüssen beraten.

Mit Interesse habe ich zur Kenntnis genommen, dass auch nach dem neuen Estnischen Strafgesetzbuch die Möglichkeit der Ersetzung von Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren durch gemeinnützige Arbeit gegeben ist, wobei ein Tag Freiheitsstrafe vier Stunden gemeinnütziger Arbeit entspricht, die auch abends abgeleistet werden können.^{*10} Es interessiert mich sehr, von Ihnen die Hintergründe dieser Regelung zu erfahren und ebenfalls, wie die Vorschrift ausgelegt wird und welche Erfahrungen Sie damit in Zukunft machen.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass hinsichtlich der kurzen Freiheitsstrafe in Europa grundsätzlich verschiedene Auffassungen bestehen, wobei es leider nur wenige Studien über die Wirkung der kurzen Freiheitsstrafe gibt. Eine mir vorliegende Studie über die Wirkung der kurzen Freiheitsstrafe in den Niederlanden^{*11} kommt zu dem Ergebnis, dass die für die kurze Freiheitsstrafe angeführte Schockwirkung wohl nicht generell eintritt. Dies hängt sehr stark von dem Vorleben des Täters ab. Handelt es sich beispielsweise um Drogenabhängige, so wird die Haftzeit sogar als teilweise positiv empfunden – im Gefängnis erhalten sie Essen, medizinische Versorgung und Ruhe, die sie anderweitig nicht bekommen. Allerdings ist festzuhalten, dass die o.g. Studie aufgrund der geringen Anzahl der befragten Personen von geringer Aussagekraft sein dürfte.

Die Ergebnisse der Studie stimmen aber mit einer Beobachtung überein, die wir auch in Berlin hinsichtlich der Verbüßung der Ersatzfreiheitsstrafen verstärkt machen. Auch hier steht die medizinische und soziale Versorgung bei eingetretener Verelendung oft im Vordergrund, was entsprechende erhebliche Kosten verursacht und nicht Aufgabe des Strafvollzuges sein kann.

Die oben ausgeführten Grundprinzipien des deutschen Rechts der Freiheitsstrafe – Freiheitsstrafe als ultima ratio, kurze Freiheitsstrafen als Ausnahmefall – sind der Grund für die relativ geringe **Gefangenenpopulation** in Deutschland. So hatte Deutschland 1999 eine Gefangenenrate von 95 auf 100.000 der nationalen Bevölkerung und lag damit im westeuropäischen Mittelfeld. Dieses liegt wesentlich unter den Gefangenenraten der osteuropäischen Länder oder den USA. So wies beispielsweise im Jahr 1999 Estland eine Gefangenenrate von 310 Gefangenen und Russland eine Gefangenenrate von 730 Gefangenen pro 100.000 der Bevölkerung auf.^{*12} Die USA hatten am 31. Dezember 2001 eine Gefangenenrate von 692 Gefangenen^{*13}, die sich zwischenzeitlich nochmals erheblich erhöht hat. Trotz des in Westeuropa im wesentlichen ähnlichen Niveaus der Gefangenenraten lassen sich im Sanktionenrecht sehr unterschiedliche Vorgehensweisen und Trends bei den verschiedenen westeuropäischen Staaten feststellen. Während beispielsweise die Gefangenenrate der Niederlande in den Jahren von 1984 bis 1999 von einem sehr niedrigen Niveau stark angestiegen ist^{*14} und nunmehr der Deutschlands entspricht, hat Finnland seine Gefangenenrate vom Niveau Deutschlands 1984 auf lediglich 45 Gefangene pro 100.000 der Bevölkerung im Jahr 1999 gesenkt.

⁵ *Ibid.*

⁶ Eisenberg (Fn. 1), § 36 Rnr. 11 (die Zahlen betreffen Freiheitsstrafen von weniger als drei Monaten Dauer).

⁷ Vgl. Strafverfolgungsstatistik Berlin Jahr 2001 Tabelle R 5.

⁸ In Berlin beliefen sich die Haftkosten – ohne Baukosten – im Jahr 1999 auf DM 168,84 pro Tag.

⁹ Gesetz zur Reform des Sanktionenrechts. – Bundestagdrucksache (BT-Drucks), 14/9358.

¹⁰ Vgl. § 69 des Estnischen StGB.

¹¹ Vgl. Janssen (Fn. 4).

¹² Vgl. Dünkel/ Snacken. Strafvollzug im europäischen Vergleich: Probleme, Praxis und Perspektiven. – ZfStrVo, 2001, S. 195.

¹³ Vgl. Federal Bureau of Justice Prisons and Jail Statistics, www.ojp.usdoj.gov.

¹⁴ Dies soll vor allem auf die Erhöhung der Haftplätze zurückgehen; vgl. Arloth. Neue Entwicklungen im Strafvollzug im internationalen Vergleich. – ZfStrVo, 2002, S. 3.

Ich meine, dass wir dies auch – durch Vermeidung von Freiheitsstrafen, insbesondere von kurzen Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen – in Deutschland anstreben sollten, soweit dies in geeigneten Fällen möglich ist. Denn der **Auftrag zur Resozialisierung** von Straftätern hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Verfassungsrang. Androhung und Vollstreckung der Freiheitsstrafe finden ihre verfassungsrechtlich notwendige Ergänzung in einem sinnvollen Behandlungsvollzug.^{*15} Daraus ergibt sich, dass jedem zu einer Freiheitsstrafe Verurteilten die Chance und eine Hilfestellung dazu gegeben werden muss, ein straffreies Leben zu führen. Die Vollzugsanstalten sind verpflichtet, den schädlichen Auswirkungen des Freiheitsentzugs im Rahmen des Möglichen zu begegnen. Daraus folgt auch, dass Freiheitsentzug in allen geeigneten Fällen hinter anderen Alternativen – wie beispielsweise gemeinnütziger Arbeit – zurückstehen muss.

Für Deutschland nicht sinnvoll ist nach überwiegender Meinung in Wissenschaft und Praxis dagegen wohl der viel diskutierte und in verschiedenen europäischen Ländern auch praktizierte **elektronische Hausarrest**, bei dem am Körper des Verurteilten ein Sender befestigt wird, mit dem die Kontrolle des jeweiligen Aufenthaltsorts der Person ermöglicht wird.^{*16} Denn der elektronische Hausarrest ist – jedenfalls im Bereich des Sanktionenrechts unter außer Achtlassung der Untersuchungshaft – idR zum Ersatz der kurzen Freiheitsstrafe nicht sinnvoll. Aufgrund des in Deutschland herrschenden Ansatzes werden in den für den elektronischen Hausarrest geeigneten Fällen in der Regel ohnehin keine Freiheitsstrafen verhängt; soweit hier eine Ersetzung der Freiheitsstrafe durch eine andere Sanktionsform sinnvoll ist, halte ich gemeinnützige Arbeit wegen des ihr innewohnenden Resozialisierungseffektes für vorzugswürdig.

Nun noch einige Worte zum **Gefängnisssystem** in Deutschland. In Deutschland ist die Freiheitsstrafe eine einheitliche Freiheitsstrafe, die auf den Entzug der persönlichen in Bewegungsfreiheit gerichtet ist. Sonstige Belastungen der Gefangenen sind nicht legitimiert, § 4 Abs. 2 StVollzG. Die Unterbringung im offenen Vollzug ist die Regelvollzugsform; die Unterbringung im geschlossenen Vollzug ist die Ausnahme, § 10 StVollzG. Unter offenem Vollzug sind offene oder halb offene Anstalten zu verstehen, die verminderte Vorkehrungen gegen Entweichen vorsehen, § 141 Abs. 2 StVollzG. Es handelt sich dabei insbesondere um Anstalten, die Gefangene täglich zur Arbeit verlassen können, sofern sie Arbeit haben. Die Gefangenen müssen indes den besonderen Anforderungen des offenen Vollzugs genügen. Sie dürfen insbesondere nicht suchtfähig sein und es darf nicht zu befürchten sein, dass sie fliehen oder weitere Straftaten begehen. Die Praxis hinsichtlich der Verteilung der Gefangenen auf den offenen und den geschlossenen Vollzug ist in den einzelnen deutschen Bundesländern sehr unterschiedlich. So befanden sich 1995 nur 5% aller Gefangenen in Bayern, aber 29% in Hamburg im offenen Vollzug.^{*17} In Berlin eignen sich in der Praxis durchschnittlich 1/4 aller Gefangenen für den offenen Vollzug; so war der offene Vollzug im Jahr 2000 im Jahresdurchschnitt mit 24,6% aller Gefangenen belegt.^{*18}

Ein in Deutschland besonders großes Problem stellt die **Schaffung von Arbeitsplätzen** für Gefangene dar. Die Arbeit der Gefangenen ist ein zentrales Resozialisierungsmittel. Es ist gerade im Strafvollzug besonders wichtig und in Deutschland im Strafvollzugsgesetz^{*19} auch vorgesehen, Gefangenen die Fähigkeiten für eine Erwerbstätigkeit nach der Entlassung zu vermitteln bzw. diese zu erhalten und zu fördern. Es muss deshalb versucht werden, für die Gefangenen so viele Arbeitsplätze wie möglich bereitzustellen. Dies geschieht durch die vollzuglichen Ausbildungs- und Arbeitsbetriebe, wobei wir uns zur Zeit darauf konzentrieren, die immer noch unbefriedigende Beschäftigungsquote von ca. 60% zu erhöhen. Hierzu haben wir in den letzten Jahren mit großem Erfolg ein Modellprojekt in der größten Justizvollzugsanstalt Deutschlands, der JVA Tegel in Berlin, mit dem Ziel der betriebswirtschaftlichen und einnahmeorientierten Ausrichtung der Betriebe durchgeführt. Die Verbesserungen haben bereits im ersten Jahr der Projektlaufzeit zu einer erheblichen Steigerung der Einnahmen der Arbeitsbetriebe um ca. 30% geführt; nun soll sich auch die Zahl der zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze erheblich vergrößern.

Abschließend möchte ich noch auf eine Sonderproblematik hinweisen, auf die wir in Berlin ebenfalls ein besonderes Augenmerk richten – die Situation der **Frauen im Strafvollzug**. Frauen zeigen ein anderes Kriminalitäts- und Deliktsverhalten als Männer. Sie sind nur zu einem geringen Maß an der Gesamtkriminalität beteiligt und weitaus weniger gewalttätig. So belief sich der Anteil der Frauen an den Verurteilten im Jahr 1997 auf 15,6%.^{*20}

¹⁵ Ständige Rechtsprechung, vgl. nur BVerfG, NJW 1998, 1133 mwN; BVerfG, NJW 1998, 3337 mwN.

¹⁶ Vgl. nur Hudy. Elektronisch überwachter Hausarrest. 1999; Arloth. Neue Entwicklungen im Strafvollzug im internationalen Vergleich. – ZfStrVo, 2002, S. 3, 5.

¹⁷ Vgl. Dünkel. Empirische Forschung im Strafvollzug. 1996, S. 51.

¹⁸ Vgl. Strafvollzugsstatistik. Berlin, 2001, S. 2.

¹⁹ Vgl. § 37 StVollzG sowie BVerfG, NJW 1998, 3337; Sigel. Vollzugliches Arbeitswesen im europäischen Verbund – aktuelle Entwicklungen in England. – ZfStrVo, 1996, S. 339.

²⁰ Eisenberg (Fn. 1), § 48 Rz. 41.

In der Konsequenz sind nur sehr wenige Strafgefangene weiblich, im Jahr 1998 waren es in Deutschland 4,2%.^{*21} Ferner zeigen Frauen auch im Strafvollzug ein anderes Verhalten als Männer; weibliche Gefangene flüchten extrem selten. Weil sie nur einen verschwindend geringen Teil der Strafgefangenen ausmachen und in der Regel nur als Anhängsel des Männervollzugs betrachtet werden, wird im Vollzug auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen oft nur wenig eingegangen und sie sind vielfach viel zu hohen Sicherheitsvorkehrungen ausgesetzt. In Berlin existiert daher eine eigene Frauenvollzugsanstalt, deren Bedingungen auf die anderen Bedürfnisse von Frauen eingerichtet sind; so sind beispielsweise die Sicherheitsvorkehrungen erheblich geringer als in den Männerhaftanstalten.

Ich hoffe, ich habe Ihnen einige Grundprinzipien des deutschen Rechts der Freiheitsstrafe und des deutschen Gefängnisystems sowie auch die aktuellen Entwicklungen in Deutschland verdeutlichen können, was in der Kürze der Zeit leider nur im Überblick möglich war. Ich freue mich nun auf eine hoffentlich spannende Diskussion mit Ihnen.

²¹ *Ibid.*, § 36 Rz. 68.