

Wolfgang GRATZ

Wirkungsforschung, Strafvollzug und bedingte Entlassung

I. Was bewirken (Freiheits-)strafen?

A. Einleitung

Eine Vielzahl internationaler, aber auch österreichischer empirischer Befunde ergibt, dass, unterschiedliche Sanktionen zu sehr ähnlichen Ergebnissen bezüglich der spezialpräventiven Wirkung führen¹. Insofern sind die Ergebnisse der Studie von *Hirtenlehner/Birklbauer* nicht überraschend. Auch negativ-spezialpräventive Wirkungen, also die Abschreckung anderer bzw. der Allgemeinheit erweisen sich bei empirischer Überprüfung durch die Auswahl und Gestaltung von Sanktionen nur schwerlich erzielbar, wohl aber durch die Entdeckungswahrscheinlichkeit. Diese Befunde liegen international ziemlich durchgängig vor. Für Österreich sind sie durch das natürliche Experiment des Ost-Westgefälles sehr eindrücklich nachvollziehbar. Dies gilt auch für Bereiche, in denen das Argument einer in Ostösterreich anders beschaffenen Kriminalität besonders leicht nachvollziehbar widerlegt werden kann, wie bei Fahrlässigkeitsdelikten oder Jugendstrafsachen (in Beobachtungszeiträumen, in denen ausländische Jugendliche einen zu vernachlässigenden Anteil an Jugendstrafsachen hatten). Diese Befunde sind ebenso evident wie desillusionierend. Letztere Eigenschaft prägt die – enden wollende – Bereitschaft bei den Rechtsanwendern, sich mit ihnen reflexiv auseinanderzusetzen, mehr als die erstere.

Die empirischen Befunde – auch die vorliegenden bez. bedingter Entlassung aus Freiheitsstrafen legen jedenfalls nahe:

- Ein möglichst sparsamer Einsatz von Freiheitsstrafen als strafrechtliche Sanktion ist in weiten Bereichen der Kriminalität ohne Sicherheitsverlust möglich.
- Dies erspart viel Geld – Haft ist sowohl an sich wie von den Folgekosten her die teuerste aller strafrechtlichen Sanktionen.

1 Hierzu wie zur Strafvollzugs-Wirkungsforschung siehe *Baechtold* 2005, *Bruckmüller* 2005, *Dünkel* 2003, *Kunz* 1994, *Walter* 1999.

-
- Dies reduziert menschliches Leid, das die Freiheitsstrafe nun einmal für die Inhaftierten und die ihnen nahe stehenden Personen bedeutet, auf das unbedingt notwendige Maß.

B. Bisherige Forschungsergebnisse

Die Möglichkeiten des Strafvollzuges, durch besondere Behandlungsmaßnahmen Rückfälligkeit zu verhindern, werden als bescheiden eingeschätzt:

In Kriminologie und Kriminalsoziologie gibt es **international** grob gesprochen folgende Entwicklung seit den siebziger Jahren: Der frühere, durch Studien unterlegte Behandlungsoptimismus wich einer skeptischen, ebenfalls auf empirische Befunde (Rückfallsstudien und deren Sekundäranalysen) abgestützte Periode: „Nothing works“. Die aktuelle Position formuliert die Frage: „What works“ und kommt zum Ergebnis, dass bei spezifischen Tätergruppen wie Sexualstraftätern oder anderen Gruppen mit einer enger zu fassenden Behandlungsindikation bei konsequent umgesetzten Modellen von Behandlungsvollzug in hierfür spezialisierten Anstalten bei methodisch aufwändigen Untersuchungen eine Senkung der Rückfälligkeit um rund 10% zu erreichen sei – „Something works“. Bei genauerer Hinsicht fällt auf, dass die wissenschaftliche Auseinandersetzung nicht nur durch methodische Fragestellungen und inhaltliche Weiterentwicklungen von Behandlungskonzepten gekennzeichnet ist, sondern auch durch die jeweils aktuellen kriminalpolitischen Strömungen.

Im **deutschsprachigen Raum** wird die Diskussion von Studien über die Wirkungserfolge der Sozialtherapeutischen Anstalten in der BRD geprägt. Einerseits liegen hier aus den achtziger Jahren ermutigende Ergebnisse von um 10 – 20% gesenkten Rückfallsraten vor. Eine spätere Studie (Egg 1990) ergab, dass im Vergleich zum Normalvollzug geringere Rückfallszahlen der Sozialtherapeutischen Anstalten in Erlangen nach vier Jahren bei einem weiteren Vergleich nach acht Jahren weitgehend verschwinden.

Eine methodisch besonders aufwändige Studie führte *Ortmann* (1994) in Nordrhein-Westfalen durch. Aus der Überzahl der für die beiden Sozialtherapeutischen Anstalten geeigneten Gefangenen wurde eine Gruppe in der Sozialtherapie aufgenommen, eine andere im Normalvollzug angehalten. Es wurden der Verlauf des Vollzuges, die Entlassungsvorbereitung sowie nach Entlassung die Legalbewährung, die selbstberichtete Delinquenz und Persönlichkeitsmerkmale verglichen. Es zeigten sich keine relevanten Unterschiede zwischen beiden Delinquentengruppen. Die Mitarbeiter der Sozialtherapeutischen Anstalten übten bereits während der stationären Phase der Untersuchung Kritik an dem Untersuchungsdesign. Sie beklagten sich darüber, dass die Anstalten des Normalvollzuges von der Zugehörigkeit der Gefangenen der Kontrollgruppe zu der Population der Vergleichsstudie wüssten und daher besondere, über das übliche Maß hinausgehende Betreuungsanstrengungen setzten, um ihre Gleichwertigkeit mit den Sozialtherapeutischen Anstalten zu beweisen. Eine über die

Probanden der Studie hinausgehende vergleichende Aussage sei daher nicht möglich².

Das Beispiel zeigt exemplarisch, welche methodischen und methodologischen Probleme dazu führen, dass kriminalpolitisch nicht ins eigene Konzept passende Studienergebnisse mit methodischen Argumenten angezweifelt werden. Um einen Bezug zur vorliegenden Studie von *Hirtenlehner/Birklbauer* herzustellen: Ich hätte mir ein anderes, die spezialpräventive Überlegenheit der bedingten Entlassung beweisendes Ergebnis – ähnlich dem von *Pilgram* (1975) gewünscht. Aus dieser Einstellung heraus richte ich mein Augenmerk darauf, dass die Gruppe der begnadigten Strafgefangenen der Gruppe der unbedingt entlassenen Strafgefangenen zugerechnet wurde. Ich glaube zu wissen, dass in Österreich angesichts der restriktiven gehandhabten bedingten Entlassung die Begnadigung als deren Substitutionsmittel eingesetzt wird, was nahe legt, dass begnadigte Entlassene eher mit bedingt Entlassenen ähneln. Andererseits muss ich konzedieren, dass solch eine Vorgangsweise wohl auch kein wirklich anderes Ergebnis gezeitigt hätte.

Zu misstrauen ist jedenfalls grundsätzlich Berichten über Erfolge bei vollzuglichen Behandlungsmaßnahmen, die – noch dazu ohne sozialwissenschaftlich abgesichertes Untersuchungsdesign – mittels Statistiken belegt werden, die von den jeweiligen Vollzugsanstalten oder Strafvollzugsverwaltungen selbst erstellt werden. Um dies anekdotisch zuzuspitzen: Die Leiterin einer niederländischen Maßnahmenanstalt sagte mir auf meine Frage bezüglich Rückfälligkeit: „Welche Zahl wollen Sie hören? – Ich habe für jede eine Statistik!“

Nach meiner Erfahrung ist umso mehr Misstrauen angezeigt, je größer die dargestellten Erfolgsraten sind. Beispielsweise gingen vor einigen Jahren durch – auch elektronische Medien – Berichte über die wunderbare rückfallssenkende Wirkung von amerikanischen „boot-camps“, oder also Lagern, in denen die vor allem jugendlichen Angehaltenen entwürdigend behandelt und besonderem Drill und Schliff unterzogen werden. Auch „shock incarceration“, also gezielt hart und degradierend ausgestaltete Kurzhaft für noch nicht Hafterfahrene, wurde als besonders erfolgreich dargestellt. Mittlerweile liegen Evaluationen vor, die bezüglich derartiger Sanktionen keinerlei rückfallssenkende Wirkung nachweisen konnten.

Hingegen weisen neuere Studien daraufhin, dass die erheblichen Fortschritte der Diagnose, Prognose und Behandlung im Bereich der Sexualstraftäter merkliche Erfolge gebracht haben. Man geht bei Programmen,

2 „Hawthorne-Effekt“: Zwischen 1924 und 1927 wurde in den Hawthorne-Werken von Western Electric ein Experiment durchgeführt, um die Auswirkungen veränderter Arbeitsbedingungen auf die Leistung von Arbeiterinnen zu untersuchen. Die Ergebnisse legten nahe, dass alleine die Teilnahme am Experiment und die Beobachtung Verhaltensänderungen erzeugten

die state of the art sind, von einer Senkung der Rückfälligkeit um 40 - 50% aus³.

C. Detailergebnisse von Wirkungsforschung

Dies führt zu Detailergebnissen von Wirkungsforschung, die als relativ bis sehr gut abgesichert gelten:

- Der **Spielraum für Wirkungen des Vollzuges** ist verschiedentlich **limitiert**. Die offiziell registrierte Rückfallswahrscheinlichkeit erklärt sich in hohem Ausmaß durch Variablen wie Deliktsart, Deliktshäufigkeit, strafrechtliche Vorbelastung, In- oder Ausländer. Der verbleibende Rest der Varianz insgesamt hängt wiederum zu einem erheblichen Teil von den – naturgemäß im Vollzug, wenn überhaupt nur kurzfristig steuerbaren – Entwicklungen der Lebensbedingungen und des sozialen Umfeldes, somit auch von all den Zufällen, die menschliches Leben mitgestalten, ab.
- Der **Freiheitsentzug** hat eine Reihe **negativer Auswirkungen** (psychische Haftschäden, Verlust sozialer Kontakte, Stigmatisierung, Reduzierung von Lebenschancen), die gegenläufig zu Behandlungsbemühungen wirken.
- Gezielt und ausgeprägt harte Vollzugsregime bringen keine Reduzierung von Rückfallsraten.
- **Ambulante Behandlungsmaßnahmen sind stationären Interventionen überlegen**. Zusehends wird die Funktion stationärer Therapie darin gesehen, für ambulante Therapie zu motivieren und auf diese vorzubereiten.
- **Angemessene Programme** beruhen auf
 - genauer Indikationsstellung,
 - Risikoeinschätzung,
 - darauf abgestimmten Behandlungskonzepten: Ansprechbarkeit der angewendeten Methoden bei der jeweiligen Gefangenen-Gruppe.
- Angemessene Programme, die diese Voraussetzung erfüllen, führen tendenziell zu einer Reduzierung der Rückfälligkeit, unangemessene erhöhen sie eher. Dies belegt die Notwendigkeit hoher Standards und Qualitätssicherung.
- Am erfolgreichsten sind Formen von „Realitätstherapie“ – also Ausgestaltungen des Vollzuges, die diesen weitgehend des Gefängnischarakters entkleiden bzw. einen schrittweisen Übergang in Freiheit vorsehen.
- Das **Behandlungskonzept** muss umfassend sein: speziell betreuende (Casework und Casemanagement), trainierende oder thera-

3 Siehe hierzu beispielsweise Alexander, M.A.1999; auch bez. der Wiener Nachbetreuungsambulanz sind solche Erfolge nachgewiesen. Für Hinweise danke ich Dr. Patrick *Frottier* und Dr. Reinhard *Eher*.

apeutische Interventionen in einem sozialtherapeutisch strukturiertem Anstaltsmilieu mit gezielter Angehörigenarbeit und Entlassungsvorbereitung in Kooperation mit Nachbetreuungs- und Nachbehandlungseinrichtungen.

- Gefangene, die Behandlungsmaßnahmen bzw. Vollzugslockerungen abbrechen oder aus diesen herausgenommen werden müssen, haben eine merklich schlechtere Prognose als solche, die Maßnahmen erfolgreich absolvieren.
- Die Entscheidung über den **Entlassungszeitpunkt** muss nicht nur rechtskonform sein, sondern als Teil einer Gesamtstrategie verstanden werden, die in Kooperation der verschiedenen Akteure (Gericht, Anstalt, Nachbetreuung, allenfalls Sachverständige) erfolgt.
- Die Wirksamkeit von **Therapie hinter Gittern** ist ziemlich begrenzt. Sie hat jedoch große Bedeutung als Motivationsarbeit für die Nachbetreuung, also als Vorbereitung für und auf die Betreuung und Behandlung in Freiheit.
- Behandlung im Strafvollzug bedeutet, die Begegnung mit den Insassen als geduldige Verbindung von Konfrontation, Förderung, Ermutigung und Beziehungsarbeit einzurichten – „Ächte die Tat, aber achte den Täter“.
- Wirksamer Behandlungsvollzug erfordert nicht nur hohen Ressourceneinsatz, sondern auch große Fachlichkeit und hohe Organisationskompetenz – insbesondere in der Gestaltung der Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter und des Managements der intra- und interorganisatorischen Kommunikation und Kooperation sowie einer ausgeprägten Balance zwischen Realismus und wertschätzender Grundhaltung.
- Diese anspruchsvollen Voraussetzungen sind nur schwerlich und unter günstigen Umfeldbedingungen zu realisieren und zeigen große Flüchtigkeit.
- Solche aufwändigen Behandlungsbemühungen sind auf Personen zu fokussieren, denen gegenüber von Anlasstaten wie von der Rückfallsgefährdung her ein besonderes Schutzbedürfnis der Bevölkerung besteht.

D. Argumente für einen Behandlungsvollzug

Für eine Absage an den Verwahrvollzug und eine Bejahung des behandlungsorientierten Vollzuges gibt es jenseits aller Rückfallsuntersuchungen eine Reihe von Argumenten:

- Behandlungsvollzug hat zwar nicht die Funktion einer wirksamen Waffe gegen Rückfallskriminalität, wohl aber die des Roten Kreuzes auf dem Schlachtfeld der Kriminalitätsbekämpfung (*Pilgram* 1978). Er dient vor allem dazu, Haftschäden zu begrenzen.
- **Behandlungsvollzug** bedeutet insbesondere eine Anstrengung, die Freiheitsstrafe nach Möglichkeit auf **Bestrafung durch Freiheitsentzug** zu begrenzen. Eine vernünftige Ausbildung, Arbeit und

Freizeitgestaltung zu ermöglichen, den Kontakt zu fördern, durch Sozialarbeit die Folgeprobleme der Haft zu reduzieren, eine ganzheitliche Gesundheitsfürsorge zu betreiben: All dies sind mehr oder weniger bedingt taugliche Annäherungen an die Lebenssituation in Freiheit. Man kann daher eher von einem Angleichungs- als von einem Behandlungsvollzug sprechen.

- Vor der Erfindung der Freiheitsstrafe lautete die Alternative zumeist: Konfliktregulierung in der Gemeinschaft (insbes. durch Bußleistungen und Formen der Wiedergutmachung oder Herausnehmen aus der Gemeinschaft durch Tötung, Verbannung oder Ausstoßung). Die Freiheitsstrafe versucht den Widerspruch zu synthetisieren: Die Freiheitsstrafe nimmt den Straftäter für eine in aller Regel begrenzte Zeit aus der Gemeinschaft heraus, nach deren Ablauf der Täter in die Gemeinschaft zurückkehrt. „Behandlungsvollzug“ ist der Versuch der Aufrechterhaltung oder **Herstellung einer gewissen Mindestbindung an die Gemeinschaft während des Freiheitsentzuges**.
- Die letzten Jahrzehnte brachten in Österreich außerhalb der Gefängnismauern eine deutliche Ausweitung von psychosozialen Angeboten (div. Beratungsstellen – insbes. für Süchtige, Spieler, Schuldner, Familien etc., Kriseninterventionsstellen, Trainings- und Schulungsmaßnahmen für Arbeitslose, Ausbau von Beratungsleistungen in Arbeits- und Sozialrechtsangelegenheiten, vermehrte Angebote für Nichtsesshafte, Betreuung durch ambulante sozialpsychiatrische Dienste, Psychotherapie „auf Krankenschein“). Freiheitsstrafe bedeutet auch einen Abstand zu den Lebensbedingungen in Freiheit. Es bietet sich der Vergleich zu ungelerten Arbeitskräften an. Wenn sich deren Lebensbedingungen und die für sie eingerichteten öffentlichen Angebote verbessern, ist der Strafvollzug angehalten, nachzuziehen, da es andernfalls zu einer Vergrößerung des Gefälles, also einer Verschärfung des Strafübels käme. Der Abstand zwischen den psychosozialen Angeboten innerhalb und außerhalb der Gefängnismauern hat sich schon vor Zeiten der Überbelegung vergrößert und nicht verkleinert. Ausbau des Behandlungsvollzuges bedeutet somit **Regulierung der Haftbedingungen im Nachholverfahren**.
- Zu Recht und erfreulicherweise wehren sich die Justizwachebeamten, die ja vor allem den Alltag der Insassen prägen, gegen eine Verengung ihrer Rolle auf „Schließer“ und „Wärter“. Eine Abkehr vom Postulat des Behandlungsvollzuges wäre – nicht nur, aber vor allem – den engagierteren Mitarbeitern des Vollzuges nicht zumutbar.
- Realistisch gesehen ist Behandlungsvollzug in Österreich von jeher und insbesondere in Zeiten der Überbelegung weniger real existierender Vollzugsalltag, sondern vielmehr eine vollzugspolitische Ansage: „Wir wollen die Gefangenen als Menschen ernst nehmen, die Ursachen ihrer Straffälligkeit erfassen und uns bemühen, ihnen die Hand zu reichen – nicht nur um ihrer, sondern auch um unser Willen.“

-
- Der Firnis der Zivilisation ist dünn und blättert hinter Gittern besonders leicht ab. Wenn man Gefangene als zu verwahrende Feinde der Gesellschaft definiert, ist Barbarei kein Betriebsunfall, sondern systemimmanent. Ein Konsens, Vollzug als Behandlungsvollzug zu definieren, bedeutet hingegen einen zusätzlichen Korrosionsschutz.

E. Rückläufige Behandlungsforschung und Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung

Die **Behandlungsforschung** ist in den letzten Jahren – sieht man von Studien im Bereich von Sexualstraftätern ab – ziemlich **außer Mode** geraten. Ursachen hierfür dürften sein:

1. Die vorliegenden Ergebnisse von Erfolgsmessungen wurden als ernüchternd eingeschätzt.
2. Sowohl die Standards für Behandlungsprogramme, die als genügend qualifiziert gelten, um evaluiert zu werden, als auch die methodischen Standards für Evaluierungsforschung sind mittlerweile so hoch entwickelt, dass – noch dazu in einer Zeit leerer Kassen – solche Vorhaben schwer finanzierbar sind.
3. Der Anstieg von Insassenpopulationen und die Veränderung ihrer Zusammensetzungen führten zu einer anderen Betrachtungsweise – der Strafvollzug wird eher als Verwahrsstätte, denn als Behandlungseinrichtung gesehen. Hierzu ein Ausspruch eines in den achtziger Jahren in der Sozialtherapie der BRD sehr engagierten Professors für Psychologie und Gruppendynamik: Als ich ihn vor einigen Jahren bei einer strafvollzugsfremden Tagung traf und ihn fragte, ob er noch Berührungspunkte zum Strafvollzug habe, sagte er: „Ach nee – die einen, die Drogenabhängigen, wollen nicht mit einem reden, die anderen, die Ausländer, können nicht mit einem reden.“

Ein neuer Trend führt jedoch dazu, dass die Frage der Reduzierung von Rückfälligkeit durch die Ausgestaltung des Strafvollzuges wieder aktuell wird. Auch innerhalb der EU ist die **Öffentliche Verwaltung in einem Veränderungsprozess** („New Public Management“, „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“, „Neues Steuerungsmodell“). Gemeinsam ist diesen Konzepten, dass die öffentliche Leistungserbringung nicht primär am „Budgeterfolg“, also an dem Verhältnis geplanter zu tatsächlichen Ausgaben gemessen wird, sondern

- am Output, also den erbrachten Leistungen
- am Outcome, also den durch die Leistungen erzielten Wirkungen im Verhältnis
- zum Input, also den aufgewendeten Ressourcen.

Die Modelle sehen die **Steuerung der Verwaltungseinheiten durch Leistungsvereinbarungen** (Kontraktmanagement) vor. Ein wesentliches Managementverfahren hierbei ist strategisches sowie operatives Control-

ling. Die zwei größten Umsetzungsprobleme – auch und gerade im Strafvollzug – sind:

1. Einerseits redet die Politik einer Veränderung der Verwaltung das Wort. Andererseits nimmt sie aber ihrerseits nur zögerlich die ihr zugeschriebene neue Rolle als eine strategische Steuerungsin-
stanz an, die mit der Verwaltung kontrahiert. Sie gibt nur ungern die
bisherigen von Detailinterventionen und rasch wechselnden tages-
politischen Kalkülen geprägten Interventionsmuster auf.
2. Die Spitzen der Verwaltung zeigen zwar eine hohe Lernfähigkeit im
Gebrauch des neuen Vokabulars, verlernen aber nur ungern die
gewohnten bürokratischen Formen der Engführung von Dienststel-
len. Dies näher auszuführen, ist hier nicht der passende Ort. Die
Entwicklung der Qualität des Strafvollzuges wird jedoch kurz- und
mittelfristig entscheidend davon geprägt sein, inwieweit nicht nur
die Justizanstalten, sondern auch die übergeordneten Behörden
und die Politik nicht nur zum Lernen, sondern vor allem zum Verler-
nen alter Gepflogenheiten und Grundhaltungen bereit und befähigt
sind.

F. Steuerung des Strafvollzugs durch Leistungsvereinbarungen

Ein konkreter Bereich des Lernens im Strafvollzug – konkrete Entwick-
lungsschritte finden gegenwärtig hierzulande statt – ist das Bemühen,
nach dem Modell der **Balanced Scorecard** anhand des Erreichens von
strategischen Zielen und von Kennzahlen den Erfolg der einzelnen Justiz-
anstalten zu beurteilen und diese zu vergleichen. Demzufolge sollen Ab-
weichungen nach oben auf ihre mögliche Vorbildwirkung hin überprüft
werden („Benchmarking“), Abweichungen nach unten zumindest Erklä-
rungs-, wenn nicht Veränderungsbedarf erzeugen – der Strafvollzug als
ein von „good management“ getragenes „Lernendes System“.

Neben der Gestaltung von wirksamen Steuerungsprozessen ist die
Auswahl von geeigneten strategischen Zielen und Kennzahlen ein zentra-
ler Erfolgsfaktor. Im Strafvollzug ist aufgrund der unterschiedlichen gesell-
schaftlichen Erwartungen und der Konkurrenz der Zwecke Übelzufügung,
Besserung und Sicherung dieser Definitionsprozess besonders an-
spruchsvoll. Gleichzeitig besteht aufgrund der tendenziellen Orientierungs-
losigkeit des Vollzugsalltages hierfür ein besonderer Bedarf. Neben Si-
cherheitsindikatoren, die weit zu definieren sind und auch Faktoren sozia-
ler Sicherheit erfassen müssten, bietet sich von der spezialpräventiven
Funktion des Strafvollzuges her die Rückkehrate der entlassenen Straf-
gefangenen in den Vollzug an. Ich halte das strategische Ziel der Rück-
fallvermeidung – auch aus den zuvor dargelegten Argumenten für einen
behandlungsorientierten Strafvollzug – für den österreichischen Strafvoll-
zug unverzichtbar. Ich warne jedoch dringend davor, den Erfolg ähnlich
beschaffener Justizanstalten anhand der Wiederkehraten der jeweils aus
ihnen entlassenen Strafgefangenen zu messen. Die Gründe, die gegen

solch ein Controlling-Instrument sprechen, ergeben sich aus den obigen Ausführungen über die Behandlungsforschung.

- Die derzeit überwiegende, aber auch skeptisch hinterfragte Einschätzung „something works“ bezieht sich auf eine Absenkung der Rückfälligkeit um rund 10% durch anspruchsvolle und aufwendige Behandlungsprogramme, die deutlich zum üblichen Strafvollzug kontrastieren.
- Solche Voraussetzungen liegen in Österreich lediglich dann vor, wenn man die Anstalten des Maßnahmenvollzuges mit Strafvollzugsanstalten vergleichen würde.
- Es kann davon ausgegangen werden, dass bei methodisch sauberer Evaluation der Wirkung einzelner vollzuglicher Maßnahmen wie zB. Freigang ein „Maybe something works very little“ herauskommt. Ein eher ernüchterndes Ergebnis liegt beispielsweise bezüglich der Auswirkung der Einbindung von Strafgefangenen in die Arbeitslosenversicherung vor. *Hammerschick und Pilgram (1999)* konnten keine Verringerung der Rückfallsrate feststellen.
- Aussagen über die Wirksamkeit von Behandlungsmaßnahmen sind nur dann möglich, wenn man die Faktoren, die bezüglich Rückfallsfaktoren den Hauptanteil der Gesamtvarianz ausmachen, statistisch konstant hält – und dies erfordert kontinuierliche aufwendige Sozialforschung, wie sie ein Controllingsystem nicht zu leisten vermag – auch wenn durch die „Integrierte Vollzugsverwaltung – IVV“ ein differenziertes Datenmaterial zur Verfügung steht.
- Wenn man sich doch zu validen Erhebungsverfahren entschliesse: Es entstünden hierbei in den kleinen und mittleren Anstalten, die die Mehrzahl der österreichischen Justizanstalten ausmachen, dermaßen kleine Gruppengrößen (zB. mehrfach vorbestrafte Gewalttäter jüngeren Alters), dass keine steuerungsrelevanten Aussagen möglich wären.
- Bloßes Erfassen von Unterschieden der Rückfälligkeit produziert lediglich im Bereich des Spekultativen und der Beliebigkeit angesiedelte Diskussionen, ob die Erklärung in unterschiedlichen Insassenpopulationen oder unterschiedlichen Anstaltsleistungen zu suchen sei (erfolgreiches Management als die Darstellungsleistung, positive Ergebnisse eigenem Wirken zuzuschreiben, negative Ergebnisse auf außerhalb des eigenen Einflussbereiches liegende Faktoren zurückzuführen).
- Es sei auf den Zeitfaktor hingewiesen: Wiederkehrerraten erfordern einen Beobachtungszeitraum von zumindest drei, im Regelfall aber fünf Jahren. Die Umsetzung von steuernden Maßnahmen (zB. anderen Formen der Entlassungsvorbereitung) benötigt einen gewissen Vorlauf und eine gewisse Erprobungszeit, um Anlaufschwierigkeiten zu überwinden. Erst dann ist eine neuerliche Erfolgsmessung (Rückkehrerraten nach drei bis fünf Jahren) sinnvoll. Der Zyklus eines solchen Controlling-Kreislaufs ist für operative Maßnahmen eindeutig zu lange.
- Schließlich sei auf die mangelnde Passung des Controlling-Instruments „Rückkehrerraten der Justizanstalten“ zu den gegen-

wärtigen strategischen Entwicklungen hingewiesen: Eine Erhöhung der Insassenzahl um 30% bedeutet eine Reduzierung der durchschnittlichen Betreuungsleistungen durch Fachdienste pro Insassen um 30%. Die Justizwache als personeller Hauptträger des Vollzuges und daher als Hauptansprechpartner der Insassen ist gezwungen, über die rechnerische Verdünnung hinaus sich vor allem auf Bewachungs- und administrative Funktionen zu konzentrieren. Zu diesen negativen Veränderungen der Rahmenbedingungen hinaus kommen Entscheidungen, die eine Forcierung exekutiv-repressiver Elemente bedingen (hierzu siehe den nächsten Abschnitt).

G. Zwischenergebnis

Die mangelnde Eignung von Wiederkehrerraten zur Messung des Erfolges einzelner Justizanstalten und zu ihrer operativen Steuerung legen es nahe, Leistungen der Justizanstalten zu definieren, von denen eine – bescheidene, siehe oben – positive Beeinflussung der Wiederkehrerraten zu erwarten ist. Der Definitionsprozess sollte anhand des als einigermaßen gesichert geltenden kriminologischen Entwicklungsstandes sowie unter Einbeziehung von Experten (Fachwissenschaften, Bewährungshilfe, Nachbetreuungs- und Nachbehandlungseinrichtungen, evt. Arbeitsmarktspezialisten) erfolgen. Hierbei wären empirische Befunde (was wirkt?) mit strategischen Entscheidungen (was wollen wir beobachten? wohin wollen wir uns entwickeln? zB. zu einem Dienstleister auch für Nachbetreuungseinrichtungen) zu verbinden. Aus der Summe der erfassten Betreuungskennzahlen (zB. Ausbildungsmaßnahmen, Vollzugslockerungen, Kontakte zu Nachbetreuungs- und Nachbehandlungseinrichtungen) wäre ein – allenfalls gewichteter – Wirkungsindikator zu erstellen. Auf diese Weise stünde ein – laufend weiter zu entwickelndes – Controlling-Instrument zur Erfassung von Betreuungsmaßnahmen zur Verfügung.

Darüber hinaus sollte die Rückfälligkeit der Gesamtpopulation wie auch ausgewählter Teilpopulationen erfasst werden:

- Eine laufende Erfassung der Wiederkehrerraten zeigt mittelfristige Entwicklungen auf und ermöglicht somit eine Selbstbeobachtung des Vollzugssystems und seine strategische Fortentwicklung.
- Ein – derzeit wenig vorhandenes – Bewusstsein über Rückfallsrisiken bestimmter Teilpopulationen ermöglicht bessere vollzugliche Entscheidungen (zB. intensive Bemühungen um nur zu leicht als Rückfallstäter abbeschriebene Strafgefangene im 5. Lebensjahrzehnt, in dem es zumeist zum Abbruch krimineller Karrieren kommt) und einen angemesseneren Umgang (Ansätze zu einem positiveren alltäglichen Umgang mit pädophilen Sexualstraftätern, wenn ihr geringes Rückfallsrisiko realistischer eingeschätzt wird).
- Bei besonderen Gruppen von Strafgefangenen (insbesondere Sexualstraftätern), bei denen ab einem bestimmten Zeitpunkt weitreichendere koordinierte Bemühungen Vorher-Nachher-Vergleich an.

II. Einschätzung der Situation des österreichischen Strafvollzuges

A. Überblick

Bei Betrachtung der Entwicklung des Strafvollzuges in Österreich – vor allem in den letzten fünf, teilweise auch in früheren Jahren – ist nur schwerlich eine ausformulierte und konsistente Strategie zu erkennen, sondern vielmehr eine Gleichzeitigkeit nur bedingt miteinander in Zusammenhang stehender und teilweise gegenläufiger Entwicklungen zu beobachten:

- Die Zahl der **Freigänger**, also der ohne Bewachung außerhalb der Anstalt arbeitenden oder in Ausbildung stehenden Insassen ist von durchschnittlich rund 400 auf rund 600 Insassen gestiegen. In einer Reihe von Anstalten wurden gesonderte Freigängerabteilungen oder außerhalb der Anstalten befindliche Freigängerhäuser in Betrieb genommen.
- Durch die Errichtung einer zentralen Koordinations- und Beobachtungsstelle für **Sexualstraftäter** in Wien-Floridsdorf, durch eine Reihe von Qualifizierungsmaßnahmen in der Diagnostik, Prognoseerstellung und Behandlung von Sexualstraftätern sowie durch Kooperationen mit externen Betreuungseinrichtungen und Therapeuten wurde das Management dieser besonders kritischen Insassenpopulation stark professionalisiert.
- In Wien, Linz, Graz und Innsbruck wurden **Forensische Ambulanzen** eingerichtet, die von der Justizverwaltung finanziert werden und vor allem, aber nicht nur bei gerichtlichen Weisungen, Nachbehandlungen durchführen.
- Eine Reihe von **Baumaßnahmen** brachte Verbesserungen des Vollzugsstandards mit sich. Hervorzuheben ist der Neubau der Justizanstalt Leoben, der einen beispielhaften Quantensprung an baulicher Vollzugsqualität brachte.
- Insgesamt ist jedoch – schon vor dem seit 2003 zu verzeichnenden Überbelag – keine weitreichendere Annäherung an die Standards des §124 StVG (**Formen der Unterbringung**) zu verzeichnen. Die Unterbringung in Einzelhafträumen ist nicht Regelform, sondern Ausnahme. Die Unterbringung in Wohngruppen oder ohne Verschließung der Hafträume oder Aufenthaltsräume orientiert sich nicht an der Zweckmäßigkeit, also dem vollzugsgesetzlichen Indikator hierfür, sondern an restriktiven Traditionen und Rahmenbedingungen. Außerhalb der Arbeitszeit befindet sich die Masse der Gefangenen zumeist in den Hafträumen. Die steigende Zahl der Unbeschäftigten verbringt 22 – 23 Stunden täglich eingeschlossen im Haftraum.
- Die strukturellen Probleme der **Gefangenenarbeit** (Überwiegen von klösterlicher Eigenwirtschaft und merkantilistischer Produktionsweise, hohe versteckte Arbeitslosigkeit, geringe Zahl tatsächlich

geleisteter Arbeitsstunden pro Woche infolge von Personalmangel) haben sich insgesamt verschärft. Es gibt vereinzelt aber auch positive Entwicklungen wie die Schaffung zeitgemäßer Berufsausbildungen und Qualifizierungen (zB. durch „Telfi“: Tele-learning für Insassen) oder Arbeitsmöglichkeiten (zB. Betrieb eines Callcenters).

- Der **Anstieg** des Standes **an Insassen** von rund 7.000 auf rund 9.000 innerhalb von drei Jahren bedeutet nicht nur eine Überfüllung der Anstalten, sondern auch eine Reduzierung der Personal-Insassen-Relation von rund 1 zu 2 auf rund 1 zu 2,6. Solch eine Entwicklung geht in Richtung Verwahrvollzug. Daran ändern auch Neubauten nichts, da es völlig unrealistisch ist, dass die personelle Ausstattung völlig oder überwiegend durch neue Planstellen erfolgen wird. Der Großteil des Personals für einen Neubau muss somit durch Umschichtungen derzeit vorhandener Planstellen erfolgen. Die somit von Personalkürzungen betroffenen Anstalten werden dann nicht mehr unter Überbelag, wohl aber unter noch stärkerem Personalmangel leiden. Die Qualität des Strafvollzuges in Österreich ist daher solange als unbefriedigend und mangelhaft einzuschätzen, als keine Reduzierung der Haftzahlen erfolgen wird.

B. Ausgewählte Beispiele

Zwei Entwicklungen seien etwas ausführlicher dargestellt.

1. Vollzugsplan

Das Bundesministerium für Justiz (BMJ 2005, *Redtenbacher* 2004) hat mittels einer Projektgruppe von internen Fachleuten das in Umsetzung befindliche Konzept eines neuen Vollzugsplanes entwickelt. Diesen erstellt ein Fachteam für alle Strafgefangenen mit einer Strafzeit von über sechs Monaten. Grundlage ist die Auseinandersetzung mit dem Strafgefangenen in einer Zugangsabteilung. Der Inhalt des Vollzugsplanes ist:

- **Problemanalyse:** Erstellung einer Arbeitshypothese, die im Bedarfsfall weiterentwickelt werden soll bez. Persönlichkeit und psychiatrisches Zustandsbild, Fähigkeiten, soziale Einbindung.
- **Vollzug und Sicherheit** (Sicherheitscodes und –vermerke, voraussichtliches Strafende, Vollzugslockerungen, Freiheitsmaßnahmen).
- **Ziele der Anhaltung**, orientiert an Risikofaktoren und der zur Verfügung stehenden Zeit.
- **Interventionen** zur Erreichung der Ziele.
- **Maßnahmen** zur Stabilisierung während der Haft.

Der Vollzugsplan wird mittels eines EDV-Moduls innerhalb der IVV (Integrierte Vollzugsverwaltung) dokumentiert. Das Programm soll bewirken, dass die Stellungnahme des Anstaltsleiters im Entlassungsverfahren überwiegend durch die automatische Zusammenstellung der im Vollzugsplan dokumentierten Daten erfolgt.

Der **Vollzugsplan** ist folgendermaßen **einzuschätzen**:

- § 135 StVG beauftragt den Anstaltsleiter, für Strafgefangene, deren Strafzeit 18 Monate übersteigt, einen Vollzugsplan zu erstellen. Dieser Auftrag wurde bisher in der Mehrzahl der Justizanstalten nur ansatzweise erfüllt. Dies lässt sich auch mit einer häufig zitierten Formulierung von Gregory Bateson (1999) erklären: „Information is any difference, that makes a difference.“⁴ Der Strafvollzug sieht sich bei einem großen und weiter wachsenden Teil der Strafgefangenen nur begrenzt in der Lage zu differenzieren. Das begrenzt die Neugierde, sich intensiv mit Vollzugsplanung zu befassen. Einzelne Anstalten mit günstigen Voraussetzungen konnten jedoch zeigen, dass die Erstellung von detaillierten Vollzugsplänen Sinn macht. Der dargestellte EDV-gestützte Vollzugsplan setzt klare Standards und füllt somit eine Lücke.
- Es ist wichtig, die nur allzu knappen Behandlungsressourcen aufgrund einer gut aufbereiteten Entscheidungsgrundlage zu erheben.
- Der Vollzugsplan wird die eklatante Unterversorgung der Strafgefangenen mit betreuerischen Interventionen sehr gut nachvollziehbar dokumentieren und somit bei optimistischer Betrachtungsweise einen Beitrag zur Schließung der größten Betreuungslücken liefern.
- Die Einführung des Vollzugsplans hat in einer Phase, in der der Verwehrcharakter des Vollzuges deutlich zunimmt, eine wichtige Signalwirkung.
- Der Vollzugsplan setzt Standards für die in einem Teil der Anstalten verbesserungsfähige interprofessionelle Kommunikation im Strafvollzug.
- Wie unter III. näher ausgeführt wird, ist der Anteil bedingter Entlassungen bei dafür sehr aufgeschlossenen Vollzugsgerichten je nach Dauer der Freiheitsstrafe bis zu mehr als zehnmal so groß wie bei sehr restriktiv positionierten Vollzugsgerichten. Die Untersuchung von *Hirtenlehner/Birkbauer* zeigte, dass die Justizanstalten trotz ihrer mehr als doppelt so häufigen Entlassungsempfehlungen in ihrer Einschätzung der bedingten Entlassung treffsicherer agieren als die Staatsanwaltschaften, wobei die Vollzugsgerichte im Regelfall den Empfehlungen der Staatsanwaltschaften folgen. Kurz formuliert: Das Problem sind nicht die Stellungnahmen der Anstalten, sondern die Gerichtsentscheidungen. Der Bedarf nach mehr bedingter Entlassung durch eine Angleichung der Raten bedingter Entlassung nach oben hin ist eklatant. Bei auf dem neuen Vollzugsplan gestützten Stellungnahmen der Anstaltsleiter ist mit einer ausgeprägten Diskrepanz zwischen Problemanalyse, Behandlungszielen und als sinnvoll erachteten Interventionen einerseits und tatsächlich geleisteten Interventionen andererseits zu rechnen. Wie wird sich das in der real existierenden Landschaft unserer Vollzugsgerichte auswirken? Es wird sehr darauf zu achten sein, dass Stellungnahmen des Anstaltsleiters, wenn sie auf Grund

des Anstaltsleiters, wenn sie auf Grund des Vollzugsplans in der beschriebenen Form erstellt werden, die Probleme mit der bedingten Entlassung nicht noch zusätzlich vergrößern.

- Es gibt einen internationalen Trend, aus guten Gründen (*Dünkel* 2004, siehe hierzu III.) anstelle des Erfordernisses einer positiven Verhaltensprognose bedingte Entlassungen entweder (weitgehend) automatisch zuzuerkennen oder nur bei ausgeprägt negativer Prognose von ihnen abzusehen. Ausgenommen sind hiervon lediglich Strafgefangene, deren Delikte sie als besonders gefährlich erweisen. Dies kann als Ermutigung zur Vorsicht mit generell allzu sehr ausdifferenzierten Stellungnahmen der Anstalten angesehen werden.

2. Veränderungen im Grundverständnis des Strafvollzuges

Beginnend bereits Ende der neunziger Jahre, insbesondere in den letzten fünf Jahren hat das Bundesministerium für Justiz eine Reihe von Entscheidungen getroffen, die die exekutiven bzw. repressiven Anteile des **Berufsbildes der Justizwache** erheblich verstärkten:

- Installierung von Einsatzgruppen in allen Justizanstalten, die besonders ausgerüstet und trainiert sind.
- Erneuerung der Bewaffnung und zusätzliche Bewaffnung – letzte Entwicklung ist die Einführung des „Tasers“, einer Elektroschock-Waffe, die das Nervensystem der „getroffenen“ Person kurzfristig außer Funktion setzt; einer Waffe wie sie dieser Art von der Bundespolizei nicht verwendet wird.
- Durchführung groß angelegter, Anstalten übergreifender Alarmübungen – zuletzt wurden hierbei Einsatzgruppen per Hubschrauber in eine Justizanstalt transportiert.
- Übernahme zuvor nicht wahrgenommener Aufgaben – zB. breit angelegte Assistenz bei der Fahndung nach einem flüchtigen, eine Geisel in Gewalt habenden Strafgefangenen.

Es ist unbestritten, dass im Strafvollzug Gewalt (unmittelbarer Zwang) in verschiedenen Situationen zur Anwendung kommen muss und dass eine möglichst professionell durchgeführte Gewaltanwendung letztlich im Interesse aller Beteiligten ist. Hierfür besonders ausgerüstete und geschulte Spezialisten einzusetzen, macht Sinn. In der durch Einzelentscheidungen stetig vorangetriebenen Entwicklung werden jedoch einige strategische Fragen nicht oder nur ansatzweise erörtert:

- Welche besonderen Gründe gibt es im österreichischen Strafvollzug, eine im Vergleich zu vergleichbaren Ländern wie der Schweiz und BRD beispiellose Aufrüstung zu betreiben?
- Im Allgemeinen versuchen Organisationen, die unter zunehmendem Ressourcenmangel leiden, Aufgaben an andere Organisationen auszulagern. Welche Gründe gibt es, derzeit Aufgaben, für die

Spezialeinheiten der Polizei zur Verfügung stehen, in den Vollzug hereinzuholen?

- Wie weit soll eine besondere Gruppe von Justizwachebeamten aus dem allgemeinen Justizwachdienst herausdifferenziert werden?
- In der Vergangenheit gab es eine Balance zwischen betreuenden und kustodial-repressiven Anteilen der Identität der Justizwache – man kann den Vergleich eines Vogels mit zwei Flügeln gebrauchen. Welcher Zustand tritt ein, wenn die eine – die betreuende Schwinge nicht weiterentwickelt wird, während die andere immer stärker wird? Wäre es beispielsweise sinnvoll, nicht nur verbindliche Schulungen und Trainings in der Ausübung unmittelbaren Zwanges, sondern auch in sozial-kommunikativen Fähigkeiten und betreuenden Funktionen anzuordnen?
- Gilt das Gesetz des abnehmenden Grenznutzens auch bezüglich repressiver Sicherheitsmaßnahmen – wenn ja, an welchem Punkt der Kurve befinden wir uns?
- Ist es für das Selbstwertgefühl der Justizwache förderlicher, wenn es auf dem Nachstreben der Qualität von Sondereinheiten der Polizei fußt oder wenn es in der Betonung der Einzigartigkeit und Unverwechselbarkeit der Justizwache, nämlich in der Verbindung exekutiver und betreuender Funktionen verankert ist?

III. Das Elend mit der bedingten Entlassung

Ich wende mich nunmehr der bedingten Entlassung zu. Zur Ausgangslage:

- In **Österreich** gibt es im internationalen Vergleich, insbesondere auch im Vergleich mit der BRD und der Schweiz nur sehr **wenige bedingte Entlassungen**. (Anteil bedingter Entlassungen aus „aussetzungsfähigen“ (bedingte Entlassung ist gesetzlich möglich, somit werden „zu kurze“ Freiheitsstrafen und teilbedingte Freiheitsstrafen herausgerechnet) liegt in Österreich bei ca. 30%, in der BRD bei ca. 50%, in der Schweiz bei rund 90% (*Dünkel 2004, Baechtold 2005*).
- **International** gibt es einen Trend (*Dünkel 2004*) zu mehr oder weniger **automatischer vorzeitiger Entlassung**, die auf die Erstellung einer positiven Individualprognose (weitgehend) verzichtet (England/Wales, Finnland, Griechenland, die Niederlande) oder lediglich das Erfordernis einer fehlenden Negativprognose verlangt (Belgien, Schweiz).
- Nach *Dünkel (2004)* legen der internationale Vergleich ebenso wie der empirisch-kriminologische Forschungsstand nahe, die Halbstrafenaussetzung auszuweiten und andererseits die Prognoseanforderungen im häufigen Mittelfeld der eher neutralen Prognosen in der Weise herabzusetzen, dass die Aussetzung zum Regelfall, die Nichtaussetzung zum zu begründenden Ausnahmefall wird. Die Fälle besonders gravierender Straftaten gegen Leib und Leben oder gegen die sexuelle Selbstbestimmung sind von diesem Regel-Ausnahmeverhältnis auszunehmen.

-
- Es gibt bei Entscheidungen gemäß § 46 Abs. 2 StGB **extreme regionale Schwankungen** (*Pilgram* 2004). Demzufolge wird in einigen Teilen Niederösterreichs nur jeder 12. Gefangene mit einer Strafe zwischen drei und sechs Monaten bedingt entlassen, in Tirol und Vorarlberg jeder dritte. Bei Freiheitsstrafen zwischen über sechs und zwölf Monaten ist die Entlassungschance in Innsbruck und Feldkirch siebenmal so groß wie in Krems. Bei Freiheitsstrafen über einem bis zu drei Jahren werden in Krems 5% bedingt entlassen, im Sprengel des OLG Innsbruck der elffache Anteil. Aus dem Zahlenmaterial von *Pilgram* sei ein Detailbereich herausgegriffen, und zwar der Anteil bedingter Entlassungen gem. § 46 Abs. 2 StGB aus Freiheitsstrafen zwischen drei und fünf Jahren: LG Krems: 2%, LG Graz: 20%, LG Steyr: 50%.
 - Wäre die österreichweite Entlassungspraxis wie bei den Vollzugsgerichten, die von § 46 StGB den häufigsten Gebrauch machen (vor allem Innsbruck und Feldkirch), erfolgten um rund 1050 bedingte Entlassungen mehr, hingegen erfolgten bei Handhabung der bedingten Handhabung wie in den diesbezüglich restriktivsten Vollzugsgerichten um 860 weniger bedingte Entlassungen. Bedingte Entlassungen nach der Verbüßung der Hälfte der Freiheitsstrafe (§ 46 Abs. 1 StGB) sind österreichweit sehr selten. Ausnahmen sind das OLG Innsbruck, LG Leoben und mit Einschränkungen das LG Klagenfurt. In der JA Stein kommen bedingte Entlassungen nach der Hälfte überhaupt nicht, in der JA Garsten nur in Ausnahmefällen vor.
 - Die Erfahrung zeigt, dass ein personeller Wechsel im Bereich des Gerichtspräsidenten oder des Leiters der Staatsanwaltschaft signifikante und rasche Veränderungen der Entlassungspraxis in beide Richtungen bewirken können. Die Wahrscheinlichkeit bedingter Entlassungen hängt – dies legt auch die regionale Verteilung nahe – mehr von den persönlichen Entscheidungsstilen der Rechtsanwender als von den Persönlichkeitsmerkmalen der Strafgefangenen ab.
 - Das Verhältnis unbedingte Entlassungen – bedingte Entlassungen nach der Hälfte (§ 46 Abs. 1 StGB) – bedingte Entlassungen nach zwei Dritteln (§ 46 Abs. 2 StGB) beträgt 81 zu 3 zu 16 (dies ergibt sich aus den Daten von *Pilgram* 2004). Der Anteil bedingter Entlassungen gemäß § 46 Abs. 1 StGB von 3 % ist insofern bemerkenswert, als der Wortlaut des § 46 Abs. 1 StGB bezüglich der spezialpräventiven Voraussetzungen ident mit den Voraussetzungen für die bedingte Entlassung nach Verbüßung von zwei Dritteln der Strafzeit ist, wie sie vor der Novelle 1987 bestanden. Die Bedeutung der Generalprävention wurde durch die Novelle 1987 zurückgedrängt. Demzufolge wäre zu erwarten gewesen, dass nach der Novelle ungefähr so viele Strafgefangene nach der Hälfte der Strafzeit bedingt entlassen werden, wie vor der Novelle nach zwei Dritteln entlassen wurden (rund 15 – 20%).
 - Die **Berücksichtigung generalpräventiver Überlegungen** bei bedingten Entlassungen ist international gänzlich unüblich und stellt

somit eine österreichische Besonderheit dar (*Dünkel* 2004). In der Entlassungspraxis stellt die Berücksichtigung des Umstandes, „ob es aus besonderen Gründen der Vollstreckung des Strafrests bedarf, um der Begehung strafbarer Handlungen durch andere entgegenzuwirken“ (§ 46 Abs. 3 StGB) ein Einfallstor zur Pflege und Aufrechterhaltung der von *Hirtenlehner/Birklbauer* beschriebenen regionalen Rechtskulturen dar (siehe hierzu auch *Mock* 2003).

- Bei den Entlassungsentscheidungen werden zumeist **empirische kriminologische Erkenntnisse nicht berücksichtigt**. Um hierzu ein Beispiel zu bringen: Bereits ein flüchtiger Gang durch eine Justizanstalt zeigt, was alle Statistiken über Altersverteilung belegen: Kriminelle Karrieren werden zumeist zwischen 45 und 50 abgebrochen, die Kriminologie spricht vom Abbruch der kriminellen Karriere im Alter (wohl besser: Mittlerem Lebensalter). Jedoch: Auch und insbesondere Gefangene mit einschlägigen Vorstrafen um die 45, 50 Jahre herum bekommen bei Entscheidungen über die bedingte Entlassung attestiert, dass sie unverbesserliche Rückfallstäter seien und deshalb eine bedingte Entlassung nicht in Betracht käme.
- Regional gibt es sehr erfolgreiche Modelle der **Kooperation zwischen Vollzugsgerichten und Justizanstalten**, so zB. zwischen dem LG Steyr und der JA Garsten oder bezüglich der Behandlung und Entlassung von Sexualstraftätern zwischen dem LG Korneuburg und der JA Sonnberg (*Brandstetter* 2004). Aber solche erfolgreichen Kooperationen sind sehr von den handelnden Personen abhängig und kommen erfahrungsgemäß nur unter sehr günstigen Konstellationen zustande.
- Häufig ist eine **Negativschleife** festzustellen: Die Anstalten haben den Eindruck, ihre Stellungnahmen haben in Relation zu Generalprävention und Vorstrafen kaum Gewicht und verfassen dann eher karge Stellungnahmen. Die Richter sehen sich bestätigt, dass den Stellungnahmen der Anstaltsleiter kein besonderes Gewicht beizumessen ist und werten diese dementsprechend. Es ergibt sich ein ziemlich festgefressener Zustand, der durch die beiderseitigen Stereotypen aufrechterhalten wird.
- Man stelle sich einen Konzern vor, der sich mit der Lagerung und dem Transport von Gefahrgütern beschäftigt. Seine Konzernbetriebe arbeiten und entscheiden unverbunden, ohne gemeinsame Strategie und funktionierenden Informationsaustausch. Da kann es schon passieren, dass Gefahrgüter irgendwo längere Zeit herumhängen oder unsachgemäß von einer Sparte in die andere übergeben werden. Wenn eine Firma solchermaßen am Markt operiert, dann würde sie wahrscheinlich rasch verschwinden. Um den Vergleich zu verdeutlichen: Es ist ein sehr unbefriedigender Zustand, dass der Anstaltsleiter die Voraussichtlichkeit der bedingten Entlassung feststellen muss, aber nicht genau sagen kann, ob und wann der Strafgefangene vom Vollzugsgericht tatsächlich entlassen wird. Die Ungewissheit über den tatsächlichen Entlassungszeitpunkt wirkt sich auf die Ausgestaltung des Entlassungsvollzuges und die Vorbereitung der Entlassung sehr negativ aus.

IV. Vorschläge der Kriminalpolitischen Initiative

Neben einer Reihe anderer Vorschläge zur Reduzierung der Überfüllung der österreichischen Justizanstalten hat die Kriminalpolitische Initiative (*Graf/Gratz* ua. 2004) auch im Bereich Entlassungsvorbereitung und Entlassungsverfahren Möglichkeiten der Verbesserungen veröffentlicht. Diese Vorschläge seien im Folgenden etwas ausführlicher begründet.

A. Entlassungsvorbereitung

Die Entlassungsvorbereitung soll durch einen Ausbau des derzeitigen Stufenmodells im Strafvollzug erfolgen. Vorhandene Optionen sind:

1. Stufe: Sozialtraining und Ausgänge.
2. Stufe: Freigang (Arbeit bzw. Ausbildung außerhalb der Anstalt ohne Bewachung): Er wird in den letzten Jahren vermehrt genutzt. Die Zahl der Freigänger hat sich von rund 400 auf aktuell rund 600 erhöht. Hinzu sollten als neue Stufen kommen:
3. Stufe: Halbgefangenschaft: Sie hat sich in der Schweiz bewährt. Es bedeutet, dass die Gefangenen nicht bloß zur Arbeit die Anstalt verlassen, sondern nur einen bestimmten Teil der Zeit in der Anstalt verbringen und über die sonstige Zeit innerhalb der getroffenen Regelung frei verfügen können.
4. Stufe, von der es nur mehr ein kleiner Schritt zur Entlassung ist: Electronic Monitoring (EM) als eigene Form des Vollzugs: Vorweg sei betont: Die Palette strafrechtlicher Reaktionen inklusive der Diversion ist in Österreich soweit ausdifferenziert, dass eine zusätzliche Sanktionsform „elektronisch überwachter Hausarrest“ nicht notwendig und auch nicht zielführend ist. Sehr wohl kann EM eine sehr sinnvolle Ausgestaltung des Vollzuges sein, und zwar frontdoor – bei kurzen Freiheitsstrafen oder auch backdoor – als Instrument der Entlassungsvorbereitung. Voraussetzung ist, dass der jeweilige Insasse über Wohnung und Arbeitsplatz verfügt. Dies erzeugt einen derzeit nicht bestehenden Sog, dass der Insasse bereits vor der Entlassung außerhalb der Anstalt wohnen und arbeiten kann. Es würde auch bedeuten, dass zwischen dem Insassen und dem Arbeitgeber ein normales Arbeitsverhältnis besteht anstelle des derzeitigen bei Freigängern bestehenden Dienstleistungsvertrages zwischen Anstalt und Arbeitgeber. Der Insasse im elektronisch überwachten Hausarrest müsste jedoch einen Kostenbeitrag an die Justizverwaltung leisten. Der zentrale Faktor ist jedenfalls die sozialarbeiterische Betreuung, die elektronisch unterstützt wird. Der Insasse ist weiterhin dem Regime der Anstalt unterworfen.

B. Gemeinnützige Leistungen als Primärstrafe

Eine zusätzliche Variante alternativer Formen des Freiheitsentzuges könnten gemeinnützige Leistungen sein: Ein Gefangener erbringt in seiner Freizeit gemeinnützige Leistungen, wobei – wie international üblich – vier Stunden gemeinnützige Arbeit in einen Hafttag umgerechnet werden, der auf diese Weise als verbüßt gilt und von der Dauer der Freiheitsstrafe abgezogen wird.

Um den weiteren Zusammenhang herzustellen: Das vorgestellte Modell einer stufenweisen Vorbereitung der Entlassung durch alternative Formen des Freiheitsentzuges stellt eine backdoor-Strategie dar. Es wären aber auch Halbgefängenschaft, electronic monitoring und gemeinnützige Leistungen als frontdoor-Strategie denkbar: Vollzug kurzfristiger Freiheitsstrafen von Beginn an durch die vorgestellten Alternativen.

Zurück zur back-door-Variante: **Voraussetzungen** für das vorgestellte Stufenmodell sind:

- Eine Novelle des Strafvollzugsgesetzes, die die erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen schafft.
- Freiwilligkeit: die Maßnahmen könnten nur dann gesetzt werden, wenn alle Betroffenen, also beispielsweise bei elektronischer Überwachung auch Mitwohnende, einverstanden sind.
- Drehscheibe und Verantwortlicher für alle Entscheidungen ist der Anstaltsleiter.
- Ihm steht ein interdisziplinär aufgebautes Entscheidungssystem unter Einbeziehung sozialarbeiterischer Erhebungen zur Verfügung.
- Es gibt die Möglichkeit, insbesondere bei ambulanten Maßnahmen auch Dienstleistungen zuzukaufen.
- Auf die Notwendigkeit einer intensiven, insbesondere sozialarbeiterischen Betreuung sei nochmals hingewiesen. Es geht um die Begleitung und Unterstützung eines Entwicklungsprozesses. Erfahrungsgemäß kann ein Strafgefangener viel eher Fortschritte erzielen, wenn dies – um den Vergleich mit einer Fahrschule zu bringen – nicht nur durch Theorie-Einheiten (in der geschlossenen Anstalt), sondern auch durch Praxisstunden (stufenweise ausgebaute Lockerungen) geschieht.
- Es gibt zwischen allen Betroffenen abgeschlossene Vereinbarungen, inklusive solchen bezüglich Sanktionen und Folgen bei Regelverletzungen.
- Es muss gewährleistet sein, dass alle Beteiligten rasch reagieren, wenn unvorhergesehene Probleme auftauchen.
- Unbedingt erforderlich ist, dass Vollzugslockerungen und Entlassungszeitpunkt aufeinander gut abgestimmt sind – eine Voraussetzung, die ja derzeit nicht gegeben ist.

C. Vor- und Nachteile dieses Modells

Die **Vorteile** dieses Modells sind:

-
- Der große Sprung aus dem geschlossenen Vollzug ins Ungewisse, in die völlig ungewohnte Freiheit wird in kleine überschaubare Schritte zerlegt.
 - Man kann den jeweiligen Schritt genau beobachten und den nächsten Schritt sorgfältig planen.
 - Es wird erprobt, ob bzw. wie sich der jeweilige Insasse bei Freiheitsmaßnahmen bewährt.
 - Die Entlassung wird sorgfältig vorbereitet.
 - Der fugenlose Übergang von der Betreuung während alternativer Vollzugsformen und der Nachbetreuung nach erfolgter Entlassung fördert die soziale Rehabilitation.
 - Alternative Vollzugsformen bringen bei professionellem Management somit mehr Sicherheit für die Gesellschaft.
 - Im geschlossenen Vollzug werden als zusätzlicher und in der gegenwärtigen Situation wünschenswerter Effekt Haftplätze frei.

Es gibt aber auch **mögliche Nachteile**, die in den Diskussionen immer wieder auftauchen. Hierzu sei Folgendes gesagt:

- Zur **Kostenfrage**: Alternative Vollzugsformen kosten natürlich Geld. Wie immer, wenn man ein neues Produkt oder eine neue Dienstleistung einführt, gibt es in der Startphase Anlauf-Investitionen und -kosten. Bereits mittelfristig rechnen sich alternative Vollzugsformen auf jeden Fall. Beispielsweise kostet nach ausländischen Erfahrungen abhängig von der Intensität der Betreuung ein Tag im electronic monitoring ungefähr ein Viertel bis ein Drittel der Kosten eines Hafttages im geschlossenen Vollzug.
- Zur **Gefährdung der Gesellschaft**: Der Strafvollzug geht bereits derzeit bei den Lockerungen – die weitaus zahlreicher sind, als es die Öffentlichkeit vermutet – recht verantwortungsvoll und professionell mit diesen Fragen um (siehe hierzu *Timm* 2004). Er wird bei Erfüllung der zuvor dargestellten Voraussetzungen auch bei alternativen Vollzugsformen kompetent vorgehen.
- Zur Frage: „Wo bleibt denn dann die Strafe?": Wenn jemand im geschlossenen Vollzug sitzt, dann befindet er sich in einer Situation, die Karl *Schreiner*, der langjährige Leiter der JA Stein, treffend so beschrieben hat: „Es fehlt nur noch, dass wir die Insassen aufs Topferl setzen.“ Das heißt, die Strafgefangenen regredieren häufig in der voll versorgenden und überbevormundenden Haftsituation. Ihre Perspektiven sind sehr eingeengt. Insbesondere ein erheblicher Teil von Strafgefangenen mit langen Freiheitsstrafen sitzt ihre Strafe sozusagen im psychischen Sparmodus ab. Diesen Zustand haben *Sluga* und *Grünberger* mit dem Begriff funktionelles Psycho-syndrom – eine Bezeichnung für die psychischen Haftschäden – umschrieben. Bei Lockerungen ist dem Gefangenen hingegen abverlangt, dass er sich selbst kontrolliert und aktive Verantwortung für sich und sein Verhalten übernimmt. Selbstkontrolle, das entspricht der allgemeinen Lebenserfahrung zum Beispiel bei (auch erfolgreichen) Versuchen, mit dem Rauchen aufzuhören, ist durchaus auch etwas Mühsames, Belastendes. Hinzu kommt die gespal-

tene Situation: Einerseits ist der Strafgefangene schon teilweise frei und andererseits aber doch noch gefangen. Das macht bei den Übergängen zwischen den zwei Welten – Vollzug und Freiheit – besondere Probleme. Einerseits lebt man draussen wie ein freier Bürger, andererseits ist man dem Anstaltsregime unterworfen, schlicht der Gefangene, der visitiert wird und sich dem Anstaltsregime unterwerfen muss.

- Insgesamt braucht man sich auch nach internationalen, insbesondere auch schweizerischen Erfahrungen keine Sorge machen, dass alternative Vollzugsformen nicht als Bestrafung erlebt werden.

D. Reformvorschläge zur Ausgestaltung des Entlassungsverfahrens

Die Vorschläge der Kriminalpolitischen Initiative zur Ausgestaltung der Entlassungsverfahren sind:

- Über die bedingte Entlassung sollten **Senate** entscheiden, die jeweils in den Sprengeln der Gerichtshöfe eingerichtet werden und für alle Entlassungsverfahren, also auch für die aus dem Massnahmenvollzug zuständig sind.
- In Anlehnung an die in Handels- und Arbeitsrechtssachen bereits existierende und funktionierende **fachmännische Laiengerichtbarkeit** schlagen wir vor, diese Senate mit einem Berufsrichter und zwei fachmännischen Laienrichtern zu besetzen. Ein Laienrichter soll aus dem Bereich des Strafvollzuges kommen (auf Vorschlag des BMJ), ein Laienrichter aus dem Bereich der Sozialarbeit (auf Vorschlag der Geschäftsführung des Vereins Neustart). Für jedes Vollzugsgericht wählt das BMJ aus einem Dreivorschlag einen Senat aus.
- Es sollte in jedem Fall eine **Anhörung des Strafgefangenen** erfolgen und ihm nach der Entscheidung die Gründe für die Entlassung bzw. Ablehnung vor der schriftlichen Ausfertigung mündlich erläutert werden.
- Pro OLG-Sprengel ist ein **Rechtsmittelsenat** einzurichten, der ebenfalls mit einem Berufsrichter und zwei fachmännischen Laienrichtern zu besetzen ist. Es geht nicht um eine Herabsetzung der richterlichen Entscheidungskompetenz, sondern um die Integration von vollzuglichem und sozialarbeiterischem Erfahrungswissen und Sachverstand. Die Summe meiner professionellen Erfahrung, nicht nur im Strafvollzug sondern auch als Organisationsberater, ist, dass Entscheidungen, an denen unterschiedliche Disziplinen mitwirken, in die unterschiedliche Perspektiven einfließen, qualitativ höherwertiger sind, als solche, an denen lediglich eine Form von Professionalität beteiligt ist. Ähnlich wie die Energie beim elektrischen Strom vom Spannungsgefälle kommt, ist es auch bei Entscheidungsprozessen sinnvoll, dass durch unterschiedliche Zugänge eine Spannung aufgebaut und produktiv genutzt wird. Man diskutiert verschiedene Zugänge, ist zu guter Begründung seiner Standpunkte

gezwungen und erarbeitet ein integratives Ergebnis. Im Strafvollzug wie in vielen anderen professionellen Feldern haben sich multiprofessionelle Teams als Entscheider sehr gut bewährt. Innerhalb unserer Rechtssprechung sind solche Senate nichts Neues (Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, Handelsgerichtsbarkeit).

- Zur **Qualifikation** und dem Selbstverständnis der **fachmännischen Laienrichter**: Die AnstaltsleiterInnen und ihre MitarbeiterInnen müssen tagtäglich hochverantwortungsvolle Entscheidungen über Vollzugslockerungen treffen. Sie können und machen das gut. Auch die ambulanten Organisationen haben sich in den letzten Jahren durchaus einen nüchternen Blick darüber erarbeitet, was man Entlassenen zutrauen kann und was nicht.
- Wichtig erscheinen als Maßnahmen der Qualitätssicherung einheitliche **Statistiken**, die regional aufgebaut sind, über Entlassungspraktiken und über Rückfälle. Diese Daten sollten Grundlage eines entwicklungsorientierten Dialogs aller Beteiligten sein: Welche Erfolge haben wir? Wie liegen wir im Vergleich zu den anderen? Welche Schlüsse ziehen wir daraus?
- Eine Ausweitung der bedingten Entlassung kann aus Sicht der Kriminalpolitischen Initiative nicht nur durch organisatorische Änderungen bewirkt werden, sondern muss auch durch **Anpassungen** der derzeitigen **gesetzlichen Bestimmungen** flankiert werden:
 - °den Wegfall generalpräventiver Kriterien,
 - °die Möglichkeit der bedingten Entlassung auch aus teilunbedingten Strafen,
 - °die Möglichkeit der bedingten Entlassung bereits nach Verbüßung von einem Monat Freiheitsstrafe,
 - °für Strafgefangene mit besonderem Risiko die Möglichkeit der bedingten Entlassung nach Verbüßung von 5/6 der Freiheitsstrafe, um Bewährungshilfe und Weisungen möglich zu machen. Entlassungsvoraussetzung in diesen besonderen Fällen wäre, dass eine bedingte Entlassung in Verbindung mit Weisungen bzw. der Bestellung eines Bewährungshelfers eine merkliche Verbesserung der Prognose im Vergleich zu einer unbedingten Entlassung zur Folge hätte. Für Sexualstraftäter liegen Rückfallsuntersuchungen vor, die zeigen, dass eine funktionierende kontinuierliche Nachbehandlung der zentrale Faktor für Legalbewährung ist.
- Es sei auf die **Wechselwirkungen zwischen alternativen Formen des Freiheitsentzuges und bedingter Entlassung** hingewiesen. Wenn ein Strafgefangener durch alternative Vollzugsformen auf einem Niveau ist, das dem Leben in Freiheit schon sehr nahe ist, entfällt die Entscheidung, ihn bedingt zu entlassen sehr leicht. Andererseits aber erfordern alternative Vollzugsformen als Entlassungsvorbereitung eine Berechenbarkeit der Entscheidung über bedingte Entlassung und eine gute Kooperation zwischen Justizanstalten und Entlassungssenaten.

E. Zusammenfassung

Die durch Überfüllung entstandene Krise im österreichischen Strafvollzug kann als Chance verstanden werden, überfällige Reformen in Angriff zu nehmen. Auch in anderen Bereichen stellen Krisen häufig Gelegenheiten dar, Veränderungen in Angriff zu nehmen, die schon seit längerer Zeit anstehen, zu denen man sich aber ohne äußeren Handlungsdruck nicht aufraffen konnte.

Im Bereich der Diversion hat Österreich eine internationale Vorreiterrolle. Bei der Ausgestaltung von Vollzugslockerungen und Entlassungsvorbereitungen wäre es angezeigt, erprobte ausländische Modelle in eines den österreichischen Bedingungen entsprechender Form umzusetzen. ~~Zusammen~~ Haftzahlen sind kein bloßes Abbild der Kriminalitätsentwicklung und somit nicht schicksalhaft, wie internationale Vergleiche zeigen (*Dünkel* 2004). Die Niederlande vervierfachten ihre Gefangenenrate von ca. 30 pro 100.000 innerhalb von 20 Jahren auf 124 (2004). Finnland hingegen konnte seine Gefangenenrate von 190 innerhalb von 30 Jahren auf 55 pro 100.000 reduzieren.

Ein wesentlicher Faktor für die Steuerung der Gefangenenzahlen ist die Gestaltung der Verweildauer im Strafvollzug. Die Handhabung der bedingten Entlassung ist eine wichtige Wirkungsgröße. Hier ist das vorliegende Buch ein wichtiger Beitrag. Es zeigt, dass mehr bedingte Entlassungen spezialpräventiv vertretbar sind und hinreichend Potentiale für eine Erweiterung der bedingten Entlassung vorhanden sind. Ohne eine Ausweitung der Entlassungspraxis ist eine Lösung der Krise, in die der österreichische Strafvollzug durch Überfüllung hineingeraten ist, nicht zu erwarten.

Literatur:

- Alexander, M.A.: (1999) Sex offender treatment efficacy revisited. *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 11, 101 – 116.
- Baechtold, A.: *Strafvollzug*, Bern 2005.
- Bateson, G.: *Ökologie des Geistes*, Frankfurt 1999
- Birklbauer, A., Hirtenlehner, H.: *Bewährung nach bedingter Entlassung aus dem Strafvollzug – eine Evaluierung der Erfolgspotenziale vorzeitiger bedingter Entlassungen von Sexual- und Raubstraf Tätern*, ÖJZ 2005 (im Erscheinen).
- Brandstetter, M.: *Erfahrungen in der Kooperation mit dem LG Korneuburg im Projekt „Sexualstraftäter“*, Referat gehalten im Rahmen der Enquete des BMJ Moderner Strafvollzug – Sicherheit und Resozialisierung, November 2004, Publikation im Erscheinen.
- Bundesministerium für Justiz: *Vollzugsplan*, Broschüre, Wien 2005.
- Bruckmüller, K.: *Die strafrechtliche Behandlung der Rückfälligkeit im österreichischen StGB unter Einbeziehung kriminologischer Aspekte*, Dissertation, Wien 2005.
- Dünkel, F.: *Der deutsche Strafvollzug im internationalen Vergleich* <http://www.uni-greifswald.de/~ls3/Strafvollzug%20BRD.pdf>
- Gratz, W.: *Die Krise als Chance*, in: Miklau, R.: *Moderner Strafvollzug*, Wien 2005 (im Erscheinen).
- Graf, C., Gratz, W. u.a.: *Kriminalpolitische Initiative: Mehr Sicherheit durch weniger Haft*, JRP 2004, 41 ff.
- Hammerschick, W., Pilgram, A.: *Berufliche und kriminelle Karrieren von Strafgefangenen und Haftentlassenen – der Einfluss der Strafvollzugsnovelle 1993*, ÖJZ 1999, 452 ff.
- Kunz, W.-W.: *Kriminologie*, Bern 1994.
- Mock, J.: *Die bedingte Entlassung aus der Freiheitsstrafe. „Anspruch und Realität“*, Diplomarbeit, Graz 2003.
- Pilgram, A.: *Herrschaft durch Korruption*, in: Huber, J.(Hrsg.): *Soziale Identität und Gruppendynamik*, Klagenfurt 1978.
- Pilgram, A. 2004: *Die Praxis der (bedingten) Straffentlassung im regionalen Vergleich*, Referat gehalten im Rahmen der Enquete des BMJ Moderner Strafvollzug – Sicherheit und Resozialisierung, November 2004, Publikation im Erscheinen
- Redtenbacher, W.: *Moderner Strafvollzug – Vollzugsplan*, Referat gehalten im Rahmen der Enquete des BMJ Moderner Strafvollzug – Sicherheit und Resozialisierung, November 2004, Publikation im Erscheinen.
- Timm, C.: *Entlassungsvorbereitung und Entlassung aus der Sicht des Strafvollzuges*, Referat gehalten im Rahmen der Enquete des BMJ Moderner Strafvollzug – Sicherheit und Resozialisierung, November 2004, Publikation im Erscheinen.
- Walter, M.: *Strafvollzug*, Stuttgart 1999.