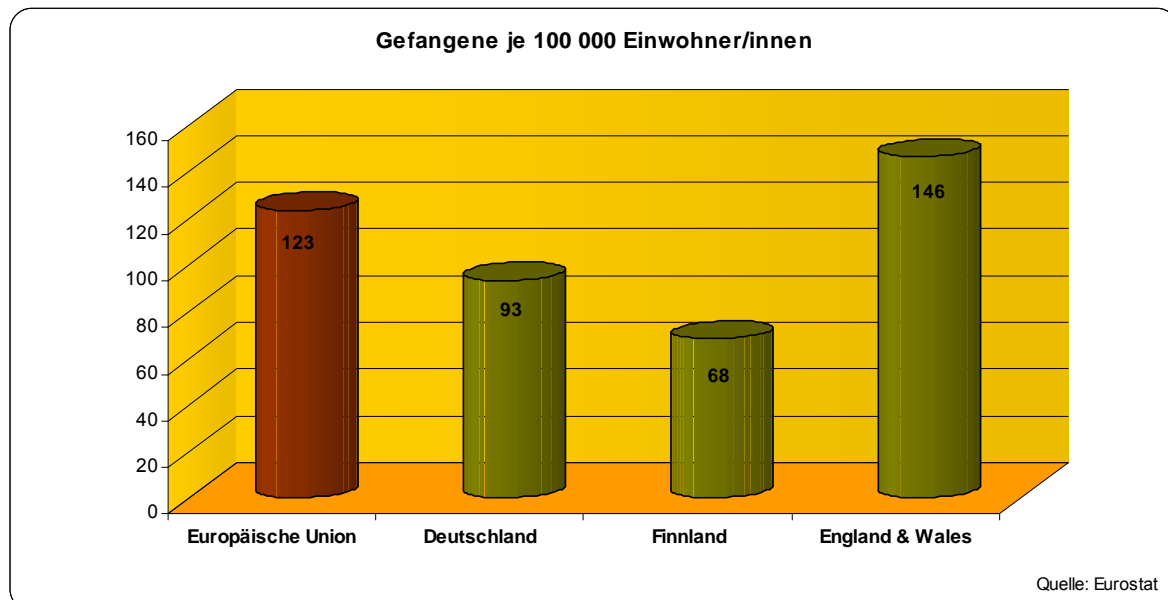


OASIS TRANSNATIONAL Newsletter Nr. 2 – August 2009

Editorial:

Für die Planung der ersten Study Visits für OASIS Projektteilnehmer/innen fanden in den vergangenen Wochen vorbereitende Besuche in Helsinki und London statt. Im vorliegenden Newsletter werden ausgewählte Beispiele aus dem Strafvollzug beider Länder vorgestellt. Eingangs darf nicht unerwähnt bleiben, dass die Grundzüge der vorgestellten Modelle – und hier insbesondere die Kooperationsstrukturen der beteiligten Institutionen – einander ähneln, gleichwohl aber die Rahmenbedingungen ebenso wie die Hintergründe der Entstehung beider Systeme doch voneinander abweichen.

Der Mitte Juni diesen Jahres von Eurostat¹ präsentierten Statistik zufolge weist Finnland, wie bereits in den Jahren zuvor, mit 68 Gefangenen je 100.00 Einwohner/innen eine der niedrigsten Gefangenenpopulationen innerhalb der EU auf. Im Vereinigten Königreich liegt die Gefangenenpopulation mit insgesamt 88.500 Inhaftierten bei einer Gesamtbevölkerung von 58,4 Millionen bei 0,15 Prozent und ist damit prozentual mehr als doppelt so hoch wie in Finnland. Auch im EU Vergleich nimmt England und Wales mit 146 Gefangenen je 100.000 Einwohner/innen einen der oberen Plätze ein. Zum Vergleich: der EU Durchschnitt lag bei 123 Gefangenen, wobei Deutschland eine Rate von 90 zu verzeichnen hat.



¹ Eurostat, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, 19. Juni 2009

Die Einführung eines zentralisierten Managementmodells zum Umgang mit Straftäter/innen in England und Wales ist nicht nur den Ende der 90er Jahre massiv ansteigenden Gefangenenzahlen, sondern auch einem starken Druck seitens der Politik und der Medien geschuldet. So nimmt - im Gegensatz zu der in Finnland traditionell eher unaufgeregten Berichterstattung - die Medienaufmerksamkeit für Kriminalität und Gewalt in Großbritannien von jeher einen breiten Raum ein. Dass die Regierung zunehmend unter Druck stand, war einer der Gründe für die Entscheidung, den Strafvollzug und die Bewährungshilfe in England und Wales unter einem Dach zusammenzuführen und ein bis dahin in Europa einmaliges System zur koordinierten Planung des Übergangs von der Haft in die Freiheit zu etablieren. Die administrative Zusammenlegung zentraler Dienste des Strafvollzugs in Finnland vollzog sich hingegen hauptsächlich im Rahmen von Organisationsentwicklungsprozessen im Zusammenhang mit der Reform der Justizvollzugsadministration zu Beginn des neuen Jahrtausends. Im Folgenden sollen beide Systeme skizziert und die justizvollzugliche Praxis beider Länder näher beleuchtet werden. Im Rahmen der Study Visits wird dann Gelegenheit sein, offen gebliebene Fragen vor Ort zu diskutieren und sich mit Praktiker/innen aus dem Justizvollzug auszutauschen.

Der National Offender Management Service (NOMS) in England und Wales

Seit geraumer Zeit ist im Vereinigten Königreich ein dramatischer Anstieg der Gefangenenzahlen zu verzeichnen, während zugleich die Zahl der Verbrechen kontinuierlich abnimmt: So lag die Gefangenenpopulation 2007 bei etwa 81,000, während die Zahl zehn Jahre zuvor noch etwa 61,000 betrug. Die Kriminalitätsrate hat hingegen seit 1995 um 42% abgenommen.

Die Gründe für den Anstieg der Gefangenenpopulation sind komplex. Von zentraler Bedeutung ist jedoch gewiss, dass die Regierung innerhalb von zehn Jahren 3,000 neue Delikte unter die Gefängnisstrafe gestellt hat – das waren mehr als in den vergangenen einhundert Jahren zuvor insgesamt. Unter den verurteilten Straftäter/innen sind zudem immer mehr Minderjährige: etwa 3,000 von ihnen sind derzeit inhaftiert, wobei in England und Wales die Strafmündigkeit bereits ab zehn Jahren gilt. So kann bereits „antisoziales Verhalten“ als Delikt mit Inhaftierung bestraft werden. Etwa 80% der Minderjährigen sind in speziellen Jugendstrafanstalten, und etwa 20% in geschlossenen Trainings- oder Rehabilitationszentren untergebracht.

Die Rückfallquoten sind hoch: so werden innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Entlassung 64,7 % der Inhaftierten rückfällig, wobei die Quote unter jungen Männern zwischen 18 und 21 Jahren sogar bei 74,8% liegt. Von den Medien werden die Haftanstalten daher auch als „Universitäten des Verbrechens“ charakterisiert. Das Strafvollzugssystem in England und Wales steht seit Jahren stark in der öffentlichen Kritik, worauf nicht zuletzt die seit dem 11. September 2001 überwiegend negative Berichterstattung der Medien zu allen die Bereiche Sicherheit, Terrorismus und Kriminalität betreffenden Themen einen großen Einfluss hat.

Der National Offender Management Service (NOMS) wurde 2004 zunächst als Abteilung des Home Office (Innenministerium) eingerichtet. Durch die Effektivierung der Verwaltung und die Zusammenlegung bürokratischer Vorgänge sollten Kosten gesenkt und Strategien zur verbesserten (Re-)Integration von Strafgefangenen „aus einer Hand“ entwickelt und umgesetzt werden. Seinem Selbstverständnis entsprechend besteht der „zweifache Auftrag“ von NOMS im „Schutz der Allgemeinheit und in der Senkung der Rückfallquoten“.

Seit 2007 hat NOMS den Status einer Exekutivagentur innerhalb des Justizministeriums, wobei es im darauffolgenden Jahr zu grundlegenden Umstrukturierungen innerhalb der Agentur kam. Während die Strafrechtsabteilung des Justizministeriums für die strategische Ausrichtung zuständig ist, agiert NOMS auf der operativen Ebene. Gegenwärtig unterhält NOMS zehn Regionalteams, darunter neun in England und eines in Wales. NOMS ist für den Strafvollzug und für die Bewährungshilfe zuständig, gleichzeitig gehört die Auftragsvergabe an Dienste externer Träger innerhalb und außerhalb der Haftanstalten zu den zentralen Aufgaben. Seit kurzem ist die Agentur ausschreibende Behörde von Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF).

Das von NOMS umgesetzte so genannte „**End-to-End Management of Offenders**“ wird als ein durchgängiges Konzept verstanden, mit dem allen Straftäter/innen optimale Möglichkeiten zur Veränderung ihres straftatauslösenden Verhaltens eingeräumt werden sollen. Gemeinsam mit einem „Offender Management Team“ aus Supervisoren/innen, Sozialarbeiter/innen und Verwaltungskräften betreut ein/e „Offender Manager/in“ (Bewährungshelfer/in) seine/ihre Klienten während der Phasen Gerichtsverhandlung→Haft→Bewährung→Übergang kontinuierlich. Das Offender Management Team entwickelt individuelle Interventionsprogramme für Straftäter/innen und stimmt diese auf die jeweilige Situation der Klienten/innen ab: Bevor die Straftäter/innen ihre Haftstrafe oder ihre „Community Sentence“ (gemeinnützige Arbeit statt Haft) antreten, wird ihre individuelle Situation zunächst durch den/die Offender Manager/innen beurteilt. Im Anschluss entscheidet das Team gemeinsam, welche Interventionsprogramme für den/die jeweilige/n Straftäter/in infrage kommen und welche konkreten Maßnahmen in einem entsprechenden Plan verankert werden. So gibt es beispielsweise spezielle Interventionsprogramme für straffällige Frauen, für drogenabhängige Straftäter/innen, für Sexualstraftäter/innen, aggressive und gewalttätige Straftäter/innen oder betrunkene Autofahrer/innen. Dabei hat sich gezeigt, dass diejenigen Klienten, die eines dieser Programme vollständig absolviert haben, die niedrigsten Rückfallquoten aufweisen.

Ein wesentliches Ziel der Arbeit von NOMS besteht darin, die Inhaftierten auf die Zeit nach ihrer Entlassung vorzubereiten und sie dabei an Regelangebote heranzuführen. Die diesbezüglichen Aktivitäten basieren auf dem Prinzip der sogenannten „**Seven Pathways to Reduce Re-offending**“ („Sieben Pfade zur Reduzierung der Rückfälligkeit“). Hierbei wird zur Prävention zielgerichtet an allen Lebensbereichen von Straftäter/innen angesetzt, die

potentiell zu einem Rückfall beitragen können. Zu den „Pathways“ zählen im Einzelnen folgende Bereiche:

1. Wohnen
2. Bildung, Ausbildung und Beschäftigung
3. Gesundheit
4. Drogen und Alkohol
5. Finanzen, Ersatzleistungen und Schulden
6. Kinder und Familie
7. Einstellungen, Denken und Verhalten

Datenerfassung und –austausch

Im Rahmen der allgemeinen Umstrukturierungen der Agentur wird gegenwärtig mit dem **National Offender Management Information System (NOMIS)** ein Programm zur Verbesserung der Informationsbasis für die Angestellten in den Haftanstalten entwickelt. In einer Datenbank sollen sie zukünftig umfassende und nach einheitlichen Standards erfasste Information zur individuellen Situation der Inhaftierten abrufen können. Ebenso wird daran gearbeitet, durch einen neuen Mechanismus des Datenaustausches zwischen Strafvollzug und Bewährungshilfe den Offender Manager/innen Zugriff auf die Daten zu erlauben, ohne dass diese von ihnen bearbeitet werden können. Umgekehrt sollen die Mitarbeiter/innen der Strafvollzugsanstalten Zugriff auf die bereits in einigen Offender Management Teams verwendeten elektronischen Fallmanagement-Systeme bekommen.

Nicht zuletzt ist geplant, das sich bereits im Einsatz befindliche **“Offender Assessment System OASys”** (System zur Beurteilung/Einschätzung der Straftäter/innen) grundlegend umzustrukturieren und zukünftig als einheitliches nationales System für den Strafvollzug und die Bewährungshilfe zu verwenden. Mithilfe von OASys werden gegenwärtig das Rückfallrisiko, die kriminogene Gefährdung und die Gefährlichkeit der Straftäter/innen erfasst. Gleichzeitig werden Interventionen organisiert und überwacht, die Bedarfe der Straffälligen identifiziert und eingeschätzt, sowie Vollzugs- und Integrationspläne entwickelt.

Zusammenarbeit mit externen Institutionen

Zu den wichtigsten Kooperationspartnern von NOMS zählen neben vielen freien Trägern alle relevanten Ministerien, die Kommunen und Gemeinden, der Nationale Gesundheitsdienst, der Learning & Skills Council, das Youth Justice Board und die Polizei. Während in der Vergangenheit die Dienste externer Institutionen in der Regel aufgrund eines „historischen Vertrages“ in Anspruch genommen wurden (wen kenne ich, und mit wem hat sich die Zusammenarbeit bewährt), müssen nun alle Aufträge ausgeschrieben werden. Sowohl Institutionen des Strafvollzugs als auch der Bewährungshilfe und freie Träger ebenso wie staatliche Institutionen können sich um die Erteilung von Zuschlägen bewerben. Auf der Grundlage eines neuen Rahmenvertrages schließt NOMS dann Verträge mit den entsprechenden Institutionen ab. Dieser Rahmenvertrag basiert auf der Konsultation von 270 Trägern, darunter alle großen Dachverbände. Diese wurden gebeten einzuschätzen, welche Dienste ihrer Erfahrung und Ansicht nach am ehesten gebraucht werden, um die Reintegration von (ehemaligen) Strafgefangenen zu optimieren.

Eine Besonderheit im Vereinigten Königreich ist die traditionell verankerte breite Einbeziehung des Freiwilligensektors (sowohl aus dem kirchlichen Umfeld als auch aus Initiativen, die auf bürgerschaftlichem Engagement beruhen) ebenso wie der Gemeinden und Kommunen in die Arbeit der Haftanstalten und der Bewährungshilfe. Die Einbeziehung vollzieht sich sowohl auf einem relativ hoch institutionalisierten Niveau (als Beispiel seien hier größere therapeutische Gemeinschaften für Sexualstraftäter genannt) als auch im Rahmen niedrigschwelliger Aktivitäten (zum Beispiel informelle Begegnungen und Gespräche zwischen (ehemaligen) Straftäter/innen und Gemeindemitgliedern).

Die Integration von (ehemaligen) Straftäter/innen in den Arbeitsmarkt ist auch in England und Wales aufgrund der angespannten wirtschaftlichen Situation grundsätzlich sehr schwierig. NOMS kooperiert eng mit dem Arbeitsministerium, welches nach vorheriger Konsultation momentan eine Vielzahl von Aufträgen für freie Träger, die sich der arbeitsmarktlichen Integration von (ehemaligen) Straftäter/innen widmen, ausschreibt. Die Ausschreibungen beziehen sich in der Regel auf die Arbeit von Inhaftierten im Strafvollzug und auf Beratungstätigkeiten im Hinblick auf deren Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt. Gleichzeitig bieten Angestellte der Job Center in jeder Haftanstalt Beratungen an. Wie sich gezeigt hat, müssen viele JobCenter erst dafür sensibilisiert werden, Haftentlassenen den Zugang zu „normalen“ Angeboten, wie etwa Arbeitsmarktintegrationsmaßnahmen im Rahmen von „New Deal“ (ähnlich MAE) zu ermöglichen.

Kritik am NOMS-Ansatz

An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass die Arbeit von NOMS seit seinem Bestehen von einer äußerst negativen Presse begleitet wird. Kritikpunkte betreffen zum einen das bereits erwähnte Datenbankprojekt: unter anderem funktioniert das Datenbanksystem noch immer nicht und das Vorhaben, eine einheitliche Datenbank für Straftäter/innen zu etablieren, sei bereits zwei Jahre hinter dem ursprünglichen Zeitplan zurück. Zudem haben sich die geplanten Kosten inzwischen bereits auf 513 Millionen Pfund verdoppelt. Als Gründe werden unter anderem Missmanagement und „spektakuläre IT-Fehler“ aufgeführt. Auch die angebliche „Okkupation“ der Bewährungshilfe durch den Strafvollzug wird bemängelt: So wurde der Bewährungshilfe in den vergangenen drei Jahren zwischen 13 und 25% ihres Budgets gekürzt und 2.000 Stellen gestrichen.

Die „Commission on English Prisons Today“ (bestehend aus einflussreichen Politiker/innen, Wissenschaftler/innen und Journalisten/innen) kritisiert nicht nur das englische Gefängniswesen generell und fordert in diesem Zusammenhang, die Zahl der Haftanstalten zu reduzieren und stattdessen in die Kommunen zu re-investieren. Basierend auf der 2007 von einem der Kommissare Professor Andrew Boyle vorgelegten Studie „Justice Reinvestment: A New Approach to Crime and Justice“ publizierte die Kommission 2008 ihr vielbeachtetes Konsultationspapier „Localism. A consultation paper“. Hierin wird NOMS die zu starke Konzentration auf den/die individuelle/n Straftäter/in vorgeworfen, und der Service als zentralistisch und bürokratisch bezeichnet. Anstelle des „Managements von Individuen“ solle NOMS viel stärker als bisher das Engagement von Gemeinschaften fördern. Der Begriff „Localism“ bezieht sich dabei auf eine gegenwärtig im Vereinigten Königreich weit verbreitete Debatte um die Reform des politischen Systems, bei der vor allem die

Kanalisation von Macht weg von den bürokratischen Zentren hin zur dynamischen lokalen Ebene gefordert wird.

Das NOMS Women's Team und die Einführung spezifischer Standards zum Umgang mit weiblichen Straftäterinnen in England und Wales

Das Women's Team des National Offender Management Service wurde vor dem Hintergrund der Ende der 90er Jahren in bis dahin nicht gekanntem Ausmaß ansteigenden Zahl weiblicher Inhaftierter in England und Wales eingerichtet. Im Jahre 2000 beschloss die britische Regierung eine zielgerichtete Strategie für den Umgang mit weiblichen Straftäterinnen.

Diese zielte zum einen auf die Senkung der Rückfallquoten, aber auch auf die Entwicklung von angemessenen Alternativen zu Haftstrafen für Frauen. Gekoppelt an einen interministeriellen Aktionsplan beschloss das Innenministerium 2004 ein dreijähriges Programm mit folgenden Schwerpunkten:

- Adäquatere und zugänglichere Gestaltung von „Community Sentences“ (gemeinnützige Arbeit statt Haft) für Frauen
- Stärkere Berücksichtigung möglicher psychischer Probleme inhaftierter Frauen
- Intensivere Beschäftigung mit dem Thema Substanzmissbrauch

Zwei Jahre später beauftragte das Innenministerium Baroness Jean Corston mit einer Untersuchung der Situation von inhaftierten Frauen mit besonderen Problemlagen. Im daraufhin vorgelegte „Corston-Report“ wurde auf die besonders problematischen Lebenslagen von Straftäterinnen hingewiesen, zu denen häusliche Umstände wie Gewalt und die Situation Alleinerziehender, persönliche Umstände (psychische Störungen, geringes Selbstwertgefühl, Essstörungen, Substanzmissbrauch) sowie sozio-ökonomische Faktoren wie Armut, Isolation und Arbeitslosigkeit zählen. Im Ergebnis wurde eine Vielzahl von Empfehlungen ausgesprochen, darunter:

- Die Etablierung interministerielle Arbeitsgruppe, unter deren Führung eine Kommission für weibliche Straftäterinnen bzw. diejenigen, bei denen das Risiko hierfür besteht, gegründet werden soll,
- Freiheitsstrafen und Untersuchungshaft für Frauen sollte nur bei schwerwiegenden und bei Gewaltverbrechen zur Anwendung kommen, hierfür sollten kleinere lokale Haftanstalten genutzt werden
- Verbesserung der gesundheitlichen und allgemeinen Versorgung

Obgleich sie bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt bei weitem noch nicht vollständig in die Praxis umgesetzt werden konnten, wurden die Empfehlungen mehrheitlich angenommen. 2008 wurde mit dem Parlamentsmitglied Maria Eagle erstmalig eine Regierungsbeauftragte („Ministerial Champion“) für Frauen und Strafrecht berufen. Im gleichen Jahr veröffentlichte NOMS seine nationale Rahmenstrategie sowie Richtlinien zur Arbeit mit weiblichen Straftäterinnen.

Die Entwicklung gender-spezifischer Standards im Strafvollzug wurde durch das Inkrafttreten des „Gender Equality Duty“ im April 2007 begünstigt: Dieser verpflichtet alle öffentlichen Institutionen Großbritanniens, die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern zu fördern und Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu beseitigen. Die Institutionen stehen hierbei in der Pflicht, nicht darauf zu warten, dass individuelle Klagen eingereicht werden, sondern selbst aktiv entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Von großem Vorteil für die Etablierung und die Arbeit des Women’s Team war und ist darüber hinaus, dass die Mitarbeiter/innen nicht nur interministerielle Unterstützung hinter sich wissen, sondern auch eine sehr starke Allianz extrem einflussreicher Parlamentarier/innen, die viel Lobbyarbeit für die Situation weiblicher Inhaftierter machen. Nicht zuletzt gab es in der Vergangenheit sehr viel positives Feedback aus den Haftanstalten für die Arbeit des Women’s Team.

Zu den Aufgaben und Aktivitäten des NOMS Women’s Team zählen die Personalentwicklung in den Frauenhaftanstalten, die Entwicklung und Durchführung von Gender-Trainings sowie empirische Untersuchungen zur Situation weiblicher Inhaftierter. Die Arbeit basiert auf Konsultationen in den Haftanstalten, bei der Polizei und der Bewährungshilfe sowie bei externen Trägern. Der Fokus liegt dabei nicht nur auf inhaftierten Frauen, sondern auch auf jenen, die zu Community Sentences verurteilt wurden. Das Women’s Team besitzt zudem Entscheidungsbefugnis, wie beispielweise zum Transfer weiblicher Inhaftierter von einem in ein anderes Gefängnis. Darüber hinaus entwickelt das Team Interventionsprogramme für spezifische Zielgruppen, wie z.B. Brandstifterinnen, Alkoholikerinnen, Opfer von Menschenhandel oder häuslicher Gewalt und Prostituierte. Neben vielen externen Trägern wird eng mit Freiwilligen- und Selbstorganisationen kooperiert.

Für die Einführung gender-spezifischer Standards im Strafvollzug wurde vom Team eine Ausführungsvorschrift (Prison Service Order Number 4800: Women Prisoners) entwickelt, um Standards und Bedingungen für den Umgang mit weiblichen Strafgefangenen entsprechend ihren spezifischen Bedürfnissen umzusetzen. Zusätzlich zu den weiter oben aufgeführten sieben „Pathways to Reduce Re-offending“ sind hier für weibliche Straftäterinnen zwei weitere Pfade zur Unterstützung ihrer sozialen Reintegration formuliert:

- Unterstützung von Gewalt- und Missbrauchsopfern sowie von Opfern häuslicher Gewalt
- Unterstützung von Frauen, die in Prostitution involviert sind

Für alle neun Bereiche wurden konkrete Handlungsempfehlungen für die Angestellten der Haftanstalten entwickelt.

„WASP: Women Awareness Staff Programme“ (Trainingsprogramm zur Sensibilisierung für die Arbeit mit inhaftierten Frauen)

Das Trainingsprogramm wurde vom Women’s Team entwickelt und wird auch von den dort angestellten Mitarbeiter/innen durchgeführt. Es entstand auf der Grundlage der oben genannten Ausführungsvorschrift und wird für alle Angestellten des Strafvollzugs ebenso

angeboten, wie für externe Träger, die mit inhaftierten Frauen in Berührung kommen (Beirat, Ombudsmann, Vertreter/innen der Kommunen).

Die Trainings werden in Form einzelner Module jeweils über einen Zeitraum von zwei Tagen durchgeführt, wobei in den Modulen jeweils eines der folgenden Themen behandelt wird:

- Hintergründe der von weiblichen Täterinnen begangenen Straftaten
- Weibliches Verhalten in Haft und Gründe dafür
- Sinnvolle Gestaltung der Haftzeit
- Konfliktlösung
- Sicherheitsvorkehrungen, Durchsuchungen, Einschränkungen
- Selbstverletzendes Verhalten
- Missbrauch
- Berufsbild des Personals in Haftanstalten

Die Trainings wurden zunächst in ausgewählten Gefängnissen getestet, und die Testergebnisse wurden evaluiert. Von Beginn an wurde eine offene Vorgehensweise verfolgt, wobei alle relevanten Akteurinnen und Akteure in den Haftanstalten in den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess involviert waren. Als ein wesentlicher Faktor für den Erfolg der Trainings wird die Tatsache eingeschätzt, dass die Verantwortlichen des Women's Team alle zuvor selbst in Haftanstalten gearbeitet haben, und somit mit den praktischen Abläufen in den Institutionen vertraut sind.

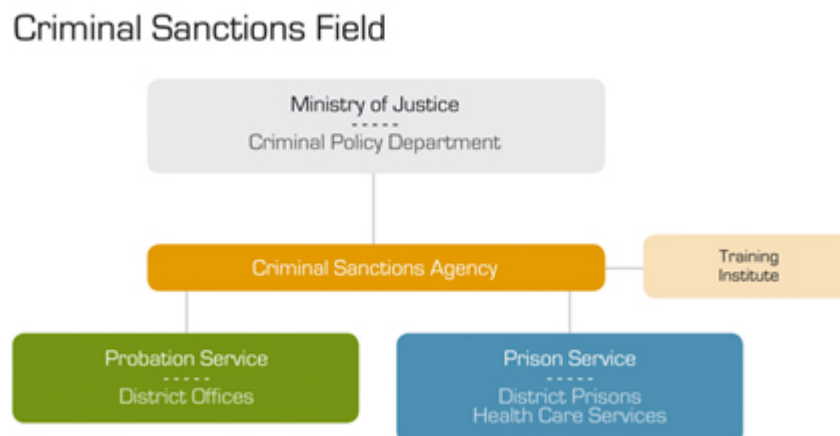
Seit dem Start im Oktober 2008 wurden im Rahmen von 43 Trainings in 14 Haftanstalten bereits 471 Teilnehmer/innen geschult. Die Teilnahme ist nicht verpflichtend. Die bisherige Resonanz der Teilnehmer/innen ist überwiegend positiv, wobei hinzuzufügen ist, dass das Women's Team bei den Frauenvollzugsanstalten generell eine hohe Akzeptanz genießt: da die Frauengefängnisse im britischen Vollzugssystem einen relativ isolierten Status haben, wird jede Unterstützung der Arbeit dankbar angenommen. Das Women's Team hat seit seinem Bestehen viel Lobbyarbeit geleistet und konnte gleichzeitig Dinge durchsetzen, die von den Haftanstalten selbst nicht realisiert werden konnten. Als Beispiel sei hier das Einhalten bestimmter Standards bei körperlichen Durchsuchungen von Besucher/innen genannt.

Finland: Institutionalisierte Kooperation zwischen Strafvollzug und Bewährungshilfe

Finnland hat nicht nur eine vergleichsweise geringe Gefangenenpopulation, mit 35 Prozent liegt die Rückfallquote im europäischen Maßstab weit unter dem Durchschnitt. Als einem der wenigen europäischen Länder ist es Finnland zudem gelungen, die Zahl der Gefangenen in den vergangenen 50 Jahren signifikant zu senken. Die Gründe hierfür sind vielschichtig, weshalb an dieser Stelle lediglich das offene Gefängnisssystem, der breite Einsatz von gemeinnütziger Arbeit als alternativem Sanktionsinstrument sowie grundlegende Reformen des Justizvollzugssystems Erwähnung finden.

Struktur des finnischen Justizvollzugssystems

Gegenwärtig ist der Strafvollzugsdienst („Prison Service“) Teil der Justizverwaltung des finnischen Justizministeriums. Zur Justizverwaltung zählen darüber hinaus die Abteilung Kriminalpolizei des Justizministeriums, welche für die strategische Ausrichtung der Justizverwaltung zuständig ist, die Agentur für strafrechtliche Sanktionen, das Bildungs- und Weiterbildungsinstitut sowie die Bewährungshilfe.



Quelle: <http://www.rikosseuraamus.fi/160>

Seit Oktober 2006 gehören zum finnischen Prison Service fünf so genannte „District Prisons“ (Gebietsgefängnisse), denen jeweils mehrere Strafvollzugsanstalten des offenen und geschlossenen Vollzugs und eine eigene Ein- und Zuweisungsabteilung („Assessment and Allocation Unit“) zugeordnet sind. Die nationale Abteilung für Gesundheitsdienste im Strafvollzug ist ebenfalls an den Prison Service angegliedert. Der Prison Service ist für den Vollzug von Freiheitsstrafen, von Ersatzfreiheitsstrafen und von Untersuchungshaft zuständig.

Die Gefangenenpopulation in Finnland liegt derzeit bei etwa 3500 Inhaftierten. Grundsätzlich sind alle Inhaftierten verpflichtet, im Gefängnis entweder zu arbeiten, oder an

Bildungsmaßnahmen bzw. anderen Aktivitäten teilzunehmen. Die Entscheidung, an welchen Maßnahmen sie teilhaben, wird von der Ein- und Zuweisungsabteilung gemeinsam mit dem Inhaftierten getroffen.

Die Haftstrafe wird in Finnland als ein dreiphasiger Prozess geplant, der alle Phasen von der Inhaftierung bis zur Entlassung einbezieht:



In der jeweiligen Ein- und Zuweisungsabteilung wird für die Inhaftierten ein detaillierter Plan für die Dauer der gesamten Haftstrafe erarbeitet, der sowohl auf der Indikationsstellung als auch auf einer Risiko- und Bedarfsanalyse basiert. Dieser Plan soll zum einen die Motivation und das Engagement der Inhaftierten stärken, gleichzeitig aber auch die Kooperation der relevanten Institutionen miteinander und die Kommunikation zwischen allen Beteiligten verbessern. Letztlich hat dieser Integrationsplan zum Ziel, die Rückfälligkeit von Inhaftierten zu reduzieren und ihre Reintegration in die Gesellschaft zu befördern. Die Integrationsplanung basiert auf einer institutionell verankerten Zusammenarbeit zwischen Strafvollzugsdiensten und Bewährungshilfe unter enger Einbeziehung der Kommunen. Externe Kooperationsbeziehungen existieren zudem zur Polizei und anderen Sicherheitsbehörden, zu Bildungseinrichtungen, Drogenberatungs- und -therapieeinrichtungen, Trägern der Sozialarbeit, Kirchengemeinden und Mentorenprojekten sowie zu Freiwilligenorganisationen. Bildungsangebote in den Haftanstalten werden grundsätzlich durch externe Institutionen organisiert (Einrichtungen der Berufsausbildung, Weiterbildung für Erwachsene, Oberschulen im Sekundarbereich, spezielle Bildungseinrichtungen etc.).

Das finnische Justizvollzugssystem zeichnet sich durch eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen Prison Service und Probation Service aus. Die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen beiden Diensten existiert in dieser Form seit dem Jahr 2001, wobei die Criminal Sanctions Agency und das Justizministerium die nächsten übergeordneten Behörden sind. Anlässlich der für das Jahr 2010 geplanten Strukturreform des finnischen Justizvollzugs sollen Prison und Probation Service sowie die Criminal Sanctions Agency zu einer Behörde zusammengeführt werden.

Die Kooperation zwischen Prison Service und Probation Service am Beispiel des Gebietsgefängnis Südfinnland

Die Ein- und Zuweisungsabteilung und die Bewährungshilfe des Gebietsgefängnisses Südfinnland befinden sich in einem gemeinsamen Büro, das in einem Gebäude direkt neben der Haftanstalt Riihimäki angesiedelt ist. Die dort Beschäftigten beider Dienste sind Angestellte der Criminal Sanctions Agency. Sie sind nicht nur für die Vollzugs- und Entlassungsplanung der im Gefängnis Riihimäki etwa 250 inhaftierten männlichen Langstrafer, sondern auch aller anderen im geschlossenen oder offenen Vollzug Inhaftierter im Gebiet Südfinnland zuständig.

Ursprünglich war die Bewährungshilfe ein in den 70er Jahren gegründeter extern agierender Verein, der vor allem mit Jugendlichen in den Ballungszentren Helsinki und Tampere arbeitete und dessen Aktivitäten auf der Basis einer Kooperationsvereinbarung zu etwa 85% durch die finnische Regierung finanziert wurden. Da sich im Laufe der Zeit sowohl der Verein und als auch die Aufgaben immer stärker ausweiteten, erhielt die Bewährungshilfe 2001 den Status einer Regierungsorganisation. Da sie die einzige in diesem Feld arbeitende Organisation ist, basiert die Arbeit der Bewährungshelfer/innen in Finnland auf einem einheitlichen nationalen System. Die Bewährungshilfe ist zum einen für die Vollstreckung von „community sanctions“ (gemeinnützige Arbeit in den Kommunen / Gemeinden) zuständig, gleichzeitig auch für die Gestaltung, Umsetzung und Überwachung der Einhaltung von Bewährungsaufgaben. Die Aktivitäten der Bewährungshilfe in Bezug auf die Reintegration inhaftierter Straftäter/innen setzen etwa ein halbes Jahr vor ihrer Entlassung ein. Bei 20-25% der auf Bewährung entlassenen Straftäter/innen ordnet die Criminal Sanctions Agency eine so genannte überwachte Bewährung an, die entweder von der Bewährungshilfe selbst oder einem privaten Supervisor wahrgenommen wird.

Datenaustausch

Datenschutzerwägungen und rechtliche Regelungen erschweren auch in Finnland grundsätzlich den Datenaustausch zwischen Prison und Probation Service. Gegenwärtig ist der Austausch von Daten zwischen beiden Diensten so geregelt, dass der Prison Service auf die Datenbank des Probation Service zugreifen kann, selbst aber keine Eintragungen oder Änderungen vornehmen kann. Der Probation Service wiederum kann Teile des Datenbestandes des Prison Service einsehen. Im Zuge der für 2010 geplanten institutionellen Zusammenführung beider Dienste zu einer Behörde soll jedoch ein gemeinsames System eingerichtet werden.

Community Service (Sozialdienst, gemeinnützige Arbeit) als strafrechtliche Sanktion

Der Community Service ist eine seit 1996 im Strafrecht verankerte Sanktion, die unter bestimmten Voraussetzungen anstelle einer Haftstrafe angeordnet werden kann (siehe unten) und dessen Ausgestaltung ebenfalls in die Zuständigkeit der Bewährungshilfe fällt. In Abhängigkeit von der Länge der Haftstrafe, zu der der/die Straftäter/in verurteilt worden ist,

kann der Community Service bei Haftstrafen ohne Bewährung einen Umfang zwischen 20 und 200 Stunden betragen. Community Service kann auch als zusätzliche Sanktion zu einer

12 Monate überschreitenden Gefängnisstrafe ohne Bewährung angeordnet werden. In diesem Fall beträgt der Umfang 90 Stunden. Zuständig für die Umsetzung und Kontrolle ist die Bewährungshilfe. Community Service kann angeordnet werden, wenn:

- Das Strafmaß weniger als acht Monate ohne Bewährung beträgt,
- davon ausgegangen werden kann, dass der/die Beschuldigte mit dem Sozialdienst einverstanden ist,
- davon ausgegangen werden kann, dass der/die Beschuldigte in der Lage ist, die damit verbundenen Aufgaben auszuführen

Auf Anordnung der Staatsanwaltschaft führt der Bewährungsdienst eine Einschätzung über die Eignung des Klienten oder der Klientin für den jeweiligen Einsatz durch. Entsprechend einem individuellen Serviceplan übt der/die Betreffende dann gemeinnützige Arbeiten aus. Werden die hier festgelegten Regeln gebrochen, führt dies zu Sanktionen. In den vergangenen Jahren wurden etwa 35% Prozent der Haftstrafen ohne Bewährung unter acht Monaten in einen Community Service umgewandelt. Insgesamt werden jährlich etwa 3600-3700 Community Services angeordnet, von denen mehr als 80 % auch vollständig abgeleistet werden. Das häufigste Delikt, welches zur Anordnung von Community Service führt, ist Alkohol am Steuer: über die Hälfte der Klienten/-innen haben sich dieses Vergehens schuldig gemacht. Wie sich gezeigt hat, sind die Rückfallquoten verurteilter Straftäter/innen, die gemeinnützige Arbeit leisten, im Vergleich zu denen von ehemals Inhaftierten erheblich niedriger.

Quellen & Weblinks:

Batten, Sibylle, NOMS, 2008: Gruppenarbeit – Perspektiven aus England und Wales. http://www.dbh-online.de/mv/Gruppenarb_Engl-Wales_Batten_29-04-09.pdf

Commission on English Prisons Today: The principles and limits if the penal system. http://www.prisoncommission.org.uk/fileadmin/howard_league/user/pdf/Commission/questionnaire_report_for_website.pdf

Criminal Sanctions Agency, 2009: The annual report of the criminal sanctions field 2008. Helsinki. <http://www.rikosseuraamus.fi/uploads/bwwbjt.pdf>

Ekunwe, Ikponsowa, 2007: Gentle Justice. Analysis of Open Prison Systems in Finland. A Way to the Future? Academic Dissertation. Tampere. <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7070-7.pdf>

Home Office, 2007: The Corston Report. A Review of Women with Particular Vulnerabilities in the Criminal Justice System, March 2007: <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/corston-report/>

Home Office, 2009: Crime in England and Wales in 2007 and 2008 <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs08/hosb0708.pdf>

House of Commons/ Justice Committee: Session 2007-08: Justice - Fifth Report: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200708/cmselect/cmjust/184/18410.htm>

Howard League for Penal Reform, 2008: Localism. A Consultation paper. http://www.prisoncommission.org.uk/fileadmin/howard_league/user/pdf/Commission/Commission_Localism_Paper.pdf

Ministry of Justice, 2008: Delivering the Government response to the Corston Report, June 2008: <http://www.justice.gov.uk/publications/docs/corston-progress-report.pdf>

Ministry of Justice, 2008: National Offender Management Service Agency Framework Document. London. <http://www.justice.gov.uk/publications/docs/noms-agency-framework.pdf>

NOMS: National Service Framework for Women Offenders, May 2008 and Offender Management Guide to Working with Women Offenders, May 2008: <http://noms.justice.gov.uk/news-publications-events/publications/strategy/NSF-Women-08>

NOMS: Prison Service Order 4800 “Women Prisoners”:
<http://www.google.de/search?q=ps0+4800+women+prisoners+&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=i&rls=com.google.de:official&client=firefox-a>

Vankeinhoitolaitos, 2008: The Prison Service: <http://www.vankeinhoito.fi/14994.htm>

Online Ausgaben der Zeitungen:

The Guardian: <http://www.guardian.co.uk>

Independent: <http://www.independent.co.uk>

Folgende Personen gewährten uns in Finnland und in Großbritannien im Rahmen von Gesprächen aufschlussreiche Einblicke in die jeweilige Justizvollzugsstruktur ihrer Länder, wofür ihnen an dieser Stelle gedankt sei:

- Sibylle Batten (NOMS, International and Business Development Unit)
- Barbara Treen (Leiterin) und weitere Mitarbeiter/innen des NOMS Women's Team
- Pertti Hakkarainen (Direktor) und weitere Mitarbeiter/innen der Assessment and Allocation Unit und des Probation Service, District Prison of Southern Finland