

*David Downes, Contrasts in Tolerance – Post-war penal policy in the Netherlands and England and Wales, Oxford (Clarendon Press) 1988*

In den sozialistisch-liberalen 1970er Jahren konnten sich die Niederlande des Rufes eines besonders liberalen Strafklimas erfreuen. Mit 25 Gefangenen je 100 000 der Bevölkerung wiesen sie die niedrigste Gefangenensrate in Europa auf, die Nachbarländer Belgien, England/Wales und die Bundesrepublik Deutschland hielten (gemäß der Stichtagszählung) viermal soviel Menschen gefangen. Allerdings war auch die registrierte Kriminalität in den Niederlanden noch beträchtlich niedriger als zumindest in West-Deutschland und England (Belgien hatte nicht einmal den Beginn einer zuverlässigen Polizeistatistik gemacht). Auch genoß der niederländische Strafvollzug den Ruf, besonders therapeutisiert zu sein: Psychiater und Sozialarbeiter waren an der Formulierung der Strafrechtspolitik ebenso beteiligt wie Juristen; die „Utrechter Schule“ machte von sich reden durch ihre existentialistische Rede von der „Begegnung mit dem kriminellen Mitmenschen“; und sie beeinflusste damit eine Generation von Richtern, Staatsanwälten und Bewährungshelfern.

Der Strafrechtslehrer und Kriminologe David Downes von der London School of Economics nahm dies zum Anlaß, seinen britischen Kollegen den Spiegel einer humaneren Strafrechtspolitik vorzuhalten. Allerdings: Als er Mitte der 1980er Jahre in die Niederlande kam, war die Stimmung hier umgeschlagen und die Entwicklungen wiesen in die Richtung einer punitiveren Politik: Die Kriminalitätsrate war inzwischen dramatischer als in den Nachbarländern gestiegen und hatte Anschluß an das deutsche und englische Niveau gefunden, die Regierung hatte einen Ausbauplan für die Verdoppelung der Gefängniskapazitäten vorgelegt, und sie verkündete das Ende der Toleranz gegenüber dem Drogenhandel und der Anschlußkriminalität. Downes hatte damit zweierlei zu klären: zum einen, wie das milde Strafklima hat zustande kommen können, zum anderen, wie weit und warum es neuerlich so deutlich hat punitiver werden können.

Den Spiegel kann er seinen Landsleuten (und den deutschen Strafrechtspolitikern) noch immer vorhalten: Zwar steigt die niederländische Gefangenenerate, doch beläuft sie sich immer noch auf weniger als die Hälfte der Nachbarländer; dies in erster Linie als Folge der beträchtlichen kürzeren Freiheitsstrafen für vergleichbare Delikte als in England (oder Deutschland). Interviews mit Gefangenen, die in beiden Ländern eingesperrt haben, bestätigen ihm auch, daß der Vollzug in den Niederlanden bei weitem den Vorzug verdient: Seine Gefängnisse sind kleiner, sie gelten als menschlicher und sauberer; sie halten sich an das Prinzip der Einzelzellen, während in England die Doppel- und Dreifachbelegung zur Regel geworden ist.

Damit sind auch schon die Hauptfaktoren für die niederländische Gefangenenerate angegeben: Ein Viertel des Unterschieds zu England wird durch die kürzere Strafdauer erklärt, 15% durch alternative Strafen und einige Prozent durch die langen Wartezeiten, die Verurteilte angesichts voll belegter Gefängnisse auszuhalten haben, bis sie für ihre Strafe aufgerufen werden. Die mangelnde Gefängniskapazität wurde von Staatsanwälten und Richtern antizipiert: Was nützte es, längere Strafen aufzuerlegen, wenn die Gefängnisbehörden den Zustrom von Gefangenen einfach abweisen? Interviews mit Polizisten, Staatsanwälten und Richtern lassen denn auch eine gehörige Demoralisierung angesichts der Ohnmacht gegenüber den Strafvollzugsbehörden deutlich werden – die vielgerühmte Utrechter Schule hat zwar einige Legitimierungsmuster für mildere Strafen geliefert, nicht immer jedoch die Überzeugung dazu: Faktisch spielen Kapazitätsgrenzen und die Eigenverantwortlichkeit der nachgeordneten Behörden eine entscheidende Rolle. Die Gefängnisleitung in den Niederlanden weigert sich, über die Kapazität hinaus zu belegen, wo britische Haftanstalten den Aufnahmezuweisungen der Gerichte folgen.

Auch in der Vorphase des Strafprozesses trägt die Eigenmächtigkeit der ausführenden Behörden und Dienststellen in den Niederlanden zur größeren Selektivität bei: Die Aufklärungsrate der Polizei ist parallel zu der steigenden Kriminalitätsrate von 45% auf 21% gesunken (teils hat dies

mit der starken Steigerung von schweren aufzuhellenden Diebstahlsdelikten [von Fahrrädern, aus Autos] zu tun; aber auch bei vergleichbaren Delikten bleibt die niederländische Polizei hinter den Aufklärungserfolgen etwa der nordrhein-westfälischen Polizei stets um einiges zurück – d. Rezensent). Auch stellen Staatsanwälte und selbst die Polizei in den Niederlanden viel häufiger Verfahren ein – in der Strafprozeßlehre gelten sie als ein Vorbild für das Opportunitätsprinzip nicht nur der Anklage-, sondern auch der Ermittlungsbehörden. Zwar wissen auch die britischen (und bekanntlich selbst die deutschen) Behörden, wie man aus einem Verfahren im Vorstadium wieder aussteigen kann, jedoch machen die Niederländer hiervon nicht nur offener, sondern auch deutlich häufiger Gebrauch. Teils wiederum können sie hierfür Ermessensgründe des Einzelfalls angeben, teils aber auch beruht ihr Verfahrensverzicht auf schlichter Kapazitätsknappheit der Strafverfolgungsbehörden. 10% des Unterschieds zur britischen Gefängnisrate wird hierdurch erklärt.

Toleranz (in den Niederlanden), so zeigt die Analyse von Downs, erweist sich als eine Mischung aus Überzeugung und Schlamperei. Ideologische Faktoren, wie der Einfluß der Utrechter Schule, spielen eine Rolle – aber es ist schwer zu entscheiden, ob sie nur nachträgliche Legimitation liefern oder entscheidenden Einfluß haben. Utilitaristische Erwägungen sind in einem calvinistischen Land stets Teil der Ideologie: Gefängnisse sind teuer, und sie schaden spezialpräventiv mehr als sie helfen. Die Nachsorge der Resozialisierung ist noch teurer und hat zudem ihre konfessionelle und therapeutische Lobby. Allerdings gibt es auch ein Delikt, das in den Niederlanden eher mit Gefängnisstrafen bestraft wird als in England (oder in der Bundesrepublik): das Fahren unter Alkohol. Kurze Freiheitsstrafen, teils als Wochendendvollzug mit pädagogischem Einschlag, gehören zum Sanktionsrepertoire des moralisierenden Utilitarismus. Auf der anderen Seite gehört zu ihm die Lobby der Justizmanager, die neben der Effizienz die Effektivität der Rechtsdurchsetzung zu steigern versuchen: die Verdoppelung der Gefängniszellen soll den kapazitätsbedingten Sanktionsverzicht beenden; summarische Verfahren bei Geldstrafen mit einem automatisierten Inkassosystem sollen nicht nur die Schlamperei der Strafverfolgung, sondern auch lästige Rechtsmittel unwahrscheinlich machen, Die Bürotechnologie hilft, den Markt für juristische Massenverfahren zu öffnen.

Downes gibt die Sicht der Modernisierungslobby ebenso wieder wie die der Utrechter Schule. Er vermißt auch nicht zu erwähnen, daß in Utrecht mittlerweile die Kritik an der Therapeutisierung die Überhand gewonnen hat: Die Willkür des Freiheitsentzugs im Namen der Behandlung ist einer Betonung von Rechten der Detinierten und von Verfahrensgarantien für die Angeklagten gewichen. Und tatsächlich ist die Zahl der in die Therapie Eingewiesenen drastisch gesunken. Die Juristen, seien sie Verteidiger oder Ankläger, haben den Psychologen die Definitionsmacht aus den Händen genommen. Zugleich verschiebt sich der Kompromiß der niederländischen Strafrechtslobby vom „milden“ Kurs zu härteren Strategien.

Die zunehmende Verfolgung von Drogenhändlern ist nur ein Beispiel hierfür unter anderen; es ist zugleich aber auch ein Beispiel dafür, daß neben strafrechtlicher Verfolgung noch immer eine größere Vielzahl von sozialen Einrichtungen für Behandlungsalternativen sorgt als in den Nachbarländern. Downes findet daher – mit einiger Mühe – doch noch Gründe genug, um den Briten den holländischen Spiegel als Vorbild vorzuhalten.

Bei seiner Suche nach einer Erklärung der relativen Milde des Strafklimas in den Niederlanden der vergangenen zwanzig Jahre und gleichzeitig des relativen Umschwungs in jüngster Zeit hat Downes sich der Aussagen bedient, die ihm von Richtern, Ministerialen und (anderen) Kriminologen angeboten wurden. Nicht immer sind diese widerspruchsfrei, nicht immer frei von Selbstdarstellung und Wunschbild. Downes versucht nicht, sie durch Quellenstudium zu bestätigen oder zu entkräften. Ebenso wie seine statistischen Indikatoren, mit denen er zu einer verblüffend simplen Berechnung von Einflußfaktoren auf die Gefangenenrate kommt, behandelt er auch die rechtskulturellen Erklärungen, die ihm in Interviews und Gesprächen angeboten werden: mit Commonsense. Mögen andere aufwendige Methoden ersinnen oder theoretische Hochstände veranstalten – Rechtskultur-Vergleiche können kaum informativer sein als dieser.

Erhard Blankenburg, Amsterdam