

## Schlussfolgerungen des Rates zu alternativen Maßnahmen zum Freiheitsentzug Verwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug im Bereich des Strafrechts

(2019/C 422/06)

### Einleitung

1. Nach der Strategischen Agenda 2019-2024, die der Europäische Rat am 20. Juni 2019 angenommen hat, stellt der Schutz der Bürgerinnen und Bürger und der Freiheiten eine zentrale Priorität für den nächsten institutionellen Zyklus dar. Die Europäische Union ist entschlossen, den Kampf gegen Terrorismus und die grenzüberschreitende Kriminalität auszubauen und zu verstärken und die Zusammenarbeit zu verbessern.
2. Wirksame Systeme strafrechtlicher Sanktionen spielen beim Schutz der Bürgerinnen und Bürger und der Gewährleistung der Sicherheit eine wichtige Rolle. Angewandte strafrechtliche Sanktionen und Maßnahmen sowie die Art und Weise ihrer Vollstreckung tragen zur Rückfallverhütung bei und wirken sich dadurch auf die Sicherheit in der Gesellschaft aus.
3. Die Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen und Maßnahmen sollte auf Erkenntnissen beruhen, die sich aus einschlägigen Forschungsarbeiten ergeben und aus denen hervorgeht, dass die angewandten Sanktionen und Maßnahmen die Rückfälligkeit verringern und die Sicherheit fördern.
4. Schwere Straftaten erfordern angemessene Reaktionen, und so stellt der Freiheitsentzug ein notwendiges Instrument in den strafrechtlichen Sanktionssystemen dar. Es herrscht jedoch ein breiter Konsens darüber, dass der Freiheitsentzug nur als letztes Mittel (*ultima ratio*) <sup>(1)</sup> eingesetzt werden sollte. Werden — soweit angemessen und unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls — Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug anstelle einer Haftstrafe angewandt, so kann dies verschiedene Vorteile bieten, wie durch eine wohl etablierte langjährige Forschung belegt wird.
5. Eine wichtige Funktion alternativer Maßnahmen zum Freiheitsentzug ist die Förderung der sozialen Rehabilitation und Wiedereingliederung der Straftäter, was eines der wichtigsten Ziele der Verwendung einer solchen Maßnahme darstellt <sup>(2)</sup>. Diese alternativen Maßnahmen bieten darüber hinaus weitere Vorteile, insbesondere eine geringere Rückfälligkeit und dadurch auch eine bessere öffentliche Sicherheit. Sie können im Interesse der Straftäter, aber auch im Interesse der Opfer, potenzieller künftiger Opfer und ganz allgemein im Interesse der Gesellschaft angewandt werden.
6. Alternative Maßnahmen zur Haft bestehen in allen Mitgliedstaaten, beispielsweise in Form von Bewährungsstrafen, gemeinnütziger Arbeit, finanzieller Sanktionen und elektronischer Überwachung. Darüber hinaus können neue technologische und digitale Entwicklungen künftig zu einem wirksameren System von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug beitragen.
7. Besonders wichtig ist auch die Berücksichtigung der Verbrechenopfer. Bei Straftaten, die für eine Mediation geeignet sind, kann die opferorientierte Justiz Möglichkeiten aufzeigen, wie Straftaten behandelt werden, bei denen die Rolle des Opfers und der Gesellschaft insgesamt anerkannt werden und die Wiedergutmachung des durch den Straftäter verursachten Schadens im Mittelpunkt stehen.
8. Die Haft wird nicht nur als strafrechtliche Sanktion verwendet, sondern häufig auch in der Phase vor der Gerichtsverhandlung eingesetzt. Daher sollten alternative Maßnahmen zum Freiheitsentzug in der gesamten Prozeduralfolge im Strafrecht in Erwägung gezogen werden.
9. Im jeweiligen Einzelfall legen die zuständigen Behörden die geeignete Sanktion oder Maßnahme fest. Generell können die Mitgliedstaaten die Vorteile einer möglichen Verwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug im gesamten Strafverfahren untersuchen und deren Anwendung fördern, wenn es ihnen angemessen und erfolgsversprechend erscheint.

<sup>(1)</sup> Vgl. beispielsweise Erwägungsgrund 4 in der Empfehlung des Europarates Rec(2006)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu den europäischen Strafvollzugsgrundsätzen: „die Freiheit [darf] nur als letztmögliche Maßnahme und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden [...]“. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich bei seiner Rechtsprechung mehr als 1000 Mal auf diese Empfehlungen bezogen.

<sup>(2)</sup> Siehe beispielsweise die Schlussfolgerungen des Rates vom 8. März 2018: Förderung der Verwendung von Alternativen zu Zwangssanktionen für drogenkonsumierende Straftäter (Dok. 6931/18) sowie die EU-Drogenstrategie (2013-2020) (Abl. C 402 vom 29.12.2012, S. 1) und der Drogenaktionsplan der EU 2017-2020 (Abl. C 215 vom 5.7.2017, S. 21).

10. Das System der strafrechtlichen Sanktionen fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und so sind diese Systeme in den Mitgliedstaaten unterschiedlich. Aus diesem Grund sollte der Schwerpunkt auf EU-Ebene auf nichtlegislativen Maßnahmen liegen.
11. Zusätzlich zu den oben genannten Vorteilen ist davon auszugehen, dass die stärkere Verwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug positive Auswirkungen auf Fragen im Zusammenhang mit der Überbelegung von Gefängnissen, unzureichenden Haftbedingungen, der Radikalisierung in Gefängnissen und den Hindernissen bei der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen haben könnte; diese Themen sind in den vergangenen Jahren in verschiedenen Foren der EU zur Sprache gekommen.

### **Alternative Maßnahmen zum Freiheitsentzug — politischer Hintergrund**

12. Das Thema der Alternativen zum Freiheitsentzug steht seit mehreren Jahren und in vielen Zusammenhängen explizit oder implizit auf der Tagesordnung der EU. In dem Haager Programm von 2004 und dem Stockholmer Programm von 2009 werden der Strafvollzug und Haftalternativen als wichtiger Bereich der EU-Justizpolitik anerkannt.
13. 2011 hat die Kommission ein „Grünbuch zur Anwendung der EU-Strafrechtsvorschriften im Bereich des Freiheitsentzugs“<sup>(3)</sup> vorgelegt. In dem Grünbuch wurde die Ansicht vertreten, dass die Entwicklung einer engeren justiziellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sich als schwierig erweisen könnte, wenn nicht weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Haftbedingungen zu verbessern und Haftalternativen zu fördern.
14. In seiner Entschließung vom 5. Oktober 2017 über Strafvollzugssysteme und -bedingungen<sup>(4)</sup> stellte das Europäische Parlament fest, dass die Überbelegung der Gefängnisse in Europa sehr verbreitet ist, dass aber die Erhöhung der Aufnahmekapazität der Gefängnisse nicht die einzige Lösung für das Problem der Überbelegung ist. Das Parlament bestand weiterhin darauf, dass eine wirksame und langfristig ausgerichtete Verwaltungsstrategie für den Strafvollzug eingeführt werden sollte, in deren Rahmen die Zahl der Häftlinge verringert wird, indem häufiger auf nicht freiheitsentziehende Strafmaßnahmen zurückgegriffen wird.
15. Ferner wurden in den Schlussfolgerungen des Rates zur Verstärkung des strafrechtlichen Vorgehens gegen zu Terrorismus und gewaltbereitem Extremismus führende Radikalisierung vom 20. November 2015<sup>(5)</sup> Haftalternativen in allen Phasen der Strafverfahren als mögliche Maßnahmen genannt, wenn erwogen wird, wie gegen Radikalisierung strafrechtlich vorgegangen werden kann.
16. Gemäß Artikel 82 Absatz 1 (AEUV) beruht die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht auf dem gegenseitigen Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in seinem Urteil vom 5. April 2016 (Aranyosi und Căldăraru)<sup>(6)</sup> darauf hingewiesen, dass schlechte Haftbedingungen in den Mitgliedstaaten das gegenseitige Vertrauen behindern und die gegenseitige Anerkennung untergraben können, und hat betont, dass eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung nach der Charta der Grundrechte verboten ist. Nach dem Urteil nahm der Rat während des österreichischen Vorsitzes im Dezember 2018 Schlussfolgerungen zur „Förderung der gegenseitigen Anerkennung durch Stärkung des gegenseitigen Vertrauens“<sup>(7)</sup> an. Laut dieser Schlussfolgerungen werden die Mitgliedstaaten ermutigt, für eine Gesetzgebung zu sorgen, die ihnen ermöglicht, gegebenenfalls alternative Maßnahmen zur Haft zu nutzen, um die Population in ihren Hafteinrichtungen zu verringern, und auf diese Weise das Ziel der sozialen Wiedereingliederung zu fördern und auch die Tatsache zu thematisieren, dass gegenseitiges Vertrauen oft durch schlechte Haftbedingungen und das Problem überfüllter Gefängnisse erschwert wird. Der Gerichtshof hat zudem die Anforderungen aus dem Urteil in der Rechtssache Aranyosi und Căldăraru in dem jüngst erteilten Urteil in der Rechtssache Dorobantu<sup>(8)</sup> präzisiert.
17. Der Europarat verfügt bereits über eine lange Tradition bei der Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit dem Freiheitsentzug und der Anwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug und hat somit weitreichende Kenntnisse zu diesem Thema erworben. Die EU könnte daher Nutzen aus einer engeren Zusammenarbeit mit dem Europarat bei diesem Thema ziehen.

<sup>(3)</sup> KOM (2011) 327 endg.

<sup>(4)</sup> A8-0251/2017.

<sup>(5)</sup> Dok. 14419/15 vom 20. November 2015.

<sup>(6)</sup> Urteil vom 5. April 2016 in den verbundenen Rechtssachen C-404/15 und C-659/15, Aranyosi und Căldăraru.

<sup>(7)</sup> ABl. C 449 vom 13.12.2018, S. 6.

<sup>(8)</sup> Urteil vom 15. Oktober 2019 in der Rechtssache C-128/18, Dorobantu, in dem der Gerichtshof die Anforderungen für die Justizvollstreckungsbehörde im Falle eines Europäischen Haftbefehls und für Auslieferungsverfahren zwischen Mitgliedstaaten präzisierte.

**Das weitere Vorgehen**

18. Auf der Tagung der Justiz- und Innenministerinnen und -minister vom Juli 2019 wurde eingeräumt, dass komplexe Fragen im Zusammenhang mit den Haftbedingungen, der Überbelegung der Gefängnisse, der Radikalisierung in Gefängnissen und auch der Zusammenarbeit in Strafsachen gelöst werden müssen. Die Ministerinnen und Minister betonten, wie wichtig es ist, dass in den kommenden Jahren in den Mitgliedstaaten verstärkt alternative Maßnahmen zum Freiheitsentzug angewendet werden, und betonten ferner die Vorteile, die hieraus entstehen können.
19. Die in den Mitgliedstaaten bei der Anwendung alternativer Maßnahmen zum Freiheitsentzug — sowohl vor als auch nach dem Gerichtsverfahren — bereits erzielten Fortschritte werden begrüßt. Wenn dies als angemessen betrachtet wird, sollte die weitere Steigerung der Nutzung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug im gesamten Strafverfahren als Alternative zur Haft ein gemeinsames Ziel in der gesamten EU in den nächsten Jahren sein.
20. In der neunten Runde der gegenseitigen Begutachtung werden unter anderem der Rahmenbeschluss 2008/947/JI über Bewährungsmaßnahmen und alternative Sanktionen und der Rahmenbeschluss 2009/829/JI über die Europäische Überwachungsanordnung analysiert und wertvolle Informationen über die Gründe zusammengetragen, warum die diese Instrumente bisher nur in begrenztem Maße genutzt wurden. In den Mitgliedstaaten müssen allerdings noch mehr Informationen über die Anwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug zusammengetragen und ihre potenziellen Vorteile erörtert werden.
21. Der Austausch bewährter Verfahren ist eine nützliche Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, um voneinander lernen und ihre eigenen Rechtsvorschriften, Verfahren und Praktiken verbessern zu können. Die EU kann zudem Nutzen aus einer engeren Zusammenarbeit mit dem Europarat und anderen einschlägigen Organisationen ziehen.

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION GELANGT DAHER ZU FOLGENDEN SCHLUSSFOLGERUNGEN:

**I. Auf nationaler Ebene zu ergreifende Maßnahmen**

1. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt auszuloten, welche Möglichkeiten bestehen, verstärkt Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug anzuwenden, wie beispielsweise Freiheitsstrafen mit Bewährung, gemeinnützige Arbeit, Geldbußen sowie elektronisch überwachter Hausarrest und vergleichbare auf neu entstehenden Technologien basierende Maßnahmen.
2. Die Mitgliedstaaten werden darin bestärkt zu prüfen, ob die Anwendung verschiedener Formen der vorzeitigen oder bedingten Entlassung ermöglicht werden kann. Hierdurch würden Straftäter besser auf die Wiedereingliederung in die Gesellschaft vorbereitet, und es würde zur Rückfallverhütung beigetragen.
3. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, die Frage zu prüfen, wie weit eine opferorientierte Justiz anwendbar wäre und welche positiven Folgen dies hätte.
4. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, in ihren Rechtsvorschriften die Möglichkeit vorzusehen, auch in der Phase vor dem Strafverfahren Maßnahmen ohne Freiheitsentzug anzuwenden.
5. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, dafür zu sorgen, dass für Rechtspraktiker während des gesamten Strafverfahrens Informationen über die Gesetzgebung zu Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug leicht verfügbar sind.
6. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, die Rechtspraktiker für die Vorteile von alternativen Maßnahmen zum Freiheitsentzug zu sensibilisieren und über die Verfügbarkeit und die technischen Merkmale bestehender Instrumente (z. B. der elektronisch überwachte Hausarrest) zu informieren.
7. Die Mitgliedstaaten werden darin bestärkt, Fortbildungsmaßnahmen für Rechtspraktiker anzubieten, die die Anwendung von alternativen Maßnahmen zum Freiheitsentzug, einschließlich der opferorientierten Justiz, sowie die aktuellen vom Europarat zu diesem Thema erarbeiteten Empfehlungen zum Gegenstand haben.

8. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen auszuarbeiten oder zu verbessern, die sich an Strafvollzugspersonal und Bewährungshelfer, Richter, Staatsanwälte und Verteidiger richten und den Inhalt und die Anwendung des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI über Bewährungsmaßnahmen und alternative Sanktionen und des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI über die Europäische Überwachungsanordnung zum Gegenstand haben; ferner wird ihnen empfohlen, dafür zu sensibilisieren, dass während des gesamten Strafverfahrens die Möglichkeit zur Anwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug besteht.
9. Hinsichtlich der Anwendung von alternativen Maßnahmen zum Freiheitsentzug wird den Mitgliedstaaten empfohlen, diesbezüglich ein besonderes Augenmerk auf besonders schutzbedürftige Personen wie Kinder, Menschen mit Behinderungen, Schwangere und Frauen nach der Entbindung, zu richten.
10. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, die Erhebung von Daten über die Anwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug sowie über die Anwendung des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI über Bewährungsmaßnahmen und alternative Sanktionen und des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI über die Europäische Überwachungsanordnung zu verbessern.
11. Die Mitgliedstaaten werden darin bestärkt, die Kapazitäten der Bewährungshilfe, einschließlich der Überwachung von Sanktionen ohne Freiheitsentzug, auszubauen.
12. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, untereinander und mit der Kommission bewährte Verfahren zu allen Aspekten von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug auszutauschen, um voneinander zu lernen.
13. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, auch weiterhin Anstrengungen zu unternehmen, um die Haftbedingungen zu verbessern, Maßnahmen gegen die Überbelegung von Haftanstalten zu treffen und die Wiedereingliederung von Straftätern in die Gesellschaft voranzubringen, und zwar unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf eine Verringerung der Rückfallrate und des Risikos der Radikalisierung in Haftanstalten.

## II. Auf EU-Ebene zu ergreifende Maßnahmen

1. Die Kommission wird ersucht auszuloten, welche Möglichkeiten ihre Agenda bietet, die Anwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug voranzubringen und Politiker und Rechtspraktiker verstärkt für den Nutzen solcher Sanktionen und Maßnahmen zu sensibilisieren.
2. Die Kommission wird ersucht zu prüfen, inwieweit die Notwendigkeit besteht, eine vergleichenden Studie durchzuführen, um die Anwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug in allen Mitgliedstaaten mit dem Ziel zu analysieren, die Verbreitung von bewährten nationalen Verfahren zu unterstützen.
3. Die Kommission wird ersucht, unter Berücksichtigung der während der neunten Runde der gegenseitigen Bewertungen erfassten Informationen die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI über Bewährungsmaßnahmen und alternative Sanktionen und des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI über die Europäische Überwachungsanordnung weiter zu verbessern.
4. Die Kommission wird ersucht, durch das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN) eine Fortbildungsmaßnahme ausarbeiten zu lassen, die sich an Richter und Staatsanwälte richtet, und auf EU-Ebene durch die Europäischen Fortbildungsakademien für Strafvollzugsfragen (EPTA — European Penitentiary Training Academies), die gegenwärtig Finanzmittel aus dem Justiz-Programm erhält, eine Fortbildungsmaßnahme für Strafvollzugspersonal und Bewährungshelfer ausarbeiten zu lassen.
5. Die Kommission wird ersucht, regelmäßige Expertentagungen zum Thema Haft und Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug einzuleiten, um den Austausch von bewährten Verfahren zwischen Experten und Rechtspraktikern aus allen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die nationale Politik und die nationale Praxis in diesem Bereich anzuregen.
6. Die Kommission wird ersucht zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, den Mitgliedstaaten Finanzmittel für den weiteren Ausbau der Bewährungshilfe einschließlich der Überwachung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug sowie zur Verbesserung der Haftanstalten zukommen zu lassen.

7. Die Kommission wird ersucht, ihre Unterstützung für die Europäische Organisation der Justizvollzugsanstalten (EuroPris), die Europäische Organisation für Bewährungshilfe (CEP) und das Europäische Forum für opferorientierte Justiz (EFRJ), die gegenwärtig Finanzmittel aus dem Justiz-Programm erhalten, weiter fortzusetzen. Ferner wird sie ersucht auszuloten, welche Möglichkeiten bestehen, die Zusammenarbeit mit den genannten Organisationen zu intensivieren, indem sie insbesondere die Arbeit der CEP durch die Erhebung von Daten über alternative Maßnahmen zum Freiheitsentzug in den Mitgliedstaaten unterstützt.
8. Das Europäische Justizielle Netz für Strafsachen (EJN) wird aufgefordert, in seinen Sitzungen weiter die Anwendung des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI über Bewährungsmaßnahmen und alternative Sanktionen und des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI über die Europäische Überwachungsanordnung zu erörtern. Ziel ist es, Hindernisse zu ermitteln, die der praktischen Anwendung dieser Instrumente im Wege stehen, und auszuloten, wie bewirkt werden kann, dass diese Instrumente verstärkt eingesetzt werden.
9. Das EJN wird aufgefordert, den Europäischen Justiziellen Atlas regelmäßig zu aktualisieren.
10. Ferner wird das EJN aufgefordert, auf seiner Website Informationen über die verschiedenen Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug in den Mitgliedstaaten zusammenzustellen. Hierfür kann eine Zusammenarbeit mit relevanten Organisationen, einschließlich der Europäischen Organisation für Bewährungshilfe (CEP), in Erwägung gezogen werden.

### III. **Zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Europarat und anderen relevanten Organisationen zu ergreifende Maßnahmen**

1. Die EU sollte eng mit dem Europarat und anderen relevanten Organisationen zusammenarbeiten, um Synergien bei der Arbeit zu finden, die mit Haft und der Anwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug in Zusammenhang steht.
  2. Der Kommission und den Mitgliedstaaten wird empfohlen, die Zusammenarbeit mit dem Europarat und anderen relevanten Organisationen zu vertiefen, um für die Vorteile zu sensibilisieren, die eine Anwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug mit sich bringt. Die Kommission wird ersucht, die Zusammenarbeit mit Europarat fortzusetzen, indem sie die Erhebung statistischer Daten zu Strafvollzug und Bewährung (SPACE-Statistiken) und die Arbeit des EU-Netztes der nationalen Mechanismen zur Verhütung von Folter (EU NPM) finanziell unterstützt.
  3. Die Kommission und die Mitgliedstaaten werden ersucht zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, dafür zu sorgen, dass die normativen Dokumente des Europarates, die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Empfehlungen des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) zu Haft und zur Anwendung von Sanktionen und Maßnahmen ohne Freiheitsentzug weitere Verbreitung finden.
-