

BERICHTE / REPORTS

Exkursion in die teilprivatisierte Strafvollzugsanstalt *Kitsuregawa*

Am 20. Februar 2009 fand unter der Leitung von Frau *Maike Roeder* eine von der Deutschen Gesellschaft für Natur- und Völkerkunde Ostasiens (OAG) organisierte Exkursion in die Strafvollzugsanstalt *Kitsuregawa* statt. Die japanische Regierung öffnet die Tore dieser Einrichtung, die als eines der sog. „neuen Gefängnisse“ Vorbildcharakter haben soll, regelmäßig für die interessierte Öffentlichkeit. So nahmen auch wir die Gelegenheit wahr, uns einen ersten Eindruck vom japanischen Strafvollzug zu verschaffen. Auch wenn hier keine vertiefte Auseinandersetzung mit den berührten Themen möglich ist, versucht der folgende Beitrag das Gesehene in einen Kontext einzuordnen und mit ausgewählten weiterführenden Hinweisen zu verbinden.

Traditionell weist Japan im internationalen Vergleich eine bemerkenswert niedrige Kriminalitätsrate auf, weshalb das Land auch im Ausland gerne als Beispiel für effektive Kriminalitätsbekämpfung studiert wird.¹ Die Gefängnispopulation ist trotz steigender Tendenz kleiner als in den meisten anderen Industriestaaten. Anders als etwa in Deutschland sind gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen den Gefangenen und Drogenkonsum in den japanischen Gefängnissen kaum ein Problem; außerdem entfliehen Gefangene nur äußerst selten.² Andererseits ist an den äußerst restriktiven Regeln, welche den japanischen Gefängnisalltag beherrschen, und traurigen Fällen von Gefangenenmisshandlungen durch Vollzugsbeamte in der Vergangenheit nicht selten heftige Kritik geübt worden;³ von der dauerhaften Kritik an den Polizeihaftanstalten⁴ und der

1 Z.B. PH. REICHEL, *Comparative Criminal Justice* (5th ed. 2008) 33 und 374; H. DAMMER / E. FAIRCHILD, *Comparative Criminal Justice Systems* (2006) 273 ff. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre ist die Kriminalität in Japan freilich stark angestiegen, um seit 2002 wieder zurückzugehen. Siehe die Statistik des Justizministeriums in HÖMUSHŌ, *Heisei nijū-nen han hanzai hakusho* [Weißbuch zur Kriminalität 2008] 2.

2 Siehe J. O. HALEY, *The Spirit of Japanese Law* (1998) 83.

3 Ausführlich der schon ältere und kontrovers diskutierte Bericht von HUMAN RIGHTS WATCH, *Prison Conditions in Japan* (1995), der zusammenfassend feststellt: "Prisoners in Japan face routine violations of human rights from the moment of arrest through the end of their prison term."; a.a.O. xiii. Aus neuerer Zeit etwa B. SAWANOBORI, *Comparative Constitutional Rights. Reforming Administration of Prisons in Japan*, in: *Saskatchewan Law Review* 69 (2006) 143 et seq.; J. VIZE, *Torture, Forced Confessions, and Inhumane Punishments: Human Rights Abuses in the Japanese Penal System*, in: *UCLA Pacific Basin Law Journal* 20 (2003) 329 et seq.

4 Vgl. die Stellungnahme des japanischen Rechtsanwaltsvereinigungs NICHIBENREN, „Japan's 'Substitute Prison' Shocks the World“ (September 2008), verfügbar online unter

Behandlung der zum Tode Verurteilten⁵ einmal abgesehen. All dies hat in den letzten Jahren nicht nur zu einer Reform des Strafvollzugs und zum neuen Strafanstaltsgesetz geführt.⁶ Das Justizministerium, dem die Vollzugsanstalten in ganz Japan unterstehen, scheint daneben auch die Öffentlichkeitsarbeit in Sachen Strafvollzug intensivieren zu wollen.⁷

Das „Kitsuregawa Rehabilitation Program Center“, so der offizielle englische Name, liegt in der ländlich geprägten Präfektur *Tochigi* nordöstlich von *Utsunomiya*. Von Tokyo kommend bringt uns nach einer längeren Zug- und Busfahrt ein kurzer Fußweg vorbei an den Wohnheimen der Justizvollzugsbeamten, modernen Wohnblöcken, wie sie auch am Rande Tokyos stehen könnten, zum Eingangstor der ausgedehnten Anstalt. Für die besonders schöne Kirschblüte, für welche die Gegend bekannt ist und welche auch den Informationsprospekt der Einrichtung schmückt, ist es noch deutlich zu kalt. Die gesamte Anlage ist ersichtlich neu und modern, sie wirkt eher wie ein Krankenhaus denn wie ein Gefängnis. Erst 2007 wurde sie fertiggestellt.

Der ehemalige Beamte aus dem Justizministerium, der unsere Gruppe nach dem einfachen Essen in der Mitarbeiterkantine empfängt, macht seine Sache gut. Ohne plumpe Propaganda oder auch nur den belehrenden Ton, den man von vielen japanischen Führungen kennt, präsentiert er das Konzept der Anstalt und beantwortet geduldig und kenntnisreich Fragen, bevor er uns über das Gelände begleitet. Die Anstalt ist über 40 Hektar groß und für 2.000 Häftlinge ausgelegt. Zurzeit ist sie zu ca. 80 % belegt. Aufgenommen werden hier entsprechend dem ausgeklügelten Klassifikationssystem im japanischen Vollzug⁸ nur männliche Gefangene „ohne gesteigerte kriminelle Tendenz“. Sie verbüßen Strafen zwischen einem und acht Jahren Gefängnis. Die meisten Häftlinge arbeiten für sehr geringes Entgelt in den angeschlossenen Werkstätten und tragen so nicht unwesentlich zur Finanzierung der Anstalt bei. Sie werden u.a. als Köche, Reinigungskräfte und Pflegekräfte geschult. Dies dient der Resozialisierung der Häftlinge, die Art. 30 Strafanstaltsgesetz als übergeordnetes Ziel des Vollzugs postuliert.

http://www.nichibenren.or.jp/en/activities/statements/data/daiyo_kangoku.pdf, ferner bereits B. GÖTZE, Probleme der Polizeihafthanstalten (*daiyô kangoku*) in Japan, in: ZStrW 102 (1990), 952-974. Mit der Ablösung des Gefängnisgesetzes (*Kangoku-hô*, Gesetz Nr. 28/1908) durch das Strafanstaltsgesetz (Gesetz über die Strafanstalten und die Behandlung von Gefangenen, *Keiji shisetsu oyobi jukei-sha no shogû-tô ni kan suru hôritsu*, Gesetz Nr.50/2005) im Jahre 2007 wurden die Einrichtungen von Ersatzgefängnissen (*daiyô kangoku*) in Ersatzstrafanstalten (*daiyô keiji shisetsu*) umbenannt, bestehen der Sache nach jedoch fort.

5 HUMAN RIGHTS WATCH (Fn.3) 53; D.T. JOHNSON, Japan's Secretive Death Penalty Policy: Contours, Origins, Justifications, and Meanings, in: *Asian-Pacific Law and Policy Journal* 7 (2006) 62.

6 Angaben oben Fn.4. Knappe Darstellung bei SAWANOBORI (Fn.3) 153 ff.

7 Vgl. auch die aufwendige zweisprachige Homepage der Anstalt unter *http://www.kitsuregawa-center.go.jp/*.

8 Vgl. REICHEL (oben Fn.1) 412 f.

Jeweils 250 Plätze sind in Kitsuregawa speziell für Gefangene mit geistigen und körperlichen Behinderungen gestaltet. Unser Führer bezeichnet die Überalterung der Gefängnispopulation als das gegenwärtig größte Problem der japanischen Gefängnisse. Der Anteil der Häftlinge höheren Alters ist in den letzten Jahren enorm gestiegen.⁹ Ursache ist nicht allein die rasch voranschreitende Überalterung der Bevölkerung als Ganzes, sondern wohl auch die zunehmende Armut und Isolation vieler älterer Japaner. Die Rückfallquote bei den älteren Häftlingen ist, wie uns unser Führer erklärt, erschreckend hoch. In den Medien gibt es Berichte, wonach ältere Menschen sich sogar bewusst durch die Begehung von Straftaten ins Gefängnis flüchten.¹⁰ Als besonders tragisch beschreibt unser Führer Fälle, in denen ältere Ehepaare gemeinsam aus dem Leben scheiden wollten, der Ehemann jedoch überlebe und für die Mitwirkung am Freitod der Ehefrau in Kitsuregawa inhaftiert werde. Alterskriminalität – auch bei uns zunehmend in der Diskussion¹¹ – dürfte in Japan in den nächsten Jahren ein wichtiges Thema bleiben.

Eine weitere Besonderheit der Anstalt in Kitsuregawa ist, dass diese zu einem erheblichen Teil durch private Unternehmen betrieben und unterhalten wird. Einzelleistungen sind natürlich auch in Japan schon in der Vergangenheit durch Private erbracht worden. Aber 1999 wurde es durch das sog. PFI-Gesetz (*PFI-hô*)¹² ermöglicht, Sonderzonen einzurichten und damit die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um staatliche Aufgaben, darunter auch solche im Rahmen des Strafvollzugs, umfassend und langfristig auf Private zu übertragen. Hauptpartner in Kitsuregawa ist die Sicherheitsfirma *Secom*, die unter anderem die Überwachung der Gefangenen über die Monitore übernommen hat. Der Ausbildungsverlag *Shôgakukan* wirkt an den anstaltsinternen Bildungsprogrammen mit, *Mitsui & Co.* bei der medizinischen Versorgung und den angeschlossenen Werkstätten. Der Bau der Anstalt ist in Kitsuregawa dagegen im Auftrag des Staates errichtet worden – anders als in Parallelprojekten in *Mine* (Präfektur *Yamaguchi*) und

-
- 9 Zwischen 1996 und 2006 ist in Japan die Zahl der Gefangenen im Alter von 60 Jahren oder älter von 3.158 auf 8.671 gestiegen. CORRECTION BUREAU, Penal Institutions in Japan (2008) 8, verfügbar online unter <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/CB/cb-01.html>. Alterskriminalität ist Schwerpunktthema des jüngsten Weißbuchs zur Kriminalität: HÔMUSHO (Fn.1) 27 ff.
- 10 J. MCCURRY, Pills and porridge: prisons in crisis as struggling pensioners turn to crime, in: *The Guardian*, 19 June 2008, verfügbar online unter <http://www.guardian.co.uk/world/2008/jun/19/japan>.
- 11 Siehe jüngst K. LAUBENTHAL, Alterskriminalität und Altenstrafvollzug, in: D. Kleszczewski / H. Schneider / M. Kahlo (Hrsg.): Festschrift für Manfred Seebode zum 70. Geburtstag am 15. September 2008 (2008) 499 ff.
- 12 Offizieller Name: *Minkan shikin-tô no katsuyô ni yoru kôkyô shisetsu-tô no seibi-tô no sokushin ni kan suru hôritsu* [Gesetz zur Förderung der Unterhaltung von Gemeinschaftseinrichtungen durch Einsatz privaten Kapitals] Gesetz Nr. 117/1999 i.d.F. des Gesetzes Nr. 53/2006; aktuelle englische Übersetzung unter <http://www.japaneselawtranslation.go.jp>. Umfassend zu dieser japanischen Spielart der Public Private Partnership Y. SUGIMOTO / SH. NAITÔ / T. MIYAZAKI, PFI no hômu to jitsumu [Recht und Praxis der PFI] (2006).

Hamada (Präfektur *Shimane*). Unser Führer betont, dass Waffengebrauch, körperlicher Zwang und das Verhängen von Disziplinarmaßnahmen den rund 250 Vollzugsbeamten vorbehalten bleibe, die in *Kitsuregawa* weiter die Mehrheit des Personals bildeten.

Das PFI-Gesetz fügt sich in die japanische Verwaltungsreform und den Trend zur Deregulierung und Privatisierung seit den 90er Jahren ein. Wie man es auch aus der entsprechenden Debatte in Deutschland kennt,¹³ erhofft sich der japanische Staat von dieser öffentlich-privaten Partnerschaft im Bereich des Strafvollzugs zum einen eine finanzielle Entlastung der öffentlichen Hand.¹⁴ Zum anderen reagiert die japanische Regierung damit auf den starken Anstieg der Zahl der Gefangenen.¹⁵ Auch Japan sieht sich inzwischen mit dem Problem der Überbelegung von Haftanstalten konfrontiert. Das dem englischen Vorbild nachempfundene PFI-Regime soll hier eingesetzt werden, um zeitnah zusätzliche Kapazitäten zu schaffen, ohne an die Restriktionen des staatlichen Haushalts gebunden zu sein.¹⁶ In *Kitsuregawa* agieren die Privaten auf der Grundlage von Verträgen, die für einen Zeitraum von 15 Jahren geschlossen sind und einen Pauschalpreis von 38,7 Mrd. Yen vorsehen. Während die umfassende und langfristige Aufgabenübertragung eine Beteiligung für die Privaten einerseits finanziell attraktiv macht, kann der Staat andererseits das Risiko unerwarteter Mehrkosten abwälzen und schafft zugleich einen Anreiz für die Privaten, auf Gesamteffizienz zu achten. In welcher Höhe in *Kitsuregawa* Kostenersparnisse erwartet werden, blieb während unseres Besuchs allerdings trotz Nachfrage vage.

Daneben soll die teilprivate Struktur, wie der ehemalige Beamte des Justizministeriums betont, aber auch die Akzeptanz in der Region fördern. Ziel ist „ein Gefängnis, das von der lokalen Bevölkerung verstanden und unterstützt wird“ (*kokumin ni rikai sare, sasaerareru keimu-sho*). Dazu trage die Tatsache bei, dass die privaten Partner ganz überwiegend Arbeitskräfte aus der strukturschwachen Umgebung beschäftigten. Beim Tag der offenen Tür hätten zuletzt 3000 Personen die Anstalt besichtigt. Zudem erhöhe die Verankerung in der Region die Transparenz des Vollzugs und helfe auf diese Weise, die Gefangenenrechte zu schützen. Dies leuchtet einerseits ein. Von Seite japanischer Kriminologen wird andererseits darauf hingewiesen, dass die finanziellen Anreize für die Privaten mit dem Schutz der Gefangenenrechte auch in ein Spannungsverhältnis

13 In Deutschland wurde 2005 als erste teilprivatisierte Strafanstalt die JVA Hünfeld in Betrieb genommen. Guter Überblick über die rechtliche Diskussion in Deutschland bei TH. MÖSINGER, Privatisierung des Strafvollzugs, in: BayVBl. 2007, 417 ff.

14 Vgl. Art. 1 des PFI-Gesetzes, wonach dieses dazu dienen soll, effizient und effektiv die soziale Infrastruktur zu unterhalten und für die Bürger erschwingliche und hochwertige Dienstleistungen zu gewährleisten.

15 Das Justizministerium spricht von einem Anstieg um über 30.000 Gefangene in den letzten 10 Jahren. Siehe CORRECTION BUREAU (Fn.9) 8.

16 H. TOKUNAGA, *Keiji shisetsu ni tai suru PFI hôshiki dô'nyû no keii*, in: Keiji Rippô Kenkyû-kai [Forschungsgruppe Strafgesetzgebung] (Hrsg.), *Keimu-sho min'ei-ka no yukue – Nihon-ban PFI keimu-sho wo megutte* (2008) 14 f.

treten können.¹⁷ Schließlich sollen die Privaten auch zusätzliches Know-How für einen besseren Anstaltsbetrieb einbringen. Als anschauliches Beispiel werden uns die neuen, in freundlichen Pastelltönen gehaltenen Häftlingsuniformen demonstriert, hergestellt von *Uniclo*.

Insgesamt verschaffte uns der Besuch in Kitsuregawa einen sehr interessanten Einblick in neuere Entwicklungen des japanischen Strafvollzugs. Verständlicherweise war es nicht möglich, mit Gefangenen zu sprechen. Nicht nur deshalb kann keine seriöse Einschätzung gegeben werden, inwieweit Kitsuregawa seinem Anspruch als Vorzeiganstalt gerecht wird. Unverkennbar ist, dass das Justizministerium die Transparenz und die Akzeptanz des reformierten Strafvollzugs verbessern möchte.

Frau *Maike Roeder* und der OAG ist für die Organisation dieser gelungenen Exkursion zu danken.

Moritz Bälz

17 Siehe für eine kritische Einschätzung insoweit TOKUNAGA (Fn.16) 16.