

Prof. Dr. Frieder Dünkel

Freiheitsstrafe – Für wen?

AKTUELLE DATEN ZUR ENTWICKLUNG DES
STRAFVOLLZUGS, DER RÜCKFALLFORSCHUNG,
STRAFTÄTERBEHANDLUNG UND ZU PERSPEKTIVEN
EINER »REDUKTIONISTISCHEN« KRIMINALPOLITIK

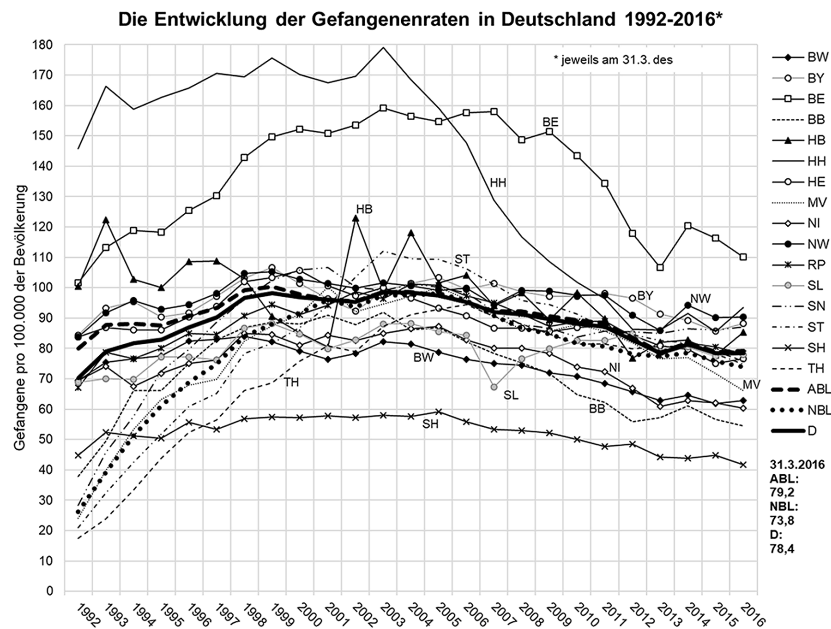
I. EINLEITUNG:

AKTUELLE DATEN ZUR QUANTITATIVEN ENTWICKLUNG DES
STRAFVOLLZUGS IN DEUTSCHLAND UND EUROPA

Der Strafvollzug in Deutschland ist in quantitativer Hinsicht von einem erstaunlichen Phänomen gekennzeichnet. Während seit Anfang der 1990er Jahre ansteigende Gefangeneneraten und Probleme der Überbelegung ein zentrales Thema waren, ist die Realität seit Mitte der 2000er Jahre eine andere. Seit 2003 ist die Gefangenenerate in Deutschland um mehr als 29 Prozent gesunken (vgl. Abbildung 1).¹ Besonders eindrucksvoll sind die Rückgänge der Belegung in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, deren Gefangeneneraten inzwischen auf dem Niveau von Flächenstaaten mit überwiegend ländlichen Strukturen liegen.

¹ Ich danke meinem langjährigen Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie in Greifswald, Bernd Geng, für die Herstellung der Grafiken und zahlreiche Anregungen.

ABBILDUNG 1: DIE ENTWICKLUNG VON GEFANGENENRATEN IN DEUTSCHLAND, 1970-2016



Zu den Ursachen des Rückgangs gibt es immerhin plausible Hypothesen, ein ganz eindeutiger Befund ist zweifellos der Rückgang der registrierten Kriminalität, insbesondere Gewaltkriminalität und damit einhergehend der Verurteiltenzahlen. Die absoluten Zahlen von verhängten Freiheitsstrafen ohne Bewährung sanken allein im Zeitraum 2005 - 2015 von 64.866 auf 47.423 (minus 27 Prozent).²

Die Konsequenz sind die Schließung von Anstalten, womit einer seit den 1980er Jahren immer wieder geforderten Schließung von baulich überalterten Anstalten,³ endlich entsprochen werden kann.

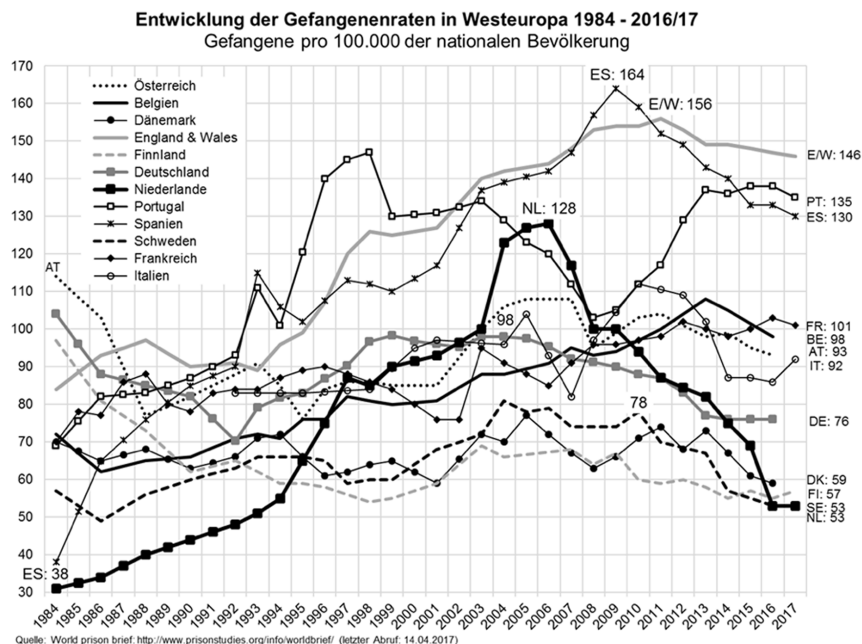
² Berechnet nach Heinz, Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland – Berichtsstand 2015 im Überblick. Stand: Berichtsjahr 2015; Version: 1/2017. Konstanzer Inventar zur Sanktionsforschung (KIS) <http://www.ki.uni-konstanz.de/kis/>, S. 101

³ Vgl. die Beiträge in Ortner, H. (Hrsg.): Freiheit statt Strafe. Plädoyers für die Abschaffung der Gefängnisse – Anstöße machbarer Alternativen. Tübingen: AS-Verlag 1986

Der europäische Vergleich

Die aktuelle Entwicklung ist allerdings nicht auf Deutschland beschränkt. Der europäische Vergleich zeigt bei unterschiedlichem Ausgangsniveau einen Rückgang der Gefangenenraten (d.h. Gefangenenzahlen pro 100.000 der Wohnbevölkerung) in zahlreichen west-, aber vor allem auch osteuropäischen Ländern.⁴ In Westeuropa betrifft dies in erster Linie die Niederlande (nach einem drastischen Anstieg im Zeitraum 1984 - 2006), Spanien und Schweden (seit 2009 bzw. 2010, vgl. Abbildung 2). Andere Länder lassen wellenförmige Anstiege und Rückgänge auf für Westeuropa hohem (Portugal), mittlerem (Italien, Österreich) oder niedrigem (Dänemark, Finnland) Niveau erkennen.

ABBILDUNG 2: DIE ENTWICKLUNG VON GEFANGENENRATEN IN WESTEUROPA, 1984-2017



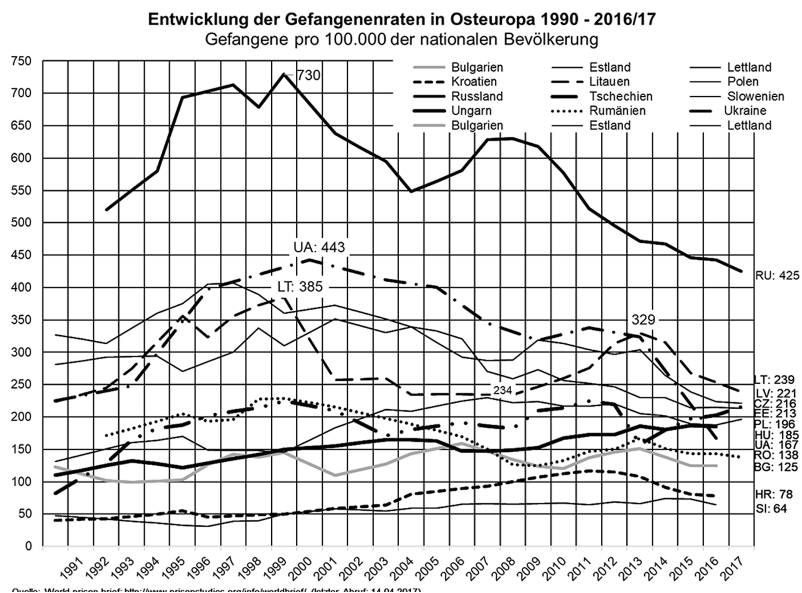
Quelle: World prison brief <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/> (letzter Abruf: 14.04.2017)

⁴ Zusammenfassend mit jeweils individuellen Erklärungsansätzen vgl. Dünkel, F.: European penology: The rise and fall of prison population rates in times of migrant crises and terrorism. *European Journal of Criminology* 14, S. 629-653, 2017; vgl. auch Dünkel, F., Geng, B., Harrendorf, S.: Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich. *Bewährungshilfe* 63, S. 178-200, 2016

In Mittel- und Osteuropa haben nach dem Umbruch Ende der 1980er Jahre zahlreiche Länder eine Abkehr von der vor allem auf harte Strafen und den häufigen Gebrauch (langer) Freiheitsstrafen orientierten Kriminalpolitik sich zu lösen versucht. Dies gilt auch für das in der Nachfolge der Sowjetunion besonders belastete Russland, das einen Rückgang der Gefangenenrate von 730 im Jahr 1999 auf 425 im Jahr 2017 (= minus 42 Prozent) verzeichnete. Hier spielt der Rückgang der registrierten Kriminalität, aber auch Veränderungen der Sanktionspolitik eine besondere Rolle (u.a. Einschränkungen der Strafschärfungen bei Rückfall, Entkriminalisierung von Bagatelldelikten etc.).⁵

Ähnlich deutliche Rückgänge sind in den baltischen Ländern und vor allem der Ukraine zu beobachten. Eine Besonderheit stellen die ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken Kroatien und Slowenien dar, die immer schon besonders niedrige Gefangenenraten aufwiesen und diese auf einem den skandinavischen Ländern vergleichbar niedrigen Niveau halten konnten (vgl. Abbildung 3).

ABBILDUNG 3: DIE ENTWICKLUNG VON GEFANGENENRATEN IN MITTEL- UND OSTEUROPA, 1990-2017



5 Vgl. Dünkel 2017 (Fn. 4)

Im Ergebnis bleiben in Europa im Querschnittsvergleich drei Cluster erkennbar: Länder mit besonders niedrigen Gefangenenraten von unter 100 pro 100.000 der Wohnbevölkerung, zu denen in erster Linie die skandinavischen Länder und die Niederlande gehören, aber auch Deutschland, Österreich, die Schweiz, Italien, Griechenland, Slowenien, Kroatien sowie Irland und Nordirland. Eine zweite Gruppe mit 100-200 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung setzt sich zusammen aus den südeuropäischen Ländern Portugal und Spanien, aus England/Wales, Schottland und einigen osteuropäischen Ländern (z.B. Bulgarien, Rumänien). Zu den Ländern mit vergleichsweise immer noch sehr hohen Raten von über 200 gehören nur noch osteuropäische Länder einschließlich der Türkei (vgl. Abbildung 4).

Theoretisch werden alle Länder für sich reklamieren, dass sie internationalen Menschenrechtsstandards entsprechend die Freiheitsstrafe nur als »ultima ratio« einsetzen, die Praxis zeigt aber teilweise ein sehr unterschiedliches Verständnis von diesem Prinzip. Dabei geht es nicht immer darum, dass unverhältnismäßig viele Menschen inhaftiert werden. Hohe stichtagsbezogene Gefangenenraten⁶ sind häufig die Folge vermehrt angewandeter langer Freiheitsentziehung (in Untersuchungs-⁷ und/oder Strafhaft), niedrige Gefangenenraten häufig das Resultat vermehrt kurzer Aufenthaltszeiten im Vollzug.⁸

6 Gefangenenraten sind das Produkt von jährlichen Inhaftierungen (insbesondere Verurteilungen zu unbedingter Freiheitsstrafe) und der Verweildauer im Vollzug, vgl. Dünkel 2017 (Fn. 4), S. 631 ff. So kommt die hohe Gefangenenrate in der Tschechischen Republik (216) durch eine durchschnittliche Verweildauer von mehr als 21 Monaten zustande, während die niedrige Rate in Schweden (53) trotz einer im Vergleich zu Tschechien etwa vierfach so hohen Anzahl jährlich Inhaftierter das Resultat einer sehr kurzen Verweildauer von durchschnittlich weniger als 2 Monaten ist.

7 Vgl. hierzu Morgenstern, C.: Die Untersuchungshaft. Eine Untersuchung unter rechtsdogmatischen, kriminologischen, rechtsvergleichenden und europarechtlichen Aspekten. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2018, m.w.N.

8 Vgl. Dünkel 2017 (Fn. 4), S. 632

ABBILDUNG 4: GEFANGENENRATEN IN EUROPA IM QUERSCHNITTSVERGLEICH 2016/17

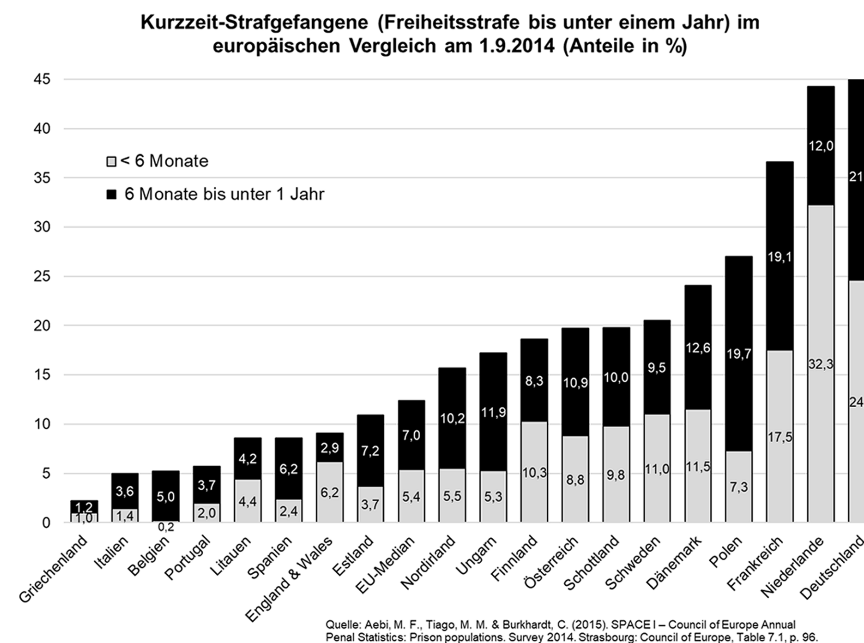


Quelle: International Center for Prison Studies, World Prison Brief, Internet-Publikation, <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief> (Abfrage vom 23.06.2017); für die Niederlande vgl. www.dji.nl

In jedem Fall verdeutlichen die sehr unterschiedlichen Gefangenennraten und vor allem auch die Veränderungen der letzten Jahrzehnte, dass es Spielräume gibt, die eine reduktionistische Kriminalpolitik nutzen kann. Dabei gilt es jeweils auf die individuellen Gegebenheiten und Problemgruppen des Strafvollzugs zu schauen. In Ländern mit einem hohen Anteil von Gefangenen mit kurzen Freiheitsstrafen macht es Sinn, über die Ersetzung von Freiheitsstrafen durch ambulante Sanktionen verstärkt nachzudenken. In Ländern mit überwiegend langen Freiheitsentziehungen macht es dagegen mehr Sinn, die Kriminalpolitik auf eine Verkürzung (zu) langer Freiheitsstrafen (z.B. durch Absenkung der Strafrahmen oder von hohen Mindeststrafen) und/oder die frühere und vermehrte vorzeitige Entlassung aus dem Strafvollzug (bedingte Entlassung) zu orientieren.

Die nachfolgende Abbildung 5 verdeutlicht, dass z.B. in Deutschland der Anteil von kurzen Freiheitsstrafen (trotz § 47 StGB!) immer noch dominiert, demgemäß also der Ausbau von Alternativen zur Freiheitsstrafe ein dringendes kriminalpolitisches Anliegen sein muss (insbesondere bzgl. der Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen, s. dazu unten). Eine ähnliche Problemstruktur mit hohen Anteilen kurzer Freiheitsstrafen findet sich in Frankreich und den Niederlanden (vgl. Abbildung 5).

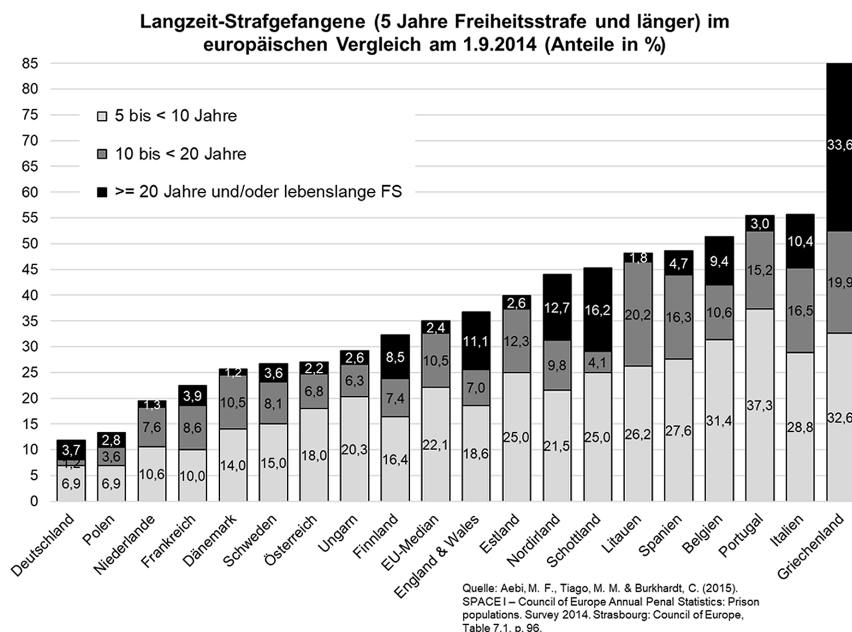
ABBILDUNG 5: ANTEILE VON KURZE FREIHEITSSTRAFEN (BIS ZU 1 JAHR) VERBÜSSENDEN GEFANGENEN IN EUROPA, 2014



Quelle: Aebi, M. F., Tiago, M. M. & Burkhardt, C. (2015). SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2014. Strasbourg: Council of Europe, Table 7.1, p. 96.

Andererseits hat Deutschland den niedrigsten Anteil sehr langer Freiheitsstrafen (5 Jahre und mehr, einschließlich lebenslänglich), sodass auf den ersten Blick die Absenkung des Strafniveaus kein vorrangiges Problem zu sein scheint (vgl. Abbildung 6). Dass es im Bereich der bedingten Entlassung allerdings noch erhebliche unausgeschöpfte Potenziale mit Blick auf eine Reduktion der Gefangenennraten gibt, wird unter 9. näher ausgeführt.

ABBILDUNG 6: ANTEILE VON LANGE FREIHEITSSTRAFEN (MINDESTENS 5 JAHRE) VERBÜSSENDEN GEFANGENEN IN EUROPA, 2014



Strafvollzugspopulation in Deutschland in Zahlen

Am 31.8.2017 waren insgesamt 64.223, (31.3.2016: 64.397) Straf- und Untersuchungsgefangene inhaftiert, davon 3.800 (= 5,9 Prozent) weibliche Gefangene.

In *Untersuchungshaft* befanden sich 13.334 (= 20,8 Prozent) (31.3.2016: 13.389).

Eine *Freiheitsstrafe* verbüßten 45.246 Gefangene, davon 7.350 (= 16,2 Prozent) im *offenen* Vollzug.

Im *Jugendstrafvollzug* befanden sich lediglich 3.613 Gefangene, was pro 100.000 der Altersgruppe einem Rückgang von 36 Prozent im Vergleich zum Jahr 2003 entspricht.⁹ Nach wie vor werden pro-

9 Vgl. Dinkel, F. (2018a): Strafvollzug. In: Hermann, D., Pöge, A. (Hrsg.): Kriminalsoziologie. Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 399-438, 2018, S. 420

zentual weniger Gefangene im Jugendvollzug im Vergleich zum Erwachsenenvollzug im offenen Vollzug untergebracht (2017: 335 = 9,3 Prozent).

In der *Sicherungsverwahrung* befanden sich 540 Verurteilte, womit bei nur noch leicht ansteigender Tendenz eine Stabilisierung eingetreten ist.¹⁰

Ein Hauptproblem bleibt die *Ersatzfreiheitsstrafe* mit zum Stichtag (31.8.2017) 7,3 Prozent (4.700) der Inhaftierten. In der nachfolgenden Tabelle 1 wurden die stichtagsbezogen Ersatzfreiheitsstrafe (ESF) Verbüßenden mit Blick auf die Strafvollzugspopulation im Erwachsenenvollzug prozentuiert. Der Anteil stieg seit 2004 überproportional an, da nach absoluten Zahlen einem Anstieg von 3.625 auf 4.700 ein Belegungsrückgang von 54.015 auf 45.246 insgesamt eine Freiheitsstrafe Verbüßenden gegenüberstand.

TABELLE 1: STICHTAGSBEZOGENE ERSATZFREIHEITSSTRAFE VERBÜSSENDE IN DEUTSCHLAND, 2004-2017

	31.8.2004	31.8.2007	31.8.2010	31.8.2013	31.8.2017
Belegung Justizvollzug insg.	79.329	73.319	70.103	63.317	64.223
Strafvollzug Erwachsene	54.015	52.632	51.015	45.923	45.246
Ersatzfreiheitsstrafe	3.625	3.707	3.880	3.964	4.700
% bzgl. FS Erwachsenenvollzug	6,7%	7,0%	7,6%	8,6%	10,4%

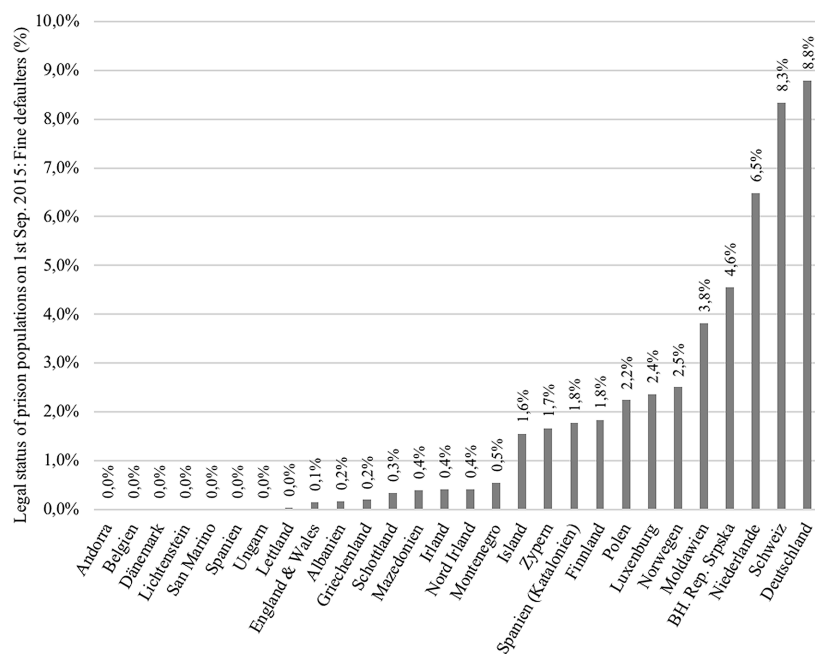
Die Rückgänge bei der Gesamtpopulation im Justizvollzug bzw. bei den Strafgefangenen finden damit bei der ESF keine Entsprechung. Im Gegenteil nahmen die Zahlen der ESF Verbüßenden zu. Damit waren 2017 7,3 Prozent aller Inhaftierten bzw. 10,4 Prozent aller im Erwachsenenstrafvollzug inhaftierten Strafgefangenen Ersatzfreiheitsstrafe Verbüßende (2004: 4,6 Prozent bzw. 6,7 Prozent).

Die nachfolgend im europäischen Vergleich ausgewiesenen Anteile bezogen auf die jeweiligen Gesamtpopulationen des Strafvollzugs (verurteilte Strafgefangene) zeigen die erhebliche und besonders

10 Zur langfristigen Gesamtentwicklung vgl. Dessecker, A.: Lebenslange Freiheitsstrafe und Sicherungsverwahrung. Dauer und Gründe der Beendigung in den Jahren 2011 und 2012 mit einer Stichtagserhebung zur lebenslangen Freiheitsstrafe. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle, 2013

akzentuierte Problematik in Deutschland an. Mit einem Anteil von 8,8 Prozent lag Deutschland an der Spitze, nur die Schweiz (8,3 Prozent) und die Niederlande (6,3 Prozent) scheinen mit ähnlichen Problemen konfrontiert zu sein, während 16 der erfassten 28 Länder mit einem Anteil von 0,0 - 0,5 Prozent, Ersatzfreiheitsstrafen erfolgreich vermeiden. Nur vier Länder, darunter Deutschland, liegen bei Anteilen von über 2,5 Prozent. Damit ergibt sich für Deutschland auch international vergleichend gesehen ein besonderer Handlungsbedarf, Möglichkeiten der ESF-Vermeidung weiter auszubauen.

ABBILDUNG 7: ANTEILE VON ERSATZFREIHEITSSTRAFE VERBÜSSENDEN IM JAHR 2015 IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH



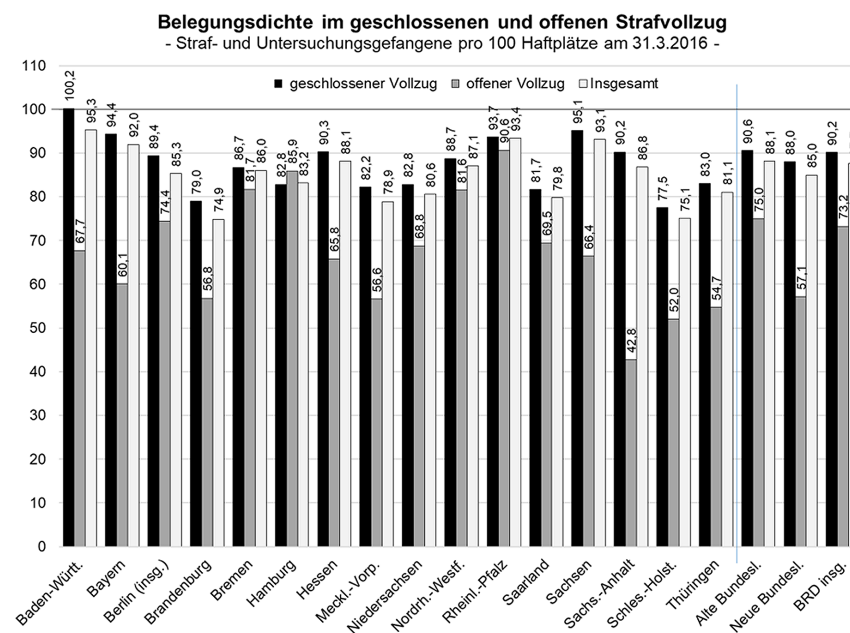
Quelle: Aebi, M. F., Tiago, M. M., Burkhardt, C.: SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2015. Strasbourg: Council of Europe, 2017, S. 73; s. auch Treig, J., Pruin, I.: Kurze Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen als Herausforderung an den Strafvollzug – Möglichkeiten und Grenzen. In: Maelicke, B., Suhling, S. (Hrsg.): Das Gefängnis auf dem Prüfstand. Zustand und Zukunft des Strafvollzugs. Wiesbaden: Springer, S. 313-349, 2018, S. 13.

Probleme der Überbelegung

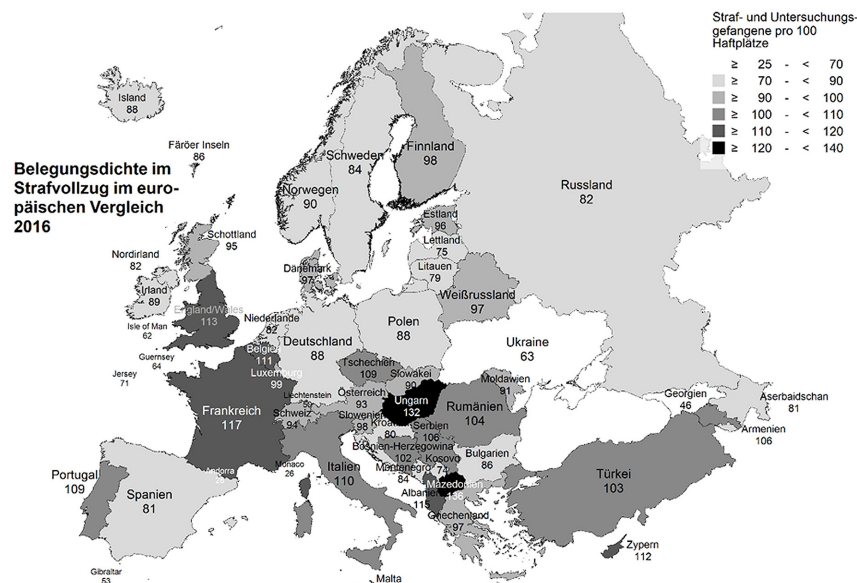
Immer wieder wird in deutschen Medien behauptet, der Strafvollzug sei überbelegt. Hatte diese Feststellung in den 1990er Jahren ihre empirische Berechtigung, so ist dies seit ca. 2005 allerdings nicht mehr der Fall: Insgesamt lag die Belegungsquote 2016 bei 88 Prozent, im geschlossenen Vollzug bei 90 Prozent, im offenen Vollzug bei 73 Prozent! Im geschlossenen Vollzug ist in einigen Bundesländern Vollbelegung gegeben, partiell auch Überbelegung: Baden-Württemberg 100 Prozent, Bayern 94 Prozent, Rheinland-Pfalz 94 Prozent, Sachsen 95 Prozent (vgl. Abbildung 8).

In den anderen europäischen Ländern gibt es Überbelegung insbesondere in Ungarn, Frankreich, England/Wales, Belgien, Italien, Portugal und der Türkei (s.u. Abbildung 9).

ABBILDUNG 8: BELEGUNGSDICHTE (ÜBERBELEGUNG) IM GESCHLOSSENEN UND OFFENEN VOLLZUG IM BUNDESLÄNDERVERGLEICH, 2016



ABILDUNG 9: BELEGUNGSDICHTE (ÜBERBELEGUNG) IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH (STRAF- UND UNTERSUCHUNGSGEFANGENE PRO 100 HAFTPLÄTZE)



Quelle: International Center for Prison Studies, World Prison Brief, Internet-Publikation, <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief> (Abfrage vom 25.12.2016)

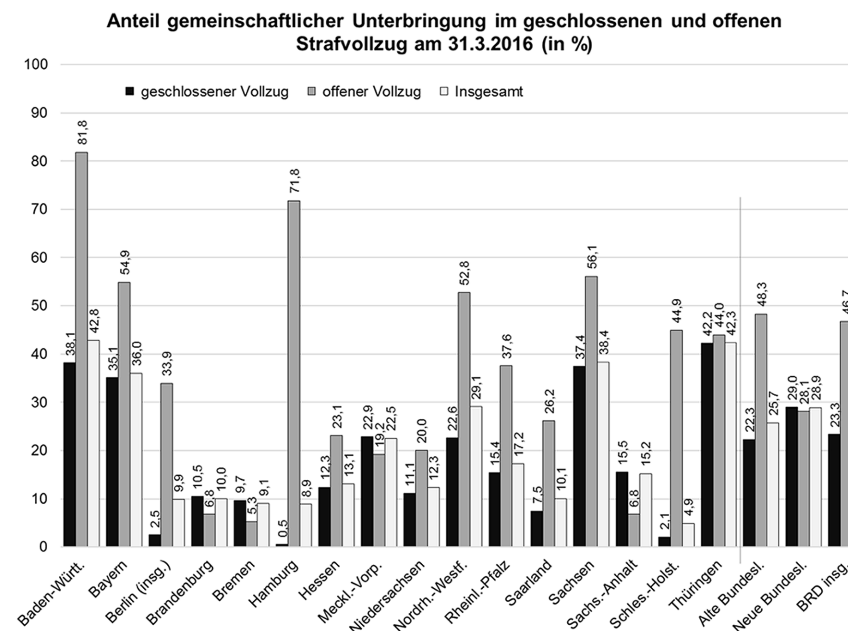
In engem Zusammenhang mit der Belegungsdichte steht die Frage, ob und ggf. wie viele Inhaftierte sich einen Haftraum mit einem Mitgefangenen teilen müssen. Das Bundesstrafvollzugsgesetz von 1977 sah zum Schutz der Privatsphäre des Gefangenen für den geschlossenen Vollzug in § 18 Abs. 1 die Einzelunterbringung während der Ruhezeit vor. War Mehrfachbelegung in den 1990er Jahren noch ein gravierendes Problem mit Anteilen von mehr als 50 Prozent bis zu 100 Prozent (Thüringen) im geschlossenen Vollzug in den neuen Bundesländern (Durchschnitt 1995: 78 Prozent) und immerhin auch durchschnittlich 40 Prozent in den alten Bundesländern,¹¹ so hat sich die Situation 20 Jahre später deutlich entspannt. In den alten Bundesländern mussten sich lediglich noch 22 Prozent, in den neuen Bundesländern 29 Prozent der Gefangenen eine Zelle mit mindestens einem Mitgefangenen teilen. Problemfälle insoweit sind hier Baden-

¹¹ Vgl. *Dinkel, F.*: Empirische Forschung im Strafvollzug. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 1996, S. 98

Württemberg (38 Prozent), Bayern (35 Prozent), Sachsen (37 Prozent) und Thüringen, während in Berlin (2,5 Prozent) und Hamburg (0,5 Prozent) praktisch jedem Gefangenen ein Einzelhaftstraum garantiert werden kann (vgl. Abbildung 10).

Ein weiterer Rückgang der Belegung könnte auch in den Ländern mit überdurchschnittlichen Anteilen gemeinschaftlicher Unterbringung zu humanitären Entlastungen führen.

ABILDUNG 10: ANTEILE VON INSASSEN MIT GEMEINSCHAFTLICHER UNTERBRINGUNG IM BUNDESLÄNDERVERGLEICH, 31.3.2016



Deliktsstruktur der stichtagsbezogenen Strafgefangenenpopulation 1970 - 2016

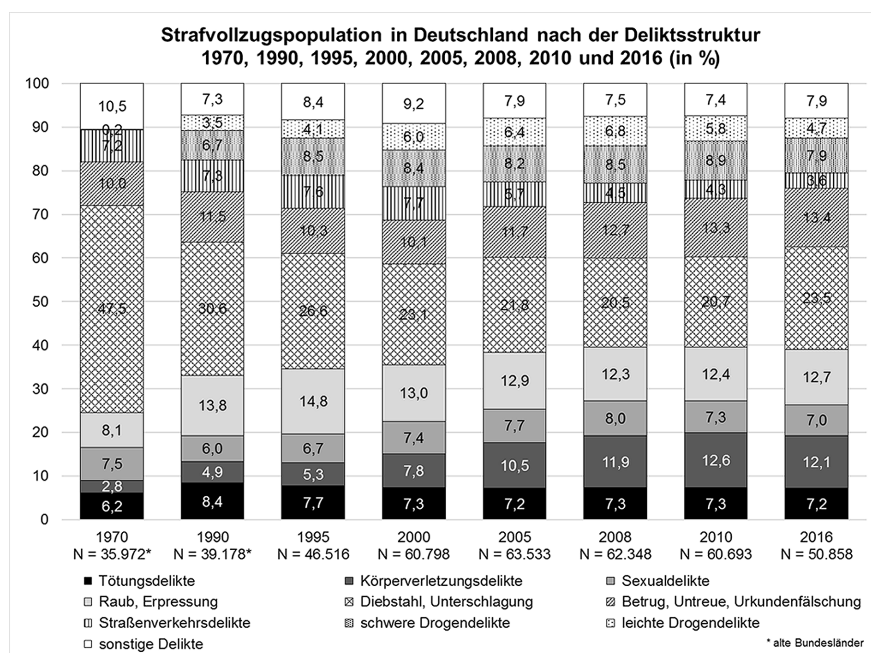
Der Anteil von wegen Gewaltdelikten Inhaftierten hat sich von 24,6 Prozent (1970) auf 39,0 Prozent (2016) erhöht, derjenige von wegen Diebstahls/Unterschlagung Verurteilten dagegen von 47,5 Prozent auf

23,5 Prozent halbiert (vgl. Abbildung 11)¹².

12,6 Prozent der Stichtagsbelegung waren wegen BtM-Delikten inhaftiert, allein 4,7 Prozent (d.h. 37,3 Prozent der Drogendelinquenten) wegen einfachen Drogendelikten (§ 29 Abs. 1 BtMG)!

Allein daran zeigt sich schon ein erhebliches Potenzial der Verringerung von Gefangeneneraten im Falle von (Teil-)Entkriminalisierungen im Bereich der Drogendelinquenz (s. hierzu unten 8.).

ABBILDUNG 11: VERÄNDERUNGEN DER STICHTAGSBEZOGENEN DELIKTSTRUKTUR BEI STRAFGEFANGENEN IN DEUTSCHLAND, 1970-2016



12 Hierzu auch *Dünkel, F.*: Wege und Irrwege der Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems in Deutschland. In: *Dünkel, F. u.a. (Hrsg.): Gedächtnisschrift für Wolfgang Joecks.* München: C.H. Beck, 2018, S. 403

II. IST DER STRAFVOLLZUG GESCHEITERT? ANMERKUNGEN ZUR RÜCKFALLFORSCHUNG

Ein weit verbreitetes Vorurteil besagt, dass der Strafvollzug als eingriffsintensivste strafrechtliche Sanktionsform unwirksam bzw. rückfallfördernd ist. Hohe Rückfallquoten werden als Beleg angesehen, insbesondere im Vergleich zu ambulanten Sanktionen. Doch inwieweit fördert der Strafvollzug Rückfall tatsächlich? Betrachtet man zunächst die Rückfallquoten, wie sie in den verschiedenen Erhebungen von *Jehle* u.a. seit 1994 immer wieder erhoben wurden,¹³ so ergibt sich zunächst der Befund, dass nach einer Entlassung aus dem Jugend- oder Erwachsenenvollzug nach einem Risikozeitraum von drei Jahren für die Entlassungsjahrgänge 2004, 2007 und 2010 48 Prozent, 46 Prozent bzw. 45 Prozent (Erwachsenenvollzug) bzw. 69 Prozent, 69 Prozent bzw. 64 Prozent (Jugendvollzug) erneut als rückfällig registriert wurden. Das sagt allerdings nichts über die Wirksamkeit oder Unwirksamkeit des Strafvollzugs aus. Ebenso wenig kann man aus den etwas niedrigeren Rückfallquoten der Freiheitsstrafe zur Bewährung (38-39 Prozent im Erwachsenenstrafrecht und 62 Prozent im Jugendstrafrecht) auf die Überlegenheit ambulanter Sanktionen schließen.

Immerhin deuten die Rückfallraten nach Verbüßung einer Freiheits- oder Jugendstrafe mit seit 1994 leicht rückläufigen Quoten an, dass der Strafvollzug »besser« geworden sein könnte (z.B. mit Blick auf die Entlassungsvorbereitung und das Übergangsmanagement). Aussagen zur Wirksamkeit bestimmter Vollzugs- und Entlassungsformen können nur anhand qualitativ aussagekräftiger kontrollierter Begleitforschungen vorgenommen werden, worauf unten und unter 7. näher eingegangen wird.

An dieser Stelle soll aber noch auf einen stabilen Befund der Rückfallstatistik eingegangen werden, der belegt, dass die Rückfallquote bzgl. der Wiederkehr in den Vollzug weit geringer ist als bei

13 Vgl. zuletzt *Jehle, J.-M., Albrecht, H.-J., Hohmann-Fricke, S. und Tetel, C.*: Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine bundesweite Rückfalluntersuchung 2007 bis 2010 und 2004 bis 2010. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 2013; *Jehle, J.-M., Albrecht, H.-J., Hohmann-Fricke, S. und Tetel, C.*: Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine bundesweite Rückfalluntersuchung 2010 bis 2013 und 2004 bis 2013. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 2017

einer Berücksichtigung auch lediglich bagatellhafter Rückfälle. Von den aus dem Jugendstrafvollzug Entlassenen werden zwar nahezu zwei Drittel innerhalb von drei Jahren strafrechtlich wieder auffällig, jedoch »nur« knapp 29 Prozent kehren in den Vollzug zurück. Im Erwachsenenvollzug betrug die »Wiederkehrerquote« der 2010 Entlassenen knapp 20 Prozent (vgl. Tabelle 2). Eine Bewertung dieser Zahlen ist natürlich auch mit Blick auf eventuell nicht registrierte Rückfälle, die im Dunkelfeld geblieben sind, nur mit aller Vorsicht möglich. In jedem Fall wird man angesichts des schwierigen, zumeist mehrfach vorbestraften Klientels von Insassen weder von einem überwiegenden Scheitern des Strafvollzugs sprechen können noch von einem optimalen Resultat der Rückfallverhinderung.

TABELLE 2: RÜCKFALLQUOTEN NACH UNTERSCHIEDLICHEN SANKTIONEN ANHAND DER RÜCKFALLSTATISTIK 2013 (BERECHNUNGEN NACH JEHLÉ U.A. 2017, S. 305, 309)

Bezugsentscheidung 2010	Rückfall insgesamt (innerhalb von 3 Jahren)	Wiederverurteilung zu FS/JS ohne Bewährung
FS ohne Bewährung	46,0 %	19,9 %
FS mit Bewährung	39,4 %	12,2 %
JS ohne Bewährung	63,7 %	28,8 %
JS mit Bewährung	61,4 %	25,5 %
Jugendarrest	63,7 %	10,0 %
Sonstige Verurteilung nach JGG	51,1 %	4,1 %
§§ 45, 47 JGG (Diversion)	34,4 %	0,9 %

Ergebnisse der Rückfallforschung nach unterschiedlichen Formen der Entlassung

Will man unterschiedliche Sanktionsformen in ihrer Wirksamkeit vergleichend beurteilen, steht man vor dem methodischen Problem, dass die jeweiligen Sanktionsgruppen nicht vergleichbar sind. Das ist schon durch die normativen Rahmenbedingungen des StGB vorgegeben. Täter mit einer guten Prognose erhalten Freiheits- oder Jugendstrafen zur Bewährung ausgesetzt, diejenigen mit negativer Prognose dagegen nicht (vgl. §§ 56 StGB, 21 JGG). Dasselbe normative Programm findet sich innerhalb des Strafvollzugs bei der Frage der

vorzeitigen bedingten Entlassung. Bedingt Entlassene und Vollverbüßer sind grundsätzlich nicht vergleichbar, weil es sich bei den bedingt Entlassenen um eine systematische Auswahl auf der Basis von guten Prognosen handelt (§§ 57 StGB, 88 JGG).

Dennoch gibt es aufgrund der regionalen Unterschiede (restriktivere vs. weniger restriktive Anwendungspraxis von § 57 StGB) statistische Vergleichsmöglichkeiten i.S. eines quasi-experimentellen Designs. Die Daten der empirischen Rückfallforschung sprechen für positive Effekte überleitungsorientierter Vollzugsgestaltungen einschließlich der bedingten Entlassung.¹⁴

Zwischenfazit

Aus den einfachen Rückfallzahlen lassen sich keine Rückschlüsse auf ein Scheitern oder überhaupt einen Einfluss des Strafvollzugs ziehen.

Immerhin gibt es Indizien dafür, dass er für einige Entlassene Wiedereingliederungschancen verschlechtert, für andere im Falle gut implementierter Hilfe- und Betreuungsangebote (überleitungsorientierter Vollzug) auch Chancenverbesserungen mit sich bringt.

¹⁴ Vgl. Dünkel, F. (2017a): Kommentierung von § 57 StGB. In: Kindhäuser, U., Neumann, U., Paeffgen, H.-U. (Hrsg.): Nomos Kommentar zum StGB. 5. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 2230-2300, 2017, § 57 Rn. 129 ff.; zum Übergangsmanagement Pruin, I.: »What works« and what else do we know? – Hinweise zur Gestaltung des Übergangsmanagements aus der kriminologischen Forschung. In: Dünkel, F., Jesse, J., Pruin, I., von der Wense, M. (Hrsg.): Die Wiedereingliederung von Hochrisikotätern in Europa. Behandlungskonzepte, Entlassungsvorbereitung und Übergangsmanagement. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 251–274, 2016; Pruin, I.: Gestaltung von Übergängen. In: Cornel, H., Kawamura-Reindl, G., Sonnen, B.-R. (Hrsg.): Resozialisierung. Handbuch. 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 572-590, 2018; Pruin, I., Treig, J.: Wiedereingliederung nach der Entlassung aus dem Strafvollzug: Evidenzbasierte Perspektiven., In: Walsh, M., Pniewski, B., Kober, M., Armbrorst, A. (Hrsg.): Evidenzorientierte Kriminalprävention in Deutschland – Ein Leitfadens für Politik und Praxis. Wiesbaden: Springer VS, S. 683-706, 2017; Suhling, S., Marquardt, J.: Was wirkt in der ambulanten justiziellen Arbeit mit »Hochrisikotätern«? Eine Analyse englischsprachiger Literatur aus evidenzbasierter Perspektive. Bewährungshilfe 65, S. 101-124, 2018, 105 ff. und unten unter VII.

III. MENSCHEN- UND VERFASSUNGSRECHTLICHE BEGRÜNDUNGEN FÜR EINEN RESOZIALISIERUNGSORIENTIERTEN STRAFVOLLZUG

Die Resozialisierung wird in ständiger Rspr. des BVerfG als Verfassungsprinzip aus Art. 1 i.V.m. 2 I und 20 I GG abgeleitet (Menschenwürde und Sozialstaatsprinzip, vgl. grundlegend BVerfGE 35, S. 202 ff.; 98, S. 169 ff.). Insbesondere die aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitete Verpflichtung des Staats »ein wirksames Konzept« der Resozialisierung auf der Basis des evidenzbasierten Wissensstands zu entwickeln, begrenzt den Spielraum für resozialisierungsfeindliche Vollzugsgestaltungen (etwa für den Fall, dass rechtspopulistische Parteien in Bundesländern die politische Gestaltungsmacht durch Regierungsbeteiligungen erringen würden), auch wenn das BVerfG in der Wahl der Resozialisierungsmittel dem Landesgesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt. An verschiedenen Stellen zieht das BVerfG demgemäß eine rote Linie, etwa wenn ein Bundesland faktisch vollzugsöffnende Maßnahmen wie Lockerungen nur im offenen, nicht aber im geschlossenen Vollzug vorsehen würde.¹⁵

Auch die internationalen Menschenrechtsstandards – z.B. Nr. 102.1 der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (European Prison Rules, EPR) aus dem Jahr 2006 – gehen von der Resozialisierung (sogar als alleinigem!) Vollzugsziel aus. Etwas schwächer formuliert ist der Resozialisierungsgrundsatz in Rule Nr. 4 der sog. Mandela Rules vom 29.9.2015, der den Gesellschaftsschutz und die Rückfallminderung voranstellt, welche durch eine resozialisierungsorientierte Gestaltung des Vollzugs erreicht werden sollen:

»1. The purposes of a sentence of imprisonment or similar measures deprivative of a person's liberty are primarily to protect society against crime and to reduce recidivism. Those purposes can be achieved only if the period of imprisonment is used to ensure, so far as possible, the reintegration of such persons into society upon release so that they can lead a law-abiding and self-supporting life.«¹⁶

¹⁵ Vgl. BVerfG NStZ 1998, S. 430

¹⁶ Vgl. zum Ganzen zusammenfassend *Dünkel, F.* (2018b): Resozialisierung und internationale Menschenrechtsstandards. In: Cornel, H., Kawamura-Reindl, G., Sonnen, B.-R. (Hrsg.): Resozialisierung. Handbuch. 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 103-116, 2018, S. 108 ff.

Für den ambulanten Bereich der Resozialisierung wurden entsprechende Empfehlungen verabschiedet, die den Vorrang ambulanter Sanktionen und rechtsstaatliche Aspekte (u. a. den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) bzgl. der Durchführung ambulanter Sanktionen betonen:¹⁷ Zu nennen sind die Europaratsempfehlung zu »Community sanctions or measures« (1992/2017), die Tokyo-Rules der UN (1990) sowie neuerdings die Probation Rules (Rec (2010) 1) und die Rules bzgl. Electronic Monitoring (Rec (2014) 4).

IV. GRUNDLAGEN EINES RESOZIALISIERUNGSORIENTIERTEN VOLLZUGS – ENTLASSUNGSVORBEREITUNG UND ÜBERGANGSMANAGEMENT

Grundlagen eines Resozialisierungsvollzugs sind nach heutiger Auffassung Konzepte, die von Anbeginn des Vollzugs auf die Wiedereingliederung orientiert sind, beginnend mit einer detaillierten Vollzugsplanung und Diagnostik, Maßnahmen innerhalb des Vollzugs (Ausbildung, Therapie, Kompetenztraining etc.) und Entlassungsvorbereitungsmaßnahmen (vollzugsöffnende Maßnahmen) mit im Idealfall einer Überleitung in Freiheit so früh als möglich. Gründe für ein frühzeitiges Übergangsmangement sind die Aufrechterhaltung familiärer und sonstiger (positiver) Sozialkontakte, bei der Vorbereitung auf die Entlassung stehen ferner die Einübung sozialer Kompetenzen im Vordergrund.

Zu den Grundüberzeugungen eines humanen und wiedereingliederungsorientierten Vollzugs gehört die Annahme, dass eine frühzeitige Entlassungsvorbereitung (beginnend im günstigen Fall bereits mit der Aufnahme in den Vollzug und der Vollzugsplanung) und eine überleitungsorientierte Gestaltung des Vollzugs mit verschiedenen gestuften Erprobungen in Freiheit die Wiedereingliederungschancen erhöhen. Dafür gibt es durchaus auch empirische Belege oder zumindest begründete Anhaltspunkte aus der Evaluationsforschung der

¹⁷ Vgl. *Dünkel* 2018b (Fn. 16), S. 106 ff.

Straftäterbehandlung.¹⁸ Danach ist einer der Faktoren erfolgreicher Straftäterbehandlung, dass Programme möglichst weitgehend das Prinzip der Gemeindeorientierung oder besser gesagt der Öffnung des Vollzugs in Verbindung mit einer durchgehenden Betreuung und intensiven Nachbetreuung beachten. Dementsprechend setzt eine »wissensbasierte Kriminalpolitik«¹⁹ zunehmend auf die Kontinuität der Betreuung, wie dies modellhaft etwa im Projekt der »Integralen Straffälligenarbeit in Mecklenburg-Vorpommern umgesetzt wird.²⁰ Es gibt zahlreiche weitere Programme einer berufsorientierten und

18 Vgl. *Dünkel, F., Drenkhahn, K.*: Behandlung im Strafvollzug: von »nothing works« zu »something works«. In: Bereswill, M., Greve, W. (Hrsg.): Forschungsthema Strafvollzug. Baden-Baden: Nomos, S. 387-417, 2001; *Lösel, F.*: Sprechen Evaluationsergebnisse von Meta-Analysen für einen frischen Wind in der Straftäterbehandlung? In: Egg, R. (Hrsg.): Sozialtherapie in den 90er Jahren. Gegenwärtiger Stand und Entwicklung im Justizvollzug. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle, S. 21-31 1993; *ders.*: Behandlung oder Verwahrung? Ergebnisse und Perspektiven der Interventionen bei »psychopathischen« Straftätern. In: Rehn, G., u. a. (Hrsg.): Behandlung »gefährlicher Straftäter«. Herbolzheim: Centaurus Verlag, S. 36-53, 2001; *ders.*: Offender treatment and rehabilitation: What works? In: Maguire, M., Morgan, R., Reiner, R. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Criminology. 5. Aufl., Oxford: Oxford University Press, S. 986-1016, 2012; *ders.*: Wie wirksam ist die Straftäterbehandlung im Justizvollzug? In: Rettenberger, M., Dessecker, A. (Hrsg.): Behandlung im Justizvollzug. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle, S. 17-52, 2016; *Ndrecka, M.*: The impact of Reentry Programs on Recidivism. A Meta-analysis. <http://cech.uc.edu/content/dam/cech/programs/criminaljustice/Docs/Dissertations/Ndrecka.pdf>; *Pruin* 2016 (Fn. 14); 2017; *Pruin/Treig* 2017 (Fn. 14); *Suhling/Marquardt* 2018 (Fn. 14), S. 106 f. und unten VII.

19 *Lösel, F., Bender, D., Jehle, J.-M.* (Hrsg.): Kriminologie und wissenschaftliche Kriminalpolitik. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 2007

20 Vgl. *Jesse, J., Kramp, S.*: Das Konzept der Integralen Straffälligenarbeit – InStar – in Mecklenburg-Vorpommern. In: *Dünkel, F., Drenkhahn, K., Morgenstern, C.* (Hrsg.): Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 135-144, 2008; *Koch, R.*: Integrale Straffälligenarbeit in Mecklenburg-Vorpommern: Nicht nur ein neuer Begriff. *Bewährungshilfe* 56, S. 116-144, 2009 zum Projekt InStar in Mecklenburg-Vorpommern; zur Gestaltung der Übergänge vgl. *Pruin* 2018 (Fn. 14); zu einem Gesetzesvorschlag für die Vernetzung von Strafvollzug und Nachbetreuung bzw. Entlassenenhilfe vgl. den Diskussionsentwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz bei *Cornel, H., Dünkel, F., Pruin, I., Sonnen, B.-R., Weber, J.*: Diskussionsentwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz. Nichtfreiheits-entziehende Maßnahmen und Hilfeleistungen für Straffällige. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 2015; *Dünkel, F., Cornel, H., Pruin, I., Sonnen, B.-R., Weber, J.*: Brauchen wir ein Resozialisierungsgesetz? Verfassungsrechtliche und kriminologische Grundlagen, mögliche Ausgestaltungen und kriminalpolitische Perspektiven. In: *Reichenbach, M.-T., Bruns, S.* (Hrsg.): Resozialisierung neu denken. Freiburg i. Br.: Lambertus Verlag, S. 42-77, 2018

sonstigen systematischen Eingliederung in einigen Bundesländern.²¹

Im Rahmen der Entlassungsvorbereitung sind der offene Vollzug und Vollzugslockerungen sowie Hafturlaub (in der aktuellen Gesetzgebung der Länder zumeist als Langzeitausgang bezeichnet) von herausragender Bedeutung. Zwar wird man die resozialisierungsfördernde Wirkung derartiger Maßnahmen nicht isoliert evaluieren und einschätzen können, jedoch sprechen die o.g. Meta-Analysen zur Straftäterbehandlung dafür, dass ein integriertes Programm von Lockerungen, bedingter Entlassung und Nachsorge bessere rückfallvermeidende Erfolge aufweist als der traditionelle Verwahrvollzug.²²

Auf *europäischer Ebene* wird in verschiedenen aktuellen Empfehlungen der Gedanke einer wissenschaftlichen (»evidence based«) Sanktions- und Strafvollzugspolitik verankert.²³ Hierauf hebt das BVerfG in seiner Entscheidung zum Jugendstrafvollzug gleichfalls ab (vgl. BVerfG NJW 2006, S. 2096).

Die *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze* von 2006 (vgl. die Recommendation (2006) 2) fordern in Nr. 103.6, dass »verschiedene Arten von Urlauben vorzusehen« sind, »die integrierter Bestandteil des allgemeinen Vollzugs sind.« Hinsichtlich der Entlassungsvorbereitung wurden in Nr. 107.1-5 weitere Grundsätze einer systematischen durchgehenden Hilfe formuliert. Diese soll »frühzeitig« einsetzen, es soll eine schrittweise Überleitung, möglichst in Verbindung mit einer bedingten Entlassung und »wirksamer sozialer Unterstützung« erfolgen (Nr. 107.3). Eine enge Zusammenarbeit hat mit Einrichtungen der Entlassenenhilfe stattzufinden, denen der Zugang in die Anstalt zu ermöglichen ist.

21 Vgl. *Matt, E.*: Übergangsmangement. Zur Konzeption einer systematischen Wiedereingliederungsstrategie von (Ex-)Strafgefangenen und Straffälligen. *Neue Kriminalpolitik* 22, S. 34-39, 2010; *ders.*: Übergangsmangement und der Ausstieg aus Straffälligkeit. *Wiedereingliederung als gemeinschaftliche Aufgabe*. Herbolzheim: Centaurus Verlag 2010; 2014; *Roos, H., Weber, J.*: Übergangsmangement – Die Entwicklung in den Ländern. *Forum Strafvollzug* 58, S. 62-66, 2009 sowie die Beiträge in *Dünkel, F., Drenkhahn, K., Morgenstern, C.* (Hrsg.): Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 2008 und DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik: Übergangsmangement für junge Menschen zwischen Strafvollzug und Nachbetreuung. *Handbuch für die Praxis*. Köln: DBH-Materialien Nr. 68

22 Vgl. dazu ausführlich *Pruin* 2016 (Fn. 14); *Pruin/Treig* 2017 (Fn. 14)

23 Vgl. insbesondere die Empfehlungen des Europarats in der *Recommendation* (2003) 20 über »New ways of dealing with juvenile offending ...«

Dies ist im Hinblick auf das Bundes-StVollzG von 1977 nicht unbedingt neu, verdeutlicht aber, dass die Öffnung des Vollzugs auch aus dieser Perspektive nicht zur Disposition gestellt bzw. über das absolut erforderliche Maß hinaus eingeschränkt werden darf.²⁴

Noch stärker betonen die *European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures* (ERJOSSM) des Europarats vom 5.11.2008 (Recommendation (2008) 11) die Notwendigkeit einer durchgehenden Betreuung, die frühzeitige Entlassungsvorbereitung (mit vielfältigen Lockerungsmaßnahmen) unter Mitwirkung der externen Sozialen Dienste und eine systematische Nachbetreuung.²⁵

Die 2015 verabschiedeten sog. *Nelson Mandela-Rules* der Vereinten Nationen,²⁶ eine Aktualisierung der Standard Minimum Rules for the Treatment of Offenders von 1955, enthalten in den Rules 87-90 sowie 107-108 für Strafgefangene auch Regelungen zum Übergangsmangement, indem ein progressiver Übergang vom geschlossenen Vollzug in offene bzw. gelockerte Vollzugsformen und die Zusammenarbeit mit Behörden und Institutionen der Nachbetreuung und Entlassenshilfe gefordert werden. In Rule 88.2 und Rule 106 wird auf die Aufrechterhaltung familiärer Bindungen und Kontakte zur Familie besonders abgehoben.

Dies zeigt, dass auch die aktualisierten internationalen Menschenrechtsstandards der Vereinten Nationen an der Tradition eines Resozialisierungsvollzugs festhalten und einen schrittweisen und gut strukturierten Übergang in Freiheit verstärkt ins Bewusstsein bringen wollen.

²⁴ Vgl. zusammenfassend zu den Europäischen Standards, aus denen sich geradezu ein Gebot vollzugsöffnender Maßnahmen entnehmen lässt, *Koranyi, J.*: Europäische Standards für die Öffnung des Strafvollzugs. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2012

²⁵ Vgl. Basic Principle Nr. 15 sowie die Regelungen Nr. 79.3, 100-103; zusammenfassend *Dinkel, F.*: Die Europäischen Grundsätze für die von Sanktionen oder Maßnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter und Straftäterinnen (»European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures«, ERJOSSM). *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 22, S. 140-154, 2011

²⁶ Vgl. United Nations: United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (The Mandela Rules). www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/70/L.3

V. VOLLZUGSÖFFNENDE MASSNAHMEN – ENTWICKLUNG UND TENDENZEN DER LANDESGESETZGEBUNGEN

Das deutsche Strafvollzugsrecht ist daher zu Recht auf entlassungsvorbereitende bzw. überleitungsorientierte Maßnahmen ausgerichtet (vgl. bereits die §§ 10-15, 74, 154 II des StVollzG 1977 und die näher zu erläuternden landesrechtlichen Normen, s.u.). Das StVollzG 1977 stellte entsprechende Maßnahmen zwar unter den Vorbehalt fehlender Missbrauchsgefahr in das Ermessen der Anstalt, jedoch wurde vor allem in der Rspr. der Obergerichte deutlich gemacht, dass mit zunehmender Vollzugsdauer und nahendem Ende der Verbüßung der Freiheitsstrafe der Gesetzgeber bereit ist, (vertretbare) Risiken einzugehen. Zur Entlassungsvorbereitung *soll* der Vollzug gelockert werden (§ 15 Abs. 1 StVollzG 1977). Für den offenen Vollzug geeignete Gefangene *sollen* (ggf. von Anfang an)²⁷ im offenen Vollzug untergebracht werden (§ 10 Abs. 1 StVollzG 1977).

Das BVerfG hat zwar wiederholt betont, dass dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Konkretisierung des verfassungsrechtlich gebotenen Resozialisierungsvollzugs zusteht,²⁸ hat aber andererseits – nicht zuletzt im Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des Jugendstrafvollzugs²⁹ – weitreichende Leitlinien formuliert, die diesen Spielraum begrenzen und die Notwendigkeit von Lockerungen betonen.³⁰ An anderer Stelle wurde festgestellt, dass ein Vollzug, der Lockerungen im geschlossenen Vollzug ausschließen würde, verfassungsrechtlich unzulässig wäre.³¹ In ständiger Rspr. wird betont, dass die Vollzugsbehörden nicht diejenigen Maßnahmen

²⁷ Die sofortige Verlegung oder die direkte Ladung in den offenen Vollzug spielt insb. bei kurzen Freiheitsstrafen sowie Ersatzfreiheitsstrafen eine entscheidende Rolle, vgl. hierzu *Treig, J., Pruin, I.*: Kurze Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen als Herausforderung an den Strafvollzug – Möglichkeiten und Grenzen. In: Maelicke, B., Suhling, S. (Hrsg.): *Das Gefängnis auf dem Prüfstand. Zustand und Zukunft des Strafvollzugs*. Wiesbaden: Springer, S. 313-349, 2018; ausdrücklich geregelt ist der unmittelbare Strafantritt bei Selbststellern (d.h. Verurteilten, die sich auf freiem Fuß befinden) in Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, im Saarland und Schleswig-Holstein (dort in § 16StVollzG SH), vgl. *Treig/Pruin* 2018, S. 333 ff.

²⁸ Vgl. u.a. BVerfGE 98, 169

²⁹ BVerfG NJW 2006, 2093

³⁰ Vgl. BVerfGE 117, 71

³¹ Vgl. BVerfG NSTz 1998, 430

(hier Vollzugslockerungen) ohne ausreichenden Grund verweigern dürfen, die regelmäßig Grundlage einer Prognoseentscheidung i.S.v. §§ 57, 57a StGB sind. In der Entscheidung v. 30.4.2009 (2 BvR 2009/08) ging das BVerfG sogar soweit, dass es der Strafvollstreckungskammer eine eigenständige Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verweigerung von Lockerungen auferlegt und notfalls eine positive Prognoseentscheidung auch ohne Erprobung in Lockerungen nahelegte. Ferner gebietet es die Menschenwürde, dass der Gefangene mit zunehmender Haftdauer die Möglichkeit vollzugsöffnender Maßnahmen erhält.³²

Mit der Föderalismusreform, aber auch schon zuvor sind vollzugsöffnende Maßnahmen allerdings zum Spielball einer konservativen Vollzugspolitik geworden.³³ Ideologisch gefärbte Akzentverschiebungen in einigen Bundesländern, insbesondere in Hamburg und Hessen, haben eine wiedereingliederungsorientierte Entlassungsvorbereitung (zeitweise) erheblich beeinträchtigt, indem der offene Vollzug und Vollzugslockerungen auf ein Minimum zurückgefahren wurden (s.u.). Die Nachbetreuung leidet traditionell an der personellen Unterausstattung der Bewährungshilfe und der selten flächendeckend ausgebauten und vernetzten freien Straffälligenhilfe.³⁴ Die o.g. Entscheidungen des BVerfG sind dementsprechend als Kritik an einer teilweise zu restriktiven Lockerungspraxis anzusehen.

Andererseits haben zehn Bundesländer 2012 einen Muster-gesetzentwurf vorgelegt, der zur Grundlage einer weitergehenden Vollzugsöffnung durch Lockerungen und einer intensivierten Entlassungsvorbereitung wurde. Besonderheiten gibt es im Hinblick auf die Vollzugslockerungen. Die zehn Bundesländer mit seit 2013

verabschiedeten Strafvollzugsgesetzen sehen ebenso wie die bereits zuvor in fünf Bundesländern in Kraft getretenen Gesetze stundenweise Ausgänge oder sog. Langzeitausgänge (in der Diktion des StVollzG 1977: Hafturlaub) und Freigang (d.h. das tägliche Verlassen der Anstalt, um einer Arbeit oder Ausbildung nachzugehen) vor.

In Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein wurde der Risikomaßstab für die Verlegung in den *offenen Vollzug* abgesenkt. Die Verlegung *soll* erfolgen, wenn verantwortet werden kann zu erproben, dass der Gefangene die Verlegung nicht zu Straftaten missbrauchen wird (sog. Verantwortungsklausel). Die strengere Klausel, dass bereits jede Missbrauchsgefahr eine Verlegung ausschließt (Zulassung nur, wenn ein Missbrauch »nicht zu befürchten ist«) wurde dagegen in Bremen, im Saarland, in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ebenso wie in den Gesetzgebungen von 2007-2009 von Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Hessen beibehalten (s. Tabelle 3).

Bei den Vollzugslockerungen wurde demgegenüber in allen nach 2013 erlassenen Gesetzen mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt die Missbrauchs-klausel zugunsten der (großzügigeren) Verantwortungsklausel aufgegeben (gleiches gilt für NRW). Noch weitergehend haben die auf dem Musterentwurf von 2012 beruhenden zehn Bundesländer den Übergangsvollzug ausgebaut, indem in den letzten sechs Monaten vor der Entlassung (z.T. zwingend, vgl. MV) erforderliche Lockerungsmaßnahmen zu gewähren *sind*, es sei denn ein Missbrauch ist mit »hoher Wahrscheinlichkeit« zu befürchten (vgl. i.E. Tabelle 3).

³² Vgl. u.a. BVerfGE 64, 261 ff.

³³ *Dünkel, F., Schüler-Springorum, H.*: Strafvollzug als Ländersache? Der »Wettbewerb der Schädigkeit« ist schon im Gange! ZfSTRVo 55, S. 145-149, 2006; für Hamburg vgl. *Rehn, G.*: Hamburger Strafvollzug – Wege und Irrwege. Zentrale Fakten einer verfehlten Strafvollzugspolitik. NEUE KRIMINALPOLITIK 20, 2008, S. 34-36.

³⁴ Vgl. *Dünkel, F.*: Rechtliche, rechtspolitische und programmatische Entwicklungen einer Sozialen Strafrechtspflege in Deutschland. In: DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik/Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): Kriminalpolitische Herausforderungen. Bewährungs- und Straffälligenhilfe auf neuen Wegen. Köln: DBH, S. 20-60, 2009 m.w.N.; *Stelly, W., Thomas, J.*: Freie Straffälligenhilfe unter Veränderungsdruck – Ergebnisse einer repräsentativen Befragung. In: FORUM STRAFVOLLZUG 58, 2009, S. 87-90

TABELLE 3: VOLLZUGSÖFFNENDE MASSNAHMEN IN DER GESETZGEBUNG DER BUNDESLÄNDER

Land	Verhältnis o.V./g.V.	Risiko- maßstab	Ausgang, Ausführ- ung, Langzeit- ausgang, Freigang	Höchstmaß LA (StVollzG: Regel- urlaub)	Risiko- maßstab	LA zur Entlas- sungs-Vorbereitung	Risikomaßstab in der Entlassungs- phase
Baden- Württemberg	Vorrang g.V.	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	21 Tage	Bef.-Kl.	-	Keine Besonder- heit
Bayern	Vorrang g.V.	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	21 Tage	Bef.-Kl.	-	Keine Besonder- heit
Berlin	Gleich- rangig	Muss-V. + Bef.-Kl.	ja	Kein Höchst- maß	Verantwor- tungsklau- sel.	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
Branden- burg	Gleich- rangig	Muss-V.; G. + Verant- wortungs- klausel	ja	Kein Höchst- maß	Verantwor- tungsklau- sel	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
Bremen	Gleich- rangig	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	Kein Höchst- maß	Verantwor- tungsklau- sel	Bis zu 6 Mon.	Kann- Regelung + Bef.-Kl.
Hamburg	Gleich- rangig	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	24 Tage	Verantwor- tungsklau- sel	-	Keine Besonder- heit
Hessen	Vorrang g.V.	Kann-V.; G. + Bef.- Kl.	ja	21 Tage	Bef.-Kl.	-	Keine Besonder- heit
Mecklen- burg-Vor- pommern	Gleich- rangig	Soll-V.; G. + Verant- wortungs- klausel	ja	Kein Höchst- maß	Verantwor- tungsklau- sel	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
Nieder- sachsen	Vorrang g.V.	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	21 Tage	Bef.-Kl.	-	Keine Besonder- heit
Nord- rhein- Westfalen	Gleich- rangig	Soll-V.; G. + Verant- wortungs- klausel	ja	24 Tage	Verantwor- tungsklau- sel	-	Keine Besonder- heit
Rhein- land-Pfalz	Gleich- rangig	Soll-V.; G. + Verant- wortungs- klausel	ja	Kein Höchst- maß	Verantwor- tungsklau- sel	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*

Saarland	Vorrang g.V.	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	Kein Höchst- maß	Verantwor- tungsklau- sel	Bis zu 6 Mon.	Soll-Vor- schrift **
Sachsen	Gleich- rangig	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	Kein Höchst- maß	Verantwor- tungsklau- sel	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
Sachsen- Anhalt	Gleich- rangig	Soll-V.; G., keine Fluchtge- fahr ***	ja	21 Tage	Bef.-Kl., analog ***	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
Schleswig- Holstein	Gleich- rangig	Soll-V.; G. + Verant- wortungs- klausel	ja	30 Tage	Verantwor- tungsklau- sel	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
Thürin- gen	Gleich- rangig	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	Kein Höchst- maß	Verantwor- tungsklau- sel	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
StVollzG 1977	Vorrang o.V.	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	21 Tage	Bef.-Kl.	-	Keine Be- sonderheit

o.V. = offener Vollzug; g.V. = geschlossener Vollzug; Soll-V. = Soll-Vorschrift (Gefangene sollen verlegt werden ...); LA = Langzeitausgang; G. = Geeignetheit; Bef.-Kl. = Befürchtungsklausel (Zulassung, wenn Missbrauch nicht zu befürchten ist);

* Sind zu gewähren, es sei denn es besteht die hohe Wahrscheinlichkeit eines Missbrauchs.

** Sollen gewährt werden, es sei denn es besteht die hohe Wahrscheinlichkeit eines Missbrauchs.

*** Die »Verlegung in den offenen Vollzug« bzw. »Lockerungen dürfen gewährt werden, wenn der Gefangene geeignet ist, insbesondere keine konkreten Anhaltspunkte die abstrakte Gefahr begründen, dass sich der Gefangene« durch Flucht entziehen oder die Maßnahmen zu weiteren Straftaten missbrauchen wird. Die Verlegung in den offenen Vollzug und Lockerungen können versagt werden, wenn der Gefangene seiner Mitwirkungspflicht nicht nachkommt (§§ 22 Abs. 2, 45 Abs. 3 StVollzGB LSA).

VI. STATISTISCHE DATEN ZU VOLLZUGSÖFFNENDEN MASSNAHMEN

Der offene Vollzug

Der Ausbau des offenen Vollzugs entspricht den nationalen wie internationalen Vorgaben im Sinn einer möglichst weitgehenden Vollzugsöffnung kaum. Im Zeitraum seit 1996 ist der stichtagsbezogene Anteil von Gefangenen im offenen Erwachsenenstrafvollzug bis 2010 insgesamt von 20,8 Prozent auf 17,0 Prozent gesunken und blieb danach mit einem Anteil von 16,7 Prozent im Jahr 2016 relativ stabil.

In einigen Bundesländern war der Anteil von Gefangenen im offenen Vollzug schon in den 1990er und 2000er Jahren drastisch

gesunken. Hamburg, ehemals »liberale Hochburg« eines resozialisierungs- und überleitungsorientierten Vollzugs, hat unter der konservativen Regierung mit Justizsenator *Kusch* den Anteil von über 30 Prozent auf 13 Prozent (2010) und damit auf rund ein Drittel (minus 58 Prozent) »zurückgefahren«. Gleiches gilt für Hessen (von 27 Prozent auf zehn Prozent 2004) und für Niedersachsen (von 28 Prozent auf 16,5 Prozent im Jahr 2016, vgl. Abbildung 12). Inzwischen wird jedoch immerhin in Hamburg eine erneute Trendwende erkennbar. Sowohl der Justizminister von der Partei BÜNDNIS 90/die GRÜNEN (2008 - 2011) wie die seit 2011 regierende SPD haben eine Rückkehr zur resozialisierungsorientierten Gestaltung des Strafvollzugs versprochen und wollten bzw. wollen den Hamburger Vollzug wieder stärker öffnen. Bis 2016 stieg der Anteil von Gefangenen im offenen Vollzug dementsprechend auf 17,9 Prozent (zur positiven Entwicklung bei den Vollzugslockerungen und der Gewährung von Hafturlaub s.u.).

Andere Bundesländer wie Berlin (2016: 31 Prozent der Freiheitsstrafe verbüßenden Gefangenen im offenen Vollzug) oder Nordrhein-Westfalen (29 Prozent) haben ihr hohes Niveau halten können – dies ersichtlich ohne negative Konsequenzen. Entweichungen und Straftaten während Lockerungsmaßnahmen im offenen Vollzug sind überall die Ausnahme. Die liberalere Praxis in Berlin und NRW bei einer vergleichbaren Insassenstruktur widerlegt das (früher) aus Hamburg oder Hessen zu hörende Argument, dass die Insassen immer »schwieriger« bzw. »entweichungsgefährdeter« würden und damit ungeeignet für den offenen Vollzug seien.³⁵

Nach wie vor auf einem sehr niedrigen Niveau liegen die ostdeutschen Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, in denen der offene Vollzug – ebenso wie traditionell in Bayern und Schleswig-Holstein – so gut wie keine Rolle spielt (jeweils sechs bis acht Prozent der Stichtagsbelegung befinden sich im offenen Vollzug; negativer »Spitzenreiter« war Sachsen-Anhalt mit 2016 4,2 Prozent). Demgegenüber haben Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern

³⁵ Für den Jugendstrafvollzug in Baden-Württemberg widerlegen *Stelly, W., Thomas, J.* (»Die Gefangenen werden immer schwieriger...« Lebenslagen von Jugendstrafgefangenen in einer Langzeitperspektive, In: Boers, K. u. a. (Hrsg.): *Kriminologie - Kriminalpolitik - Strafrecht*, Festschrift für Hans-Jürgen Kerner zum 70. Geburtstag, Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, S. 817-830) die These einer immer »schwierigeren« Klientel.

ein für ostdeutsche Verhältnisse überdurchschnittliches Niveau erreicht (19 Prozent bzw. 12 Prozent im Jahr 2016) und erreichen damit den westdeutschen Durchschnitt oder nähern sich diesem an (vgl. Abbildung 12). Auch hier sind keine Negativerfahrungen durch den erheblichen Ausbau des offenen Vollzugs bekannt.

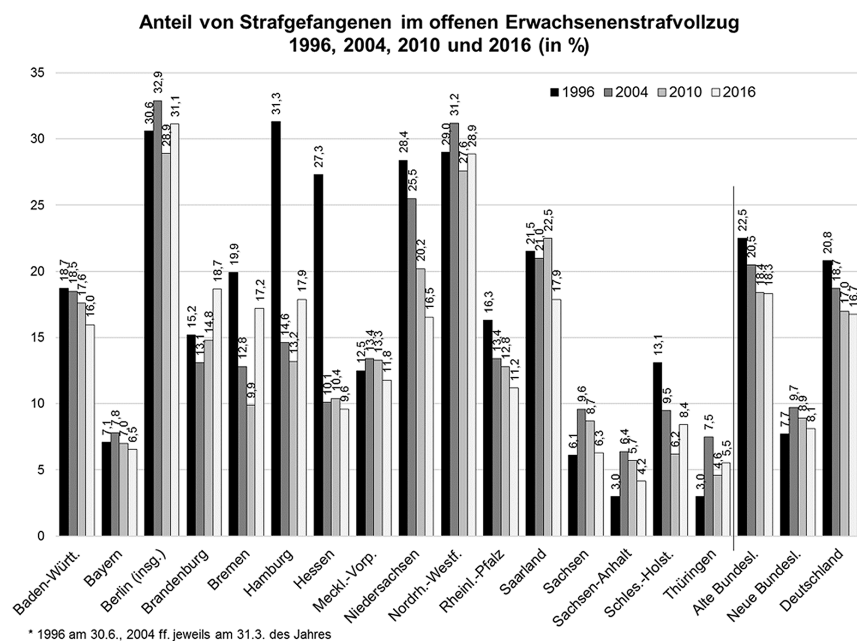
Schwierigkeiten der Nutzung offener Haftplatzkapazitäten (teilweise möglicherweise ein fehlender politischer Gestaltungswille einiger Länder) kommen auch darin zum Ausdruck, dass die ohnehin geringen Haftplatzkapazitäten im offenen Vollzug in Schleswig-Holstein, Thüringen und Sachsen-Anhalt zum Stichtag 31.3.2016 nur zur Hälfte genutzt wurden.³⁶ Annähernd galt das auch für Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.³⁷

Das vollzugspolitische »Trauma« mit Populisten wie *Schill* und *Kusch* in Hamburg zeigt in fataler Weise eine mit der allgemeinen politischen Ausrichtung wechselnde Vollzugspolitik, ein Phänomen, das sich durch die Föderalismusreform zweifellos verschärft hat. Damit läuft der Strafvollzug noch stärker als bislang Gefahr zum Spielball populistischer Strömungen zu werden. Je nach Bedarf können Wählerstimmen mobilisiert, Kriminalitätsängste geschürt und gesetzgeberischer Aktionismus gepflegt werden, der in der Sache nichts bringt, jedoch symbolisch Handlungsfähigkeit demonstriert.

³⁶ Vgl. *Prätor, S.*, Offener Vollzug. Anspruch und Wirklichkeit. Zur Auslastung des offenen Vollzugs in Deutschland. FORUM KRIMINALPRÄVENTION, Heft 4/2016, S. 3-7, 2016, S. 4

³⁷ Auch in Berlin gab es bei einer Quote von 39 Prozent offener Haftplätze und einer Belegung von 29 Prozent noch Reserven. Insgesamt war bei einer Haftplatzkapazität von 21,3 Prozent und einer Belegungsquote von 15,6 Prozent Gefangenen im offenen Vollzug eine Auslastung von 73 Prozent gegeben, vgl. *Prätor* 2016 (Fn. 36), S. 6. Dieser Befund erscheint umso bemerkenswerter als zeitgleich die Auslastung im geschlossenen Vollzug bei 90 Prozent lag und damit Vollbelegung, in Teilbereichen (Baden-Württemberg) sogar Überbelegung (vgl. Abbildung 3 bei *Prätor* 2016, (Fn. 36) S. 6).

ABBILDUNG 12: DER ANTEIL VON STRAFGEFANGENEN IM OFFENEN VOLLZUG IM BUNDESLÄNDERVERGLEICH, 1996-2016



Vollzugslockerungen (Langzeitausgang bzw. Beurlaubungen, Ausgang und Freigang)

Die Zahlen von Beurlaubungen (in der Terminologie neuerer Vollzugsgesetze: Langzeitausgang) sind nach absoluten Zahlen nicht vergleichbar. Deshalb wurde als Vergleichsmaßstab die Zahl der Beurlaubungsmaßnahmen pro 100 Strafgefangene zu einem bestimmten Stichtag gewählt. Es handelt sich also hier nur um jeweils relative Aussagen. Da die Länderjustizverwaltungen an das Bundesjustizministerium die Zahl der beurlaubten Gefangenen erst seit 2015 melden, sind längsschnittbezogene Aussagen über den Anteil von Gefangenen, die überhaupt Lockerungen erhalten, nicht möglich. Dieser dürfte allerdings inzwischen im geschlossenen Vollzug eher gering sein. Nach einer Gefangenenbefragung in Schleswig-Holstein und in Mecklenburg-Vorpommern handelte es sich dort im Jahr 2003 z.B. nur um 30 Prozent bzw. 29 Prozent der männlichen erwachsenen

Gefangenen.³⁸ Die Gesamtzahlen von Ausgängen und Hafturlauben (Langzeitausgängen) sind im Zeitraum 1977-1990 auf das Drei- bis Vierfache des Ausgangswerts stark angestiegen, auch die Zahl der Freigänger stieg um mehr als 50 Prozent an. Seither sind die Beurlaubungszahlen um ca. 40 Prozent gesunken (seit 2004 blieben die Zahlen allerdings stabil)³⁹ und die Freigangszulassungen lagen 2016 sogar unter dem Wert von 1977. Beim Ausgang stiegen die jährlichen Gewährungen bis 2000 stark an, nach einem vorübergehenden Einbruch Anfang der 2000er Jahre war bis zum Erfassungsjahr 2015 ein erneuter Anstieg zu verzeichnen, der im aktuellen Erfassungsjahr 2016 wieder leicht einbricht (vgl. Abbildung 13).

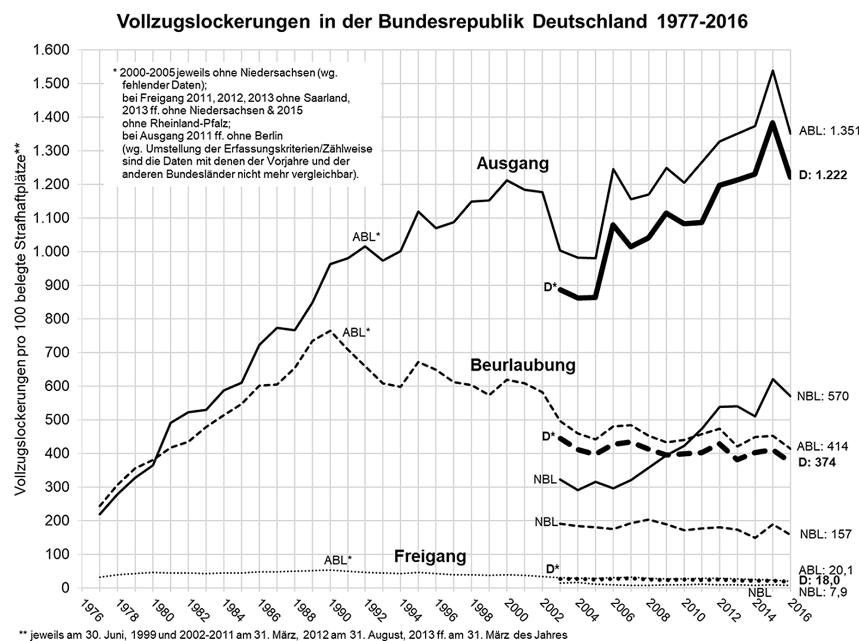
Die rückläufigen Zahlen beim Freigang haben sicherlich auch mit den Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt zu tun, im Übrigen möglicherweise mit der zunehmend als problematisch wahrgenommenen Insassenstruktur,⁴⁰ jedoch dürfte diese Erklärung nicht ausreichend sein. Vielmehr hat sich das kriminalpolitische Klima – zumindest in einigen Bundesländern – in Richtung einer restriktiveren Lockerungspraxis gewandelt.

38 Vgl. *Dünkel, F.*, *Strafvollzug und die Beachtung der Menschenrechte – Eine empirische Analyse anhand des Greifswalder »Mare-Balticum-Prison-Survey«*. In: Müller-Dietz, H. et al. (Hrsg.): *Festschrift für Heike Jung*. Baden-Baden: Nomos-Verlag 2007, S. 99-126, S. 116 f.

39 Dies geht im Zeitraum 2003-2006 auf die rückläufigen Zahlen in Hamburg und vor allem Hessen (seit 1995) sowie Schleswig-Holstein (seit 2000) zurück. Auch in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sind die Zahlen seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich gesunken, vgl. *i.E. Dünkel, F., Pruin, I., Beresnatzki, P., Treig, J.*: *Vollzugsöffnende Maßnahmen und Entlassungsvorbereitung – Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern*. *NEUE KRIMINALPOLITIK* 30, 2018, 21-50, S. 36 ff.

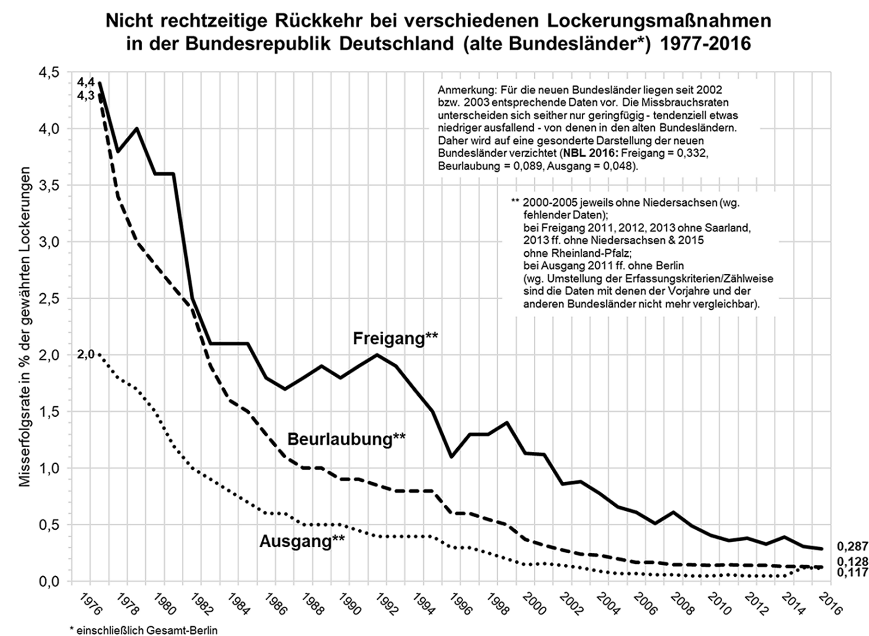
40 Hier insbesondere dem Anstieg von inhaftierten Gewalttätern, vgl. *Dünkel/Geng/Morgens-tern*: *Strafvollzug in Deutschland. Aktuelle rechtstatsächliche Befunde*. *Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe* 59, 2010, S. 22-34; *Dünkel/Geng/von der Wense*: *Entwicklungsdaten zur Belegung, Öffnung und Lockerungen im Jugendstrafvollzug*. *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 26, 2015, S. 232-241; *Dünkel* 2018a (Fn. 9), S. 402 f.; wie *Stelly/Thomas* 2013 (Fn. 35) für Baden-Württemberg feststellten, ist die Insassenstruktur nach objektiven Kriterien allerdings nicht unbedingt problematischer geworden.

ABBILDUNG 13: DIE ENTWICKLUNG DER GEWÄHRUNG VON VOLLZUGSLOCKERUNGEN IN DEUTSCHLAND, 1977-2016.



Bemerkenswert ist, dass der Anstieg der Lockerungszahlen in den 1970er und 1980er Jahren nicht zu einem erhöhten Risiko der Bevölkerung durch vermehrte Missbräuche (Nichtrückkehr oder Straftaten während Lockerungen) geführt hat, im Gegenteil. Die Missbrauchsraten sind bezogen auf die jeweils gewährten Lockerungsformen ständig gesunken, und zwar besonders stark im Zeitraum, in dem die Maßnahmen stark expandierten (vgl. Abbildung 14). Inzwischen liegen die Missbrauchsraten nur noch im Promillebereich und verdeutlichen damit eine ausgesprochene Erfolgsgeschichte der Lockerungspraxis im deutschen Strafvollzug.

ABBILDUNG 14: MISSBRAUCHSRATEN BEI VOLLZUGSLOCKERUNGEN IN PROZENT BEZOGEN AUF DIE GEWÄHRTEN LOCKERUNGSMASSNAHMEN, 1977-2016

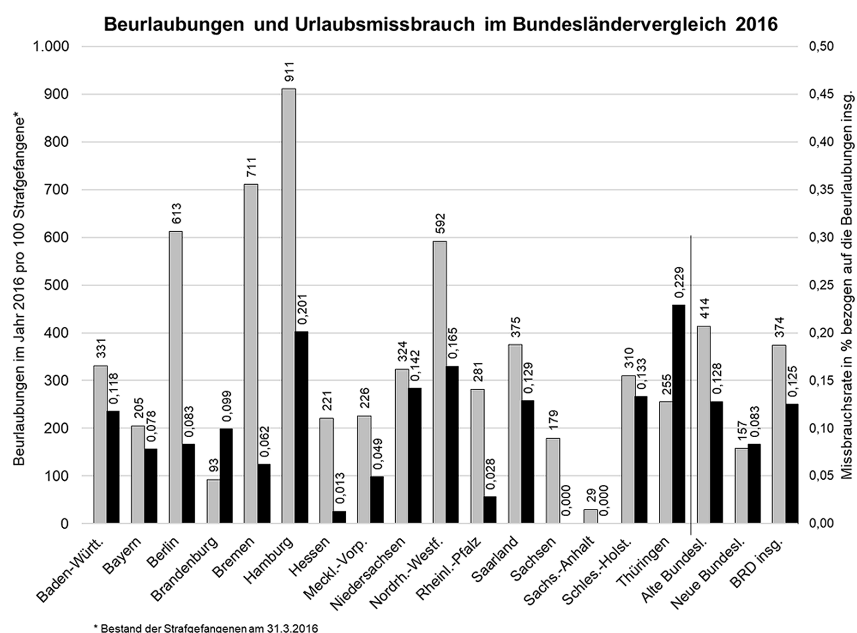


Der fehlende Zusammenhang zwischen einer mehr oder weniger weitgehenden Praxis der Vollzugsöffnung und Missbrauchsrate wird auch im Rahmen des Bundesländervergleichs immer wieder deutlich. Aus Abbildung 15 ergibt sich, dass die jährliche Anzahl von Beurlaubungen pro 100 Gefangene der Stichtagsbelegung im Jahr 2016 (wie schon in früheren Jahren) zwischen 29 in Sachsen-Anhalt bzw. 93 in Brandenburg und 711 in Bremen bzw. 911 in Hamburg erheblich variiert. Dies bedeutet eine ca. zehn bis 26-fach erhöhte Zahl jährlicher Beurlaubungen im letzteren Fall gegenüber Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Die neuen Bundesländer lagen alle unter dem westdeutschen Durchschnitt.⁴¹ In den alten Bundesländern ist die Variationsbreite zwischen 246 (Bayern) und 298 (Schleswig-Holstein) einerseits sowie 688 (Berlin), 787 (Bremen)

⁴¹ Allerdings lagen die Zahlen in Mecklenburg-Vorpommern (226) und Thüringen (255) nahe am westdeutschen Durchschnitt und über den Werten in Bayern und Hessen.

und 1.017 (Hamburg) andererseits immer noch ganz erheblich (3- bis 4-fache Beurlaubungszahlen pro 100 Strafgefängene in den letzteren Fällen).

ABBILDUNG 15: BEURLAUBUNGEN (LANGZEITAUSSANG) UND URLAUBSMISSBRAUCH IM BUNDESLÄNDERVERGLEICH, 2016



Konnte man früher noch von einem eindeutigen West-Ost-Gefälle mit einer sehr restriktiven Beurlaubungspraxis in den neuen Bundesländern sprechen, so kann man heute derartige regionale Cluster nur noch eingeschränkt erkennen (in Ostdeutschland für Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt), wobei neben traditionell restriktiven Ländern wie Bayern einige früher stark auf vollzugsöffnende Maßnahmen orientierte Länder wie Hessen auf ein »ostdeutsches Niveau« zurückgefallen sind. Für Hamburg ist dies beim vorliegenden Querschnittsvergleich der Beurlaubungen für 2016 nicht mehr erkennbar, weil die Zahlen nach dem drastischen Rückgang 2003 - 2006 mit dem Regierungswechsel zur »schwarz-grünen« Landesregierung (2008) und zu einer SPD-Regierung im Jahr 2011 wieder deutlich anstiegen und

Hamburg inzwischen wieder die höchsten Werte im Bundesländervergleich erreicht. Bayern und Baden-Württemberg hatten schon seit den 1970er Jahren die restriktivste Urlaubspraxis im Bundesländervergleich, allerdings machte sich in Baden-Württemberg der politische Wechsel zu einer »grün-roten« Landesregierung ebenfalls bemerkbar. Seit 2012 wurde ein fast schon durchschnittlicher Wert erreicht.⁴²

Zwischenfazit

Die Öffnung des Vollzugs durch überleitungsorientierte Maßnahmen (offener Vollzug, Lockerungen etc.) hat sich bewährt. Missbrauchsraten sind außerordentlich niedrig und seit 1977 rückläufig. Zumeist handelt es sich dabei um eine zu späte Rückkehr in die Anstalt, Straftaten während Lockerungen sind die absolute Ausnahme, d.h. der Vollzug geht mit Lockerungen verantwortungsbewusst um. Eine liberalere Praxis wie z.B. in Berlin, Hamburg oder NRW führt nicht zu erhöhten Missbrauchsraten und dementsprechend eine restriktivere Praxis wie in Bayern nicht zu mehr Sicherheit für die Bevölkerung.

VII. WHAT WORKS? ERGEBNISSE DER STRAFTÄTERBEHANDLUNGS- UND DER DESISTANCEFORSCHUNG – ALLGEMEINER ÜBERBLICK UND BEFUNDE ZUR WIRKSAMKEIT DES ÜBERGANGSMANAGEMENTS

Zur Frage der Wirksamkeit (»What works?«) von Behandlungsmaßnahmen im Strafvollzug haben sich drei Forschungstraditionen bzw. -orientierungen als vielversprechende Ansätze herauskristallisiert. Zum einen der Risikoorientierte Ansatz auf der Basis der sog. Risk-Needs-Responsivity-Kriterien (RNR-Modell),⁴³ zum anderen das sog. Good-lives-Modell und schließlich die eher qualitativ arbeitende sog. Desistance-Forschung, die die Gründe des Abbruchs krimineller Karrieren anhand der Analyse lebensgeschichtlicher Ereignisse be-

42 Vgl. Dinkel u.a. 2018a (Fn. 39), S. 39 f.

43 Vgl. Andrews, D. A., u. a.: Does Correctional Treatment work? A Clinically Relevant and Psychologically Informed Metaanalysis. CRIMINOLOGY 28, 1990, S. 369-404; Bonta, J., Andrews, D.: The psychology of criminal conduct. 6. Aufl., NewYork: Routledge, 2017

trachtet.⁴⁴

Die Tradition des *RNR-Modells* basiert auf der Erkenntnis, dass Behandlungsprogramme vor allem dann wirksam sind, wenn die Dosierung bzw. Intensität der Maßnahmen auf das individuelle Risiko von Straftätern bezogen wird und demgemäß Hochrisikotäter die intensivsten Maßnahmen erhalten. Mit dem Needs-Prinzip ist gemeint, dass Programme dann erfolgreicher sind, wenn sie die kriminogenen Bedürfnisse von Straftätern adressieren (»targeting criminogenic needs«), das Ansprechbarkeitsprinzip (»responsivity«) besagt, dass diejenigen Behandlungsmethoden vielversprechend sind, die die Lernkompetenzen und Ansprechbarkeit von Straftätern berücksichtigen. In diesem Kontext ist zu erwähnen, dass verhaltenstherapeutische Programme (»cognitive behavioural programmes«) offenbar bei Straftäglichen die deutlichsten Effekte erzielen.

Kritik am RNR-Modell wird gelegentlich mit Blick auf die Defizitorientierung geäußert,⁴⁵ gleichwohl wird man eine am RNR-Modell orientierte Risikoerfassung als notwendige Voraussetzung eines erfolgversprechenden Wiedereingliederungsprogramms auf der Basis einer Eingangsdiagnostik akzeptieren müssen. Andererseits ist der Kritik darin recht zu geben, dass die Gefahr von Stigmatisierung und einer negativen Eigendynamik durch eine entsprechende Diagnostik nicht von der Hand zu weisen ist.

Die Evaluation des RNR-Modells durch *Andrews u.a.* (1990) ist insofern beeindruckend als sie in umfangreichen Meta-Analysen

44 Neuere Zusammenfassungen der zahlreichen Meta-Analysen zur Behandlungsforschung finden sich bei *Sherman, L. W., Gottfredson, D. C., MacKenzie, D. L., Eck, J., Reuter, P., Bushway, S.*: Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 1998; *Lösel* 1993 (Fn. 18); 2001 (Fn. 18); 2012 (Fn. 18); 2016 (Fn. 18); *MacKenzie, D.L.*: What Works in Corrections? Reducing the Criminal Activities of Offenders and Delinquents. New York: Cambridge University Press, 2006; *dies.*: Examining the Effectiveness of Correctional Interventions. In: Bruinsma, G., Weisburd, D. (Hg.): Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice. New York: Springer 2014, S. 1471-1479; *Lipsey, M. W., Cullen, F. T.*: The effectiveness of correctional rehabilitation: A review of systematic reviews. ANNUAL REVIEW OF LAW AND SOCIAL SCIENCE 3, 2007, S. 297-320; *Endres, J., Schwangengel, F.*: Straftäterbehandlung. BEWAHRUNGSHILFE 62, 2015, S. 293-319; *Schwangengel, F., Endres, J.*: Kriminaltherapeutische Straftäterbehandlung. FORUM STRAFVOLLZUG 65, 2016, S. 158-162; *Suhling* 2018 (Fn. 14); *Suhling/Marquardt* 2018 (Fn. 18) (mit Fokus auf ambulante Programme einschl. Übergangsmangement); *Pruin* 2016 (Fn. 14); *Pruin/Treig* 2017 (Fn. 14).

45 Z.B. *Pruin* 2016 (Fn. 14); *Pruin/Treig* 2017 (Fn. 14)

nachweisen konnten, dass gut implementierte Wiedereingliederungsprogramme, die die Risk-, Needs- und Responsivity-Prinzipien befolgen, starke positive Effektstärken i.S. des Rückfallkriteriums aufweisen, während Behandlungsprogramme, die diese Kriterien nicht beachten, sogar negative Effekte i.S. einer Rückfallsteigerung aufweisen (vgl. Tabelle 4, hierbei den Vergleich »angemessener« und »nicht angemessener« Programme i.S. des RNR-Modells).

Neuere Evaluationen zeigen stärkere Effekte, was auf eine Verbesserung der Programmqualität und der Implementation der Programme schließen lässt. Ferner wurde der Befund bestätigt, dass ambulante bessere Erfolge als mit Freiheitsentzug verbundene Programme aufweisen, was angesichts der negativen Rahmenbedingungen des Strafvollzugs (Subkultur, beschränkte Freiräume für die Gestaltung des eigenen Lebens) naheliegt. Wichtig ist aber, dass dort, wo Freiheitsentzug aufgrund der Schwere oder Häufigkeit der abgeurteilten Straftaten unumgänglich ist, für gut implementierte Programme ebenfalls erhebliche Erfolge nachgewiesen werden konnten (.20 bei angemessenen Programmen, was einer Rückfallreduktion um ca. 20 Prozent entspricht, s. Tabelle 4).

TABELLE 4: EFFEKTSTÄRKEN ANGEMESSENER UND NICHT ANGEMESSENER BEHANDLUNGSPROGRAMME MIT BLICK AUF DAS RNR-MODELL

	Angemessene Behandlungsprogramme	Nicht angemessene Behandlungsprogramme
Zielgruppe		
Jugendliche	.29 (45)	-.07 (31)
Erwachsene	.34 (9)	-.03 (7)
Jahr der Publikation		
Vor 1980	.24 (33)	-.09 (22)
Nach 1980	.40 (21)	-.03 (16)
Behandlungs-Setting		
Gemeindebezogen (ambulant)	.35 (37)	-.14 (31)
Institutionell/Gefängnis (Freiheitsentzug)	.20 (17)	-.15 (7)

Quelle: *Andrews u.a.* 1990 (in Klammern die Zahl der evaluierten Studien); s. auch *Bonta/Andrews* 2017 (Fn. 43).

Das *Good-lives-Modell* als alternativer Denkansatz und Ergänzung zu RNR stammt aus dem Bereich der humanistischen bzw. positiven Psychologie. Der Fokus liegt hier eher auf Stärken und positiven Lebensperspektiven. Zugleich werden die aus der Desistance-Forschung bekannten individuellen kognitiven Prozesse, die zu einem Ausstieg aus einer kriminellen Karriere führen (s.u.), stärker berücksichtigt. In der Tat werden in manchen RNR-basierten Programmen die spezifischen Faktoren der Ansprechbarkeit zu wenig beachtet.⁴⁶ Das *Good-lives-Modell* geht von der Wahrnehmung aus, dass alle Menschen Bedürfnisse nach einem »guten Leben« haben, dessen Komponenten »Gesundheit, Wissenserwerb, Kompetenz bei Arbeit und Spiel, Autonomie und Selbstbestimmtheit, innere Ruhe und Freiheit von Stress, Freundschaft und Gemeinschaft, spirituelle Erfahrungen, Glücksempfinden und Kreativität« sind.⁴⁷ Es geht dabei nicht nur um die Beseitigung des Leids psychischer Störungen, sondern auch um die Verbesserung der Lebensqualität.⁴⁸ Ziel der Behandlung ist es, Straffällige bei der Erreichung ihrer Lebensziele zu unterstützen, ohne dabei andere oder sich selbst zu schädigen.⁴⁹ Dieser Ansatz ist eher als eine Ergänzung denn als Alternative zum RNR-Modell zu sehen.⁵⁰

Der Fokus der *Desistance-Forschung* liegt auf dem Verstehen lernen von individuellen Ausstiegsprozessen. Vorherrschend sind qualitative Verfahren (Interviewmethoden, insb. qualitative, narrative Interviews). Eine wesentliche Rolle spielt hierbei die Erfassung von inneren Haltungsänderungen im Kontext bestimmter Lebensereignisse (»life

46 Lösel 2016 (Fn. 18), S. 31

47 Vgl. Lösel 2016 (Fn. 18), S. 31 unter Hinweis auf die ausführliche (deutschsprachige) Beschreibung bei von Franqué, F., Briken, P.: Das »Good Lives Modell GLM«. FORENSISCHE PSYCHIATRIE, PSYCHOLOGIE, KRIMINOLOGIE 10, 2013, S. 45-55; ferner grundlegend Ward, T., Yates, P., Willis, G.: The good lives model and the risk need responsivity model: A critical response to Andrews, Bonta, and Wormith. CRIMINAL JUSTICE AND BEHAVIOR 39, 2012, S. 94-110; Ward T., Göbbels S., Willis, G.: Good Lives Model. In: Bruinsma G, Weisburd, D. (Hrsg.): Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice. New York: Springer 2014, S. 1966-1976; vgl. zur Umsetzung in einer deutschen sozialtherapeutischen Einrichtung Feelgood, S.: Das »gute Leben«: Die effektive Behandlung von Hochrisikotätern. In: Dünkel, F., Jesse, J., Pruin, I., von der Wense, M. (Hrsg.): Die Wiedereingliederung von Hochrisikotätern in Europa – Behandlungskonzepte, Entlassungsvorbereitung und Übergangsmanagement. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg 2016, S. 185-199

48 Feelgood 2016 (Fn. 47), S. 188

49 Ebd.

50 So auch Lösel 2016 (Fn. 18), S. 31 f.

events«). Häufig handelt es sich um einen langwierigen und nicht immer geradlinigen Ausstiegsprozess,⁵¹ im Rahmen dessen die Neudefinition des Selbst und sozialstrukturelle Veränderungen eine besondere Rolle spielen, u.a. das Eingehen unterstützender stabiler sozialer Bindungen (»good marriage« als besonders positiver Prädiktor), die Integration in stabile Arbeitsverhältnisse etc. Entscheidend für den Ausstieg aus Kriminalität ist eine innere Haltungsänderung (»human agency«⁵²). Diese kann von außen gefördert werden und insbesondere durch soziale Einbindung und so genannte Ankerpunkte (»hooks for change«) gefestigt werden. Zentral für den Veränderungsprozess sind die vom Straffälligen selbst geäußerten Bedürfnisse.⁵³

Die Beziehung zu Fachkräften (der Bewährungs- oder Straffälligenhilfe) spielt eine bedeutsame Rolle im Hinblick auf die Motivation des Straffälligen. Damit ergeben sich Hinweise auf die positive Bedeutung von vollzugsöffnenden Maßnahmen und die durchgehende soziale Betreuung (Bewährungshilfe). Nicht zuletzt werden damit die Bedeutung der Kontinuität der Betreuung und durchgehender Hilfen als erfolgversprechender Ansatz belegt.

Übergangsmanagement und Resozialisierung

Insbesondere bei sog. Karrieretätern bedarf es im Übergang vom Vollzug in die Freiheit einer intensiven Vorbereitung und vollzugsöffnender Maßnahmen (Lockerungen, offener Vollzug, Übergangseinrichtungen, bedingte Entlassung und Nachbetreuung). In der anglo-amerikanischen Forschung werden entsprechende Programme als Reentry-Programme bezeichnet, die *Seiter* und *Kadela* (2003) als Programme definierten, die den Übergang vom Gefängnis in die Freiheit fokussieren und in diesem Zusammenhang eine durchgehende Betreuung vorsehen. Insgesamt fand *Ndrecka* (2014) eine Rückfallminderung um

51 *Giordano, P., Cernkovich, S., Rudolph, J.*: Gender, Crime, and Desistance: Toward a Theory of Cognitive Transformation. AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY 107, 2002, S. 990-1064; zu Langzeiteffekten der Bewährungshilfe vgl. *Farral, S.*, Die Langzeitwirkungen von Bewährungshilfe. In: Dünkel, F., Jesse, J., Pruin, I., von der Wense, M. (Hrsg.): Die Wiedereingliederung von Hochrisikotätern in Europa – Behandlungskonzepte, Entlassungsvorbereitung und Übergangsmanagement. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg 2016, S. 51-92

52 *Maruna, S.*: Making good: How ex-convicts reform and rebuild their lives. Washington, DC: American Psychological Association Books 2001, S. 11, 87

53 Vgl. zusammenfassend *Pruin/Treig* 2017 (Fn. 14), S. 688 ff.

sechs Prozent bei den Teilnehmern von Reentry-Programmen. Diese auf den ersten Blick bescheidene Effizienz von überleitungsorientierten Programmen ist vor dem Hintergrund außerordentlich unterschiedlicher Effekte einzelner Projekte zu sehen: So wurden im Einzelfall Rückfallreduktionen von 39 Prozent, in einem anderen Fall ein Anstieg der Rückfallquote von 17 Prozent gemessen.⁵⁴ Wie auch bei der Evaluationsforschung zur Straftäterbehandlung insgesamt kommt es wesentlich auf eine gute Implementation an und darauf, ob die angebotenen Hilfen auch tatsächlich passgenau das Klientel erreichten.⁵⁵

Programme, die aus mehr als einer Phase bestanden (z.B. erste Behandlungsphase im Gefängnis mit einer Entlassungsvorbereitungsphase, ggf. Übergangsphase in einer Übergangseinrichtung und Nachentlassungsphase) wiesen größere Effektstärken auf als Programme, die nur aus einer Phase bestanden.⁵⁶ *Ndrecka/Listwan/Latessa* beziffern die Effektstärken zwei- und dreiphasiger Programme mit .12 bzw. .11 im Vergleich zu lediglich .06 bei einphasigen Programmen.⁵⁷ Gefangene mit einer durchgehenden Betreuung und Hilfe zeigten überwiegend weniger Rückfall, vor allem aber auch positive Entwicklungen sozialer Integration (Wohnsituation, Drogenprobleme etc.) als Entlassene ohne entsprechende Entlassungsvorbereitung und Nachbetreuung.⁵⁸ Bei sog. Hochrisikotätern zeigten sich stärkere positive Effekte als bei Low-risk-offenders.⁵⁹ *Bitney* u.a.⁶⁰ ermittelten in diesem Zusammenhang Effektstärken bzgl. Rückfallkriminalität von .28 bei den Programmen der sog. »Violent and Serious Offender Reentry Initiative« (SVORI), ferner ergab eine Kosten-Nutzen-Analyse, dass ein Dollar eingesetzter Mittel

⁵⁴ *Ndrecka, M., Listwan, S.J., Latessa, E.J.*: What works in reentry and how to improve outcome. In: *Stojkovic, S.* (Hrsg.): *Prisoner reentry: Critical issues and policy directions*. Heidelberg: Springer 2017, S. 177-244, 212

⁵⁵ *Visher, C., Travis, J.*: The Characteristics of Prisoners Returning Home and Effective Reentry Programs and Policies. In: *Petersilia, J., Reitz, K. R.* (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Sentencing and Corrections*. Oxford, New York: Oxford University Press 2012, S. 684-703

⁵⁶ Vgl. *Ndrecka* 2014 (Fn. 18); *Pruin/Treig* 2017 (Fn. 14), S. 684 ff.

⁵⁷ *Ndrecka/Listwan/Latessa* 2017 (Fn. 54), S. 212 f.

⁵⁸ Vgl. zusammenfassend *Pruin* 2016 (Fn. 14); *Pruin/Treig* 2017 (Fn. 14), S. 688

⁵⁹ *Ndrecka/Listwan/Latessa* 2017 (Fn. 54), S. 213

⁶⁰ *Bitney, K., u.a.*: The effectiveness of reentry programs for incarcerated persons: findings for the Washington Statewide Reentry Council. Olympia: Washington State Institute for Public Policy (WSIPP) 2017, S. 16

für die Programme einen Nutzen eingesparter Kosten von 1,56 Dollar ergab. Auch überleitungsorientierte Job-training-Programme zeigten positive Effektstärken der Rückfallvermeidung (.09 bzw. .06)⁶¹. Andererseits ergab die Analyse von weiteren Evaluationen im Rahmen der SVORI-Initiative, dass die im Übrigen sehr heterogenen Programme mit unterschiedlichen Zielgruppen im Durchschnitt keine signifikanten Effekte der Rückfallminderung im Vergleich zu »normalen« bedingt entlassenen Probanden (parole) aufwiesen.⁶² Die bedingte Entlassung stellt auch nach den methodisch allerdings bescheidener angelegten Studien in Europa einen eigenständigen rückfallvermindernden Faktor dar, insbesondere, wenn sie mit Unterstützung durch die Bewährungs- und Straffälligenhilfe verbunden wird.⁶³

Zwischenfazit

Die unter II. gestellte Frage, ob der Strafvollzug gescheitert ist, kann nunmehr differenzierter beantwortet werden. Es gibt Formen rückfallverminderter Vollzugsgestaltungen ebenso wie einer erfolgreichen Wiedereingliederung nach der Entlassung aus dem Strafvollzug. Übereinstimmung herrscht darin, dass ambulante Betreuungsformen effektiver sind als der Freiheitsentzug. Gleichwohl sind auch unter den erschwerten Bedingungen der »totalen Institution« Strafvollzug beachtliche Erfolge erzielbar. Ebenfalls übereinstimmend werden rein auf Repression (Abschreckung) und Kontrolle ausgerichtete stationäre wie ambulante Behandlungsprogramme als nicht effizient oder sogar schädlich eingestuft. Ein mehrphasiges Überleitungsmodell i.S. des in Deutschland normativ geforderten und in zahlreichen Modellen erprobten Übergangsmagements mit möglichst durchgehender Betreuung kann nach dem vorwiegend anglo-amerikanischen Forschungsstand als aussichtsreich angesehen werden, auch wenn die Ergebnisse verschiedener Meta-Analysen z.T. unterschiedliche Bewertungen ergeben. Vor allem bei schwerer und wiederholter Kriminalität sind besonders deutliche Effekte von einer intensiven durchgehenden Begleitung zu erwarten. Dem entsprechen die normativen Konzepte der Bewäh-

⁶¹ Ebd., S. 15

⁶² Vgl. *Ndrecka/Listwan/Latessa* 2017 (Fn. 54), S. 210 f.

⁶³ Vgl. *Dünkel* 2017a (Fn. 14), § 57 Rn. 129 ff. m.w.N.

rungshilfe und – soweit der Fokus auf der Betreuung und sozialen Hilfe liegt – auch der Führungsaufsicht in Deutschland.

VIII. KRIMINALPOLITISCHE PERSPEKTIVEN – TEIL I:

STRAFVOLLZUG FÜR WEN EIGENTLICH? ZUR NOTWENDIGKEIT VON ENTKRIMINALISIERUNGEN

Die möglichst weitgehende Vermeidung von Freiheitsentzug kann als europäischer Konsens angesehen werden. Alle internationalen Menschenrechtsstandards des Europarats, aber auch der Vereinten Nationen, betonen den Charakter des Freiheitsentzugs als ultima ratio.⁶⁴ Die Umsetzung dieses Prinzips in der Praxis ist im Zeitverlauf ebenso wie im europäischen Querschnittsvergleich höchst unterschiedlich.⁶⁵ Von daher bleibt die Perspektive einer Reduktion von Gefangenenraten eine permanente Aufgabe der Kriminalpolitik. Wer demnach in den Strafvollzug gehört, ist jeweils im historischen und kulturellen Kontext unterschiedlich beantwortet worden. Der Beginn des Gefängniswesens im 16. und 17. Jahrhundert war von der Ausgrenzung von Dieben, Bettlern und nichtsesshaften (vagabundierenden) Bevölkerungsgruppen charakterisiert. Heutzutage sind Sexual- und Gewalttäter stärker im Fokus, während der Anteil nicht gewalttätiger Eigentumstäter stark gesunken ist (s.o. Abbildung 11).

Mit Blick auf die derzeitige Insassenstruktur des Strafvollzugs sollte die zunächst zu stellende Frage eher lauten: Für wen sollte Strafvollzug in jedem Fall nicht vorgesehen werden? Dies führt zur Frage, welche Delikte strafrechtlich zu ahndendes Verhalten darstellen sollten und bei welchen Delikten man durch materiellrechtliche Entkriminalisierungen Strafvollzug von vornherein ausschließen sollte. Ohne diesen umfangreichen Themenkomplex hier ausreichend vertiefen zu können,⁶⁶ sollen an dieser Stelle nur stichwortartig einige kriminalpolitische Orientierungen aus der Sicht des Verf. gegeben werden.

⁶⁴ *Dünkel* 2018b (Fn. 16), S. 103

⁶⁵ vgl. *Dünkel* 2017 (Fn. 4) und oben unter 1.

⁶⁶ vgl. dazu ausführlich *Harrendorf, S.*: Absolute und relative Bagatellen. Grenzen des Strafrechts bei geringfügiger Delinquenz. Baden-Baden: Nomos Verlag (im Erscheinen), 2019; *Mohr, N.*: Die Entwicklung des Sanktionenrechts im deutschen Strafrecht – Bestandsaufnahme und Reformvorschläge. Mönchengladbach. Forum Verlag Godesberg 2018

Entkriminalisierungen sind angezeigt für das sog. Schwarzfahren, den Besitz von Cannabis-Produkten (Priorität hätte allerdings die völlige Entkriminalisierung von Cannabisprodukten), für geringfügige Eigentums- und Vermögensdelikte (die Wertgrenzen für das Vorliegen strafbaren Verhaltens liegen in Russland und Litauen z.B. bei umgerechnet ca. 50,- bzw. 114,- Euro), lediglich hilfsweise könnte die Entkriminalisierung des Ladendiebstahls eine kriminalpolitische Perspektive sein.⁶⁷

Weiterhin notwendig erscheint eine *Absenkung von Mindeststrafen*, insbesondere bei qualifizierten Raubdelikten, zumal die Strafverfolgungs- bzw. Verurteiltenstatistiken zeigen, dass immer noch übermäßig häufig auf das Konstrukt des minder schweren Falls rekurriert wird, um eine tatschuldangemessene Strafe zu ermöglichen.⁶⁸

IX. KRIMINALPOLITISCHE PERSPEKTIVEN – TEIL II: AUSBAU VON ALTERNATIVEN ZUR FREIHEITSSTRAFE

Der internationale Vergleich zeigt, dass der Ausbau von Alternativen zur Freiheitsstrafe nicht notwendig mit einem Rückgang der Gefangenenraten einhergeht. Es gibt Länder mit hohen Gefangenenraten und zugleich hohen Raten von Straftätern, die unter ambulanter Aufsicht der Bewährungshilfe stehen oder zu anderen ambulanten Sanktionen verurteilt wurden. Dies scheint sogar der häufigere Fall zu sein im Vergleich zu Ländern, mit niedrigen Gefangenenraten und andererseits vermehrter Anwendung ambulanter Sanktionen (die tatsächlich Freiheitsentzug und nicht etwa andere ambulante Sanktionen ersetzen), d.h. häufig stellen ambulante Sanktionen eine Art Net-widening des Systems strafrechtlicher Sozialkontrolle dar.⁶⁹

Dennoch sind kriminalpolitische Überlegungen, wie man den Strafvollzug quantitativ weitergehend reduzieren kann, – wie erwähnt – eine permanente Aufgabe rationaler Kriminalpolitik. Grundsätzliche Optionen in diesem Zusammenhang sind sog. Front-door- und Back-door-Strategien. Dabei geht es um weniger Input (d.h. Zugänge im Straf-

⁶⁷ Vgl. *Mohr* 2018 (Fn. 66); zum Ganzen auch *Harrendorf* 2019 (Fn. 66); *Dünkel* 2018 (Fn. 12).

⁶⁸ Dazu mit eingehender Begründung *Mohr* 2018 (Fn. 66).

⁶⁹ vgl. *Aebi, M., Delgrande, N., Marguet, Y.*: Have community sanctions widened the net of the European criminal justice systems. PUNISHMENT & SOCIETY 17, 2015, S. 575-597

vollzug) und mehr Output (d.h. vermehrte und ggf. frühere bedingte Entlassungen) als reduktionistische Strategien. Hierbei sind die nationalen Besonderheiten der Strafzumessungspraxis besonders zu beachten.

In Deutschland ist der Anteil von Verurteilungen zu Freiheitsstrafe besonders gering (drei Prozent der informell oder formell Sanktionierten), daher scheinen Front-door-Perspektiven auf den ersten Blick wenig aussichtsreich, aber: Deutschland weist andererseits den größten Anteil kurzen Freiheitsentzugs (Vollzugsdauer bis zu sechs Monate bzw. bis zu einem Jahr) auf (vgl. oben Abbildung 5), daher können Formen der Ersetzung dieser Strafen große Wirkung haben (insbesondere bzgl. Ersatzfreiheitsstrafen).

Aber auch Back-Door-Strategien zur Verkürzung des Aufenthalts im Strafvollzug sind angesichts einer vielfach restriktiven Praxis der bedingten Entlassung sinnvoll.

Stichwortartig sollen hier nur einige der wichtigsten Optionen einer reduktionistischen Kriminalpolitik aufgeführt werden.⁷⁰

- Aufwertung der Verwarnung mit Strafvorbehalt (»Verurteilung mit Strafvorbehalt«), d.h. Betreuung und Hilfe durch die Sozialen Dienste der Justiz (vor allem der Bewährungshilfe) auch ohne ausgesetzte Freiheitsstrafe (ähnlich der Betreuungsweisung im JGG)⁷¹.
- Vermeidung der Vollstreckung kurzer Freiheitsstrafen, Ersetzung von Freiheitsstrafen von bis zu sechs Monaten, ggf. auch bis zu einem Jahr durch gemeinnützige Arbeit.⁷²
- Abschaffung der Ersatzfreiheitsstrafe (ESF), d.h. eine zivilrechtliche Vollstreckungslösung könnte erwogen werden,⁷³ hilfsweise:
- Vermeidung von ESF (ein veränderter Umrechnungsschlüssel von einem Tag ESF = zwei Tagessätze Geldstrafe würde den

⁷⁰ Vgl. dazu ausführlicher *Mohr* 2018 (Fn. 66); *Dünkel* 2018 (Fn. 12)

⁷¹ Vgl. dazu bereits *Dünkel, F., Spiß, G.*: Perspektiven der Strafaussetzung zur Bewährung und Bewährungshilfe im zukünftigen deutschen Strafrecht. *BEWÄHRUNGSHILFE* 39, 1992, S. 117-138

⁷² Dazu bereits *Dünkel, F., Morgenstern, C.*: Aktuelle Probleme und Reformfragen des Sanktionenrechts in Deutschland. *JURIDICA INTERNATIONAL (Estland)* VIII, 2003, S. 24-35

⁷³ Allerdings müsste dann die grundsätzlich nicht gewollte Konsequenz einer funktional der ESF entsprechenden Erzwingungshaft konkret geregelt werden.

Vollzug um 50 Prozent entlasten, d.h. stichtagsbezogen ca. 2.300 Haftplätze ersparen!);

- Eine zusätzliche Entlastung würde sich ergeben, wenn ein Tagessatz Geldstrafe durch drei Stunden gemeinnützige Arbeit abgegolten wird (was im Schrifttum seit langem moniert wird).⁷⁴
- Reform des Vollstreckungsablaufs entsprechend der Entwürfe der Bundesregierung von 2002 und 2003 mit einer vorrangigen Ableistung gemeinnütziger Arbeit, die praktisch ein Wahlrecht zwischen Bezahlung der Geldstrafe und Ableistung der gemeinnützigen Arbeit darstellt.
- Erweiterung der Strafaussetzung zur Bewährung (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahre) und der Strafrestausssetzung (generelle Halbstrafenentlassung bei Ersttätern, § 57 Abs. 2 StGB, und Regelaussetzung⁷⁵ bei neutraler oder unsicherer Prognose, § 57 Abs. 1, 2 StGB).
- Einschränkungen des Widerrufs bei der Strafaussetzung zur Bewährung (insb. bei bloßen Weisungs- und Auflagenverstößen, verbindliche Anhörung und Einschaltung der Sozialen Dienste mit dem Ziel der Haftvermeidung).
- Teilwiderruf entsprechend der bisher geleisteten bzw. absolvierten Bewährungszeit als Maßnahme zur Haftverkürzung.⁷⁶

⁷⁴ Vgl. *Schöch, H.*: Empfehlen sich Änderungen und Ergänzungen bei den strafrechtlichen Sanktionen ohne Freiheitsentzug? Gutachten C für den 59. Deutschen Juristentag. München: Verlag C. H. Beck, 1992; *Dünkel, F.* (2011a): Ersatzfreiheitsstrafen und ihre Vermeidung. Aktuelle statistische Entwicklung, gute Praxismodelle und rechtspolitische Überlegungen. *Forum Strafvollzug – ZEITSCHRIFT FÜR STRAFVOLLZUG UND STRAFFÄLLIGENHILFE* 60, 2011, S. 143-153; *Mohr* 2018 (Fn. 66) m.jew.w.N.

⁷⁵ Der Strafrest wird ausgesetzt, es sei denn es gibt konkrete Anhaltspunkte, dass der Entlassene schwere Straftaten gegen Leib und Leben oder die sexuelle Selbstbestimmung Dritter verüben wird, vgl. *Dünkel* 2017a (Fn. 14), § 57 Rn. 136; *Dünkel* 2018 (Fn. 12).

⁷⁶ Vgl. zusammenfassend *Dünkel* 2018 (Fn. 12); *Mohr* 2018 (Fn. 66)

X. AUSBLICK

Der Strafvollzug ist zwar nicht gescheitert, aber er bedarf der besonderen Legitimierung, weil alternative Sanktionen im Zweifel besser wirken.

Wie groß die Residualpopulation eines als wirkliche *ultima ratio* fungierenden Strafvollzugs sein muss oder kann, ist Ergebnis eines kriminalpolitischen Aushandlungsprozesses. Trotz der verstärkten Orientierung an ›Law and Order‹ einiger (populistischer) Parteien und Teilen der deutschen Medien, bleibt die reduktionistische Perspektive eine realistische und potentiell konsensuale bzw. mehrheitsfähige Option.

Die Föderalismusreform hat zu noch stärkeren Unterschieden der Strafvollzugspraxis geführt als unter dem bundeseinheitlichen StVollzG von 1977. Reformbedarf gibt es insbesondere bzgl. der verbindlicheren Absicherung eines Resozialisierungsvollzugs (auch in personeller Hinsicht). Die Strafvollzugsgesetze bedürfen einer Ergänzung durch Vorschriften, die den Übergang in die Freiheit erleichtern und menschenrechtskonform gestalten.⁷⁷ Insbesondere die Schaffung von verbindlichen Strukturen und von Verantwortlichkeiten der Bewährungs- und Straffälligenhilfe sowie der kommunalen Leistungserbringer (bzgl. Wohnraum, Arbeitsvermittlung etc.) bleibt ein dringliches Anliegen. Ein Landes-Resozialisierungsgesetz könnte die professionelle und ehrenamtliche Hilfe im ambulanten Sanktionsbereich vernetzen und wirksamer gestalten. Resozialisierung braucht soziale Hilfen und mit Blick auf den Strafvollzug einer systematischen Entlassungsvorbereitung und eines Übergangsmanagements mit (ggf. intensiver) Nachbetreuung.

Der Kontrollaspekt darf bei rückfallgefährdeten Verurteilten bzw. Entlassenen nicht vernachlässigt werden, er ist aber nicht Selbstzweck, sondern dient der erfolgreichen Wiedereingliederung. Formen der Intensivüberwachung durch elektronische Überwachung sind jenseits der wenigen Hochrisikofälle im Bereich der Führungsaufsicht abzulehnen und für Deutschland kein taugliches Instrument zur Haftvermeidung.

⁷⁷ Vgl. *Cornel* u.a. 2015 (Fn. 20); *Dinkel* u.a. 2018 (Fn. 20)

PROF. DR. JÖRG KINZIG

Die Führungsaufsicht: Grundlagen, Reformen, empirische Erkenntnisse und normative Probleme

I. EINLEITUNG: DER FALL DES CHRISTIAN L.

Anfang des Jahres 2018 erregte der sogenannte Staufener Missbrauchsfall die bundesrepublikanische Öffentlichkeit. In Staufen, einer kleinen Gemeinde südlich von Freiburg, wurde ein Pärchen verhaftet. Nach den bisherigen Ermittlungen¹ soll es den neunjährigen Sohn der Mutter verschiedenen Männern gegen Bezahlung zur Begehung von Sexualstraftaten zur Verfügung gestellt haben. Nach Medienberichten handelt es sich bei den Tatverdächtigen fast ausschließlich um polizeibekannte Wiederholungstäter. Dies gelte insbesondere für den Partner der Mutter, in den Medien Christian L. genannt.²

Christian L. soll zunächst im Jahr 2005 wegen des Besitzes und der Verbreitung von Kinderpornografie zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr auf Bewährung verurteilt worden sein. Dem habe sich im Jahr 2010 eine weitere Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von vier Jahren und drei Monaten angeschlossen, die u.a. wegen sexuellen Missbrauchs erfolgt sei. Im Jahr 2014 sei Christian L. aus der Haft entlassen worden. Für die Dauer von fünf Jahren sei bei ihm – und das ist der Zusammenhang zu dem Thema dieses Beitrags – Führungsaufsicht angeordnet worden. Im Rahmen dieser Führungsaufsicht seien ihm verschiedene Weisungen, u.a. ein Kontaktverbot zu Kindern und Jugendlichen, auferlegt worden. Zudem sei Christian L. in das polizeiliche Programm KURS zur Verhütung von Sexualstraftaten vorbestrafter Sexualstraftäter aufgenommen worden.

¹ Dieser Text wurde Anfang März 2018 fertiggestellt.

² Zu Christian L. vgl. etwa Berichte des SÜDKURIER unter <https://www.suedkurier.de/nachrichten/baden-wuerttemberg/Was-ueber-Christian-L-im-Staufener-Missbrauchsfall-bekannt-ist;art417930,9603695>, bei N-TV unter <https://www.n-tv.de/panorama/Warum-es-Christian-L-so-leicht-hatte-article20235998.html> und beim STERN unter <https://www.stern.de/panorama/stern-crime/missbrauchsfall-von-staufen-viele-wussten-es--niemand-handelte-7846580.html>, jeweils abgerufen am 22.2.2018.