

NK Neue Kriminalpolitik 1/2018

Forum für Kriminalwissenschaften, Recht und Praxis

30. Jahrgang
Seite 1-112

Herausgeber: Prof. Dr. **Klaus Boers**, Universität Münster | Prof. Dr. **Jochen Bung**, Universität Passau | Prof. Dr. **Heinz Cornel**, Alice Salomon Hochschule Berlin | Prof. Dr. **Frieder Dünkel**, Universität Greifswald | Prof. Dr. **Andreas Eicker**, Universität Luzern | Prof. Dr. **Monika Frommel**, Universität Kiel | Prof. Dr. **Katrin Höffler**, Universität Göttingen | Prof. Dr. **Johannes Kaspar**, Universität Augsburg | Prof. **Gabriele Kawamura-Reindl**, Ohm-Hochschule Nürnberg | Prof. Dr. **Joachim Kersten**, Deutsche Hochschule der Polizei Münster | Prof. Dr. **Jörg Kinzig**, Universität Tübingen | PD Dr. **Reinhard Kreissl**, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Wien | Prof. Dr. **Frank Neubacher**, Universität Köln | Prof. Dr. **Heribert Ostendorf**, Universität Kiel | PD Dr. **Jens Puschke**, Universität Freiburg | Prof. Dr. **Hendrik Schneider**, Universität Leipzig | Prof. Dr. **Tobias Singelnstein**, Ruhr-Universität Bochum | Prof. Dr. **Bernd-Rüdeger Sonnen**, Universität Hamburg | Prof. Dr. **Torsten Verrel**, Universität Bonn

Schriftleitung: Prof. Dr. **Katrin Höffler** | Prof. Dr. **Johannes Kaspar** | Prof. Dr. **Hendrik Schneider**

Inhalt

Dünkel/Pruin/Beresnatzki/Treig Vollzugsöffnende Maßnahmen und Entlassungsvorbereitung – Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern	3
--	---

NK Neue Kriminalpolitik

Forum Kriminalwissenschaften,
Recht und Praxis

Schriftleitung: Prof. Dr. Katrin Höffler, Universität Göttingen,
Lehrstuhl für Strafrecht und Kriminologie

Prof. Dr. Johannes Kaspar, Universität Augsburg, Juristische Fakultät

Prof. Dr. Hendrik Schneider (ViSdP)
Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzugsrecht
Universität Leipzig
Burgstr. 27
04109 Leipzig
Telefon: 0341 / 97 35 - 220
Fax: 0341 / 97 35 - 229
Mail: strafvollzug@rz.uni-leipzig.de

Für Österreich: PD Dr. Reinhard Kreissl
Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie
Museumstrasse 5/12
A - 1070 Wien
Telefon: +43 / 1 - 526 15 16
Fax: +43 / 1 - 526 15 16 - 10
Mail: Reinhard.Kreissl@irks.at

Für die Schweiz: Prof. Dr. Andreas Eicker
Universität Luzern
Frohburgstrasse 3
Büro 4B.24
Postfach 4466
CH - 6002 Luzern
Telefon: +41 / 41 - 229 53 68
Mail: andreas.eicker@unilu.ch

www.neue-kriminalpolitik.nomos.de

Erscheinungsweise: 4 Ausgaben pro Jahr

Bezugspreise 2018: Jahresabonnement incl. Onlinezugang (Privatbezieher) 109,- €, für Studierende (jährliche Vorlage einer Studienbescheinigung erforderlich) 66,- €, für Institutionen 209,- €; Einzelheft 29,- €. Alle Preise verstehen sich incl. MwSt., zzgl. Vertriebskostenanteil. Beihefte, die zu diesem Titel erscheinen, werden den Abonnenten mit einem Vorzugspreis automatisch zugesandt und können bei Nichtgefallen zurückgegeben werden.

Bestellmöglichkeit: Bestellungen beim örtlichen Buchhandel oder direkt bei der Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

Kündigungsfrist: jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende

Bankverbindung generell: Zahlungen jeweils im Voraus an Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe: BLZ 660 100 75, Konto Nr. 73636-751 oder Sparkasse Baden-Baden Gaggenau: BLZ 662 500 30, Konto Nr. 5-002266

Druck und Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76484 Baden-Baden, Telefon (07221) 2104-0/ Fax (07221) 2104-27, E-Mail: nomos@nomos.de

Anzeigen: Sales friendly Verlagsdienstleistungen, Pfaffenweg 15, 53227 Bonn, Telefon (0228) 978980/Fax (0228) 9789820, E-Mail: roos@sales-friendly.de

ISSN 0934-9200

Urheber- und Verlagsrechte

Nach Ablauf eines Jahres kann der Autor anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung erteilen; das Recht an der elektronischen Version verbleibt beim Verlag. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Herausgeber/Redaktion oder des Verlages wieder. Unverlangt eingesendete Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages.

Die Redaktion behält sich eine längere Prüfungsfrist vor. Eine Haftung bei Beschädigung oder Verlust wird nicht übernommen. Bei unverlangt zugesandten Rezensionen besteht keine Garantie für Besprechung oder Rückgabe. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Der Nomos Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

Frieder Dünkel, Ineke Pruin, Paul Beresnatzki, Judith Treig

Vollzugsöffnende Maßnahmen und Entlassungsvorbereitung – Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern¹

A. Vollzugslockerungen als „evidenzbasierte“ Strategie und internationale Standards

Abstract

Zu den Grundüberzeugungen eines humanen und zugleich die Rückfälligkeit vermeidenden Strafvollzugs gehört die Annahme, dass eine frühzeitige Entlassungsvorbereitung 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 Straftäterbehandlung. Der vorliegende Beitrag geht zunächst auf ebenjene „evidenzbasierten Strategien“ und die Einhaltung internationalen Vorgaben sowie die aktuelle Rechtsprechung zur Bedeutung der Vollzugslockerungen in Deutschland ein. Ein Vergleich der Landesstrafvollzugsgesetze in Hinblick auf vollzugsöffnende Maßnahmen (mit Schwerpunkt auf den Erwachsenenvollzug) verdeutlicht die regional teilweise auffällig differierenden rechtlichen Vorgaben in diesem Bereich. Auch die Entwicklung der Belegungszahlen im offenen Vollzug sowie die Anwendungszahlen für Hafturlaube (Langzeitausgänge) und Vollzugslockerungen bestätigen eine regional stark unterschiedliche Praxis. Die Ergebnisse zeigen darüber hinaus, dass eine liberalere Lockerungspraxis wie z.B. in Berlin keine schlechteren Bewährungsquoten hinsichtlich der Rückkehrpflicht in die Anstalt bzw. die Begehung von Straftaten während Vollzugslockerungen ergibt als in Bundesländern mit einer restriktiveren Praxis wie z.B. in Bayern.

Schlagwörter: Strafvollzugsgesetzgebung in Deutschland, Entlassungsvorbereitung, offener Vollzug, Vollzugslockerungen, Übergangmanagement, Wiedereingliederung von Straftätern.

¹ Der Beitrag schreibt die früheren Untersuchungen zum Thema von *Dünkel/Pruin* 2015; *Dünkel/Pruin/Beresnatzki/von der Wense* 2016 fort. Wir danken *Bernd Geng* für die Berechnung der den Schaubildern zugrundeliegenden Statistiken und die Anfertigung der Grafiken.

Abstract

One of the basic assumptions of a humane and reintegrative prison system, which at the same time contributes to preventing recidivism, is that an early preparation for release including a transition management with graduated relaxations of the prison regime increases the chances of a social reintegration of offenders. There exist empirical evidence of offender rehabilitation research as well as theoretically grounded arguments for that assumption. The present paper reveals German experiences with relaxations of the prison regime by using open prisons and prison leaves of different kinds in the light of evidence based research and international human rights standards. Furthermore, the article addresses the development of prison legislation in the 16 Federal States of Germany. Results of that comparison indicate differences between more liberal (e.g. Berlin) and more restrictive legislation and practice (e.g. Bavaria). The results also demonstrate that the more liberal practice does not show worse results in the compliance of offenders to returning to prison or not to reoffend during prison leaves.

Keywords: Prison legislation in Germany, preparation for release, open prisons, prison leaves, transition management, resettlement of offenders.

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 Straftäterbehandlung.² 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“³ zunehmend auf die Kontinuität der Betreuung, wie dies modellhaft im Projekt der „Integralen Straffälligenarbeit“ in Mecklenburg-Vorpommern umgesetzt wird.⁴ Es gibt zahlreiche weitere Programme einer berufsorientierten und sonstigen systematischen Eingliederung in einigen Bundesländern.⁵

Im Rahmen der Entlassungsvorbereitung sind der offene Vollzug und Vollzugslockerungen sowie Hafturlaub (in der aktuellen Gesetzgebung der Länder zumeist als

2 Vgl. Dünkel/Drenkhahn 2001; Lösel 1993; 2001; 2012; 2016; Ndrecka 2014; Pruin 2016.

3 Vgl. Lösel/Bender/Jehle 2007.

4 Vgl. Jesse/Kramp 2008; Koch 2009 zum Projekt InStar in Mecklenburg-Vorpommern; zur Gestaltung der Übergänge vgl. Pruin 2017; zu einem Gesetzesvorschlag für die Vernetzung von Strafvollzug und Nachbetreuung bzw. Entlassenenhilfe vgl. den Diskussionsentwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz bei Cornel u. a. 2015; Dünkel u. a. 2018.

5 Vgl. Matt 2010; Pruin 2011; Roos/Weber 2009 sowie die Beiträge in Dünkel/Drenkhahn/Morgenstern 2008 und DBH Fachverband 2012.

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.⁶

Auf *europäischer Ebene* wird in verschiedenen aktuellen Empfehlungen der Gedanke einer wissensbasierten („*evidence based*“) Sanktions- und Strafvollzugspolitik verankert (vgl. insbesondere die Empfehlungen des Europarats in der *Recommendation* (2003) 20 über „*New ways of dealing with juvenile offending ...*“). 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. 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.⁷

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.⁸

Die 2015 verabschiedeten sog. *Nelson Mandela-Rules* der Vereinten Nationen,⁹ 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 Übergangsmanagement, indem ein progressiver Übergang vom geschlossenen Vollzug in offene bzw. gelockerte Vollzugsformen und die Zusammenarbeit mit Behörden und Institutionen der Nachbetreuung und Entlassenenhilfe gefordert werden. In Rule 88.2 und Rule 106 wird auf die Aufrechterhaltung familiärer Bindungen und Kontakte zur Familie besonders abgehoben.

6 Vgl. dazu ausführlich Pruin 2016.

7 Vgl. zusammenfassend zu den Europäischen Standards, aus denen sich geradezu ein Gebot vollzugsöffnender Maßnahmen entnehmen lässt, Koranyi 2012.

8 Vgl. *Basic Principle* Nr. 15 sowie die Regelungen Nr. 79.3, 100-103; zusammenfassend Dünkel 2008; 2011.

9 Vgl. *United Nations* 2015.

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.

B. Regelungen in den Länderstrafvollzugsgesetzen zu „vollzugsöffnenden Maßnahmen“

I. Erwachsenenstrafvollzug

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)¹⁰ im offenen Vollzug untergebracht werden (§ 10 Abs. 1 StVollzG 1977).

Das BVerfG betont zwar wiederholt, dass dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum bei der Konkretisierung des verfassungsrechtlich gebotenen Resozialisierungsvollzugs zusteht (vgl. u. a. BVerfGE 98, 169), hat aber andererseits – nicht zuletzt im Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des Jugendstrafvollzugs (BVerfG NJW 2006, 2093) – weitreichende Leitlinien formuliert, die diesen Spielraum begrenzen und die Notwendigkeit von Lockerungen betonen (vgl. BVerfGE 117, 71). An anderer Stelle wurde festgestellt, dass ein Vollzug, der Lockerungen im geschlossenen Vollzug ausschließen würde, verfassungsrechtlich unzulässig wäre (vgl. BVerfG NStZ 1998, 430). In ständiger Rspr. wird betont, dass die Vollzugsbehörden nicht diejenigen Maßnahmen (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 der Gewährung vollzugsöffnender Maßnahmen erhält (vgl. u. a. BVerfGE 64, 261).

¹⁰ Die sofortige Verlegung oder die direkte Ladung in den offenen Vollzug spielt insb. bei kurzen Freiheitsstrafe sowie Ersatzfreiheitsstrafen eine entscheidende Rolle, vgl. hierzu *Treig/Pruin* 2018.

Mit der Föderalismusreform, aber auch schon zuvor¹¹ sind vollzugsöffnende Maßnahmen allerdings zum Spielball einer „restaurativen“ Vollzugspolitik geworden. Ideologisch gefärbte Akzentverschiebungen in einigen Bundesländern, insbesondere in Hamburg und Hessen, haben eine wiedereingliederungsorientierte Entlassungsvorbereitung 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.¹²

Die o. g. Entscheidungen des BVerfG sind dementsprechend als Kritik an einer teilweise zu restriktiven Lockerungspraxis anzusehen.

Nach der Föderalismusreform im Jahr 2006 haben zunächst Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen und Niedersachsen eigenständige Strafvollzugsgesetze verabschiedet, die z. T. Besonderheiten im Vergleich zum StVollzG 1977 aufweisen. In aller Regel geht es dabei um weitergehende Einschränkungen vollzugsöffnender Maßnahmen.

2013 und 2014 haben 6 weitere Bundesländer auf der Basis eines von 10 Bundesländern gemeinsam entwickelten Mustergesetzentwurfs¹³ im Zusammenhang mit der Kodifizierung von verfassungsrechtlich geforderten Sicherungsverwahrungsgesetzen Strafvollzugsgesetze erlassen:¹⁴ Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Thüringen. Bremen hat danach am 25.11.2014, Nordrhein-Westfalen (NRW) am 26.1.2015, Sachsen-Anhalt am 18.12.2015 und Berlin am 16.4.2016¹⁵ ein Strafvollzugsgesetz erlassen (alle außer NRW auf der Basis des ME mit allerdings unterschiedlicher Struktur, was den Gegenstandsbereich anbelangt¹⁶). Zuletzt folgte Schleswig-Holstein mit einem Erwachsenenstrafvollzugsgesetz, das sich ebenfalls am ME orientierte (Gesetz vom 9.1.2017).

Die nachfolgende Darstellung folgt in chronologischer Folge der Verabschiedung von Gesetzen, d. h. zunächst werden die 5 Länder mit vor 2013 erlassenen Gesetzen, danach die Länder, die einen gemeinsamen Musterentwurf zur Ausgangspunkt nahmen, sowie Nordrhein-Westfalen behandelt.

11 Vgl. *Dünkel/Kunkat* 1997; *Dünkel/Schüler-Springorum* 2006; speziell für Hamburg *Rehn* 2008.

12 Vgl. *Dünkel* 2009 m. w. N.; *Stelly/Thomas* 2009.

13 Vgl. den Mustergesetzentwurf vom 21.8.2011, abrufbar unter <https://www.soziale-strafrechtspflege.de/diskussion/175-entwurf-fuer-landesstrafvollzugsgesetz-vorgelegt.html>.

14 Das BVerfG hatte in seiner Entscheidung vom 4.5.2011 (NJW 2011, 1931 ff.) den Ländern eine Frist zur Verabschiedung einer eigenständigen Gesetzgebung für die Sicherungsverwahrung bis zum 31.5.2013 gesetzt, um das sog. Abstandsgebot gesetzlich umzusetzen. Im Zuge dieser Gesetzgebungsarbeiten wurden auch Änderungen des Strafvollzugsrechts notwendig, die einige Länder zur Verabschiedung von allgemeinen Vollzugsgesetzen für den Erwachsenenvollzug nutzten.

15 Das Gesetz trat am 1.10.2016 in Kraft.

16 So haben die Länder Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen – wie zuvor schon Niedersachsen – sog. Kombigesetze erlassen, in denen der Erwachsenen-, Jugendstraf- sowie der Untersuchungshaftvollzug in einem Gesetz geregelt wurden, während die anderen Länder jeweils eigenständige Gesetze erlassen haben, s. dazu unten.

Baden-Württemberg hat die Vorschriften des StVollzG ohne inhaltliche Abweichungen übernommen (vgl. §§ 7 und 9 BW JVollzG Buch 3).¹⁷ Auch die Verlegung in den offenen Vollzug ist in § 7 BW JVollzG Buch 3 analog zu § 10 StVollzG geregelt. Einzige zusätzliche Einschränkung ist die Unterbringung von für den offenen Vollzug geeigneten Gefangenen im geschlossenen Vollzug, wenn „dies zu ihrer Behandlung notwendig ist“ (§ 7 Abs. 2). Diese Regelung erscheint aus Resozialisierungsgründen vernünftig.

Bayern hat die Systematik des § 10 StVollzG im Verhältnis offener/geschlossener Vollzug umgekehrt und den geschlossenen Vollzug programmatisch vorangestellt (vgl. Art. 12 Abs. 1-3 BayStVollzG). Die allgemeinen Vorschriften zu Vollzugslockerungen sind weitgehend identisch mit dem StVollzG. Bei Lebenslänglichen werden Vollzugslockerungen erst nach einer Mindestverbüßungszeit von 12 Jahren (anstatt 10 Jahren in § 10 Abs. 3 StVollzG) vorgesehen (Art. 14 Abs. 3 BayStVollzG), was zur Herabsetzung auf 5 Jahre im Mustergesetzentwurf von 10 Bundesländern (§ 38 Abs. 3 S. 2 ME StVollzG) auffällig kontrastiert. Erhebliche Restriktionen bringt das bayerische StVollzG für Gewalt- und Sexualstraftäter: Art. 15 sieht eine besonders gründliche Prüfung bei der Verlegung in den offenen Vollzug oder der Gewährung von Vollzugslockerungen vor. Hierbei sollen auch Erkenntnisse und Gutachten aus dem Ermittlungs- und Strafverfahren einbezogen werden. Die Regelung zur besonderen Begründungspflicht entspricht zwar den bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften und bedeutet damit nicht unbedingt eine Verschärfung der Lockerungsvorschriften, gleichwohl wird auch hier der programmatische Anspruch einer eher restriktiven Handhabung vollzugsöffnender Maßnahmen deutlich, wie er in der Praxis schon zu Zeiten des StVollzG in Bayern entwickelt wurde (s. u.).

Auch in *Hamburg* wurden für die Verlegung in den offenen Vollzug zum einen die Vorschriften des StVollzG weitgehend übernommen, zum anderen bei Sexualtätern deutliche Restriktionen vorgenommen, indem bei diesen grundsätzlich die schriftliche Stellungnahme einer externen psychologischen Fachkraft oder ein psychiatrisches Gutachten gefordert wird (§ 11 Abs. 1-3 HmbStVollzG). Hafturlaub – als „Freistellung von der Haft“ bezeichnet – wurde auf jährlich maximal 24 Tage ausgeweitet (§ 12 Abs. 1 Nr. 2).¹⁸ Gravierend ist die Einschränkung, dass Lockerungen versagt werden können, wenn die Gefangenen ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen. Eine solche Regelung ist einerseits überflüssig (da es in zahlreichen einschlägigen Fällen an der Eignung fehlen dürfte), zum anderen angesichts der weiten Formulierung im Hinblick auf willkürliche Auslegungen missbrauchsanfällig. Ggf. kann sie als Disziplinierungsmittel benutzt werden und zu Schein Anpassungen führen. Seit dem 1.6.2013 gilt

¹⁷ vgl. *Arloth/Krä* 2017, § 9 Anm. 1, 2.

¹⁸ Das geltende Hamburger StVollzG aus dem Jahr 2009 hat gravierendere Einschränkungen des unter Justizsenator *Kusch* verabschiedeten StVollzG von 2007 (vgl. hierzu *Dressel* 2008) wieder rückgängig gemacht. Im Gesetz von 2007 war Hafturlaub als solcher nicht mehr vorgesehen, entsprechende vollzugsöffnende Maßnahmen waren nur über die Freistellung von der Arbeit nach entsprechender Arbeitsleistung möglich, vgl. zur Kritik auch *Dünkel/Kühl* 2009. In der Praxis hat sich dies allerdings nicht ausgewirkt, s. u.

im Hinblick auf den Prognosemaßstab die sog. Verantwortungsklausel für die Gewährung von Vollzugslockerungen, welche weniger restriktiv ist als die vorher geltende Befürchtungsklausel.

Hessen hat gegenüber dem StVollzG deutliche Einschränkungen vorgenommen. In § 13 Abs. 1 HStVollzG wird dem geschlossenen Vollzug eindeutig der Vorrang gegeben. Allerdings wird in § 79 Abs. 2 Nr. 2 das sog. Selbststellermodell mit einer Direktladung in den offenen Vollzug (bei Freiheitsstrafen von bis zu zwei Jahren) nunmehr gesetzlich geregelt. Vollzugsöffnende Maßnahmen werden unter den zusätzlichen Vorbehalt gestellt, dass sie der „Erfüllung des Eingliederungsauftrags“ dienen (§ 13 Abs. 2). Die VV zu i. d. R. ungeeigneten Gefangenen wurden ins Gesetz übernommen. Dabei wurde festgelegt, dass vollzugsöffnende Maßnahmen z. B. bei Gewalt- und Sexualtättern nur gewährt werden können, wenn „besondere Umstände die Annahme begründen, dass eine Flucht- oder Missbrauchsgefahr ... nicht gegeben ist“ (§ 13 Abs. 5). Eine besondere Einschränkung sieht § 13 Abs. 6 vor, der bei zeitigen Freiheitsstrafen i. d. R. vollzugsöffnende Maßnahmen ausschließt, wenn noch mehr als 24 Monate bis zum voraussichtlichen Entlassungszeitpunkt zu verbüßen sind. *Hessen* hat damit die Ankündigungen des ehemaligen Justizministers *Wagner* Anfang der 2000er Jahre, den restriktivsten Vollzug in Deutschland zu etablieren, auf der Gesetzesebene durchgesetzt (zur Praxis s. u.). Zugleich wird deutlich, dass bei Gefangenen mit (noch) zu verbüßenden Freiheitsstrafen von bis zu 2 Jahren weiterhin großzügig verfahren werden kann (u. U. direkte Verbüßung im offenen Vollzug), während für Gefangene mit längeren Strafen praktisch keinerlei vollzugsöffnende Maßnahmen vorgesehen sind. Gerade für diese Gefangene sind aber regelmäßige Lockerungen essentiell, um familiäre Kontakte in einem einigermaßen „normalen“ Setting aufrecht zu erhalten bzw. zu pflegen. Diese restriktive Ausrichtung des hessischen Vollzugs widerspricht eklatant der Rspr. des BVerfG, das Lockerungen als allgemeines Mittel der Resozialisierung und der Gegenwirkung bzgl. schädlicher Wirkungen des Freiheitsentzugs nicht nur in der Entlassungsphase ansieht. So hat das BVerfG wiederholt betont, dass Vollzugslockerungen gerade bei Gefangenen mit langen Haftstrafen notwendig sein können, um schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken und zur Erhaltung der Lebenstüchtigkeit beizutragen, und dass der ggf. bei Ausführungen damit verbundene zusätzliche Personalbedarf in Kauf genommen werden muss.¹⁹

Niedersachsen hat dem geschlossenen Vollzug programmatisch den Vorrang gegeben (§ 12 Abs. 1-3 NJVollzG) und dabei wie Baden-Württemberg einen behandlungsbezogenen Vorbehalt zugunsten einer Unterbringung im geschlossenen Vollzug eingefügt (§ 12 Abs. 3). Hafturlaub bis zu 21 Tagen, Ausgang oder Freigang sollen erst gewährt werden, wenn hinreichende Erkenntnisse vorliegen, aufgrund derer die Missbrauchs-

¹⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.5.2015 – 2 BvR 1753/14, BeckRS 2015, 49763 (= StV 2017, 459) m. w. N.: „Bei langjährig Inhaftierten kann, auch wenn eine konkrete Entlassungsperspektive sich noch nicht abzeichnet und weitergehenden Lockerungen eine Flucht- oder Missbrauchsgefahr entgegensteht, zumindest die Gewährung von Lockerungen in Gestalt von Ausführungen geboten und der damit verbundene personelle Aufwand hinzunehmen sein.“

gefahr verlässlich beurteilt werden kann (§ 13 Abs. 3 NJVollzG). Auch hier könnte man wohlwollend meinen, dass es sich im Grunde nur um deklaratorische Änderungen handelt, jedoch lässt sich aus der Formulierung ebenso eine Tendenz zu mehr Vorsicht und einer eher restriktiveren Lockerungspraxis herauslesen. Bemerkenswert ist, dass Ausgang und Freigang bei Lebenslänglichen schon nach 8, Urlaub nach wie vor erst nach 10 Jahren Verbüßungsdauer gewährt werden können (§ 13 Abs. 4 NJVollzG).

Insgesamt wird deutlich, dass die *vor 2013* verabschiedeten 5 Ländergesetze i. d. R. *maximal* den *status quo* des *StVollzG* gehalten haben, in mancherlei Hinsicht aber zusätzliche Restriktionen insbesondere bei Gewalt- und Sexualtätern eingeführt haben. Das ist angesichts der medial aufgeheizten Debatte der letzten Jahre zwar nachvollziehbar, gleichwohl aber nicht zu rechtfertigen. Gerade diese Tätergruppen brauchen einen fließenden Übergang mit sukzessiv zunehmenden Erprobungen in realen Situationen des Lebens in Freiheit und damit zugleich Belastungsproben, die erst eine „evidenzbasierte“ Prognoseerstellung für die bedingte Entlassung ermöglichen.

Der *Mustergesetzentwurf* von 10 Bundesländern ging demgegenüber einen mutigen Schritt in Richtung auf einen überleitungsorientierten Vollzug. Offener und geschlossener Vollzug werden zunächst gleichrangig nebeneinandergestellt (§ 15 Abs. 1), im Sinn einer Soll-Vorschrift wird – ähnlich wie in Baden-Württemberg – dem offenen Vollzug bei geeigneten Gefangenen Vorrang eingeräumt. Bei den Lockerungen ist einschränkend vorgesehen, dass diese „zur Erreichung des Vollzugsziels“ gewährt werden (§ 38 Abs. 1 ME *StVollzG*). Geradezu revolutionär ist die fehlende Einschränkung des Hafturlaubs (hier als *Langzeitausgang* bezeichnet) in seiner zeitlichen Dimension. Zwar soll er (analog § 13 Abs. 2 *StVollzG*) erst nach 6 Monaten Verbüßungsdauer gewährt werden, ist jedoch dann *zeitlich nicht limitiert*. Die Länder, die seit 2013 entsprechende am ME orientierte Gesetze geschaffen haben, sind insoweit mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein dem Mustergesetz gefolgt, vgl. unten *Tabelle 1*. Anders dagegen Nordrhein-Westfalen mit seinem 2015 in Kraft getretenen *StVollzG*, das maximal 24 Tage Langzeitausgang vorsieht und auch im Übrigen die Regelungen des *StVollzG* übernahm, jedoch die „Befürchtungsklausel“ durch die „Verantwortungsklausel“ ersetzte und damit (theoretisch) eine großzügigere Lockerungspraxis ermöglicht. Langzeitausgänge zur Entlassungsvorbereitung oder ein weiter abgesenkter Risikomaßstab für die Lockerungsgewährung während der letzten 6 Monate Haftzeit sind in Nordrhein-Westfalen – anders als in den Ländern des ME – explizit so nicht vorgesehen.

Massenmedial hohes Aufsehen hat die Regelung erhalten, wonach die Mindestverbüßungszeit für die Gewährung von Langzeitausgängen bei Lebenslänglichen statt 10 Jahre (§ 13 Abs. 3 *StVollzG* 1977) nur 5 Jahre betragen sollte. Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Thüringen haben diesen Gesetzesvorschlag nicht umgesetzt und es bei der Frist von 10 Jahren belassen, während Brandenburg keinerlei Mindestgrenze mehr gesetzlich fixiert hat. Auch in Hamburg gibt es keine Mindestgrenze, aber selbstverständlich gilt auch hier die Voraussetzung fehlender Missbrauchsgefahr, so dass von einem in den Medien hochgespielten „unver-

treibbaren Risiko für die Bürger“ keine Rede sein kann.²⁰ Auch tätergruppenbezogene Einschränkungen fanden sich im ME StVollzG nicht.

Die 10 Bundesländer, die an der Erarbeitung des Mustergesetzentwurfs mitgewirkt haben, haben diesen allerdings in unterschiedlicher Weise umgesetzt. Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben den Untersuchungshaft- sowie den Jugend- und Erwachsenenvollzug in einem Gesetz (sog. Kombi-Gesetze) geregelt, während Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen – wie auch 2015 Nordrhein-Westfalen (das nicht Mitglied der ME-Gruppe war) – jeweils ein eigenständiges Erwachsenenvollzugsgesetz geschaffen haben.

Tabelle 1: Vollzugsöffnende Maßnahmen in der Gesetzgebung der Bundesländer

Land	Verhältnis o.V./g.V.	Risikomaßstab	Ausgang, Ausführung, Langzeitausgang, Freigang	Höchstmaß LA (StVollzG: Regelurlaub)	Risikomaßstab	LA zur Entlassungsvorbereitung	Risikomaßstab in der Entlassungsphase
Baden-Württemberg	Vorrang g.V.	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	21 Tage	Bef.-Kl.	-	Keine Besonderheit
Bayern	Vorrang g.V.	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	21 Tage	Bef.-Kl.	-	Keine Besonderheit
Berlin	Gleichrangig	Muss-V. + Bef.-Kl.	ja	Kein Höchstmaß	Verantwortungsklausel.	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
Brandenburg	Gleichrangig	Muss-V.; G. + Verantwortungskl.	ja	Kein Höchstmaß	Verantwortungsklausel	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
Bremen	Gleichrangig	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	Kein Höchstmaß	Verantwortungsklausel	Bis zu 6 Mon.	Kann-Regelung + Bef.-Kl.
Hamburg	Gleichrangig	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	24 Tage	Verantwortungsklausel	-	Keine Besonderheit
Hessen	Vorrang g.V.	Kann-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	21 Tage	Bef.-Kl.	-	Keine Besonderheit
Mecklenburg-Vorpommern	Gleichrangig	Soll-V.; G. + Verantwortungsklausel	ja	Kein Höchstmaß	Verantwortungsklausel	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
Niedersachsen	Vorrang g.V.	Soll-V.; G. + Bef.-Kl.	ja	21 Tage	Bef.-Kl.	-	Keine Besonderheit

²⁰ Vgl. dazu Baechtold/Cornel/Dünkel u. a. 2012.

Land	Verhältnis o.V./g.V.	Risikomaßstab	Ausgang, Ausführung, Langzeitausgang, Freigang	Höchstmaß LA (StVollzG; Regelurlaub)	Risikomaßstab	LA zur Entlassungsvorbereitung	Risikomaßstab in der Entlassungsphase
Nordrhein-Westfalen	Gleichrangig	Soll-V; G. + Verantwortungsklausel	ja	24 Tage	Verantwortungsklausel	-	Keine Besonderheit
Rheinland-Pfalz	Gleichrangig	Soll-V; G. + Verantwortungsklausel	ja	Kein Höchstmaß	Verantwortungsklausel	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
Saarland	Vorrang g.V.	Soll-V; G. + Bef.-Kl.	ja	Kein Höchstmaß	Verantwortungsklausel	Bis zu 6 Mon.	Soll-Vorschrift **
Sachsen	Gleichrangig	Soll-V; G. + Bef.-Kl.	ja	Kein Höchstmaß	Verantwortungsklausel	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
Sachsen-Anhalt	Gleichrangig	Soll-V; G., keine Fluchtgefahr ***	ja	21 Tage	Bef.-Kl., analog ***	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
Schleswig-Holstein	Gleichrangig	Soll-V; G. + Verantwortungsklausel	ja	30 Tage	Verantwortungsklausel	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
Thüringen	Gleichrangig	Soll-V; G. + Bef.-Kl.	ja	Kein Höchstmaß	Verantwortungsklausel	Bis zu 6 Mon.	Zwingend*
StVollzG 1977	Vorrang o.V.	Soll-V; G. + Bef.-Kl.	ja	21 Tage	Bef.-Kl.	-	Keine Besonderheit

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).

Besonderheiten gibt es im Hinblick auf die Vollzugslockerungen. Die 10 Bundesländer mit seit 2013 verabschiedeten Strafvollzugsgesetzen sehen ebenso wie die bereits zuvor in 5 Bundesländern in Kraft getretenen Gesetze stundenweise Ausgänge oder die bereits oben beschriebenen Langzeitausgänge 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 beibehalten.

Bei den Vollzugslockerungen wurde demgegenüber in allen nach 2013 erlassenen Gesetzen mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt die Missbrauchsklausel zugunsten der (großzügigeren) Verantwortungsklausel aufgegeben (gleiches gilt für NRW). Noch weitergehend haben die auf dem Musterentwurf von 2012 beruhenden 10 Bundesländer den Übergangsvollzug ausgebaut, indem in den letzten 6 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 1*).

II. Jugendstrafvollzug

Für den Jugendstrafvollzug gelten seit 2008 16 Landesgesetze, die sich zwar weitgehend ähneln (insbesondere in 9 Bundesländern, die einen einheitlichen Musterentwurf erarbeitet hatten),²¹ jedoch gerade im Bereich der vollzugsöffnenden Maßnahmen im Detail voneinander abweichen.²²

In Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen können vergleichbar der Regelung des § 11 Abs. 2 StVollzG Lockerungen gewährt werden, wenn ein Missbrauch nicht „zu befürchten ist“. Die übrigen Bundesländer sehen hier die weniger restriktive Formulierung vor, dass eine „Erprobung verantwortet“ werden kann („Erprobungsklausel“). Alle Bundesländer sehen im Rahmen der Entlassungsvorbereitung zunehmende Lockerungen vor, ferner haben alle Länder außer Bayern und Niedersachsen das Maximum an Urlaubstagen von 21 auf 24 Tage pro Jahr moderat erhöht.²³ Die gesetzlichen Vorgaben bzgl. Vollzugslockerungen sind je-

21 Es handelt sich um Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Sachsen hat sich ebenfalls dem Musterentwurf weitgehend angeschlossen und schließlich kam 2009 auch Hamburg dazu, so dass man von 11 nahezu identischen Gesetzen ausgehen konnte; vgl. zusammenfassend *Kühl* 2012 m. w. N. Inzwischen haben Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen allerdings die relativ einheitliche Gesetzgebung – wie erwähnt – zugunsten eines sog. Kombi-Gesetzes, das Jugend-, Erwachsenen- und Untersuchungshaftvollzug in einem Gesetz regelt, wieder aufgegeben und die seinerzeitigen eigenständigen Jugendstrafvollzugsgesetze aufgehoben.

22 Vgl. zusammenfassend *Kühl* 2012, S. 135 ff.

23 Im Vergleich zum Mustergesetzesentwurf von 10 Bundesländern (s. o.) ist das allerdings eine Regelung, die gegen das Verbot der Schlechterstellung Jugendlicher i. V. zu Erwachsenen (Nr. 13 ERJOSSM) verstößt.

doch in den Ländern des sog. Neuner-Entwurfs (mit Ausnahme von Berlin und eingeschränkt Sachsen), in Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen insofern restriktiver, als die fehlende Mitwirkungsbereitschaft zum Ablehnungsgrund für die Gewährung von Vollzugslockerungen werden kann. Hessen hat die Mitwirkungsbereitschaft als Eignungskriterium definiert²⁴ und noch weitergehende Einschränkungen gesetzlich fixiert, indem Opferbelange und der Schutz der Allgemeinheit als zusätzliche Kriterien bei vollzugsöffnenden Maßnahmen zu berücksichtigen sind.

Die internationalen Standards der ERJOSSM fordern eine eindeutig auf eine frühzeitige Entlassungsvorbereitung ausgerichtete Vollzugsgestaltung (vgl. Nr. 100.1-3 ERJOSSM), zu der der offene Vollzug und vielfältige Formen von Vollzugslockerungen gehören, die eine „schrittweise“ Überleitung in Freiheit ermöglichen sollen. Gem. Nr. 102.1 ist eine „enge Zusammenarbeit“ und Vernetzung der Vollzugsbehörden mit sonstigen „Stellen und Institutionen“, die junge Gefangene bei dem Übergang in die Freiheit beaufsichtigen und unterstützen, vorzusehen. Gem. Nr. 102.2 sollen die Mitarbeiter dieser Stellen schon während des Vollzuges Zugang zu den jungen Gefangenen erhalten und gem. Nr. 102.3 „verpflichtet sein, bereits vor dem Zeitpunkt der voraussichtlichen Entlassung wirksame Vorabunterstützung zu leisten“. Die Landesgesetze zum Jugendstrafvollzug konkretisieren diese Vorgaben – wie beispielsweise in Baden-Württemberg, Berlin und Hessen, indem die Sozialen Dienste der Justiz und andere mit der Nachsorge betrauten Stellen spätestens 6 Monate vor der voraussichtlichen Entlassung einzubeziehen sind. Andere Länder haben sich diesbezüglich lediglich für die relativ unverbindliche Formulierung einer möglichst „frühzeitigen“ (Nordrhein-Westfalen) oder noch schwächer „rechtzeitigen“ (Bayern) Einbeziehung Externer entschieden. Niedersachsen sagt im Gesetz dazu nichts, auch nicht, dass Lockerungen zur Entlassungsvorbereitung gewährt werden „sollen“, wie dies ansonsten schon in § 15 StVollzG 1977 vorgegeben war und in den jugendstrafvollzugsrechtlichen Regelungen durchweg übernommen wurde. Andererseits sieht § 119 Abs. 2 NJVollzG bis zu 6 Monate Sonderurlaub für längerfristige Wiedereingliederungsmaßnahmen vor.²⁵ Die gesetzlichen Regelungen im Jugendstrafvollzug spiegeln damit insgesamt die allgemeinen Tendenzen einer mehr oder weniger stark auf vollzugsöffnende Maßnahmen orientierten Vollzugspolitik wider. Sie lassen zumeist weite Spielräume zu, zumal die frühere Vorschrift des § 91 Abs. 3 JGG inhaltlich übernommen wurde und den Vollzug „in weitgehend freien Formen“ ermöglicht (vgl. z. B. § 15 Abs. 1 Nr. 3 JstVollzG Berlin).²⁶ Nach wie vor werden je nach politischen Vorgaben unterschiedliche Akzentsetzungen der Vollzugspolitik erkennbar und unterschiedliche Traditionen, die sich schon unter den bundeseinheitlichen Vorgaben der VVJug herausgebildet haben, eher vertieft als

24 Vgl. die Begründung des Gesetzes zu § 13; hierzu *Kühl* 2012, S. 138.

25 Gleiches gilt in Hessen. Besonders restriktiv in dieser Hinsicht ist Bayern, das lediglich bis zu zwei Wochen Sonderurlaub zur Entlassungsvorbereitung vorsieht, andere Länder wie auch die sog. Neuner-Gruppe haben bis zu 4 Monate Sonderurlaub zur Entlassungsvorbereitung vorgesehen, vgl. hierzu schon *Dünkel/Pörksen* 2007, S. 66 f.

26 Allgemein hierzu *Walter* 2009.

nivelliert. Leider stehen zur Praxis im Jugendstrafvollzug seit Mitte der 1990er Jahre keine statistischen Angaben seitens des BMJ mehr zur Verfügung.²⁷

Als indiziell verfassungswidrig und Verstoß gegen Nr. 13 ERJOSSM (Verbot der Schlechterstellung gegenüber Erwachsenen) ist anzusehen, dass in Ländern wie MV im Erwachsenenvollzug keine Obergrenze für die Gewährung von Langzeitausgängen existieren, im Jugendstrafvollzug dagegen schon. Auch fehlen in einigen Bundesländern die Langzeitausgänge zur Entlassungsvorbereitung (im Erwachsenenvollzug bis zu 6 Monate) und auch der geminderte Risikomaßstab, wonach in der Entlassungsphase die notwendigen Lockerungen zwingend erfolgen sollen, es sei denn ein konkretes Risiko des Missbrauchs bzgl. erheblicher Straftaten ist gegeben.²⁸

C. Die Entwicklung des offenen Vollzugs

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% auf 17,0% gesunken und blieb danach mit einem Anteil von 16,7% 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% auf 13% (2010) und damit auf rd. ein Drittel (-57%) „zurückgefahren“. Gleiches gilt für Hessen (von 27% auf 10% 2004) und für Niedersachsen (von 28% auf 16,5% im Jahr 2016, vgl. *Abbildung 1*). 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% (zur positiven Entwicklung bei den Vollzugslockerungen und der Gewährung von Hafturlaub s. u. D.).

Andere Bundesländer wie Berlin (2016: 31% der Freiheitsstrafe verbüßenden Gefangenen im offenen Vollzug) oder Nordrhein-Westfalen (29%) haben ihr hohes Niveau halten können. Dies ersichtlich ohne negative Konsequenzen. Entweichungen und

27 Vgl. zu einer Auswertung bezogen auf den Zeitraum bis 1994 *Dünkel* 1996, S. 128 ff.; zu den Ergebnissen von Sonderauswertungen der Länderstatistiken im Bereich des Jugendstrafvollzugs vgl. *Dünkel/Pruin/Beresnatzki/von der Wense* 2016; *Dünkel/Geng/Pruin/von der Wense* 2016. Zur Entwicklung des offenen Jugendstrafvollzugs siehe unten C.

28 Einen geminderten Risikomaßstab in den letzten 6 Monaten vor der Entlassung weisen lediglich BE, BB, RP, SH, SN und TH auch im Jugendstrafvollzug auf; ein zusammenhängender Langzeitausgang von bis zu 6 Monaten zur Vorbereitung der Eingliederung ist in BB, HE, NI, RP, SN, ST und TH vorgesehen, in BE ist er auf 3 Monate, in HB, MV und im SL auf 4 Monate begrenzt.

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.²⁹

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 6-8% der Stichtagsbelegung befindet sich im offenen Vollzug; negativer „Spitzenreiter“ war Sachsen-Anhalt mit 2016 4,2%). Demgegenüber haben Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern ein für ostdeutsche Verhältnisse überdurchschnittliches Niveau erreicht (19% bzw. 12% im Jahr 2016) und erreichen damit den westdeutschen Durchschnitt oder nähern sich diesem an (vgl. *Abbildung 1*). 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 wurden³⁰. Annähernd galt das auch für Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.³¹

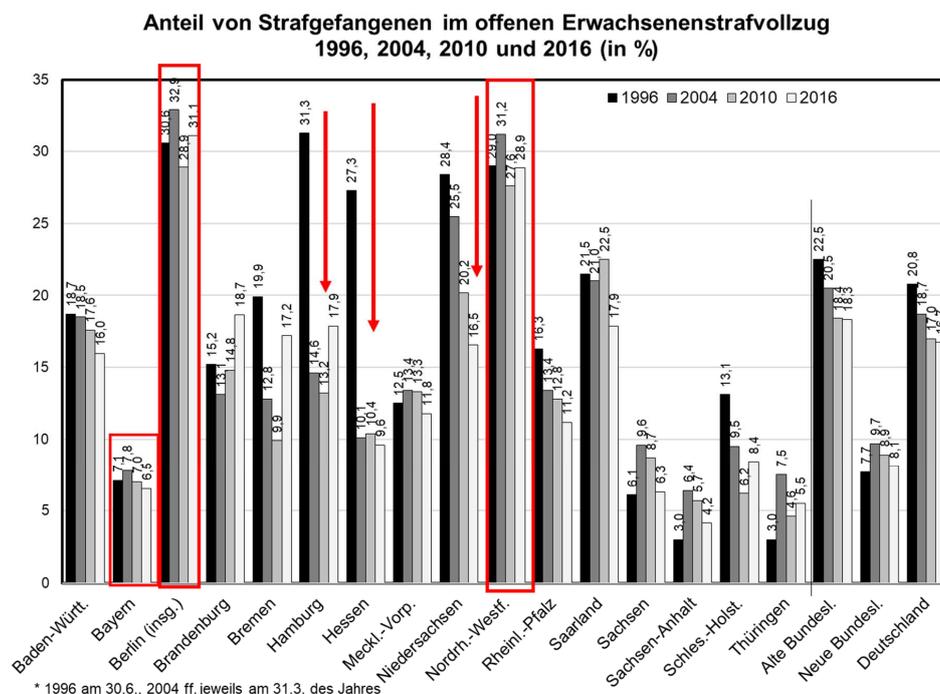
Das vollzugspolitische „Trauma“ mit Populisten wie *Schill* und *Kusch* in Hamburg zeigt in fataler Weise eine mit der allgemeinen politischen Ausrichtung wechselnde Vollzugspolitik, ein Phänomen, das sich durch die Föderalismusreform zweifellos verschärft hat. Damit läuft der Strafvollzug noch stärker 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.

29 Für den Jugendstrafvollzug in Baden-Württemberg widerlegen *Stelly/Thomas* 2013 die These einer immer „schwierigeren“ Klientel.

30 vgl. *Prätor* 2016, 4.

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

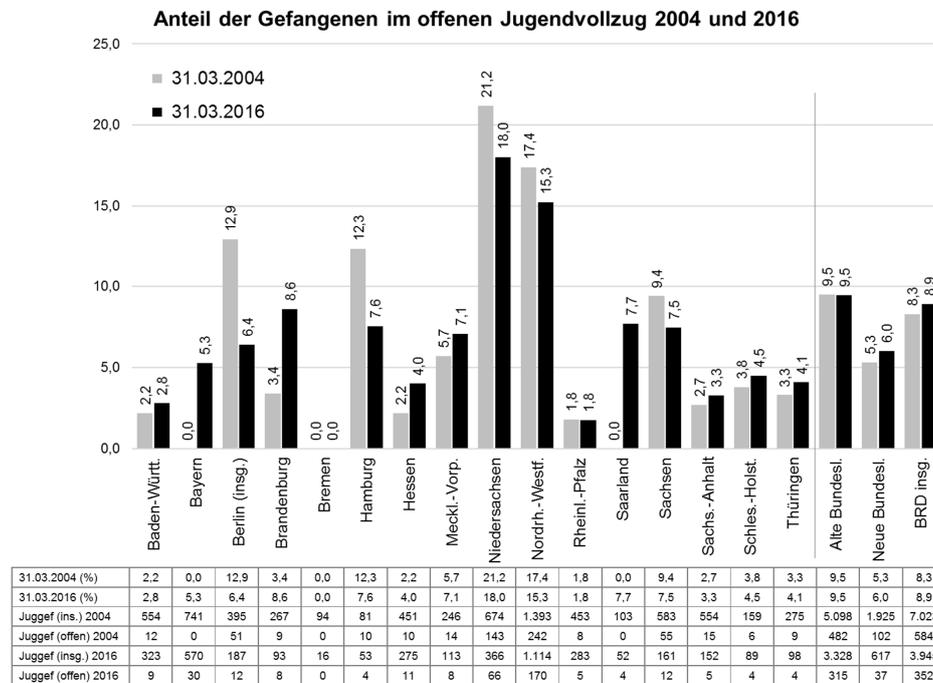
Abbildung 1: Der Anteil von Strafgefangenen im offenen Erwachsenenstrafvollzug



Im Jugendstrafvollzug ist der offene Vollzug mit wenigen Ausnahmen (Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) völlig unterentwickelt, was umso mehr schmerzt, als der Jugendstrafvollzug in offenen Formen im JGG von 1953 in § 91 Abs. 3 JGG a.F. ein gesetzlicher Vorreiter der Öffnung des Vollzugs war. Dafür gibt es allerdings auch eine Erklärung, weil bei den überwiegend wegen Gewalttaten inhaftierten jungen Gefangenen die Gesetze oder Verwaltungsvorschriften vollzugsöffnende Maßnahmen erheblich erschweren.

Bemerkenswert ist immerhin die Praxis in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, die auch im Jugendvollzug den offenen Vollzug in beachtlichem Umfang praktizieren und damit bei einer keineswegs wesentlich unterschiedlichen Insassenstruktur im Vergleich zu den übrigen Ländern zeigen, dass eine weitergehende Öffnung möglich ist, wenn sie politisch gewollt wird (vgl. *Abbildung 2*).

Abbildung 2: Der Anteil von Strafgefangenen im offenen Jugendstrafvollzug



D. Hafturlaub (Langzeitausgänge) und Vollzugslockerungen

Die Zahlen von Beurlaubungen 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% bzw. 29% der männlichen erwachsenen Gefangenen.³²

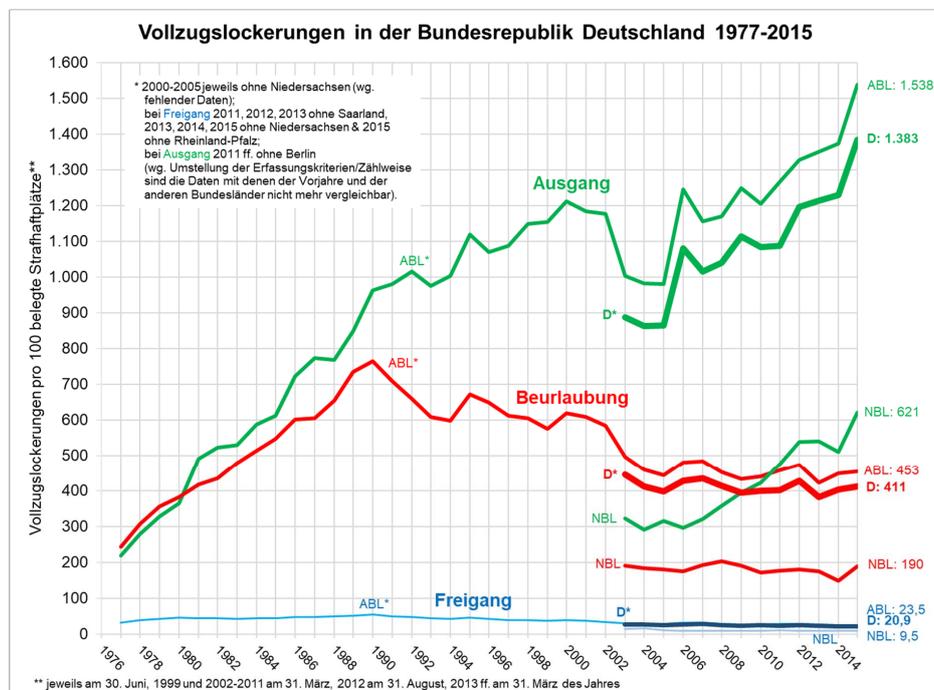
Die Gesamtzahlen von Ausgängen und Hafturlauben (Langzeitausgängen) sind im Zeitraum 1977-1990 auf das Drei- bis Vierfache des Ausgangswerts stark angestiegen, auch die Zahl der Freigänger stieg um mehr als 50% an (vgl. *Abbildung 3*). Seither sind die Beurlaubungszahlen um ca. 40% gesunken (seit 2004 blieben die Zahlen allerdings

32 Vgl. *Dünkel 2007*, S. 116 f.

stabil) und die Freigangszulassungen lagen 2015 sogar unter dem Wert von 1977. Beim Ausgang stiegen die jährlichen Gewähungen bis 2000 stark an, nach einem vorübergehenden Einbruch Anfang der 2000er Jahre war bis zum aktuellen Erfassungsjahr 2015 ein erneuter Anstieg zu verzeichnen (vgl. *Abbildung 3*).

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,³³ jedoch dürfte diese Erklärung nicht ausreichend sein. Vielmehr hat sich das kriminalpolitische Klima – zumindest in einigen Bundesländern – in Richtung einer restriktiveren Lockerungspraxis gewandelt.

Abbildung 3: Vollzugsöffnende Maßnahmen (Ausgang, Freigang, Hafturlaub bzw. Langzeitausgang), 1977-2015.

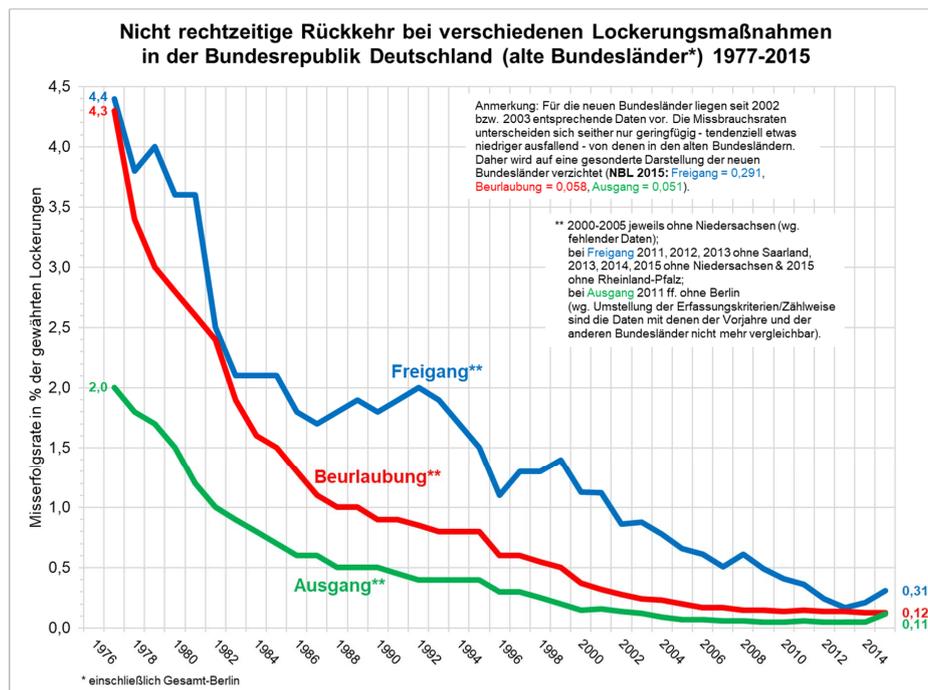


Bemerkenswert ist, dass der Anstieg der Lockerungszahlen in den 1970er und 1980er Jahren nicht zu einem erhöhten Risiko der Bevölkerung durch vermehrte Missbräuche (Nichtrückkehr oder Straftaten während Lockerungen) geführt hat, im Gegenteil. Die Missbrauchsraten sind bezogen auf die jeweils gewährten Lockerungsformen ständig

33 Hier insbesondere dem Anstieg von inhaftierten Gewalttätern, vgl. *Dünkel/Geng/Morgensstern 2010; Dünkel/Geng/von der Wense 2015; wie Stelly/Thomas 2013 für Baden-Württemberg feststellten, ist die Insassenstruktur nach objektiven Kriterien nicht unbedingt problematischer geworden.*

gesunken, und zwar besonders stark im Zeitraum, in dem die Maßnahmen stark expandierten (vgl. *Abbildung 4*). Inzwischen liegen die Missbrauchsraten nur noch im Promillebereich und verdeutlichen damit eine ausgesprochene Erfolgsgeschichte der Lockerungspraxis im deutschen Strafvollzug.

Abbildung 4: Nicht rechtzeitige Rückkehr bei verschiedenen Lockerungsmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer) 1977-2015*

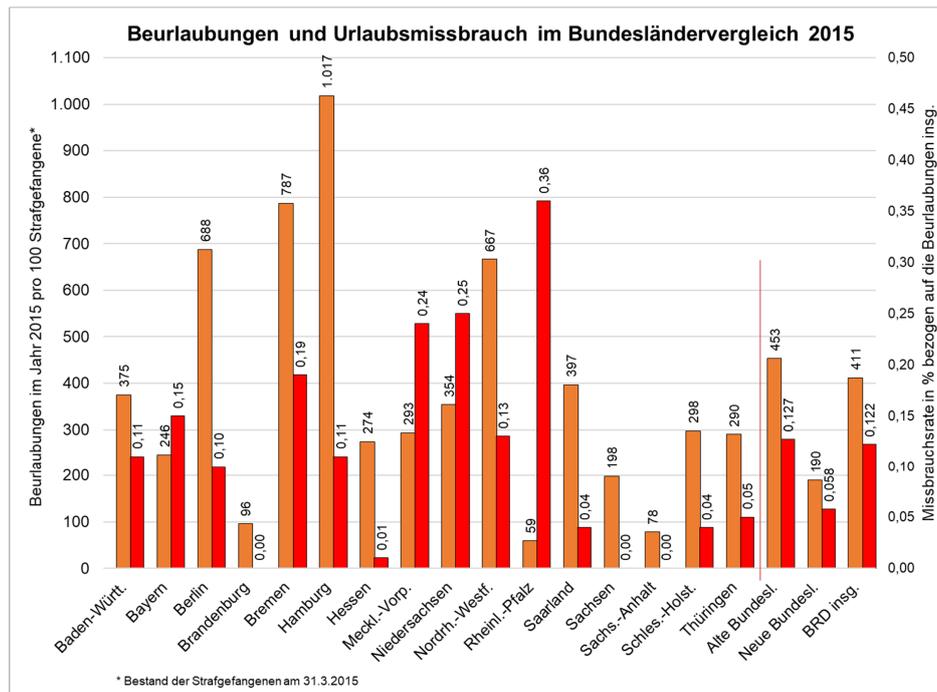


Der fehlende Zusammenhang zwischen einer mehr oder weniger weitgehenden Praxis der Vollzugsöffnung und Missbrauchsraten wird auch im Rahmen des Bundesländervergleichs immer wieder deutlich. Aus *Abbildung 5* ergibt sich, dass die jährliche Anzahl von Beurlaubungen pro 100 Gefangene der Stichtagsbelegung im Jahr 2015 (wie schon in früheren Jahren) zwischen 59 in Rheinland-Pfalz bzw. 78 in Sachsen-Anhalt und 787 in Bremen bzw. 1.017 in Hamburg erheblich variiert. Dies bedeutet eine ca. 17-fach erhöhte Zahl jährlicher Beurlaubungen im letzteren Fall. Die neuen Bundesländer lagen alle unter dem westdeutschen Durchschnitt.³⁴ In den alten Bundesländern ist die Variationsbreite zwischen 246 (Bayern) und 298 (Schleswig-Holstein) einerseits sowie 688 (Berlin), 787 (Bremen) und 1.017 (Hamburg) andererseits immer noch ganz

34 Allerdings lagen die Zahlen in Mecklenburg-Vorpommern (293) nahe am westdeutschen Durchschnitt und über den Werten in Bayern, Hessen und gleichauf mit Schleswig-Holstein.

erheblich (3- bis 4-fache Beurlaubungszahlen pro 100 Strafgefangene in den letzteren Fällen).

Abbildung 5: Beurlaubungen und Urlaubsmissbrauch im Bundesländervergleich 2015

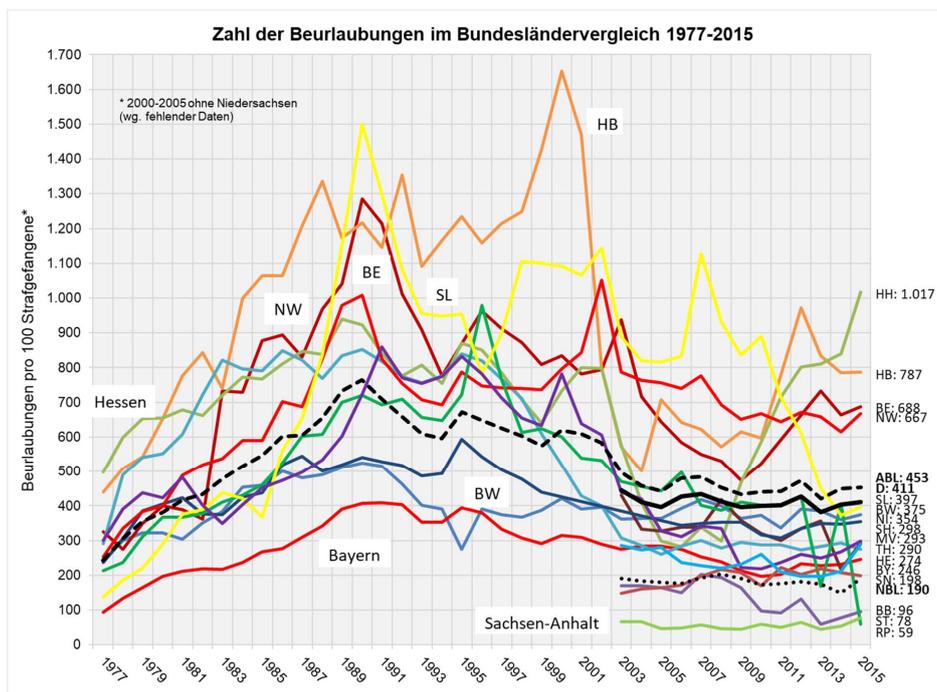


Könnte man früher noch von einem eindeutigen West-Ost-Gefälle mit einer sehr restriktiven Beurlaubungspraxis in den neuen Bundesländern sprechen, so kann man heute derartige regionale Cluster nur noch eingeschränkt erkennen (in Ostdeutschland für Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt), wobei neben 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 2015 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.

Abbildung 6 zeigt die Entwicklung im Längsschnittvergleich seit 1977. Nach einer Verdreifachung der jährlichen Beurlaubungen im Zeitraum 1977-1990 ist seither die Beurlaubungspraxis erheblich restriktiver geworden. 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, in Rheinland-

Pfalz 2015 auf den niedrigsten Wert überhaupt (wobei Registrierprobleme angesichts der Umstellung der Statistik auf das 2013 in Kraft getretene neue Landes-StVollzG nicht auszuschließen sind). 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 (vgl. *Abbildung 6*).

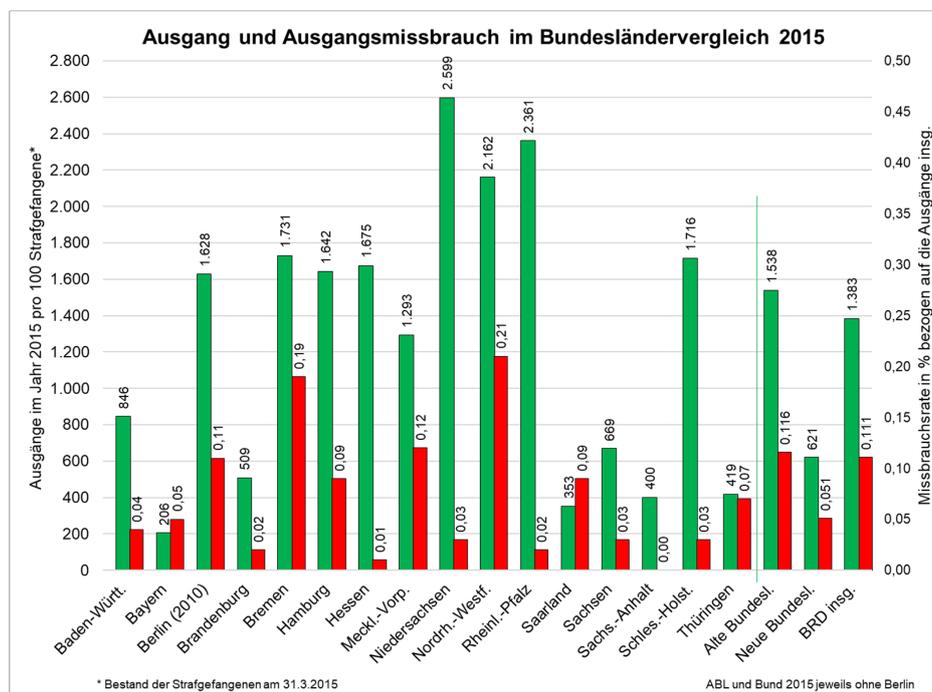
Abbildung 6: Zahl der Beurlaubungen im Bundesländervergleich 1977-2015



Rehn (2008, 35) hat die Entwicklung der Hamburger Beurlaubungszahlen im Zeitraum 2001-2006 untersucht. Danach gingen die jährlichen Gewährungen um fast 70% zurück. Die Ausgangsgewährungen waren um 59% und die Zahl der Freigänger um knapp 65% rückläufig. Zu Recht betonte *Rehn* (a.a.O.), dass dies Ausdruck eines politischen Willens war, der den Strafvollzug weitgehend von seinen sozialstaatlichen Verpflichtungen i. S. d. Resozialisierung loslöst und den Gefangenen wesentliche Eingliederungschancen nimmt. Wie auch die vorliegenden Zahlen belegen, wurde dadurch – auch nicht kurzfristig – mehr Sicherheit für die Bevölkerung erreicht. Die Missbräuche bei Beurlaubungen bewegen sich im Promillebereich, unabhängig von einer restriktiveren oder liberaleren Handhabung der Lockerungspraxis. Im Saarland und NRW, den Ländern mit der seinerzeit weitreichendsten Beurlaubungspraxis, waren die Miss-

brauchsquoten (nicht rechtzeitige Rückkehr in die Anstalt) mit den Hamburger Zahlen praktisch identisch (dieser Befund wurde generell auch für 2015 bestätigt, vgl. oben *Abbildung 5*). Auch der drastische Rückgang der Beurlaubungen in Hessen hat die immer schon niedrigen Missbrauchsquoten (1994: 1,0%, vgl. *Dünkel 1996*, S. 125) nicht wesentlich verändern können. Straftaten während Beurlaubungen werden statistisch nicht ausgewiesen, stellen aber nach allen vorliegenden Erhebungen die noch extremere Ausnahme dar.³⁵

Abbildung 7: Zahl der tageweisen Ausgänge und Ausgangsmisbrauch im Bundesländervergleich, 2015



Dem steht das längerfristige Risiko für die Sicherheit der Allgemeinheit gegenüber, wenn nicht ausreichend vorbereitete und in Überleitungsmaßnahmen erprobte Gefangene vermehrt rückfällig werden. Da dieser Nachweis schwer zu führen ist, können sich konservative Politiker damit rühmen, den Strafvollzug zu einer abgeriegelten und „sicheren“ Festung ausgebaut zu haben, ohne sich hinsichtlich der negativen Langzeitfolgen verantworten zu müssen.

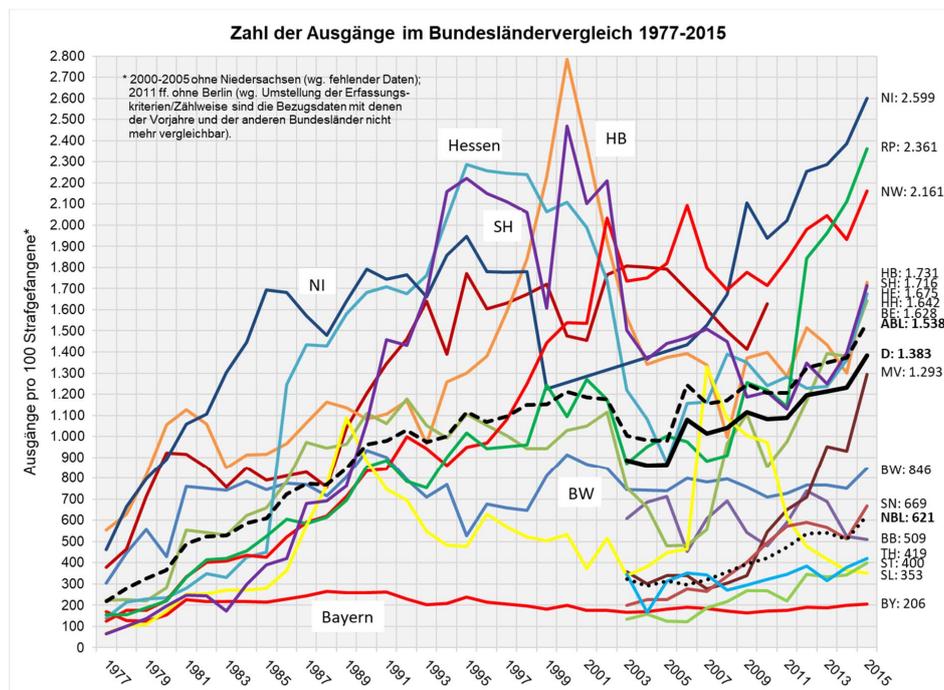
Die Zahl der tageweisen Ausgänge variierte 2015 im Bundesländervergleich z. T. noch extremer als diejenige der Beurlaubungen: die Schwankungen lagen zwischen 206

35 Vgl. *Dünkel 2004* m. w. N.

(Bayern) bzw. 353 (Saarland) und 2.599 (Niedersachsen), 2.361 (Rheinland-Pfalz) bzw. 2.162 (Nordrhein-Westfalen), d. h. im Extremfall wurden knapp 13-mal so viele Ausgänge gewährt (vgl. *Abbildung 7*). Mit Bayern einerseits und Niedersachsen andererseits sind extreme Schwankungen selbst für die alten Bundesländer zu verzeichnen, wengleich der generelle Befund eines starken West-Ost-Gefälles für den Ausgang nach wie vor zutrifft (knapp dreifach erhöhte Lockerungspraxis im Durchschnitt der alten Bundesländer; Ausnahme: Bayern und das Saarland).

Zugleich gilt auch für die Praxis der Gewährung von Ausgängen, dass es keinen Zusammenhang zwischen einer extensiveren Praxis und der so oder so extrem niedrigen Missbrauchsquote gibt (vgl. *Abbildung 7*).

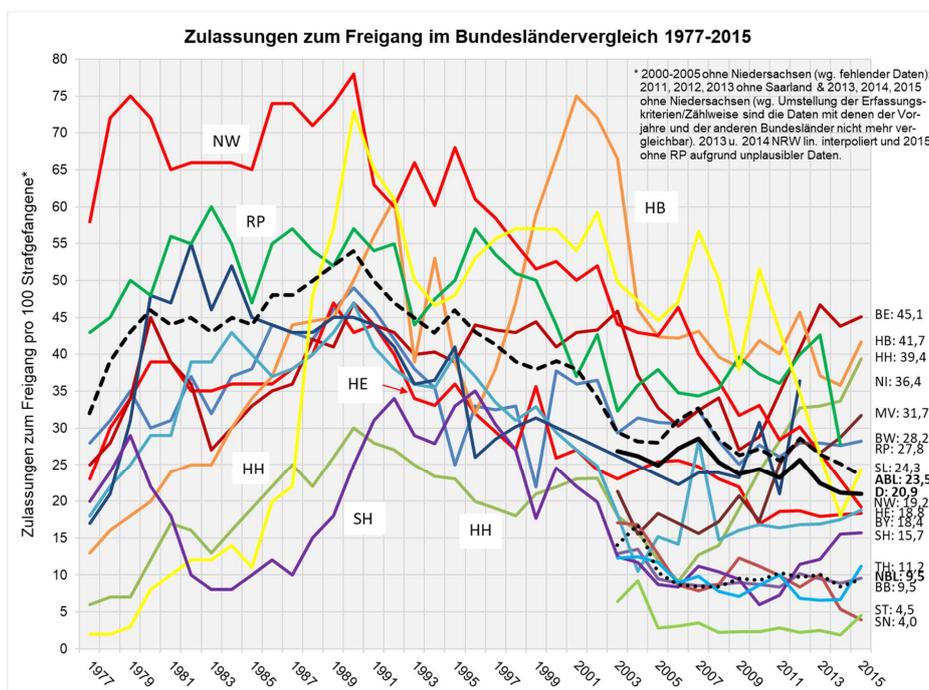
Abbildung 8: Zahl der tageweisen Ausgänge im Bundesländervergleich, 1977-2015



Die Ausgangspraxis war im Durchschnitt der alten Bundesländer nach einem stetigen Anstieg seit 1977 im Zeitraum 2000-2005 leicht rückläufig, ist seither (bei starken regionalen Unterschieden) aber wieder ansteigend. Die für den zeitweisen Rückgang hauptverantwortlichen Bundesländer waren Bremen, Hamburg und vor allem Hessen (vgl. *Abbildung 8*). Eine gegen den allgemeinen Trend rückläufige Entwicklung ist in Niedersachsen 1995-2000 erkennbar, seither ist die Zahl von Ausgängen pro 100 Strafgefangene zum Stichtag allerdings stark angestiegen und erreichte 2015 den höchsten Wert im Ländervergleich. Bemerkenswert ist die Steigerung von Ausgangszahlen in

Mecklenburg-Vorpommern, das sich damit deutlich von den anderen neuen Bundesländern (sowie Bayern und dem Saarland in den alten Bundesländern) abhebt. Die maßgeblich politisch vorgegebenen Restriktionen oder Liberalisierungen der Lockerungspraxis führen im Bereich der tagewweisen Ausgänge zu besonders stark ausgeprägten Ausschlägen der Verlaufskurven. Allerdings sind die Daten teilweise mit Vorsicht zu betrachten, da mit der Verabschiedung neuer Landesstrafvollzugsgesetze teilweise auch die Zählweise für die Ausgangsgewährungen geändert wurde. Deshalb musste beispielsweise Berlin aus *Abbildung 8* ausgenommen werden, wo die Zahlen seit 2012 mit den Vorjahren nicht mehr vergleichbar sind.

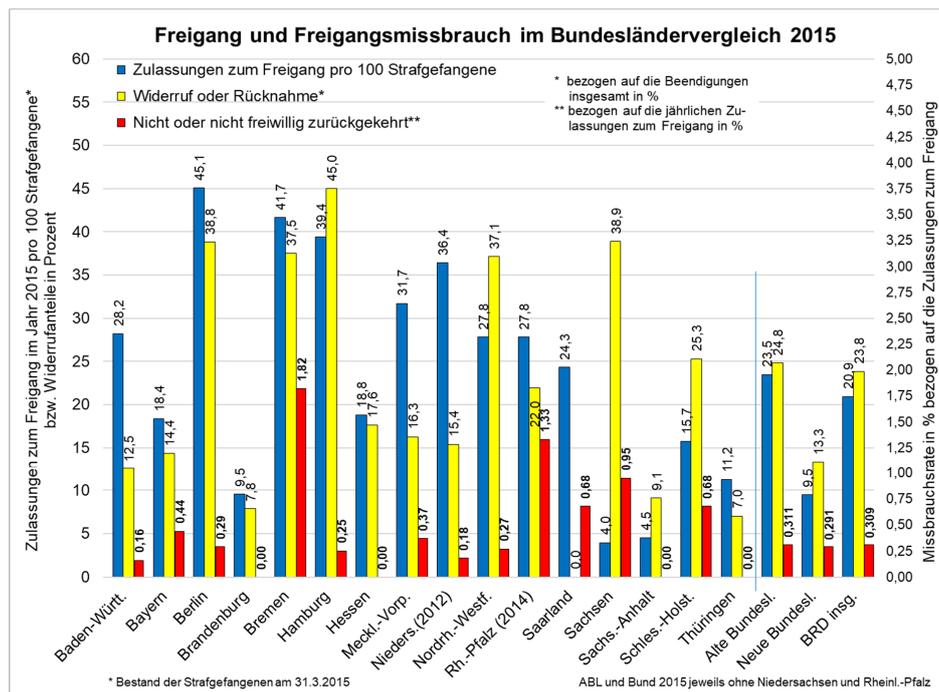
Abbildung 9: Zulassungen zum Freigang im Bundesländervergleich 1997-2015



Die jährlichen Zulassungen zum Freigang sind – jenseits vollzugspolitischer Orientierungen – natürlich auch von der jeweils aktuellen Arbeitsmarktlage beeinflusst. Insofern könnte man versucht sein, die niedrigeren Zahlen in den ostdeutschen Bundesländern mit der dortigen besonders hohen Arbeitslosigkeit in Verbindung zu bringen. Allerdings muss dann überraschen, dass im strukturschwachen Mecklenburg-Vorpommern 2015 relativ gesehen (pro 100 Strafgefangene der Stichtagsbelegung) mehr als doppelt so viele Freigänger zugelassen wurden im Vergleich zu Schleswig-Holstein. In Berlin und Bremen erfolgten mehr als doppelt so viele Zulassungen wie in Bayern oder Hessen, was ebenfalls die Arbeitsmarktthese nicht plausibel erscheinen lässt. Die Un-

terschiede zwischen 4 (Sachsen) oder knapp 5 (Sachsen-Anhalt) einerseits und 42 (Bremen) bzw. 45 (Berlin) Zulassungen pro 100 Strafgefangene der Stichtagsbelegung andererseits bedeuten eine etwa 9-10-fach erhöhte Freigängerzahl in den letzteren Fällen (vgl. *Abbildungen 9 und 10*).

Abbildung 10: Zulassungen zum Freigang und Freigangsmisbrauch im Bundesländervergleich 2015



Die Freigängerzahlen sind in den alten Bundesländern seit 1990 rückläufig, in den letzten Jahren besonders drastisch in Hessen und Hamburg (vgl. *Abbildung 9*)³⁶. Jedoch hat sich in Hessen seit 2004 (11 Zulassungen pro 100 Gefangene) bei erheblichen Schwankungen ein leichter Anstieg auf knapp 19 ergeben. Eine noch deutlichere Kehrtwende vollzog sich in Hamburg, wo sich die Zulassungszahlen zum Freigang im Zeitraum 2008–2015 verdreifachten. Demgemäß kann man die Entwicklung als Zeichen einer Rückkehr zu einer vernünftigen und stärker resozialisierungsorientierten Vollzugsgestaltung werten, wie sie auch bei der Gesetzgebung zum Jugendstrafvollzug bereits zu beobachten war.³⁷

36 Die Freigängerszahlen für Rheinland-Pfalz bezogen auf das Jahr 2014 in den *Abbildungen 9 und 10* sind wegen Änderungen der Zählweise mit den Vorjahren nur bedingt vergleichbar.

37 Vgl. bereits *Dünkel/Pörksen 2007; Dünkel 2009a*, S. 195.

Auch beim Freigang zeigt sich, dass kein Zusammenhang besteht zwischen der Zahl von Zulassungen und dem Widerruf (der allerdings nicht immer vom Gefangenen verschuldet sein muss, etwa bei betriebsbedingten Kündigungen u. ä.) bzw. Missbräuchen bzgl. der Rückkehrpflicht. Die Missbrauchsquote liegt z. B. in Berlin trotz einer offensichtlich extensiveren Zulassungspraxis nicht signifikant höher als im Durchschnitt der restriktiver verfahrenen ostdeutschen Bundesländer, auch wenn dort z. T. keinerlei Missbrauchsfälle gemeldet wurden (vgl. *Abbildung 10*).

E. Fazit

Die z. T. gegenläufige Entwicklung beim Ausbau des offenen Vollzugs und von Vollzugslockerungen verdeutlicht unterschiedliche Akzentsetzungen im Hinblick auf das Vollzugsziel der Resozialisierung und die Aufgabe des Schutzes der Allgemeinheit. Einige Länder wie Bayern, Hessen und Niedersachsen haben eine restriktive Praxis in ihren Vollzugsgesetzen „legitimiert“. Allerdings hat sich in Niedersachsen trotz eines starken Rückgangs der Belegung im offenen Vollzug in den letzten Jahren eine Ausweitung von Lockerungsmaßnahmen ergeben, die als Ausdruck des politischen Willens angesehen werden kann, die Entlassung und Überleitung in Freiheit konsequenter vorzubereiten.³⁸ Bei einer Gesamtschau der vollzugsöffnenden Maßnahmen (Verlegung in den offenen Vollzug, Ausgang, Beurlaubungen/Langzeitausgang und Freigang) kann man Bundesländer grob in folgende Cluster gruppieren: Berlin und NRW liegen beim offenen Vollzug, aber auch bei den Vollzugslockerungen z. T. weit über dem Bundesdurchschnitt. Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz gehören zu den Ländern mit überdurchschnittlich häufigen Lockerungszahlen, während die ostdeutschen Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie in den alten Bundesländern Bayern eine sehr restriktive Lockerungspraxis entwickelt haben. Bemerkenswert ist, dass in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern der politische Gestaltungswille für einen stärker überleitungsorientierten Vollzug sich auch in wachsenden Lockerungszahlen widerspiegelt. Damit gibt es im Osten ein Nord-Süd-Gefälle, wie es sich auch in den alten Ländern schon seit längerem herausgebildet hat.

Ferner zeigt sich, dass die gesetzliche Ausgestaltung nicht von ausschlaggebender Bedeutung ist, weil alle Gesetze ausreichenden Spielraum für eine liberalere oder restriktivere Handhabung lassen. Mit anderen Worten: Es fehlt in einigen Bundesländern schlichtweg der politische Wille, den Vollzug konsequent überleitungsorientiert zu gestalten. Für Justizminister ist ein „ruhiger“ Strafvollzug ohne besondere Vorkommnisse wie eine „Jobgarantie“. Erst wenn es gelingt, den Vollzug aus dem potentiellen „Skandalisierungskreislauf“ der Medien herauszubringen und wenn mit markigen Parolen eines harten Strafvollzugs nicht (mehr) erfolgreich Wahlkampf betrieben werden kann, wird sich ein Wettbewerb der „guten Praxismodelle“³⁹ entwickeln können, der den nationalen (BVerfG) und internationalen Vorgaben einer wissenschaftsbasierten Krimi-

38 Zur Strategie des Übergangsmanagements in Niedersachsen vgl. *Hollmann/Haas* 2012.

39 Vgl. *Dünkel/Drenkhahn/Morgenstern* 2008.

nalpolitik Rechnung trägt. Wenig zufriedenstellend ist die Anfälligkeit der Lockerungspraxis für politische Zeitströmungen. Mit dem Wechsel zu SPD-geführten Regierungen oder Regierungsbeteiligungen von Bündnis 90/Die Grünen oder der Linkspartei (vgl. z. B. Berlin und Brandenburg) steigen regelmäßig die Lockerungszahlen, unter CDU-Regierungen stagnieren die Zahlen oder sind – wie in Hessen oder Hamburg erkennbar – stark rückläufig (gewesen). Parteipolitische Differenzen auf dem Rücken der Gefangenen auszutragen, erscheint für einen Vollzug mit einer systematischen Entlassungsvorbereitung durch vollzugsöffnende Maßnahmen und einer Verzahnung mit den ambulanten Nachsorgeeinrichtungen der Sozialen Dienste der Justiz und der freien Straffälligenhilfe in keiner Weise zuträglich. Immerhin konnte mit dem Musterentwurf von 2012, der die Gesetzgebung seit 2013 in Berlin, Bremen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen maßgeblich geprägt hat, ein vernunftgeleiteter parteiübergreifender Konsens hergestellt werden, der einerseits den Unsinn der Föderalismusreform und andererseits das Konzept eines konsequent überleitungsorientierten Vollzugs verdeutlicht, auch wenn dieses in Sachsen, Thüringen sowie Sachsen-Anhalt (das die Lockerungsvorschriften teilweise restriktiver gesetzlich geregelt hat, s. o. unter 2.) ausweislich der hier vorgelegten statistischen Auswertungen noch nicht umgesetzt zu werden scheint.

Dazu gehört neben den in diesem Beitrag in den Mittelpunkt gestellten vollzugsöffnenden Maßnahmen auch eine Fortführung des Vollzugsplans ein Jahr vor der Entlassung im Rahmen eines sog. *Eingliederungsplans*, der eine den Vollzug verpflichtende Checkliste zu folgenden Punkten enthält:

1. Unterbringung im offenen Vollzug und/oder in Übergangseinrichtungen,
2. Unterkunft sowie Arbeit oder Ausbildung nach der Entlassung,
3. Unterstützung bei notwendigen Behördengängen und der Beschaffung der notwendigen persönlichen Dokumente,
4. Beteiligung eines (zunächst zu gründenden) Landesamtes für ambulante Straffälligenarbeit,
5. Kontaktaufnahme zu Einrichtungen der Entlassenenhilfe,
6. Fortsetzung von im Vollzug noch nicht abgeschlossenen Maßnahmen,
7. Anregung von Auflagen und Weisungen für die Bewährungs- oder Führungsaufsicht,
8. Vermittlung in weiterführende Betreuung,
9. nachgehende Betreuung durch Vollzugsbedienstete.⁴⁰

Nicht zuletzt bedarf es ergänzend auch außerhalb der Vollzugsgesetze gesetzlicher Regelungen für den ambulanten Bereich der Nachsorge und damit zugleich der Sicherstellung einer durchgehenden Hilfe sowie struktureller Vernetzungen der an der Wie-

40 Vgl. § 9 Abs. 3 StVollzG MV; identisch mit § 9 MV: § 9 StVollzG HB; § 15 ThürJVollzGB und JVollzGB RP; § 15 BbgJVollzG enthält zusätzlich: 4. Unterbringung in einer Wohnheim.

dereingliederung beteiligten Organisationen und Akteure, wie sie beispielhaft in dem Diskussionsentwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz⁴¹ vorgeschlagen wurden.

Literatur

Arloth, Krä (2017) StVollzG. Strafvollzugsgesetze Bund und Länder. Kommentar. 4. Aufl.

Baechtold, Cornel, Dünkel u. a. (2012) Neue Strafvollzugsgesetze: Nur gut gemeint reicht nicht! Forum Strafvollzug 61, S. 175-177

Cornel u. a. (2015) Diskussionsentwurf eines Landesresozialisierungsgesetzes

DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V. (2012) Übergangsmanagement für junge Menschen zwischen Strafvollzug und Nachbetreuung. Handbuch für die Praxis. DBH-Materialien Nr. 68

Dressel (2008) Das Hamburger Strafvollzugsgesetz: Chance oder Risiko?

Dünkel (1996) Empirische Forschung im Strafvollzug

Dünkel (2004) Riskante Freiheiten? – Vollzugslockerungen zwischen Resozialisierung und Sicherheitsrisiko, in: Rehn, Nanninga, Thiel (Hrsg.) Freiheit und Unfreiheit. Arbeit mit Straftätern innerhalb und außerhalb des Justizvollzugs, S. 104-134

Dünkel (2007) Strafvollzug und die Beachtung der Menschenrechte – Eine empirische Analyse anhand des Greifswalder „Mare-Balticum-Prison-Survey“, in: Müller-Dietz u. a. (Hg.) Festschrift für Heike Jung, S. 99-126

Dünkel (2008) Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich im Licht aktueller Empfehlungen des Europarats. Neue Kriminalpolitik 20, S. 102-114

Dünkel (2009) 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. Zinnowitz 2008, S. 20-60

Dünkel (2009a) Vollzugslockerungen und offener Vollzug – die Bedeutung entlassungsvorbereitender Maßnahmen für die Wiedereingliederung. Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 58, S. 192-196

Dünkel (2011) 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

41 Vgl. dazu *Cornel u. a.* 2015; *Dünkel u. a.* 2018.

Dünkel, Drenkhahn (2001) Behandlung im Strafvollzug: von „nothing works“ zu „something works“, in: Bereswill, Greve (Hrsg.) Forschungsthema Strafvollzug, S. 387-417

Dünkel, Drenkhahn, Morgenstern (2008) (Hrsg.) Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle

Dünkel, Geng, Morgenstern (2010) Strafvollzug in Deutschland. Aktuelle rechtstatistische Befunde. Forum Strafvollzug 59, S. 22-34

Dünkel, Geng, von der Wense (2015) Entwicklungsdaten zur Belegung, Öffnung und Lockerungen im Jugendstrafvollzug. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 26, S. 232-241

Dünkel, Geng, Pruin, von der Wense (2016) Entwicklungsdaten zur Belegung, Öffnung und Lockerungspraxis im Jugendstrafvollzug. Recht der Jugend und des Bildungswesens 64, S. 437-456

Dünkel, Köhl (2009) Neuregelung des Strafvollzugs in Hamburg – Anmerkungen zum Hamburger Strafvollzugs- und Jugendstrafvollzugsgesetz vom 8.7.2009. Neue Kriminalpolitik 21, S. 82-86

Dünkel, Kunkat (1997) Zwischen Innovation und Restauration. 20 Jahre Strafvollzugsgesetz – eine Bestandsaufnahme. Neue Kriminalpolitik 9, Heft 2, S. 24-33

Dünkel, Pörksen (2007) Stand der Gesetzgebung zum Jugendstrafvollzug und erste Einschätzungen. Neue Kriminalpolitik 19, S. 55-67

Dünkel, Pruin (2015) Wandlungen im Strafvollzug am Beispiel vollzugsöffnender Maßnahmen – Internationale Standards, Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern. Kriminalpädagogische Praxis 43, Heft 50, S. 30-45

Dünkel, Pruin, Beresnatzki, von der Wense (2016) Vollzugsöffnende Maßnahmen und Übergangsmangement im deutschen Strafvollzug: Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern, in: Dünkel, Jesse, Pruin, von der Wense (Hrsg.) Die Wiedereingliederung von Hochrisikotätern in Europa – Behandlungskonzepte, Entlassungsvorbereitung und Übergangsmangement, S. 215-249

Dünkel, Schüler-Springorum (2006) Strafvollzug als Ländersache? Der „Wettbewerb der Schäbigkeit“ ist schon im Gange! ZfStrVo 55, S. 145-149

Dünkel u. a. (2018) Brauchen wir ein Resozialisierungsgesetz? Verfassungsrechtliche und kriminologische Grundlagen, mögliche Ausgestaltungen und kriminalpolitische Perspektiven, in: Bruns, Reichenbach (Hrsg.) Resozialisierung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe (im Druck)

Hollmann, Haas (2012) Neue Wege: Vernetzte Betreuung. Übergangsmangement in Niedersachsen. Abschlussbericht

Jesse, Kramp (2008) Das Konzept der Integralen Straffälligenarbeit – InStar – in Mecklenburg-Vorpommern, in: Dünkel, Drenkhahn, Morgenstern (Hrsg.) Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle, S. 135-144

Koch (2009) Integrale Straffälligenarbeit in Mecklenburg-Vorpommern: Nicht nur ein neuer Begriff. *Bewährungshilfe* 56, S. 116-144

Koranyi (2012) Europäische Standards für die Öffnung des Strafvollzugs

Kühl (2012) Die gesetzliche Reform des Jugendstrafvollzugs in Deutschland im Licht der European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures (ER-JOSSM)

Lösel (1993) Sprechen Evaluationsergebnisse von Meta-Analysen für einen frischen Wind in der Straftäterbehandlung?, in: Egg (Hrsg.) Sozialtherapie in den 90er Jahren. Gegenwärtiger Stand und Entwicklung im Justizvollzug, S. 21-31

Lösel (2001) Behandlung oder Verwahrung? Ergebnisse und Perspektiven der Interventionen bei „psychopathischen“ Straftätern, in: Rehn u. a. (Hrsg.) Behandlung „gefährlicher Straftäter“, S. 36-53

Lösel (2012) Offender treatment and rehabilitation: What works?, in: Maguire, Morgan, Reiner (Hrsg.) *The Oxford Handbook of Criminology*. 5. Aufl., S. 986-1016

Lösel (2016) Wie wirksam ist die Straftäterbehandlung im Justizvollzug?, in: Rettenberger, Dessecker (Hrsg.) *Behandlung im Justizvollzug*, S. 17-52

Lösel, Bender, Jehle (2007) (Hrsg.) *Kriminologie und wissenschaftliche Kriminalpolitik*

Matt (2010) Übergangsmanagement. Zur Konzeption einer systematischen Wiedereingliederungsstrategie von (Ex-)Strafgefangenen und Straffälligen. *Neue Kriminalpolitik* 22, S. 34-39

Ndrecka (2014) The impact of Reentry Programs on Recidivism. A Metaanalysis. Internetpublikation: http://cech.uc.edu/content/dam/cech/programs/criminaljustice/docs/phd_dissertations/Ndrecka.pdf.

Prätor (2016) Offener Vollzug. Anspruch und Wirklichkeit. Zur Auslastung des offenen Vollzugs in Deutschland. *forum kriminalprävention*, S. 3-7

Pruin (2011) Das Projekt BASIS in der JVA Adelsheim, in: Dölling (Hrsg.) *Freiheitsentzug im Jugendstrafrecht*. INFO 2011, S. 77-102

Pruin (2016) „What works“ and what else do we know? – Hinweise zur Gestaltung des Übergangsmanagements aus der kriminologischen Forschung, in: Dünkel u. a. (Hrsg.) *Die Wiedereingliederung von Hochrisikotätern in Europa*. Behandlungskonzepte, Entlassungsvorbereitung und Übergangsmanagement, S. 251-274

Pruin (2017) Die Gestaltung der Übergänge, in: Cornel, Kawamura-Reindl, Sonnen *Handbuch Resozialisierung*, S. 572-590

Rehn (2008) Hamburger Strafvollzug – Wege und Irrwege. Zentrale Fakten einer verfehlten Strafvollzugspolitik. *Neue Kriminalpolitik* 20, S. 34-36

Roos, Weber (2009) Übergangsmanagement – Die Entwicklung in den Ländern. Forum Strafvollzug 58, S. 62-66

Stelly, Thomas (2009) Freie Straffälligenhilfe unter Veränderungsdruck – Ergebnisse einer repräsentativen Befragung, in: Forum Strafvollzug 58, S. 87-90

Stelly, Thomas (2013) „Die Gefangenen werden immer schwieriger...“. Lebenslagen von Jugendstrafgefangenen in einer Langzeitperspektive, in: Boers u. a. (Hrsg.) Kriminologie – Kriminalpolitik – Strafrecht, Festschrift für Hans-Jürgen Kerner zum 70. Geburtstag, S. 817-830

Treig, Pruin (2018) Kurze Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen als Herausforderung an den Strafvollzug – Möglichkeiten und Grenzen, in: Suhling, Maelicke (Hrsg.) Das Gefängnis auf dem Prüfstand (im Druck)

United Nations (2015) 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.

Walter (2009) Jugendstrafvollzug in freier Form. Die baden-württembergischen Projekte „Chance“ in Creglingen-Frauental und „Prisma“ in Leonberg. Versuch eines Diskussionsanstoßes. ZJJ 20, S. 192-201

Kontakt:

Prof. em. Dr. Frieder Dünkel
Universität Greifswald
Forschungsstelle Kriminologie
Domstr. 20
17489 Greifswald

Paul Beresnatzki
Universität Greifswald
Lehrstuhl für Kriminologie, Strafrecht, Strafprozessrecht
und vergleichende Strafrechtswissenschaften
Domstr. 20
17489 Greifswald

Prof. Dr. Ineke Regina Pruin

Judith Treig
Universität Bern
Institut für Strafrecht und Kriminologie
Schanzeneckstrasse 1
Postfach
3001 Bern