

# Vollzugslockerungen im deutschen Strafvollzug : Gesetzgebung und Praxis

Autor(en): **Dünkel, Frieder**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology**

Band (Jahr): **14 (2015)**

Heft 1

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050741>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Frieder Dünkel

## Vollzugslockerungen im deutschen Strafvollzug – Gesetzgebung und Praxis

### Zusammenfassung

Ausgehend von empirischen Erkenntnissen und internationalen Standards wird im vorliegenden Beitrag<sup>1</sup> ein überleitungsorientierter Vollzug mit möglichst weitgehenden, im Vollzugsverlauf zunehmenden vollzugsöffnenden Massnahmen befürwortet. Dem entsprechen die Länderstrafvollzugsgesetze zwar im Grundsatz, im Detail wird aber in manchen Bundesländern eine eher restriktive Vollzugspolitik erkennbar. Damit hat sich die schon unter dem bundeseinheitlichen StVollzG erheblich divergierende Vollzugspraxis noch stärker auseinanderentwickelt. Dies verdeutlichen die präsentierten Statistiken von Zulassungen zu Lockerungen und Hafturlaub.

**Schlüsselwörter:** Vollzugslockerungen, Entlassungsvorbereitung, durchgehende Hilfen, Resozialisierung, Internationale Menschenrechtsstandards, Deutschland.

### Résumé

A partir des connaissances empiriques et des standards internationaux en matière d'exécution des peines, cette contribution<sup>1</sup> plaide en faveur d'une exécution des peines continue, qui introduit, de manière progressive, des aménagements en cours d'exécution permettant au détenu un accès graduel à la liberté. Les lois d'exécution des peines des *Länder* s'y réfèrent en principe, mais on observe dans plusieurs *Bundesländer* une politique de mise en œuvre de l'exécution des peines plutôt restrictive. Ainsi, on constate que les différences des pratiques d'exécution des peines, déjà fort visibles durant la période d'existence de la loi fédérale de 1977, se sont encore accentuées depuis que la compétence en matière législative a été transférée aux *Länder* en 2006. Ce constat est ici mis en évidence à l'aide des statistiques sur l'octroi des sorties et des congés.

**Mots-clés:** Aménagements de peine, préparation de la libération, assistance sociale continue, resocialisation, standards internationaux des droits de l'homme, Allemagne.

### Abstract

Empirical evidence and international standards require prison regimes that organize the transition into the free society, whereby «continued care» includes release preparations and a handover for after release care. While the prison laws of the 16 Federal States follow these principles in general, in some *Länder* a more restrictive policy is pursued. Such variations were already commonplace under the Federal Prison Act of 1977, prior to the devolution of the legislative competences for this field of policy to the *Länder* in 2006. The paper<sup>1</sup> presents statistical data on the overall development in the use of prison leave and other measures for the preparation of release.

**Keywords:** Prison leaves, preparation for release, through care, rehabilitation, international human rights standards, Germany.

### 1. Vollzugslockerungen als «evidenzbasierte» Strategie und internationale Standards

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.<sup>2</sup> 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»<sup>3</sup> zunehmend auf die Kontinuität der Betreuung, wie dies modellhaft im Projekt der «Integralen Straffälligenhilfe» in Mecklenburg-Vorpommern umgesetzt wird.<sup>4</sup> Es gibt zahlreiche weitere Programme einer berufsorientierten und sonstigen systematischen Eingliederung in einigen Bundesländern.<sup>5</sup>

Im Rahmen der Entlassungsvorbereitung sind der offene Vollzug und Vollzugslockerungen sowie Hafturlaub von herausragender Bedeutung. Zwar wird man die resozialisierungsfördernde Wirkung derartiger Massnahmen nicht isoliert evaluieren und einschätzen kön-

1 Der Beitrag ist eine erweiterte und aktualisierte Fassung von Dünkel, 2012.

2 Vgl. Dünkel/Drenkhahn, 2001; Lösel, 1993; 2001; 2012.

3 Vgl. Lösel/Bender/Jehle, 2007.

4 Vgl. Jesse/Kramp, 2008; Koch, 2009 zum Projekt InStar in Mecklenburg-Vorpommern.

5 Vgl. Matt, 2010; Pruin, 2011; Roos/Weber, 2009; Wirth, 2009 sowie die Beiträge in Dünkel/Drenkhahn/Morgenstern, 2008.

nen, 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.

Auf *europäischer Ebene* wird in verschiedenen aktuellen Empfehlungen der Gedanke einer wissenschaftsbasierten («*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 i. V. zum StVollzG 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.

Noch stärker fordern die *European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures* (ERJOSSM) des Europarats vom 5. 11. 2008 (*Recommendation* (2008) 11) eine durchgehende Betreuung, die frühzeitige Entlassungsvorbereitung (mit vielfältigen Lockerungsmassnahmen) unter Mitwirkung der externen Sozialen Dienste und eine systematische Nachbetreuung.<sup>6</sup>

## 2. Regelungen des Bundes-Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) und von Länderstrafvollzugsgesetzen zu «vollzugsöffnenden Massnahmen»

Das deutsche Strafvollzugsrecht ist daher zu Recht auf entlassungsvorbereitende bzw. überleitungsorientierte Massnahmen ausgerichtet (vgl. §§ 10–15, 74, 154 II StVollzG). Das Gesetz stellt entsprechende Massnahmen zwar unter den Vorbehalt fehlender Missbrauchsgefahr in das Ermessen der Anstalt, jedoch wird mit zunehmender Vollzugsdauer und nahendem Ende der Verbüßung der Freiheitsstrafe deutlich, dass der Gesetzgeber bereit ist, (vertretbare) Risiken einzugehen. Zur Entlassungsvorbereitung *soll* der Vollzug gelockert werden (§ 15 Abs. 1 StVollzG). Für den offenen Vollzug geeignete Gefangene *sollen* (ggf. von Anfang an) im offenen Vollzug untergebracht werden (§ 10 Abs. 1 StVollzG).

Das BVerfG betont zwar wiederholt, dass dem Gesetzgeber ein weiter 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 Rechtsprechung 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 nahelegt.

Mit der Föderalismusreform, aber auch schon zuvor<sup>7</sup> sind vollzugsöffnende Massnahmen allerdings zum Spielball einer «restaurativen» Vollzugspolitik geworden. Ideologisch gefärbte Akzentverschiebungen in einigen

<sup>6</sup> Vgl. Basic Principle Nr. 15 sowie die Regelungen Nr. 79.3, 100–103; zusammenfassend Dünkel, 2008; 2011.

<sup>7</sup> Vgl. Dünkel/Kunkat, 1997; Dünkel/Schüler-Springorum, 2006; speziell für Hamburg Rehn, 2008.

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.<sup>8</sup> 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 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 Mustergesetzentwurfs<sup>9</sup> im Zusammenhang mit der Kodifizierung von verfassungsrechtlich geforderten Sicherungsverwahrungsgesetzen Gesetze verabschiedet:<sup>10</sup> Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Thüringen.<sup>11</sup>

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, jedoch dann zeitlich nicht limitiert.<sup>12</sup> Auch tatergruppenbezogene Einschränkungen fanden sich im ME StVollzG nicht.

Die genannten 6 Bundesländer haben den Mustergesetzentwurf allerdings in unterschiedlicher Weise umgesetzt. Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen haben den Untersuchungshaft- sowie den Jugend- und Erwachsenendstrafvollzug in einem Gesetz (sog. Kombi-Gesetze) mit geregelt, während Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland und Sachsen jeweils ein eigenständiges Erwachsenenvollzugsgesetz geschaffen haben. Besonderheiten gibt es im Hinblick auf die Vollzugslockerungen. Die 6 Bundesländer mit 2013 bzw. 2014 verabschiedeten Strafvollzugsgesetzen sehen ebenso wie die bereits vor 2010 in 5 Bundesländern in Kraft getretenen Gesetze stundenweise Ausgänge und sog. Langzeitausgänge (im Sprachgebrauch des StVollzG Hafturlaub) und Freigang (d. h. das tägliche Verlassen der Anstalt, um einer Arbeit oder Ausbildung nachzugehen) vor. Weitergehend als in den 5 Bundesländern mit Gesetzen vor 2010 wurde bei den Vollzugslockerungen die sog. Missbrauchs Klausel (Ausschluss von Lockerungen, wenn Straf-

<sup>8</sup> Vgl. Dünkel, 2009 m. w. N.

<sup>9</sup> Vgl. den Mustergesetzentwurf vom 21. 8. 2011, abgedruckt auf den Internetseiten der beteiligten Justizministerien, vgl. z. B. [http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/justiz/aktuell/mustergesetzentwurf\\_landesstrafvollzugsgesetze.pdf?start&ts=1315295880&file=mustergesetzentwurf\\_landesstrafvollzugsgesetze.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/justiz/aktuell/mustergesetzentwurf_landesstrafvollzugsgesetze.pdf?start&ts=1315295880&file=mustergesetzentwurf_landesstrafvollzugsgesetze.pdf).

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu im Detail Dünkel/Pruin, 2015.

<sup>12</sup> Die Länder, die 2013 und 2014 entsprechende Gesetze geschaffen haben, sind insoweit dem Mustergesetz gefolgt, vgl. Dünkel/Pruin, 2015. Massenmedial hohes Aufsehen hat die Regelung erhalten, wonach die Mindestverbüßungszeit für die Gewährung von Langzeitausgängen bei Lebenslänglichen statt 10 Jahre (§ 13 Abs. 3 StVollzG) nur 5 Jahre betragen sollte. 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 «unvertretbaren Risiko für die Bürger» keine Rede sein kann, vgl. dazu Baechtold/Cornel/Dünkel u. a., 2012.

Vollzugslockerungen in der Bundesrepublik Deutschland 1977–2012

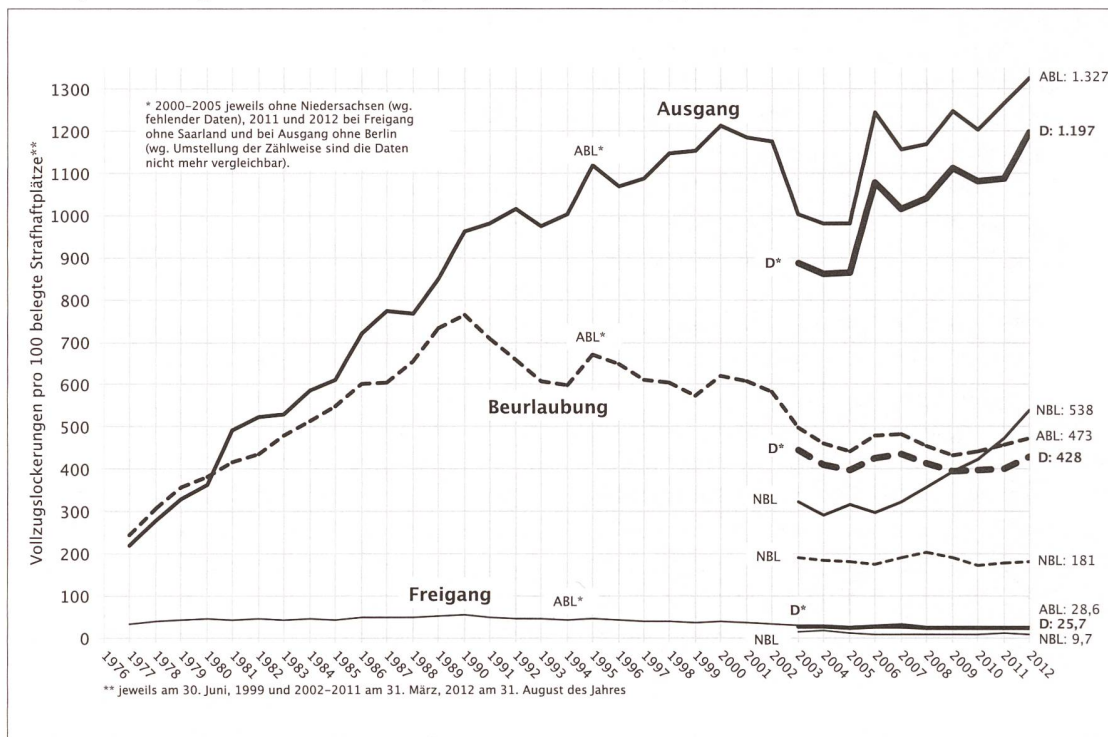


Abbildung 1

taten oder andere Missbräuche «zu befürchten» sind) zugunsten der (grosszügigeren) Verantwortungsklausel aufgegeben. Noch weitergehend haben die 6 auf dem Musterentwurf von 2012 beruhenden 6 Bundesländer den Übergangsvollzug ausgebaut, indem in den letzten 6 Monaten vor der Entlassung (z. T. zwingend) erforderliche Lockerungsmassnahmen zu gewähren sind, es sei denn ein Missbrauch ist mit «hoher Wahrscheinlichkeit» zu befürchten (vgl. i. E. Dünkel/Pruin, 2015).

### 3. Hafturlaub (Langzeitausgänge) und Vollzugslockerungen

#### 3.1 Überblick

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 nicht melden, sind Aussagen über den Anteil von Gefangenen, die überhaupt Lockerungen erhalten, nicht möglich.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

Die Gesamtzahlen von Ausgängen und Hafturlauben 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 1*). Seither sind die Beurlaubungszahlen um ca. 40% gesunken und die Freigangszulassungen liegen heutzutage (2012) sogar unter dem Wert von 1977. Beim Ausgang stiegen die jährlichen Gewähnungen zwar bis 2000 weiter an, danach stabilisierten sie sich – nach einem vorübergehenden Einbruch Anfang der 2000er Jahre – auf hohem Niveau und verzeichneten seit 2008 (vor

<sup>13</sup> Lediglich für den Jugendstrafvollzug konnte im Rahmen einer Sondererhebung ansatzweise auch die Zahl der von Lockerungen betroffenen Personen erhoben werden (erstmalige Zulassung im Kalenderjahr), mit dem interessanten Ergebnis, dass weithin restriktiv verführende Länder wie Bayern vor allem hinsichtlich der wiederholten Lockerungsgewährung bei im Grundsatz geeigneten Gefangenen restriktiv verfahren, während der Anteil gelockerter Gefangener nicht unbedingt geringer sein muss, vgl. i. E. Dünkel, 2012, 19 ff.; Dünkel/Pruin, 2015.

<sup>14</sup> Vgl. Dünkel 2007, 116 f.

**Nicht rechtzeitige Rückkehr bei verschiedenen Lockerungsmassnahmen in der Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer\*) 1977–2012**

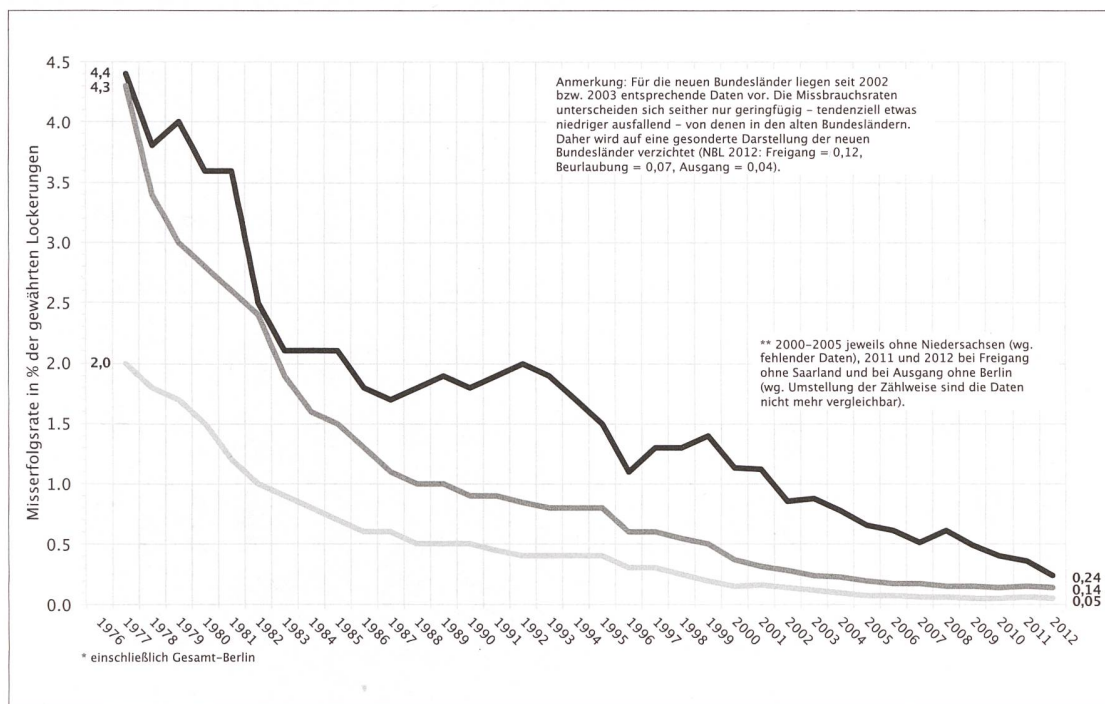


Abbildung 2

allem aufgrund der positiven Entwicklung in den neuen Bundesländern) wieder leichte Zuwächse (vgl. *Abbildung 1*).

Die rückläufigen Zahlen beim Freigang haben sicherlich auch mit den Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt zu tun, im Übrigen möglicherweise mit der zunehmend problematischen In-sassenstruktur,<sup>15</sup> jedoch dürfte diese Erklärung nicht ausreichend sein. Vielmehr hat sich das kriminalpolitische Klima – zumindest in einigen Bundesländern – in Richtung einer restriktiveren Lockerungspraxis gewandelt.

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, als die Massnahmen stark expandierten (vgl. *Abbildung 2*). Inzwischen liegen die Missbrauchsraten nur noch im Promillebereich und verdeutlichen damit eine ausgesprochene Erfolgsgeschichte der Lockerungspraxis im deutschen Strafvollzug.

Der fehlende Zusammenhang zwischen einer mehr oder weniger weitgehenden Praxis

der Vollzugsöffnung und Missbrauchsraten wird auch im Rahmen des Bundesländervergleichs immer wieder deutlich.

**3.2 Hafturlaub bzw. Langzeitausgang**

Aus *Abbildung 3* ergibt sich, dass die jährliche Anzahl von Beurlaubungen pro 100 Gefangene der Stichtagsbelegung im Jahr 2012 (wie schon in früheren Jahren) zwischen knapp 65 in Sachsen-Anhalt und 971 in Bremen erheblich variiert. Dies bedeutet eine fast 15-fach erhöhte Zahl jährlicher Beurlaubungen im letzteren Fall. Die neuen Bundesländer lagen alle unter dem westdeutschen Durchschnitt.<sup>16</sup> In den alten Bundesländern ist die Variationsbreite zwischen 234 (Bayern) und 261 (Schleswig-Holstein) einerseits sowie 762 (Berlin), 801 (Hamburg) und 911 (Bremen) andererseits immer noch ganz erheblich (3- bis 4-fache Beurlaubungszahlen pro 100 Strafgefangene in den letzteren Fällen).

<sup>15</sup> Hier insbesondere dem Anstieg von inhaftierten Gewalttätern, vgl. Dünkel/Geng/Morgenstern, 2010.

<sup>16</sup> Allerdings lagen die Zahlen in Mecklenburg-Vorpommern (334) nahe am westdeutschen Durchschnitt und über den Werten in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein sowie gleichauf mit Niedersachsen.

**Beurlaubungen und Urlaubsmissbrauch im Bundesländervergleich 2012**

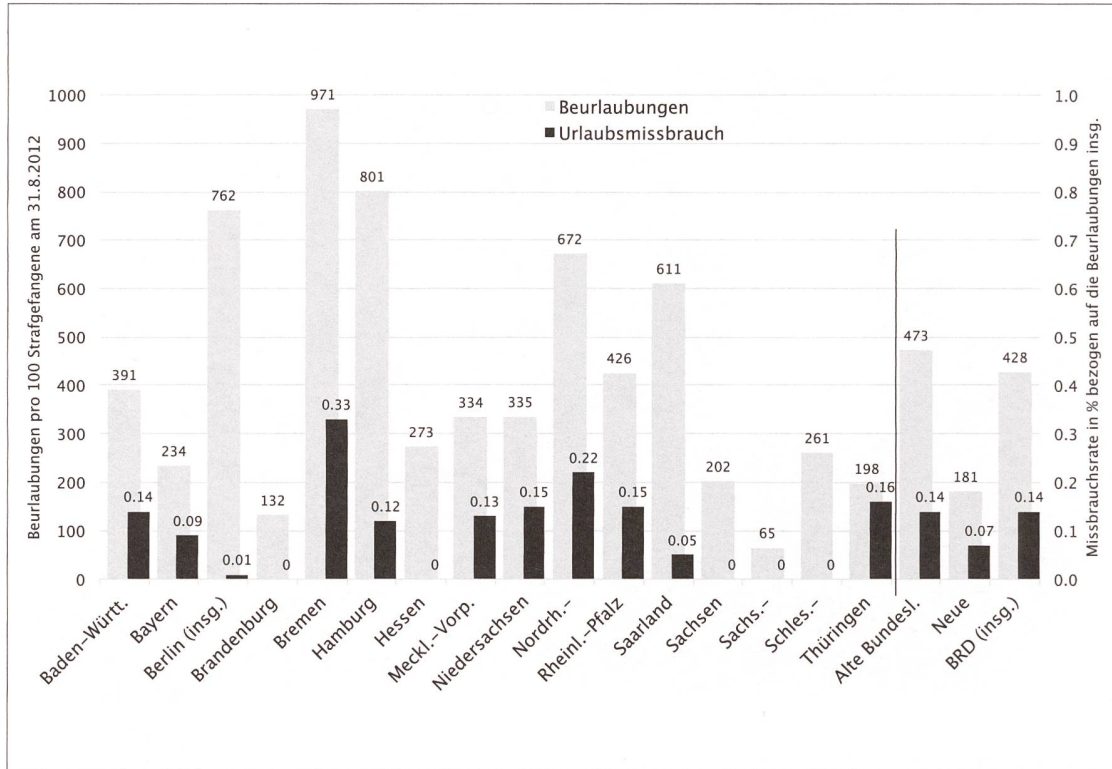


Abbildung 3

**Zahl der Beurlaubungen im Bundesländervergleich 1977–2012**

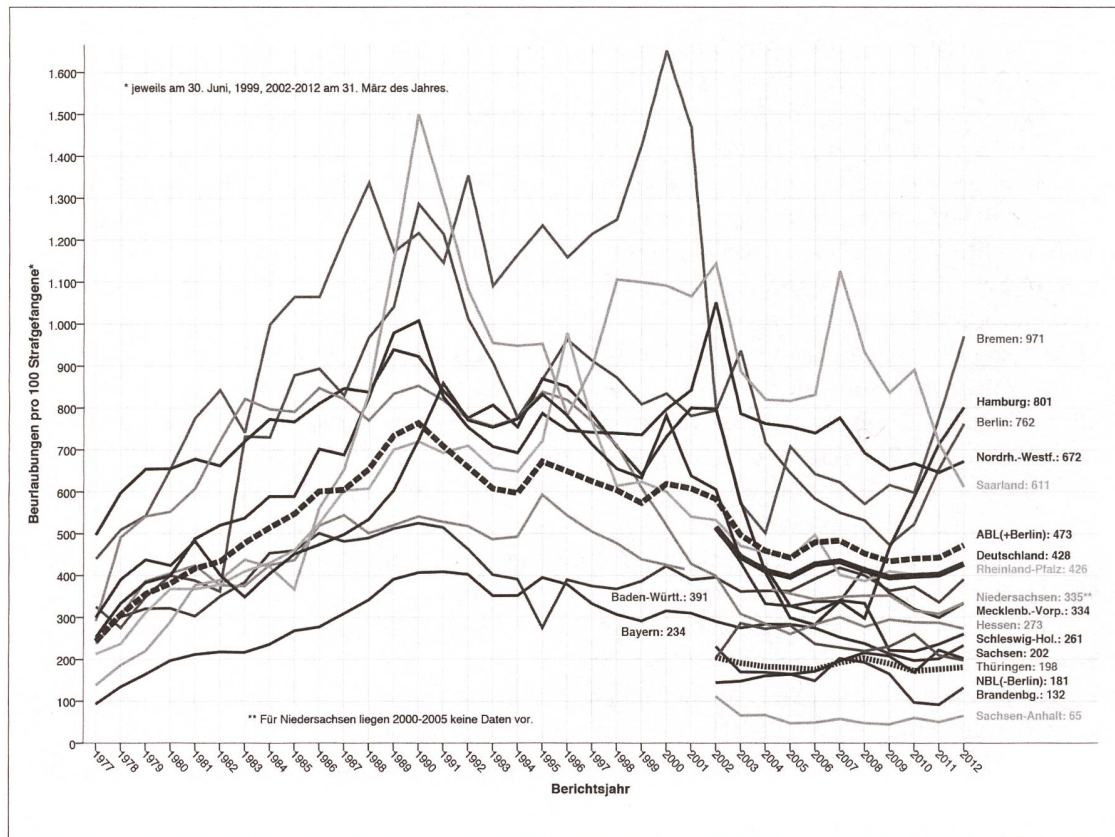


Abbildung 4

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 2012 nicht mehr erkennbar, weil die Zahlen nach dem drastischen Rückgang 2003–2006 mit dem Regierungswechsel zur schwarzgrünen Landesregierung (2008) und zu einer SPD-Regierung im Jahr 2011 wieder deutlich anstiegen.

Abbildung 4 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 sind die Zahlen seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich gesunken. Bayern und Baden-Württemberg (in Abbildung 4 nicht ausgewiesen) hatten schon seit den 1970er Jahren die restriktivste Urlaubspraxis im Bundesländervergleich, allerdings macht sich in Baden-Württemberg der politische Wechsel zu einer grün-roten Landesregierung ebenfalls bemerkbar. 2012 wurde ein fast schon durchschnittlicher Wert erreicht (vgl. Abbildung 4).

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 betont 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 nicht – auch nicht kurzfristig – mehr Sicherheit für die Bevölkerung erreicht. Die Missbräuche bei Beurlaubungen bewegen sich im Promille-

bereich, unabhängig von einer restriktiveren oder liberaleren Handhabung der Lockerungspraxis. Im Saarland und NRW, den Ländern mit der seinerzeit weitreichendsten Beurlaubungspraxis, waren die Missbrauchsquoten (nicht rechtzeitige Rückkehr in die Anstalt) mit den Hamburger Zahlen praktisch identisch (dieser Befund wurde generell auch für 2012 bestätigt, vgl. Dünkel/Pruin, 2015). Auch der drastische Rückgang der Beurlaubungen in Hessen hat die immer schon niedrigen Missbrauchsquoten (1994: 1,0%, vgl. Dünkel, 1996, 125) nicht wesentlich verändert. Straftaten während Beurlaubungen werden statistisch nicht ausgewiesen, stellen aber nach allen vorliegenden Erhebungen noch extremere Ausnahme dar.<sup>17</sup>

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.

### 3.3 Kurzzeitige Ausgänge

Die Zahl der *tageweisen Ausgänge* variierte 2012 im Bundesländervergleich z. T. noch extremer als diejenige der Beurlaubungen: die Schwankungen lagen zwischen 191 (Bayern) bzw. 347 (Sachsen-Anhalt) und 2.254 (Niedersachsen), 1.981 (Nordrhein-Westfalen) bzw. 1.842 (Rheinland-Pfalz), d. h. im Extremfall wurden ca. 6,5-mal so viele Ausgänge gewährt (vgl. Abbildung 5). Mit Bayern einerseits und Niedersachsen andererseits sind extreme Schwankungen selbst für die alten Bundesländer zu verzeichnen, wenngleich 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 Saarland).

Die Ausgangspraxis war im Durchschnitt der alten Bundesländer nach einem stetigen Anstieg seit 1977 im Zeitraum 2002–2005 leicht rückläufig, seither (bei starken regionalen Unterschieden) aber wieder ansteigend. Die für den zeitweisen Rückgang hauptverantwortli-

<sup>17</sup> Vgl. Dünkel, 2004 m. w. N.



Zahl der Ausgänge im Bundesländervergleich 2012

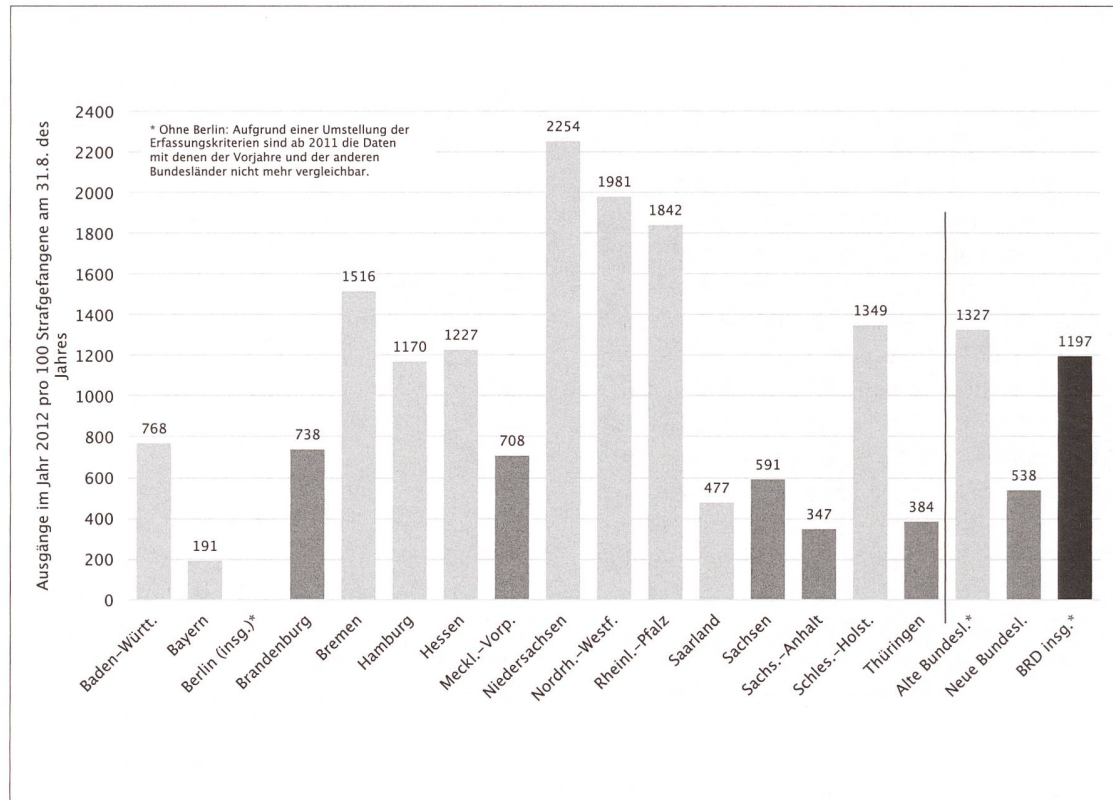


Abbildung 5

Zahl der Ausgänge im Bundesländervergleich 1977-2012

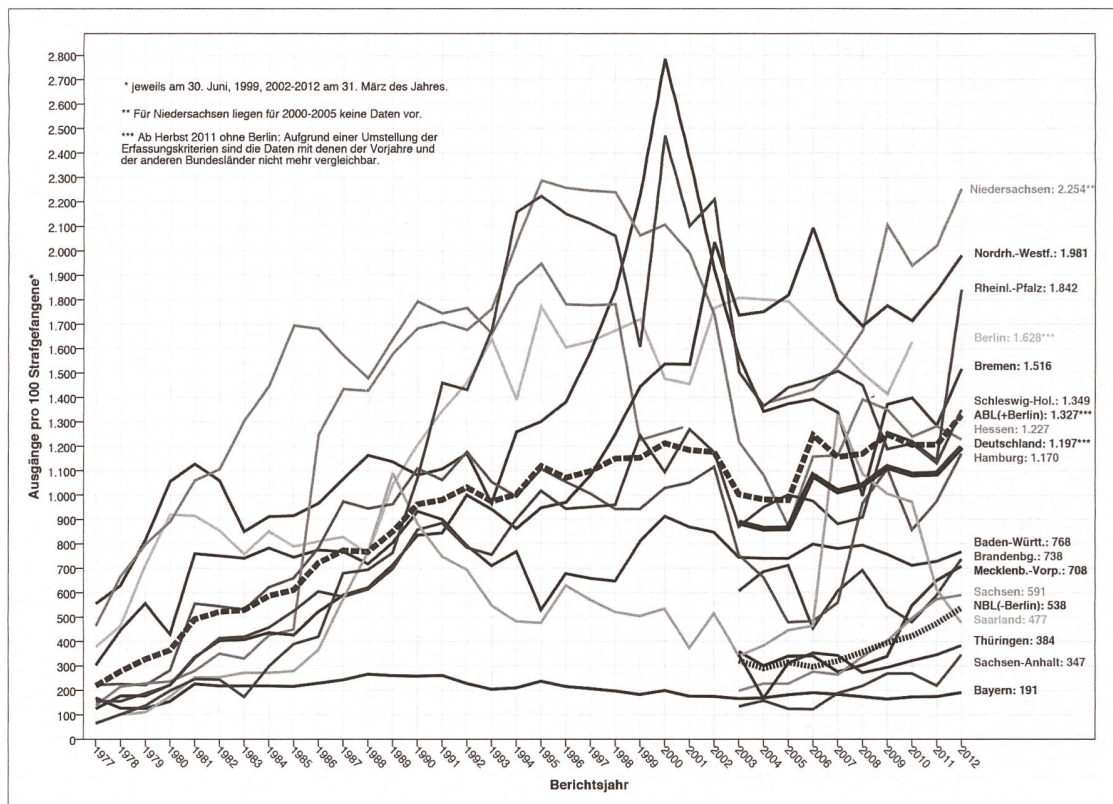


Abbildung 6

chen Bundesländer waren Bremen, Hamburg und vor allem Hessen (vgl. *Abbildung 6*). 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 2012 den höchsten Wert im Ländervergleich. Die massgeblich politisch vorgegebenen Restriktionen oder Liberalisierungen der Lockerungspraxis führen im Bereich der tageweisen Ausgänge zu besonders stark ausgeprägten Ausschlägen der Verlaufskurven.

### 3.4 Zulassungen zum Freigang (tägliches Verlassen der Anstalt zur Arbeit oder Ausbildung)

Die jährlichen Zulassungen zum Freigang sind – jenseits vollzugspolitischer Orientierungen – natürlich auch von der jeweils aktuellen Arbeitsmarktlage beeinflusst. Insoweit 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 in Mecklenburg-Vorpom-

mern 2012 relativ gesehen (pro 100 Strafgefangene der Stichtagsbelegung) fast dreimal so viele Freigänger zugelassen wurden als in Schleswig-Holstein. Im Saarland und in Bremen erfolgten mehr als doppelt so viele Zulassungen wie in Bayern, was ebenfalls die Arbeitsmarktthese nicht plausibel erscheinen lässt. Die Unterschiede zwischen 2 (Sachsen-Anhalt) oder 7 (Thüringen) einerseits und 40 (Rheinland-Pfalz), 45 (Berlin) bzw. 46 (Bremen) und knapp 52 (Saarland) bedeuten eine etwa 20–26-fach erhöhte Freigängerzahl in den letzteren Fällen (vgl. *Abbildung 7* und *8*).

Die Freigängerzahlen sind in den alten Bundesländern seit 1990 rückläufig, in den letzten Jahren besonders drastisch in Hessen und Hamburg (vgl. *Abbildung 7*). Jedoch hat sich in Hessen seit 2004 (11 Zulassungen pro 100 Gefangene) bei erheblichen Schwankungen ein leichter Anstieg auf knapp 17 ergeben. Eine noch deutlichere Kehrtwende vollzog sich in Hamburg, wo sich die Zulassungszahlen zum Freigang im Zeitraum 2008–2012 verdreifachten. Demgemäss kann man die Entwicklung als Zeichen einer Rückkehr zu einer vernünftigen und resozialisierungsorientierten Vollzugsge-

Zulassung zum Freigang im Bundesländervergleich 1977–2012

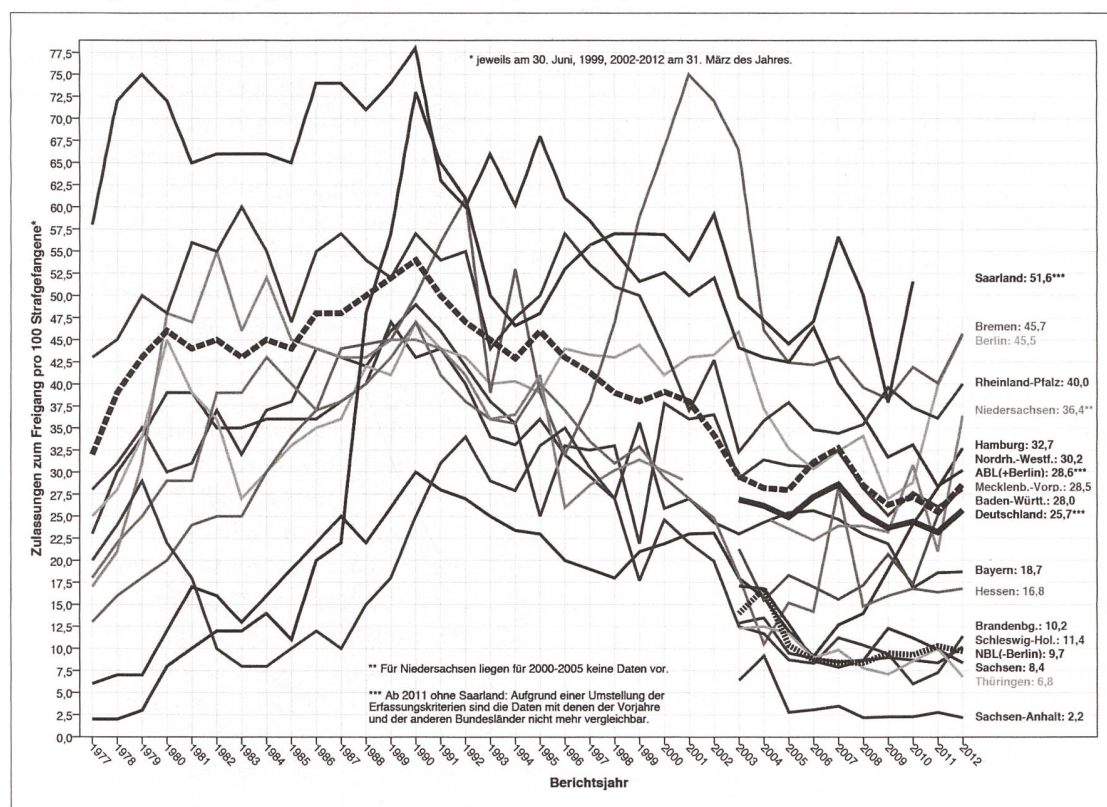


Abbildung 7

Zulassungen zum Freigang und Freigangsmisbrauch im Bundesländervergleich 2012

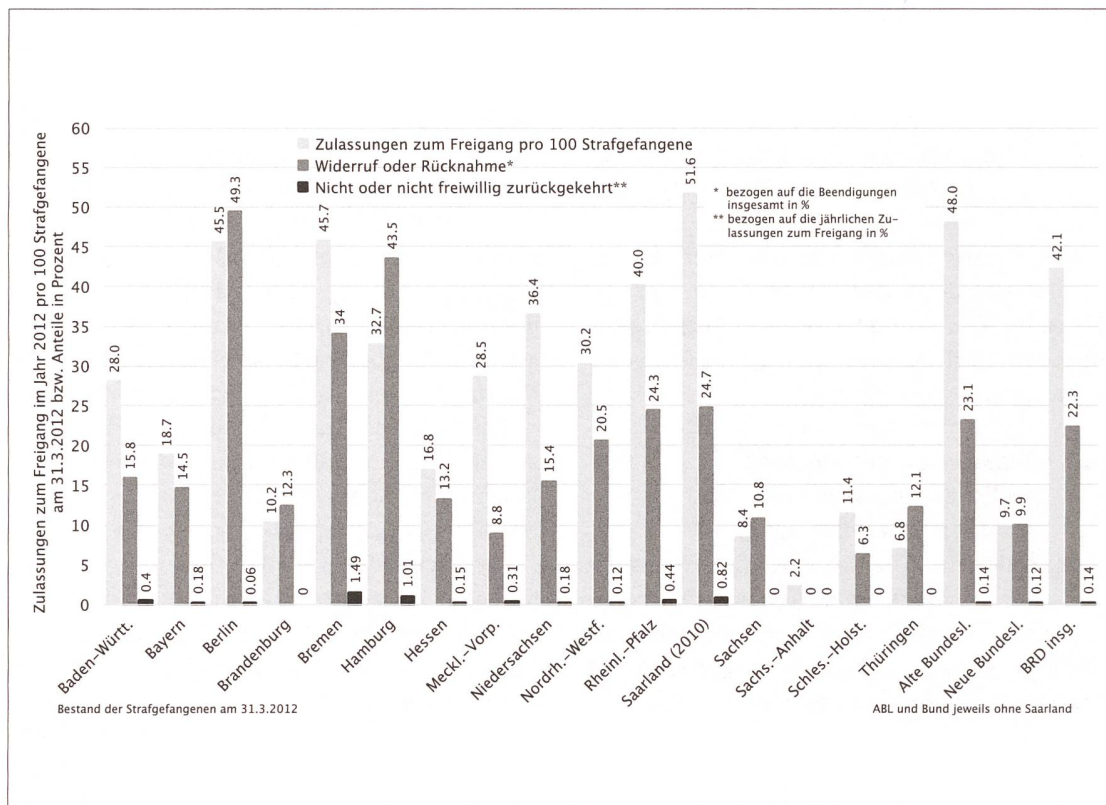


Abbildung 8

staltung werten, wie sie auch bei der Gesetzgebung zum Jugendstrafvollzug bereits zu beobachten war.<sup>18</sup>

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. Im Saarland, in Rheinland-Pfalz und in Bremen sind die Missbrauchsquoten trotz einer offensichtlich extensiveren Praxis nicht signifikant höher als in den restriktiver verfahrenen ostdeutschen Bundesländern, auch wenn dort keinerlei Missbrauchsfälle gemeldet wurden (vgl. *Abbildung 8*).

4. Fazit

Die z. T. gegenläufige Entwicklung beim Ausbau von Vollzugslockerungen verdeutlicht unter-

schiedliche 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». Jedoch dürfte die gesetzliche Ausgestaltung nicht von ausschlaggebender Bedeutung sein, 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 gemacht werden kann, wird sich ein Wettbewerb der «guten Praxismodelle»<sup>19</sup> entwickeln können, der den nationalen (BVerfG) und internationalen Vorgaben einer «wissensbasierten Kriminalpolitik»<sup>20</sup> Rechnung trägt. Wenig zufriedenstellend ist die Anfälligkeit der Lockerungspraxis für politische

18 Vgl. Dünkel/Pörksen, 2007; Dünkel, 2009a, 195.

19 Vgl. Dünkel/Drenkhahn/Morgenstern, 2008.

20 Vgl. Lösel/Bender/Jehle, 2007.

Zeitströmungen. Mit dem Wechsel zu SPD-geführten oder Regierungsbeteiligungen von Bündnis 90/Die Grünen oder der Linkspartei steigen regelmäßig die Lockerungszahlen, unter CDU-Regierungen stagnieren die Zahlen oder sind – wie in Hessen oder Hamburg erkennbar – stark rückläufig. Parteipolitische Differenzen auf dem Rücken der Gefangenen auszutragen erscheint einem rationalen Vollzug, der evidenzbasiert ein konsequentes Übergangsmangement mit einer systematischen Entlassungsvorbereitung durch vollzugsöffnende Massnahmen vorsieht, in keiner Weise angemessen. Immerhin konnte mit dem Musterentwurf von 2012, der die Gesetzgebung von 2013/14 in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Sachsen 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.<sup>21</sup>

## Literatur

- Baechtold A., Cornel H., Dünkel F. u. a., Neue Strafvollzugsgesetze: Nur gut gemeint reicht nicht! *Forum Strafvollzug*, 61, 2012, 175–177.
- Dünkel F., *Empirische Forschung im Strafvollzug*, Forum Verlag Godesberg, Bonn, 1996.
- Dünkel F., Riskante Freiheiten? – Vollzugslockerungen zwischen Resozialisierung und Sicherheitsrisiko, in: Rehn, G., Nanninga, R., Thiel, A. (Hrsg.), *Freiheit und Unfreiheit. Arbeit mit Straftätern innerhalb und ausserhalb des Justizvollzugs*, Centaurus Verlag, Herbolzheim, 2004, 104–134.
- Dünkel F., Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich im Licht aktueller Empfehlungen des Europarats, *Neue Kriminalpolitik*, 20, 2008, 102–114.
- 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*, Norderstedt: Books on Demand, Zinnowitz, 2008, 20–60 (zit. 2009).
- Dünkel F., Vollzugslockerungen und offener Vollzug – die Bedeutung entlassungsvorbereitender Massnahmen für die Wiedereingliederung, *Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 2009, 58, 192–196 (zit. 2009a).
- Dünkel 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*, 2011, 22, 140–154.
- Dünkel F., Vollzugsöffnende Massnahmen – Wandel durch Landesgesetze im Licht internationaler Standards, *Kriminalpädagogische Praxis*, 40, 2012, Heft 48, S. 14–27.
- Dünkel F., Drenkhahn K., Behandlung im Strafvollzug: von «nothing works» zu «something works», in: Bereswill M., Greve W. (Hrsg.), *Forschungsthema Strafvollzug*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2001, 387–417.
- Dünkel F., Drenkhahn K., Morgenstern C. (Hrsg.), *Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle*, Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach, 2008.
- Dünkel F., Kunkat A., Zwischen Innovation und Restauration, 20 Jahre Strafvollzugsgesetz – eine Bestandsaufnahme, *Neue Kriminalpolitik*, 9, 1997, Heft 2, 24–33.
- Dünkel F., Pörksen A., Stand der Gesetzgebung zum Jugendstrafvollzug und erste Einschätzungen, *Neue Kriminalpolitik*, 19, 2007, 55–67.
- Dünkel F., Pruin I., Wandlungen im Strafvollzug am Beispiel vollzugsöffnender Massnahmen – Internationale Standards, Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern, *Kriminalpädagogische Praxis*, 42, 2015, Heft 50, (im Druck).
- Dünkel F., Schüler-Springorum H., Strafvollzug als Ländersache? Der «Wettbewerb der Schägigkeit» ist schon im Gange! *ZfStrVo*, 55, 2006, 145–149.
- 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*, Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach, 2008, 135–144.
- Koch R., Integrale Straffälligenarbeit in Mecklenburg-Vorpommern: Nicht nur ein neuer Begriff, *Bewährungshilfe*, 56, 2009, 116–144.
- 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*, Kriminologische Zentralstelle, Wiesbaden, 1993, 21–31.
- Lösel F., Behandlung oder Verwahrung? Ergebnisse und Perspektiven der Interventionen bei «psychopathischen» Straftätern, in: Rehn G. u. a. (Hrsg.), *Behandlung «gefährlicher Straftäter»*, Centaurus Verlag, Herbolzheim, 2001, 36–53.

<sup>21</sup> 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, Übergangseinrichtung, 2. Unterkunft sowie Arbeit oder Ausbildung nach der Entlassung, 3. Unterstützung bei notwendigen Behördengängen und der Beschaffung der notwendigen persönlichen Dokumente, 4. Beteiligung des 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. nachgehender Betreuung durch Vollzugsbedienstete, vgl. § 9 Abs. 3 StVollzG MV; Identisch mit § 9 MV; § 15 ThürjVollzGB und jVollzGB RP; § 15 BrdVjVollzGB enthält zusätzlich: 4. Unterbringung in einer Wohneinheit.

- Lösel F., Offender treatment and rehabilitation: What works? in: Maguire M., Morgan R., Reiner R. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Criminology*, 5. Aufl., Oxford University Press, Oxford, 2012, 986–1016.
- Lösel F., Bender D., Jehle J.-M. (Hrsg.), *Kriminologie und wissenschaftsbasierte Kriminalpolitik*, Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach, 2007.
- Matt E., Übergangsmanagement, Zur Konzeption einer systematischen Wiedereingliederungsstrategie von (Ex-)Strafgefangenen und Straffälligen, *Neue Kriminalpolitik*, 22, 2010, 34–39.
- Pruin I., Das Projekt BASIS in der JVA Adelsheim, in: Dölling D. (Hrsg.), *Freiheitsentzug im Jugendstrafrecht*, INFO 2011, Eigenverlag der Landesgruppe Baden-Württemberg in der DVJJ, Heidelberg, 2011, 77–102.
- Rehn G., Hamburger Strafvollzug – Wege und Irrwege. Zentrale Fakten einer verfehlten Strafvollzugspolitik, *Neue Kriminalpolitik*, 20, 2008, 34–36.
- Roos H., Weber J., Übergangsmanagement – Die Entwicklung in den Ländern, *Forum Strafvollzug*, 58, 2009, 62–66.
- Wirth W., Aus der Haft in Arbeit oder Ausbildung, *Bewährungshilfe*, 56, 2009, 156–164.

**Prof. Dr. Frieder Dünkel**

Universität Greifswald

Domstrasse 2

D-17487 Greifswald

[duenkel@uni-greifswald.de](mailto:duenkel@uni-greifswald.de)

<http://jura.uni-greifswald.de/duenkel>