

Rechtstatsächliche Analysen, aktuelle Entwicklungen und Problemlagen des Strafvollzugs in Deutschland

von Frieder Dünkel, Bernd Geng und Christine Morgenstern, Greifswald

Frieder Dünkel

Dr. iur. habil., geb. 1950; lehrt Kriminologie und Strafrecht an der Universität Greifswald, Domstraße 20, 17487 Greifswald.
duenkel@uni-greifswald.de

Bernd Geng

Geb. 1954; wissenschaftlicher Mitarbeiter (Soziologe, M. A.) am Lehrstuhl für Kriminologie der Universität Greifswald.
geng@uni-greifswald.de

Christine Morgenstern

Dr. jur., geb. 1967; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Kriminologie der Universität Greifswald.
mostern@uni-greifswald.de

Rechtliche Situation

Der Strafvollzug in Deutschland ist seit der Föderalismusreform im September 2006 in die Gesetzgebungskompetenz der Länder gefallen. Damit wurde ein gigantisches Gesetzgebungsprogramm auf Länderebene in Gang gesetzt, das bislang nur in Teilbereichen zum Abschluss gelangt ist. Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Verfassungsmäßigkeit der rechtlichen Regelungen zum Jugendstrafvollzug vom 31.5.2006 waren die Länder gezwungen, bis spätestens 1.1.2008 umfassende gesetzliche Regelungen in diesem Bereich zu schaffen.¹ Dies ist auch gelungen, das Ergebnis allerdings lässt die von Wissenschaftlern und Praktikern weitgehend abgelehnte Föderalismusreform im Nachhinein als Farce erscheinen.² Zum einen haben sich letztlich zehn Bundesländer auf einen weitgehend einheitlichen Entwurf verständigt, so dass die Rechtslage insoweit überwiegend gleich ist.³ Zum anderen weichen auch die anderen Bundesländer – abgesehen von einigen Akzentverschiebungen, etwa was die Bedeutung von offenem Vollzug und Vollzugslockerungen anbelangt – nicht grundsätzlich vom (verfassungsrechtlich vorgegebenen) Resozialisierungsprinzip ab. Während 13 Bundesländer – wie vom BVerfG gefordert – die Eigenständigkeit des Jugendstrafvollzugs durch selbständige Jugendstrafvollzugsgesetze betont haben, wurden in Bayern, Hamburg und Niedersachsen integrierte Strafvollzugsgesetze geschaffen, die den

¹ Vgl. BVerfG, Gesetzliche Grundlage für den Jugendstrafvollzug, in: Neue Juristische Wochenschrift, 29 (2006), S. 2093 ff.; hierzu Frieder Dünkel, Jugendstrafvollzug und Verfassungsrecht. Eine Besprechung des Urteils des BVerfG vom 31.5.2006 zur Verfassungsmäßigkeit des Jugendstrafvollzugs und Folgerungen für die anstehende Gesetzesreform, in: Neue Kriminalpolitik, 18 (2006) 3, S. 112-116.

² Vgl. ders., Die Farce der Föderalismusreform – ein Vergleich der vorliegenden Gesetzesentwürfe zum Jugendstrafvollzug, online: www.rs.uni-greifswald.de/fileadmin/mediapool/lehrstuehle/duenkel/Stand_JuVoG_24_9_2007.pdf (18.1.2010).

³ Vgl. Heribert Ostendorf (Hrsg.), Jugendstrafvollzugsrecht, Baden-Baden 2009.

Erwachsenen- und Jugendstrafvollzug (im Fall Niedersachsens zusätzlich die Untersuchungshaft) regeln. Der befürchtete „Wettbewerb der Schäbigkeit“⁴ ist zwar bislang ausgeblieben, vielmehr haben einige Bundesländer erhebliche Zusatzinvestitionen in diesem Bereich getätigt. Jedoch kann der Strafvollzug leicht zum Spielball landespolitischer Auseinandersetzungen werden und ist damit anfälliger für tagespolitische Streitigkeiten geworden. Hamburg hat mit der neuen schwarz-grünen Regierung das Landesstrafvollzugsgesetz im Oktober 2009 wieder aufgehoben und durch zwei Gesetze zum Erwachsenen- und Jugendstrafvollzug ersetzt. Das Jugendstrafvollzugsgesetz orientiert sich entsprechend der Koalitionsvereinbarung am schleswig-holsteinischen Gesetz und damit am einheitlichen Entwurf von zehn Bundesländern. Dies ist im Falle Hamburgs zwar ein deutlicher Fortschritt (denn das alte Gesetz der CDU-Regierung war eines der rückschrittlichsten Gesetzeswerke),⁵ jedoch wird damit deutlich, dass mit jedem Regierungswechsel der Strafvollzug in die eine oder andere Richtung verhandelbar wird.

2009 ist eine weitere Baustelle abgearbeitet worden: Der Untersuchungshaftvollzug war bislang nur rudimentär in der Strafprozessordnung (StPO; § 119 Abs. 3) gesetzlich geregelt und daher bestand auch hier die verfassungsrechtliche Verpflichtung einer umfassenden gesetzlichen Regelung. Die Materie ist insofern schwierig, als alle verfahrensrechtlichen Fragen in der Kompetenz des Bundes geblieben sind, der mit dem am 1.1.2010 in Kraft getretenen Neufassung des § 119 StPO seine „Hausaufgaben“ gemacht hat. Die Vollzugsfragen werden in den weitgehend zum gleichen Zeitpunkt in Kraft getretenen Untersuchungshaftvollzugsgesetzen der Länder geregelt. Auch hier zeigte sich im Übrigen, dass die Föderalismusreform an den Bedürfnissen der Praxis vorbeigeht: Nunmehr haben sich schon zwölf Bundesländer auf einen einheitlichen Gesetzentwurf verständigt. Lediglich Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen können sich eigene, wenngleich zumeist nicht bessere (vgl. Baden-Württemberg, Bayern) Gesetzgebungen leisten.

Da – abgesehen von Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Niedersachsen – für den Erwachsenenvollzug noch keine landesgesetzliche Regelung vorliegt, gilt in weiten Teilen Deutschlands insoweit das Strafvollzugsgesetz (StVollzG) von 1977 weiter. Dies ist kein besonderes Manko, denn dieses hat sich in den 33 Jahren seiner Geltung und Anwendung bewährt. Dementsprechend werden sich die derzeit zu erarbeitenden Landesgesetze in Aufbau und Struktur an das bewährte StVollzG anlehnen. Der gesetzgeberische „Wahnsinn“ wird auch darin deutlich, dass das StVollzG in Teilen weitergilt und gelten wird, auch wenn die Länder eigene Vollzugsgesetze verabschiedet haben. Soweit nämlich verfahrens- bzw. gerichtsverfassungsrechtliche Fragen betroffen sind, ist die Kompetenz beim Bund geblieben.

⁴ Frieder Dünkel/Horst Schüler-Springorum, Strafvollzug als Ländersache? Der „Wettbewerb der Schäbigkeit“ ist schon im Gange!, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe (ZfStrVo), 55 (2006) 3, S. 145-149.

⁵ Vgl. Frieder Dünkel/Johannes Kühl, Neuregelung des Strafvollzugs in Hamburg – Anmerkungen zum Hamburger Strafvollzugs- und Jugendstrafvollzugsgesetz vom 8.7.2009, in: Neue Kriminalpolitik, 21 (2009) 3, S. 82-86.

Deshalb sind die Vorschriften der §§ 109-121 StVollzG über Rechtsmittel von Gefangenen gegenüber Entscheidungen bzw. Maßnahmen der Vollzugsbehörden weiterhin gültiges Recht. Im Jugendstrafvollzug ist zusätzlich § 92 des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) zu beachten.

Alles in allem ist die neue „Unübersichtlichkeit“ wenig geeignet, den betroffenen Gefangenen eine zuverlässige und vorhersehbare Rechtsposition zu vermitteln. In Anlehnung an den kritisch gemeinten Begriff der „justice by geography“ kann man für den Strafvollzug mehr denn je feststellen, dass es vom Zufall des Wohnsitzes abhängt, ob der Gefangene bessere oder schlechtere Haftbedingungen vorfindet. Dementsprechend sind bereits Fälle bekannt, in denen noch auf freiem Fuß befindliche Straftäter beispielsweise in Berlin einen Wohnsitz anmelden, um ihre zu erwartende Strafe unmittelbar im offenen Vollzug verbüßen zu können, was in anderen, insbesondere süddeutschen Bundesländern nicht möglich ist.

Daten zur Strafvollzugspopulation

Am 31.3.2009 waren 73.592 Gefangene in den 195 Gefängnissen in Deutschland inhaftiert, darunter 3.926 (= 5,3 %) Frauen.⁶ 11.385 (15,5 %) befanden sich in Untersuchungshaft. 53.543 verbüßten eine Freiheitsstrafe, 6.180 eine Jugendstrafe und 2008 Personen befanden sich in „sonstiger Freiheitsentziehung“ (Zivilhaft oder Abschiebungshaft). Unter den eine Freiheitsstrafe Verbüßenden waren 4.197 (= 7,8 % der Freiheitsstrafen) nur aufgrund einer nicht bezahlten Geldstrafe inhaftiert (Ersatzfreiheitsstrafe). 1.548 Gefangene, vorwiegend Sexualstraftäter, wurden in einer sozialtherapeutischen Anstalt behandelt (= 2,9 % der Freiheitsstrafe Verbüßenden). 476 befanden sich in Sicherungsverwahrung, d. h. einer Maßregel der Besserung und Sicherung, die potenziell lebenslänglich vollzogen werden kann. 11.743 (= 21,9 %) Gefangene hatten zum Stichtag noch maximal sechs Monate Freiheitsstrafe zu verbüßen, 31.060 (58,0 %) mehr als ein Jahr, darunter ein zunehmender Anteil auch lange Freiheitsstrafen von mehr als fünf Jahren oder lebenslängliche Freiheitsstrafen (siehe dazu unten).

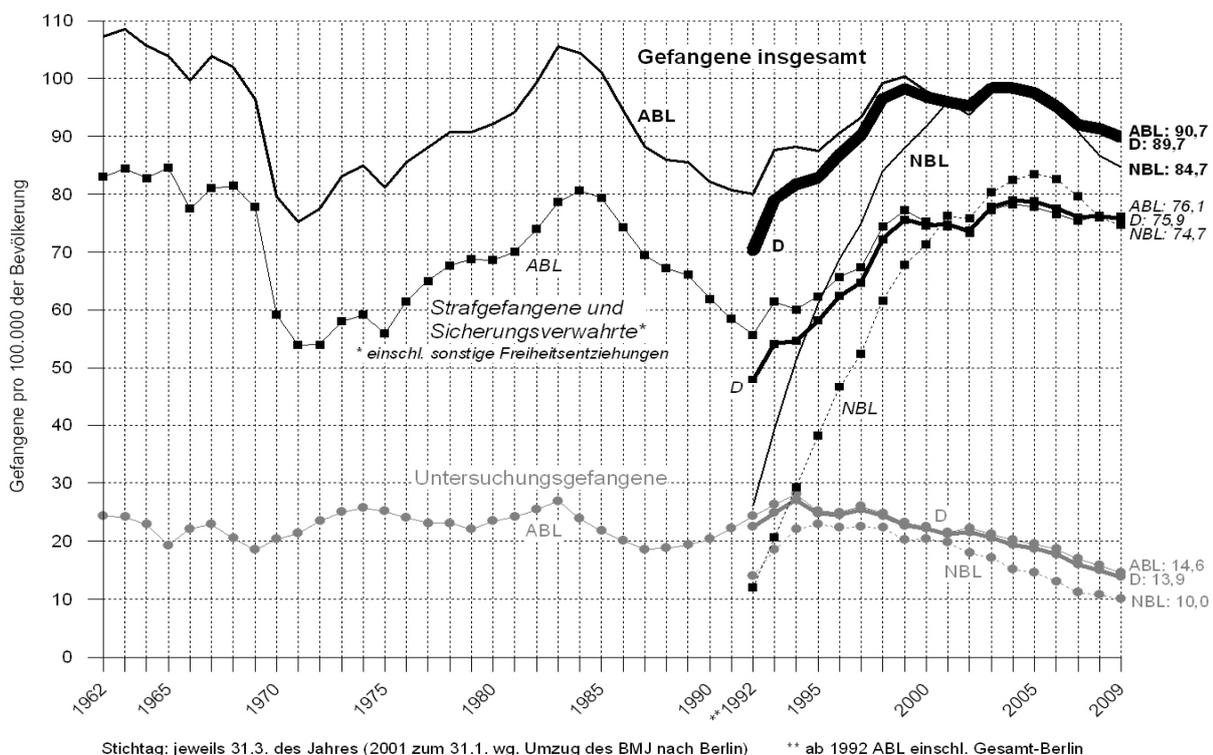
Gefangenenraten werden berechnet als Stichtagsbelegungszahlen (üblicherweise zum 31.3. eines Jahres) pro 100.000 der Wohnbevölkerung bzw. der entsprechenden Altersgruppe. Betrachtet man zunächst die Gefangenenraten in Deutschland im Längsschnittvergleich, so kann insgesamt gesehen für das Gebiet der alten Bundesländer eine relativ stabile Entwicklung mit allerdings phasenspezifischen Schwankungen festgestellt werden.⁷ Die Gefangenenrate in (West-)Deutschland ist nach der Strafrechtsreform von 1969, durch welche die kurze Freiheitsstrafe zugunsten der Geldstrafe wesentlich zurückgedrängt wurde, in den 1970er Jahren bis 1983 stark

⁶ Die Daten sind der Datenbank des Statistischen Bundesamts unter www.destatis.de zu entnehmen.

⁷ Vgl. Frieder Dünkel/Bernd Geng/Christine Morgenstern, Strafvollzug in Deutschland – Aktuelle rechtstatsächliche Befunde, in: Forum Strafvollzug, 59 (2010) 1, S. 20-32; Frieder Dünkel/Christine Morgenstern, Deutschland, in: Frieder Dünkel/Tapio Lappi-Seppälä/Christine Morgenstern/Dirk van Zyl Smit (Hrsg.), Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich, Mönchengladbach 2010 (in Vorbereitung).

angestiegen und erreichte mit 104 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung ihren Höhepunkt. In den 1980er Jahren reduzierte sich die Gefangenenrate auf etwa 80, teilweise bedingt durch rückläufige Kriminalitätszahlen und durch den Ausbau von Alternativen, insbesondere der Strafaussetzung zur Bewährung. Danach ist im Gefolge der Wiedervereinigung und der allgemeinen gesamtgesellschaftlichen Veränderungen, einschließlich der Migrationsprobleme, die Gefängnisbelegung auf eine Rate von nahezu 100 angestiegen. Seit Ende der 1990er Jahre ist die Gesamtbelegung des Strafvollzugs allerdings stabil und seit 2005 erneut rückläufig. 2009 lag die Gefangenenrate für Gesamtdeutschland bei etwa 90 (vgl. *Abbildung 1*). Dabei ist zwischen den alten und den neuen Bundesländern zu unterscheiden: In Ostdeutschland waren die Gefängnisse infolge weit reichender Amnestien Anfang der 1990er Jahre nahezu leer,⁸ danach stieg die Belegung bis 2003/2004 allerdings auf ein dem westdeutschen Durchschnitt vergleichbares Niveau an (vgl. *Abbildung 1*). Absolut gesehen gab es damit in Gesamtdeutschland bis zu rund 81.000 Insassen im Straf- und Untersuchungshaftvollzug. Inzwischen (2009) ist die Zahl der Insassen auf unter 74.000 zurückgegangen.⁹ Die Gefangenenrate in den neuen Bundesländern liegt nun mit 84,7 (2009) wieder deutlich unter derjenigen der alten Bundesländer mit 90,7.

Abbildung 1: Gefangenenraten in Deutschland 1962-2009 (alte und neue Bundesländer sowie Deutschland insgesamt)



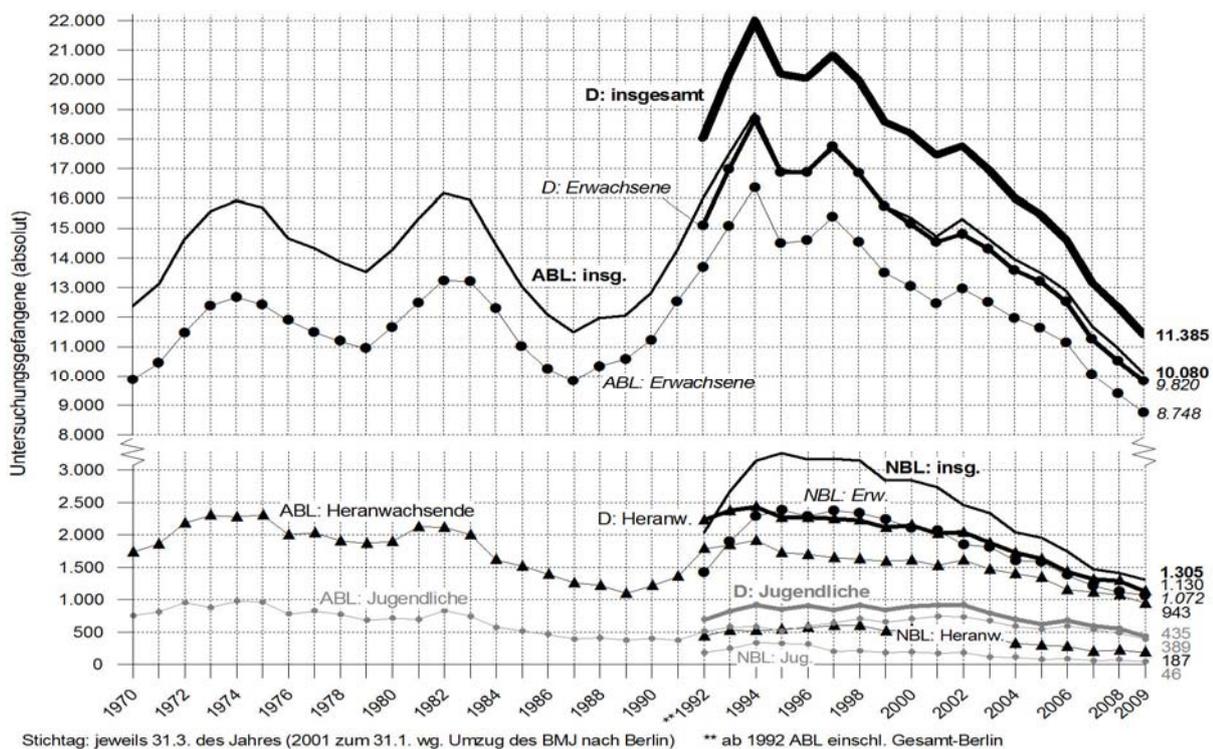
Quelle: Statistisches Bundesamt (www.destatis.de).

⁸ Vgl. Frieder Dünkel, Strafvollzug im Übergang. Zur Situation in den neuen Bundesländern, in: *Neue Kriminalpolitik*, 5 (1993) 1, S. 37-43.

⁹ Am 31.3.2009 lag sie absolut gesehen bei 73.592; bis zum 31.8.2009 ist sie sogar auf 72.043 gefallen, vgl. die Angaben des Statistischen Bundesamts unter www.destatis.de.

Für die Dynamik der Entwicklung der Gefangenenraten in Westdeutschland Ende der 1970er, Anfang der 1980er und erneut Anfang der 1990er sowie 2000er Jahre war auch die Untersuchungshaft von Bedeutung.¹⁰ Anders als die Gesamtzahl der Gefangenen, die 2003 einen Höchststand erreichte, nahm die Zahl der Untersuchungsgefangenen seit 1994 stetig ab. Dies gilt für die alten, mehr noch aber für die neuen Bundesländer. Ein Grund hierfür wird in der Anordnungspraxis gegenüber ausländischen Tatverdächtigen gesehen. Dafür spricht, dass mit der Änderung der Asylgesetzgebung im Jahr 1993 die Zahl der Asylbewerber drastisch abnahm. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies auch die Zahl der Untersuchungsgefangenen reduzierend beeinflusste.¹¹ Die Verurteiltenzahlen bei Ausländern erreichten ihren Höchststand mit über 205.000 Verurteilungen im Jahr 1995 (27 % aller Verurteilungen) und waren 2007 auf etwa 166.000 (ca. 22 %) abgesunken. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass ihr Anteil bei den Insassen vor allem in der Untersuchungshaft ganz erheblich über diesen Werten liegt (s. *Tabelle 4*), so dass insbesondere in jüngerer Zeit die anhaltende Abnahme der Untersuchungsgefangenenzahlen auch durch weitere Faktoren erklärt werden muss.¹²

Abbildung 2: Untersuchungsgefangene in Deutschland 1970-2009 (absolute Zahlen, alte und neue Bundesländer sowie Deutschland insgesamt, differenziert nach Altersgruppen)



Quelle: Statistisches Bundesamt.

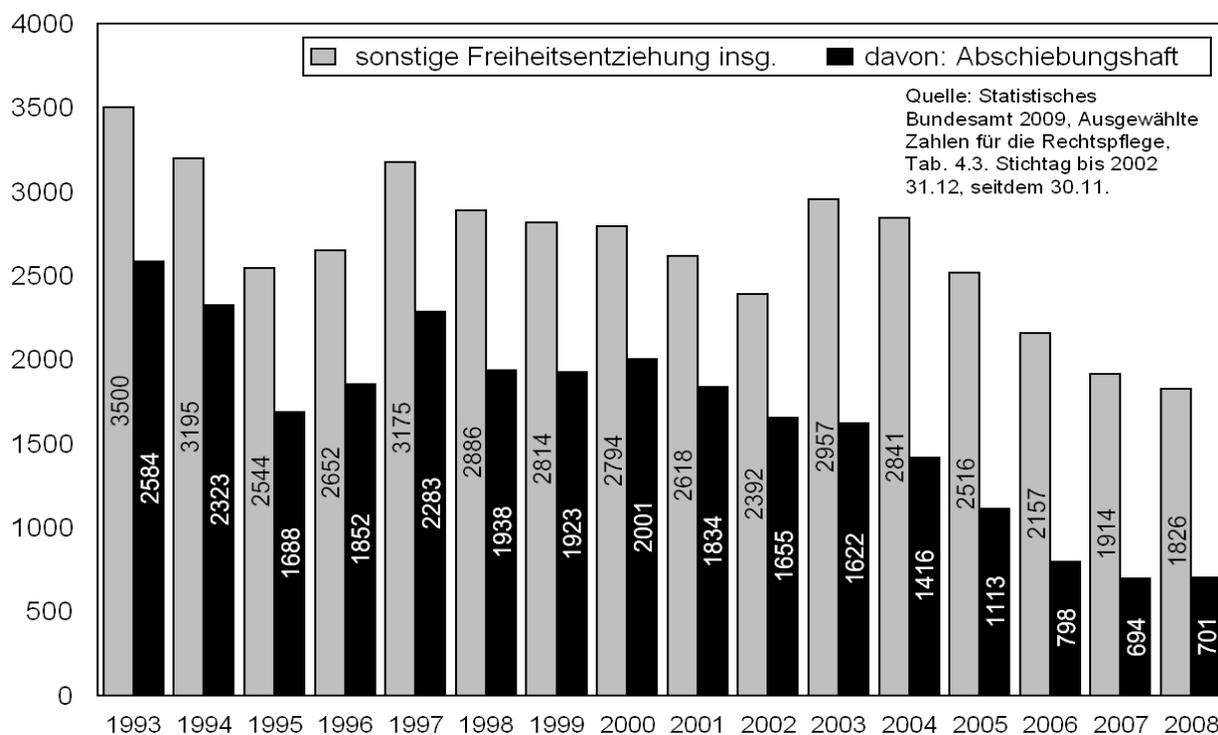
¹⁰ Vgl. Christine Morgenstern, Germany, in: Anton van Kalmthout/Marije Knapen/Christine Morgenstern (Hrsg.), Pre-trial Detention in Europe, Nijmegen 2009, S. 387-433.

¹¹ Vgl. Frieder Dünkel, Praxis der Untersuchungshaft in den 90er Jahren – Instrumentalisierung strafprozessualer Zwangsmaßnahmen für kriminal- und ausländerpolitische Zwecke?, in: Strafverteidiger, 14 (1994), S. 610-621.

¹² Vgl. F. Dünkel/C. Morgenstern (Anm. 7).

Die Zahl der übrigen Gefangenen setzt sich zusammen aus den Strafgefangenen, den Sicherungsverwahrten und den von der Statistik als „sonstige Gefangene“ zusammengefassten Inhaftierten. Ihre Zahl erreichte 1993 für das gesamte Bundesgebiet 3.500 Personen, 2009 war diese Zahl auf 1.826 abgesunken (vgl. *Abbildung 3*). Die Statistik weist hierbei getrennt nur diejenigen aus, die Strafarrrest nach Wehrstrafrecht verbüßen (in der Regel unter zehn Personen)¹³ und diejenigen, die in Abschiebungshaft sitzen. Dieser Bereich ist insofern interessant, als die Abnahme vor allem hier zu finden ist: 1993 waren zum Stichtag 2.584 Abschiebehäftlinge in deutschen Gefängnissen, 2009 waren es nur noch 701. Diese Abnahme von 1.883 Personen (immerhin rund 2,6 % bezogen auf die Gesamtzahl der Gefangenen 2009!) sollte bei der Interpretation der Entwicklung nicht außer Betracht gelassen werden.

Abbildung 3: „Sonstige Freiheitsentziehung“ einschließlich Abschiebungshaft, 1993-2009 (absolute Zahlen, Deutschland insgesamt)



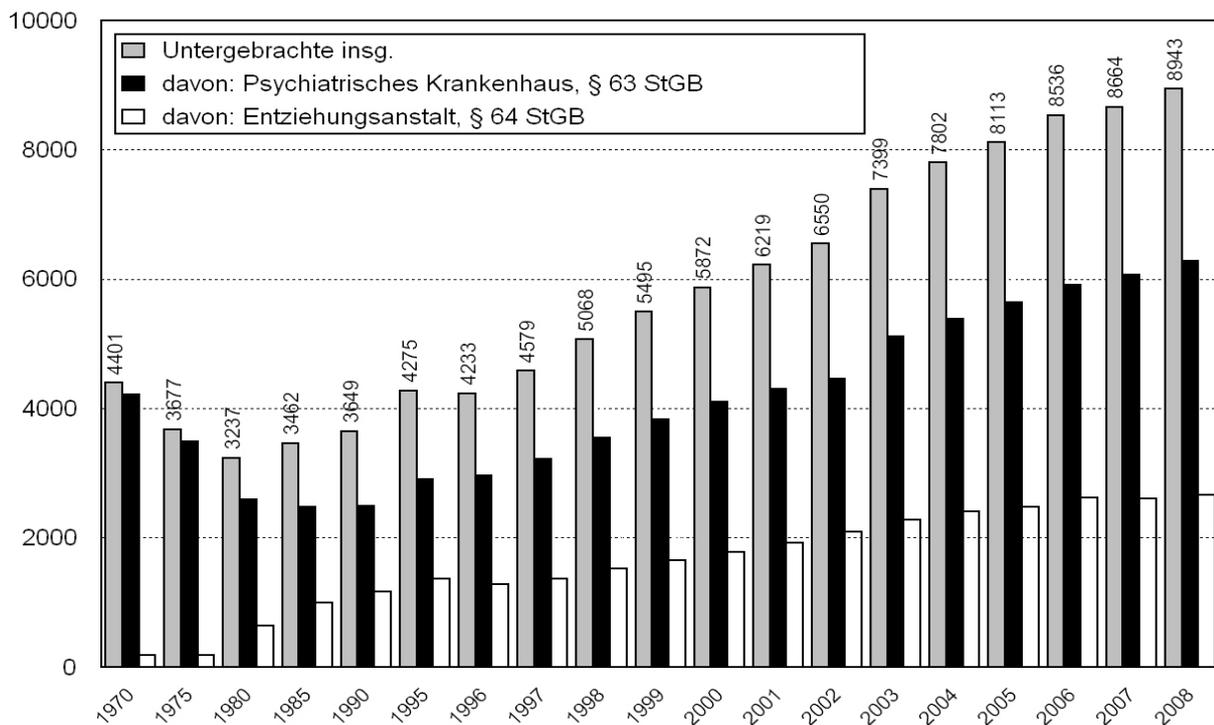
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Zu berücksichtigen sind weiterhin die üblicherweise in den Gefangenenraten nicht enthaltenen, derzeit etwa 8.900 Straftäter, die in den westdeutschen Bundesländern im Maßregelvollzug der psychiatrischen Anstalten und der Entziehungsanstalten untergebracht sind. Ihre Zahl hat sich seit

¹³ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege*, Fachserie 10, Reihe 1, Abschnitt 4 (Strafvollzug) mit Zeitreihen von 1970 bis 2007, Wiesbaden 2008. Die relativ hohe Zahl der nicht ausgewiesenen sonstigen Gefangenen (am Stichtag 30.11.2009 immerhin 1.125) betrifft offenbar im Rahmen der Ordnungs-, Sicherungs-, Zwangs- oder Erzwingungshaft (zusammengefasst als „Zivilhaft“) Inhaftierte.

1980 nahezu verdreifacht (vgl. *Abbildung 4*).¹⁴ Würde man sie – wie in einigen anderen europäischen Staaten¹⁵ – zur Inhaftiertenzahl hinzurechnen, ergäbe sich für 2008 eine Gefangenenrate von nahezu 110 für die alten Bundesländer¹⁶ (sie lag nach der herkömmlichen Berechnung jedoch nur bei 92).

Abbildung 4: Im Maßregelvollzug gem. §§ 63, 64 StGB Untergebrachte 1970-2008 (alte Bundesländer, seit 1995 mit Gesamt-Berlin, absolute Zahlen)



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um Gesetzesverschärfungen bezüglich der Sicherungsverwahrung (durch die Gesetzesänderungen von 1998, 2002 und 2004) haben entsprechende Verurteilungen und die Gefängnisbelegung seit Anfang der 1990er Jahre auch in diesem Bereich zugenommen (vgl. *Tabelle 1*). So ist die Zahl jährlicher Verurteilungen zu

¹⁴ Dies ist zum einen auf die 1998 eingeführten restriktiveren gesetzlichen Voraussetzungen bzgl. der bedingten Entlassung in § 67d Abs. 2 StGB und § 454 Abs. 2 StPO zurückzuführen, zum anderen auf eine offenbar zunehmende Neigung, ungünstigere Prognosen zu stellen; vgl. Wolfgang Heinz, Freiheitsentziehende Maßregeln der Besserung und Sicherung. Statistische Eckdaten zur Anordnungspraxis und zum Vollzug, in: Reinhard Haller/Jörg-Martin Jehle (Hrsg.), Drogen – Sucht – Kriminalität, Mönchengladbach 2009, S. 235-251; F. Dünkler/C. Morgenstern (Anm. 7). Schließlich zeigen die Daten zur Ver- bzw. Aburteilungspraxis, dass auch die Anordnungen seit Mitte der 1990er Jahre zugenommen haben. Für das gesamte Bundesgebiet liegen Zahlen zwar erst für 2007 und 2008 vor, so dass ein Trend noch nicht auszumachen ist. Bemerkenswert ist jedoch, dass die Anordnungen zur Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus ebenso wie die Unterbringung in einer Entziehungsanstalt im Gegensatz zu den Verurteilungszahlen allgemein nach wie vor zunehmen.

¹⁵ Vgl. Marcelo F. Aebi/Natalia Delgrande, Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE I). Survey 2007, PC-CP (2009) 01 final, Strasbourg 2009, S. 26, online: www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/prisons_and_alternatives/ (28.1.2010). Dies ist beispielsweise in Finnland, Schweden, Österreich und Spanien der Fall.

Sicherungsverwahrung mit 60 bis 80 Fällen pro Jahr im vergangenen Jahrzehnt¹⁷ zwar relativ konstant geblieben, jedoch hat sich die stichtagsbezogene Strafvollzugsbelegung von 182 im Jahr 1990 auf 448 im Jahr 2008 und 500 am 31.8.2009 fast verdreifacht.¹⁸ Dies liegt u. a. an einer restriktiveren Entlassungspraxis, die zum Teil durch den Wegfall der Höchstgrenze von zehn Jahren durch die Gesetzesreform von 1998 bedingt sein dürfte.¹⁹

Tabelle 1: Verurteilte mit Sicherungsverwahrung und Sicherungsverwahrte im Strafvollzug in Deutschland

	Zu Sicherungsverwahrung Verurteilte	Insassen des Strafvollzugs in Sicherungsverwahrung*
1960	210	k. A.
1965	213	1.430
1970	110	718
1975	52	337
1980	41	208
1985	39	190
1990	31	182
1995	45	183
2000	60	219
2003	66	306 (306)
2005	75	350 (344)
2006	83	380 (368)
2007	79	427 (411)
2008	111	448 (425)
2009	k. A.	500 (31.8.2009) (d. h. +175% seit 1990)

Quellen: Strafverfolgungsstatistik 1960-2006 (alte Bundesländer) bzw. 2007-2008 (Gesamtdeutschland) und Strafvollzugsstatistik 1965-2008 sowie Belegung am 31.8.2009 nach www.destatis.de. Angaben jeweils pro Jahr (Anordnungen) bzw. zum 31.3. d. J. (Sicherungsverwahrte; in Klammern Zahlen für das alte Bundesgebiet).

¹⁶ Ausgehend von einer Einwohnerzahl am 31.12.2008 von 65.541.396 für die alten Bundesländer.

¹⁷ Auch hier liegen für 2007 und 2008 erstmals Daten für Gesamtdeutschland vor. Mit 79 im Jahr 2007 lag die Anordnungszahl in Anbetracht der Tatsache, dass fünf Bundesländer mehr zur Statistik zählen, niedriger als zuvor, der Anstieg auf 111 im Jahr 2008 ist hingegen bemerkenswert.

¹⁸ Vgl. Frieder Dünkel, Aktuelle Daten zur Sicherungsverwahrung, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, 57 (2008) 2, S. 76-79.

¹⁹ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seiner Entscheidung vom 17.12.2009 (M. v. Germany, Application no. 19359/04) die Inhaftierung eines Sicherungsverwahrten, gegen den die Sicherungsverwahrung vor Wegfall der Höchstfrist angeordnet worden war und der nach der neuen Regelung länger als zehn Jahre inhaftiert blieb, als Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot (Art. 5 und 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention EMRK) gewertet und dem Gefangenen 50.000 Euro Schadensersatz zugesprochen. Konsequenz dieses Urteils könnte sein, dass bis zu 70 Sicherungsverwahrte entlassen werden müssen.

Auch bei den eine lebenslange Freiheitsstrafe verbüßenden Strafgefangenen wird ein deutlicher Anstieg erkennbar: Befanden sich 1977 noch lediglich 989 Gefangene im Vollzug lebenslanger Freiheitsstrafe, so waren es 2008 bereits 1.985 (vgl. *Tabelle 2*). Der Anstieg ist nur zum Teil auf die seit 1992 statistisch ausgewiesenen ostdeutschen Bundesländer zurückzuführen. Ferner ist im Gegensatz zur Sicherungsverwahrung eine restriktivere Entlassungspraxis nicht erkennbar. Der Zuwachs beruht vor allem auf den vermehrten jährlichen Verurteilungen zu lebenslanger Freiheitsstrafe.²⁰ Die durchschnittlichen Verbüßungszeiten der entlassenen „Lebenslänglichen“ sind seit den ersten statistischen Erhebungen der Kriminologischen Zentralstelle im Jahr 2002 weitgehend konstant geblieben. Bezogen auf die 2002 bis 2006 entlassenen „Lebenslänglichen“ betrug die durchschnittliche Verweildauer 2002 rund 17 Jahre, stieg bis 2005 auf 19 Jahre an und betrug 2006 erneut 17 Jahre.²¹

Tabelle 2: Lebenslange Freiheitsstrafe verbüßende Strafgefangene in Deutschland (jeweils Stichtag 31.3.)

Jahr	Männer	Frauen	Insgesamt	Alte Bundesländer	Bun-Neue Bundesländer
1977	945	44	989	989	-
1980	918	38	956	956	-
1985	1.020	42	1.062	1.062	-
1990	1.093	56	1.149	1.149	-
1992 ^a	1.256	51	1.307	1.155	152
1995	1.257	57	1.314	1.165	149
2000	1.536	62	1.598	1.408	190
2005	1.769	95	1.864	1.611	253
2008	1.885	100	1.985	1.699	286

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Strafvollzug, 1977-2008* (ab 1992 Gesamtdeutschland).

Veränderungen der Insassenstruktur

Die *Strafvollzugspopulation* hat sich allerdings nicht nur quantitativ, sondern auch *qualitativ* in ihrer alters- und deliktsspezifischen Zusammensetzung verändert.

Betrachtet man zunächst die *Deliktsstruktur* der Strafgefangenen im Längsschnittvergleich, so wird deutlich, dass der Anteil von Eigentumsdelinquenten (ohne Gewalt, Diebstahl/Unterschlagung) beständig gesunken ist (von 47,5 % 1970 auf 20,5 % im Jahr 2008). Raub und Erpressung sind

²⁰ Vgl. Frieder Dünkel, Kommentierungen von §§ 38, 39, 57, 57a, 57b StGB, in: Ulfried Neumann/Ingeborg Puppe/Wolfgang Schild, *Nomos Kommentar zum Strafgesetzbuch*, Baden-Baden 2010³, § 57a Rn. 57 ff.

²¹ Vgl. Axel Dessecker, *Lebenslange Freiheitsstrafe, Sicherungsverwahrung und Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus. Dauer und Gründe der Beendigung im Jahr 2006*, Wiesbaden 2008, S. 11ff.

von 1970 bis 1990 zwar anteilmäßig gestiegen (von 8,1 % auf 13,8 %), seither bleibt der Anteil mit 12-14 % jedoch stabil. Ebenfalls relativ konstant ist der Anteil von Sexualdelinquenten, die jeweils 6-8 % der Vollzugspopulation ausmachen, von Vermögensdelinquenten (Betrug/Untreue etc., jeweils etwa 10-13 %), von Tötungsdelinquenten (7-8 %) und von Straßenverkehrsdelinquenten (6-8 %; mit einem aktuellen Rückgang 2008 auf 4,5 %). Die wesentlichsten *Veränderungen* betreffen *Körperverletzungs-* und *Drogendelikte*. Der Anteil von wegen Körperverletzungsdelikten Verurteilten hat von weniger als 3 % Anfang der 1970er Jahre auf 11,9 % im Jahr 2008 zugenommen. Der Anteil von Betäubungsmitteldelinquenten ist von praktisch null Prozent im Jahr 1970 auf etwa 10 % im Jahr 1990 und etwa 15 % seit 2000 gestiegen (vgl. *Abbildung 5*). Bedenkt man, dass der Anteil in Ostdeutschland allenfalls 3-7 % beträgt, so wird verständlich, dass in einigen westdeutschen Bundesländern Anteile von 17-20 % erreicht werden (beispielsweise Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, vgl. *Abbildung 6*). Bedenklich erscheint dabei, dass etwa 45 % der inhaftierten Drogentäter 2008 nur wegen leichter Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz (BtMG) verurteilt waren (vgl. *Abbildung 5*; d. h. Besitz und Handel von kleineren Mengen Drogen, § 29 Abs. 1 BtMG). Offensichtlich bezieht die Drogenkontrolle Drogenbesitzer und -konsumenten aus dem unteren Deliktsspektrum verstärkt mit ein.

Zugleich wird allerdings deutlich, warum es in Deutschland gelungen ist, die Gefangenenraten trotz des deutlichen Anstiegs der wegen Körperverletzungs- bzw. Drogendelikten Verurteilten und Inhaftierten relativ stabil zu halten: Es fand insoweit ein Austausch mit Eigentümern ohne Gewaltausübung statt, deren Anteil entsprechend zurückging (vgl. *Abbildung 5*).

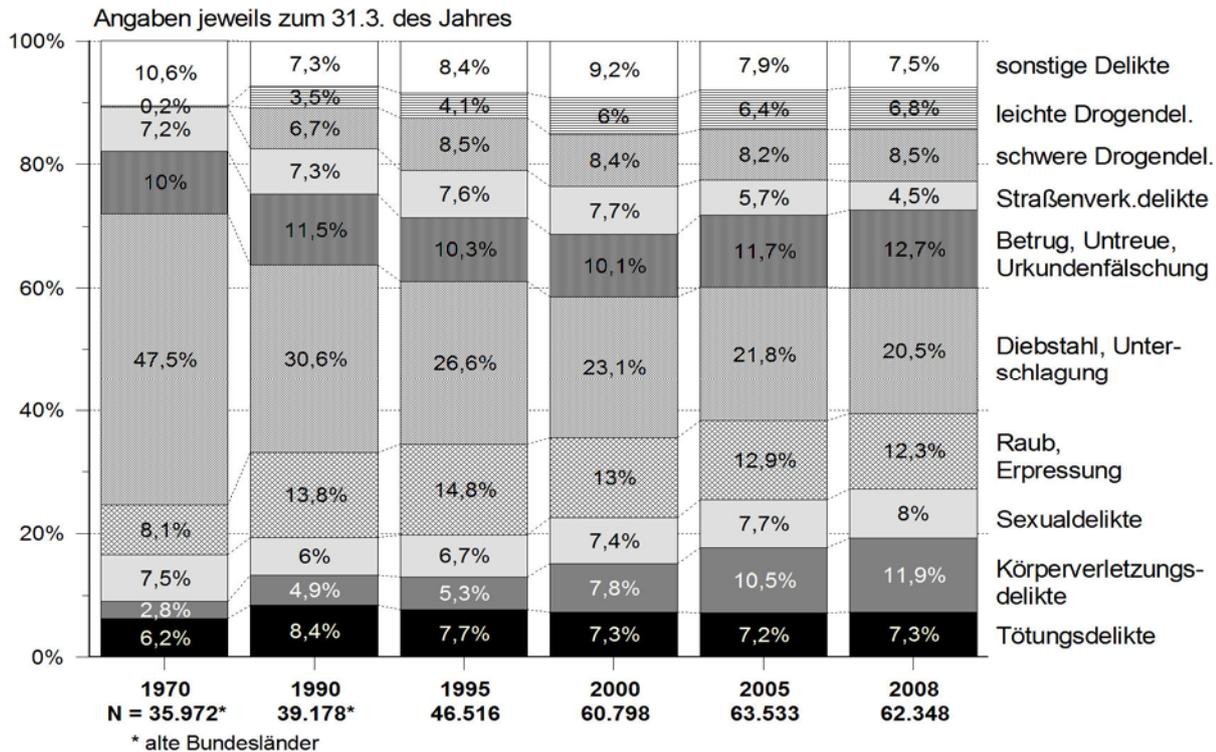
Im Bundesländervergleich gibt es zwar Besonderheiten, jedoch keine völlig andersgeartete Zusammensetzung. Die in hohem Maß unterschiedlichen Anteile von Gefangenen im offenen Vollzug (hierzu unten *Abbildung 10*) oder von Vollzugslockerungen bzw. Hafturlaub lassen sich jedenfalls dadurch nicht erklären.²²

Generell kann man einen deutlichen Unterschied zwischen den alten und neuen Bundesländern insoweit erkennen, als in den neuen Bundesländern die Anteile von Gewalttätern erhöht sind, wogegen wegen Drogendelikten Verurteilte deutlich unterrepräsentiert sind (vgl. *Abbildung 6*). Fasst man Tötungs-, Körperverletzungs-, Sexual- und Raubdelinquenten zusammen, so waren 2008 stichtagsbezogen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen etwa die Hälfte der Gefangenen wegen eines Gewalt- oder Sexualdelikts inhaftiert. In Bayern, Bremen und Hessen lag der entsprechende Anteil dagegen unter 40%.

und S. 59.

²² Vgl. Frieder Dünkel, Vollzugslockerungen und offener Vollzug – die Bedeutung entlassungsvorbereitender Maßnahmen für die Wiedereingliederung, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, 58 (2009) 4, S. 192-196.

Abbildung 5: Strafvollzugspopulation insgesamt nach der Deliktsstruktur 1970-2008



Quelle: Statistisches Bundesamt.

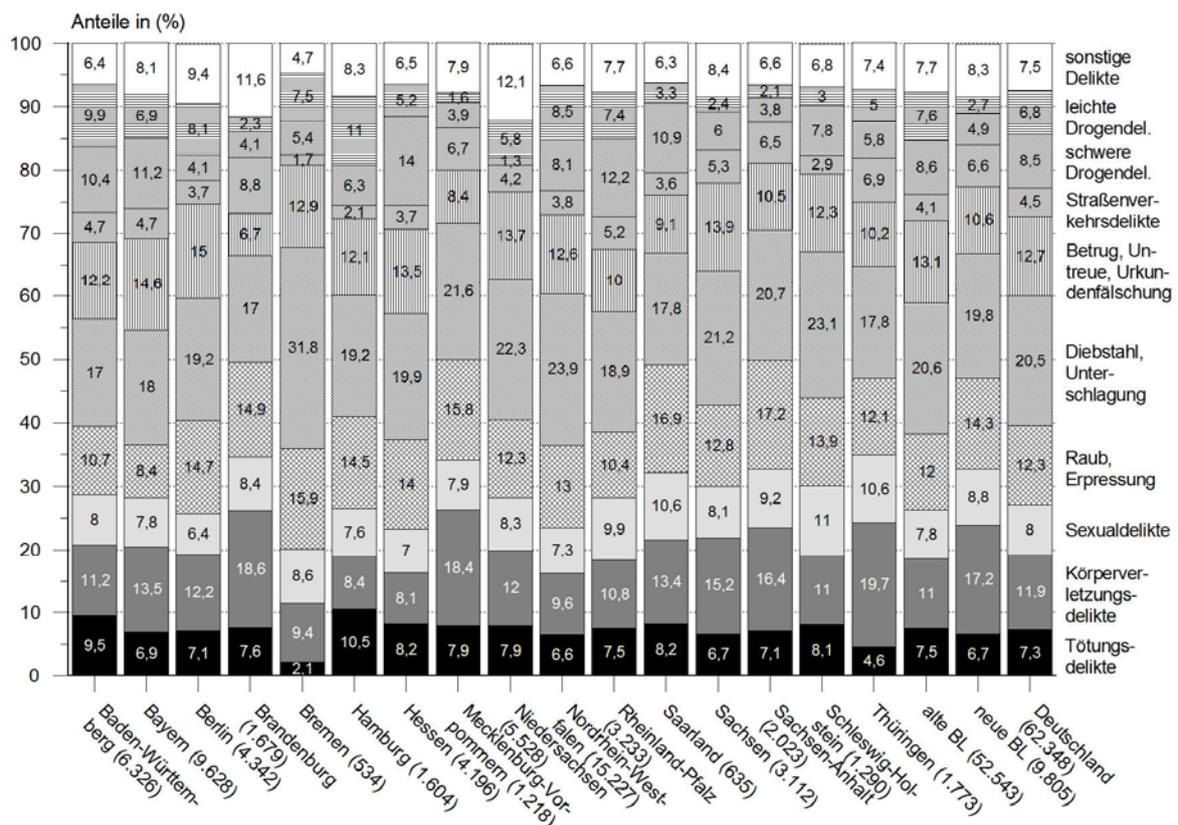
Jenseits dieser statistisch erfassbaren und nachvollziehbaren Merkmale berichten Praktiker immer wieder, dass sich die Struktur der Gefangenen angesichts der weitreichenden „Selektionspraxis“ mit der Verhängung von Freiheitsstrafe nur noch als „extrema“ bzw. „ultima ratio“ nachteilig verändert habe. Dass die Gewaltbereitschaft im Vollzug gestiegen sein dürfte, wird mit Blick auf die oben bereits angesprochenen Anteile von Gewalttätern plausibel, die je nach Bundesland im Erwachsenenvollzug ein Viertel bis zu 40 %, im Jugendstrafvollzug teilweise mehr als 60 % der Stichtagspopulation ausmachen (insbesondere in Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt).²³ Hierbei sind die westdeutschen und ostdeutschen Bundesländer insofern zu unterscheiden, als beispielsweise der Anteil ausländischer Gefangener oder von Gefangenen mit einem Migrationshintergrund (sogenannte Russlanddeutsche bzw. Spätaussiedler)²⁴ sowie von wegen Drogendelikten Verurteilter in den westdeutschen Bundesländern weit höher liegt als in Ostdeutschland. Umgekehrt ist der Anteil von (jungen) Gewalttätern in Ostdeutschland zum Teil deutlich größer als in den alten Bundesländern (vgl. zu Letzterem *Abbildung 6*).

Eine weitere „qualitative“ Veränderung der Insassenstruktur wird bezüglich der Altersstruktur erkennbar (vgl. *Tabelle 3*).

²³ Vgl. ders./C. Morgenstern (Anm. 7).

²⁴ Vgl. zum Problembereich von Ausländern und Migranten im Strafvollzug sowie zur Abschiebungshaft in Deutschland auch ders./Andrea Gensing/Christine Morgenstern, Germany, in: Anton van Kalmthout/Femke Hofstee-van der Meulen/Frieder Dünkel (Hrsg.), *Foreigners in European Prisons*, Bd. 1., Nijmegen 2007, S. 341-390.

Abbildung 6: Deliktsstruktur im Strafvollzug im Bundesländervergleich 2008 (Erwachsenen- und Jugendstrafvollzug insgesamt)



Quelle: Statistisches Bundesamt.

So hat sich vor allem der Anteil älterer Gefangener von mindestens 60 Jahren seit 1980 etwa verdreifacht und macht inzwischen 3,1 % der Gefangenen aus.²⁵ Auch bei den 40-50- und 50-60-Jährigen sind deutliche Zuwachsraten zu verzeichnen. Der Anteil 50-60-Jähriger hat sich von 4,4 % auf 8,4 % nahezu verdoppelt. Bei den jüngeren Altersgruppen sind die Anteile demgegenüber rückläufig, was zum Teil durch den demographischen Wandel in der Bevölkerung bedingt ist. Es gibt jedoch seit Mitte der 1990er Jahre einen auch pro 100.000 der Altersgruppen zu beobachtenden Belegungsrückgang (Abbildung 9). Die Zunahme älterer Gefangener hängt u. a. mit längeren Verbüßungszeiten angesichts der vermehrt wegen schwererer Gewaltdelikte verurteilten Insassen zusammen (vgl. Tabelle 1 und 2 bzgl. der Sicherungsverwahrung und der lebenslangen Freiheitsstrafe). Die altersmäßige Zusammensetzung der Strafvollzugspopulation variiert auch im Bundesländervergleich. In den ostdeutschen Bundesländern sind jüngere Gefangene (bis 25 Jahre) deutlich über- und dafür über 40-Jährige entsprechend unterrepräsentiert. Diese Verteilung war in den 1990er Jahren bis 2005 noch ausgeprägter und spiegelt die damals besonders erhöhten Jugendstrafgefangenenraten in den neuen Bundesländern wider (vgl. unten Abbildung 9).²⁶

²⁵ Vgl. Stefanie Schollbach/Maik Krüger, Alte Menschen im Strafvollzug, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, 58 (2009) 3, S. 130-137.

²⁶ Vgl. F. Dünkel/C. Morgenstern (Anm. 7).

Tabelle 3: Veränderung der Altersstruktur der Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten in Deutschland (1980 und 1990: alte Bundesländer; ab 2000 Gesamtdeutschland, Stichtag: 31.3.)

Alter	1980		1990		2000		2008	
	(n =)	(%)						
14 bis < 18 J.	760	1,8	310	0,8	911	1,5	663	1,1
18 bis < 21 J.	3.730	8,8	2.003	5,1	3.850	6,3	3.378	5,5
21 bis < 25 J.	7.561	17,9	5.891	15,1	8.166	13,4	7.821	12,6
25 bis < 30 J.	8.946	21,2	9.411	24,1	11.901	19,6	12.321	19,9
30 bis < 40 J.	15.443	36,6	12.321	31,4	20.361	33,5	18.040	29,1
40 bis < 50 J.	6.723	15,9	6.191	15,8	10.211	16,8	12.598	20,4
50 bis < 60 J.	1.840	4,4	2.487	6,3	4.116	6,8	5.189	8,4
60 J. u. mehr	409	1,0	564	1,4	1.282	2,1	1.890	3,1
Insg.	42.235	100	39.178	100	60.798	100	61.900	100

Quelle: Berechnet nach Strafvollzugsstatistik 1980-2008.

Kaum Veränderungen haben sich hinsichtlich des *Familienstands* ergeben, der als Indikator für vorhandene soziale Bindungen gewertet werden kann. Bezogen auf die Gefangenen am 31.3.2008 waren nur 19 % der männlichen und 26 % der weiblichen Inhaftierten verheiratet (insgesamt 19 %).²⁷ Fast zwei Drittel der Männer und die Hälfte der Frauen waren ledig, 15 % bzw. 23 % geschieden. Diese Zahlen deuten einerseits die besonderen Probleme des Frauenvollzugs an, andererseits illustrieren sie die generelle Problematik fehlender tragfähiger sozialer Beziehungen nach außen und damit zusammenhängend die Schwierigkeiten der Wiedereingliederung.²⁸

Der Anteil von *Ausländern* im deutschen Strafvollzug schließlich hat sich in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verändert. Dabei ist zunächst auf eine Besonderheit der Datenlage hinzuweisen: Keine der offiziellen Statistiken lässt eine Berechnung des Gesamtausländeranteils zu, weil die Staatsangehörigkeit für die Untersuchungsgefangenen nicht erfasst wird. Zurückgegriffen werden kann diesbezüglich lediglich auf die Angaben des Bundes im Rahmen der Erhebungen des Europarates (SPACE I). Danach lag der Ausländeranteil am 31.3.2007 in Bezug auf die Gesamtzahl der Gefangenen bei etwa 26 % und bzgl. der Untersuchungsgefangenen bei rund 42 %.²⁹

Bei den Strafgefangenen bzw. Sicherungsverwahrten ist der Ausländeranteil seit 1980 von 7,2 % im Erwachsenen- und 6,0 % im Jugendstrafvollzug auf 24,2 % bzw. 18,8 % im Jahr 2005

²⁷ Vgl. ebd.

²⁸ Vgl. Juliane Zolondek, Lebens- und Haftbedingungen im deutschen und europäischen Frauenstrafvollzug, Mönchengladbach 2007; Ina Funk, Inhaftierte Frauen – eine aktuelle Bestandsaufnahme des Frauenstrafvollzugs in Deutschland, in: Neue Kriminalpolitik, 21 (2009) 2, S. 50-57.

gestiegen. Im Jugendstrafvollzug lag er Mitte der 1990er Jahre sogar zeitweilig über 30 % (1995: 31,5 %).³⁰ Im Jahr 2008 ist ein leichter Rückgang des Anteils ausländischer Gefangenen im Erwachsenenvollzug auf 22,2 % erkennbar, während im Jugendvollzug der Anteil bei 19,6 % etwa gleich blieb (Gesamtwert für den Strafvollzug: 21,8 %). Interessanterweise sind die Ausländeranteile bei den jüngeren Altersgruppen in beiden Vollzugsformen nach wie vor überhöht (beispielsweise bei 14-18-jährigen Jugendstrafgefangenen: 28,1 %). Die verbesserten Möglichkeiten der Einbürgerung ausländischer Mitbürger seit 1999 haben in Bezug auf den Strafvollzug offenbar wenig verändert. Zudem werden die in den 1990er Jahren vor allem im Jugendstrafvollzug als besondere Problemgruppe wahrgenommenen Spätaussiedler bzw. Russlanddeutschen, die amtlich als Deutsche zählen, nicht erfasst. Der Anteil von Inhaftierten mit einem Migrationshintergrund ist demgemäß erheblich größer.

Verschiedene Forschungen haben gezeigt, dass insbesondere jüngere ausländische Bürger oder Migranten ein höheres Inhaftierungsrisiko aufweisen und ggf. auch häufiger zu Jugend-/Freiheitsstrafe verurteilt werden als gebürtige Deutsche.³¹ Das erhöhte Inhaftierungsrisiko lässt sich am überhöhten Ausländeranteil bei den Untersuchungsgefangenen deutlich ablesen.³² Eine Umfrage des Lehrstuhls für Kriminologie in Greifswald bei den Landesjustizministerien im Frühjahr/Sommer 2008 ergab einen Gesamtwert von etwa 41 %, wobei die Anteile in den Bundesländern erwartungsgemäß stark schwankten und zwischen 12 % in Thüringen und 57 % in Hamburg lagen. Die neuen Bundesländer wiesen erwartbar unterdurchschnittliche Ausländeranteile in U-Haft auf (am niedrigsten Mecklenburg-Vorpommern mit 10 %), während insbesondere die süddeutschen Bundesländer und die Stadtstaaten auf Anteile von nahezu oder sogar über 50 % kamen (vgl. *Tabelle 4*). Die höchsten Ausländeranteile ergaben sich (erwartbar) in den Stadtstaaten mit 55 bis 57 %.

Gefangenenraten im Bundesländervergleich

Betrachtet man die Gefangenenraten in den Bundesländern im Querschnittsvergleich für das Jahr 2009, so werden die schon seit Jahren bekannten zum Teil erheblichen Unterschiede deutlich (vgl. *Abbildung 7*). Die Gefangenenraten schwanken im Bundesländervergleich in den Flächenstaaten zwischen 52 pro 100.000 der Wohnbevölkerung in Schleswig-Holstein und 97 in Bayern bzw. 99 in Nordrhein-Westfalen, in den wegen ihrer Bevölkerungs- und Kriminalitätsstruktur anders zu beurteilenden Stadtstaaten zwischen 89 in Bremen, knapp 109 in Hamburg und 154 in Berlin.

²⁹ Vgl. M. Aebi/N. Delgrande (Anm. 15).

³⁰ Vgl. F. Dünkel/A. Gensing/C. Morgenstern (Anm. 24), S. 350.

³¹ Vgl. Tilmann Schott/Stefan Suhling/Thomas Görgen/Rebecca Löbmann/Christian Pfeiffer, Der Anstieg der Belegung im Justizvollzug Niedersachsens und Schleswig-Holsteins: Folge der Kriminalitätsentwicklung oder gerichtliche Strafhärte?, Hannover 2004; im Überblick F. Dünkel/A. Gensing/C. Morgenstern (Anm. 24), S. 356 ff.

³² Vgl. Christine Morgenstern, Germany, in: A. v. Kalmthout/M. Knapen/C. Morgenstern (Hrsg.) (Anm. 10),

Tabelle 4: Anteil von Ausländern in der Untersuchungshaft nach Bundesländern 2008

	Untersuchungs- gefangene	Ausländische Untersuchungsgefangene	
	Anzahl absolut	absolut	in %
Baden-Württemberg	1.600	763	48%
Bayern	2.537	1.095	43%
Berlin	739	408	55%
Brandenburg	220	50	23%
Bremen	97	53	56%
Hamburg	359	205	57%
Hessen	950	523	55%
Mecklenburg-Vorpommern	215	21	10%
Nordrhein-Westfalen	2.843	1.125	40%
Niedersachsen	917	322	35%
Rheinland Pfalz	357	137	38%
Saarland	136	38	28%
Sachsen	491	136	27%
Sachsen-Anhalt	202	34	17%
Schleswig-Holstein	203	69	34%
Thüringen	220	26	12%
Insgesamt	12.086	5.005	41,4%

Quelle: Umfrage bei den Länderjustizministerien, Angaben für 31.3.2008 (außer Hamburg: 24.7.2008, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen: 31.7.2008; Sachsen-Anhalt: 31.8.2008 und Rheinland-Pfalz: 31.8.2008).

Unterschiede ergeben sich auch bei den Untersuchungshaftraten (vgl. *Abbildung 7*) – hier weist ebenfalls Schleswig-Holstein die niedrigste Rate mit 7,9 auf, Berlin mit 21,5 die höchste. Die neuen Bundesländer liegen im Schnitt jedoch deutlich unter den alten Bundesländern, was unter anderem mit wesentlich niedrigeren Ausländeranteilen in der Bevölkerung und in der Strafvollzugspopulation zu tun haben dürfte.³³

Angesichts der relativ vergleichbaren *Kriminalitätsbelastung* beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich mit Schleswig-Holstein, die ihrerseits bedeutend über derjenigen in Bayern oder Baden-Württemberg liegt, wird deutlich, dass *Gefangenenraten nicht Schicksal*, son-

S. 387-433.

³³ In Hamburg scheint die rückläufige Ausländerkriminalität für den Belegungsrückgang mit verantwortlich zu sein, vgl. Bernhard Villmow/Carsten Gericke/Alescha Savinsky, Von der Überfüllung zur Schließung von Strafvollzugsanstalten? Entwicklungen in der Hamburger Strafrechtspraxis, in: Neue Kriminalpolitik, 22

dern in erster Linie *Ergebnis kriminalpolitischer Orientierungen* und der *justiziellen Entscheidungspraxis* sind.³⁴ Maelicke hat in diesem Zusammenhang das im Hinblick auf Haftvermeidung besonders ausgeprägte kriminalpolitische Klima in Schleswig-Holstein beschrieben.³⁵ Nach wie vor liegt die Gefangenenrate in Schleswig-Holstein sogar unter den Gefangenenraten der skandinavischen Länder. Dass die Stadtstaaten wie Berlin bis zu dreimal höhere Gefangenenraten als Schleswig-Holstein aufweisen, mag mit der Kriminalitätsbelastung und -struktur teilweise erklärbar sein, jedoch gilt dies nicht für Bayern (97 Gefangene pro 100.000), Hessen (86) oder Rheinland-Pfalz (87). Auch weisen Bremen und neuerdings Hamburg gegenüber einigen Flächenstaaten kaum noch erhöhte Gefangenenraten auf.

Interessant sind die *Veränderungen* der Gefangenenraten im Bundesländervergleich im Zeitraum seit 1995. Dieser Beobachtungszeitraum wurde gewählt, weil sich seit Mitte der 1990er Jahre die Kriminalitätsraten vor allem in den neuen Bundesländern stabilisiert haben, um Teil sogar rückläufig sind. Der Anstieg der Gefangenenrate in diesem Zeitraum von 39 % in den neuen und knapp 4 % in den alten Bundesländern hat also weniger mit der Kriminalitätsentwicklung als mit anderen Faktoren zu tun.

Abgesehen von regionaltypischen Sanktionsstilen³⁶ sind die Strafrechtsreformgesetze (StRG) von 1998 (Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten vom 26.1.1998 und das 6. StRG vom 1.4.1998) von Bedeutung, mit denen die Strafraumen für Gewaltdelikte (beispielsweise gefährliche Körperverletzung) zum Teil deutlich verschärft wurden. Im Bereich der gefährlichen Körperverletzung hat sich demgemäß die Sanktionspraxis fundamental gewandelt. Wurden 1995 noch etwa 60 % der Verurteilten in den alten Bundesländern lediglich mit einer Geldstrafe belegt und knapp 40 % mit Freiheitsstrafe, die in drei Viertel der Fälle zur Bewährung ausgesetzt wurde, so verdoppelte sich der Freiheitsstrafenanteil nahezu und machte im Jahr 2000 70 %, 2008 sogar 76 % aus (allerdings mit einer Aussetzungsrate von 83 %).³⁷

Im Bereich der Vergewaltigungsdelikte haben sich die Freiheitsstrafen von mehr als fünf Jahren verdoppelt, im unteren Strafdauerbereich fand ein Austausch zwischen der kurzen Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr (Abnahme) und Freiheitsstrafen von einem bis zu zwei Jahren (Zunahme) statt. Es gibt im Übrigen begründete Hinweise dafür, dass zumindest in diesen Deliktsbereichen die bedingte Entlassung restriktiver gehandhabt wird.³⁸

(2010) 1 (im Druck).

³⁴ Zum internationalen Vergleich vgl. Frieder Dünkel/Sonja Snacken, Strafvollzug im europäischen Vergleich: Probleme, Praxis und Perspektiven, in: ZfStrVo, 50 (2001), S. 165 ff.; F. Dünkel/T. Lappi-Seppälä/C. Morgenstern/D.van Zyl Smit (Anm. 7).

³⁵ Vgl. Bernd Maelicke, Überbelegung = Fehlbelegung?! Plädoyer für grundlegende Systemverbesserungen im deutschen Strafvollzug, in: Neue Kriminalpolitik, 15 (2003) 4, S. 144 f.

³⁶ Vgl. T. Schott/S. Suhling/T. Görden/R. Löbmann/C. Pfeiffer (Anm. 31).

³⁷ Vgl. F. Dünkel/C. Morgenstern (Anm. 7).

Abbildung 7: Gefangenenraten im Bundesländervergleich

**Gefangenenraten im Bundesländervergleich
am 31.3.2009 und Veränderungen gegen-
über 1995 und 2000 in % (jew. zum 31.3.)**

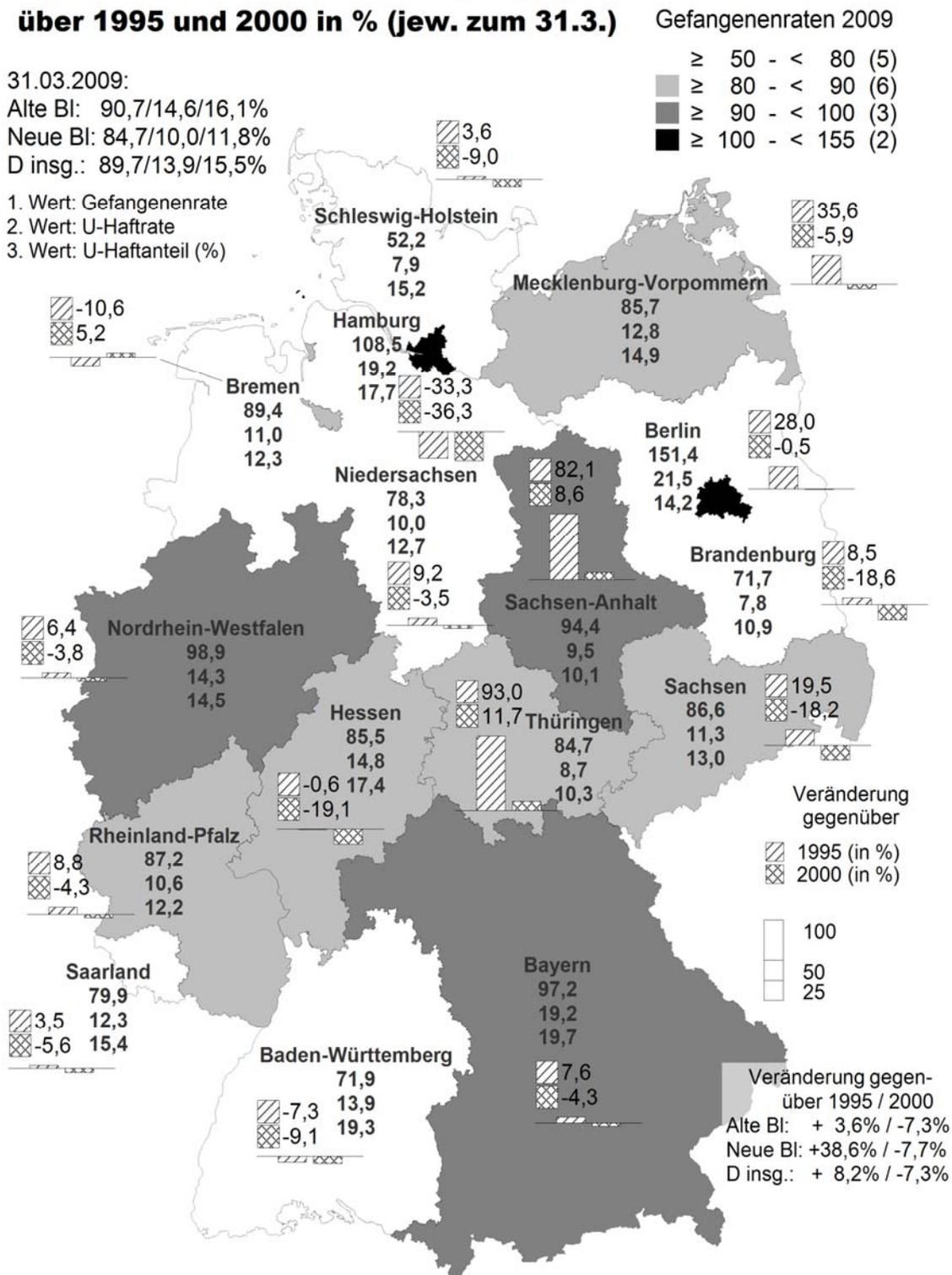
31.03.2009:

Alte BI: 90,7/14,6/16,1%

Neue BI: 84,7/10,0/11,8%

D insg.: 89,7/13,9/15,5%

1. Wert: Gefangenenrate
2. Wert: U-Hafttrate
3. Wert: U-Haftanteil (%)



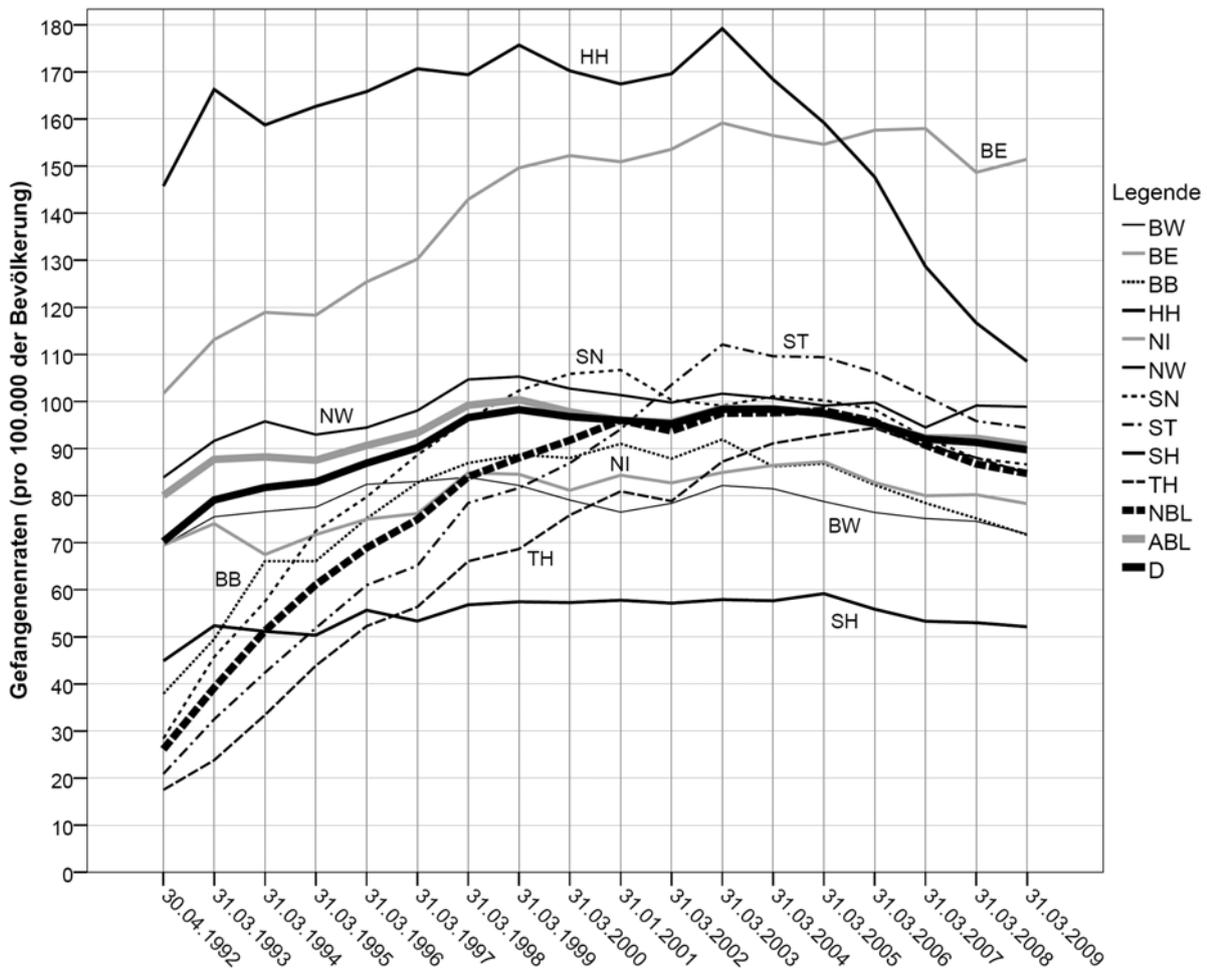
Gefangenen-/U-Hafttrate (2009): = Gefangene insg. bzw. U-Häftlinge (jew. am 31.3.2009) pro 100.000 der Bevölkerung (am 31.12.2008)

Quelle: Statistisches Bundesamt.

³⁸ Vgl. F. Dünkel (Anm. 20), § 57 Rn. 14 ff.

Bemerkenswert sind die Unterschiede bei der Entwicklung der Zuwachsraten im Bundesländervergleich, wobei man hier phasenspezifisch differenzieren muss. In den ostdeutschen Bundesländern hat sich die Gefangenenerate in den 1990er Jahren drastisch erhöht und an das „Westniveau“ angeglichen bzw. es sogar überschritten. Seit der Jahrtausendwende sind allerdings stabile Verhältnisse und neuerdings rückläufige Zahlen in fast allen Bundesländern zu verzeichnen (vgl. *Abbildung 7* und *8*). Im Zeitraum 1995-2009 ergeben sich abgesehen von den neuen Bundesländern nur in Berlin erhebliche Zuwachsraten (+28 %), in anderen Ländern (vor allem Hamburg) aber auch deutliche Rückgänge (vgl. *Abbildung 7*). Der Rückgang in Hamburg um 36 % seit 2000 ist schwer und nur teilweise mit dem Rückgang der Kriminalität sowie der Arbeitslosigkeit erklärbar.³⁹

Abbildung 8: Entwicklung der Gefangeneneraten in Deutschland im Bundesländervergleich (Auswahl) 1992-2009



BW=Baden-Württemberg; BE=Berlin; BB=Brandenburg; HH= Hamburg; NI= Niedersachsen; NW=

³⁹ Vgl. Rainer Metz/Werner Sohn, Ist der tiefste Stand schon erreicht? Eine Untersuchung zur Entwicklung der Strafgefängniszahlen im Auftrag der Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Wiesbaden 2008; dies., Lassen sich Gefängniszahlen vorhersagen?, in: GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften (Hrsg.), Kriminalsoziologie + Rechtssoziologie, Band 1, Bonn 2009, S. 9-40; B. Villmow/C. Gericke/A. Savinsky (Anm. 33).

Nordrhein-Westfalen; SN=Sachsen; ST= Sachsen-Anhalt; SH= Schleswig-Holstein; TH= Thüringen; NBL = Neue Bundesländer; ABL = Alte Bundesländer; *Quelle*: Statistisches Bundesamt.

Wenn man den *Jugendstrafvollzug* isoliert betrachtet, so ergeben sich gleichfalls erhebliche Länderdifferenzen bei den Gefangenenraten für 2009 und im Entwicklungsverlauf seit 1995 (vgl. *Abbildung 9*). Bemerkenswert sind hier die sehr stark gestiegenen Jugendstrafgefangenenraten in Ostdeutschland im Laufe der 1990er Jahre, die aber, wie erwähnt, inzwischen ebenfalls stark rückläufig sind. Auch weisen die Stadtstaaten Bremen und Hamburg (im Gegensatz zu Berlin) ebenso wie Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein unterdurchschnittliche Raten auf, was auf eine spezifische Strafverfolgungs- und Sanktionspraxis hinweist.⁴⁰

In den ostdeutschen Bundesländern sinken die *absoluten* Gefangenzahlen im Jugendstrafvollzug auch deshalb drastisch, weil die Geburtenrate zeitgleich mit der Wende (1989) um etwa 40 % zurückging. Dies hat neben dem Kriminalitätsrückgang (bei Gewalt- und Eigentumsdelikten⁴¹) dazu beigetragen, dass zahlreiche Jugendanstalten erhebliche Überkapazitäten aufweisen.

Strukturveränderungen im Bundesländervergleich

Strukturveränderungen haben sich in den vergangenen Jahren schon vor der Föderalismusreform im Verhältnis der Haftkapazitäten des offenen Vollzugs ergeben (vgl. *Abbildung 10*), die größtenteils rechtspolitische Entscheidungen und Neuorientierung konservativer Regierungen (Hamburg und Hessen) widerspiegeln, weniger eine in jüngster Zeit veränderte Insassenstruktur (*Abbildung 6*).

Der *offene Vollzug* ist (ebenso wie andere Resozialisierungsmaßnahmen, etwa Vollzugslockerungen und Hafturlaub⁴², Opfer einer „restaurativen“ Vollzugspolitik geworden.⁴³ Von einigermaßen vergleichbaren Verhältnissen im deutschen Strafvollzug konnte man in dieser Hinsicht schon vor der Föderalismusreform nicht mehr sprechen. Allein seit 1996 ist der stichtagsbezogene Anteil von Gefangenen im offenen Vollzug in einigen Bundesländern drastisch gesunken. Hamburg, ehemals liberale Hochburg eines resozialisierungs- und überleitungsorientierten Vollzugs, hat bis zum Jahr 2006 den Anteil von Gefangenen im offenen Vollzug von über 30 % auf knapp 9 % im Jahr 2006 und damit auf weniger als ein Drittel zurückgefahren.⁴⁴ Ob der Anteil von 12 % im Jahr 2009 bereits die von der neuen schwarz-grünen Regierung angestrebte Trendwende darstellt, muss derzeit noch offen bleiben.

⁴⁰ Vermehrte Anwendung von Diversions- und anderen ambulanten Maßnahmen, vgl. Wolfgang Heinz, Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882-2006 (Stand: Berichtsjahr 2006), Version 1/2008, www.uni-konstanz.de/rft/kis/sanks06.htm (22.1.2010); F. Dünkel (Anm. 22).

⁴¹ Vgl. ders. (Anm. 20).

⁴² Vgl. ders./H. Schüler-Springorum (Anm. 4); F. Dünkel (Anm. 22).

⁴³ Vgl. F. Dünkel/Angela Kunkat, Zwischen Innovation und Restauration. 20 Jahre Strafvollzugsgesetz – eine Bestandsaufnahme, in: *Neue Kriminalpolitik*, 9 (1997) 2, S. 24-33.

⁴⁴ Vgl. F. Dünkel/H. Schüler-Springorum (Anm. 4).

Abbildung 9: Gefangeneneraten im Jugendstrafvollzug im Bundesländervergleich

**Gefangeneneraten im Jugendstrafvollzug*
im Bundesländervergleich am 31.3.2009
und Veränderung gegenüber 1995 und
2000 in % (jew. zum 31.3.)**

31.03.2009

Alte BI: 81,9/24,5/20,5%

Neue BI: 115,1/28,2/14,2%

D insg.: 87,0/25,0/19,2%

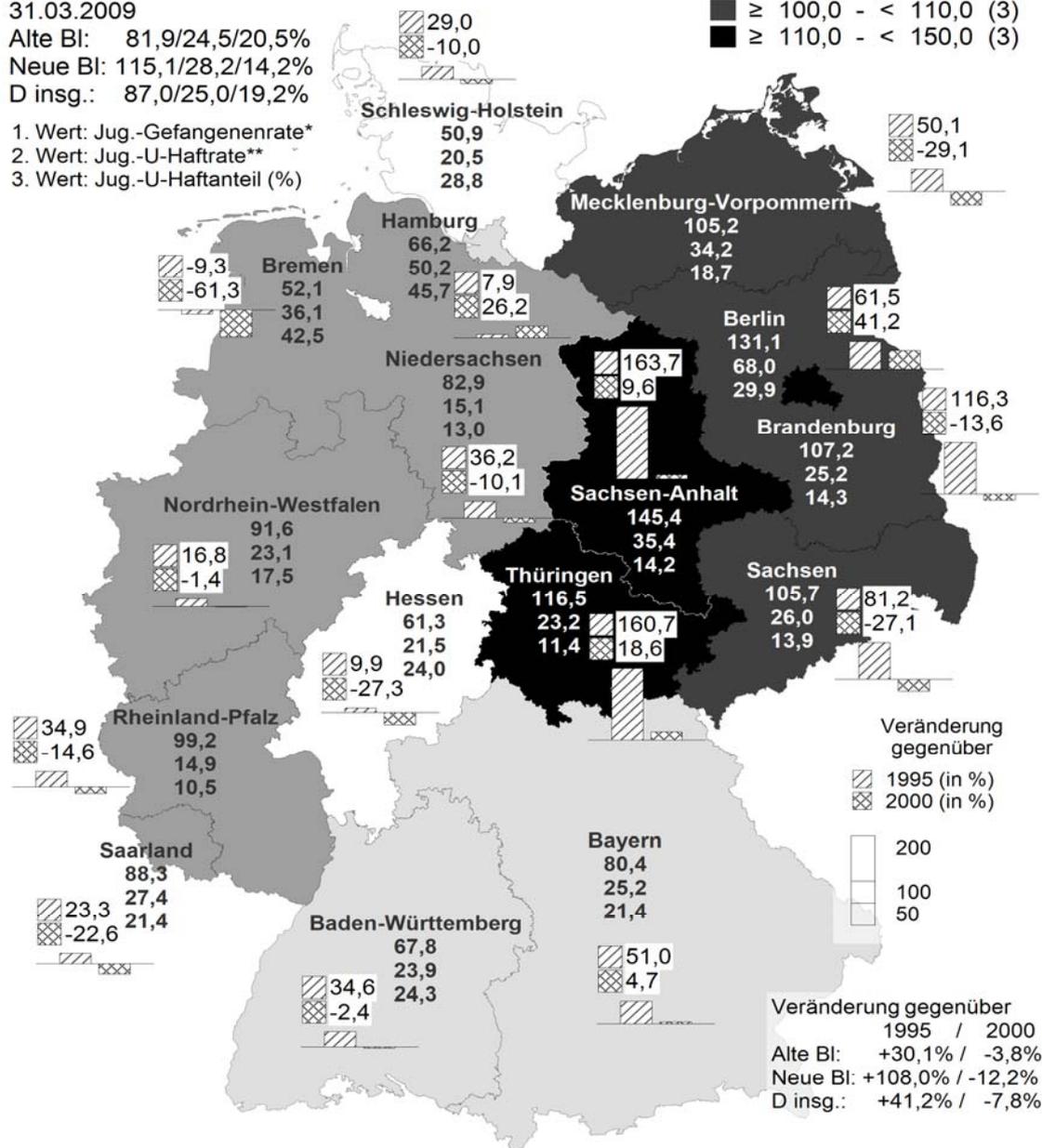
1. Wert: Jug.-Gefangenenerate*

2. Wert: Jug.-U-Hafttrate**

3. Wert: Jug.-U-Haftanteil (%)

Jugendstrafgefangeneneraten
(Gleichverteilung)

- ≥ 50,0 - < 64,0 (3)
- ≥ 64,0 - < 81,0 (3)
- ≥ 81,0 - < 100,0 (4)
- ≥ 100,0 - < 110,0 (3)
- ≥ 110,0 - < 150,0 (3)



* Verurteilte Insassen des Jugendstrafvollzugs (am 31.3.2009) - einschließl. gem. § 92 Abs. 2 JGG aus dem Jugendstrafvollzug Ausgenommene - pro 100.000 der 15- bis 25-jährigen Bevölkerung (am 31.12.2008)
** pro 100.000 der 14- bis 21-jährigen Bevölkerung (am 31.12.2008)

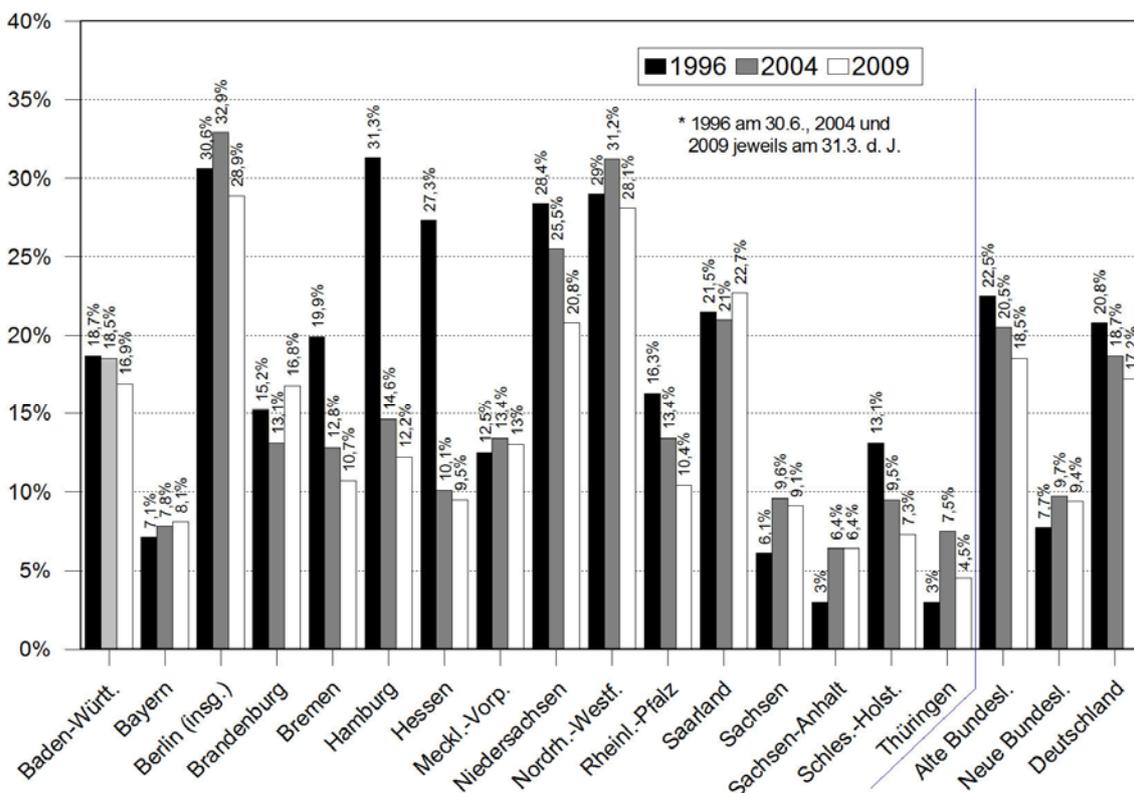
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Hessen, ein Bundesland, das den offenen Vollzug als eines der ersten schon in den 1950er und 1960er Jahren modellhaft ausgebaut hatte, hat seine erfolgreiche Strategie (einschließlich der Di-

rekteinweisung von nicht gefährlichen Gefangenen in den offenen Vollzug) unter der erklärten politischen Kehrtwende konservativer Regierungspolitik aufgegeben⁴⁵ und den offenen Vollzug weitgehend zerschlagen: Noch 1996 waren 27 % der Gefangenen im offenen Vollzug untergebracht, derzeit sind es noch etwa 10 % (vgl. *Abbildung 10*). Auch in Bremen wurde die stichtagsbezogene Zahl von Gefangenen im offenen Erwachsenenvollzug halbiert (von nahezu 20 % auf rund 11 %). Damit liegen diese Bundesländer nahe am niedrigen „Ost-Niveau“ von Sachsen, Sachsen-Anhalt oder Thüringen (5-9 %) und dem immer schon besonders restriktiven Bayern (7-8 %).

Andere Bundesländer wie Berlin (2009: 29 % der Freiheitsstrafe verbüßenden Gefangenen im offenen Vollzug) oder Nordrhein-Westfalen (28 %) haben ihre bewährte Praxis ohne negative Konsequenzen beibehalten. Die liberalere Praxis in Berlin und Nordrhein-Westfalen bei einer vergleichbaren Insassenstruktur widerlegt das Argument, dass die Insassen immer ungeeigneter für den offenen Vollzug würden. Bemerkenswert erscheint, dass der offene Vollzug in diesen beiden Ländern (im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern, vgl. unten *Abbildung 11*) voll ausgelastet ist.

Abbildung 10: Anteile von Gefangenen im offenen Erwachsenenstrafvollzug 1996, 2004 und 2009



Quelle: Statistisches Bundesamt.

⁴⁵ Vgl. Frieder Dünkel/Kirstin Drenkhahn, *Strafvollzugskonzepte: Aktuelle Entwicklungen zwischen Reform und Gegenreform*, in: *Neue Kriminalpolitik*, 13 (2001) 2, S. 16 ff. und S. 20.

Zeitweise ergaben sich bis Anfang der 2000er Jahre mit dem Belegungsanstieg erhebliche Probleme der *Überbelegung* im *geschlossenen*, weniger jedoch im *offenen Vollzug* (vgl. *Abbildung 11*).⁴⁶ Im Jahr 2003 war der geschlossene Vollzug nominal in allen Bundesländern außer Bremen überbelegt, 2006 in zehn der 16 Bundesländer.⁴⁷ 2009 kamen dagegen nur noch in Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz im geschlossenen Vollzug mehr als 100 Gefangene auf 100 Haftplätze (vgl. *Abbildung 11*). Der offene Vollzug ist nach wie vor – abgesehen von Berlin und Nordrhein-Westfalen (die relativ gesehen die meisten offenen Haftplätze zur Verfügung haben) – nicht voll ausgelastet. Hessen, das den offenen Vollzug unter konservativen Regierungen auf ein Drittel zurückgefahren hat (vgl. *Abbildung 10*),⁴⁸ lastet selbst die wenigen verbliebenen offenen Kapazitäten nur zu zwei Drittel aus (vgl. *Abbildung 11*). Dies gilt noch extremer für Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, die ihre wenigen offenen Einrichtungen 2009 nur zur Hälfte auslasteten.

Übergangsorientierte Maßnahmen zur Entlassungsvorbereitung

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.⁴⁹ Demnach ist einer der entscheidenden Faktoren erfolgreicher Straftäterbehandlung, dass Programme möglichst weitgehend das Prinzip der Gemeindeorientierung, also die Öffnung des Vollzugs in Verbindung mit einer durchgehenden Betreuung und intensiven Nachbetreuung beachten. Dementsprechend setzt eine „wissensbasierte Kriminalpolitik“⁵⁰ zunehmend auf die Kontinuität der Betreuung, wie dies modellhaft im Projekt der „Integralen Straffälligenhilfe“ in Mecklenburg-Vorpommern umgesetzt wird.⁵¹ Es

⁴⁶ Vgl. Frieder Dünkel/Bernd Geng, Fakten zur Überbelegung im Strafvollzug und Wege zur Reduzierung von Gefangenenraten, in: *Neue Kriminalpolitik*, 15 (2003) 4, S. 146-149; dies., Aktuelle Daten zum Strafvollzug in Deutschland, in: *Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 56 (2007) 1, S. 14-18.

⁴⁷ Vgl. ebd. (2007).

⁴⁸ Vgl. F. Dünkel (Anm. 22).

⁴⁹ Vgl. ders./Kirstin Drenkhahn, Behandlung im Strafvollzug: von „nothing works“ zu „something works“, in: Mechthild Bereswill./Werner Greve (Hrsg.), *Forschungsthema Strafvollzug*, Baden-Baden 2001, S. 387-417; Friedrich Lösel, Sprechen Evaluationsergebnisse von Meta-Analysen für einen frischen Wind in der Straftäterbehandlung?, in: Rudolf Egg (Hrsg.), *Sozialtherapie in den 90er Jahren. Gegenwärtiger Stand und Entwicklung im Justizvollzug*, Wiesbaden 1993, S. 21-31; ders., Behandlung oder Verwahrung? Ergebnisse und Perspektiven der Interventionen bei „psychopathischen“ Straftätern, in: Gerhard Rehn/Bernd Wischka/Friedrich Lösel/Michael Walter (Hrsg.), *Behandlung „gefährlicher Straftäter“*, Herbolzheim 2001, S. 36-53.

⁵⁰ Friedrich Lösel/Doris Bender/Jörg-Martin Jehle (Hrsg.), *Kriminologie und wissensbasierte Kriminalpolitik*, Mönchengladbach 2007.

⁵¹ Vgl. Jörg Jesse/Sabine Kramp, Das Konzept der Integralen Straffälligenarbeit – InStar – in Mecklenburg-Vorpommern, in: DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik/Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), *Kriminalpolitische Herausforderungen. Bewährungs- und Straffälligenhilfe auf neuen Wegen*, Zinnowitz 2008, S. 61-71.

gibt zahlreiche weitere Programme einer berufsorientierten und sonstigen systematischen Eingliederung in einigen Bundesländern.⁵²

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 können, jedoch sprechen die genannten Meta-Analysen zur Straftäterbehandlung dafür, dass ein integriertes Programm von Lockerungen, bedingter Entlassung und Nachsorge bessere rückfallvermeidende Erfolge aufweist als der traditionelle Verwahrvollzug.

Das deutsche Strafvollzugsrecht ist daher zu Recht auf entlassungsvorbereitende Maßnahmen orientiert (vgl. §§ 10-15, 74, 154 II StVollzG). Das BVerfG betont zwar wiederholt, dass dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Konkretisierung des verfassungsrechtlich gebotenen Resozialisierungsvollzugs zusteht,⁵³ hat aber andererseits – nicht zuletzt im Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des Jugendstrafvollzugs⁵⁴ – weitreichende Leitlinien formuliert, die diesen Spielraum begrenzen und die Notwendigkeit von Lockerungen betonen.⁵⁵ An anderer Stelle wurde festgestellt, dass ein Vollzug, der Lockerungen im geschlossenen Vollzug ausschließen würde, verfassungsrechtlich unzulässig wäre.⁵⁶

In ständiger Rechtsprechung wird betont, dass die Vollzugsbehörden nicht diejenigen Maßnahmen (hier Vollzugslockerungen) ohne ausreichenden Grund verweigern dürfen, die regelmäßig Grundlage einer Prognoseentscheidung im Sinne von §§ 57, 57a StGB sind. In der Entscheidung vom 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, sind vollzugsöffnende Maßnahmen zum Spielball einer „restaurativen“ Vollzugspolitik geworden.⁵⁷ 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. Die Nachbetreuung leidet traditionell an der personellen Unterausstattung der Bewährungshilfe und der selten flächendeckend ausgebauten und vernetzten freien Straffälligenhilfe.⁵⁸ Die genannten Entscheidungen des BVerfG sind dementsprechend als Kritik an einer teilweise zu restriktiven Lockerungspraxis anzusehen.

⁵² Vgl. Beispiele bei F. Dünkel/A. Drenkhahn/C. Morgenstern (Hrsg.), *Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle*, Mönchengladbach 2008.

⁵³ Vgl. u. a. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BverfGE) 98, 169 – Arbeitspflicht.

⁵⁴ Vgl. BVerfG (Anm. 1).

⁵⁵ Vgl. BverfGE, 117, 71 – Strafrestaussatzung.

⁵⁶ Vgl. BVerfG, Besuchsausgang eines Gefangenen im geschlossenen Vollzug, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, (1998) 8, S. 430.

⁵⁷ Vgl. F. Dünkel/A. Kunkat (Anm. 43); F. Dünkel/H. Schüler-Springorum (Anm. 4).

⁵⁸ Vgl. Frieder Dünkel, *Rechtliche, rechtspolitische und programmatische Entwicklungen einer Sozialen Strafrechtspflege in Deutschland*, in: DBH-Fachverband (Anm. 51), S. 20-60.

Auf europäischer Ebene wird in verschiedenen aktuellen Empfehlungen der Gedanke einer wissensbasierten („*evidence based*“) Sanktions- und Strafvollzugspolitik verankert.⁵⁹ Hierauf hebt auch das BVerfG in seiner genannten Entscheidung zum Jugendstrafvollzug gleichfalls ab.

Die *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze* von 2006⁶⁰ 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 Betreuung 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. Vergleich 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 and Measures*⁶¹ des Europarats vom 5.11.2008 eine durchgehende Betreuung, die frühzeitige Entlassungsvorbereitung (mit vielfältigen Lockerungsmaßnahmen) unter Mitwirkung der externen Sozialen Dienste und eine systematische Nachbetreuung.⁶² Nachdem auf die statistische Entwicklung des offenen Vollzugs bereits eingegangen wurde, soll im Folgenden die Entwicklung im Bereich von weiteren entlassungsvorbereitenden Maßnahmen, den *Vollzugslockerungen* und *Hafturlaub* dargestellt werden.

Zunächst zeigen die *Abbildungen 11* und *12* für die Gesamtentwicklung der Gewährung von entsprechenden Maßnahmen im Längsschnittvergleich 1977-2008 einen erstaunlichen Befund: Die Zahl der Zulassungen zum Freigang, sowie der Gewährung von tageweisem (unbeaufsichtigtem) Ausgang oder mehrtägigen Hafturlaub hat stark zugenommen, während gleichzeitig die Missbräuche auf ein Minimum gesunken sind. Die größere „Liberalität“ oder besser: konsequenter entlassungsvorbereitende Politik hat also nicht zu vermehrten Missbräuchen geführt. Umgekehrt zeigt sich – wie am Beispiel des Hafturlaubs deutlich werden wird – , dass eine restriktivere Lockerungspolitik, wie sie insbesondere in Bayern und in jüngerer Zeit in Hamburg und Hessen und in den neuen Bundesländern insgesamt verfolgt wird, nicht zu mehr Sicherheit für die Allgemeinheit führt.

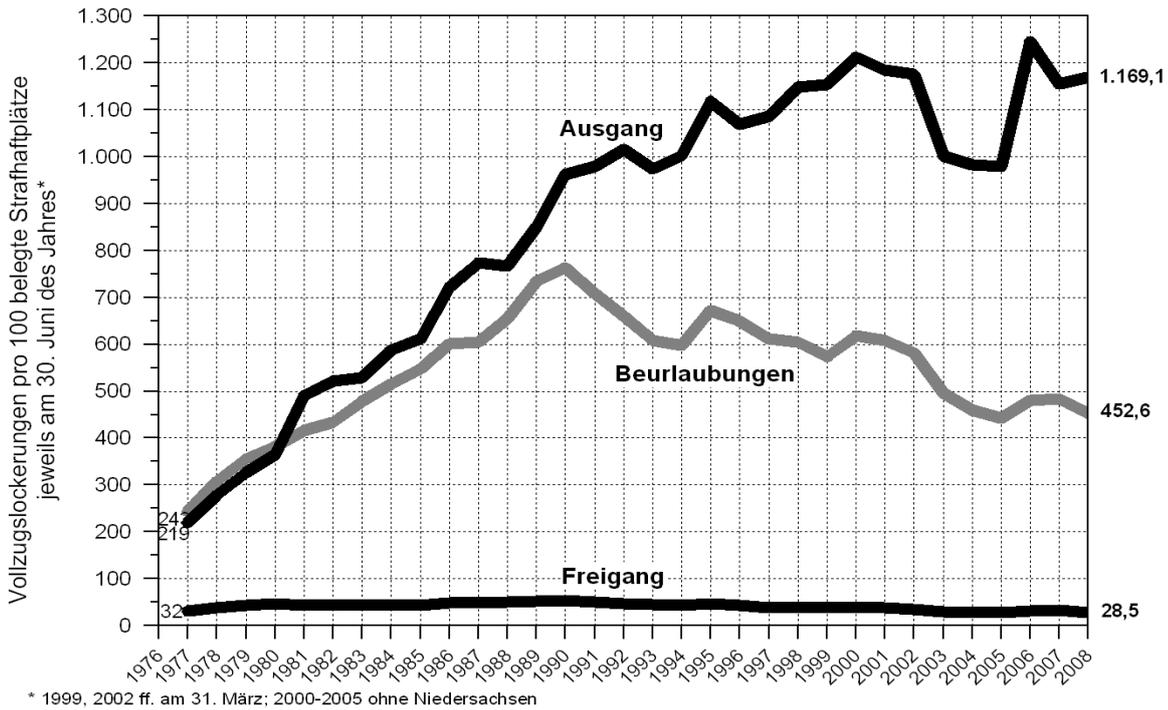
⁵⁹ Vgl. Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates, Rec. (2003) 20, concerning New ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice.

⁶⁰ Vgl. Rec. (2006) 2, On the European Prison Rules.

⁶¹ Vgl. Rec. (2008) 11, European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions and Measures, Basic Principle Nr. 15 sowie die Regelungen Nr. 79.3, 100-103.

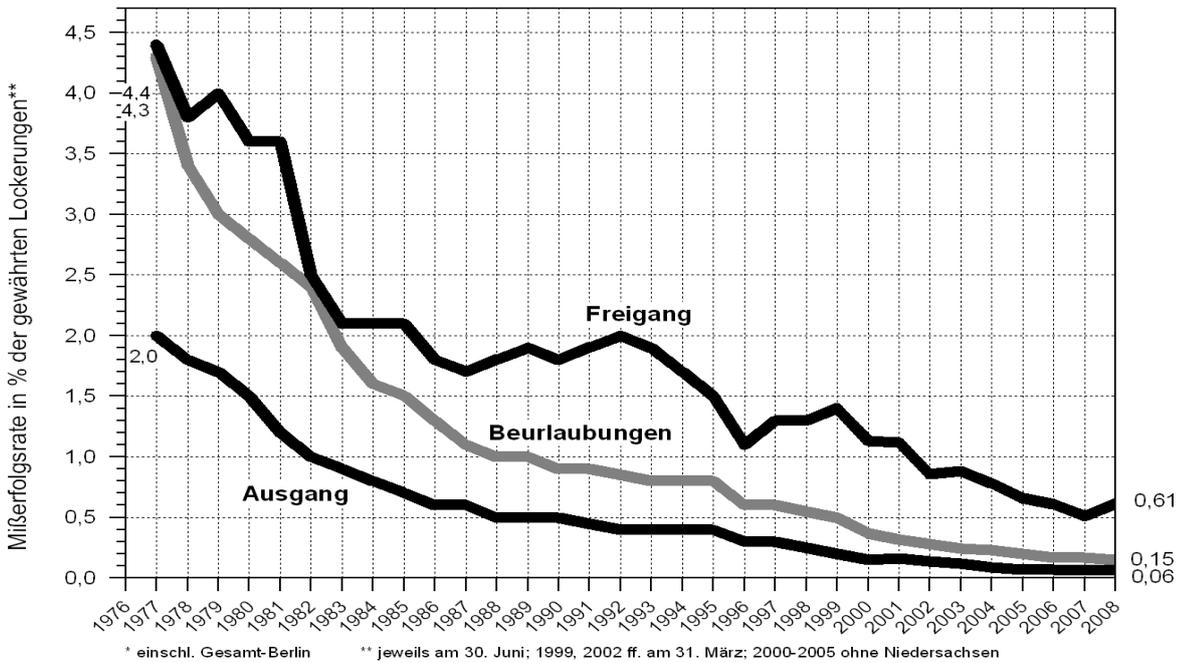
⁶² Vgl. Frieder Dünkel, Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich im Licht aktueller Empfehlungen des Europarats, in: Neue Kriminalpolitik, 20 (2008) 3, S. 102-114.

Abbildung 11: Vollzugslockerungen und Hafturlaub insgesamt 1977-2008 (alte Bundesländer)



Quelle: Statistisches Bundesamt

Abbildung 12: Missbrauch (nicht rechtzeitige Rückkehr, Straftaten) bei verschiedenen Lockerungsmaßnahmen 1977-2008 (alte Bundesländer*)



Quelle: Statistisches Bundesamt

Hinsichtlich der Entwicklung von Lockerungen und Hafturlaub seit Inkrafttreten des StVollzG 1977 sind verschiedene Phasen zu unterscheiden. So haben Vollzugslockerungen und Hafturlaub um das drei- bis vierfache zugenommen, auch die Zulassungen zum Freigang stiegen um über 50 %. Danach hat sich das vollzugspolitische Klima aber erheblich gewandelt. Beurlaubungs- und Freigängerzahlen sanken um die Hälfte, nur (insbesondere im offenen Vollzug gewährte) tageweise Ausgänge blieben (abgesehen von einem Einbruch 2003-2005) auf hohem Niveau stabil.

Die Detailanalyse einzelner Maßnahmen ergibt folgendes Bild: Die Zahlen von Beurlaubungen, Ausgang oder Freigang sind nach absoluten Zahlen nicht vergleichbar. Deshalb wurde als Vergleichsmaßstab die Zahl der Maßnahmen (d. h. Gewährungen oder Zulassungen) pro 100 Strafgefangene zu einem bestimmten Stichtag gewählt. Es handelt sich also hier nur um jeweils relative Aussagen. Da die Länderjustizverwaltungen die Zahl der beurlaubten Gefangenen oder Gefangenen mit Ausgang an das Bundesjustizministerium nicht melden, sind Aussagen über den Anteil von Gefangenen, die überhaupt Lockerungen erhalten, nicht möglich. Dieser dürfte allerdings inzwischen im geschlossenen Vollzug außerordentlich gering sein. Nach einer Gefangenenbefragung in Schleswig-Holstein und in Mecklenburg-Vorpommern handelte es sich dort im Jahr 2003 beispielsweise nur um 30 % bzw. 29 % der männlichen erwachsenen Gefangenen.⁶³

Aus *Abbildung 13* ergibt sich, dass die jährliche Anzahl von Beurlaubungen pro 100 Gefangene der Stichtagsbelegung im Jahr 2008 (wie schon in früheren Jahren) zwischen rund 47 in Sachsen-Anhalt und 932 im Saarland erheblich variiert. Dies bedeutet eine fast 20-fach erhöhte Zahl jährlicher Beurlaubungen im letzteren Fall. Die neuen Bundesländer lagen alle unter dem westdeutschen Durchschnitt. In den alten Bundesländern ist die Variationsbreite zwischen 238 (Bayern) und 278 (Hessen) einerseits sowie 571 (Bremen), 693 (Nordrhein-Westfalen) und 932 (Saarland) immer noch ganz erheblich (2-4-fache Beurlaubungszahlen pro 100 Gefangene).

Im Längsschnittvergleich seit 1977 haben die Beurlaubungszahlen überproportional in Berlin (seit 1990), Hessen (seit 1995) und in Hamburg (seit 2003) abgenommen. Im Fall von Hessen und Hamburg fällt die Interpretation nicht schwer, denn hier handelt es sich um einen jeweils explizit angeordneten Politikwechsel konservativer Regierungen.

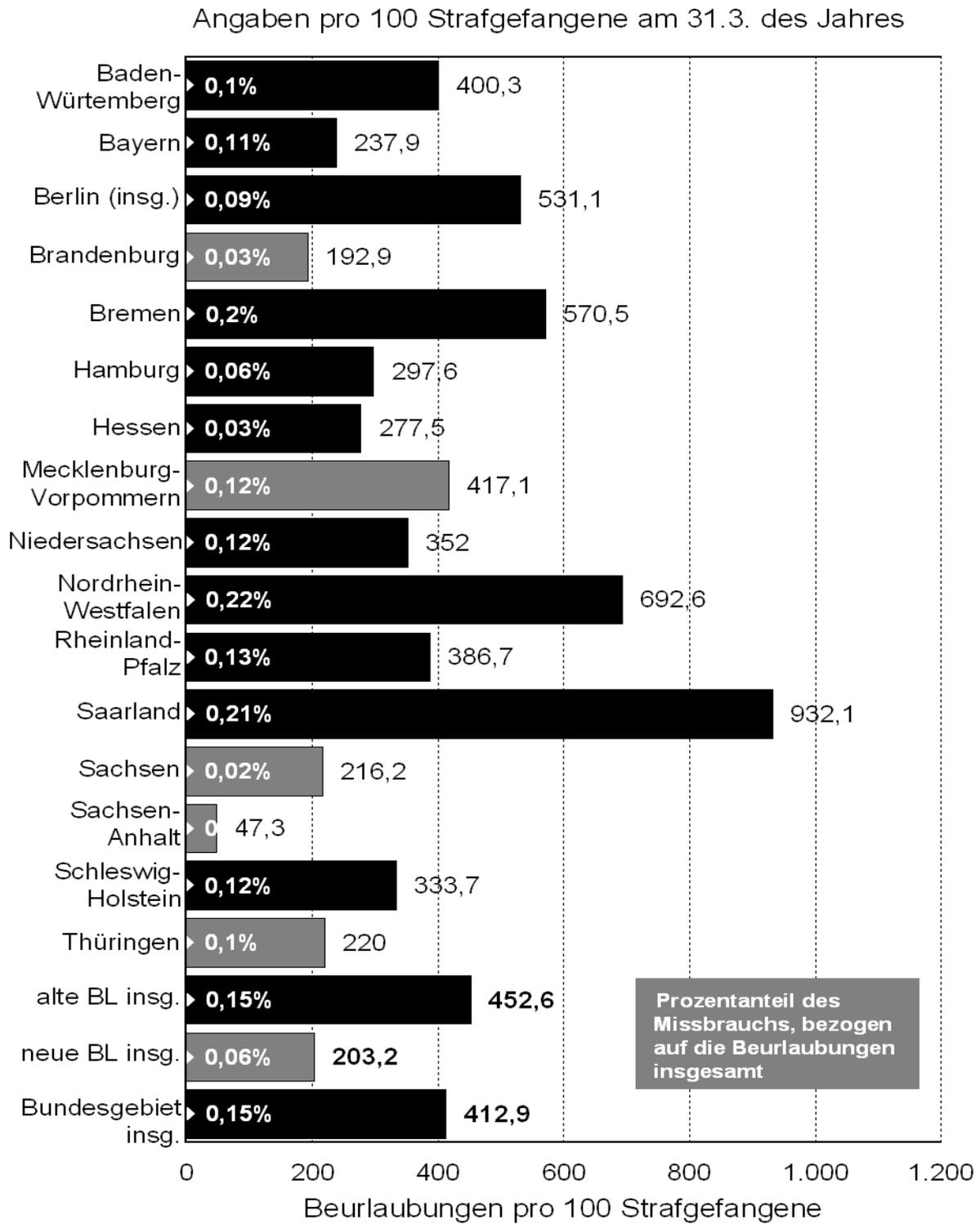
Gerhard Rehn hat die Hamburger Beurlaubungszahlen im Zeitraum 2001-2006 verglichen.⁶⁴ Demnach gingen die jährlichen Gewährungen um fast 70 % zurück. Die Ausgangsgewährungen gingen um 59 %, die Zahl der Freigänger um etwa 65 % zurück. Zu Recht betont Rehn, dass dies Ausdruck eines politischen Willens war, der den Strafvollzug weitgehend von seinen sozialstaatlichen Verpflichtungen im Sinne der 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

⁶³ Vgl. ders., *Strafvollzug und die Beachtung der Menschenrechte – Eine empirische Analyse anhand des Greifswalder „Mare-Balticum-Prison-Survey“*, in: Heinz Müller-Dietz/Egon Müller/Karl-Ludwig Kunz (Hrsg.), *Festschrift für Heike Jung*, Baden-Baden 2007, S. 116 f.

⁶⁴ Vgl. Gerhard Rehn, *Hamburger Strafvollzug – Wege und Irrwege. Zentrale Fakten einer verfehlten Strafvollzugspolitik*, in: *Neue Kriminalpolitik*, 20 (2008) 1, S. 35.

Missbräuche bei Beurlaubungen bewegen sich im Promillebereich, unabhängig von einer restriktiveren oder liberalen Handhabung der Lockerungspraxis.

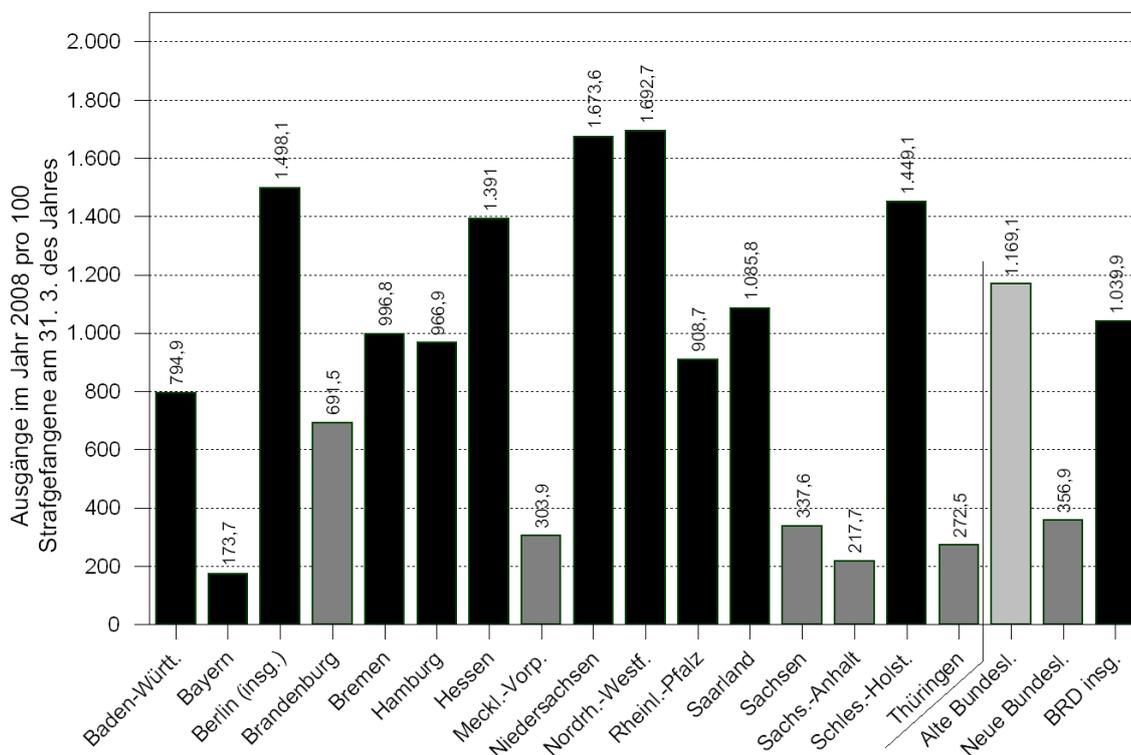
Abbildung 13: Beurlaubungen und Urlaubsmissbrauch im Bundesländervergleich 2008



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Im Saarland und in Nordrhein-Westfalen, den Ländern mit der weitreichendsten Beurlaubungspraxis, sind die Missbrauchsquoten (nicht rechtzeitige Rückkehr in die Anstalt) mit den Hamburger Zahlen praktisch identisch (vgl. *Abbildung 13*). Auch der drastische Rückgang der Beurlaubungen in Hessen hat die immer schon niedrigen Missbrauchsquoten (1994: 1,0 %⁶⁵) nicht wesentlich verändern können. Gleiches gilt für Berlin, das auf immer noch überdurchschnittlichem Niveau vergleichbare Rückgänge der Beurlaubungspraxis verzeichnet. Straftaten während der Beurlaubungen werden statistisch nicht ausgewiesen, stellen aber nach allen vorliegenden Erhebungen die noch extremere Ausnahme dar.⁶⁶ 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 2008 im Bundesländervergleich zum Teil noch extremer als diejenige der Beurlaubungen: die Schwankungen lagen zwischen 174 (Bayern) bzw. 218 (Sachsen-Anhalt) und 1.498 (Berlin), 1.674 (Niedersachsen) bzw. 1.693 (Nordrhein-Westfalen), d. h. im Extremfall wurden etwa 10-mal so viele Ausgänge gewährt (vgl. *Abbildung 14*).

Abbildung 14: Zahl der tageweisen Ausgänge im Bundesländervergleich 2008



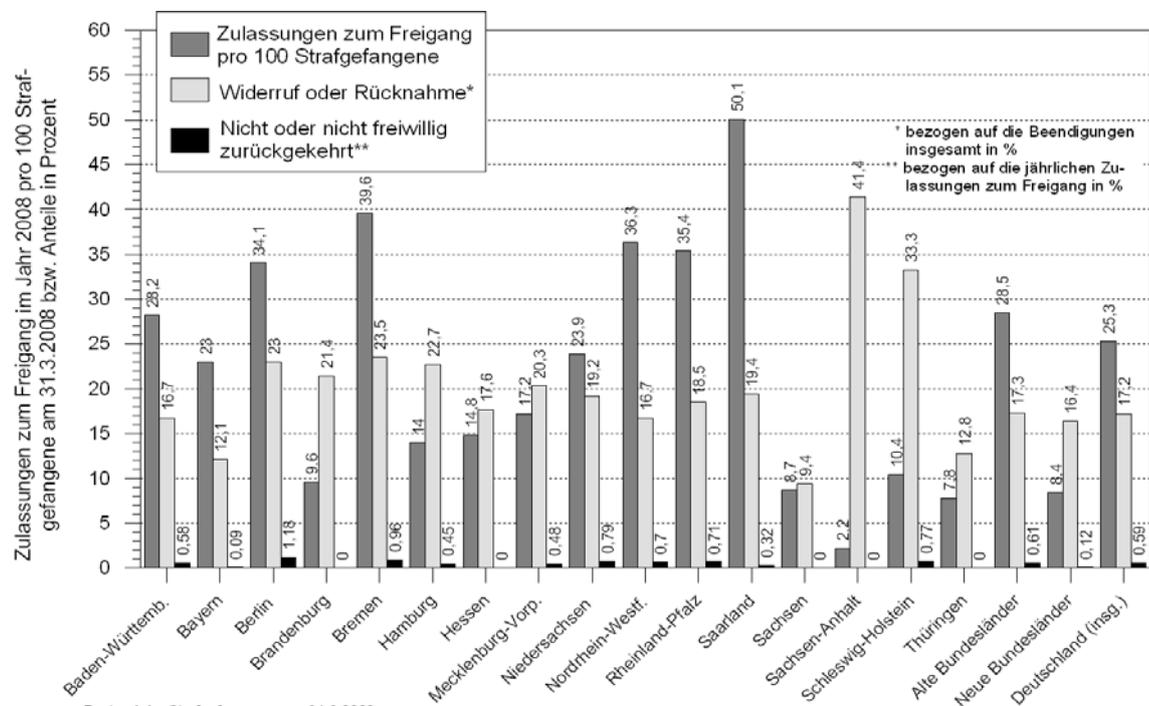
Quelle: Statistisches Bundesamt

⁶⁵ Vgl. Frieder Dünkel, *Empirische Forschung im Strafvollzug*, Bonn 1996, S. 125.

⁶⁶ Vgl. ders., *Riskante Freiheiten? – Vollzugslockerungen zwischen Resozialisierung und Sicherheitsrisiko*, in: Gerhard Rehn/Regina Nanninga/Andreas Thiel (Hrsg.), *Freiheit und Unfreiheit. Arbeit mit Straftätern innerhalb und außerhalb des Justizvollzugs*, Herbolzheim 2004, S. 104-134.

Mit Bayern einerseits und Nordrhein-Westfalen andererseits sind extreme Schwankungen selbst für die alten Bundesländer zu verzeichnen, wenngleich der generelle Befund eines starken West-Ost-Gefälles auch beim Ausgang gilt (rund dreifach erhöhte Lockerungspraxis im Durchschnitt der alten im Vergleich zu den neuen Bundesländern). Die Ausgangspraxis war im Durchschnitt der alten Bundesländer 2002-2005 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.⁶⁷ 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-Vorpommern 2008 relativ gesehen mehr Freigänger zugelassen wurden als in Hamburg oder Schleswig-Holstein. Im Saarland erfolgten relativ gesehen mehr als doppelt so viele Zulassungen wie in Bayern, was ebenfalls die Arbeitsmarktthese nicht plausibel erscheinen lässt. Traditionell überdurchschnittliche Freigängerzahlen weisen Nordrhein-Westfalen (36) und Rheinland-Pfalz (35) auf. Die Variationen zwischen rund 2 (Sachsen-Anhalt) oder 9 (Sachsen) einerseits und 40 (Bremen) bzw. 50 (Saarland) bedeuten eine etwa 6-25-fach erhöhte Freigängerzahl in den letzteren Fällen (vgl. *Abbildung 15*).

Abbildung 15: Zulassungen zum Freigang, Widerruf bzw. Rücknahme des Freigangs und Freigangsmisbrauch im Bundesländervergleich 2008



Bestand der Strafgefangenen am 31.3.2008
 Quelle: Statistisches Bundesamt.

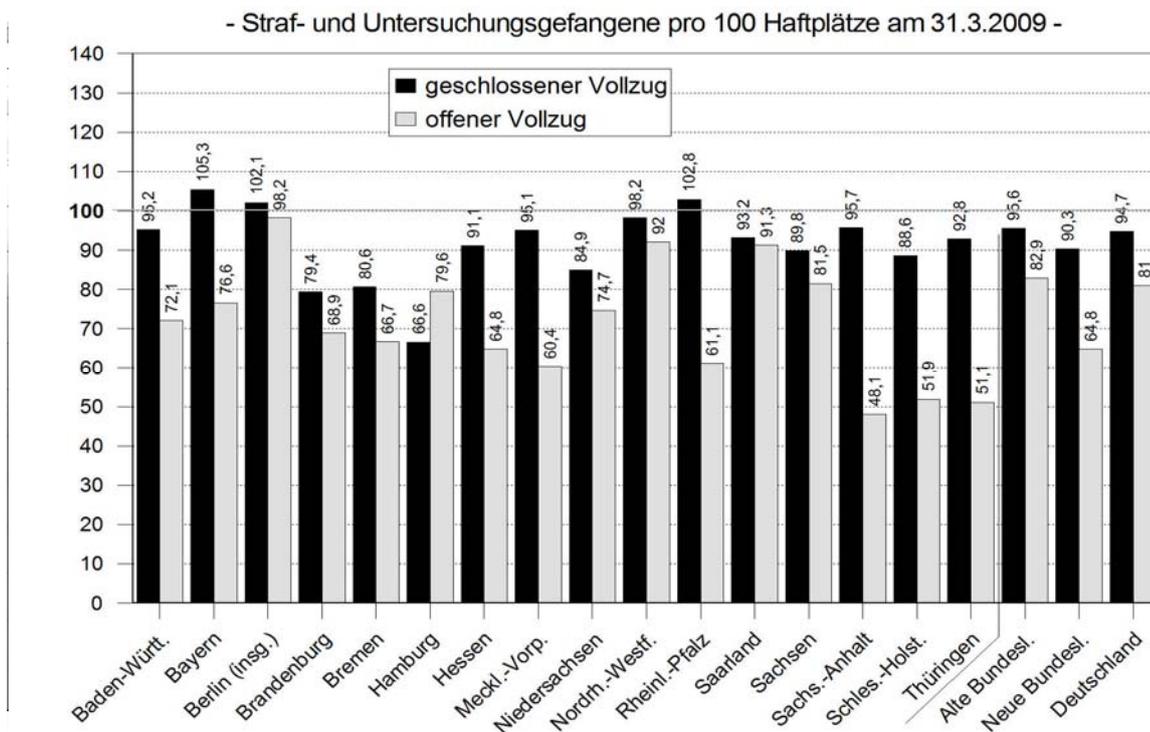
⁶⁷ Vgl. ders. (Anm. 22).

Die Freigängerzahlen sind in den alten Bundesländern seit 1990 rückläufig, in den vergangenen Jahren besonders drastisch in Hessen und Hamburg, jedoch haben auch Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz (allerdings von einem erheblich höherem Ausgangsniveau) stark rückläufige Freigangszulassungen zu verzeichnen. 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) oder Missbräuchen bzgl. der Rückkehrpflicht. Im Saarland und in Hessen sind die Missbrauchsquoten sogar niedriger als in den restriktiver verfahrenen ostdeutschen Bundesländern (vgl. *Abbildung 15*).

Probleme der Unterbringung und Überbelegung

Trotz der in den letzten Jahren spürbaren Entlastung und eines deutlichen Belegungsrückgangs (s. *Abbildungen 1, 7 und 8*) gibt es in Deutschland im geschlossenen Vollzug nach wie vor Probleme der Überbelegung, wenn man – nach den Erfahrungen der Vollzugspraxis – eine Vollbelegung bei einer 85-prozentigen Auslastung annimmt. Nach diesem Kriterium wäre nur in Brandenburg, Bremen und Hamburg keine Überbelegung gegeben (vgl. *Abbildung 16*).

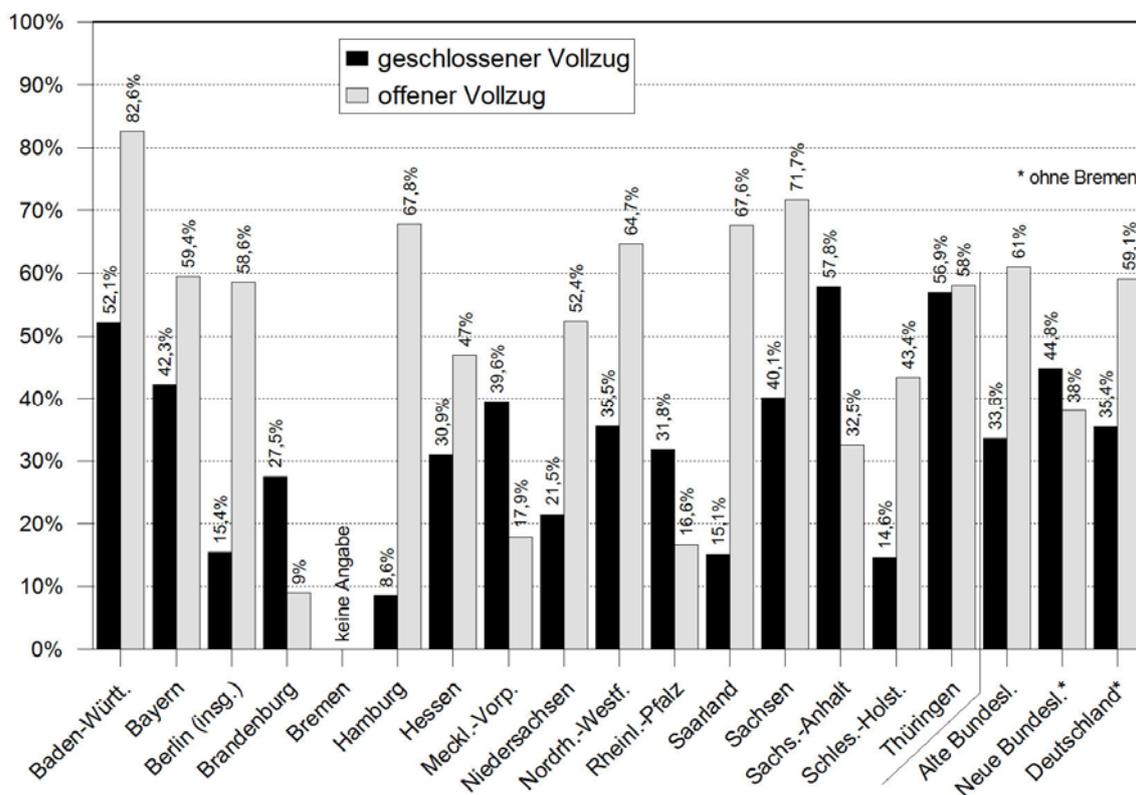
Abbildung 16: Auslastung der Belegkapazitäten (Belegungsichte) im offenen und geschlossenen Vollzug 2009



Quelle: Statistisches Bundesamt

Abgesehen von den erwähnten Zahlen zur Überbelegung anhand der Auslastung der Haftplatzkapazitäten gibt es zusätzlich noch eine Art „verdeckter“ Überbelegung, wenn man die Anteile *gemeinschaftlicher Unterbringung von Gefangenen* in die Analyse einbezieht. So waren am 31.3.2009 in Gesamtdeutschland 35 % der Gefangenen im geschlossenen Vollzug entgegen § 18 Abs. 1 StVollzG gemeinschaftlich untergebracht (ohne Bremen, das hierzu keine Zahlen angibt, vgl. *Abbildung 17*). Diesbezüglich sind die ostdeutschen Bundesländer, vor allem Sachsen-Anhalt und Thüringen mit 58 % bzw. 57 % gemeinschaftlicher Unterbringung besonders betroffen. In den alten Bundesländern sind die Bedingungen insoweit in Baden-Württemberg (52 %) und Bayern (42 %) am ungünstigsten. Demgegenüber werden in Hamburg während der Ruhezeit mehr als 90 %, in Berlin und im Saarland 85 % der Gefangenen im geschlossenen Vollzug *einzel*n untergebracht. Zu den Hauptrisikofaktoren für Gefangene, durch Mitgefangene drangsaliert, erpresst, sexuell missbraucht oder körperlich verletzt zu werden, was – wie einige gravierende Fälle der Tötung von Gefangenen durch Mitgefangene, beispielsweise in Ichttershausen/Thüringen 2001 und Siegburg/Nordrhein-Westfalen 2006 exemplarisch zeigen – immer noch verbreitet ist, gehören die gemeinschaftliche Unterbringung während der Ruhezeit und lange Einschlusszeiten ohne sinnvolle Freizeitangebote, insbesondere an Wochenenden. Daher sind die in *Abbildung 17* ausgewiesenen Zahlen besorgniserregend.

Abbildung 17: Anteile gemeinschaftlicher Unterbringung im geschlossenen und offenen Vollzug im Bundesländervergleich (31.3.2009)



Quelle: Statistisches Bundesamt

Immerhin gibt es Fortschritte, nicht zuletzt wegen des Belegungsrückgangs. So zeigt ein Vergleich mit den Daten Mitte der 1990er Jahre, dass 1995 in Mecklenburg-Vorpommern noch 86 % der Gefangenen im geschlossenen Vollzug gemeinschaftlich untergebracht waren. Durch die Neubauten der Anstalten Neustrelitz, Stralsund und Waldeck hat sich dieser Anteil auf weniger als die Hälfte des damaligen Anteils reduziert. Noch deutlicher erkennbar wird eine positive Entwicklung in Brandenburg (von 84 % auf etwa 28 % Gemeinschaftsbelegung),⁶⁸ auch in den anderen ostdeutschen Bundesländern ergaben sich in den letzten Jahren deutliche Qualitätsverbesserungen, wenngleich das westdeutsche Durchschnittsniveau noch lange nicht erreicht ist. In den alten Bundesländern haben sich seit 1995 mit Ausnahme von Hamburg (von 43 % auf 9 % Gemeinschaftsbelegung) und Schleswig-Holstein (von 33 % auf 15 %) keine oder nur unwesentliche Veränderungen ergeben.

Zusammenfassung und Schlussbemerkungen zum deutschen Strafvollzug im internationalen Vergleich

Der Strafvollzug in Deutschland zeigt bei Betrachtung einiger statistischer Parameter überraschende und von kaum jemandem erwartete Veränderungen. Die Gefangenenrate insgesamt ist nach einem Anstieg in den 1990er Jahren seit 2003 rückläufig. Rückläufige Gefangenenraten verzeichnen die meisten Bundesländer, einen besonders drastischen Hamburg (seit 2003: minus 40 %). Erfreulich ist auch, dass die Untersuchungshaftzahlen seit 1994 um die Hälfte zurückgegangen sind. Deutschland gehört damit im europäischen Vergleich nach den skandinavischen Ländern zur Gruppe der Länder mit den niedrigsten Gefangenen- und Untersuchungshaftraten. Allerdings bleibt der „föderale Flickenteppich“ nicht nur bzgl. der rechtlichen Regelungen, sondern auch in rechtstatsächlicher Sicht bestehen.

Die Gefangenenraten variieren stark zwischen der extrem niedrigen Rate von 52 in Schleswig-Holstein (2009) und 151 in Berlin. Zugleich hat sich die Insassenstruktur verändert. Mehr Gewalt- und Drogentäter, wenige Eigentumstäter ohne Gewaltausübung (Diebstahl) bevölkern die Gefängnisse. Damit wird deutlich, dass ein gesteigerter Behandlungs- und Betreuungsbedarf besteht. Die Reduzierung von Personalstellen – etwa unter dem Eindruck der durch die Finanzkrise gestiegenen Schuldenbelastung der Länder – wäre demgemäß das falsche Signal. Vielmehr verdeutlicht die Zunahme von Gefangenen mit langen (einschl. lebenslangen) Freiheitsstrafen sowie von Sicherungsverwahrten die Notwendigkeit, einen qualitativ hochstehenden Resozialisierungsvollzug zu entwickeln.

Die Sozialtherapie darf nicht nur auf Sexualtäter beschränkt werden, sondern muss sich den schwierigen Fällen aus anderen Deliktsbereichen stärker öffnen. Der geschlossene Regelvollzug könnte angesichts rückläufiger Zahlen die Behandlungsangebote erweitern und intensivieren. Mehr Qualität muss auch im Übergang vom Strafvollzug in die Entlassung erreicht werden. Der offene

⁶⁸ Zu den Zahlen für 1995 vgl. Frieder Dünkel (Anm. 65), S. 98.

Vollzug und entlassungsvorbereitende Lockerungen bzw. Hafturlaub fristen in einigen Ländern ein Schattendasein. Einige Länder wie Hamburg und Hessen haben insoweit drastische Einschränkungen vorgenommen. Berlin und Nordrhein-Westfalen zeigen demgegenüber, dass auch bei einer zunehmend problematischen Insassenstruktur ein systematisches Übergangsmanagement möglich ist.

Ein guter Schutz von Gefangenen vor Übergriffen von Mitgefangenen ist die Realisierung der Einzelbelegung während der Ruhezeit (vgl. § 18 Abs. 1 StVollzG und die Jugendstrafvollzugsgesetze der Länder). Auch hier haben einzelne Bundesländer (z. B. Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein) vorbildliche Bedingungen geschaffen, während andere von diesem auch im europäischen Maßstab gültigen Standard noch weit entfernt sind.

Der Beitrag zeigt, dass die empirische Bestandsaufnahme von grundlegenden Daten des Strafvollzugs eine permanente Aufgabe ist, die für die Fortentwicklung des Strafvollzugs hilfreich sein kann. Sie ist umso mehr geboten, als die Länder mit der Föderalismusreform freiwillig in den Wettbewerb um eine bestmögliche Praxis eingetreten sind. Der ursprünglich befürchtete „Wettbewerb der Schäbigkeit“⁶⁹ ist bislang nicht eingetreten, stattdessen haben einige Länder erhebliche Investitionen vor allem im Bereich des Jugendstrafvollzugs und der Sozialtherapie getätigt. Durch umfassende empirische Bestandsaufnahmen könnten diese Veränderungsprozesse auch in ihrer Wirksamkeit für das Resozialisierungsziel transparent gemacht werden.⁷⁰ Die zum Teil sehr unterschiedlichen Strukturen in den Ländern werden sich letztlich daran messen lassen müssen, inwieweit sie einerseits menschenrechtliche Standards beachten und andererseits zugleich das verfassungsrechtliche Gebot der Resozialisierung erreichen oder zumindest hierzu beitragen können.

Versucht man den deutschen Strafvollzug in seiner Entwicklung im internationalen Vergleich einzuordnen, so fällt dies teilweise schwer, weil es seit der Föderalismusreform 2006 den „deutschen Strafvollzug“ so nicht mehr gibt. Die Landesgesetze in Bayern und Niedersachsen und einige Jugendstrafvollzugsgesetze (beispielsweise Baden-Württemberg) haben in Teilbereichen zu Verschlechterungen im Vergleich zum Standard geführt, den das StVollzG von 1977 erreicht hatte. Dies gilt sowohl hinsichtlich der gesetzlichen Klarheit der Regelungstechnik und -sprache als auch hinsichtlich der Liberalität und Aufgeschlossenheit für den Resozialisierungs- und Behandlungsgedanken. Die nachfolgenden Einschätzungen sind daher eher als vorsichtige und vorläufige Einordnung zu betrachten, die bei detaillierterer Betrachtung kritisiert werden kann.

Der deutsche Strafvollzug ist führend bzw. weit entwickelt bei

- Fragen der verfassungsrechtlichen Absicherung des Resozialisierungsgedankens und der verfassungsrechtlichen Durchdringung des Strafvollzugsrechts allgemein (die *deutsche Verfassungsrechtsprechung* gehört zu den *herausragenden Kulturleistungen*, die eine

⁶⁹ Ders./H. Schüler-Springorum (Anm. 4).

⁷⁰ So auch die Forderung des BVerfG, vgl. BVerfG (Anm. 1), S. 2097.

Vorbildfunktion im internationalen Vergleich hat),

- der Rechtsschutzgewährleistung gegen Maßnahmen der Vollzugsverwaltung (trotz der verbreiteten, die gerichtliche Kontrolle einschränkenden Ermessens- und Beurteilungsspielräume, die Gesetz und Rechtsprechung einräumen),
- der Innovation im Bereich der Personal- und Organisationsentwicklung (jedenfalls in der Mehrheit der Bundesländer),
- der Entwicklung und Evaluation besonderer Behandlungsmaßnahmen wie sie beispielsweise in der Sozialtherapie und im Jugendvollzug entwickelt wurden und auch im sogenannten Normalvollzug vereinzelt praktiziert werden.

Der deutsche Strafvollzug hat Nachholbedarf bei

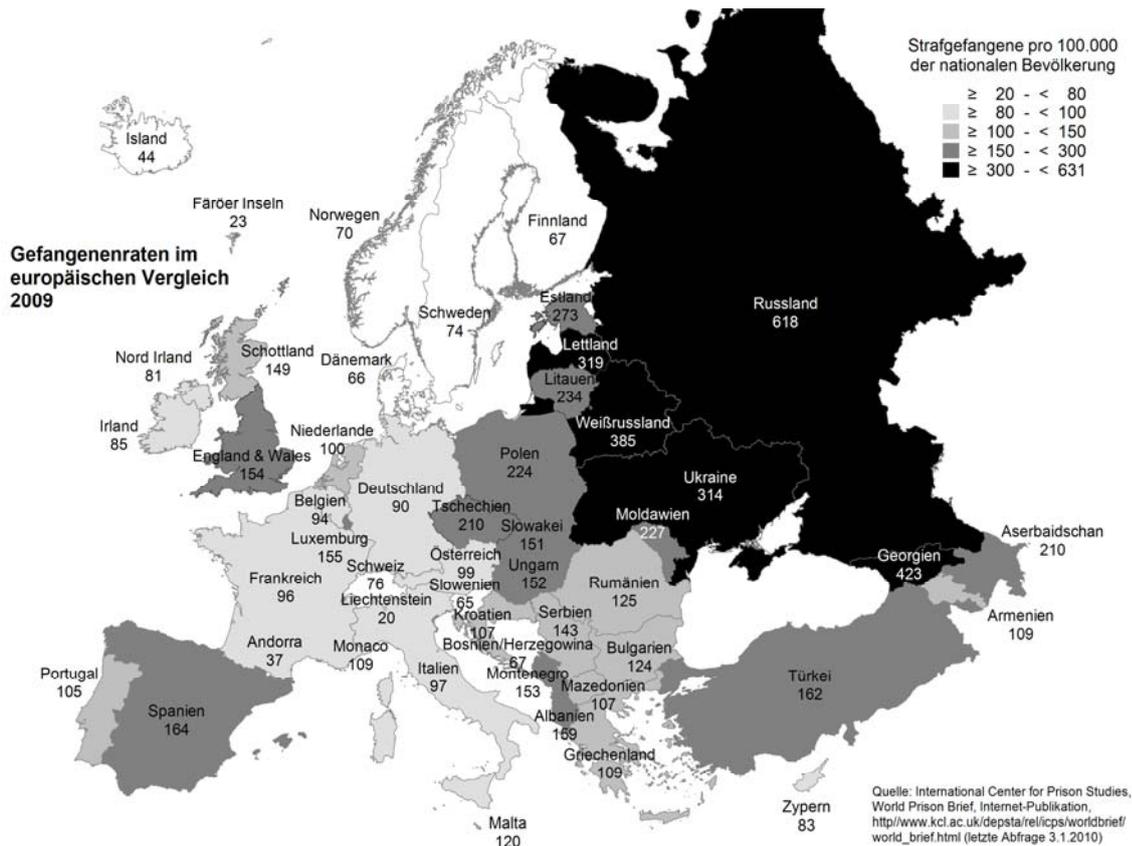
- der Konkretisierung einiger Rechte der Gefangenen (beispielsweise bezüglich Langzeitbesuchen, verbindlicher entlassungsvorbereitender Maßnahmen durch die frühzeitige Einbeziehung der ambulanten Straffälligenhilfe),
- der Einführung konfliktschlichtender Kommunikationsmodelle, einschließlich der Einbeziehung von Opfern im Rahmen von Wiedergutmachungsbemühungen,
- der angemessenen Arbeitsentlohnung und Einbeziehung in die Sozialversicherung (Rentenversicherung),
- der Entwicklung von positiven Anreizsystemen (nicht-monetäre Belohnungssysteme, good time etc.),
- der stärkeren Beschränkung von Disziplinarmaßnahmen zugunsten konfliktschlichtender Regelungsmodelle im Sinne der *restorative justice*,
- der Ausformulierung konkreter Disziplinarartbestände („Deliktskatalog“),
- der flächendeckenden Einführung demokratischer Lebensformen („just community“) und/oder des Wohngruppenvollzugs,
- bei der Öffnung des Vollzugs (offener Vollzug, Vollzugslockerungen, insbesondere in einigen besonders restriktiv verfahrenen Bundesländern),
- der Ausweitung von sogenannten Langzeitbesuchen und
- der Herstellung einigermaßen vergleichbarer Lebensbedingungen in den Bundesländern. Das *Ausmaß der Unterschiede* bei Vollzugslockerungen, bei der Öffnung des Vollzugs (offener Vollzug; Stichwort: *Nord-Süd- und West-Ost-Gefälle*), bei Disziplinar- und besonderen Sicherungsmaßnahmen etc. widerspricht dem Anspruch des (immerhin noch in 13 Bundesländern gültigen) StVollzG und der dazu ergänzend erlassenen bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zur Herstellung einer einheitlichen Vollzugspraxis. Dieser Anspruch gilt insbesondere hinsichtlich menschenrechtlicher Standards auch nach der Föderalismusreform weiter, auch wenn die Länder nunmehr vermehrte Spielräume der Vollzugsgestaltung haben.

Der deutsche Strafvollzug hat keinen Bedarf bezüglich

- der Verankerung der allgemeinen Strafzwecke als Vollzugsziel und/oder bei Vollzugsentscheidungen,
- der weitergehenden Privatisierung von Anstalten und
- der Einführung elektronisch überwachten Hausarrests als besonderer Vollzugsform.

Die deutsche Kriminalpolitik hat einen Nachholbedarf, Gefangenenraten nicht als Schicksal, sondern als steuerbar zu verstehen. Damit wird deutlich, dass eine „reduktionistische“, auf Haftvermeidung und Haftverkürzung orientierte Kriminalpolitik eine konkrete Perspektive darstellt. Die immer noch große Zahl von Gefangenen, die Ersatzfreiheitsstrafen wegen nicht bezahlter Geldstrafen oder nur kurze Freiheitsstrafen von bis zu sechs Monaten verbüßen, zeigt, dass es noch Spielraum gibt, obwohl Deutschland im internationalen Vergleich mit einer Gefangenenrate von 90 relativ günstig dasteht (vgl. *Abbildung 18*).

Abbildung 18: Straf- und Untersuchungsgefängene pro 100.000 der Wohnbevölkerung im europäischen Vergleich 2009



beweisen, die sich in besonderem Maße schuldig gemacht haben. Es gibt in einem dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip verpflichteten Gemeinwesen keine andere Wahl, als auch diesen Menschen eine realistische Chance der Wiedereingliederung zu geben: in ihrem Interesse, aber vor allem im Interesse der Gesellschaft und des Schutzes potentieller Opfer vor Rückfallkriminalität.