

Aktuelle Entwicklungen zwischen Reform und Gegenreform

• Frieder Dünkel und Kirstin Drenkhahn

Die Entwicklung im Strafvollzug steht am Scheideweg zwischen Modernisierung, Reform und Gegenreform. Einerseits ist ein umfassender Wandel zur Einführung und Erprobung neuer, fortschrittlicher Vollzugskonzepte und einer Humanisierung des Strafvollzugs zu beobachten. Andererseits geben steigende Haftzahlen, Überbelegung und der Ruf nach Härte Anlaß zur Sorge. Eine großangelegte Umfrage bei den Landesjustizverwaltungen, von der hier erste Ergebnisse berichtet werden, soll eine solide Wissensbasis schaffen zur Beantwortung der Frage, in welche Richtung das Pendel letztendlich ausschlagen wird.

Der Klassiker der soziologischen Gefängnis-kritik, Michel Foucault, hat in seiner Schrift »Überwachen und Strafen« auf die Reform-unfähigkeit des Strafvollzugs hingewiesen, was die tatsächliche Umsetzung eines Resozialisierungsvollzugs anbelangt. Demgegenüber sei der Strafvollzug in seiner latenten Funktion der Ausgrenzung und Disziplinierung so außerordentlich erfolgreich gewesen, daß er auch nach mehr als 200 Jahren des Scheiterns an den offiziell verkündeten Zielen überlebt habe (vgl. Foucault 1977, S. 356). Die Gefängnis-kritik geht seit Jahrhunderten in zwei Richtungen: einmal die mangelnde Besserungswirkung,¹ zum anderen die mit einem überbetonten Besserungsanspruch verloren gehende Bestrafungsfunktion (vgl. Foucault 1977, S. 344). Entsprechende strafvollzugs-politische Tendenzen prägen auch die aktuelle Debatte in Deutschland: Einerseits wird – mehr denn je und nunmehr auf empirischer Grundlage begründbar – ein effektiver Behandlungsvollzug gefordert und umgesetzt, andererseits wird das Bestrafungselement hervorgehoben, sichtbar an teilweise rückläufigen Lockerungszahlen, Einschränkungen der Verlegung in den offenen Vollzug und bei der bedingten Entlassung.

In den 70er Jahren haben sich in der alten Bundesrepublik, seit Anfang der 90er Jahre im gesamten wiedervereinigten Deutschland Strukturveränderungen vollzogen, die zu einer Ausdifferenzierung des Strafvollzugs mit teilweise sehr ausgeprägten regionalen Besonderheiten geführt haben. Dieses angesichts einer einheitlichen gesetzlichen Grundlage immer wieder verblüffende

Phänomen regionaler Ungleichheiten (Stichwort: »Nord-Süd-Gefälle«, neuerdings »West-Ost-Gefälle«, vgl. Dünkel 1996) verdeutlicht zugleich die Chance des föderalen Systems: Innovationen sind möglich, da das StVollzG offen gestaltet ist, andererseits ist die Gefahr von »Gegenreformen«, die den Geist des StVollzG aushöhlen, nicht von der Hand zu weisen. Das BVerfG hat deshalb in jüngster Zeit wiederholt korrigierend eingreifen müssen und z.B. eine restriktive Lockerungspraxis gebrandmarkt, die derartige Maßnahmen auf Insassen des offenen Vollzugs beschränken will, oder eine Praxis, die die Entscheidung über die bedingte Entlassung erheblich erschwert, weil zuvor mit lediglich abstrakten Erwägungen eine Erprobung im Rahmen von Lockerungen abgelehnt wurde (vgl. BVerfG ZfStrVo 1998, S. 180; NSTZ 1998, S. 373; NSTZ 1998, S. 430).

Ob man überhaupt noch von dem bundesdeutschen Strafvollzug sprechen kann, erscheint z.B. im Hinblick auf die Lockerungs- und Urlaubspraxis fraglich. Ebenso fraglich bleibt weiterhin, ob der Strafvollzug tatsächlich so reformresistent geblieben ist, wie dies Kritiker behaupten. Handelt es sich nur um einen Formenwandel angesichts ökonomischer Sparzwänge und effizienz-orientierter Steuerungsmodelle oder um Innovationen, die auch die »offiziellen« Ziele des Strafvollzugs realisierbarer machen?

Wir möchten diesen Fragen anhand einer aktuellen Bestandsaufnahme des Lehrstuhls für Kriminologie in Greifswald nachgehen, wobei wir uns darüber im Klaren sind, daß die Effektivität eines wie auch immer gestalteten Behand-

lungsvollzugs hier nicht im Zentrum der Analyse steht (vgl. hierzu die Nachweise bei Anm. 1). Vielmehr möchten wir auf schlicht deskriptiver Ebene einige Eindrücke aus einer Umfrage bei den Landesjustizverwaltungen wiedergeben.

Im März 2000 wandten wir uns in Abstimmung mit dem Strafvollzugausschuß der Länder mit einem Fragenkatalog an die Landesjustizverwaltungen mit dem Ziel, aktuelle Entwicklungen des Strafvollzugs entsprechend früherer Forschungsansätze² fortschreiben zu können. Wir sind davon ausgegangen, daß in Anbetracht der Veränderungen der Insassenstruktur und der Belegungsentwicklung sowie der Finanzknappheit in einzelnen Bundesländern neue Vollzugskonzeptionen sowie Organisations- und Steuerungsmodelle entwickelt werden, die der Bedarfslage und den beschriebenen Veränderungen besser gerecht werden. Unser Fragenkatalog bezog sich daher zunächst auf allgemeine Vollzugskonzepte und Überlegungen zur Vollzugsgestaltung, auf die Organisationsentwicklung unter Effizienz- und Kostengesichtspunkten (Personalwesen, Arbeitsverwaltung, Versorgung von Gefangenen etc.) und um die Personalstellenentwicklung. Ferner fragten wir nach Maßnahmen zum Abbau der Überbelegung (Neubauprogramme etc.), den Überlegungen zur Fortentwicklung des offenen Vollzugs, der Sozialtherapie (insbesondere mit Rücksicht auf die Vorgaben des Gesetzes zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten vom Januar 1998) und des Jugendstrafvollzugs. Schließlich erbaten wir die Übersendung einschlägiger Verwaltungsvor-

schriften der Länder zum Bereich der Öffnung des Vollzugs (offener Vollzug, Vollzugslockerungen etc.).

Organisationsentwicklung und »innere Reform« des Strafvollzugs

Die Organisationsentwicklung unter Gesichtspunkten der betriebswirtschaftlichen Effizienz (vor allem in den Arbeits- und Versorgungsbetrieben) und der Verwaltungsreform ist seit Mitte der 80er Jahre u.a. aufgrund verschlechterter ökonomischer Rahmenbedingungen wie in der allgemeinen Verwaltung auch im Strafvollzug zum zentralen Thema geworden (»Sparen als Chance«, vgl. *Maelicke* in NK 1/1997). In Berlin wurde beispielsweise seit 1997 die Steuerung über Zielvereinbarungen als durchgängiges Gestaltungsprinzip in die Verwaltung eingeführt (Vgl. *Pasutti* 2000, S. 122). In der Berliner Justizverwaltung hat die Abteilung V (Strafvollzug) ebenfalls bereits 1997 eine Zielvereinbarung mit der Hausspitze abgeschlossen, in deren Folge ab dem Jahr 2000 eine Budgetierung für jede einzelne Vollzugsanstalt und damit ein völlig neues Haushaltssystem eingeführt wurde. Die Organisationsstruktur sieht sog. Leistungs- und Verantwortungszentren vor, die für Fachaufgaben zuständig sind und ihr Budget selbst verwalten (vgl. *Flügge* 2000, S. 520).

In Baden-Württemberg beinhaltet das Organisations- und Personalentwicklungskonzept den Ausbau von (auch funktions- und fachübergreifenden) Fortbildungsprogrammen, das »institutionalisierte Mitarbeitergespräch« und die Entwicklung eines Leitbildes für den Vollzug (vgl. *Dolde* 2001).

Neu ist, daß die Verwirklichung zuvor festgelegter Ziele einer empirischen Kontrolle unterzogen werden kann und soll. Neben insbesondere in der Behandlungsforschung entwickelten Evaluationsansätzen können hier auch betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analysen eingesetzt werden. Dies kann als Schritt zu mehr Transparenz und Rationalität angesehen werden. Gefangene, Besucher und die Öffentlichkeit als »Kunden« zu begreifen, die legitime Forderungen an den Strafvollzug als Dienstleistungsunternehmen richten, verdeutlicht die neue Blickrichtung. Man könnte den Verdacht hegen, daß die Diskussion der 70er Jahre über Rechte der Gefangenen und den sozialstaatlichen Resozialisierungsauftrag des Vollzugs lediglich in neuem Gewand daherkommt und Verbesserungen der Lebensbedingungen der Gefangenen nur »Abfallprodukt« von entsprechenden Verwaltungsreformen sind (vgl. *Dünkel/Kunkat* 1997, S. 32). Das tatsächlich Innovative dürfte aber nunmehr die Bereitschaft des Vollzugs sein, Kosten und Effizienz der verschiedenen »Produktbereiche« in allen Bereichen zu evaluieren.

Unsere Umfrage bei den Landesjustizverwaltungen hat ergeben, daß in allen Bundesländern

Umstrukturierungen in der Justizverwaltung diskutiert werden oder bereits durchgeführt wurden. In Baden-Württemberg, Bremen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein lag der Schwerpunkt der Reform auf der Organisation des vollzuglichen Arbeitswesens als Landes- bzw. Eigenbetrieb, auch in Rheinland-Pfalz wird ein Konzept zur Neuorganisation der Arbeitsverwaltung entwickelt. In Bayern sind im Rahmen der Verwaltungsreform eine dezentrale Budgetverantwortung, die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung, Projektmanagement, eine innere Reform der Landesverwaltung und eine Dienstrechtsreform geplant. Die umfassende Berliner Verwaltungsreform mit Zielvereinbarungen etc. wurde bereits genannt, ähnliche Perspektiven werden in Mecklenburg-Vorpommern entwickelt, wo seit 1999 ein intensiver Organisationsentwicklungsprozeß in Gang gekommen ist, der zur eigenständigen Budgetverwaltung der einzelnen Anstalten führen wird (ab 2001 als Pilotprojekt in der JVA Bützow). Auch Hamburg hat ab 1994 Aufgaben und Verantwortung auf die Anstalten verlagert und eine teilweise selbständige Mittelverwaltung eingeführt. In Nordrhein-Westfalen wird schon seit Mitte der 90er Jahre intensiv an Modellen der Organisationsentwicklung und Verwaltungsreform gearbeitet, eine Untersuchung der Kienbaum-Unternehmensberatung führte zur Einsparung zahlreicher Verwaltungsstellen, in einigen Anstalten wurde eine dezentrale Ressourcenverwaltung und Kosten-Leistungs-Rechnung erprobt. Auch in Sachsen gibt es ein umfangreiches Entwicklungskonzept, das in ersten Pilotprojekten getestet wird. Verwaltungscontrolling soll aber nur in dafür geeigneten Bereichen eingeführt werden (nicht in Bereichen, in denen Beziehungsarbeit geleistet wird).

Erfreulicherweise hat sich inzwischen auch ein Konsens in Wissenschaft und Praxis im Hinblick auf die Frage der *Privatisierung* von Anstalten oder Vollzugsbereichen ergeben. Selbst der mit forschenden Ankündigungen aufgetretene hessische Justizminister hat sich von seinen Beratern überzeugen lassen, daß Strafvollzug im Kernbereich aus verfassungsrechtlichen Gründen hoheitliche Tätigkeit darstellt (vgl. *Wagner* 2000), die einer Privatisierung nicht zugänglich ist (so überzeugend und m. w. N. *Kruis* 2000). Im Kernbereich des Freiheitsentzugs geht es um in hohem Maß grundrechtlich relevante Sachverhalte, die den typischen Bereich der mit privaten Beliehenen durchführbaren bloßen Ausführung konkret definierter Behördenaufträge (vgl. etwa die Arbeit des TÜV) weit überschreitet. Es geht hier um eigenverantwortliches Handeln der Entscheidungsträger und ggf. die sofortige Vollziehung von Disziplinar- und Sicherungsmaßnahmen. Deshalb stellt *Kruis* (2000, S. 5) zu Recht klar, daß »das Projekt eines privat geleiteten Gefängnisses keine Chance auf verfassungsgemäße Verwirklichung hat«. Das verhindert nicht die Übertragung bestimmter Dienstleistungen auf Private wie z.B. den Gefangenentransport, die

Verpflegung oder Teile der Gesundheitsversorgung. Einige Länder sind hier mehr, andere weniger aufgeschlossen. Insgesamt wird sehr viel Wert auf die genaue Analyse der wirtschaftlichen Vor- und Nachteile neuer Organisationsformen gelegt. So wurde die Küche der JVA Lübeck (Schleswig-Holstein) nicht privatisiert, da ein Eigenbetrieb kostengünstiger war als die Bewirtschaftung durch einen privaten Anbieter. Aus dem gleichen Grund bleibt die Wäscherei der JVA Sehnde (Niedersachsen) ein vollzugseigener Betrieb. Ähnliche Erfahrungen gibt es übrigens auch in den Ländern, die schon weitergehend privatisiert haben, wie z.B. England (vgl. *Smartt* 1999).

Nach den ausländischen Erfahrungen stellt sich darüber hinaus die Frage, ob ein Resozialisierungsvollzug durch Private tatsächlich besser gewährleistet werden kann. Nach anfänglicher Euphorie und einer zunächst tatsächlich besseren Qualität ist man inzwischen in England ernüchtert. Die Vollzugsqualität hat in einigen Anstalten deutlich abgenommen, so daß die Erneuerung einzelner Kontrakte in Frage steht. Die ökonomischen Vorteile privater Wirtschaftsbetriebe im Vollzug scheinen sich u. U. in ihr Gegenteil zu verwandeln, so daß die Betriebe des Gefängnisses in *Coldingley* wieder in staatliche Regie übernommen wurden (vgl. *Smartt* 1999, S. 272). Letztlich erscheint im Hinblick auf Behandlungsangebote eine Qualitätssicherung durch enge Verträge zwar nicht ausgeschlossen, jedoch bleiben die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Fragen und die kriminalpolitischen Implikationen ungelöst bzw. bedenklich. Zu Recht verweist *Walter* (1999, S. 27) auf die Gefahr, daß es in privat geführten Anstalten zum Abbau kostspieliger Resozialisierungsprogramme zugunsten eher »technischer Lösungen« kommen wird.

Private Anstalten bedürfen im übrigen der vollen Auslastung, um rentabel zu bleiben. Daher werden auf Haftvermeidung und -verkürzung angelegte Strategien von privaten Betreibern abgelehnt werden, die – siehe USA – eher an einer quantitativen Ausweitung des Systems interessiert sind. Daher wird man den oben erwähnten »systemimmanenten« Reformkonzepten im Rahmen öffentlich-rechtlicher Strukturen eher innovative und zugleich kriminalpolitisch steuerbare Perspektiven abgewinnen können (vgl. *Flügge* 2000a, S. 261 f.).

Insgesamt lassen sich die gegenwärtigen Reformüberlegungen in die Tendenzen einer Verwaltungsreform unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten einordnen (vgl. hierzu *Kloff* in NK 1/1997). Die unter dem Schlagwort »Organisationsentwicklung« angestrebten Veränderungen (vgl. *Maelicke* in NK 1/1997, S. 26 ff.) werden sicherlich das reibungslose und auch wirtschaftlich effizientere Funktionieren des Vollzugs ermöglichen können. Offen bleibt jedoch, inwieweit hierdurch im Hinblick auf die Gefangenen die Erreichung des Vollzugsziels erleichtert wird. Immerhin scheint es zumindest möglich, daß

»durch ›gut gemanagte Einrichtungen‹ wenigstens die Lebensbedingungen der Inhaftierten zu verbessern« sind (Maelicke 1999, S. 77).

Personalstellenentwicklung

Die in den meisten Bundesländern erkennbaren Bemühungen um Reformen der Organisationsstrukturen und -abläufe haben auch zu Umstrukturierungen der Personalkonzepte geführt. So wurden vor allem im Verwaltungsbereich Stellen abgebaut, während – bedingt durch die Gesetzesreform von 1998 – zusätzliches Fachpersonal zur Behandlung von Sexual- und Gewalttätigen eingestellt wurde und wird (vgl. Baden-Württemberg, Hamburg, Schleswig-Holstein). Die bisher deutlich günstiger ausgestatteten Bundesländer haben zum Teil erhebliche Stellenstreichungen vorgenommen (Berlin im Haushalt 2000: 109 Stellen; Bremen seit 1995 jährlich 2 % der Stellen). Ein Vergleich der Personalausstattung der einzelnen Länder ist schwierig, da Aufgabenbereiche und -wahrnehmungen nicht immer identisch sind. So gibt es in einzelnen Ländern Beamte des gehobenen Dienstes, die nach entsprechender Fortbildung Aufgaben des Sozialdienstes übernehmen, ohne daß dieses in den Stellenplänen immer eindeutig zum Ausdruck kommt.

In den neuen Bundesländern wurde der ab ca. 1995 einsetzende Personalstellenzuwachs (nach dem Abbau Anfang der 90er Jahre) zumeist durch den Belegungszuwachs übertroffen, so daß die Arbeitsbelastung wohl eher zu- als abgenommen hat. Inwieweit dies durch neue Steuerungsformen und Personalkonzepte aufgefangen werden kann, ist durch weitere Forschung zu überprüfen. Eine Ausnahme hinsichtlich des Verhältnisses von Personalstellen- und Belegungsentwicklung stellt Mecklenburg-Vorpommern dar. Die Zahl der Psychologen wurde nahezu verdreifacht (von 5 auf 14 im Zeitraum 1995–99), die Zahl der Sozialarbeiter mehr als verdoppelt (von 12 auf 26 im Zeitraum 1995–99). Damit hat sich die Betreuungsdichte erheblich verbessert und liegt über dem Bundesdurchschnitt. Die Ausstattung mit Psychologenstellen ist sogar – abgesehen von Berlin – die beste im gesamten Bundesgebiet.³ Die Zahl der Beamten des Allgemeinen Vollzugsdienstes (+ 32 %) konnte nahezu entsprechend dem Belegungszuwachs (+ 39 %) erhöht werden. Der schon erwähnte Organisationsentwicklungsprozeß zeigt sich auch in der Personalpolitik im Mecklenburg-Vorpommerschen Vollzug: Die Zahl der Verwaltungsbeamten wurde von 80 auf 72 gesenkt. Allein diese in anderen Ländern ähnliche Stellenentwicklung verdeutlicht die Innovationsfähigkeit des Vollzuges auch in Zeiten knapper Ressourcen.

Überbelegung und Gefängnisneubauten

Auf die in den 90er Jahren anwachsende Vollzugspopulation und die im geschlossenen Vollzug teilweise gravierenden Probleme der Überbe-

legung haben die meisten Landesjustizverwaltungen mit umfangreichen Gefängnisneubauprogrammen reagiert. Vor allem in den neuen Bundesländern werden alte, den Anforderungen des StVollzG nicht mehr entsprechende Bauten ersetzt (z.B. die JVA Stralsund in Mecklenburg-Vorpommern). Nahezu zeitgleich mit unserer Befragung hat das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen in Hannover eine bundesweite Erhebung bei den Landesjustizverwaltungen über Ausbau- und Ersetzungsvorhaben im Bereich des Justizvollzugs vorgenommen. *Suhling/Schott* (2000, S. 2) kamen auf ein Gesamtvolumen von 12.025 Haftplätzen, davon 9.026 zur Erhöhung der Haftplatzkapazitäten, während unsere (möglicherweise etwas aktuellere Befragung) sogar auf 10.386 zusätzliche Haftplätze gelangte, was einer Erweiterung um knapp 16 % entspräche. In Anbetracht der in Ostdeutschland besonders bedrückenden Überbelegung verwundert es nicht, daß dort in weitaus stärkerem Umfang der Ausbau der Haftplatzkapazitäten vorangetrieben wird. Daß dies mit mehr als 4.000 *zusätzlichen* Haftplätzen (4.317) im Umfang von + 39 % (*Suhling/Schott* 2000 errechneten lediglich + 29 % Nettozuwachs) erfolgen soll, läßt sich u.a. mit der desolaten und dem Vollzug in der DDR geschuldeten Ausgangslage einer weitgehend entgegen § 18 Abs. 1 StVollzG erfolgenden Gemeinschaftsunterbringung in Hafträumen für 2, 3 und gelegentlich bis zu 7 oder 8 Gefangenen erklären.⁴ Wollte man auch in Ostdeutschland den inzwischen von der Rechtsprechung als Ausfluß des verfassungsrechtlich verbürgten Resozialisierungsprinzips anerkannten Anspruch auf Einzelunterbringung während der Ruhezeit (vgl. OLG Celle NStZ 1999, S. 216) in vergleichbarem Umfang wie in Westdeutschland umsetzen, so erschienen die vorliegenden Neubaupläne auch in diesem Umfang plausibel. Allerdings geht es offensichtlich nur in seltenen Fällen um Ersatzbauten im Hinblick auf wegfallende Kapazitäten in den bestehenden Anstalten. Zunächst wird ein weiterer Zuwachs der Gefangenenraten und damit ein entsprechender zusätzlicher Haftplatzbedarf erwartet. Zu dem Zustandekommen derartiger Prognosen müßte vertieft geforscht werden, da aufgrund der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland in zehn Jahren im Jugendstrafvollzug mit einem Rückgang von 40 % gerechnet werden muß, sofern andere Parameter stabil bleiben.

Suhling/Schott (2000, S. 3) errechneten ein Gesamtvolumen von 2,7 Milliarden DM für die Baumaßnahmen zur Erweiterung der Haftplatzkapazitäten. Die zusätzlichen Haftkosten (bei Vollbelegung der neuen Haftplätze) werden in den nachfolgenden fünf Jahren weitere knapp 2,5 Milliarden DM erfordern. Zu Recht fragt man sich, warum über diese Ausgabensteigerungen keine öffentliche Debatte stattfindet und Presse und Medien die ansteigenden Gefangenenzahlen als eine »unabwendbare Naturkatastrophe« anzusehen scheinen. Nochmals: Man sollte klar unterscheiden zwischen aus humanitären Grün-

den notwendigen Verbesserungen der Haftbedingungen (Einzelunterbringung, verbesserte Hygiene, Sanitäranlagen etc.), Ausbauplänen, die gesetzlich unabwendbar sind wie z.B. der durch die Gesetzesreformen von 1998 indizierte und zu begrüßende Ausbau der Sozialtherapie und solchen Ausbauplänen, die jenseits aller Debatten über alternative kriminalpolitische Steuerungsmodelle (z.B. Möglichkeiten des Ausbaus der Bewährungshilfe, ambulanter Projekte, verbesserter Entlassungsvorbereitung und häufigerer bedingter Entlassung) schlicht die Zahl der Haftplätze erhöhen sollen. Eine aufgeklärte Vollzugspolitik sollte den Ausbau von Haftplatzkapazitäten im letzteren Sinn erst in Angriff nehmen, wenn alle Alternativen ausgeschöpft oder nicht realisierbar sind.⁵

Nur zwei Bundesländer haben keine Pläne, die Haftplatzkapazitäten auszubauen: Bremen und das Saarland. In Bremen leuchtet dies unmittelbar ein, da hier nur 78 % der Plätze belegt waren, Überbelegung also kein Thema ist. Es wäre interessant zu untersuchen, ob und inwieweit die Umstrukturierung der sozialen Dienste der Justiz mit einer verstärkten Entlassungsvorbereitung durch die Bewährungshilfe zu den auch in den 90er Jahren stabilen bis rückläufigen Gefangenenzahlen in Bremen beigetragen hat.

Im Saarland werden trotz chronischer Überbelegung keine Erweiterungen der Haftplatzkapazitäten geplant. Dies erscheint vernünftig, wenn statt dessen Ausgabenschwerpunkte bei den ambulanten Sanktionen mit dem Ziel der vermehrten Haftvermeidung bzw. -verkürzung gesetzt werden.

Im Zusammenhang mit der Überbelegung wird seit kurzem die Einführung des *elektronisch überwachten Hausarrests* diskutiert, der die vollständige oder teilweise Vollstreckung der Freiheitsstrafe zu Hause nach dem Motto »*my home is my prison*« ermöglichen soll. Da hierfür das StVollzG geändert werden müßte, gibt es bislang (unter diesem Vorbehalt) lediglich Absichtserklärungen in Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg. Nachdem die Bundesratsinitiativen von Berlin 1997 und Baden-Württemberg 1999 (vgl. BR-Drs. 698/97 und 401/99) am Widerstand der *Grünen* (vorerst) gescheitert sind, hat Hessen mit einem Modellversuch im Rahmen der Bewährungshilfe bei sog. Risikoprobanden begonnen,⁶ was die in der Wissenschaft geäußerten Befürchtungen im Hinblick auf eine Ausweitung des Netzes sozialer Kontrolle bestätigt.

Abgesehen davon, daß es sich beim elektronisch überwachten Hausarrest unter Umständen nicht nur um eine der Kompetenz des Anstaltsleiters zuzuordnende Lockerungsform, sondern wegen Art. 104 Abs. 2 GG vom Richter zu entscheidende Maßnahme handeln könnte,⁷ steht der mögliche Anwendungsbereich und Entlastungseffekt hinsichtlich der Überbelegung in keinem Verhältnis zur medialen Aufmerksamkeit, die dieses Institut erfährt.⁸ Es handelt sich hier um ein Paradebeispiel naiver Übernahme ausländischer Modelle. Der elektronisch über-



wachte Hausarrest ist im Ausland in der Regel eine Alternative zu kurzen Freiheitsstrafen, im allgemeinen bis zu drei (Schweden) oder sechs (z.B. Schweiz) Monaten, in Deutschland sind die entsprechenden Täter der normalen Bewährungsaufsicht unterstellt oder zu Geldstrafen verurteilt.⁹

Der einzig denkbare Anwendungsbereich läge daher grundsätzlich bei langstrafigen Gefangenen, bei denen ein Teil der Strafe zu Hause vollzogen werden könnte. Wenn allerdings die derzeitige Bundesjustizministerin den Anwendungsbereich auf Gefangene, die sich mit guter Prognose im offenen Vollzug befinden (noch dazu begrenzt auf den minimalen Strafrest von drei Monaten), beschränken möchte, so wäre die billigere Lösung eine Vorverlegung des Zeitpunkts der bedingten Entlassung.

Das Dilemma liegt auch darin, daß nach allen internationalen Erfahrungen die elektronische Überwachung zu Hause nur für einen zeitlich eng begrenzten Zeitraum durchführbar ist. Dauert die Maßnahme mehr als drei Monate, steigt die Zahl der Auflagenverstöße drastisch an, auch wird die psychische Belastung für die Familie bzw. Mitbewohner als z. T. unerträglich geschildert.

Fazit: Während es in Ländern wie Schweden oder der Schweiz, die noch in erheblichem Umfang kurze Freiheitsstrafen vollstrecken, vertretbar sein mag, elektronisch überwachten Hausar-

rest einzuführen, macht dies in Deutschland keinen Sinn. Hierzulande tendiert das in Frage kommende Klientel gegen »Null«, so daß eine Einführung des elektronisch überwachten Hausarrests in weitem Umfang zu einer Ausweitung bzw. Intensivierung der sozialen Kontrolle im Bereich der bisher »normal« unterstellten Bewährungsprobanden oder der Geldstrafe zur Folge hätte (*net-widening*).

Die Fortentwicklung des offenen Vollzugs und der Sozialtherapie

Bei der Fortentwicklung des offenen Vollzugs werden unterschiedliche Tendenzen in den einzelnen Bundesländern erkennbar. In den neuen Bundesländern wird nach Abschluß der Übergangsphase vom DDR-Vollzug zu einem modernen rechtsstaatlichen Vollzug mit vor allem personellen Umstrukturierungen und einer Betonung von Sicherheitsaspekten (bauliche Sanierung angesichts zahlreicher Entweichungen Anfang der 90er Jahre, vgl. hierzu *Dünkel* in NK 1/1993) allgemein das Bemühen erkennbar, den offenen Vollzug auszubauen, der bis Mitte der 90er Jahre – abgesehen von Mecklenburg-Vorpommern – praktisch keine Bedeutung hatte. Mecklenburg-Vorpommern ist nach wie vor Vorreiter und hat neben der Anstalt Ueckermünde (86 Plätze) in Waldeck weitere 100 Plätze und im

Jugendvollzug 20 Plätze für den offenen Vollzug geschaffen. Darüber hinaus entstehen in der neuen JVA Neustrelitz 40 Plätze im Jugendvollzug und im Stralsunder Neubau 28 Plätze für männliche Erwachsene. Hinzu kommt, daß bei auf freiem Fuß befindlichen Verurteilten mit Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren die Direkteinweisung in den offenen Vollzug geplant ist, wie dies schon seit Anfang der 80er Jahre z.B. in Baden-Württemberg im Rahmen des sogenannten Kurzstrafenprogramms (vgl. hierzu *Dolde* 1992) erfolgreich erprobt wurde. Da dort die Einrichtungen des offenen Vollzugs nur zu ca. 85 % ausgelastet waren, werden seit März 1999 Verurteilte mit Freiheitsstrafen bis zu vier Jahren direkt nach Bruchsal (Außenstelle Kislau) und Ulm geladen. Die Direkteinweisung in den offenen Vollzug bei bestimmten Tätergruppen (z.B. lediglich Ersatzfreiheitsstrafe verbüßende Gefangene, Selbststeller, kurze Freiheitsstrafen) wird in großem Umfang auch in Berlin, Hamburg und Niedersachsen praktiziert. Berlin hat insoweit den weitestgehenden Ansatz verwirklicht, als grundsätzlich keine deliktsspezifischen Beschränkungen und auch keine Einschränkungen von der Strafhöhe vorgenommen werden. Die Mißbrauchsraten sind minimal und sogar rückläufig.

Ein überzeugendes Konzept der heimatnahen und dezentralen Unterbringung im offenen Vollzug hat auch Sachsen entwickelt, das noch 1995 über keinerlei offene Einrichtungen verfügte

(vgl. *Dünkel* 1996, S. 141), und nunmehr den Ausbau der vorhandenen Kapazität von 225 auf 500 Plätze anstrebt. Dies wird allerdings den Anteil von im offenen Vollzug Untergebrachten (30.6.2000: 6,6 %; Bundesdurchschnitt: 18,4 %) allenfalls auf ein durchschnittliches Niveau steigern können.

In den alten Bundesländern hatte Baden-Württemberg bereits in den 80er Jahren die Zahl von Haftplätzen im offenen Vollzug ohne negative Auswirkungen für die Sicherheit der Allgemeinheit verdoppelt. In Hamburg lockerte man Anfang der 90er Jahre die Kriterien der »Geignetheit« für den offenen Vollzug mit der Folge, daß seither der Anteil von Gefangenen im offenen Vollzug von unter 20 % auf knapp 30 % (30.6.2000: 28,7 %) anstieg. Hessen, das historisch gesehen schon in den 50er Jahren mit dem Aufbau des offenen Vollzugs neue Wege ging und stichtagsbezogen jeweils ein Viertel der Gefangenen dort untergebracht hatte, änderte nach den markigen Ankündigungen des neuen Justizministers *Wagner*, den »härtesten Vollzug in Deutschland« verwirklichen zu wollen, die Einweisungsvoraussetzungen. In den offenen Vollzug sollen Gefangene gemäß einer Koalitionsvereinbarung nur noch gelangen, nachdem sie sich im geschlossenen Vollzug »erprobt« haben, d. h. die mit gutem Erfolg praktizierte Direkteinweisung in den offenen Vollzug entfiel (ähnliche Tendenzen für die Gewährung von Vollzugslockerungen gibt es in Baden-Württemberg, was allerdings der oben zitierten Rechtsprechung des BVerfG widerspricht). Die vorangegangene Regierung hatte die Kapazität im offenen Vollzug noch um knapp 300 Haftplätze erhöht. Die Folge der neuen »harten Welle«: 25 % der Plätze im offenen Vollzug sind nicht belegt, der geschlossene Männervollzug ist dagegen um 27 % überbelegt. Als Konsequenz wurde eine Einrichtung des offenen Vollzugs in Frankfurt für den geschlossenen Vollzug umgebaut. Am 30.6.2000 waren noch lediglich 18,8 % der Gefangenen im Erwachsenenvollzug in offenen Anstalten untergebracht gegenüber 26,8 % zwei Jahre zuvor (vgl. *Dünkel/Geng* oben Anm. 1).

Auch bezüglich der Sozialtherapie, die mancher schon sanft entschlafen zu beobachten glaubte, ist eine Aufbruchstimmung erkennbar, ausgelöst durch das Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten von 1998. In Anbetracht der nach 2003 möglichen Einweisung entsprechender Täter auch ohne ihre Zustimmung haben alle Bundesländer Überlegungen zum Ausbau des Behandlungsangebots angestellt. Während diese in einzelnen Ländern noch recht vage zu sein scheinen, haben andere bereits mit den Planungen bzw. baulichen Maßnahmen begonnen. Insgesamt wurde im Rahmen unserer Befragung die Errichtung von 762 zusätzlichen Haftplätzen mitgeteilt, was einer Erweiterung um knapp 70 % bezogen auf die existierenden 1.092 Behandlungsplätze entspräche, so daß die Kapazität sich auf 1.854 erhöhen würde (Stand: Ende 2000). Ob damit der

Bedarf gedeckt werden kann, erscheint angesichts der weit höheren Zahl von wegen Sexualdelikten Inhaftierten fraglich. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, daß andere behandlungsbedürftige und -bereite Gefangene zukünftig nur mit Schwierigkeiten Aufnahme in die Sozialtherapie finden werden.

Die konzeptionelle Fortentwicklung der Sozialtherapie bezogen auf die sehr schwierige, unter Umständen nicht motivierte Klientel des oben genannten Gesetzes steht erst am Anfang. Immerhin gibt es in Berlin schon konkrete Überlegungen zur Einrichtung einer entsprechenden Abteilung in Tegel. Obwohl die Bedenken der Therapeuten gegenüber einer möglichen Zwangseinweisung einleuchten, bleibt an der gesamten Entwicklung positiv festzuhalten, daß die Sozialtherapie eine nicht zu unterschätzende Aufwertung erfährt, die in Anbetracht der gerade in jüngerer Zeit im Rahmen von Meta-Analysen vorgelegten Erfolgsbeurteilungen gerechtfertigt erscheint (vgl. oben Anm. 1).

Zur Entwicklung von Vollzugslockerungen im Bundesländervergleich

Das Thema »Vollzugslockerungen« als »Riskante Freiheiten« (*Dünkel* 1998), ein Anwendungsfall des Spannungsfelds von Resozialisierung und Sicherheitsdenken, ist mindestens so alt wie das StVollzG. Obwohl in jüngerer Zeit das BVerfG wiederholt ausdrücklich die Bedeutung von Vollzugslockerungen im Zusammenhang mit dem Resozialisierungsgrundsatz hervorgehoben hat und damit die Rückkehr zu einem ausschließlich sicher verwahrenden Vollzug ausgeschlossen ist, entzündet sich der Streit um den »richtigen« Vollzug an diesem Punkt. Politisch unterschiedliche Grundauffassungen werden in wohl kaum einem Bereich so deutlich wie hier. Dies um so mehr, als einige Landesjustizverwaltungen die grundsätzlich weiten Spielräume durch zahlreiche Verwaltungsvorschriften einzuengen versuchen, einerseits im Hinblick auf eine eher liberale, andererseits eine eher restriktive Praxis.

Die Entwicklungstendenzen der vergangenen Jahre zeigen in Westdeutschland insgesamt gesehen eine immer noch leicht ansteigende Tendenz beim tageweisen Ausgang sowie eine seit Anfang der 90er Jahre rückläufige Tendenz beim Hafturlaub und Freigang (vgl. *Dünkel/Geng* oben Anm. 1). In Ostdeutschland wird trotz deutlicher Zuwachsraten von Vollzugslockerungen weit weniger Gebrauch gemacht als in den alten Bundesländern. Das Verhältnis pro 100 Strafgefangene der Stichtagsbelegung (30.6.) lag 1998 beim Ausgang bei jährlich 340 : 1149, beim Urlaub bei 237 : 604 und beim Freigang bei 16 : 39, also ca. bei 1 : 2-3.

Allerdings sind hier methodische Vorbehalte zu machen: Die seit 1996 noch spärlicher erfaßten Daten des Bundesjustizministeriums geben keine Auskunft darüber, wie viele Gefangene jährlich in den Genuß von Lockerungen ge-

langen, in welchen Vollzugsformen Lockerungen gehäuft oder selten vorkommen (die Unterscheidung nach dem offenen und geschlossenen, dem Jugend- und Erwachsenenvollzug wird seit 1996 nicht mehr ausgewertet). Es ist also denkbar (und zu vermuten), daß sich Vollzugslockerungen in einzelnen Bundesländern auf wenige als »geeignet« eingeschätzte konzentrieren, während andere Bundesländer die Mehrzahl der Gefangenen durch Lockerungen auf das Leben in Freiheit vorbereiten. Es muss erstaunen, daß die Landesjustizverwaltungen an einer entsprechenden wissenschaftlichen Auswertung und Begleitung wenig interessiert zu sein scheinen. Der vorliegende bundesländerbezogene Vergleich kann allenfalls grobe Tendenzen vermitteln und läßt bedeutsame Unterschiede im Vergleich einzelner Anstalten außer Betracht. Selbstverständlich gibt es auch in Ländern mit einer eher restriktiven Lockerungspolitik Anstalten (etwa im Bereich der Sozialtherapie), die sich deutlich vom Landesdurchschnitt abheben. Bewertungen der einen oder anderen Grundtendenz können allenfalls mit Vorbehalten vorgenommen werden, zumal über die Bedeutung von Lockerungen für die erfolgreiche Wiedereingliederung keine systematische Forschung vorliegt.

Trotz der wissenschaftlich gebotenen Zurückhaltung in der Interpretation der Daten kann man dennoch interessante Tendenzen insoweit erkennen, als es offensichtlich völlig konträre Auffassungen über die Geeignetheit von Gefangenen für die Unterbringung im offenen Vollzug¹⁰ und die Gewährung von Vollzugslockerungen zu geben scheint. Die Unterschiede haben sich in West- und Ostdeutschland nach 1977 bzw. 1990 trotz bundeseinheitlicher Gesetzeslage und Verwaltungsvorschriften eher noch vergrößert denn angeglichen (vgl. zu den aktuellen Zahlen bis 1998 *Dünkel/Geng* oben Anm. 4). Es erscheint unwahrscheinlich, daß es sich hier um die Folgen einer unterschiedlichen Gefangenenstruktur handelt. Vielmehr dürfte es sich um unterschiedliche Risikoeinschätzungen und vollzugspolitische Grundhaltungen der Entscheidungsträger handeln.

Wie schon die Analyse der früheren statistischen Auswertungen verdeutlichte, gibt es keine Anhaltspunkte dafür, daß eine liberalere Lockerungspraxis zu Gefährdungen der Sicherheitslage führt (vgl. *Dünkel* 1996; 1998). Mißbrauchsfälle im Sinne nicht rechtzeitiger Rückkehr in die Anstalt oder der Begehung von Straftaten bleiben die absolute Ausnahme und sind wegen des Einzelfallcharakters dem nicht vorhersagbaren allgemeinen Lebensrisiko zuzurechnen. Dies läßt sich leicht nachvollziehen: Im gesamten Bundesgebiet wurde Gefangenen 1998 ca. 600.000 mal Ausgang und ca. 325.000 mal Hafturlaub gewährt, knapp 21.000 Gefangene wurden zum Freigang zugelassen. Die registrierten Mißbräuche lagen bei 0,2 %, 0,6 % bzw. 1,3 %. Es liegt auf der Hand, daß die Vollzugspraxis angesichts der noch weit selteneren erheblichen Mißbräuche während Vollzugslockerungen (Begehung schwe-

rer Straftaten) außerordentlich verantwortungsbewußt gehandelt und mit erstaunlicher Treffsicherheit Prognosen erstellt hat.

Fazit und Ausblick

Man könnte die bisherigen ersten Ergebnisse der Vollzugsumfrage dahingehend zusammenfassen, daß bundesweit eine *Aufbruchstimmung* erkennbar wird, anders als Anfang der 70er Jahre, aber in entscheidenden Gesichtspunkten im Endeffekt ebenso erfolgreich. Die Nachhaltigkeit von Reformen (auch für die Lebensbedingungen der Gefangenen) wird möglicherweise gerade unter Kostengesichtspunkten, überprüfbaren und überprüften Zielvereinbarungen, akkreditierten und wiederholter Qualitätskontrolle ausgesetzten Behandlungsprogrammen etc. besser gesichert als durch die »weichen« Gesetzesformulierungen des StVollzG. Der Strafvollzug ist besser als sein Ruf, aber die Fortführung der Strafvollzugsreform im Sinne des StVollzG von 1977 bleibt ein steiniger und nicht immer geradliniger Weg. Die eingangs zitierten Prognosen von *Foucault* hinsichtlich der Reformresistenz des Strafvollzugs erscheinen daher zu pessimistisch.

Die z. T. schlechte räumliche Ausstattung, die Überbelegung im geschlossenen Vollzug, die knappe Personalausstattung, der in einigen Ländern mangelnde Ausbau des offenen Vollzuges, der Entlassungs- und Entlassenenhilfe sowie die zunehmend restriktivere Lockerungs- und Entlassungsvorbereitungspraxis bedürfen neben Verwaltungsreformen einer *Rückbesinnung auf die Ziele der Vollzugsreform der 70er Jahre* (Dünkel/Kunkat in NK 1/1997, S. 33) und keiner Gegenreform, die über die (Leer-)Formel der »Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung« transportiert wird. Nicht Einschränkungen des Resozialisierungskonzepts, sondern seine konsequente Fortentwicklung mit *differenzierten Angebotsstrukturen* für unterschiedliche Gefangenengruppen stehen auf der Tagesordnung. In diesem Zusammenhang sind neue Steuerungs- und Organisationsmodelle positiv einzuschätzen, da Zielvereinbarungen und die Vollzugsgestaltung als »kundenorientiertes« Produktmanagement eine empirische Überprüfung erreichter Ziele auch im Hinblick auf die Wiedereingliederung fördern. Weiterhin positiv erscheint, daß der Vollzug nicht nur globale, schwer zu evaluierende Ziele (»Resozialisierung«) avisiert, sondern Zwischenziele formuliert, die viel mit der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen für Gefangene und Bedienstete zu tun haben.

Der vorliegende Beitrag hat gezeigt, daß wir in vielen Bereichen der Strafvollzugsforschung auf relativ ungesicherter Datenbasis argumentieren müssen. Es wäre wünschenswert, daß mit der Hinwendung zu neuen Steuerungs- und Organisationsmodellen auch die Bereitschaft zu einer stärker wissenschaftlichen Durchdringung des Gefängniswesens wächst und die Einsicht, daß die manchmal mühselige Datenerhebung und statistische Erfassung seitens der Vollzugsbedien-

steten nicht Prestige- oder Qualifikationsbedürfnissen der Forscher, sondern der Fortentwicklung der Praxis auf wissenschaftlich etwas besser abgesicherter Basis dient.

Prof. Dr. Frieder Dünkel lehrt Kriminologie und Strafrecht an der Universität Greifswald und ist Mit-herausgeber dieser Zeitschrift, Kirstin Drenkhahn ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Kriminologie in Greifswald

Literatur

- Albrecht, H.-J., Arnold, H., Schädler, W. (2000): Der hessische Modellversuch zur Anwendung der »elektronischen Fußfessel«. ZRP 33, S. 466–469.
- Dolde, G. (1992): Zehn Jahre Erfahrung mit dem Vollzug der Freiheitsstrafe ohne soziale Desintegration. ZfStVo 40, S. 24–30.
- Dolde, G. (2001): Organisations- und Personalentwicklung im Justizvollzug. ZfStVo 50, S. 15–21.
- Dünkel, F. (1996): Empirische Forschung im Strafvollzug. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Bonn: Forum-Verlag.
- Dünkel, F. (1998): Riskante Freiheiten? – Offener Vollzug, Vollzugslockerungen und Hafturlaub zwischen Resozialisierung und Sicherheitsrisiko. In: Kawamura, G., Reindl, R. (Hrsg.): Wiedereingliederung Straffälliger. Eine Bilanz nach 20 Jahren Strafvollzugsgesetz. Freiburg: Lambertus-Verlag, S. 42–78.
- Dünkel, F. (2000): Resozialisierung (erneut) auf dem Prüfstand. In: Jehle, J.-M. (Hrsg.): Täterbehandlung und neue Sanktionsformen. Kriminalpolitische Konzepte in Europa. Mönchengladbach: Forum Verlag, S. 379–414.
- Dünkel, F., Drenkhahn, K. (2001): Behandlung im Strafvollzug: von »nothing works« zu »something works«. In: Bereswil, M., Greve, W. (Hrsg.): Forschungsthema Strafvollzug.
- Dünkel, F., Kunkat, A. (1997): Zwischen Innovation und Restauration. 20 Jahre Strafvollzugsgesetz – eine Bestandsaufnahme. Neue Kriminalpolitik 9, Heft 2, S. 24–33.
- Dünkel, F., Snacken, S. (2000): Strafvollzug in Europa. Neue Kriminalpolitik 12, Heft 4, S. 31–37.
- Flügge, C. (2000): Dienstleistungsunternehmen Strafvollzug. In: Bruhn, M., Stauss, B. (Hrsg.): Dienstleistungsqualität. Konzepte – Methoden – Erfahrungen. 3. Aufl., Wiesbaden: Gabler Verlag, S. 505–522.
- Flügge, C. (2000a): Das Geschäft mit der Sicherheit: Moderne Technik im Justizvollzug, Technische Überwachung von Menschen, Privatisierung der Strafanstalten. ZfStVo 49, S. 259–262.
- Foucault, M. (1977): Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hohage, B., Walter, M., Neubacher, F. (2000): Die Entwicklung der personellen Ausstattung der Justizvollzugsanstalten in Abhängigkeit von kriminalpolitischen Strömungen. ZfStVo 49, S. 136–151.
- Kruis, (2000): Haftvollzug als Staatsaufgabe. ZRP 33, S. 1–5.
- Maelicke, B. (1999): Der Strafvollzug und die neue Wirklichkeit. ZfStVo 48, S. 73–77.
- Pasutti, M. (2000): Steuerung über Zielvereinbarungen in der Berliner Verwaltung. In: Hill, H., Hof, H. (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht II. Baden-Baden: Nomos, S. 119–126.
- Suhling, S., Schott, T. (2000): Der Anstieg der Gefangenzahlen in Deutschland: Folge der Kriminalitätsentwicklung oder wachsender Straf Härte? Hannover: KFN-Forschungsberichte Nr. 84.
- Rehn, G., u.a. (2001) (Hrsg.): Behandlung »gefährlicher Straftäter«. Grundlagen, Konzepte, Ergebnisse. Herbolzheim: Centaurus.

Smartt, U. (1999): Die neue Vollzugsanstalt Gelsenkirchen – Ein Einstieg in die Gefängnisprivatisierung? ZfStVo 48, S. 270–276.

Van Zyl Smit, D., Dünkel, F. (2001) (Hrsg.): Imprisonment Today and Tomorrow – International Perspectives on Prisoners' Rights and Prison Conditions. 2. Aufl., Deventer, Boston: Kluwer.

Wagner, (2000): Privatisierung im Justizvollzug – Ein Konzept für die Zukunft. ZRP 33, S. 169–172.

Walter, M. (1999): Privatisierung der Strafrechtspflege: Leistungsoptimierung oder staatliche Kapitulation? In: Schäfer, K. H., Sievering, U. O. (Hrsg.): Strafvollzug im Wandel – Privatisierung contra Resozialisierung? Frankfurt/M.: Haag + Herchen, S. 21–29.

Walter, M. (1999a): Elektronisch überwachter Hausarrest als neue Vollzugsform? ZfStVo 48, S. 287–295.

Anmerkungen

- 1 Dieser Einwand ist nach den neuesten Erkenntnissen zu erfolgreichen Strategien der Straftäterbehandlung als überholt anzusehen, vgl. *Dünkel 2000; Dünkel/Drenkhahn 2001*; ferner die Beiträge und Hinweise bei *Rehn u. a. 2001*.
- 2 Vgl. *Dünkel 1996 m. w. N.*; zuletzt *Dünkel/Kunkat 1997*, S. 24 ff., 32 f.
- 3 Vgl. *Hohage/Walter/Neubacher 2000*, S. 147, 170 (Tab. 9 und 15).
- 4 Durchschnittlich waren am 30.6.1998 im geschlossenen Vollzug in den neuen Bundesländern 80 %, in den alten Bundesländern 46 % gemeinschaftlich untergebracht, vgl. *Dünkel/Geng*: Greifswalder Inventar zum Strafvollzug (GIS). <http://www.uni-greifswald.de/~ls3/Veröffentlichungen>, 19.3.2001.
- 5 Einen Schritt in die richtige Richtung insoweit geht der Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums vom 8.12.2000, der die bedingte Entlassung bei Erstinhaftierten erweitern und die gemeinnützige Arbeit als Ersatzstrafe zur Vermeidung von Freiheitsstrafe ausbauen will (vgl. <http://www.bjm.de/Gesetzgebung>).
- 6 Die Begleitforschung wird vom Max-Planck-Institut in Freiburg durchgeführt, vgl. zum Projekt *Albrecht/Arnold/Schädler 2000* (in ZRP).
- 7 Die angestrebte gesetzliche Regelung im Rahmen der Vollzugslockerungen ist verfassungsrechtlich deshalb bedenklich, weil der Hausarrest – anders als kurzfristige und mit der Rückkehr in die Anstalt verbundene Lockerungsmaßnahmen – faktisch einer Aufhebung bzw. Beendigung des Vollzugs gleichkommt (ähnlich einer bedingten Entlassung); ähnlich will *Walter 1999a*, S. 291 die elektronische Überwachung wegen ihrer einschneidenden Eingriffsintensität bzw. Freiheitsbeschränkung einer richterlichen Entscheidung vorbehalten.
- 8 Vgl. den lesenswerten Gastkommentar von *Janisch* in der DRiZ 1999, S. 299 f.
- 9 In den Niederlanden werden Verurteilte mit bis zu 12 Monaten Freiheitsstrafe einbezogen, vgl. *Lindenberg und Whitfield* in *BewHi 1999*, S. 12 ff. bzw. S. 48 ff.; in der Schweiz waren ursprünglich kurze Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten angepeilt; die im September 1999 gestarteten Modellprojekte sind ähnlich des in Deutschland diskutierten Modells für Freiheitsstrafen bzw. *Reststrafen*, allerdings erheblich weitergehend, nämlich bis zu einem Jahr konzipiert, vgl. *Haverkamp* in *BewHi 1999*, S. 4 f.
- 10 Auf diesen Problembereich kann hier nicht näher eingegangen werden, jedoch erscheint bemerkenswert, daß der stichtagsbezogene Anteil von Gefangenen im offenen Erwachsenenvollzug am 30.6.1998 in Bayern und Sachsen lediglich bei 7 % bzw. 8 % lag, in Hamburg, Berlin und Nordrhein-Westfalen jedoch bei 30 %, 34 % bzw. 33 %, vgl. *Dünkel/Rössner* in *van Zyl Smit/Dünkel 2001*.