

# Zwischen Innovation und Restauration

## 20 Jahre Strafvollzugsgesetz – eine Bestandsaufnahme von Frieder Dünkel und Angela Kunkat

Zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des Strafvollzugsgesetzes und der in weiten Teilen unvollständig gebliebenen gesetzlichen Erneuerung erwachsen Reformimpulse nicht mehr aus einer humanistisch-rechtsstaatlichen Tradition, sondern aus von Sparzwängen geprägten Überlegungen einer Verschlinkung und Effizienzsteigerung des Vollzugsmanagements. Der Beitrag von Dünkel/Kunkat stellt vor diesem Hintergrund einige Strukturmerkmale und Probleme des Strafvollzugs in den neuen und alten Bundesländern gegenüber. Die Bestandsaufnahme von Preusker zeigt aus der Sicht der Praxis auf, wie ernüchternd die Perspektiven für die Verbesserung der Lebenssituation von Gefangenen derzeit sind. Das 20jährige Jubiläum des StVollzG sollte gleichwohl Anlaß für eine Rückbesinnung auf die Leitlinien der Reform der 70er Jahre sein. Die liberal-rechtsstaatlichen Defizite des Gesetzes einerseits und die Vollzugspraxis andererseits verdeutlichen den nach wie vor erheblichen Reform- und Handlungsbedarf.

Das Strafvollzugsgesetz (StVollzG), seit dem 01.01.1977 in Kraft, wird wie kein anderes Gesetz zu runden »Geburtstagen« mit Jubiläumsschriften und bilanzierenden Bestandsaufnahmen bedacht. Zum 10jährigen Bestehen überwogen noch die positiven Bilanzen (vgl. z.B. die Beiträge von K. Meyer, Preusker und Kaiser in der ZfStrVo 1987), wenngleich die »restaurativen« Tendenzen bereits deutlich spürbar waren. Kristallisationspunkt war die Debatte über die Berücksichtigung der Schuldschwere beim Hafturlaub u.ä. (vgl. hierzu die Beiträge in dem von Schwind, Steinhilper und Böhm herausgegebenen Sammelband »10 Jahre Strafvollzugsgesetz«, 1988; ferner Busch/Krämer 1988). Das 15jährige Jubiläum überschrieb Müller-Dietz in der Neuen Kriminalpolitik (1992) mit der Frage »Reform oder Ruine?«. Die darin zum Ausdruck gelangende ambivalente Einschätzung des durch die Strafvollzugsreform der 70er Jahre Erreichten hat sich nach weiteren 5 Jahren eher zum Negativen verstärkt. In Anbetracht der nach wie vor unvollendet gebliebenen gesetzlichen Reform scheint sich die von Müller-Dietz noch als Frage formulierte Feststellung, daß das StVollzG »endgültig zur Gesetzesruine« zu werden droht, zu erfüllen. So besteht wie häufig auch bei anderen Bestandsaufnahmen kein Grund zum Feiern. Das als Reformgesetz verabschiedete StVollzG ist in seiner durch Übergangsregelungen unfertigen Ausgestaltung und in der Praxis reformbedürftig. Hinzu kommt die durch weitgehende Ermessens- und Beurteilungsspielräume bedingte Unverbindlichkeit des Gesetzes. Die Probleme des Strafvollzuges in den 90er Jahren unterscheiden sich daher grundsätzlich nicht von denjenigen in den 70er Jahren.

Die bei Inkrafttreten des Gesetzes vorgesehenen Übergangsfristen für Alt-Anstalten sind nicht nur längst abgelaufen, sondern auch zum Teil ersatzlos gestrichen, so daß die Regelungen, die den offenen Vollzug, die Gemeinschaftsunterbringung, die Gliederung von Anstalten in überschaubare Betreuungs- und Behandlungsgruppen und die Festsetzung der Belegungsgrenze betreffen, Übergangsbestimmungen ohne zeitliche Begrenzung darstellen (vgl. § 201 StVollzG). Entscheidende, gerade die soziale Absicherung der Gefangenen regelnde Teile des Gesetzes wie die Einbeziehung der Gefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung sind noch unregelt. Hier fehlt es immer noch an einer bundesgesetzlichen Normierung. Auch mußte bis jetzt vergeblich auf eine leistungsgerechtere Arbeitsentlohnung gewartet werden. Die Hoffnung, der Gesetzgeber würde die durch die Wiedervereinigung ge-

schaffene Situation nutzen und die Übergangsregelungen durch verbindliche Normen ersetzen, erwies sich als Trugschluß. Sechs Jahre nach der Wiedervereinigung sind keine Gesetzesinitiativen in Sicht und werden voraussichtlich aufgrund der angespannten Haushaltslage auch im nächsten Jahrzehnt nicht verwirklicht werden.

Kommentierungen zum StVollzG müssen sich angesichts der gesetzgeberischen Untätigkeit daher ständig wiederholen. Wie Müller-Dietz schon 1992 festgestellt hat, droht »aus dem Torso, den das StVollzG infolge der Übergangsbestimmungen der §§ 198 bis 201 ohnehin schon bildete, jetzt aus haushaltsrechtlichen Gründen eine Ruine zu werden, wenn die Entwicklung weiter anhält« (vgl. Müller-Dietz 1992; Callies/Müller-Dietz 1994, § 198 Rn. 2).

Zu diesen zeitlich unbestimmten Übergangsregelungen kommt als weiteres strukturelles Problem das Fehlen eines verbindlichen Konzeptes des Behandlungsvollzugs hinzu, welches dem gesetzlichen Vollzugsziel dient. § 2 StVollzG schreibt als alleiniges Vollzugsziel vor: »Im Vollzug der Freiheitsstrafe soll der Gefangene fähig werden, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen«. Das StVollzG hat aber weitgehend offen gelassen, wie der Gefangene auf die Wiedereingliederung nach der Haftentlassung vorzubereiten ist. Es hat lediglich mit dem Behandlungsplan, der Anstaltsart, der Vollzugsform, der Arbeit und Ausbildung sowie den Vollzugslockerungen Möglichkeiten eines Behandlungsvollzugs aufgezeigt. Das StVollzG ist daher als offene Regelung zu verstehen, die die Möglichkeit von Innovationen und der Erprobung neuer Vollzugsformen zuläßt. Diese Offenheit hat andererseits die nachteilige Auswirkung, daß die Verwirklichung des Gesetzesziels »Resozialisierung« aufgrund eines fehlenden verbindlichen Konzeptes bzw. anhand von Mindeststandards kaum überprüfbar ist. Die länderspezifische Umsetzung des Normprogramms kann zwar mittels parlamentarischer Kontrolle der Strafvollzugsverwaltung überprüft werden, setzt aber einen entsprechenden politischen Willen und ein Interesse am Strafvollzugsgeschehen voraus. Dementsprechend sind in einigen Bundesländern nur über parlamentarische Anfragen – regelmäßig der Oppositionsparteien – Einzelheiten über die Praxis des Strafvollzugs bekannt geworden.

Eine Folge der Offenheit des Gesetzes ist die unterschiedliche Ausprägung und Umsetzung des Behandlungsvollzuges in den einzelnen Bundesländern. Hierbei zeichnet sich

deutlich ein *Nord-Süd-Gefälle* und entsprechend der Betreuung der neuen Bundesländer (vgl. hierzu *Dünkel* 1993) durch die alten ein Ost-West-Gefälle ab. Wie stark regional sich die Vollzugspolitik der einzelnen Ländern unterscheidet, hat eine aktuelle, von der Universität Greifswald durchgeführte schriftliche Umfrage bei den Landesjustizverwaltungen bezüglich Konzeption und Planung der Vollzugsgestaltung, Kosten des Strafvollzugs und der Straffälligenhilfe ergeben. Fast alle Bundesländer haben auf die Umfrage geantwortet, aber nur die Hälfte haben Angaben zu konzeptionellen Überlegungen gemacht. Die Länder Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Hessen, Brandenburg, Berlin, Sachsen haben umfangreiche Unterlagen zu Vollzugskonzeptionen zugesandt, teilweise als eigenständige Konzepte der Strafvollzugsverwaltungen oder als Antworten auf parlamentarische Anfragen. Hingegen haben die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Thüringen entsprechend einer Übereinkunft im Strafvollzugsausschuß der Länder die Beantwortung der Frage zur Vollzugskonzeption unterlassen. Das Verhalten jener Länder zu diesem wichtigen Punkt könnte vermuten lassen, daß hierzu keine aktuellen oder mitteilungs-fähigen Konzepte vorhanden sind. Dies dürfte jedoch zumindest für einzelne dieser Länder nicht zutreffen. So ist beispielsweise über Bremen bekannt, daß konzeptionelle Überlegungen zur organisatorischen Umgestaltung der Anstalten und Arbeitsbetriebe weit vorangeschritten sind (vgl. hierzu unten).

Das Fehlen von Vollzugskonzeptionen birgt die Gefahr eines reinen Verwahrvollzugs in sich, fehlende Transparenz und damit von Kontrolle durch die Öffentlichkeit verhindert den notwendigen Druck für eine systematische Weiterentwicklung der Reform.

Weitere negative Folge der offenen Ausgestaltung des StVollzG ist die fehlende Resistenz gegenüber gesellschaftlichen Strömungen. In Zeiten konservativer Straf- und Kriminalpolitik ist eine liberale Vollzugspolitik, die zur Entlassungsvorbereitung und zur Aufrechterhaltung von Beziehungen mit der Außenwelt möglichst alle Gefangene in die gesetzlich vorgesehenen Vollzugslockerungen und Urlaub systematisch einbezieht, nicht opportun. Der Ruf nach einer Verschärfung des Strafrechts artikuliert sich in Forderungen nach vermehrter Verbüßung der vollen Haftstrafe, ggf. mit anschließender Sicherungsverwahrung (siehe zu einem aktuellen Gesetzentwurf *Dünkel* in diesem Heft, S. 8). Die dem Gefangenen gewährten Vollzugslockerungen stoßen in der breiten Öffentlichkeit auf Unverständnis und erhebliche Kritik. Es wird allerdings verkannt, daß die Festlegung der Resozialisierung als alleiniges Vollzugsziel u.a. aufgrund empirischer Forschungsergebnisse zum Rückfall nach Strafvollzug bewußt erfolgte. Die Erkenntnis, daß der bis dahin mehr oder weniger praktizierte Verwahrvollzug die Gesellschaft nur solange vor neuen Straftaten schützt, wie der Straftäter in Haft ist, ist im StVollzG umgesetzt worden. Nach Entlassung aus einem Verwahrvollzug ist die Rückfallwahrscheinlichkeit bedeutend höher, als wenn der Gefangene (u.a. mit Hilfe von Ausgang, Freigang und Urlaub) auf das Leben in Freiheit gezielt vorbereitet wird. Dies belegen allein die Rückfallraten von Untersuchungen aus dem Zeitraum vor der Ende der 60er Jahre einsetzenden Strafvollzugsreform mit neueren Rückfallstudien. Die Probleme, die nicht nur der Gefangene mit in den Vollzug bringt, sondern die der traditionelle Verwahrvollzug als totale Institution mit seinen negativen Auswirkungen selbst

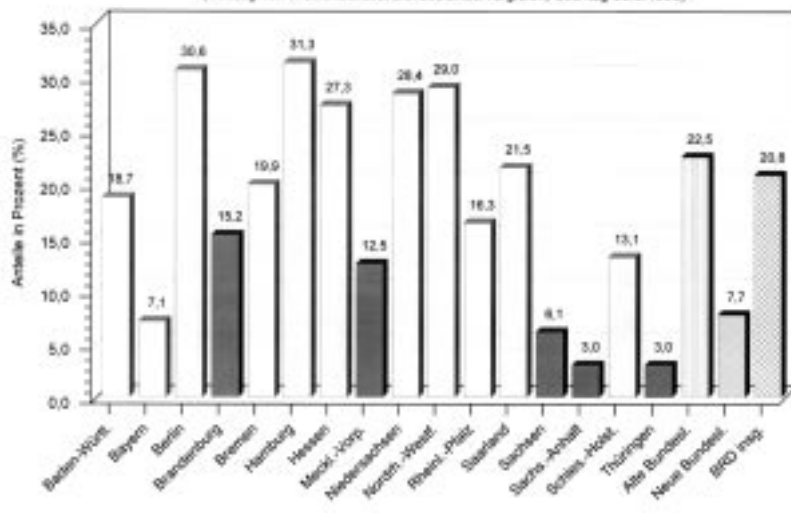
hervorrufen, sind hinlänglich bekannt. An diesem wissenschaftlichen Erkenntnisstand hat sich bis heute nichts geändert. Auch die (sachlich im übrigen nicht haltbare) Kritik am Behandlungsvollzug im Sinne eines »*nothing works*« (vgl. hierzu *Dünkel* 1996, S. 21 ff.), die ja eher eine grundsätzliche und insoweit vielleicht berechtigte Kritik am Vollzug der Freiheitsstrafe beinhaltet, stellt eine mit dem Behandlungsvollzug einhergehende Öffnung des Vollzugs nicht in Frage. Ein Verzicht auf Lockerungen und Behandlungsangebote, um dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung genüge zu tun, stellt als reine Verwahrung daher keine akzeptable Vollzugspolitik dar.

Verstärkt wird die Offenheit des Gesetzes und seine Unverbindlichkeit – wie erwähnt – durch die zahlreichen Ermessensregeln und unbestimmten Rechtsbegriffe wie »*Sicherheit und Ordnung*« oder »*Mißbrauchs- und Fluchtgefahr*«, die den Strafvollzugsbehörden weite Entscheidungsspielräume einräumen. Die von der Rechtsprechung weitgehend gebilligten Beurteilungsspielräume bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe i.V.m. zusätzlichen Ermessensklauseln lassen das Handeln der Vollzugsbehörde nicht nur für Gefangene unbestimmt werden, sondern konterkarieren auch das gesetzliche Vollzugsziel der Resozialisierung. Gerade im Bereich der Vollzugslockerungen kommt es im einzelnen auf die Vollzugspolitik der jeweiligen Anstalt bzw. des Landes an. Zwar ist mit Inkrafttreten des StVollzG als weitere Errungenschaft die Rechtsstellung der Gefangenen normiert worden, auch regelt § 4 Abs. 2 Satz 1 StVollzG ein Abwehrrecht des Gefangenen: Er unterliegt nur den in diesem Gesetz vorgesehenen Beschränkungen seiner Freiheit. Aber die Einklagbarkeit von Vollzugslockerungen, Urlaub etc. läuft aufgrund des weiten Entscheidungsspielraums der Vollzugsbehörde oft ins Leere. Den Gerichten steht nach § 115 Abs. 5 StVollzG nur eine Rechtmäßigkeitsüberprüfung der Ermessensausübung zu, aber keine Überprüfung der Zweckmäßigkeit oder inhaltlichen Gebotenheit der Entscheidung. Nicht zuletzt wird auch durch die Generalklausel des § 4 Abs. 2 Satz 2 der Abwehranspruch des Gefangenen wieder ausgehebelt. Danach sind Freiheitsbeschränkungen auch dann zulässig, wenn keine besondere gesetzliche Regelung vorhanden ist und dies zur Aufrechterhaltung der Sicherheit oder zur Abwendung einer schwerwiegenden Störung der Ordnung der Anstalt unerlässlich ist.

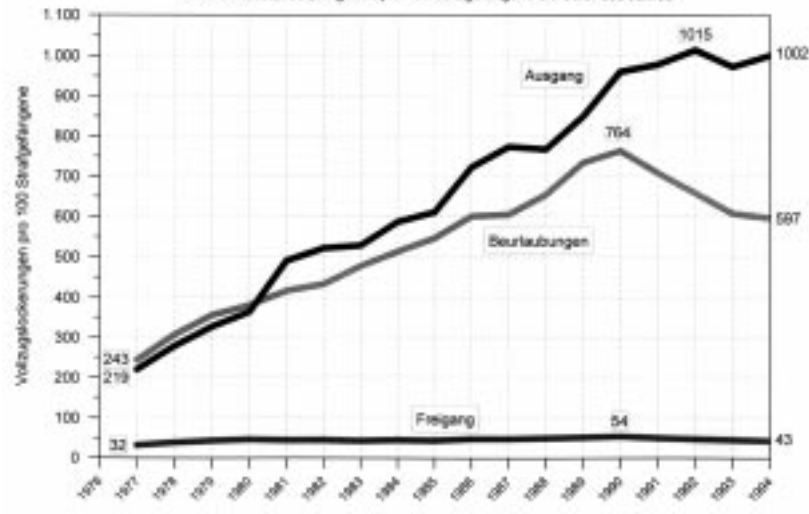
Die *normative Konstruktion des StVollzG* steht der praktischen Ausgestaltung häufiger diametral gegenüber. Das StVollzG als ein liberal-rechtsstaatliches und humanen Grundsätzen verpflichtetes Reformgesetz erscheint in seiner tatsächlichen Ausgestaltung häufig alles andere als liberal und human. Durch den gestalterischen Freiraum, der den Vollzugsbehörden zubilligt wird, hängt es von der Bereitschaft der jeweiligen Behörde ab, den ursprünglich vom Gesetzgeber gewollten liberalen, am Behandlungsvollzug und der Wiedereingliederung orientierten Strafvollzug umzusetzen. In Zeiten knapper öffentlicher Haushaltsmittel, noch immer veralteten Anstalten mit nur wenig räumlichen Gestaltungsmöglichkeiten und teilweise erheblicher Überbelegung kann oft nur eine Verwahrung des Straffangenen stattfinden, die von Humanität weit entfernt ist. Der nach dem Gesetz vorgesehene Behandlungsvollzug hat so keine Chance. Die gesetzlich eingebauten Kontrollmechanismen, die Überprüfung von Vollzugsentscheidungen, greifen aufgrund der verwaltungsrechtlichen Ausgestaltung des Gesetzes nur wenig. In eigener Machtvollkommenheit können die Vollzugsbehörden eine restriktive Vollzugspoli-

**»In Anbetracht der nach wie vor unvollendet gebliebenen Reform besteht bei einer aktuellen Bestandsaufnahme kein Grund zum Feiern«**

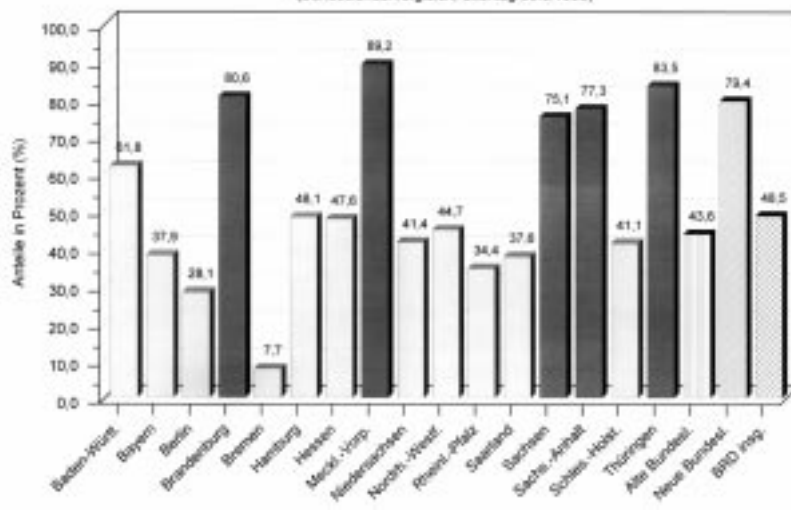
**Abb. 1: Anteil von Strafgefangenen im offenen Vollzug, 1996**  
(Vollzug von Freiheitsstrafe, Bundesländervergleich, Stichtag 30.6.1996)



**Abb. 2: Vollzugslockerungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1977-1994**  
Alle Bundesländer, Angaben pro 100 Strafgefangene am 30.6. des Jahres



**Abb. 3: Anteile gemeinschaftlicher Unterbringung, 1996**  
(Bundesländervergleich, Stichtag 30.6.1996)



tik betreiben, die der gesetzlichen Intention entgegensteht. Somit hängt es u.U. vom Glück ab, ob und wann ein Gefangener Lockerungen erhält und ggf. in welchem Umfang, je nachdem in welchem Bundesland bzw. auch in welcher Anstalt er inhaftiert ist.

Diese Konzeption des StVollzG hat deutliche Spuren in der nunmehr 20jährigen Praxis des Gesetzes hinterlassen, was im folgenden an einigen Strukturmerkmalen aufgezeigt werden soll.

## Die Öffnung des Vollzugs

Die Öffnung des Vollzugs wurde in der Strafvollzugsreform der 70er Jahre als das zentrale Wesensmerkmal eines modernen, auf die Wiedereingliederung des Gefangenen ausgerichteten Vollzugs verstanden. *Rotthaus* betonte 1976, daß er die beste Chance für die erfolgreiche Fortentwicklung des Vollzugs in einer systematischen Erweiterung des offenen und halboffenen Vollzugs sehe. Die Vorteile dieser Anstalten gegenüber Einrichtungen des geschlossenen Vollzugs könnten gar nicht deutlich genug hervorgehoben werden, nämlich »die weit geringere Entfremdung der Insassen dieser Anstalten vom Leben in Freiheit, die gewandelte Rolle der Beamten des allgemeinen Vollzugsdienstes, die Möglichkeiten zu Lockerungen vom Freigang (individuellere Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten) bis hin zum Urlaub (Pflege persönlicher Beziehungen), die geringeren Kosten und schließlich die Möglichkeiten zum Experimentieren«. (vgl. *Rotthaus* 1976, S. 6). Unter der Öffnung des Vollzugs wird in diesem Zusammenhang die Erweiterung von Kontaktmöglichkeiten des Gefangenen mit Personen außerhalb der Anstalt verstanden, insbesondere über Ausgang, Urlaub und Freigang. In einem weiteren Sinn kann man unter der »Öffnung des Vollzugs« auch die anstaltsinternen Maßnahmen zur Kontakterweiterung beispielsweise durch den Wohngruppenvollzug (Kontakte der Gefangenen untereinander und mit dem Vollzugspersonal) oder durch Besuchs- und Schriftverkehr verstehen (vgl. hierzu *Dünkel* 1982, S. 669 ff.). Das StVollzG hat der Öffnung des Vollzugs – wie erwähnt – besondere Bedeutung beigemessen. Der offene Vollzug kann als spezifische Ausprägung des in § 3 Abs. 1 StVollzG vorgegebenen Gestaltungsgrundsatzes einer möglichst weitgehenden Angleichung des Lebens im Vollzug an dasjenige in Freiheit angesehen werden (sog. Angleichungsgrundsatz, vgl. hierzu *Lesting* 1988). Dementsprechend ist entscheidendes »sachliches Merkmal offener Vollzugsformen die Beseitigung vollzugstypischer Lebensbeschränkungen bis auf wenige unvermeidliche Restbestände. Im Mittelpunkt der Bemühungen steht die Selbstverantwortung des Gefangenen. Der Insasse soll durch Selbstkontrolle das erfolgreiche Durchsehen von Versuchungssituationen üben« (vgl. *Kerner* in *Kaiser/Kerner/Schöch* 1991, S. 392). Die für den geschlossenen Vollzug typischen Formen der als resozialisierungsfeindlich eingeschätzten Gefängnis-Subkultur sollen durch die Öffnung des Vollzugs überwunden oder zumindest eingeschränkt werden.

Das StVollzG hat die Unterbringung im offenen Vollzug programmatisch in § 10 Abs. 1 in den Vordergrund gestellt. Nur wenn die Eignung für den offenen Vollzug nicht vorliegt und insbesondere zu befürchten ist, daß der Gefangene »sich dem Vollzug der Freiheitsstrafe entziehen oder die Möglichkeiten des offenen Vollzugs zu Straftaten mißbrauchen« wird, ist gem. § 10 Abs. 2 StVollzG eine Unterbringung im geschlossenen Vollzug vorzunehmen. Vergleichbar-

re Vorbehalte enthalten die Vorschriften zur Gewährung von Vollzugslockerungen und von Urlaub (vgl. §§ 11 Abs. 2, 13 Abs. 1 StVollzG). Weitere (z.T. heftig umstrittene) Einschränkungen bzw. entsprechend einzuschätzende Auslegungs- und Ermessensrichtlinien finden sich in den bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 10, 11 und 13 StVollzG.

Ungeachtet dessen besteht in der Strafvollzugswissenschaft und -praxis im Grundsatz Einigkeit darüber, daß die Öffnung des Vollzugs im Rahmen eines überschaubaren und vertretbaren Risikos für die Sicherheit der Allgemeinheit einen wesentlichen Beitrag zur Resozialisierung leisten kann. Insofern entspricht der offene Vollzug auch dem sog. Gegensteuerungsgrundsatz (vgl. Laubenthal 1995, S. 129), wonach »schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken ist« (vgl. § 3 Abs. 2 StVollzG). Die Öffnung soll mit zunehmender Haftdauer und insbesondere zur Vorbereitung der Entlassung intensiviert werden. Deshalb sieht § 15 StVollzG in der letzten Phase der Haft erweiterte Möglichkeiten der Vollzugslockerungen vor, beispielsweise innerhalb der letzten drei Monate Sonderurlaub von bis zu einer Woche, bei Freigängern in den letzten neun Monaten vor der Entlassung sogar sechs Tage im Monat (vgl. § 15 Abs. 3 und 4 StVollzG).

#### **Empirische Befunde: Umfang und Ausbau des offenen Vollzugs im Bundesländervergleich (»West-Ost« bzw. »Nord-Süd-Gefälle«)**

Der *offene Vollzug* soll nach Auffassung des Gesetzgebers die *Regelvollzugsform* sein (vgl. die Systematik des § 10 Abs. 1 und 2 StVollzG). Bislang befindet sich nach wie vor jedoch *lediglich eine Minderheit* in offenen Anstalten, und zwar stichtagsbezogen (30.6.1996) im Erwachsenenvollzug 22,5 % in den alten und sogar nur 7,7 % der Strafgefangenen in den *neuen Bundesländern* (die Unterschiede reichen in den alten Bundesländern von 7 % in Bayern bis zu 31 % in Hamburg, in den neuen Bundesländern von 3 % in Sachsen-Anhalt und Thüringen bis zu 15 % in Brandenburg bzw. 12,5 % in Mecklenburg-Vorpommern (vgl. *Abb. 1*). Zu Recht kann man daher von einem *West-Ost-Gefälle* einerseits bzw. *Nord-Süd-Gefälle* andererseits sprechen. Das Nord-Süd-Gefälle wird auch in den neuen Bundesländern deutlich. Die niedrigen Belegungszahlen im offenen Vollzug der neuen Bundesländer sind u.a. auf die baulich ungeeigneten Anstalten zurückzuführen, jedoch auch auf eine stärker sicherheitsorientierte Vollzugspolitik (vgl. hierzu *Dünkel* 1993). Angesichts zahlreicher Entweichungen aus dem geschlossenen Vollzug in den ersten Jahren nach der Wende ist die Vorsicht der jeweiligen Justizminister allerdings auch nachvollziehbar.

Versteht man den vom Gesetzgeber postulierten Anspruch, den offenen Vollzug als Regelvollzugsform vorzusehen, rein quantitativ, so wird dieser stichtagsbezogen in keinem Bundesland eingelöst. Nirgendwo befinden sich mehr als 50 % der Gefangenen in Anstalten des offenen Vollzugs. Andererseits dürften in einigen Bundesländern wie Berlin, Nordrhein-Westfalen oder Hamburg in der Entlassungsphase mehr als die Hälfte der Gefangenen den offenen Vollzug durchlaufen (hierzu fehlen entsprechende statistische Erhebungen).

Auch müßte man sich wohl zu Recht fragen, ob es mit dem Grundsatz der Freiheitsstrafe als ultima ratio vereinbar wäre, wenn sich im Strafvollzug stichtagsbezogen mehr als

50 % der Gefangenen für den offenen Strafvollzug eignen würden. In diesem Falle müßten ernsthafte Zweifel aufkommen, ob das Potential der Freiheitsstrafe zur Bewährung tatsächlich ausgeschöpft wurde. Andererseits dürfte auch in der gegenwärtigen Vollzugspopulation trotz einer vielfach beklagten Tendenz, daß die Gefangenen immer schwieriger und gewaltbereiter werden, der »gefährliche« Gefangene nach wie vor die Ausnahme darstellen (vgl. zu empirisch begründeten Anhaltspunkten aus einer Untersuchung in Schleswig-Holstein *Dünkel* 1992).

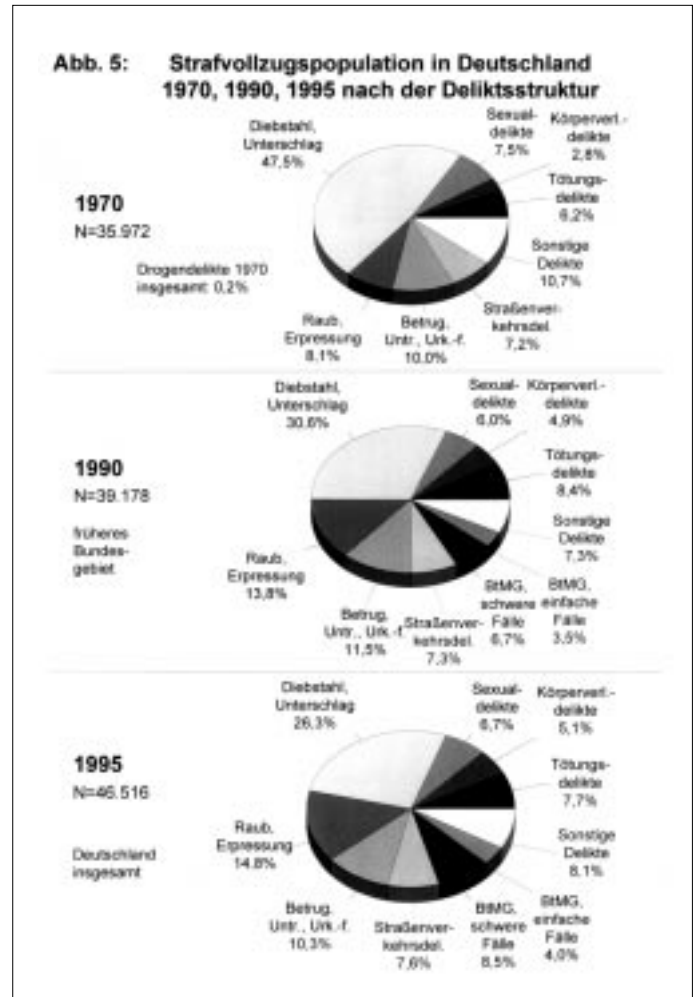
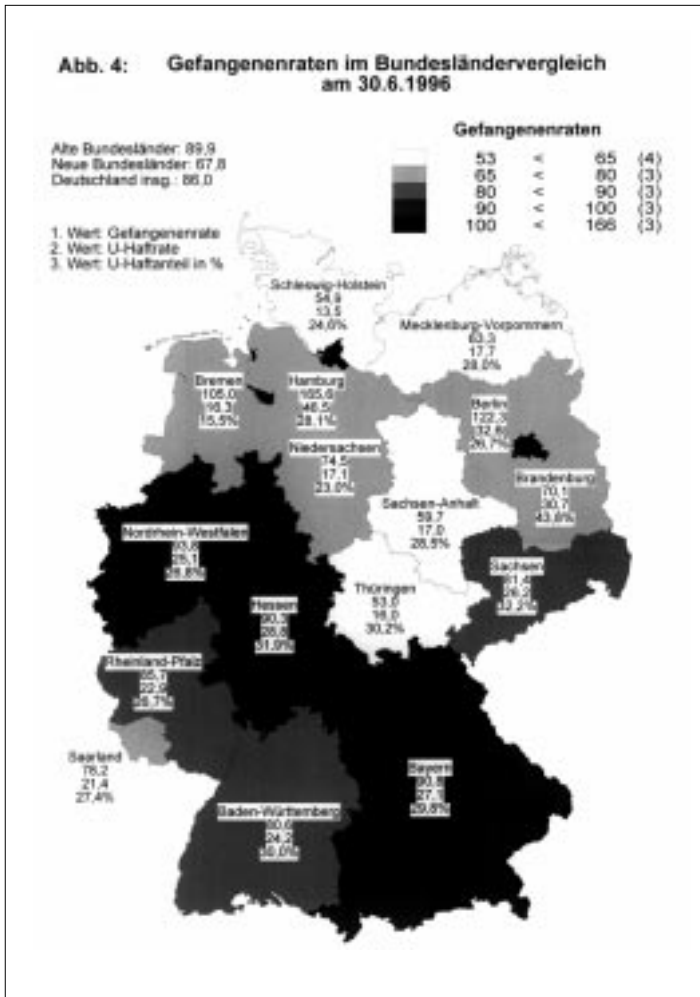
Noch extremer sind die Unterschiede der Unterbringung im offenen Vollzug im Jugendstrafvollzug. Entgegen der im Gesetz geforderten weitgehenden Öffnung (vgl. § 91 Abs. 3 JGG) gab es in einigen Bundesländern keinerlei offene Einrichtungen (zum Stichtag 30.6.1996 in Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland), während es in Niedersachsen und Bremen möglich ist, ca. ein Drittel der Jugendstrafgefangenen (30 % bzw. 58 %) im offenen Vollzug unterzubringen. Insgesamt war der Anteil von Jugendstrafgefangenen im offenen Vollzug zum Stichtag 30.6.1996 mit 10,1 % (alte Bundesländer: 11,5 %; neue Bundesländer: 5,5 %) nur halb so groß wie im Erwachsenenvollzug.

Die Gestaltungsspielräume der Vollzugsverwaltungen können am Beispiel von Hamburg verdeutlicht werden. Anfang der 90er Jahre stieg die Belegung im geschlossenen Vollzug drastisch an, während im offenen Vollzug noch weitgehend unausgeschöpfte Kapazitäten vorhanden waren. Durch eine einfache Verwaltungsvorschrift wurden die Voraussetzungen einer Verlegung, insbesondere im Hinblick auf Gefangene mit einer Suchtproblematik gelockert mit der Folge, daß der Anteil von Gefangenen im offenen Vollzug von 19,7 % im Jahr 1991 auf 36,0 % 1994 anstieg (1996 sank der Anteil wieder leicht auf 31,3 %, vgl. *Abb. 1*). Ähnlich hatte Baden-Württemberg bereits Mitte der 80er Jahre die Zahl von Haftplätzen im offenen Vollzug ohne negative Auswirkungen für die Sicherheit der Allgemeinheit verdoppelt.

#### **Die Entwicklung von Vollzugslockerungen und von Hafturlaub: Unterschiede in der Länderpraxis**

Es handelt sich hierbei um die *einschneidendsten Veränderungen* im Zuge der Strafvollzugsreform der 70er Jahre. Allein im Zeitraum 1977–1991/92 haben die Zahlen von Beurlaubungen und Ausgängen pro 100 Gefangene *um ca. das Drei- bzw. Vierfache zugenommen* (vgl. *Abb. 2*), wobei sich erstaunlicherweise die Mißbrauchsquoten nicht erhöht haben. Seit 1991 (beim Hafturlaub und Freigang) bzw. 1992 (beim Ausgang) werden allerdings rückläufige Lockerungszahlen sichtbar, die auf eine restriktivere Haltung der Vollzugsbehörden, vor allem aber die teilweise veränderte Insassenstruktur (steigender Ausländeranteil, vermehrt wegen Gewalt- und Drogen delikten Verurteilte, vgl. unten *Abb. 5*) zurückzuführen sein dürften. Dies wird vor allem bei Betrachtung lediglich des geschlossenen Vollzugs deutlich. Dort sind schon seit Mitte der 80er Jahre die Beurlaubungszahlen rückläufig, besonders ausgeprägt in Baden-Württemberg und Hamburg. Diese Entwicklung erklärt sich nicht zuletzt mit den bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zu §§ 10, 11, 13 StVollzG. Danach werden bestimmte Gefangene wie Betäubungsmitteltäter, Gewalt- und Sexualtäter, aber auch Alkohol- und Drogenabhängige grundsätzlich für den offenen Vollzug bzw. für Lockerungen als ungeeignet erklärt, die Mißbrauchs- und Fluchtgefahr wird vermutet.

**»Sechs Jahre nach der Wiedervereinigung sind keine neuen Gesetzesinitiativen in Sicht und werden voraussichtlich aufgrund der angespannten Haushaltslage auch im nächsten Jahrzehnt nicht verwirklicht werden«**



Jedoch werden in der Praxis erhebliche *regionale Unterschiede* ersichtlich, die *weniger* mit der *Insassenstruktur* (Anteile von besonders fluchtgefährdeten Gefangenen etc.) als mit *differentiellen Vollzugsstilen* erklärbar sind. Auch länderspezifische Vorgaben der Ministerien sind zweifellos von Bedeutung. So hat Baden-Württemberg als erstes Bundesland die umstrittene Rechtsprechung zur Zulässigkeit der Berücksichtigung der Tatschuldsschwere in der Weise umgesetzt, daß im Wege einer Allgemeinverfügung aus dem Jahre 1985 die Anstalten zur Einbeziehung derartiger Überlegungen angehalten wurden. Dies, obwohl das Bundesverfassungsgericht lediglich entschieden hatte, daß die Berücksichtigung von Tatschuldsgesichtspunkten bei der Gewährung von Vollzugslockerungen nicht verfassungswidrig, keinesfalls jedoch, daß sie auch geboten oder mit dem StVollzG vereinbar sei. Nach Baden-Württemberg hat auch Bayern mit einer Allgemeinverfügung vom August 1987 die Berücksichtigung der Tatschuldsschwere bei der Gewährung von Vollzugslockerungen verbindlich gemacht, letztlich lediglich ein Ausdruck der ohnehin restriktiveren Interpretation der entsprechenden Gesetzesvorschriften in diesem Bundesland.

### Belegungssituation und Anstaltsklima

Eine Folge der genannten Verwaltungsregeln ist der *dramatische Anstieg* der Belegungszahlen im *geschlossenen Vollzug*:

Überbelegung ist an der Tagesordnung. Gerade in Ballungszentren mit erheblichem Anteil an Drogenabhängigen und Betäubungsmittelkäufern, meist ausländischen Straftätern, sind Anstalten z.T. mit 30 % und mehr überbelegt. Praktisch bedeutet dies, daß Einzelzellen mit zwei oder sogar drei Insassen belegt sind. Diese Unterbringungsverhältnisse hat die Rechtsprechung in früheren Jahren in einzelnen Fällen für menschenunwürdig und nicht zulässig erklärt. Insoweit mag verwundern, daß in diesem Jahrzehnt – soweit ersichtlich – noch keine entsprechenden Entscheidungen vorliegen (was z.B. gerade in Bezug auf die ostdeutschen Verhältnisse naheläge).

Der Anteil an Gemeinschaftsunterbringungen nach 20 Jahren StVollzG und entgegen der Vorgabe des § 18 StVollzG ist erschreckend: 1996 mußten sich 43,6 % der Gefangenen in den alten Bundesländern und 79,4 % der Gefangenen in den neuen Bundesländern zumindestens mit einem weiteren Mithäftling eine Zelle teilen (vgl. Abb. 3). Im Vergleich zu den früheren Jahren ist die Tendenz steigend. Die Unterschiede im Bundesländervergleich sind extrem (zwischen 8 % gemeinschaftlicher Unterbringung in Bremen und 62 % in Baden-Württemberg für die alten Bundesländer sowie 75 % in Sachsen und 89 % in Mecklenburg-Vorpommern für die neuen Bundesländer) und verdeutlichen ein durch die desolaten baulichen Zustände in den neuen Bundesländern bedingtes West-Ost-Gefälle. Im geschlossenen Vollzug, für den des § 18 Abs. 1 StVollzG uneingeschränkt die Einzelunterbringung vorschreibt, betrug der

Anteil gemeinschaftlicher Unterbringung 1996 immerhin noch 40 % (alte Bundesländer) bzw. 78 % (neue Bundesländer). Die zeitlich unbefristete Übergangsregelung des § 201 Abs. 3 läßt die Regelung der Einzelunterbringung wirkungslos werden. Im offenen Vollzug liegt der Anteil an Gemeinschaftsunterbringungen noch höher: 63 % (alte Bundesländer) bzw. 70 % (neue Bundesländer).

Entsprechend hat sich auch im Vergleich zu 1991 die Gefangenenerate pro 100.000 der Bevölkerung in den alten Bundesländern von 80,7 auf 89,9 erhöht (vgl. *Dünkel* 1996, S. 146 und *Abb. 4*). Die Rate für die Untersuchungshäftlinge ist von 1989 bis 1993 drastisch angestiegen, danach aber infolge der geringeren Ausländerzahlen deutlich rückläufig (1996 in den alten Bundesländern: 24,9). Nach wie vor sind regional erheblich unterschiedliche Gefangeneneraten ersichtlich (vgl. *Abb. 4*), die abgesehen von den Stadtstaaten nicht durch unterschiedliche Kriminalitätsstrukturen erklärbar erscheinen (vgl. *Dünkel* 1996, S. 9, 93).

Neben diesem in den letzten 20 Jahren wiederkehrenden Phänomen der Überbelegung hat sich das Innenklima gerade in den geschlossenen Anstalten drastisch verschärft. Drogenhandel und andere Geschäftemachereien prägen den Alltag der Gefangenen und führen zu finanziellen Abhängigkeiten. Aufgrund dessen kommt es zur Erpressung von Sach- und Dienstleistungen aller Art wie etwa Verrichten von Hilfsdiensten, Prostitution, Erpressen von Bekannten und Verwandten außerhalb der Anstalt. Zellenaufrüche und gewalttätige Auseinandersetzungen sind keine Seltenheit mehr. Die Anstaltsleitung und die Bediensteten sind oft machtlos, diese brutalen Auswüchse der Innenstruktur zu kontrollieren und ihnen entgegenzuwirken. Nicht nur die Gefangenen, sondern auch die Bediensteten selbst beschreiben den praktizierten Vollzug als einen »Verwahrlosvollzug«, in dem ein humaner Strafvollzug unmöglich ist (so zahlreiche Befragte in einer Untersuchung zum Hamburger Strafvollzug, vgl. *Kunkat* 1994). Gerade in Anbetracht der Tatsache, daß der Staat für das Wohlergehen der Gefangenen verantwortlich ist (vgl. § 71 StVollzG), erscheint es verfassungsrechtlich bedenklich, wenn schwächere Gefangene, die Opfer von Gewalt und Erpressungen werden, nur durch totale Absonderung von den übrigen Gefangenen, d.h. im Rahmen von 23 Stunden Einzelhaft, geschützt werden können. Hier stellt sich die Frage der *Verhältnismäßigkeit* der Freiheitsstrafe: Neben dem Entzug der Freiheit kommen als weitere Übel Gewaltzufügungen und Drangsalierungen von Mithäftlingen mit zum Teil lebensbedrohlichen Ausmaßen hinzu. Um hier den vom StVollzG vorgesehenen Behandlungsvollzug umzusetzen, wäre ein völliges Umstrukturieren der geschlossenen Großanstalten notwendig.

## Veränderte Insassen- und Deliktstruktur

In den letzten 25 Jahren hat sich die Insassenstruktur stark verändert. Die Erfüllung des gesetzgeberischen Auftrags der Differenzierung (vgl. § 141 Abs. 1 StVollzG) wird angesichts räumlich veralteter Anstalten und knapper Mittel immer schwieriger. Etwaige Behandlungsangebote müßten der differenzierten Gefangenenerate Rechnung tragen.

Die Zahl der *sucht- und drogenabhängigen* Gefangenen ist *erheblich angestiegen*, in einigen geschlossenen Anstalten liegt der Anteil bei über 50 %. Bezüglich dieser Insassengruppe sind zum einen Beratungsangebote in Zusammenarbeit mit externen Drogenberatern, Möglichkeiten der Be-

handlung und des Drogenentzugs unterstützt durch Substitutionsprogramme und HIV-Infektionsprophylaxe durch Spritzenaustausch notwendig. Eine solche Vollzugspolitik wird auch zum Teil in Ländern wie Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein, Berlin, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen praktiziert. Andere Länder bieten lediglich externe Drogenberatung an. In Anbetracht der Tatsache, daß auch in geschlossenen Anstalten der Drogenumlauf nicht zu verhindern ist und daß Gefangene u.U. erst im Laufe ihres Vollzugaufenthalts drogenabhängig werden bzw. sich ihre Abhängigkeit wieder verfestigt hat, ist ein repressiver Umgang mit dem Problem verfehlt. Trotz des gesetzlichen Auftrags, Straftaten im Gefängnis zu verhindern, muß hier wirksame Hilfe für die Betroffenen angeboten werden, die ein weiteres Abrutschen in das Elend der Beschaffung von Drogen verhindert. Die Möglichkeiten der Arbeits- und Freizeitgestaltung müssen auf diese Gruppe abgestimmt werden, d.h. es müssen niedrigschwellige Angebote im Bereich Arbeitstherapie und Sozialtherapie bereitgestellt werden.

Der Anteil *ausländischer Strafgefangener* ist in den letzten Jahren vor allem in den alten Bundesländern ebenfalls *deutlich angestiegen*. Bundesweit betrug der Anteil ausländischer Strafgefangener 1995 22,6 % an der Gesamtbevölkerung. In den alten Bundesländern liegt er noch deutlich höher. Das enge Zusammenleben unterschiedlicher Nationalitäten mit unterschiedlichen Kultur- und Lebensgewohnheiten führt zu Konflikten unter den Gefangenen, die oft in gewalttätigen Auseinandersetzungen enden. Erschwerend im Umgang mit dieser Insassengruppe ist die sprachliche Verständigung. Oft dolmetschen andere Gefangene. Neben diesen Kommunikationsproblemen ist zu berücksichtigen, daß die meisten ausländischen Strafgefangenen nach Verbüßung der Haftzeit in ihr Heimatland ausgewiesen werden. § 456a StPO ermöglicht eine Ausweisung auch vor *Verbüßung der vollen Haftstrafe*. Allerdings ist auch hier eine unterschiedliche Praxis bei den einzelnen Bundesländern festzustellen. Während manche Länder regelmäßig zwei Drittel der Strafe oder voll verbüßen lassen, sehen andere, wie Hamburg oder Bremen, schon nach der Hälfte der Verbüßung von einer weiteren Vollstreckung ab. Die Vollverbüßung der Strafhaft stellt für die ausländischen Strafgefangenen eine zusätzliche Benachteiligung gegenüber den deutschen dar, da aufgrund der von den Vollzugsbehörden vermuteten Fluchtgefahr ausländische Strafgefangene seltener in den Genuß von Vollzugslockerungen kommen bzw. in den offenen Vollzug eingewiesen werden. Auch ist bislang völlig ungeklärt, nach welchen Kriterien eine an der Resozialisierung des Gefangenen orientierte Behandlung vollzogen werden soll. Oftmals bedeutet Strafvollzug für ausländische Gefangene daher reinen Verwahrlosvollzug, so daß aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten der Frage eines humanen und menschenwürdigen Vollzugs große Bedeutung zukommt. Dies um so mehr als gerade ausländische Gefangene aus Unkenntnis und wegen sprachlicher Probleme ihre rechtlichen Beschwerdemöglichkeiten kaum wahrnehmen.

Die *Deliktstruktur* der Strafvollzugsbevölkerung hat sich im Gegensatz zu den 70er Jahren in *einigen Bereichen grundlegend verändert* (vgl. *Abb. 5*) Die Zahl der wegen Drogendelikten Inhaftierten ist seit den 80er Jahren stetig angestiegen. Der Anteil dieser Deliktgruppe betrug 1995 stichtagsbezogen (31.3.) 12,5 % und gehört nach den wegen Eigentums- bzw. Raubdelikten Inhaftierten zur drittgrößten Gruppe. Der Anteil der Diebstahls- und Unterschlagungsde-

»Das Fehlen von Vollzugskonzepten birgt die Gefahr eines reinen Verwahrlosvollzugs in sich«

»Die schwierigen Probleme des Strafvollzugs lassen sich durch einzelne Maßnahmen nicht lösen«

likte hat sich fast um die Hälfte reduziert, 1995 waren es 26,3 % (1970 dagegen noch 47,5 %, d.h. - 45 %), dafür hat sich der Anteil der *Raubdelikte* fast verdoppelt (von 8,1 % auf 14,7 %, d. h. + 82 %). Bei den anderen Gewaltdelikten haben sich die Inhaftierungen wegen Körperverletzungsdelikten ebenfalls fast verdoppelt, diejenigen wegen Tötungsdelikten um 24 % erhöht, hingegen sind die Sexualdelikte leicht rückläufig. Entscheidende Folge der *Zunahme* der wegen Drogen-, Raub- und Gewaltdelikten Verurteilten ist eine deutliche *Zunahme* des Vollzugs *langer Freiheitsstrafen* (vgl. bez. Hamburg *Kunkat* 1994). Diese Zunahme der durchschnittlichen Vollzugsdauer ist im wesentlichen auch mit für die starke Überbelegung der geschlossenen Anstalten verantwortlich.

Abgesehen von dem Anstieg der Langstrafen haben sich im letzten Jahrzehnt jedoch auch die Anzahl der *Kurzstrafen* erhöht (vgl. hierzu *Villmow/Sessar/Vonhoff* 1993). Dieses ist teilweise auf eine steigende Zahl zu verbüßender Ersatzfreiheitsstrafen zurückzuführen. Während der Durchschnitt bei den alten Bundesländern stichtagsbezogen bei 7 % liegt (1996), beträgt er in den neuen Bundesländern 12,8 % mit einem Spitzenwert von 22,2 % in Mecklenburg-Vorpommern (vgl. *Abb. 6*). Von diesen Ersatzfreiheitsstrafnern befinden sich in Berlin und Niedersachsen der überwiegende Teil im offenen Vollzug, in Bayern und Bremen hingegen sämtliche im geschlossenen Vollzug. Eine von *Dünkel* in Schleswig-Holstein und im Frauenvollzug in Berlin durchgeführte Untersuchung (Entlassungsjahrgang 1989) ergab einen Anteil von verbüßter Ersatzfreiheitsstrafe an den insgesamt *jährlich Entlassenen* von 39 % bei den männlichen und 44 % (in Berlin sogar 56 %) bei den weiblichen Strafgefangenen (vgl. *Dünkel* 1992, S. 69, 307). Für diese Gruppe von Gefangenen ist der Freiheitsentzug ursprünglich nicht vorgesehen worden. Gerade in Anbetracht der hohen Gefangenzahlen und von Überbelegungsproblemen ist fraglich, ob diese Gruppe nicht durch bessere Beratung über Ratenzahlung bzw. Ableistung von gemeinnütziger Arbeit nicht grundsätzlich vom Vollzug zu verschonen gewesen wäre. Vermehrte Anstrengungen der zuständigen Abteilungen bei den Staatsanwaltschaften würden so den Ländern unnötige Ausgaben für Haftkosten ersparen. Neuerdings gehen einige Länder dazu über, im Gnadenweg die Ersatzfreiheitsstrafenverbüßung zu vermeiden, so z.B. Hamburg; entsprechende Überlegung gibt es jetzt in Mecklenburg-Vorpommern.

Zum anderen begründet sich aber auch das Ansteigen der Kurzstrafen durch eine verstärkte Verhängung von Freiheitsstrafen bei Bagatelldelikten. Viele Bagatelldeliktäre werden aufgrund ihrer schlechten finanziellen und sozialen Verhältnisse anstatt mit Geldstrafe mit kurzen Freiheitsstrafen belegt. Oftmals haben diese Straftäter aufgrund des fehlenden festen Wohnsitzes einige Monate in der Untersuchungshaft verbracht. Die eigentliche im Strafvollzug zu verbüßende Zeit verkürzt sich noch durch die Anrechnung von Untersuchungshaftzeiten sowie durch vorzeitige Entlassungen, so daß viele Gefangene im Ergebnis nur bis zu sechs Monate in den zugewiesenen Anstalten verweilen. Anstalten mit einem hohen Anteil an Kurzstrafengefangenen werden so zu reinen Durchlaufanstalten. Zahlreiche Behandlungsangebote kommen schon aus Zeitgründen für diese Gefangenen nicht in Frage. Den Kurzstrafnern ist das Innenklima der Anstalt relativ gleichgültig, da die zu verbüßende Zeit für sie absehbar ist. Im Gegensatz dazu orientieren sich die Langstrafner nach innen und haben ein großes Interesse an sinnvollen Arbeits-, Freizeit- und Be-

handlungsangeboten. So führte auch die Auflösung der Vollzugsgemeinschaft von Hamburg mit Schleswig-Holstein dazu, daß viele, meist drogenabhängige Gefangene mit zu verbüßenden kurzen und mittleren Strafen in die bisher für Langstrafen vorgesehene Anstalt II (auch bekannt unter dem Namen »Santa Fu«) verlegt wurden, was zu einer drastischen Verschlechterung des Anstaltsklimas führte und mit ursächlich für den Aufstand im Mai 1990 war (vgl. *Kunkat* 1994). Es fragt sich, ob diese sog. Kurzstrafner nicht von vornherein in offene Vollzugsanstalten eingewiesen werden sollten, um einer möglichen Desintegration vorzubeugen und den Gefangenen die Möglichkeit zu geben, am Arbeitsleben außerhalb des Strafvollzugs teilzunehmen.

## Kosten des Strafvollzugs und Personalstruktur

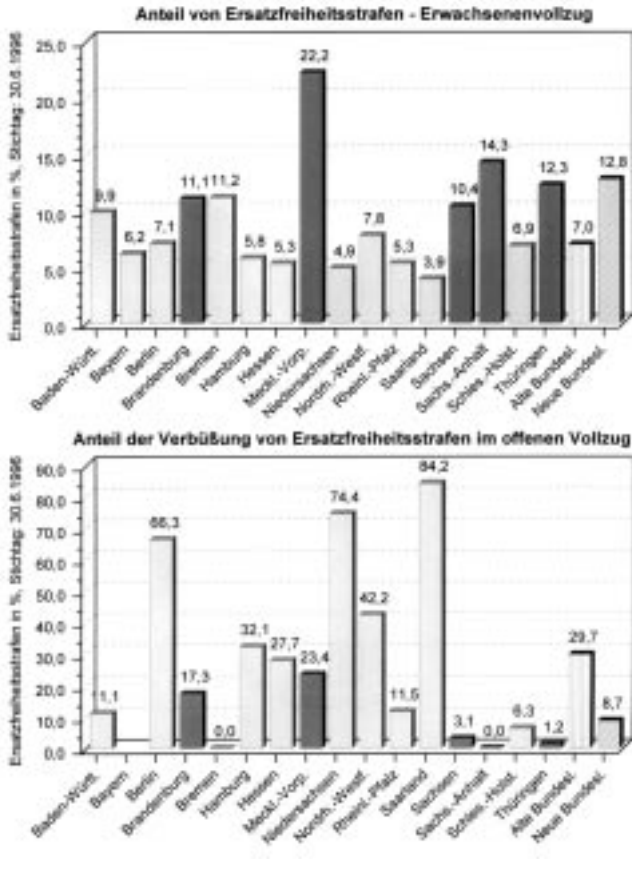
Ein anderer gewichtiger Aspekt sind die durch den Strafvollzug den Ländern entstehenden Kosten. Geschlossene Anstalten sind im Gegensatz zu offenen aufgrund der personellen und technischen Sicherheitsvorkehrungen sehr kostenintensiv. Der Strafvollzug als eine öffentliche Institution ist in den letzten 20 Jahren zunehmend zu einem unrentablen Unternehmen bzw. »Zuschußbetrieb« für den Staat geworden. Zwar wird ein Teil der Kosten über die Einnahmen der anstaltseigenen Betriebe gedeckt. In Anbetracht der Gesamtkosten, die die Länder jährlich für den Strafvollzug ausgeben, ist das allerdings nur eine minimale Größe. In Zeiten knapper Haushaltsmittel drängt sich die Frage auf, ob nicht die Kosten gesenkt und/oder durch eine verbesserte Organisationsstruktur bzw. ein verbessertes Management der Arbeitsbetriebe die Einnahmen erhöht werden könnten.

Die eingangs erwähnte Umfrage bei den Landesjustizverwaltungen vom November 1996 hat bezüglich der Haushaltsansätze für das Jahr 1996 ergeben, daß ein Anteil von 4-16 % an den Gesamtkosten durch Einnahmen gedeckt wird. Auffällig ist, daß die süddeutschen Länder einen höheren Anteil an Einnahmen von 10-16 % aufweisen, hingegen die norddeutschen sowie die ostdeutschen einen geringen von etwa 3-4 %. Vermutlich ist dies mit der strukturell besseren wirtschaftlichen Situation in Süddeutschland zu erklären.

Die Gesamtausgaben der einzelnen Länder variieren erheblich. Gemessen am durchschnittlichen Tageshaftkostensatz (1995) wendet Bayern nur 107,- DM pro Gefangenen und Hafttag auf, Baden-Württemberg auch nur 115,- DM, hingegen Berlin 197,- DM, gefolgt von Bremen mit 196,- DM und Brandenburg von 183,- DM.

Ebenso unterschiedlich ist der durchschnittliche Baukostensatz: zwischen 4,30 DM für Rheinland-Pfalz und 38,28 DM für Thüringen. Allerdings sind diese Zahlen zu relativieren. So schlägt sich in Mecklenburg-Vorpommern mit einem Baukostensatz von nur 2,38 DM das mit privaten Investoren verwirklichte Leasing-Modell beim Neubau der Anstalt Rostock-Waldeck »vordergründig« kostendämpfend nieder. In Relation zum Tageskostensatz ist im übrigen jedoch der Anteil des Baukostensatzes in den neuen Bundesländern prozentual überdurchschnittlich hoch. Er liegt zwischen 19 % und 25 %. Die zum Teil erheblich veralteten Anstalten müssen grundlegend modernisiert werden, damit sie den Anforderungen des StVollzG und den Mindeststandards einer menschenwürdigen Unterbringung entsprechen. In den alten Bundesländern hat Hamburg den höchsten Prozentanteil von 17,7 %, gefolgt von Hessen mit

**Abb. 6: Anteil von Ersatzfreiheitsstrafe verbüßenden Gefangenen und Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe im offenen Vollzug, 1996**



**Abb. 7: Behandlungspersonal (Sozialarbeiter) im Strafvollzug im Bundesländervergleich 1996**



13,7 %. Dieser hohe Prozentanteil der Baukosten an den Tageshaftkosten ist auf die Erweiterung von Haftplätzen aufgrund steigender Gefangenzahlen und das in diesen Ländern besonders akzentuierte Problem der Überbelegung zurückzuführen.

Der Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben liegt durchschnittlich zwischen 60 % und 70 %. Ausnahmen bilden Brandenburg mit 53 % und Bayern mit 56 %. Überdurchschnittliche Personalkostenanteile weisen Schleswig-Holstein mit 70 % und Nordrhein-Westfalen mit 76 % aus. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß die Erfassung nicht einheitlich zu sein scheint, da manche Länder wie z.B. Berlin und Nordrhein-Westfalen Rücklagen der Pensioskosten mit in den Personalkosten aufgeführt haben.

Interessant ist, wie sich im einzelnen diese Personalausgaben aufteilen. Auf 100 Gefangene kommen bundesdurchschnittlich 52,5 Personalstellen. Hier weisen die süddeutschen Länder niedrigere Werte auf, Bayern mit nur 41,7 Stellen auf 100 Gefangene, dagegen ist Brandenburg Spitzenreiter mit 82,6 Stellen, gefolgt von Berlin und Bremen. Die Personalausstattung im Vollzug ist im besonderen Maße für das Anstaltsklima prägend. Personalknappheit, meist begleitet von hohen krankheitsbedingten Ausfallzeiten, gerade im allgemeinen und mittleren Vollzugsdienst bedeutet, daß nur die notwendigsten Aufgaben erledigt werden können. Dieses sind die Sicherheitsdienste sowie unerläßliche Stellungnahmen, z.B. bei Lockerungen und vorzeitiger Entlassung. Für Gespräche mit Gefangenen, die ihre Alltagsorgen betreffen, bleibt kaum Zeit. Insbesondere am Wochenende und in der Freizeit sind ganze Stationen unterbesetzt, so daß die Gefangenen keinen Ansprechpartner haben.

Sehr unterschiedlich stellt sich die Aufteilung nach bestimmten Personalgruppen dar. Während Bayern und Baden-Württemberg sehr wenige Personalstellen im Vollzugsdienst aufweisen, verfügen die übrigen Länder teilweise über 50 % mehr Stellen im allgemeinen und mittleren Vollzugsdienst. Auch kommt in Bayern auf etwa 100 Gefangene eine Stelle als Sozialarbeiter, in Berlin sind es nahezu 3,8 Stellen, in Bremen 2,7, in Niedersachsen und Hessen 2,4 Stellen. Umgekehrt bedeutet dies, daß ein Sozialarbeiter im Bundesdurchschnitt 60 Gefangene zu betreuen hat (alte Bundesländer: 58; neue Bundesländer: 71, vgl. Abb. 7). Die »Betreuungsdichte« variiert zwischen 25,9 Gefangenen pro Sozialarbeiter in Berlin und 35,9 in Bremen einerseits sowie 103,5 bzw. 109,0 in Bayern bzw. Sachsen andererseits.

Ähnlich unterschiedlich ist die Stellenbesetzung im psychologischen Dienst aufgeteilt: Berlin und Brandenburg haben nahezu für 100 Gefangene einen Psychologen eingestellt, in Bayern und im Saarland kommen auf nicht ganz 300 Gefangene ein Psychologe. Gerade in Zeiten, in denen die notwendige Ausweitung von Therapieangeboten im Vollzug verschiedener Tätergruppen medienwirksam diskutiert wird (insbesondere bei Sexualtätern), wird eine derart ungünstige Personalausstattung der Fachdienste – wie sie zumindest in einigen Bundesländern ersichtlich wird – dem gesetzgeberischen Auftrag des Behandlungsvollzugs in keiner Weise gerecht. Die ebenfalls erfragten Angaben bezüglich der Haushaltsansätze der ambulanten sozialen Dienste, Bewährungs-, Gerichts- und Straffälligenhilfe, sind aufgrund der unterschiedlichen Berechnung der Kosten bundesweit nicht vergleichbar.

Im Gegensatz zu England oder den Vereinigten Staaten bestehen in der Bundesrepublik noch *keine Pläne*, aufgrund

der hohen Kosten den *Strafvollzug zu privatisieren*. Die Justizverwaltungen sehen Strafvollzug als hoheitliche und damit nicht übertragbare Angelegenheit an. Allerdings entspricht es durchaus der Praxis, Teilbereiche der Versorgung und neuerdings den Neubau von Anstalten (siehe die Beispiele von Berlin und Mecklenburg-Vorpommern) mit einem Leasing-Modell zu finanzieren. Auch Sachsen-Anhalt und Brandenburg überprüfen den Neubau von Anstalten mit Hilfe privater Vorfinanzierung.

## Neue Vollzugskonzeptionen und Positionen

Die Umsetzung eines an der Wiedereingliederung orientierten Strafvollzugs erweist sich auch nach 20 Jahren als problematisch. Allerdings gibt es Überlegungen in einzelnen Bundesländern, die Situation in den Strafvollzugsanstalten systematisch und im breiteren kriminalpolitischen Kontext zu verbessern. Anlaß, neue Konzeptionen zu entwickeln, ist die finanzielle Situation der immer knapper werdenden Haushaltsmittel der Länder. Gerade überfüllte Gefängnisse im geschlossenen Vollzug und veraltete, wenig effiziente Verwaltungsstrukturen haben teilweise zu einem Umdenken geführt. Die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bremen sind hierbei positiv mit neuen Vollzugskonzeptionen hervorgetreten.

*Schleswig-Holstein* hat seit dem Regierungswechsel 1988 eine kriminalpolitische Weichenstellung vorgenommen und die Modernisierung des Strafvollzugs nach dem Motto »Umbau statt Ausbau« (vgl. schon *Maelicke* 1993a) proklamiert. Dementsprechend wird versucht, Haft durch Täter-Opfer-Ausgleich, durch die Abwendung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen und durch die vermehrte Anwendung von Diversionsrichtlinien zu vermeiden. Aufgrund dieser Haftvermeidungspolitik sind die Gefangenenzahlen (im Gegensatz zum Bundestrend) deutlich gesunken und liegt Schleswig-Holstein heute unter den Ländern mit den niedrigsten Gefangenenraten (vgl. oben *Abb. 4*). Dies hat finanzielle wie räumliche Ressourcen freigesetzt, die zur Verbesserung der Vollzugsqualität eingesetzt werden sollen. Dazu gehören neben der Vermeidung von Überbelegung, gute bauliche Voraussetzungen und eine bessere personelle Ausstattung. Es erfolgte die Gliederung in überschaubare kleinere Vollzugseinheiten und Abteilungen, der Umbau von rund 280 Haftplätzen des geschlossenen Vollzuges in Räume für Mitarbeiter/Bedienstete und eine feste Zuordnung des Personals zu den Gefangenen. Desweiteren wurden zusätzliche Freizeit- und Gemeinschaftsräume sowie fünf neue offene Vollzugseinheiten mit 95 Plätzen für den Frauen- und Jugendvollzug geschaffen. Neben den baulichen Veränderungen sind spezielle Betreuungs- und Behandlungsprogramme für Gewalt- und Sexualtäter eingeführt worden, im Bereich der Suchthilfe die Methadonsubstitution, und im Frauenvollzug wird der Spritzenaustausch erprobt. Die Haftvermeidungspolitik beinhaltet aber auch, die besonderen Resozialisierungschancen der ambulanten Dienste durch eine Umstrukturierung der Gerichts- und Bewährungshilfe sowie durch die Förderung von Projekten der Freien Straffälligenhilfe besser zu nutzen.

Auch *Niedersachsen* hat die Perspektiven der Kriminalpolitik und des Justizvollzugs neu definiert. Aus Kosten- und Effizienzgründen erfolgte die Umstrukturierung des Justizvollzugs durch Auflösung des Justizvollzugsamts. Dessen Aufgabe als Mittelbehörde sind teilweise dem Justizministerium, den Vollzugsanstalten und der Generalstaatsanwaltschaft übertragen worden.

Im Modellvorhaben »Wirtschaftliche Eigenverantwortung für Justizvollzugsanstalten« ist 1995 vier Anstalten ein Teil der Haushaltsmittel zur eigenen Bewirtschaftung zugewiesen worden. Als neuer Schwerpunkt wird die Intensivierung der Betreuung der Gefangenen, insbesondere die Weiterentwicklung eines Bildungsangebotes in schulischer und beruflicher Hinsicht unter Berücksichtigung sog. niedrigschwelliger Bildungsangebote hervorgehoben. Mit Mitteln der EU in Zusammenarbeit mit dem Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen werden seit 1991 Träger der Erwachsenenbildung sowie freie Träger der Bewährungs- und Straffälligenhilfe bei der Durchführung von Einzelprojekten der beruflichen Qualifizierung von Strafgefangenen, von Probanden der Bewährungshilfe und von Haftentlassenen gefördert. Bei diesen Beschäftigungsmaßnahmen handelt es sich um sog. innovative Projekte, die auf die psychosozialen Problemlagen arbeitsloser Straffälliger Bezug nehmen. Neben diesen Projekten gibt es Wohnraumprojekte für Strafentlassene, die aber auch der Vermeidung von Untersuchungshaft dienen. Um der immer schwierigeren Situation mit einer vor allem im geschlossenen Vollzug zunehmenden Überbelegung mit einem hohem Ausländeranteil, der zunehmenden Drogenabhängigkeit und größeren Risiko- und Gewaltbereitschaft unter Gefangenen zu begegnen, wird ein »effektiverer Personaleinsatz« und eine »intensivere Gefangenenbetreuung« angestrebt.

*Bremen* hat aufgrund der defizitären Haushaltslage auf Kosten des Justizvollzugs die ambulanten Maßnahmen ausgebaut. Die Zuständigkeiten für den Justizvollzug, die Sozialen Dienste der Justiz und die Entwicklung von Alternativen zum Freiheitsentzug wurden in einer Abteilung zusammengefaßt. Die kriminalpolitische Zielsetzung eines Ausbaus der ambulanten Maßnahmen wurde seit Beginn der 80er Jahre kontinuierlich verfolgt. Dementsprechend konnten die Gefangenenzahlen und die Haftplatzkapazitäten reduziert werden (vgl. *Krieg* 1997, S. 36). Darüber hinaus hat Bremen seit Beginn dieses Jahres die sieben Anstalten zu Teilanstalten umstrukturiert, für deren vollzugspolitische Konzeption jetzt eine übergeordnete Anstalt zuständig ist. Diese Anstalt übernimmt das »Controlling« der Teilanstalten, ist für die Haushaltsfragen zuständig und ist oberster Dienstherr. Die Teilanstalten sind aber trotzdem weitgehend selbständig organisiert, verfügen über eine feste Personalteilung und nehmen in Teilen die Budgetierung selbst vor. Desweiteren sind die Arbeitsbetriebe der Teilanstalten zu einem Unternehmen zusammengeschlossen. Ebenso wie in Niedersachsen ist gleichzeitig die Freie Straffälligenhilfe im Bereich von Beschäftigungsprojekten stark ausgebaut worden.

*Sachsen* hat für die Erreichung des Vollzugsziels vollzugspolitische Leitlinien herausgearbeitet. Als Grundlage wird die »Mitwirkungsbereitschaft und das eigenverantwortliche Arbeiten des Strafgefangenen an seiner Persönlichkeit« vorausgesetzt. Neben der beruflichen und schulischen Bildung der Gefangenen wird einer »verantwortungsbewußten« Gewährung von Vollzugslockerungen große Bedeutung beigegeben, ebenso der Freizeitgestaltung. Sachsen bemüht sich, den offenen Vollzug (vgl. oben *Abb. 1*), insbesondere im Jugendvollzugsbereich, in bescheidenem Umfang auszubauen. Desweiteren ist eine sozialtherapeutische Anstalt mit 24 Haftplätzen eingerichtet worden, die erste (und bislang einzige) derartige Anstalt in den neuen Bundesländern.

Andere Bundesländer haben gleichfalls Überlegungen zur Fortentwicklung des Strafvollzugs angestellt, auf die aus

»Die neuen  
Zauberworte  
heißen Organisationsentwicklung  
und Produkt-  
Management.  
Sie verdrängen  
die früher geläufige  
Debatte über  
Rechte von  
Gefangenen«

oben genannten Gründen im einzelnen nicht eingegangen werden kann. So hat z.B. Brandenburg in Anbetracht der völlig überalterten Anstalten und zahlreicher Entweichungen aus dem Vollzug ein Konzept zur Verbesserung der Situation im Strafvollzug erarbeiten lassen, welches sich im wesentlichen auf eine räumliche Verbesserung der Haftanstalten bezieht, um die Sicherheit zu erhöhen und die hygienischen Verhältnisse zu verbessern. Auch Berlin hat eine Expertenkommission zur Sicherheitsanalyse des geschlossenen Männervollzugs eingesetzt. Die Empfehlungen beziehen sich auf Änderungen, die die Sicherheit sowohl nach außen als auch nach innen erhöhen können. Hamburg hat in den letzten Jahren aufgrund besonderer Vorkommnisse im Strafvollzug immer wieder zu parlamentarischen Anfragen Stellung nehmen müssen, erst jüngst wieder zur Resozialisierung im Strafvollzug (vgl. Drucks. 15/5537 vom 7.6.1996 der Hamburger Bürgerschaft). Um eine optimale Umsetzung zu gewährleisten, wird eine Differenzierung nach unterschiedlichen Gefangenengruppen angestrebt, ferner die Dezentralisierung von Entscheidungs- und Verantwortungskompetenzen auf Mitarbeiter und die Professionalisierung der Mitarbeiter durch Aus- und Fortbildung. Auch wird ein Ausbau der Sozialtherapie erwogen, die in Hamburg durch die Anstalten Bergedorf und Altengamme bereits relativ gut entwickelt ist.

#### Ausblick

Insgesamt lassen sich die gegenwärtigen Reformüberlegungen in die auch gesamtgesellschaftlich sichtbaren Tendenzen einer Verwaltungsreform unter Gesichtspunkten des »Qualitätsmanagement« und von betriebswirtschaftlich orientiertem »Controlling« einordnen (vgl. hierzu den Beitrag von *Kloff* im nächsten Heft). »Organisationsentwicklung« und »Produkt-Management« als Zauberworte verdrängen die früher geläufige Debatte über Rechte von Gefangenen. Die neue Rhetorik entstammt damit nicht mehr dem liberal-rechtsstaatlichen Begriffsvokabular der 70er Jahre, sondern betont betriebswirtschaftliche Aspekte der Effizienzsteigerung, der Kostensenkung u.ä. Die Verbesserung der Lebensbedingungen von Gefangenen wird damit eher zum Nebenprodukt von Reformansätzen. Die unter dem Schlagwort »Organisationsentwicklung« angestrebten Veränderungen (vgl. hierzu auch *Maelicke* 1993; 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.

Die zum Teil recht massiven Probleme im Strafvollzug angesichts schwieriger Gefangenengruppen, die eine intensive Betreuung benötigen, sind nicht durch einzelne Maßnahmen zu lösen. Die Umsetzung des Behandlungsvollzugs kann nur durch ein umfassendes, ressortübergreifendes Vollzugskonzept erreicht werden.

Die schlechte räumliche Ausstattung, die Überbelegung im geschlossenen Vollzug, die knappe Personalausstattung, der mangelnde Ausbau des offenen Vollzugs, der Entlassungs- und Entlassenenhilfe sowie die zunehmend restriktive Lockerungspraxis bedürfen neben verwaltungstechnischen Reformen einer *Rückbesinnung auf die Ziele der Vollzugsreform der 70er Jahre*. Darin liegt die Bedeutung dieser Bestandsaufnahme und des 20jährigen Jubiläums des StVollzG!

#### Literatur:

- Busch, M., Krämer, E.* (1988) (Hrsg.): Strafvollzug und Schuldproblematik. Pfaffenweiler  
*Calliess, R. P., Müller-Dietz, H.* (1994): Strafvollzugsgesetz. Kommentar. 6. Aufl. München  
*Dünkel, F.* (1982): Die Öffnung des Vollzugs – Anspruch und Wirklichkeit. ZStW 94, S. 669–710  
*Dünkel, F.* (1992): Empirische Beiträge und Materialien zum Strafvollzug. Bestandsaufnahmen des Strafvollzugs in Schleswig-Holstein und des Frauenvollzugs in Berlin. Freiburg i. Br.  
*Dünkel, F.* (1993): Strafvollzug im Übergang. Zur Situation des Strafvollzugs in den neuen Bundesländern. Neue Kriminalpolitik 6, Heft 1, S. 37–43  
*Dünkel, F.* (1994): Untersuchungshaft als Krisenmanagement. Daten und Fakten zur Praxis der Untersuchungshaft in den 90er Jahren. Neue Kriminalpolitik 7, Heft 4, S. 19–29  
*Dünkel, F.* (1996): Empirische Forschung im Strafvollzug. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Bonn  
*Kaiser, G.* (1987): Das deutsche Strafvollzugsgesetz in international vergleichender Sicht. ZfStrVo 36, S. 24–31  
*Kaiser, G., Kerner, H.-J., Schöch, H.* (1991): Strafvollzug. Eine Einführung in die Grundlagen. 4. Auflage, Heidelberg  
*Krieg, H.* (1997): Beispiel: Haftkosten. Neue Kriminalpolitik 9, Heft 1, S. 36–37  
*Kunkat, A.* (1994): Probleme und Perspektiven des Hamburger Strafvollzugs. Unveröff. Dipl.-Arbeit Aufbaustudium Kriminologie, Hamburg  
*Laubenthal, K.* (1995): Strafvollzug. Berlin u.a.  
*Lesting, W.* (1988): Normalisierung im Strafvollzug. Pfaffenweiler  
*Maelicke, B.* (1993): Innovation durch Organisation. Neue Kriminalpolitik 4, Heft 1, S. 34–37.  
*Maelicke, B.* (1993a): Umbau statt Ausbau. Die Reform des Jugend- und Erwachsenenstrafvollzugs in Schleswig-Holstein. In: 17. Strafverteidigertag. Schriftenreihe der Strafverteidigervereinigungen. Köln, S. 297–318  
*Maelicke, B.* (1997): Sparen als Cance? Neue Kriminalpolitik 9, Heft 1, S. 26–29  
*Meyer, K.* (1987): Zehn Jahre Strafvollzugsgesetz – das Gesetz im Rückblick. ZfStrVo 36, S. 4–11  
*Müller-Dietz, H.* (1992): 15 Jahre Strafvollzugsgesetz. Reform oder Ruine? Neue Kriminalpolitik 4, Heft 1, S. 27–33  
*Prosser, H.* (1987): Erfahrungen der Praxis mit dem Strafvollzugsgesetz. ZfStrVo 36, S. 11–16  
*Rotthaus, K.-P.* (1976): Strafvollzugskunde als wissenschaftliche Disziplin und Strafvollzugswirklichkeit. ZfStrVo 25, S. 1–8  
*Schwind, H.-D., Steinhilper, G., Böhm, A.* (1988) (Hrsg.): 10 Jahre Strafvollzugsgesetz. Resozialisierung als alleiniges Vollzugsziel? Heidelberg  
*Villmow, B., Sessar, K., Vonhoff, B.* (1993): Kurzstrafenvollzug: einige Daten und Überlegungen. Kriminologisches Journal 25, S. 205–224

*Prof. Dr. Frieder Dünkel lehrt Kriminologie und Strafrecht an der Universität Greifswald und ist Mitherausgeber dieser Zeitschrift*

*Angela Kunkat ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Kriminologie an der Universität Greifswald*