

Frieder Dünkel/Bernd Geng/Ineke Pruin/Moritz von der Wense¹

Entwicklungsdaten zur Belegung, Öffnung und Lockerungspraxis im Jugendstrafvollzug

Die Belegung im Jugendstrafvollzug sinkt seit ca. 10 Jahren drastisch, und zwar sowohl bei Strafgefangenen wie auch in der U-Haft. Es geht nicht mehr um Probleme der Überbelegung, sondern um die Gestaltung des Strukturwandels angesichts mangelnder Auslastung. Man kann die aktuelle Entwicklung als Chance sehen, einen systematischen und personell gut ausgestatteten Überleitungsvollzug zu realisieren. Hierbei werden der offene Vollzug und Vollzugslockerungen eine besondere Rolle spielen. Die hierzu vorgestellten statistischen Daten zeigen noch erhebliche unausgeschöpfte Potenziale, aber auch positive Entwicklungen in einzelnen Ländern auf.

Keywords: Jugendstrafvollzug, Gefangeneneraten, U-Haftstrafen, offener Vollzug, Vollzugslockerungen, Hafturlaub, Freigang, Bundesländervergleich, Übergangsmanagement

1 Gesetzliche Ausgangslage

Der Jugendstrafvollzug befindet sich in einem tiefgreifenden Wandel sowohl in der Regelung seiner gesetzlichen Grundlagen wie auch in rechtstatsächlicher Hinsicht. Die befürchtete „Rechtszersplitterung“ und Unübersichtlichkeit nimmt weiter zu. Hatten sich zu Beginn der durch das BVerfG (vgl. BVerfGE 116, 69 vom 31.5.2006) ausgelösten gesetzlichen Reformen noch die meisten Bundesländer für ein eigenständiges Jugendstrafvollzugsgesetz auf der Basis eines von neun Bundesländern vorgelegten einheitlichen Gesetzesentwurfs entschieden, so sind nunmehr in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen 2013 und 2014 Justizvollzugsgesetzbücher verabschiedet worden, die den Jugendstrafvollzug (in Brandenburg auch die Untersuchungshaft) gemeinsam mit dem Erwachsenenvollzug regeln und damit die Eigenständigkeit des Jugendstrafvollzugs in Frage stellen. Ähnlich waren bereits 2007 Bayern und Niedersachsen vorgegangen, die jedoch immerhin getrennte Abschnitte innerhalb des allgemeinen Strafvollzugsgesetzes für den Jugendvollzug vorsehen. Gesetzgeberische Defizite werden in Ländern wie Mecklenburg-Vorpommern deutlich, die bei der Regelung des Erwachsenenvollzugs sehr viel weitergehende Möglichkeiten und Verbindlichkeiten bei den Lockerungen und der Entlassungsvorbereitung („überleitungsorientierter Vollzug“) vorsehen als in den Jugendstrafvollzugsgesetzen. Die Jugendstrafgefangenen in Mecklenburg-Vorpommern sind beispielsweise bei den Lockerungen, die im Erwachsenenvollzug unbegrenzt möglich sind, mit einer maximalen Anzahl von 24 Tagen Hafturlaub (Langzeitausgang) pro Kalenderjahr schlechter gestellt,² was einen Verstoß gegen Regelung Nr. 13 der European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures (ERJOSSM, Rec. (2008) 11 des Europarats; vgl. hierzu Dünkel 2011, S. 144) darstellt.

1 Aktualisierte und erweiterte Fassung des Beitrags von Dünkel/Geng/von der Wense 2015.

2 Hinzu kommt, dass im Erwachsenenvollzug den Gefangenen in den letzten sechs Monaten vor der Entlassung die für die Resozialisierung erforderlichen Lockerungen zu gewähren sind, „sofern nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass die Gefangenen sich dem Vollzug der Freiheitsstrafe entziehen oder die Lockerungen zu Straftaten missbrauchen werden“ (vgl. § 42 Abs. 4 StVollzG MV), wofür es im Jugendstrafvollzugsgesetz MV kein Äquivalent gibt.

2 Die Belegungsentwicklung im Jugendstrafvollzug

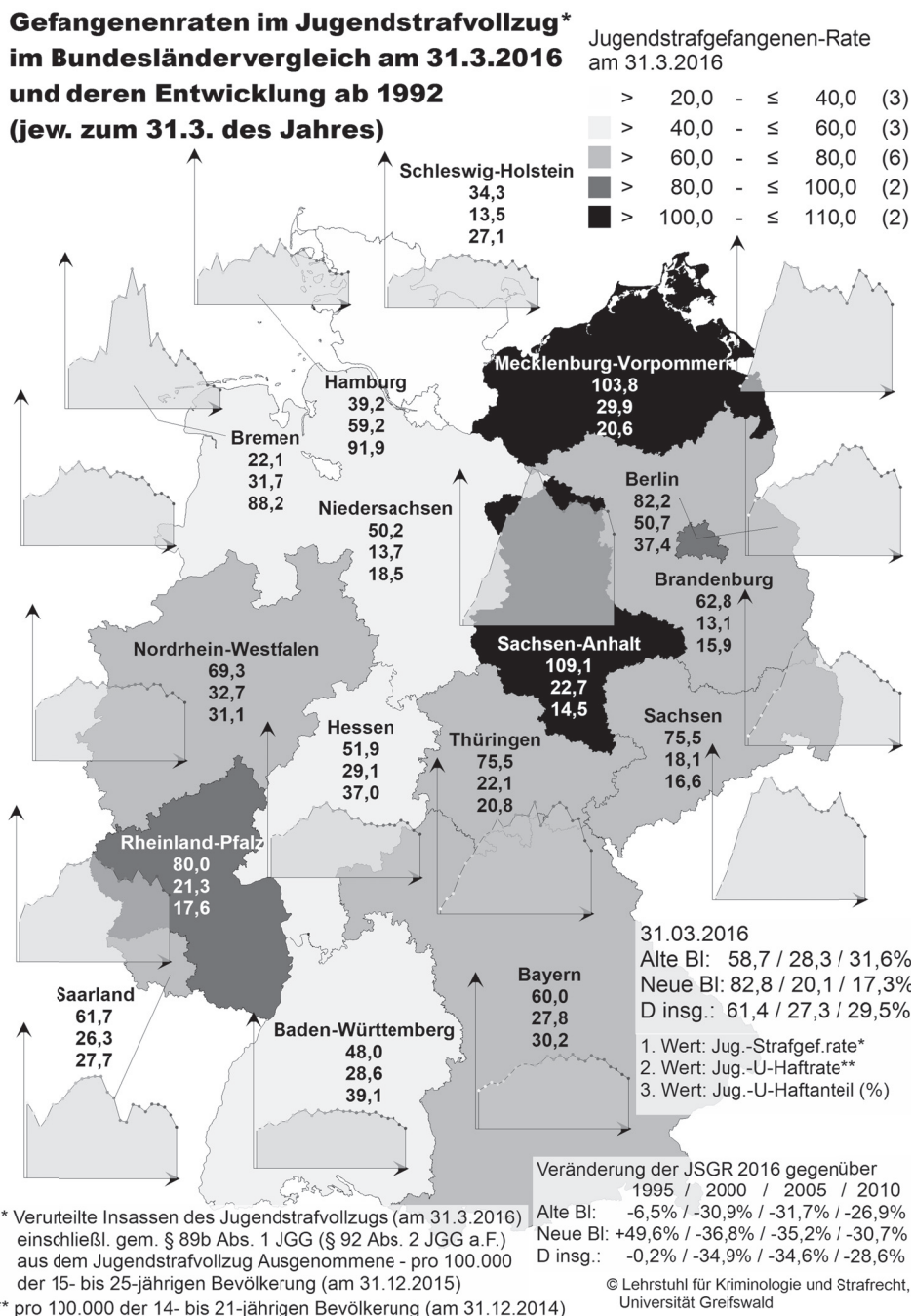
Die Belegung im Jugendstrafvollzug hat seit Anfang der 1990er Jahre vor allem in den neuen Bundesländern eine dynamische Entwicklung genommen. Nachdem anfangs der 1990er Jahre die Jugendgefängnisse durch Amnestien weitgehend entleert waren, stieg die Belegung bis zum Jahr 2001 drastisch an, um danach deutlich zurückzugehen, ohne das niedrigere Niveau der alten Bundesländer zu erreichen. Wenn im Folgenden von Gefangeneneraten (d. h. die Belegung pro 100.000 der Altersgruppe) im Jugendstrafvollzug gesprochen wird, ist zu berücksichtigen, dass wir für Straf- und Untersuchungsgefangene zwei unterschiedliche Bezugsgrößen gewählt haben. Die Jugendstrafgefangenenrate wurde bezogen auf die 15- bis 25-jährige Bevölkerung zum Stichtag 31.12. des Vorjahrs berechnet, während die Untersuchungshaftrate pro 100.000 der 14- bis unter 21-jährigen Altersgruppe berechnet wurde. In die Jugendstrafgefangenenrate wurden die gem. § 89b JGG aus dem Jugendvollzug Ausgenommenen einbezogen, weil sich ansonsten durch unterschiedliche Herausnahmepraktiken im Ländervergleich Verzerrungen ergeben könnten.³

Betrachtet man zunächst den Querschnittsvergleich für 2016, so fallen die Raten für Bremen (29), Hamburg (39) und Schleswig-Holstein (34) extrem niedrig aus, während am anderen Ende der Skala Mecklenburg-Vorpommern (104, mit den genannten Relativierungen, s. Fn. 3) und Sachsen-Anhalt (109) stehen. Auf überdurchschnittliche Gefangeneneraten in den alten Bundesländern kamen Rheinland-Pfalz und Berlin mit 80 bzw. 82 Gefangenen pro 100.000 der 15- bis 25-jährigen Altersgruppe. Leider fehlen – abgesehen von der Diversionspraxis (vgl. Heinz 2014) – Daten zur Sanktionspraxis in den Bundesländern. Daher lassen sich aus der bloßen Gegenüberstellung von Gefangeneneraten keine Rückschlüsse auf mehr oder weniger „punitive“ Tendenzen ableiten.

Bemerkenswert ist allerdings die Entwicklung im Längsschnitt, die insgesamt die rückläufige Kriminalitätsentwicklung insbesondere bzgl. schwerer (Gewalt-)Delikte widerspiegelt. In absoluten Zahlen fällt der Rückgang der Belegungszahlen demographisch bedingt noch drastischer aus, bei den hier präsentierten Daten wird unabhängig von der demographischen Entwicklung ein „echter“ Rückgang von knapp 35 % gegenüber dem Jahr 2000 bzw. 2005 deutlich (vgl. *Abbildung 1* und 2). Die höchste Gefangenenerate wurde in den neuen und alten Bundesländern im Jahr 2001 erreicht, danach fällt die Kurve leicht und seit 2011 stärker ab. Nach wie vor sind die neuen Bundesländer (Jugendstrafgefangenenrate: 83) aber höher belastet als die alten (Jugendstrafgefangenenrate: 59), wenngleich der Rückgang seit 2011 stärker ausfällt als in den alten Bundesländern. *Tabelle 1* zeigt die Entwicklung in den einzelnen Bundesländern, die – teilweise mit zeitlichen Verzögerungen und auf jeweils unterschiedlichem Niveau – ähnliche Strukturen eines Rückgangs zeigen.

3 Ein weiterer Verzerrungsfaktor ergibt sich aus der Praxis, Freiheitsstrafen unter 24-Jähriger gem. § 114 JGG im Jugendstrafvollzug zu vollstrecken. In Mecklenburg-Vorpommern hat man die halb leerstehende Jugendanstalt Neustrelitz mit entsprechenden Gefangenen des Erwachsenenstrafvollzugs „aufzufüllen“ versucht, nachdem man zuvor schon junge weibliche Strafgefangene und junge Untersuchungsgefangene dort untergebracht hat. Die Jugendstrafgefangenenrate in Mecklenburg-Vorpommern ist deshalb gegenüber den anderen Bundesländern erhöht. Am 31.3.2016 waren von den in ganz Deutschland gem. § 114 JGG im Jugendstrafvollzug Untergebrachten 73 Gefangenen allein 20 (= 27,4%) in Mecklenburg-Vorpommern, in allen anderen Bundesländern spielte diese Gruppe keine oder nur eine marginale Rolle. Bezogen auf die Gesamtgruppe von 113 Jugendstrafgefangenen in MV machten die Gefangenen nach § 114 JGG 17,7% aus, d. h. die „bereinigte“ Gefangenenerate für Mecklenburg-Vorpommern würde 2016 nicht bei 104 (vgl. *Abbildung 1*), sondern bei rd. 87 und damit deutlich näher am ostdeutschen Durchschnitt liegen.

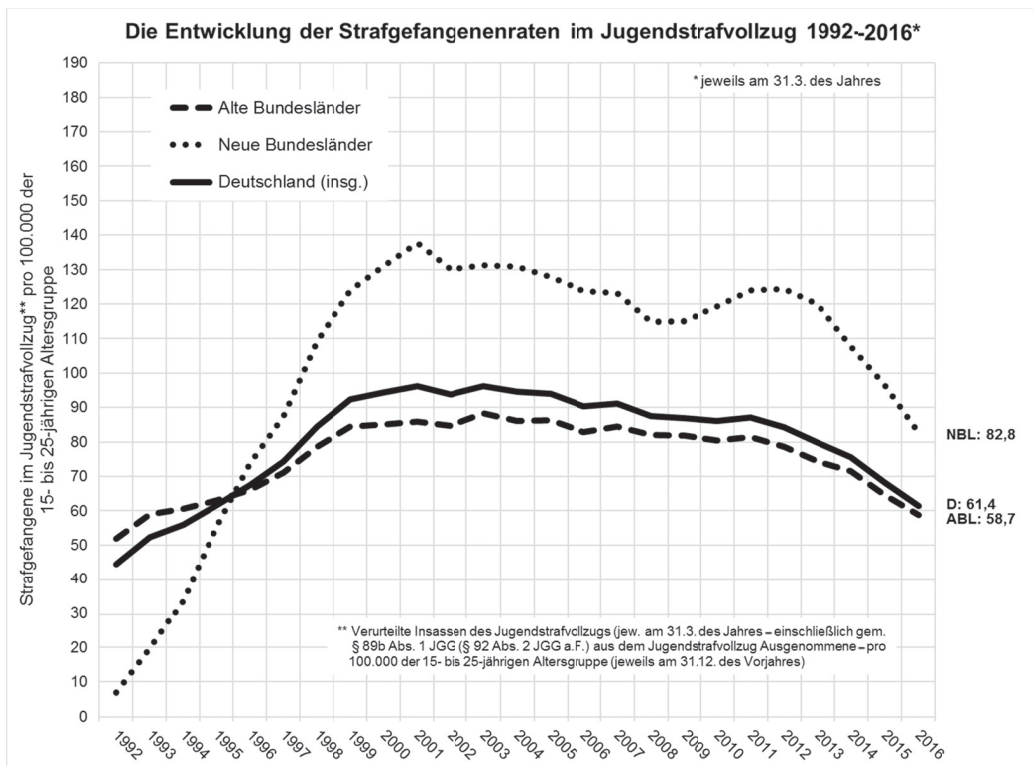
Abbildung 1: Gefangeneneraten im Jugendstrafvollzug am 31.3.2016 und deren Entwicklung ab 1992 im Bundesländervergleich



Quelle: eigene Darstellung. Erstellt auf Grundlage von: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsstatistik 1992–2016: Tabelle B15; Statistisches Bundesamt, Strafvollzugsstatistik 1992–2016, www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/BestandGefangeneVerwahrte.html

Der prozentual deutlichste Rückgang ist in Hamburg und Bremen erkennbar: In Hamburg sank die Gefangenenrate im Jugendstrafvollzug von 78,1 (2005) auf 39,2 im Jahr 2016 (= –50 %). In Bremen betrug der Rückgang von 147,4 (2004) auf 22,1 (2016) sogar –85 %. Wegen der geringen absoluten Zahlen ist diese Entwicklung allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Auch in Sachsen war bei einem ähnlichen Ausgangsniveau wie in Bremen ein überproportionaler Rückgang von –48 % zu verzeichnen (berechnet jeweils nach *Tabelle 1*). Besonders stark rückläufig sind die Gefangenenraten ferner in Brandenburg (–80 % seit 2001), was allerdings ebenfalls dem deutlich überhöhten Ausgangswert geschuldet sein dürfte. In den meisten alten Bundesländern fällt der Rückgang dagegen weniger extrem aus, jedoch gibt es kein Bundesland, das noch stabile oder ansteigende Zahlen aufweist und das – wohlmerkt –unabhängig von der demographischen Entwicklung.

Abbildung 2: Entwicklung der Jugendstrafgefangenenraten in den alten und neuen Bundesländern sowie in Deutschland insgesamt 1992–2016



Quelle: eigene Darstellung. Erstellt auf Grundlage von: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsstatistik 1992–2016: *Tabelle B15*; Statistisches Bundesamt, *Strafvollzugsstatistik 1992–2016*, www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/BestandGefangeneVerwahrte.html

Auch die Untersuchungshaftraten sind stark rückläufig. Pro 100.000 der Altersgruppe der 14- bis unter 21-Jährigen hat sie sich von 57 im Jahr 1994 auf 27 mehr als halbiert (–52 %). In den neuen Bundesländern werden die erheblichen Kriminalitätsprobleme Mitte der 1990er Jahre auch hier deutlich. Die Untersuchungshaftrate lag 1994 mit 73 erheblich über der westdeutschen Rate, sank seither aber auf einen Wert sogar unter der westdeutschen Quote und betrug 2016 nur noch ca. ein Viertel des Ausgangswerts (–72 %, vgl. *Abbildung 3*). Ab 2014/15 deutet sich allerdings eine

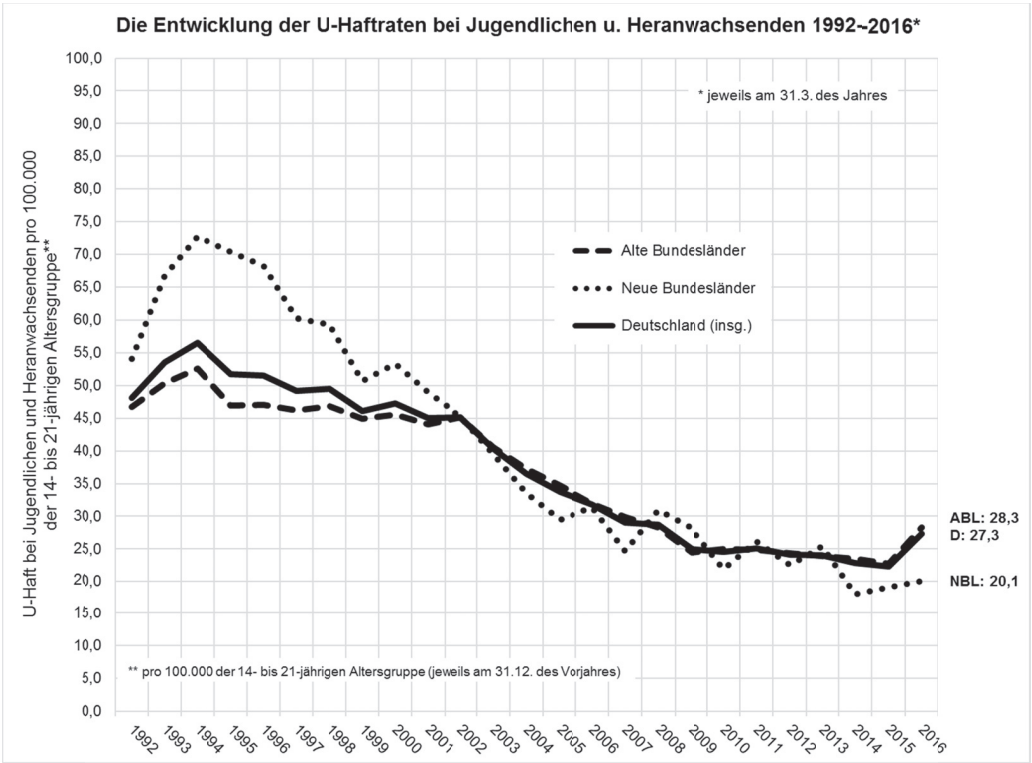
Tabelle 1: Entwicklung der Strafgefängenenraten im Jugendstrafvollzug im Bundesländervergleich 1992–2016

Jahr	BY	BW	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
1992	47,0	45,7	48,6	12,3	50,2	32,9	49,5	6,4	56,5	62,3	49,3	90,5	3,6	9,2	27,3	5,8
1993	48,8	50,6	65,7	22,0	56,9	44,1	52,2	16,5	62,4	71,2	69,0	78,2	20,2	21,0	40,5	17,7
1994	54,8	55,3	68,8	36,1	60,4	40,6	48,9	38,3	59,7	75,0	66,1	61,1	37,6	31,3	36,5	24,7
1995	50,4	53,2	81,2	49,6	57,4	61,3	55,8	70,1	60,8	78,5	73,5	71,6	58,3	55,2	39,5	44,7
1996	55,6	56,8	87,0	64,6	56,3	38,3	60,9	96,1	67,1	78,3	78,4	88,3	83,5	62,7	46,1	60,2
1997	56,0	64,5	81,4	68,4	72,9	49,2	69,8	104,3	75,6	84,8	78,4	89,4	100,9	88,0	45,2	69,5
1998	63,5	72,4	85,0	89,0	65,5	53,7	69,6	129,5	93,8	90,7	90,3	95,2	126,4	109,6	48,5	83,1
1999	67,5	76,6	92,4	114,9	126,7	53,6	84,4	153,6	86,1	98,7	107,6	105,0	128,7	131,3	44,9	94,4
2000	69,4	76,7	92,9	124,1	134,4	52,4	84,4	148,4	92,1	93,0	116,1	114,2	145,0	132,8	56,6	98,3
2001	62,7	74,9	97,0	131,4	132,4	67,5	89,8	147,5	99,9	93,5	115,0	119,4	145,9	146,2	59,5	113,8
2002	69,5	78,5	97,3	117,1	166,3	71,5	80,0	124,8	89,2	87,5	116,9	120,9	132,5	169,7	63,0	103,2
2003	65,9	86,7	106,5	116,4	137,3	63,5	82,5	120,2	91,6	93,2	120,9	122,4	127,3	187,0	59,8	105,6
2004	67,8	82,2	112,1	98,8	147,4	59,1	80,1	122,9	89,8	87,5	126,8	122,2	129,8	184,0	63,1	118,5
2005	70,0	87,9	108,4	93,3	75,0	78,1	70,4	126,2	92,8	89,2	118,4	103,6	133,9	164,2	62,5	118,2
2006	67,8	82,1	121,5	101,4	89,6	68,1	71,0	121,0	82,2	86,9	112,1	96,4	125,0	152,9	55,5	117,4
2007	68,3	88,8	132,6	110,5	70,6	59,3	63,4	125,0	88,2	89,1	110,6	69,8	114,1	140,3	56,6	133,6
2008	66,3	82,7	127,1	111,7	60,9	62,2	64,3	119,0	86,8	90,9	96,2	67,5	108,1	135,8	55,1	105,2
2009	67,8	80,4	131,1	107,2	52,1	66,2	61,3	105,2	82,9	91,6	99,2	88,3	105,7	145,4	50,9	116,5
2010	64,5	87,6	129,4	100,0	68,8	55,8	62,2	125,8	79,4	85,7	95,9	86,1	106,9	147,8	54,9	128,6
2011	67,0	82,9	115,4	94,5	59,7	52,5	63,3	144,7	81,7	91,3	110,7	80,1	116,4	143,8	47,9	133,0
2012	62,2	82,2	104,0	88,0	53,5	52,9	62,3	137,9	73,2	90,6	100,4	89,0	127,0	144,9	55,5	126,7
2013	58,9	78,2	98,4	91,7	58,9	49,0	65,3	138,5	72,5	82,3	96,3	87,4	113,3	145,4	48,9	122,2
2014	59,9	70,6	99,1	76,3	27,8	37,3	65,1	128,9	62,9	81,1	101,9	85,4	97,2	139,0	49,4	113,5
2015	52,4	64,7	102,0	66,4	26,5	36,7	56,4	119,6	58,3	74,9	85,8	76,1	88,6	135,9	36,3	87,4
2016	48,0	60,0	82,2	62,8	22,1	39,2	51,8	103,8	50,2	69,3	80,0	61,7	75,5	109,1	34,2	75,5

Quelle: eigene Darstellung. Erstellt auf Grundlage von: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsschlagwortverzeichnis 1992–2016; Tabelle B15; Statistisches Bundesamt, Strafvollzugsstatistik 1992–2016, www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/Strafverfuehrung/Vollzug/BestandGefangene/Verwaehre.html

Trendumkehr mit zunehmenden U-Hafraten an. Insbesondere in den Stadtstaaten Hamburg und Berlin sowie in NRW ergeben sich deutlich ansteigende U-Hafraten (vgl. *Tabelle 2*). Hinsichtlich einer substanziellen Bewertung, ob es sich hierbei um eine dauerhaft und durchgängig stabile Trendwende oder nur um einen kurzfristigen Anstieg – etwa aufgrund einer stärkeren Belastung im Zuge der „Flüchtlingssituation“ – handelt, muss die Entwicklung der nächsten Jahre abgewartet werden.

Abbildung 3: Entwicklung der Untersuchungshafraten bei Jugendlichen und Heranwachsenden in den alten und neuen Bundesländern sowie in Deutschland insgesamt 1992–2016



Quelle: eigene Darstellung. Erstellt auf Grundlage von: Statistisches Bundesamt, *Bevölkerungsstatistik 1992–2016: Tabelle B15*; Statistisches Bundesamt, *Strafvollzugsstatistik 1992–2016*, www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/BestandGefangeneVerwaehrte.html

3 Die Bedeutung des offenen Vollzugs im Jugendstrafvollzug

Der offene Vollzug ist in Deutschland seit jeher unterentwickelt. Befanden sich am 31.3.2016 insgesamt 8,9% der Jugendstrafgefangenen im offenen Vollzug, so waren es im Erwachsenenstrafvollzug mit 16,7% erheblich mehr Gefangene. In den vergangenen Jahrzehnten war der Unterschied noch deutlicher. 2004 befanden sich zum Stichtag 31.3. 18,7% der Gefangenen des Erwachsenen-

Tabelle 2: Entwicklung der Untersuchungshäufigkeiten bei Jugendlichen und Heranwachsenden im Bundesländervergleich 1992–2016

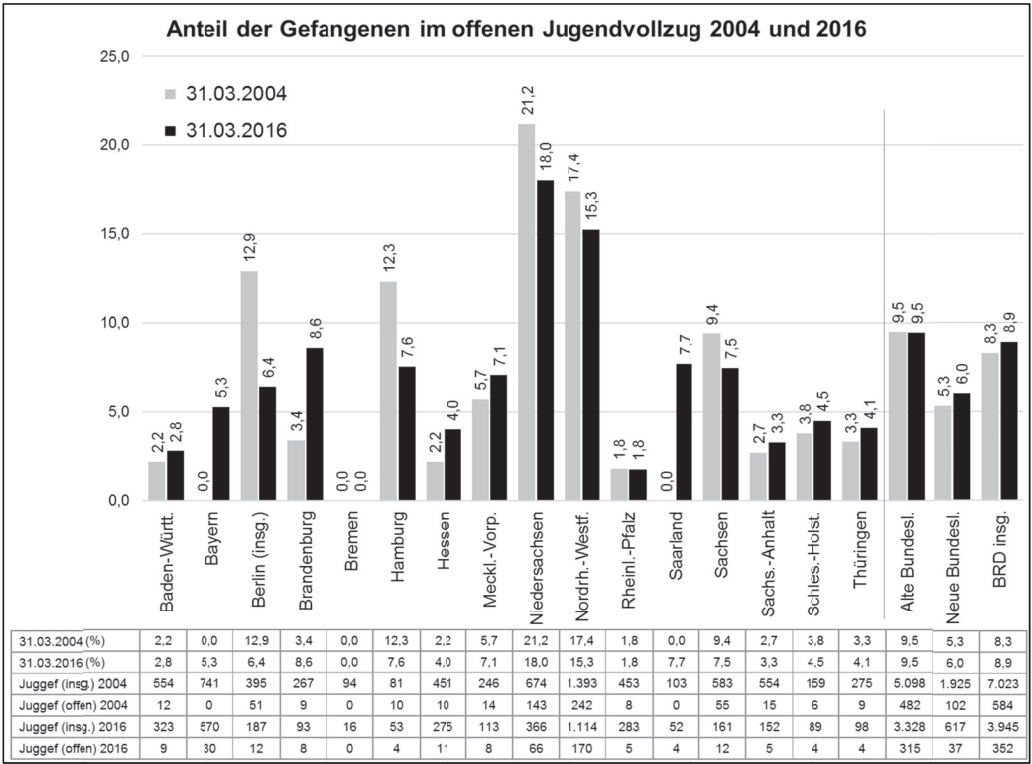
3	BY	BW	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
1992	37,0	48,1	62,6	63,9	86,7	110,6	59,9	42,5	31,7	49,8	36,3	32,3	68,8	35,0	30,5	48,2
1993	55,4	48,5	60,6	69,1	95,7	98,7	49,7	73,3	32,9	54,8	39,9	29,1	85,4	66,3	33,7	27,3
1994	51,6	47,4	76,7	96,3	35,2	90,1	51,1	83,3	41,4	57,8	48,0	64,2	77,1	64,3	35,7	41,0
1995	46,0	46,9	57,7	75,8	31,1	70,0	54,7	75,2	32,2	50,2	45,0	65,7	88,8	52,6	27,2	47,1
1996	44,9	50,7	64,6	83,9	32,9	71,8	51,6	62,5	30,5	49,4	46,0	46,9	73,5	71,1	31,2	44,5
1997	41,7	47,4	60,6	87,8	43,6	87,7	46,3	54,0	36,2	48,5	45,5	44,6	65,5	48,7	33,8	38,9
1998	42,3	45,6	68,3	82,0	59,1	76,7	49,5	52,5	38,2	45,5	40,1	80,4	57,0	62,8	48,2	40,5
1999	47,1	46,8	70,5	52,5	37,5	82,4	47,6	57,2	33,4	41,0	39,6	64,7	58,8	44,2	28,9	36,2
2000	44,3	50,0	59,8	49,8	59,4	69,5	46,1	53,4	34,7	46,1	38,5	46,0	61,6	58,1	34,9	37,8
2001	42,7	51,9	59,2	51,0	67,8	85,5	42,7	55,7	35,9	39,1	40,1	40,4	50,0	59,6	33,8	28,2
2002	40,3	48,0	70,5	43,1	89,1	121,5	43,5	43,2	33,7	41,7	47,7	47,6	46,7	63,9	21,8	27,0
2003	40,8	45,1	59,2	31,6	57,5	111,4	34,1	35,3	28,7	38,5	29,2	65,8	41,0	57,0	23,2	30,9
2004	34,2	43,9	52,8	26,4	63,7	83,4	36,0	35,0	23,6	37,0	33,0	32,1	29,7	46,2	21,9	33,7
2005	33,3	41,3	63,6	30,7	39,9	60,5	30,0	35,7	23,8	31,8	28,2	47,5	24,2	34,3	28,2	27,0
2006	32,6	34,0	72,3	32,6	55,9	53,2	26,4	38,1	26,8	30,6	15,6	30,2	26,6	37,5	18,5	26,3
2007	28,6	29,2	84,8	31,7	39,3	41,1	23,7	25,3	19,9	30,8	20,9	30,3	17,5	29,5	20,5	23,6
2008	25,1	26,8	70,3	29,6	52,1	49,7	22,2	31,7	17,9	31,6	20,7	31,8	27,5	35,0	19,9	33,9
2009	23,9	25,2	68,0	25,2	36,1	50,2	21,5	34,2	15,1	23,1	14,9	27,4	26,0	35,4	20,5	23,2
2010	27,0	23,9	49,8	19,8	23,7	41,4	28,5	35,3	15,7	25,5	20,6	25,7	14,7	27,7	13,1	20,7
2011	28,5	26,8	50,8	21,4	34,7	37,9	27,1	30,6	13,1	24,5	14,0	30,2	28,3	25,2	16,4	25,9
2012	33,8	22,5	30,8	15,1	41,7	39,2	26,2	44,4	15,7	22,1	19,1	26,9	18,4	28,0	21,1	16,6
2013	23,5	26,5	46,6	14,3	48,3	45,2	24,3	34,5	16,0	22,3	15,5	24,9	26,0	34,1	21,3	21,6
2014	27,8	25,8	50,9	18,2	26,6	41,9	19,7	22,3	12,4	23,9	16,7	24,6	19,6	16,1	8,0	13,6
2015	24,9	23,9	47,2	19,6	30,9	50,8	21,2	28,6	10,6	24,2	16,5	10,3	20,5	14,5	10,3	13,9
2016	28,6	27,8	50,6	13,1	31,7	59,2	29,1	29,9	13,7	32,7	21,3	26,3	18,1	22,7	13,5	22,1

Quelle: eigene Darstellung. Erstellt auf Grundlage von: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungstatistik 1992–2016; Tabelle B15; Statistisches Bundesamt, Strafvollzugsstatistik 1992–2016, www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/Strafverfolgung/Vollzug/BestandGefangene/Verwahte.html

vollzugs, aber nur 8,3 % im Jugendvollzug in einer offenen Anstalt.⁴ Damit wird ein leicht positiver Trend zugunsten des Jugendvollzugs deutlich: Die Anteile von Gefangenen im offenen Vollzug steigen tendenziell leicht an, diejenigen des Erwachsenenvollzugs sind geringfügig rückläufig.

Dabei sind die gesetzlichen Vorgaben für den Jugendstrafvollzug eigentlich eher großzügiger, denn die Vorgabe des früheren § 91 Abs. 3 JGG, einen Vollzug „in weitgehend freien Formen“ zu ermöglichen, haben alle Bundesländer außer Bayern in ihren jugendstrafvollzugsrechtlichen Regelungen übernommen, zumeist als besondere Form von Vollzugslockerungen.⁵ Bei der Frage des Vorrangs des offenen Vollzugs vor dem geschlossenen Vollzug sind die Regelungen dagegen i. V. zu § 10 StVollzG (mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens) eher restriktiver geworden (vgl. Kühl 2012, S. 131).

Abbildung 4: Anteil der Gefangenen im offenen Jugendvollzug 2004 und 2016



Quelle: eigene Darstellung. Erstellt auf Grundlage von: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsstatistik 1992–2016: Tabelle B15; Statistisches Bundesamt, Strafvollzugsstatistik 1992–2016, www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/BestandGefangeneVerwahrte.html

Bemerkenswert ist die Entwicklung des offenen Jugendstrafvollzugs im Ländervergleich in der Praxis, die nicht immer den gesetzlichen Vorgaben entspricht. So hat Niedersachsen mit eher re-

4 Vgl. Dünkels2012, S. 18; DünkelsPruin/Beresnatzki/von der Wense 2016 und Abbildung 4.
5 So insbesondere Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen, vgl. Kühl 2012, S. 117 ff., Ostendorf 2012, S. 122 ff.

striktiven gesetzlichen Regelungen in der Praxis immer einen weit überdurchschnittlichen Anteil von Jugendstrafgefangenen im offenen Vollzug gehabt, während sich andererseits die besonders restriktiven Regelungen in Hessen auch statistisch niederschlagen. Der offene Jugendstrafvollzug existiert dort praktisch nicht mehr. Gleiches gilt für Baden-Württemberg,⁶ Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit jeweils weniger als 5 % der jungen Gefangenen im offenen Vollzug (vgl. *Abbildung 4*).

Demgegenüber werden nennenswerte Anteile im offenen Vollzug in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen und neuerdings auch in Brandenburg erkennbar. Auch Bayern und Mecklenburg-Vorpommern haben den offenen Jugendvollzug ausgebaut, während in Berlin und Hamburg deutlich rückläufige Tendenzen zu erkennen sind.

4 Zur Lockerungspraxis im Jugendstrafvollzug

Wie eingangs erwähnt, unterscheiden sich die gesetzlichen Grundlagen für den Jugendstrafvollzug in der Struktur der Regelung, jedoch ähneln sich die Gesetze inhaltlich weitgehend. Allerdings gibt es gerade im Bereich der vollzugsöffnenden Maßnahmen im Detail bedeutsame Unterschiede.⁷

In Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen können vergleichbar der Regelung des § 11 Abs. 2 StVollzG Lockerungen gewährt werden, wenn ein Missbrauch nicht „zu befürchten ist“. Die übrigen Bundesländer sehen hier die weniger restriktive Formulierung vor, dass eine „Erprobung verantwortet“ werden kann („Erprobungsklausel“). Alle Bundesländer sehen im Rahmen der Entlassungsvorbereitung zunehmende Lockerungen vor, ferner haben alle Länder außer Bayern und Niedersachsen das Maximum an Urlaubstagen von 21 auf 24 Tage pro Jahr moderat erhöht.⁸ Die gesetzlichen Vorgaben bzgl. Vollzugslockerungen sind jedoch in den Ländern des sog. Neuner-Entwurfs (mit Ausnahme von Berlin und eingeschränkt Sachsen) in Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen insofern restriktiver, als die fehlende Mitwirkungsbereitschaft zum Ablehnungsgrund für die Gewährung von Vollzugslockerungen werden kann. Hessen hat die Mitwirkungsbereitschaft als Eignungskriterium definiert⁹ und noch weitergehende Einschränkungen gesetzlich fixiert, indem Opferbelange und der Schutz der Allgemeinheit als zusätzliche Kriterien bei vollzugsöffnenden Maßnahmen zu berücksichtigen sind.

Die internationalen Standards der ERJOSSM fordern – wie erwähnt – eine eindeutig auf eine frühzeitige Entlassungsvorbereitung ausgerichtete Vollzugsgestaltung (vgl. Nr. 100.1–3 ERJOSSM), zu der der offene Vollzug und vielfältige Formen von Vollzugslockerungen gehören, die eine „schrittweise“ Überleitung in Freiheit ermöglichen sollen. Gem. Nr. 102.1 ist eine „enge Zusammenarbeit“ und Vernetzung der Vollzugsbehörden mit sonstigen „Stellen und Institutionen“, die junge Gefangene bei dem Übergang in die Freiheit beaufsichtigen und unterstützen, vorzusehen. Gem. Nr. 102.2 sollen die Mitarbeiter dieser Stellen schon während des Vollzuges Zugang zu den

6 Hier ist allerdings die Besonderheit zu berücksichtigen, dass es 20–22 Plätze in dem Projekt „Chance e.V.“ gibt, die als „Vollzug in freien Formen“ statistisch dem geschlossenen Vollzug zugerechnet werden, vgl. zum Behandlungsansatz und einigen Befunden der Evaluation *J. Walter* 2009; *Dölling/Stelly* 2009. Details zum Projekt finden sich im Internet unter www.cjd-creglingen.de und <http://seehaus-ev.de/arbeitsbereiche/seehaus-leonberg>.

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

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

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

jungen Gefangenen erhalten und gem. Nr. 102.3 „verpflichtet sein, bereits vor dem Zeitpunkt der voraussichtlichen Entlassung wirksame Vorabunterstützung zu leisten.“ Die Landesgesetze zum Jugendstrafvollzug konkretisieren diese Vorgaben – wie beispielsweise in Baden-Württemberg, Berlin und Hessen –, indem die Sozialen Dienste der Justiz und andere mit der Nachsorge betrauten Stellen spätestens sechs Monate vor der voraussichtlichen Entlassung einzubeziehen sind. Andere Länder haben sich diesbezüglich lediglich für die relativ unverbindliche Formulierung einer möglichst „frühzeitigen“ (Nordrhein-Westfalen) oder noch schwächer „rechtzeitigen“ (Bayern) Einbeziehung Externer entschieden. Niedersachsen sagt im Gesetz dazu nichts, auch nicht, dass Lockerungen zur Entlassungsvorbereitung gewährt werden „sollen“, wie dies ansonsten schon in § 15 StVollzG vorgegeben war und in den jugendstrafvollzugsrechtlichen Regelungen durchweg übernommen wurde. Andererseits sieht § 119 Abs. 2 NJVollzG bis zu sechs Monate Sonderurlaub für längerfristige Wiedereingliederungsmaßnahmen vor.¹⁰

Die gesetzlichen Regelungen im Jugendstrafvollzug spiegeln damit insgesamt die allgemeinen Tendenzen einer mehr oder weniger stark auf vollzugsöffnende Maßnahmen orientierten Vollzugspolitik wider. Sie lassen zumeist weite Spielräume zu, zumal die frühere Vorschrift des § 91 Abs. 3 JGG inhaltlich übernommen wurde und den Vollzug „in weitgehend freien Formen“ ermöglicht (vgl. z. B. § 15 Abs. 1 Nr. 3 JStVollzG Berlin). Nach wie vor werden je nach politischen Vorgaben unterschiedliche Akzentsetzungen der Vollzugspolitik erkennbar und unterschiedliche Traditionen, die sich schon unter den bundeseinheitlichen Vorgaben der VVJug herausgebildet haben, eher vertieft als nivelliert. Leider stehen zur Praxis im Jugendstrafvollzug seit Mitte der 1990er Jahre keine statistischen Angaben seitens des Bundesministeriums der Justiz mehr zur Verfügung.¹¹

Neuere systematische Erkenntnisse zur Lockerungspraxis wurden versucht, im Rahmen einer Stichtagserhebung bei allen Jugendstrafanstalten im Jahr 2010 zu gewinnen (vgl. *Dünkel/Geng* 2011; 2012). Die Erhebung bei den Anstalten zur Frage, wie viele Gefangene zum Stichtag bereits Hafturlaub oder Ausgang erhalten haben oder zum Freigang zugelassen wurden, erwies sich als problematisch. Trotz mehrfacher Rückfragen konnten für einzelne Anstalten keine exakten Daten ermittelt werden.¹² Deutlich wurde, dass die Lockerungspraxis im offenen Vollzug um ein Mehrfaches über der Praxis im geschlossenen Vollzug liegt. Länder mit sehr wenigen offenen Einrichtungen schneiden daher i. d. R. insgesamt ungünstiger ab als Länder mit einem nennenswerten Anteil offener Haftplätze, wie insbesondere Niedersachsen und Berlin. Eine Ausnahme besteht in Bremen, das zwar keinen offenen Vollzug hat, jedoch eine sehr weitreichende Lockerungspraxis aufweist. Eine Ausnahme in die andere Richtung stellt Nordrhein-Westfalen dar, das trotz hoher Anteile im offenen Vollzug untergebrachter Gefangener zumeist nur auf unterdurchschnittliche Lockerungsraten kommt (vgl. *Tabelle 3*).

Die nachfolgend in *Tabelle 3* dargestellten Lockerungsdaten entstammen den bundesweit erhobenen Statistiken 9 und 10 für das Berichtsjahr 2010, die uns dankenswerterweise von den Landesjustizverwaltungen zur Verfügung gestellt wurden. Auch insoweit gibt es Zweifel an der

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

11 Vgl. zu einer Auswertung bezogen auf den Zeitraum bis 1994 *Dünkel* 1996, S. 128 ff.

12 Insofern dürften auch die bei *Dünkel/Geng* (2007, S. 149 f.) für 2006 veröffentlichten Zahlen teilweise (insbesondere für Baden-Württemberg) nicht der Realität entsprechen.

Validität der Daten, insbesondere was die Zahl der erstmals pro Kalenderjahr gelockerten Gefangenen anbelangt.¹³

Bezieht man alle gewährten Maßnahmen auf 100 Gefangene zum Stichtag, so kamen in Bremen mehr als 3.900 Ausgänge und nahezu 500 Beurlaubungen auf 100 Gefangene. In Niedersachsen sind die Ausgangs- und Freigängerzahlen weit überdurchschnittlich, in Berlin zusätzlich auch die Beurlaubungsraten. Von den neuen Bundesländern erreicht lediglich Brandenburg beim Ausgang dem Bundesdurchschnitt entsprechende Zahlen. Die anderen vier neuen Bundesländer bewegten sich 2010 dagegen auf einem weit unterdurchschnittlichen Niveau, dem in den alten Bundesländern die Praxis in Bayern entspricht. Die Ausgangszahlen pro 100 Gefangene waren damit in Bremen im Vergleich zu Bayern ca. 40-fach, bei Beurlaubungen gegenüber Sachsen-Anhalt 75-fach erhöht. Beim Freigang waren die Relationen im Vergleich von Bremen und Niedersachsen gegenüber Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, die Freigang praktisch überhaupt nicht vorsehen, ähnlich erhöht.

Interessant ist weiterhin der Anteil von erstmals im Kalenderjahr 2010 gelockerten Gefangenen. Die Rate pro 100 zum Stichtag Inhaftierten entspräche bei einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von (approximativ) einem Jahr dem Prozentsatz der jährlich Entlassenen, die zuvor gelockert wurden.

Die konsequent überleitungsorientierte Praxis in Bremen wird hier noch deutlicher: Über 90 % der Gefangenen dürften im Kalenderjahr Ausgang, zwei Drittel Hafturlaub und immerhin ein Drittel Freigang erhalten haben. Auch in Berlin erhielten pro Kalenderjahr nahezu 80 % Ausgang, 45 % Hafturlaub und immerhin ein Viertel Freigang.

Demgegenüber deuten die Zahlen an, dass in Brandenburg und Sachsen-Anhalt mehr als 80 %, in Sachsen sogar mehr als 90 % der Jugendstrafgefangenen ohne jegliche Lockerungsmaßnahmen entlassen wurden. Ein bemerkenswerter Befund ist, dass in Bayern mehr als 50 % der Gefangenen Ausgang und mehr als 40 % Hafturlaub erhalten haben. Die insgesamt restriktive Lockerungspraxis in Bayern betrifft damit *nicht* den Anteil gelockerter Gefangener als solchen, sondern die *wiederholte* Beurlaubung etc. Während in Bayern Gefangene durchschnittlich zwei Ausgänge und Hafturlaube pro Jahr erhielten, kamen die Bremer Jugendstrafgefangenen auf jährlich mehr als 40 Ausgänge und 7 Beurlaubungen.¹⁴ Eine restriktive Lockerungspraxis – was den Anteil gelockerter Gefangener anbelangt – wird auch für Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein erkennbar, die jeweils weniger als 30 % der Gefangenen in entsprechende Lockerungen einbezogen und damit tendenziell eher den neuen Bundesländern entsprechen (vgl. *Tabelle 3*).

Insgesamt sind die Daten allerdings mit Vorbehalten zu versehen. Leider gibt es keine Verlaufsdatenerhebungen, die exakt den Anteil von Gefangenen angeben könnten, die vor ihrer Entlassung (und ggf. wie häufig) gelockert wurden. Für eine den Ansprüchen des BVerfG genügende Auswertung fehlt es schlicht an der Datengrundlage. Bleibt zu hoffen, dass mit computergestützten Gefangenenpersonalakten in Zukunft viele der hier als Vermutung bzw. Indiz dargestellten Befunde auf eine zuverlässigere Basis gestellt werden können.

13 Neuere Daten sind wegen unterschiedlicher Zählweisen in den Bundesländern und der ausstehenden Abklärung beim Bundesjustizministerium, das diese Daten sammelt, noch nicht verfügbar.

14 Die niedrigen Raten erstmaliger Ausgänge bzw. Beurlaubungen in Niedersachsen konnten auch auf wiederholte Nachfragen nicht verifiziert werden, würden jedoch bedeuten, dass im Durchschnitt jeder Gefangene pro Jahr 140 Ausgänge und 20 Hafturlaube erhalten hat.

Tabelle 3: Lockerungspraxis im Jugendstrafvollzug insgesamt 2010¹⁵

Bundesland/ Region	Jugendstraf- gefangene (31.03.2010)	Ausgang pro 100 Straf- gefangene	Erstmalig Ausgang* pro 100 Straf- gefangene	Beurlaubung pro 100 Straf- gefangene	Erstmalig Urlaub* pro 100 Straf- gefangene	Freigang pro 100 Straf- gefangene	Erstmalig Freigang* pro 100 Straf- gefangene
BW	546	485,0	55,3	181,9	33,0	10,6	10,6
BY	666	95,5	53,3	94,4	44,0	1,4	1,4
BE	388	1.218,6	77,8	318,0	44,8	29,1	25,8
BB	206	747,1	17,5	32,5	3,9	5,8	3,4
HB	43	3.904,7	93,0	488,4	67,4	53,5	32,6
HH	85	882,4	37,6	164,7	22,4	11,8	11,8
HE	357	889,4	35,3	218,5	26,9	8,1	5,3
MV	172	247,1	50,6	88,4	19,8	11,6	10,5
NI	635	2.158,9	(15,4)	173,4	8,5	71,7	4,7
NW	1.451	432,5	18,6	471,5	21,4	10,9	7,4
RP	361	892,8	29,9	133,0	13,9	12,5	10,2
SL	87	649,4	41,4	357,5	25,3	48,3	11,5
SN	354	215,8	8,8	27,1	3,4	,8	,8
ST	291	147,1	19,2	6,5	2,1	1,7	1,7
SH	148	733,8	29,1	94,6	18,9	6,8	6,8
TH	218	187,2	30,7	63,3	15,6	,0	,0
alte BL	4.767	807,1	35,0	269,8	25,7	20,0	8,3
neue BL	1.241	287,2	22,3	38,0	7,6	3,2	2,7
D insg.	6.008	699,7	32,4	221,9	22,0	16,5	7,1

* erstmalige Zulassung im Kalenderjahr bzgl. der entsprechenden Lockerungsform

5 Aktuelle Entwicklungen der Lockerungspraxis in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen

Für das Jahr 2013 konnten im Rahmen eines Forschungsvorhabens zu Behandlungsprogrammen im Jugendstrafvollzug neue Daten zur Lockerungspraxis in den Bundesländern Berlin¹⁶, Meck-

15 Da die in der Tabelle ausgewiesenen Daten zur Lockerungspraxis eine Teilmenge der bundeseinheitlichen statistischen Erfassung derselben sind (St 9 und 10), haben wir für die Berechnung der Lockerungsraten (jeweils bezogen auf 100 Jugendstrafgefangene), gleichfalls die offiziell berichteten Belegungszahlen zum 31.03.2010 herangezogen (vgl. Statistisches Bundesamt 2011). Die Lockerungsdaten (St 9/10) für den Jugendstrafvollzug haben wir zur Validierung unserer eigenen Erhebungsdaten im Nachgang bei den Justizministerien der Bundesländer (teilweise sehr zeitaufwendig) recherchiert.

16 Die Daten für das Bundesland Berlin wurden freundlicherweise vom Kriminologischen Dienst Berlin zur Verfügung gestellt.

lenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gewonnen werden.¹⁷ Dabei sind gegenüber der Ausgangslage im Jahr 2010 (s. o.) überwiegend steigende Lockerungsquoten zu konstatieren, wenngleich sich nach wie vor zwischen den Bundesländern zum Teil erhebliche Unterschiede ergeben.

Der stärkste Zuwachs zeigt sich im Bereich der Lockerungsform des Ausgangs. So stieg die Anzahl der im Jahr 2013 gewährten Ausgänge in Berlin auf 3.260,7 pro 100 Gefangene, womit die Ausgangszahlen zweieinhalb Mal so hoch ausfallen wie im Jahr 2010. In Mecklenburg-Vorpommern stieg die Quote für den Ausgang sogar um das Vierfache, wenngleich auch auf einem niedrigeren Niveau als in Berlin, auf 1.052,2. Dagegen änderte sich an der Ausgangsgewährung in Niedersachsen wenig (2.188,7 pro 100 Gefangene), in Nordrhein-Westfalen kam es sogar zu einem leichten Rückgang (418,1 pro 100 Gefangene).

Anstiege der Gewährungszahlen sind ebenfalls beim Hafturlaub¹⁸ zu verzeichnen. In Mecklenburg-Vorpommern fiel die Quote der Beurlaubungen pro 100 Gefangene mit 209,3 mehr als doppelt so hoch aus wie noch im Jahr 2010. Auch in Niedersachsen kam es zu einem bedeutsamen Anstieg; die Urlaubsquote betrug hier im Jahr 2013 280 (+61,5 %). Am moderatesten war der Anstieg in Berlin, wo die Quote der Beurlaubung je 100 Gefangene von 318 auf 346,5 stieg. In Nordrhein-Westfalen hingegen sank die Urlaubsquote gegenüber dem Jahr 2010 um 24 % auf 359,4. Gleichwohl liegt die Anzahl der gewährten Urlaube in Nordrhein-Westfalen damit nach wie vor höher als in den anderen drei Bundesländern.

Tabelle 4: Lockerungspraxis der Bundesländer Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen im Vergleich, 2010 und 2013

Bundesland	Jugendstraf- gefangene (31.03.2010)	Jugendstraf- gefangene (31.03.2013)	Ausgänge pro 100 Gefangene 2010	Ausgänge pro 100 Gefangene 2013	Beurlaubungen pro 100 Gefangene 2010	Beurlaubungen pro 100 Gefangene 2013	Freiung pro 100 Gefangene 2010	Freiung pro 100 Gefangene 2013
BE	388	272	1.218,6	3.260,7	318,0	346,5	29,1	27,8
MV	172	150	247,1	1.052,2	88,4	209,3	11,6	21,8
NI	635	579	2.158,9	2.188,7	173,4	280,0	71,7	13,5
NW	1.451	1.461	432,5	418,1	471,5	359,4	10,9	11,9

Bei einer differenzierten Betrachtung der Urlaubsformen fiel auf, dass der Entlassungsurlaub, der in allen Landesgesetzen für den Jugendstrafvollzug vorgesehen ist, nur einen geringen Teil der Urlaubsgewährung ausmachte. Insbesondere im geschlossenen Jugendstrafvollzug der untersuchten Bundesländer spielte der Entlassungsurlaub nur eine untergeordnete Rolle. So lag die Quote des gewährten Entlassungsurlaubs im geschlossenen Jugendstrafvollzug zwischen 2,1 und 35,8 pro 100 Gefangene, wobei der Anteil des Entlassungsurlaubs am insgesamt gewährten Urlaub zwi-

17 Bei dem Forschungsprojekt geht es im Anschluss an die Erhebungen des Lehrstuhls für Kriminologie von 2006 und 2010 (vgl. Dünkler/Geng 2007; 2011; 2012) in erster Linie um eine detailliertere Erfassung der Behandlungsmaßnahmen in den 4 genannten Bundesländern, vgl. von der Wense 2017.

18 In den neuen Strafvollzugsgesetzen wird hier meist der Terminus „Langzeitausgang“ verwendet.

schen 7 % und 26 % betrug. Allein im offenen Jugendstrafvollzug fanden sich signifikant höhere Quoten der Gewährung von Entlassungsurlaub (350–933,3 pro 100 Gefangene), der dort mit 23 % bis 40 % auch einen höheren Anteil am insgesamt gewährten Urlaub ausmachte. In Anbetracht des relativ hohen Anteils von Vollverbüßern an der Vollzugspopulation erscheint eine so zurückhaltende Gewährungspraxis beim Entlassungsurlaub dem Gedanken einer überleitungsorientierten Wiedereingliederung jedoch zuwider zu laufen.

Beim Freigang war ein Anstieg der Gewährungszahlen pro 100 Gefangene insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern zu verzeichnen, wo die entsprechende Quote im Jahr 2013 bei nunmehr 21,8 lag. Auch in Nordrhein-Westfalen stieg die Quote der gewährten Freigänge leicht auf 11,9. In Berlin hingegen sank die Anzahl der Freigänge pro 100 Gefangene auf 27,8. Auch in Niedersachsen lag die Freigangsquote im Jahr 2013 nur noch bei 13,5, wobei es aber als möglich erscheint, dass die Quote im Jahr 2010 (71,7) zu hoch angegeben wurde.¹⁹ Dabei erfolgte die Freigangsgewährung in allen vier Bundesländern fast ausschließlich im offenen Vollzug; Freigang im geschlossenen Vollzug blieb die absolute Ausnahme.

Insgesamt handelt es sich bei den aufgezeigten Veränderungen in der Gewährungspraxis der vier Bundesländer um eine, gerade im Hinblick auf die geforderte frühzeitige Erprobung im Rahmen eines überleitungsorientierten Jugendstrafvollzugs, begrüßenswerte Entwicklung. Nicht ganz ins Bild passt dabei die nur recht geringe Gewährung von Entlassungsurlaub. Dieses zu Recht von den Landesgesetzgebern übernommene Instrument der Übergangsgestaltung sollte auch von den Anstalten häufiger zur Vorbereitung auf die Entlassung genutzt werden, insbesondere in den Fällen, in denen eine vorzeitige Strafrestausschüttung nicht in Betracht kommt.

Auffällig erscheint, dass sich die Unterschiede in der Lockerungsgewährung zwischen den Bundesländern nicht immer schlüssig auf die gesetzlichen Risikomaßstäbe zurückführen lassen. So wurden in Niedersachsen pro 100 Gefangene doppelt so viele Ausgänge gewährt wie in Mecklenburg-Vorpommern, obgleich die Anforderungen an die Gewährung in Niedersachsen deutlich strenger ausfallen (s. o.). Ebenso kommt Nordrhein-Westfalen, in dem gleichfalls ein restriktiver Risikomaßstab gilt, auf die höchste Quote an Hafturlauben pro 100 Gefangene unter den vier Bundesländern, während Mecklenburg-Vorpommern die geringste Quote aufweist. Es kann daher vermutet werden, dass nicht die gesetzlich normierte Formulierung des Risikomaßstabs die entscheidende Variable bei Lockerungsgewährung darstellt, sondern vielmehr der durch individuelle Einstellungen und das politische Klima geprägte Wille der Entscheidungsträger vor Ort zur Inkaufnahme von Risiken.

Eine differenzierte Darstellung der Lockerungspraxis in den Bundesländern ist in den nächsten Jahren durch die Verlaufsuntersuchung der Arbeitsgruppe „Evaluation des Jugendstrafvollzugs“ der Kriminologischen Dienste der Länder zu erwarten.²⁰

19 So erreicht kein anderes Bundesland auch nur annähernd hohe Quoten in diesem Bereich und die Quote Niedersachsen fällt sieben Mal höher aus als der Median (10,9) dieser Datenreihe (s. o.).

20 Vgl. Lobitz/Steitz/Wirth 2012, S. 163 ff.

6 Übergangsmanagement im Jugendstrafvollzug – Ergebnisse einer Umfrage

Begleitend zu den Zahlen über die Vollzugsöffnungen machten die befragten Jugendstrafanstalten positive Veränderungen in den Bereichen der Entlassungsvorbereitung und des Übergangsmanagements²¹ geltend: So berichteten 15 von 29 Anstalten (52 %), dass das Maßnahmenangebot vor allem im Bereich des Übergangsmanagements und 17 von 29 Anstalten (59 %), dass die Zusammenarbeit mit externen Sozialdiensten bzw. Freien Trägern der Entlassenenhilfe ausgebaut wurde (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein).

Diese Veränderungen spiegeln sich auch auf der Regelungsebene wieder: Verbindlichere gesetzliche Regelungen für die Zusammenarbeit des Vollzugs mit den ambulanten Sozialen Diensten der Justiz sind im Saarland im Rahmen des AROG²² erlassen worden. In anderen Bundesländern ist der Übergang in einer Vielzahl von Verwaltungsvorschriften, Standards, Handbüchern, Leitfäden oder Kooperationsvereinbarungen mehr oder weniger verbindlich geregelt. Zusätzlich existieren viele Projekte und Einzelmaßnahmen.²³ Bis 2012 wurden einige derjenigen Projekte, die speziell für Jugendliche und Heranwachsende konzipiert wurden im Rahmen eines Forschungsprojekts in einer Datenbank dokumentiert.²⁴ Die Dokumentation zeigt, dass häufig im Rahmen dieser speziellen Programme oder Projekte mit Hilfe von Europäischen Förderprogrammen die Träger der freien Straffälligenhilfe in die Entlassungsvorbereitung oder Nachsorge eingebunden werden.²⁵ Diese Öffnung des Vollzugs wird nicht immer als einfach erlebt.²⁶

Im Rahmen einer Masterarbeit an der Universität Greifswald konnte mit Unterstützung des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2013/2014 eine schriftliche Befragung von Personen, die innerhalb von Jugendstrafvollzugsanstalten (entweder als Anstaltspersonal oder über einen freien Träger angestellt) die Entlassung von jugendlichen Strafgefangenen vorbereiten, durchgeführt werden.²⁷ Insgesamt haben zehn Beschäftigte ihre Bereitschaft formuliert, den sehr umfangreichen Fragebogen, der teils geschlossene und teils offene Fragen enthielt, auszufüllen. Die Antworten stammen aus den Bundesländern Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Hessen, Thüringen, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz. Die Ergebnisse der Befragung stellen subjektive Einschätzungen von Experten auf dem Gebiet des vollzuglichen Übergangsmanagements dar und demonstrieren, wie die überleitungsorientierte gesetzliche Ausgestaltung des Jugendstrafvollzugs in der Praxis erlebt und bewertet wird.

Die oben dargestellte positive Entwicklung der Lockerungspraxis spiegelt sich in den Expertenantworten wider, welche die Lockerungspraxis in ihren Anstalten als ausreichend für die Ent-

21 Der Begriff des Übergangsmanagements wird nicht einheitlich definiert. Aus der Sicht des Vollzugs wird häufig eine erweiterte Entlassungsvorbereitung darunter verstanden. Richtigerweise umfasst der Begriff des Übergangsmanagements Fragen nach der Vernetzung und nach effektiven Strukturen und Konzepten zur Wiedereingliederung von Strafgefangenen während des Strafvollzugs und nach der Entlassung. vgl. *Wirth* 2015, S. 599 ff. (Definitionsvorschlag ab S. 602), *Matt* 2014, S. 11, *Cornel* 2012, S. 11.

22 §§ 3, 5, 13 AROG.

23 Überblicke z. B. bei *Roos/Weber* 2009, *Dünkel/Drenkhahn/Morgenstern* 2008, *Weber/Klein* 2009. Zu RESI *Maelicke/Plewig* 2016.

24 DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik 2012 und 2012a.

25 *Becker* 2015.

26 *Pruin* 2012.

27 Ausführlich: *Pruin/Hentschel/von der Wense* 2016.

lassungsvorbereitung ansehen. Allerdings lässt die Befragung offen, wie viele Ausgänge oder Urlaube denn von den Befragten als für die Entlassungsvorbereitung ausreichend angesehen werden. Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass die Befragten sich mit einer restriktiven Lockerungspraxis arrangiert haben bzw. diese als Rahmenbedingungen für ihre Arbeit von vornherein akzeptiert haben.

Im Hinblick auf die Informationsweitergabe bezüglich der Entscheidungen der Besonderen Vollstreckungsleiter über die vorzeitige Entlassung zeigen die Ergebnisse der Befragung, dass diese zumindest innerhalb des Vollzugssystems zufriedenstellend zu funktionieren scheint. Ob die ambulanten Partner der befragten Vollzugsexperten ebenfalls mit der Informationsweitergabe zufrieden sind, wurde in der vorliegenden Untersuchung nicht ermittelt. Aus der Literatur ist bekannt, dass gerade die Informationsweitergabe vom Vollzug in den ambulanten Bereich ein starker Kritikpunkt innerhalb der Diskussion um das Übergangsmanagement ist.²⁸

Die befragten Experten bewerteten weiterhin die Zusammenarbeit mit den ambulanten Sozialen Diensten und der freien Straffälligenhilfe als zufriedenstellend. Auch dieses Ergebnis findet nicht unbedingt eine Erwiderung auf der ambulanten Seite: Evaluationen, in denen die Mitarbeiter des ambulanten Bereichs befragt wurden, zeigen, dass von dieser Seite die Zusammenarbeit oft nicht als zufriedenstellend wahrgenommen wird. Ob sich innerhalb der seit den Befragungen vergangenen Zeit Sichtweisen auf die Zusammenarbeit auch aus ambulanter Sicht verändert haben, wird sich im Rahmen zukünftiger Evaluationen zeigen.

Bedeutsam für die aktuelle Diskussion um das Übergangsmanagement und die andauernden Reformprozesse sind die Anregungen der befragten Fachleute, die täglich in diesem Feld beschäftigt sind: Obwohl in allen Bundesländern, in denen die befragten Fachleute beschäftigt sind, bereits weitreichende Reformen auf dem Gebiet des Übergangsmanagements stattgefunden haben, wünschen sich die befragten Experten zum Teil verbindlichere Strukturen. Erkennbar wird der Wunsch, alle Gefangenen mithilfe des Übergangsmanagements auf die Entlassung gut vorbereiten zu können. Als erschwerend werden vor allem fehlende Strukturen in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden, die nicht primär auf Straffälligenarbeit spezialisiert sind, oder der Privatwirtschaft erlebt. Vorgeschlagen werden regelmäßige Treffen aller in Betracht kommenden Kooperationspartner, wie sie im Diskussionsentwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz²⁹ ebenfalls empfohlen werden. Ziel solcher Integrationskonferenzen wäre es, die Forderung nach einer „Wiedereingliederung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ zur praktischen Umsetzung zu verhelfen. Ebenso macht *Wirth* in seinen Ausführungen deutlich, dass ein funktionsfähiges Übergangsmanagement Strukturen benötigt, die über eine von persönlichen Kontakten abhängige Netzwerkarbeit hinausgehen.³⁰ In diesem Zusammenhang sind insbesondere Kooperationsvereinbarungen der Bundesländer mit den zuständigen Regionaldirektionen der Bundesanstalt für Arbeit oder anderen Netzwerkpartnern positiv hervorzuheben.³¹ Gleichwohl darf dabei nicht übersehen werden, dass gerade dem auf persönlichen Beziehungen basierenden Vertrauensvorschuss mancher Arbeitgeber im Bereich der Arbeitsvermittlung ein nicht geringes Gewicht zukommt.

28 Maelicke 2009, S. 598 f., Dölling/Kerner 2013, Dölling/Hermann/Entorf 2014, S. 138 f.

29 Cornel et al. 2015, S. 113 ff.

30 Wirth 2015, S. 605.

31 Kooperationsvereinbarungen existieren mittlerweile in der Mehrheit der Bundesländer, namentlich (soweit bekannt) in Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein. Insbesondere in Nordrhein-Westfalen ist mit der Gemeinschaftsinitiative „B5“ ein über die Kooperationsvereinbarung weit hinausgehendes strukturiertes Übergangskonzept geschaffen worden (vgl. Wirth 2016. Noch zum Vorgängerprojekt MABIS.Net Wirth 2012, S. 128 ff.).

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Befragung, dass es seitens der im Vollzug beschäftigten Mitarbeiter des Übergangsmanagements neben einiger Zufriedenheit auch Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge gibt. Ebenso bestätigen die Ergebnisse der Befragung, dass auch aus Sicht des Vollzugs ein gutes Übergangsmanagement vor allem von einer strukturierten Zusammenarbeit und einer guten Vernetzung lebt. Es gilt demnach, die Kooperationen an den Schnittstellen weiter zu verbessern und eine Nachbetreuung, insbesondere hinsichtlich der Bestimmung der Aufgaben der Akteure, strukturell zu verankern, um die vom Bundesverfassungsgericht geforderte „verzahnte Entlassungsvorbereitung“³² auch in der Praxis umzusetzen. Hierzu sind nicht zuletzt die Schaffung und der Ausbau von Übergangseinrichtungen bedeutsam, um eine durchgehende Betreuung und einen graduellen Übergang in die Freiheit zu ermöglichen.

7 Ausblick

Angesichts der insgesamt rückläufigen Kriminalitätsentwicklung ist nach wie vor von einem anhaltenden Trend zum Rückgang der Belegungszahlen im Jugendstrafvollzug, sowohl in den neuen als auch in den alten Bundesländern, auszugehen. Bei diesem Trend handelt es sich, wie sich anhand der Entwicklung der Jugendstrafgefangenenraten ablesen lässt, auch um einen „echten“, also von der Bevölkerungsentwicklung entkoppelten und mit einem Durchschnittswert von 35 % gegenüber dem Jahr 2000 bzw. 2005 auch substanziellen Rückgang. Gleiches gilt auch für die im Jugendstrafvollzug untergebrachten U-Häftlinge.

Bei der Entwicklung des offenen Vollzugs zeigen sich erfreuliche Ansätze einer 2016 gegenüber dem Jahr 2010 verstärkten Nutzung dieser Vollzugsform, insbesondere in Brandenburg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern. Das Bild ist jedoch angesichts rückläufiger Zahlen in Berlin und Hamburg uneinheitlich. Insgesamt bleibt die Inanspruchnahme offener Vollzugsplätze im Jugendstrafvollzug, gerade im Vergleich zum Erwachsenenvollzug, noch defizitär.

Im Jahr 2010 fielen die Quoten bei der Lockerungsgewährung in den neuen Bundesländern und Bayern noch weit unterdurchschnittlich aus. Bereits drei Jahre später hatte sich die Situation jedenfalls in Mecklenburg-Vorpommern bereits deutlich verbessert. Auch in Berlin und Niedersachsen zeigen sich überwiegend erfreuliche Entwicklungen, während Nordrhein-Westfalen sich, mit Ausnahme der Urlaubsgewährung, eher restriktiv zeigt. Nach wie vor unverändert bleibt die Erkenntnis bestehen, dass die Lockerungspraxis im geschlossenen Vollzug gegenüber der Praxis im offenen Vollzug um ein Vielfaches geringer ausfällt und damit häufig kaum existent ist.

Literatur

- Becker, T. (2015): Das ESF-Bundesprogramm „XENOS – Integration und Vielfalt“: Projektförderung am Lernort Jugendstrafvollzug. *Bewährungshilfe* 62, S. 5–64.
- Cornel, H. (2012): Übergangsmanagement als Beitrag einer rationalen innovativen Kriminalpolitik. In: DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V. (Hrsg.): *Übergangsmanagement für junge Menschen zwischen Strafvollzug und Nachbetreuung. Handbuch für die Praxis*. DBH-Materialien Nr. 68: Köln, S. 11–25.

- Cornel, H., Dünkler, F., Pruin, I., Sonnen, B.-R., Weber, J. (2015): Diskussionsentwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V. (Hrsg., 2012): Übergangsmanagement für junge Menschen zwischen Strafvollzug und Nachbetreuung. Handbuch für die Praxis. DBH-Materialien Nr. 68. Köln.
- DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V. (2012a): SINTEGRA – Übergangsmanagement junger Straftatlassener. Internet-Publikation: <http://db.dji.de/cgi-bin/db/default.php?db=24> (letzter Abruf: 24.11.2016).
- Dölling, D., Stelly, W. (2009): Befunde der Begleitforschung zu dem baden-württembergischen Projekt Chance. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 20, S. 201–209.
- Dölling, D., Hermann, D., Entorf, H. (2014): Evaluation der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs in Baden-Württemberg. Abschlussbericht. Internet-Publikation: http://www.uni-heidelberg.de/institute/fak2/krimi/Evaluation%20der%20BWH_GH_TOA.pdf (letzter Abruf: 24.11.2016).
- Dölling, D., Kerner, H.-J. (2013): Das baden-württembergischen Projekt Chance. In: Dessecker, A., Egg, R. (Hrsg.): Rechtspsychologie, Kriminologie und Praxis Festschrift für Rudolf Egg zum 65. Geburtstag. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle, S. 133–145.
- Dünkler, F. (1996): Empirische Forschung im Strafvollzug. Bonn: Forum Verlag Godesberg.
- Dünkler, F. (2011): Die Europäischen Grundsätze für die von Sanktionen oder Maßnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter und Straftäterinnen ('European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures', ERJOSSM). Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 22, S. 140–154.
- Dünkler, F. (2012): Vollzugsöffnende Maßnahmen – Wandel durch Landesgesetze im Licht internationaler Standards. Kriminalpädagogische Praxis 40, Heft 48, S. 14–27.
- Dünkler, F., Drenkhahn, K., Morgenstern, C. (Hrsg.) (2008): Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Dünkler, F., Geng, B. (2007): Aktuelle rechtstatsächliche Befunde zum Jugendstrafvollzug in Deutschland. Ergebnisse einer Erhebung bei den Jugendstrafanstalten zum 31.01.2006. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 18, S. 143–152.
- Dünkler, F., Geng, B. (2011): Neues aus der (Jugend-)Anstalt. Folgen des Urteils des BVerfG zur Verfassungsmäßigkeit des Jugendstrafvollzugs – 5 Jahre danach. Neue Kriminalpolitik 22, S. 137–143.
- Dünkler, F., Geng, B. (2012): Die Entwicklung des Jugendstrafvollzugs in Deutschland nach dem Urteil des BVerfG von 2006 – Befunde einer empirischen Erhebung bei den Jugendstrafvollzugsanstalten. Bewährungshilfe 59, S. 115–133.
- Dünkler, F., Geng, B., von der Wense, M. (2015): Entwicklungsdaten zur Belegung, Öffnung und Lockerungspraxis im Jugendstrafvollzug. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 26, S. 232–241.
- Dünkler, F., Pörksen, A. (2007): Stand der Gesetzgebung zum Jugendstrafvollzug und erste Einschätzungen. Neue Kriminalpolitik 19, S. 55–67.
- Dünkler, F., Pruin, I. (2015): Wandlungen im Strafvollzug am Beispiel vollzugsöffnender Maßnahmen – Internationale Standards, Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern. Kriminalpädagogische Praxis 43, Heft 50, S. 30–45.

- Heinz, W. (2014): Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882 – 2012. Internet-Publikation: www.uni-konstanz.de/rtf/kis/Sanktionierungspraxis-in-Deutschland-Stand-2012.pdf >Version 1/2014.
- Jesse, J., Kramp, S. (2008): Das Konzept der Integralen Straffälligenarbeit – InStar – in Mecklenburg-Vorpommern. In: Dünkler, F., Drenkhahn, K., Morgenstern, C. (Hrsg.): Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 135–144.
- Koch, R. (2009): Integrale Straffälligenarbeit in Mecklenburg-Vorpommern: Nicht nur ein neuer Begriff. *Bewährungshilfe* 56, S. 116–144.
- Kühl, J. (2012): Die gesetzliche Reform des Jugendstrafvollzugs in Deutschland im Licht der European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures (ERJOSSM). Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Lobitz, R., Steitz, T., Wirth, W. (2012): Evaluationen im Jugendstrafvollzug: Perspektiven einer empirischen Maßnahme- und Falldatenanalyse. *Bewährungshilfe* 59, S. 163–174.
- Maelicke, B. (2009): Perspektiven einer „Integrierten Resozialisierung“. In: Cornel, H., u. a. (Hrsg.): Resozialisierung. Handbuch. 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 598–604.
- Maelicke, B., Plewig, H.-J. (2016): Erfolgreich, aber gescheitert – der steinige Weg der Umsetzung von Innovationen in der Kriminalpolitik. Das Projekt „Resozialisierung und Soziale Integration“ (RESI) in Köln. DBH Fachverband Materialien Nr. 76.
- Matt, E. (2014): Übergangsmanagement und der Ausstieg aus Straffälligkeit. Wiedereingliederung als gemeinschaftliche Aufgabe. Herbolzheim.
- Ostendorf, H. (2012) (Hrsg.): Jugendstrafvollzugsrecht. 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Pruin, I. (2012): Arbeitsmarktintegration junger Strafgefangener durch Übergangsmanagement: Möglichkeiten und Herausforderungen. In: DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V. (Hrsg.): Übergangsmanagement für junge Menschen zwischen Strafvollzug und Nachbetreuung. Handbuch für die Praxis. DBH-Materialien Nr. 68: Köln, S. 139–149.
- Pruin, I., Hentschel, S., von der Wense, M. (2016): Übergangsmanagement im Jugendstrafvollzug aus der Sicht der Fachkräfte im Vollzug. *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 27, S. 247–253.
- Roos, H., Weber, J. (2009): Übergangsmanagement – Die Entwicklung in den Ländern. In: Forum Strafvollzug 58, S. 62–66.
- von der Wense, M. (2017): Die Förderung von Arbeitsfähigkeit und Sozialer Kompetenz sowie das Übergangsmanagement im Jugendstrafvollzug – Eine vergleichende Untersuchung in den Bundesländern Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg (in Vorbereitung).
- Walter, J. (2009): Jugendstrafvollzug in freier Form. Die baden-württembergischen Projekte „Chance“ in Creglingen-Frauental und „Prisma“ in Leonberg. Versuch eines Diskussionsanstoßes. *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 20, S. 192–201.
- Weber, J., Klein, L. (2009): Übergangsmanagement im hessischen Strafvollzug. *Bewährungshilfe* 56, S. 101–115.
- Wirth, W. (2012): Übergangsmanagement zur Arbeitsmarktintegration – Erfahrungen und Perspektiven im nordrhein-westfälischen Strafvollzug. In: DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V. (Hrsg.): Übergangsmanagement für junge Menschen zwi-

schen Strafvollzug und Nachbetreuung. Handbuch für die Praxis. DBH-Materialien Nr. 68: Köln, S. 121–138.

Wirth, W. (2015): Übergangsmanagement im und nach (Jugend-)Strafvollzug: Von der Entlassungsvorbereitung zum Übergangssystem. In: Schweder, M. (Hrsg.): Handbuch Jugendstrafvollzug. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, S. 599–617.

Wirth, W. (2016): Nordrhein-Westfalen: Konzipierung und Koordinierung des Übergangsmanagements. Forum Strafvollzug 65, S. 186–187.

Verf.: Prof. Dr. Frieder Dünkel ist emeritierter Inhaber des Lehrstuhls für Kriminologie an der Universität Greifswald. E-Mail: duenkel@uni-greifswald.de

Bernd Geng, Soziologe (M. A.) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht an der Universität Greifswald. E-Mail: geng@uni-greifswald.de

Prof. Dr. Ineke Pruin ist Assistenzprofessorin am Institut für Strafrecht und Kriminologie an der Universität Bern. E-Mail: ineke.pruin@krim.unibe.ch

Dipl.-jur. Moritz von der Wense ist Doktorand am Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht an der Universität Greifswald und Rechtsreferendar in Berlin. E-Mail: moritz.wense@gmail.com