

# Kein Schritt vorwärts, drei zurück?

## Aktuelle Entwicklungen im Strafvollzug(srecht): Angriff auf Vollzugsziel, Lockerungen und die Bundeskompetenz

Kai Bammann

### Strafvollzug als Reformprojekt

In den vergangenen Jahren hat sich die Meinung über Strafvollzug und Strafgefangene deutlich gewandelt und von der Aufbruchstimmung der 1970er Jahre ist heute nichts mehr zu spüren. Damals wurde über weitreichende Rechte der Gefangenen diskutiert, der damalige Bundespräsident Heinemann sprach gar vom „Staatsbürger hinter Gittern“. Und am 1.1.1977 trat nach jahrelanger Diskussion das Strafvollzugsgesetz als eines der großen Reformprojekte in Kraft, in dem eine Reihe von richtungsweisenden Grundsätzen für den Vollzug der Freiheitsstrafe formuliert wurden. Hierzu gehören u.a. die eindeutige Normierung eines Vollzugsziels in § 2 Strafvollzugsgesetz (StVollzG), nämlich der Resozialisierung, und die Festlegung des offenen Vollzuges als Regelvollzug in § 10 StVollzG. Beides entstammte einer Grundhaltung, nach der in den StraftäterInnen nicht in erster Linie bedrohliche VerbrecherInnen gesehen wurden, sondern Menschen, die Hilfe brauchen, um sich ohne Straftaten in der Gesellschaft zu recht zu finden.

Heute stehen sowohl der § 2 als auch der § 10 StVollzG zuvorderst in der Kritik. Aber auch das Strafvollzugsgesetz selbst – als Bundesgesetz – steht auf einmal zur Disposition. Dabei handelt es sich um kriminalpolitische Entwicklungen, die auf Ängste der Bevölkerung reagieren, letztlich aber, wie zu zeigen sein wird, das Ziel eines besseren und sichereren Strafvollzuges nicht erreichen können.

### Ein Vollzugsziel, oder zwei ?

Zu den wichtigsten Grundideen des deutschen Strafvollzuges gehört die Gewährung von Vollzugslockerungen (Ausführung, Ausgang, Freigang und Urlaub, §§ 11, 13 StVollzG) als Teil der Entlassungsvorbereitung. Diese Maßnahmen sind im Strafvollzug etwas Alltägliches und finden in der Regel weitgehend unbeachtet und unbeanstandet statt. Tatsächlich verhalten sich die meisten Täter/innen sowohl im Vollzug als auch in den Lockerungen vollkommen unauffällig,<sup>1</sup> verbüßen ihre Strafzeit, um danach wieder in die Freiheit entlassen zu werden. Problematisiert wird das Thema Lockerungen in der Regel nur dann, wenn einE GefangeneR, der/die wegen einer Gewalt-, Sexual- oder Tötungsstraftat verurteilt wurde, im Zuge der Entlassungsvorbereitung einschlägig rückfällig wird. Dies betrifft aber nur eine verschwindend geringe Zahl aller gewährten Lockerungsmaßnahmen – und aller Gefangenen. Die meisten BürgerInnen erleben Strafvollzug jedoch nur in diesen Momenten des Scheiterns, mit der Folge, dass hierdurch oftmals ein verzerrtes Bild von der Vollzugswirklichkeit

entsteht. Auf dieser Grundlage – einem Zu-Wenig an Informationen – wird dann nach mehr Sicherheit und härteren Strafen verlangt.

Konsequenterweise gab es in den vergangenen Jahren eine Reihe von Gesetzesänderungen, die darauf ausgerichtet waren, für einen vermeintlich besseren Schutz der Bevölkerung vor bestimmten Straftätergruppen zu sorgen: die Reform der Sexualstrafatbestände verbunden mit einer Anhebung der Strafdrohung (seit 1998 in verschiedenen Schritten erfolgt), die Möglichkeit der vorbehaltene (2002) und der nachträglichen Sicherungsverwahrung (2004), Änderungen im Bereich der Sozialtherapie.<sup>2</sup>

Im Zuge dieser Diskussionen geriet sehr bald auch der Resozialisierungsgedanke in den Fokus der Kritik. In § 2 StVollzG heißt es: „Im Vollzug der Freiheitsstrafe soll der Gefangene fähig werden, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen (Vollzugsziel). Der Vollzug der Freiheitsstrafe dient auch dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten.“ Während in Satz 1 die Resozialisierung als (alleiniges) Vollzugsziel eine Legaldefinition erfährt, ist der Sicherheitsaspekt nicht nur in der Satzreihenfolge nachrangig, er wird auch ausdrücklich *nicht* als Ziel des Vollzuges definiert.

### Resozialisierung versus Sicherheit

Einige Bundesländer wollten dies ändern und so gab es 2003 auf Initiative des Landes Hessen einen Gesetzentwurf zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes<sup>3</sup>, mit dem Ziel, durch eine kleine Verschiebung – das Wort „Vollzugsziele“ sollte nunmehr in Klammern an das Ende des zweiten Satzes gestellt werden – das Strafvollzugsgesetz und seine Grundgedanken vollständig zu verändern. Zu einer Verabschiedung dieses Gesetzes kam es jedoch nicht, unter anderem wohl auch aufgrund eines Missverständnisses, das in der Stellungnahme der Bundesregierung deutlich wird. Hier heißt es: „Der Entwurf verkennt, dass bereits nach geltender Gesetzeslage der Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten als gleichberechtigte Aufgabe neben dem Resozialisierungsgebot im Strafvollzugsgesetz verankert ist.“<sup>4</sup> Verkannt wird hierbei jedoch der eindeutige Wortlaut des Gesetzes. Gleichzeitig belegt dies aber,

### Anmerkungen:

- 1 Ausführlich nachgewiesen z.B. von Harling, Anja v., Missbrauch von Vollzugslockerungen zu Straftaten, 1997.
- 2 Mushoff, Tobias, Sozialtherapie am Ende?, in: *Forum Recht (FoR)* 2005, 132-135.
- 3 Bundestags-Drucksache 15/778 vom 03.04.2003.
- 4 Ebd., Anlage 2, 7.

dass selbst in den Köpfen der Verantwortlichen schon heute – contra legem – der Sicherungsgedanke gleichrangig gesehen wird. Die Tragweite einer Änderung des § 2 StVollzG für den Sinn des Gesetzes wird dabei geflissentlich übersehen.

### Vom Niedergang der Vollzugslockerungen

Vollzugslockerungen gehören zu den wichtigsten Maßnahmen der Resozialisierung, gehen jedoch, wie auch eine Reihe neuerer wissenschaftlicher Studien zeigt, in fast allen Bundesländern immer mehr zurück. Diese Entwicklung ist insofern alarmierend, als eine Reduzierung der Lockerungen nachgewiesenermaßen nicht geeignet ist, die Sicherheit der Bevölkerung zu fördern. Im Gegenteil werden Gefangene, die Lockerungen erhalten haben und vorzeitig entlassen werden, gerade weniger oft rückfällig als jene, die ihre Strafe bis zum Ende verbüßen.

In einer Studie zur Entwicklung der Zahl der Gefangenen im offenen Vollzug<sup>6</sup> wurden Daten der offiziellen Strafvollzugsstatistik<sup>6</sup> aus dem Jahr 1996 mit denen aus 2004 verglichen. Hiernach weisen nur wenige Länder (Bayern, Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) eine Zunahme der InsassInnen im offenen Vollzug auf. Zu beachten ist dabei auch ein deutliches Ost-West-Gefälle: in den „neuen“ Bundesländern sind – auch wenn die Zahlen ansteigen – immer noch unterdurchschnittlich wenige Gefangene im offenen Vollzug untergebracht. In einigen der alten Länder – allen voran Hessen und Hamburg – haben sich die Zahlen im Übrigen zwischenzeitlich mehr als halbiert.

Hier setzt eine andere Untersuchung<sup>7</sup> an, bei der die einzelnen Lockerungsformen betrachtet und für den offenen Vollzug, den Freigang und den Urlaub entsprechende Tendenzen gefunden wurden. Nahezu dramatisch sind die Entwicklungen in Hamburg und Bremen, wo zuletzt weite Teile des offenen Vollzuges ersatzlos gestrichen (Bremen) oder entsprechende Einrichtungen in geschlossene Anstalten umgewidmet (Hamburg)<sup>8</sup> wurden. Die Schlusslichter in Sachen Lockerungen bilden die Länder Bayern, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt, das einzige Land, in dem die Lockerungszahlen bislang auch weiter steigen, ist das Land Berlin.<sup>9</sup>

Insgesamt zeigt sich die Tendenz, immer weniger Lockerungsmaßnahmen zu gewähren, mit dem Effekt, dass damit einerseits

auch Lockerungsmissbräuche reduziert werden können, andererseits aber mehr und mehr Gefangene ohne eine entsprechende Vorbereitung aus der Haft entlassen werden.

### Strafvollzug als Landesrecht?

Die dargestellten Entwicklungen sind in gewissem Sinn nur Wegbereiter für eine Maßnahme gewesen, die von der Wissenschaft zunächst nahezu unbeachtet geblieben ist, und erst mit Verspätung zu Reaktionen geführt hat:<sup>10</sup> die Verlagerung des Strafvollzugsrechts von der Bundes- in die Landeskompetenz im Rahmen der Reformvorschläge der Föderalismuskommission. Nachdem unter Bund und Ländern hierüber vergleichsweise schnell Einigkeit herrschte, hatten es insbesondere Hessen und Hamburg sehr eilig damit, zu verkünden, sie würden ein landeseigenes Strafvollzugsgesetz erlassen, sobald dies möglich sei. Andere Länder suchten nach einem Kompromiss: Landeskompetenz ja, aber man solle sich – wie dies z.B. bei den bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zum Strafvollzugsgesetz seit vielen Jahren erfolgreich geschieht – auf eine gemeinsame Basis einigen. Schleswig-Holstein scherte als einziges Land aus und sprach sich offen gegen die Herausnahme des Strafvollzugs aus der Bundesgesetzgebung aus. Das letzte Wort scheint hier jedoch noch nicht gesprochen, denn zwischenzeitlich mehren sich die kritischen Stimmen. Als problematisch erweisen sich hier auch Jugendstrafvollzug und Untersuchungshaftvollzug, die bislang gesetzlich gar nicht geregelt sind. Noch im Koalitionsvertrag wurde das Erfordernis gesehen, hierzu entsprechende Bundesgesetze zu schaffen<sup>11</sup> und unlängst hat das BVerfG hierzu ein Machtwort gesprochen:<sup>12</sup> die gegenwärtige ungeregelte Situation ist nur noch für eine Übergangszeit bis Ende 2007 hinnehmbar. Spätestens dann ist der Jugendstrafvollzug durch eigenes Gesetz zu regeln. Wer dies regeln wird hängt dabei maßgeblich davon ab, wer auch die Gesetzgebungskompetenz im Erwachsenenstrafvollzug hat; die ersten Länder haben entsprechende Regelungen schon angekündigt.

Auch bei der Frage, was die Landesgesetze regeln können, eröffnen sich Probleme, haben die Länder doch auch dann, wenn das Strafvollzugsrecht in ihre Kompetenz übergeht, keine Zuständigkeit für den Rechtsweg., d.h. die strafvollzuglichen Regelungen

des Rechtsschutzes in den §§ 109 ff. StVollzG können nicht geändert werden. Landesrecht müsste diesen Bereich aussparen und konsequenterweise hier auf die Normen des (dann in Teilen) weiterbestehenden Bundes-StVollzG verweisen. Ist dieser Vorgehensweise einmal Tür und Tor geöffnet, kann dies aber dazu führen, dass sich die Länder nur die „Rosinen herauspicken“, selbst also nur das regeln, was für sie günstig erscheint, im Übrigen aber auf die Normen des Bundesgesetzes verweisen. Auch können landesrechtliche Regelungen dazu führen – man muss hierzu nur auf die o.g. Entwicklungen schauen – dass faktisch einzelne Vorschriften zum Nachteil der Gefangenen verschärft werden oder im Vollzugsziel die Sicherheit vor die Resozialisierung gestellt wird.

Hier stellt sich auch die Frage der



Photocase

Rechtssicherheit und -einheitlichkeit. Schon heute ist es so, dass es in vielen Anwendungsbereichen des Gesetzes erhebliche (regionale) Unterschiede gibt.<sup>13</sup> Dies gilt z.B. für die Entlassungsvorbereitung, aber auch für die Ausstattung und Belegung der Haftträume und für Freizeitangebote. Auf das Strafrecht – das Bundesrecht ist – würden mithin bei gleichen Straftaten ganz unterschiedlich *ausgestaltete* Sanktionen folgen, je nachdem in welchem Bundesland – und nach welchem Landesgesetz – die Strafe vollstreckt würde. D.h. die Frage, was Verurteilung und Strafe für TäterInnen bedeutet, wäre in Zukunft – mehr noch als heute – nicht unmaßgeblich davon abhängig, in welchem Land sie inhaftiert sind.

Schlechtestes Beispiel für die drohende Situation ist der Maßregelvollzug, der schon heute in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt wird, teilweise in eigenen Maßregelvollzugsgesetzen, oft genug aber auch in wenigen Normen der Gesetze zur Unterbringung psychisch Kranker (PsychKG).

### Was sind gefährliche TäterInnen?

Einst mit Verfassungsrang<sup>14</sup> ausgestattet läuft der Resozialisierungsgedanke heute Gefahr, ganz hinter den Aspekt des „Schutzes der Allgemeinheit“ zurückzutreten. Bei der Diskussion um mehr Schutz vor gefährlichen StraftäterInnen drängt sich auch die Frage auf, wie Gefährlichkeit bemessen werden soll, und wer bestimmt, vor welchen TäterInnen (also bei welchen Straftaten) die Gesellschaft besonders geschützt werden muss. Wer nach Sicherheit durch Wegsperrungen verlangt, öffnet leicht ein Fass ohne Boden. Konsens kann vermutlich am leichtesten bei Sexualstraftätern und bei gewalttätigen WiederholungstäterInnen erzielt werden. Aber schon bei Tötungsdelikten wird es schwierig, weil hier die WissenschaftlerInnen Einspruch erheben könnten, da Menschen, die einmal im Affekt getötet haben, gerade kein hohes Wiederholungsrisiko aufweisen. Und im anderen Extrem haben Untersuchungen belegt, dass Opfer von Wohnungseinbruchdiebstählen oftmals nach der Tat unter einem besonders intensiven Traumaerleben leiden. Kann ein solches Opfererleben zum Maßstab werden, die Gesellschaft auch vor solchen TäterInnen schützen zu müssen? Sicher nicht, denn aus juristischer Sicht ist eine solche Maßnahme unverhältnismäßig und mit dem Schuldprinzip unseres Strafrechts unvereinbar.

### Entlassung in die Freiheit als Risiko?

Für die überwiegende Zahl der TäterInnen gilt mithin, dass ihre Strafe zeitlich begrenzt ist und sie sich danach wieder in der Freiheit zurecht finden müssen. Hierauf muss der Vollzug sie vorbereiten und darf nicht bloß „wegschließen“. Das heißt unter Umständen auch, bei der Gewährung von Lockerungen etwas zu riskieren und zu erproben, wie sich der/die Gefangene „draußen“ zurechtfindet. Anderenfalls würde einE GefangeneR mit dem Ende ihrer/seiner Strafzeit unvorbereitet – und zumeist auch ohne entsprechende Zukunftsperspektive – wieder in die Freiheit entlassen und das Risiko, dass er/sie in alte Verhaltensmuster oder die alte Szene zurückfällt, wäre umso größer. Strafvollzug ist letztlich immer nur so erfolgreich, wie die Maßnahmen, die ergriffen werden, um den/die TäterIn auf ein straffreies Leben in Freiheit vorzubereiten.

Die gegenwärtige Kriminalpolitik geht hierbei genau den falschen Weg, indem sie populistischen Forderungen nach mehr Sicherheit folgt und dabei nicht die Konsequenzen ihres Tuns zu Ende denkt. Erwartet wird ein Strafvollzug, in dem keine Fehler passieren und TäterInnen nicht erneut straffällig werden. Dieser Anspruch ist, wird er so kategorisch formuliert, jedoch Illusion. Sicher: wo keine

Lockerungen mehr gewährt werden, kann es auch nicht mehr zu Zwischenfällen in Lockerungen kommen. Wird der/die Gefangene auf dem Weg in die Freiheit aber nicht begleitet, nicht durch therapeutische und andere Unterstützung auf die Zeit nach dem Strafende vorbereitet, dann verschieben sich die Probleme nur in die Zeit nach der Haftentlassung. Hier können dann Forderungen nach Sicherungsverwahrung – einem „Wegschließen für immer“ – erhoben werden. In einem freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat, der die Unantastbarkeit der Würde des Menschen zu Art. 1 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung erhoben hat, kann dies jedoch für die Masse der StraftäterInnen keine Lösung sein, sondern muss immer den Ausnahmefall darstellen.

So können auch die Länder, wenn sie die Gesetzgebungskompetenz ergreifen und einen sicherheitsorientierten Strafvollzug einrichten, nicht erreichen was sie erreichen wollen. Absolute Sicherheit kann es nicht geben; davor die Augen zu verschließen ist ebenso fahrlässig wie die Tendenz, Kriminalpolitik an Presseberichten und öffentlichem Meinungsdruck auszurichten.

### Kai Bammann ist Diplom-Kriminologe und Jurist, zur Zeit Mitarbeiter am Strafvollzugsarchiv an der Universität Bremen.

#### Anmerkungen:

- 5 Dünkel, Frieder/Fritsche, Mareike, Vollzugslockerungen und bedingte Entlassung, in: *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe (ZfStrVo)* 2005, 208 ff.
- 6 Abrufbar unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de).
- 7 Feest, Johannes/Lesting, Wolfgang, Der Angriff auf die Lockerungen, in: *ZfStrVo* 2005, 76 ff.
- 8 Feest/Lesting a.a.O., 80; zur Hamburger Situation Dervishaj, Petra, Am Ende steht der Verwahrnehmung, in: *FoR* 2005, 84 ff.; s.a. Mushoff *FoR* 2005, 134.
- 9 Feest/Lesting a.a.O., 79.
- 10 Cornel, Heinz, Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug, in: *Neue Kriminalpolitik* 2005, 2 ff.; sowie diverse Wortmeldungen in: *Neue Kriminalpolitik*, 4/2005 und 1/2006.
- 11 Koalitionsvertrag, Zeilen 5959 bis 5963.
- 12 Urteil vom 31. Mai 2006 – 2 BvR 1673/04; 2 BvR 2402/04 –
- 13 Ausführlich nachgewiesen von Dünkel/Fritsche, *ZfStrVo* 2005, 211 ff.; s. a. Cornel, *Neue Kriminalpolitik* 2005, 2.
- 14 In ständiger Rechtsprechung seit BVerfGE 35, S. 202 ff.

#### Anzeige

**analysen, fakten & argumente**

**ISW** institut für sozial-ökologische wirtschaftsforschung e.V.



**DIE ENTEIGNUNG DES SÜDENS**  
Die Einkommens- und Vermögenskonzentration in der neoliberalen Globalisierung

**ISW REPORT NR. 65**

Entgegen der Propaganda, es handele sich bei der Globalisierung schlicht um eine internationale Ausdehnung der Arbeitsteilung, belegt der Autor mit einer Fülle von Material, dass mit dem Fortschreiten der neoliberalen, von Transnationalen Konzernen getriebenen Globalisierung Armut und Arbeitslosigkeit global zunehmen – sowohl in den armen Ländern des Südens, wie in den Industrieländern des Nordens.

**isw-report 65**  
April 2006 / 40 Seiten / 3 EUR + Versand

Ebenfalls neu erschienen:  
**isw-wirtschaftsinfo 38**  
**Bilanz 2005 – Ausblick 2006**  
Fakten & Argumente zur wirtschaftl. Situation April 2006 / 60 Seiten / 5 EUR + Versand

**Gesamtprogramm anfordern, Bestellungen**

isw – institut für sozial-ökologische wirtschaftsforschung münchen e.V.  
Johann-van-Warth-Straße 3, 80639 München  
fon: 089-130041, fax 168 94 15, email: [isw\\_muenchen@t-online.de](mailto:isw_muenchen@t-online.de)  
[www.isw-muenchen.de](http://www.isw-muenchen.de)