

Herausgeber: Prof. Dr. **Tillmann Bartsch**, KFN e.V. Hannover | Prof. Dr. **Klaus Boers**, Universität Münster | Prof. Dr. **Heinz Cornel**, Alice Salomon Hochschule Berlin | Prof. Dr. **Frieder Dünkel**, Universität Greifswald | Prof. Dr. **Andreas Eicker**, Universität Luzern | Prof. Dr. **Monika Frommel**, Universität Kiel | Prof. Dr. **Stefan Harrendorf**, Universität Greifswald | Prof. Dr. **Katrin Höffler**, Universität Göttingen | Prof. Dr. **Johannes Kaspar**, Universität Augsburg | Prof. Dr. **Joachim Kersten**, Deutsche Hochschule der Polizei Münster | Prof. Dr. **Jörg Kinzig**, Universität Tübingen | PD Dr. **Reinhard Kreissl**, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Wien | Prof. Dr. **Frank Neubacher**, Universität Köln | Prof. Dr. **Heribert Ostendorf**, Universität Kiel | Prof. Dr. **Ineke Pruin**, Universität Bern | Prof. Dr. **Jens Puschke**, Universität Marburg | Prof. Dr. **Hendrik Schneider**, Universität Leipzig | Prof. Dr. **Tobias Singelstein**, Ruhr-Universität Bochum | Prof. Dr. **Bernd-Rüdeger Sonnen**, Universität Hamburg | Prof. Dr. **Torsten Verrel**, Universität Bonn

Schriftleitung: Prof. Dr. **Katrin Höffler** | Prof. Dr. **Johannes Kaspar**

Inhalt

TITEL: VERANTWORTUNG FÜR DIE JUGEND!

BERND-RÜDEGER SONNEN ZUM 80. GEBURTSTAG

Heinz Cornel / Frieder Dünkel

Verantwortung für Jugend: Kriminologie, Jugendstrafrecht und Kriminalpolitik –

Bernd-Rüdeger Sonnen zum 80. Geburtstag 387

Theresia Höynck

Bernd-Rüdeger Sonnen und die DVJJ 397

Bernhard Villmow

Bernd-Rüdeger Sonnen: über 40 Jahre Professor an der Universität Hamburg 399

Holger Schatz

Evolution des Wiedereingliederungsprozesses – Das Hamburgische Resozialisierungs- und Opferhilfegesetz

Ein Beitrag zum 80. Geburtstag von Bernd-Rüdeger Sonnen 403

STRAFVOLLZUG IN ZEITEN VON CORONA

Roland Hefendehl

Gefängnisse in Not: Was für eine Chance?! 415

Frieder Dünkel / Christine Morgenstern

Der Einfluss von Covid-19 auf den Strafvollzug und die Strafvollzugspolitik in

Deutschland 432

THEMEN

Rita Haverkamp

Steigende Temperaturen und hitzigere Gemüter? – Globale Erderwärmung und

Kriminologie 458

Jan Rennieke

Zur Debatte über die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften unter besonderer

Berücksichtigung des Europäischen Haftbefehls 475

RADIKALISIERUNG

Michael Bock

Radikalisierung als biographischer Prozess – Kriminologische Überlegungen zum

Einstieg und Ausstieg 490

Meier / Bögelein / Neubacher

Radikalisierungsprozesse aus professioneller Sicht – empirische Prüfung eines Modells

auf Mikro-, Meso- und Makroebene 502

Rezensionen 514

NK Neue Kriminalpolitik

Forum Kriminalwissenschaften,
Recht und Praxis

Schriftleitung: Prof. Dr. Katrin Höffler (ViSdP), Lehrstuhl für Strafrecht und Kriminologie
Georg-August-Universität Göttingen
Goslarstr. 15a
37073 Göttingen
Telefon: 0551 / 39-21188
Mail: lehrstuhl.hoeffler@jura.uni-goettingen.de

Prof. Dr. Johannes Kaspar, Universität Augsburg, Juristische Fakultät

Für Österreich: PD Dr. Reinhard Kreissl
Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie
Museumstrasse 5/12
A - 1070 Wien
Telefon: +43 / 1 - 526 15 16
Fax: +43 / 1 - 526 15 16 - 10
Mail: Reinhard.Kreissl@irks.at

Für die Schweiz: Prof. Dr. Andreas Eicker
Universität Luzern
Frohburgstrasse 3
Büro 4B.24
Postfach 4466
CH - 6002 Luzern
Telefon: +41 / 41 - 229 53 68
Mail: andreas.eicker@unilu.ch

www.neue-kriminalpolitik.nomos.de

Erscheinungsweise: 4 Ausgaben pro Jahr

Bezugspreise 2020: Jahresabonnement incl. Onlinezugang (Privatbezieher) 114,- €, für Studierende (jährliche Vorlage einer Studienbescheinigung erforderlich) 66,- €, für Institutionen 239,- €; Einzelheft 32,- €. Alle Preise verstehen sich incl. MwSt., zzgl. Vertriebskostenanteil. Beihefte, die zu diesem Titel erscheinen, werden den Abonnenten mit einem Vorzugspreis automatisch zugesandt und können bei Nichtgefallen zurückgegeben werden.

Bestellmöglichkeit: Bestellungen beim örtlichen Buchhandel oder direkt bei der Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

Kündigungsfrist: jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende

Bankverbindung generell: Zahlungen jeweils im Voraus an Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe: BLZ 660 100 75, Konto Nr. 73636-751 oder Sparkasse Baden-Baden Gaggenau: BLZ 662 500 30, Konto Nr. 5-002266

Druck und Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3-5, D-76484 Baden-Baden, Telefon (07221) 2104-0 / Fax (07221) 2104-27, E-Mail: nomos@nomos.de

Anzeigen: Sales friendly Verlagsgesellschaft, Pfaffenweg 15, 53227 Bonn, Telefon (0228) 978980 / Fax (0228) 9789820, E-Mail: roos@sales-friendly.de.

ISSN 0934-9200

Urheber- und Verlagsrechte

Nach Ablauf eines Jahres kann der Autor anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung erteilen; das Recht an der elektronischen Version verbleibt beim Verlag. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Herausgeber/Redaktion oder des Verlages wieder. Unverlangt eingesendete Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages.

Die Redaktion behält sich eine längere Prüfungsfrist vor. Eine Haftung bei Beschädigung oder Verlust wird nicht übernommen. Bei unverlangt zugesandten Rezensionen besteht keine Garantie für Besprechung oder Rückgabe. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Der Nomos Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

Frieder Dünkel / Christine Morgenstern

Der Einfluss von Covid-19 auf den Strafvollzug und die Strafvollzugspolitik in Deutschland

Abstract

Die Situation im deutschen Strafvollzug vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie war insofern relativ entspannt, als die Gefangenenraten seit 2003 um ca. 20 % gesunken waren und Überbelegung kaum vorkam. Es gab und gibt allerdings ein spezielles Problem mit Ersatzfreiheitsstrafen (ESF) Verbüßenden, die ca. 10 % der Population des Erwachsenenstrafvollzugs darstellen. Die Aufnahme von Gefangenen mit kurzen Freiheitsstrafen ist insbesondere in Zeiten von Covid-19 problematisch, weil sie einen hohen Durchlauf verursachen und damit die Infektionsgefahr in Gefängnissen erhöhen. Seit März 2020 setzten daher alle Bundesländer die Ladung zum Strafantritt wegen einer ESF und oder reduzierten das entsprechende Klientel drastisch. Die Gefangenrate sank von 77 auf 67 pro 100.000 der Wohnbevölkerung (30.6.2020). Die Lebensbedingungen im Strafvollzug verschlechterten sich gleichwohl, weil die Kontakte von Insassen zur Außenwelt drastisch eingeschränkt wurden. Zur Kompensation der ausgesetzten Besuchsmöglichkeiten und der nur noch ausnahmsweise gewährten Vollzugslockerungen wurden Möglichkeiten der Telefonie und Internetkommunikation mit Familienangehörigen und anderen Bezugspersonen erweitert. Seit Juni 2020 wurden einige der Lockdown-Maßnahmen aufgehoben und Besuche schrittweise wieder erlaubt. Der Beitrag diskutiert weitergehende strafvollzugspolitische und sanktionenrechtliche Optionen für die Zeit nach der Pandemie wie z. B. die Beibehaltung internetbasierter Kommunikation mit Angehörigen etc., die Möglichkeiten des Home-Office für einige Tätigkeitsbereiche der Bediensteten und sanktionenrechtlich die Abschaffung oder zumindest weitergehende Reduzierung der ESF sowie kurzer Freiheitsstrafen generell.

Schlagwörter: Covid-19; Strafvollzug; Lock-down-Maßnahmen und Lebensbedingungen im Strafvollzug; Menschenrechte; Strafvollzugspolitik.

The impact of Covid-19 on prisons and prison policy in Germany

Abstract

In Germany, the situation of prisons before the outbreak of the Covid-19-pandemic was comparably relaxed as the prison population since 2003 was in decline (minus 20 %)

DOI: 0934-9200-2020-pp02

and overcrowding not a problem. However, fine defaulters, who comprise about 10 per cent of the daily adult German prison population, pose a particular problem. Short-term imprisonment in general results in a large influx of people, in the time a pandemic this leads to an increased risk of accommodating possibly infected persons in prison. Since March 2020 all German Federal states stopped (or reduced) incarcerating fine defaulters and some states went further and postponed the execution of prison sentences of up to one or even up to three years. The prison population dropped from about 77 per 100,000 inhabitants February 2020 to 67 in June 2020. Prison conditions, however, worsened because of restricted contacts of prisoners with the outside world. On the other side, access to internet communication was introduced in order to compensate the lockdown of personal visits and of prison leaves. Since June 2020 some of the restrictions were repealed, as the pandemic was under control and almost no infections were observed for prisoners. Visits and prison leaves gradually are allowed again in a limited way. Further crime policy considerations to abolish or reduce fine default and other short-term imprisonment are discussed.

Keywords: Covid-19; prisons; lock-down-measures and living conditions in prisons; human rights; prison policy.

1. Einleitung: Die Belegungssituation im Strafvollzug

Im Februar 2020, d. h. kurz bevor die weltweiten Auswirkungen der Corona-Pandemie deutlich wurden, lag in Deutschland die Gefangenenzahl absolut bei im Monatsdurchschnitt 63.852 Gefangenen, davon 13.137 in Untersuchungshaft (29,8 %).¹ 45.062 verbüßten eine Freiheitsstrafe im Erwachsenenvollzug, davon 4.773 (= 9,4 %) wegen Nichtbezahlung einer Geldstrafe (Ersatzfreiheitsstrafe, ESF). Etwa drei Viertel von ihnen waren in Einzelzellen untergebracht, ein Viertel in Gemeinschaftszellen, davon wiederum die meisten mit maximal einem weiteren Gefangenen im Haftraum (siehe unten Abbildung 4).²

1 Die statistischen Daten zur Entwicklung der Gefangenenzahlen und Merkmalen der Insassenstruktur im Bundesländervergleich wurden entnommen und berechnet anhand von *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.). Rechtspflege. Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs, <https://www.destatis.de>. Die dort für April bis Juni 2020 bzgl. Nordrhein-Westfalen ausgewiesenen Belegungszahlen waren Zahlen des Vorjahres 2019 und wurden mit Hilfe des Kriminologischen Dienstes NRW aktualisiert. Ich danke insoweit Georg Langenhoff für die Übermittlung der Daten.

2 Zieht man die für den internationalen Vergleich erhobenen Daten des International Center for Prison Studies in London (Birkbeck University) für September 2019 heran, findet man die nahezu identische Gefangenenzahl von 63.851 Gefangenen, aus der sich eine Gefangenenrate von 77 pro 100.000 Einwohner ergab. Zum 30.6.2020 wurde eine Gefangenenrate von 69 berechnet, unter Berücksichtigung der korrigierten Zahlen für NRW ergibt sich eine Rate von 66,7, vgl. World Prison Brief, http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php (letzter Abruf: 27.11.2020).

Die Gefangenenrate war schon im Zeitraum seit 2004 bis 2014 rückläufig und blieb anschließend relativ stabil,³ obwohl die Befürchtung bestand, dass die Flüchtlingskrise 2015 zu einem dauerhaften Anstieg führen würde.⁴ Für März 2020 wiesen die Daten des International Centre for Prison Studies für Deutschland nur noch eine Gefangenenrate von 71 aus (s. dazu unten 2.). Die absoluten Gefangenenzahlen gingen bis Ende Juni 2020 auf einen Wert von 55.525 weiter zurück, was einer Gefangenenrate von 67 entspricht. Dies stellt einen absoluten Tiefstand seit dem Bestehen der Bundesrepublik dar und erinnert an Werte, die international vergleichend bislang nur in den skandinavischen Ländern und der Niederlande zu finden waren.⁵

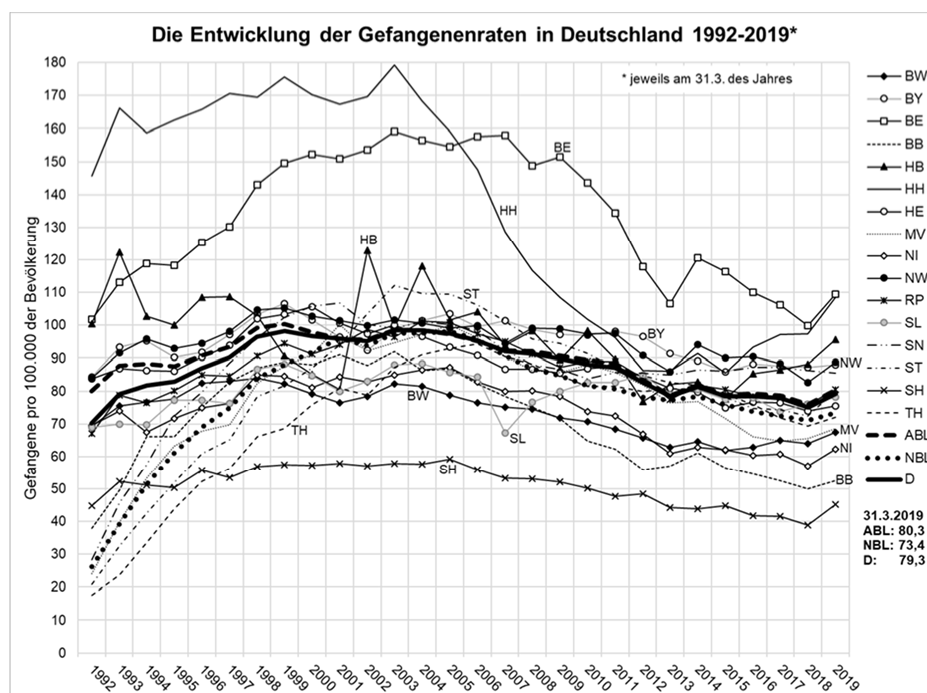


Abbildung 1

3 Der Rückgang 2004–2019 (von 96 auf 77 pro 100.000 der Wohnbevölkerung) betrug -21 %, vgl. Dünkel/Geng/Harrendorf 2020.

4 Zwar stiegen i. V. m. der Migrationsentwicklung vorübergehend die Untersuchungshaftzahlen an, jedoch blieb dieser Anstieg insgesamt gesehen moderat und seit 2018 sind die Zahlen erneut rückläufig, vgl. Abbildung 2. Zur Entwicklung der Gefangenenraten im europäischen Vergleich vgl. Dünkel 2017; 2018, S. 404 ff.; Dünkel/Geng/Harrendorf 2020; zur U-Haft vgl. insbesondere Morgenstern 2018 und Abbildung 2.

5 Vgl. zum „skandinavischen Exzeptionalismus“ Lappi-Seppälä 2020 m. w. N.; Dünkel 2017.

Trotz einiger regionaler Besonderheiten ist der rückläufige Trend bei den Gefangeneneraten mehr oder weniger ein einheitliches Phänomen in allen 16 Bundesländern (s. Abbildung 1).⁶

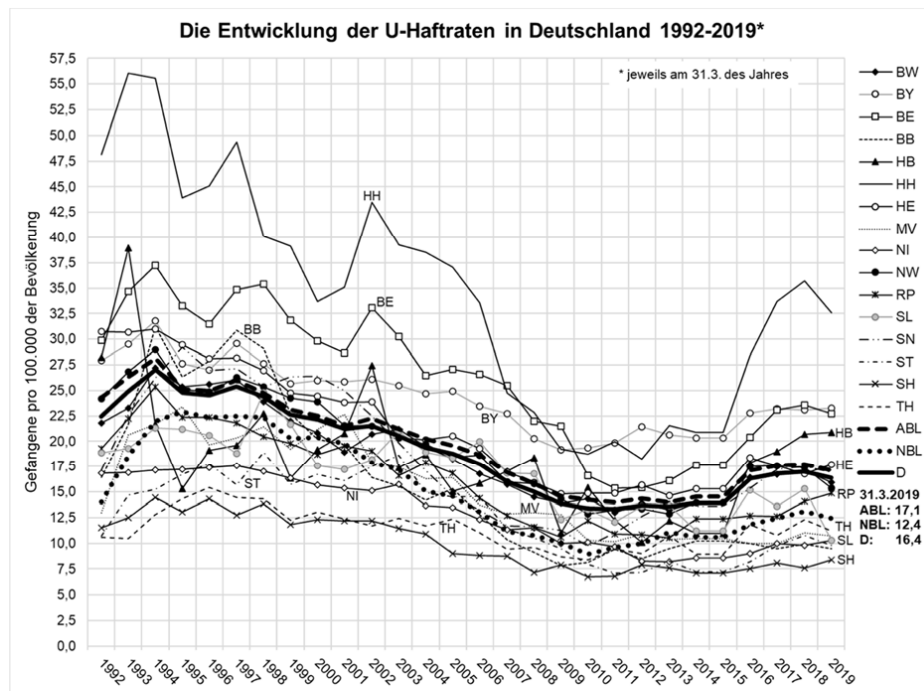


Abbildung 2

Die Auslastung des Strafvollzugs lag Ende Februar 2020, d. h. vor Beginn der Krise, im Bundesdurchschnitt bei 90 %. Abgesehen von wenigen geschlossenen Anstalten in einigen Bundesländern war damit einerseits eine Überbelegung nicht zu verzeichnen, andererseits gab es in den meisten Bundesländern auch nicht viel Spielraum etwa im Hinblick auf die abgesonderte Unterbringung von Gefangenen. Abbildung 3 zeigt die Situation der Belegungsdichte, d. h. die Zahl von Gefangenen pro 100 Haftplätze, für 2019 im Ländervergleich. Ausweislich der amtlichen Statistik⁷ hatte sich die Lage Ende Februar 2020 kaum verändert, nur in Baden-Württemberg lag die Belegungsquote insgesamt bei über 100 %. Wegen der Aussetzung der Vollstreckung kurzer Freiheitsstrafen und der ESF seit März 2020 entspannte sie sich weiter mit einer Auslastung der Be-

6 Ein im Ausmaß geradezu dramatischer Rückgang ist in Hamburg (seit 2003) and Berlin (seit 2009) zu beobachten, zwei Bundesländer mit zuvor weit überdurchschnittlichen Gefangeneneraten, vgl. zu einigen Erklärungen der spezifischen Entwicklung Dünkel 2018; Dünkel/Geng/Harrendorf 2020.

7 Vgl. Fußnote 1.

legungskapazität von nur noch 83,3 % Ende März und 76,0 % Ende Juni 2020. Daher hat sich das vor der Pandemie regional teilweise erkennbare Problem der Überbelegung (vgl. Abbildung 3) für ganz Deutschland zumindest derzeit erledigt.

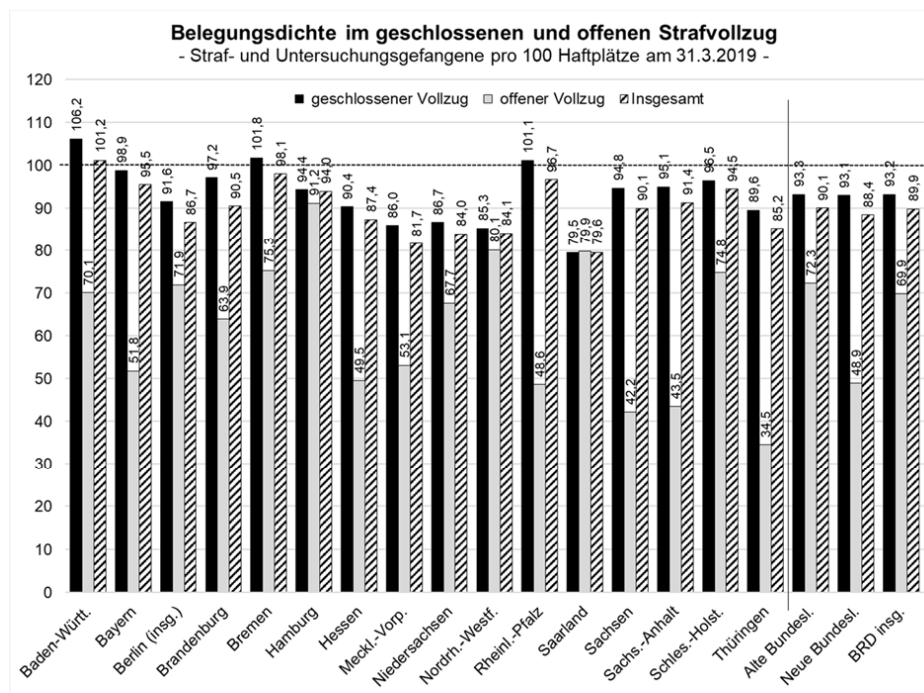


Abbildung 3

Ein Hauptrisikofaktor für eine Covid-19-Infektion liegt darin, dass zu viele Gefangene auf engem Raum, möglicherweise unter hygienisch problematischen Bedingungen, untergebracht werden. In Deutschland haben Gefangene nach den meisten Ländergesetzen im geschlossenen Strafvollzug einen grundsätzlichen Anspruch auf Unterbringung in einem Einzelhafttraum während der Ruhezeit, der ein Minimum an Privatsphäre ermöglichen soll. Dieser gesetzliche Anspruch wird nicht in allen Bundesländern und Gefängnissen in gleichem Maß eingelöst. So waren im März 2019 74 % aller Gefangenen (U-Haft und Straftaft) in Einzel- und 26 % in Gemeinschaftshaftträumen untergebracht, allerdings zeigen sich auch hier deutliche regionale Unterschiede (vgl. Abbildung 4).⁸ Für Ende Februar 2020 ergab sich annähernd das gleiche Bild: 75 % aller Ge-

⁸ So lag die Unterbringung in Mehrbetthafträumen im geschlossenen Vollzug in Baden-Württemberg bei knapp 46 %, in Thüringen bei 41 %, Sachsen bei 37 % und in Bayern bei 36 %, während die gemeinschaftliche Unterbringung in Berlin, Bremen, Hamburg, im Saarland und Schleswig-Holstein die gemeinschaftliche Unterbringung bei lediglich 3–5 % lag, d. h. praktisch jedem Gefangenen ein Einzelhafttraum zur Verfügung stand.

fungenen waren in Einzelzellen (47.855 von 63.851) und 25 % gemeinschaftlich untergebracht. Einen Monat später, Ende März 2020, nachdem die Gefangenzahlen wegen der pandemiebedingten Nichtvollstreckung von Ersatzfreiheits- und anderen kurzen Freiheitsstrafen um 4.364 Gefangene gesunken war (vgl. i. E. unten 2.), war der Anteil von Gefangenen in Einzelhafträumen von 75 % auf immerhin 77,5 % gestiegen.

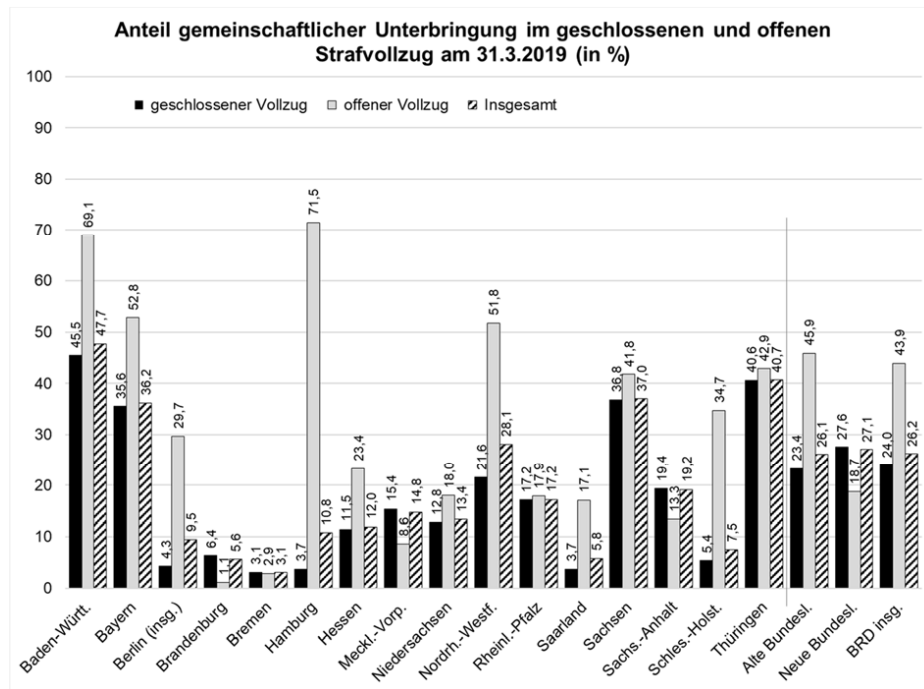


Abbildung 4

Der deutsche Strafvollzug (ebenso wie das strafrechtliche Sanktionensystem insgesamt) basiert auf dem Prinzip der Wiedereingliederung (Resozialisierung), das sowohl in den einfachgesetzlichen Regelungen der Ländervollzugsgesetze sowie des Strafrechts verankert ist, als auch verfassungsrechtlich aufgrund der Rspr. des BVerfG, abgeleitet aus dem Schutz der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip, gewährleistet ist.⁹ Der Grundsatz der sozialen Wiedereingliederung setzt ein System von im Haftverlauf zunehmenden Vollzugsöffnungen einschließlich Lockerungen (tageweise Ausgänge, Langzeitausgänge, Freigang u. ä.) zumindest im letzten Stadium der Haftverbüßung voraus.¹⁰ Aufgrund dieser Orientierung an der Wiedereingliederung befinden sich stichtagsbezogen stets mehrere Tausend der verurteilten (Straf-)Gefangenen im Rah-

⁹ Vgl. Morgenstern 2016; Pruin 2019, S. 150 f.

¹⁰ Vgl. Dünkel 2018b, S. 428 ff.

men von Langzeitausgängen außerhalb der Strafanstalten.¹¹ Ende Februar 2020 handelte es sich um 2.847 Strafgefangene, d. h. 5,6 % der insgesamt 50.675 Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten zum Stichtag. Aufgrund der coronabedingten Einschränkungen entsprechender Vollzugslockerungen sank der Anteil vorübergehend abwesender Strafgefangener bis Ende März auf 1.761 und Ende Juni auf 1.776, und betrug damit lediglich 3,7 % bzw. 4,0 %.¹² Die Auswirkungen der Pandemie auf grundlegende Gestaltungsprinzipien eines wiedereingliederungsorientierten Vollzugs werden hier besonders deutlich.

Ein weiterer Grundpfeiler eines Resozialisierungsvollzugs ist die Überleitung in offene Vollzugsformen. Offene Anstalten sind definiert als Einrichtungen ohne oder mit nur verminderten Vorkehrungen gegen Entweichungen,¹³ d. h. es gibt regelmäßig keine hohen Anstaltsmauern oder Vergitterung der Fenster o. ä. Das Prinzip einer zunehmenden Öffnung des Vollzugs im Haftverlauf basiert auf dem Grundsatz der Sicherheit durch Vertrauen gegenüber Gefangenen, die aufgrund einer Risikoabschätzung bzgl. ihrer potenziellen Neigung zur Flucht oder zu anderweitigem Missbrauch der Freiheit ausgewählt werden.¹⁴ Ende Februar 2020, waren 15,0 % der Gefangenen im Erwachsenenvollzug in einer offenen Anstalt bzw. Abteilung untergebracht, im Jugendstrafvollzug waren es 8,8 %¹⁵ der 14- bis 24-jährigen Jugendlichen und Jungerwachsenen. Ende März bzw. Ende Juni 2020 waren die Anteile praktisch identisch (14,9 %/14,1 % im Erwachsenen- bzw. 8,6 %/8,2 % im Jugendvollzug).¹⁶ Insofern spiegeln sich die Einschränkungen bzgl. vollzugsöffnender Maßnahmen jedenfalls bei

11 Diese Statistik wird erst seit Anfang 2019 bei www.destatis.de gesondert ausgewiesen. Zuvor differierten die Daten der Strafvollzugsstatistik und die Bestandsdaten bei destatis.de jeweils um genau diese vorübergehend Abwesenden.

12 Die absolute Zahl der Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten als Bezugsgröße betrug Ende März 47.195 und Ende Juni 2020 44.000; der leichte Anstieg könnte darauf beruhen, dass zwar die Regelvollzugslockerungen wie Ausgang und (Wochenend-)Langzeitausgang zurückgefahren wurden, jedoch Gefangene im offenen Vollzug z. T. mehrwöchige Langzeitausgänge erhielten, die in 10 Bundesländern zur Entlassungsvorbereitung gesetzlich vorgesehen sind, vgl. dazu Dünkel/Pruin/Beresnatzki/Treig 2018, S. 29 f. und unten Fn. 16.

13 Vgl. Laubenthal/Nestler/Neubacher/Verrel-Verrel 2015, D, Rn. 3.

14 Das bedeutet aber nicht, dass nur Gefangene mit ausgesprochen guter Prognose in den offenen Vollzug gelangen. Auch Gefangene mit mittlerem und höherem Risiko sollen – zumindest im letzten Stadium der zu verbüßenden Strafe –, grundsätzlich ebenfalls in den offenen Vollzug verlegt werden, um den Übergang aus einem insbesondere längeren Aufenthalt im geschlossenen Vollzug abzumildern und die Integration in Nachbetreuungsprogramme der Bewährungs- und Straffälligenhilfe zu erleichtern, vgl. Dünkel in Dünkel u. a. 2016, S. 91 ff. (zu Hochrisikotätern).

15 Bezogen auf $n = 45.062$ im Erwachsenen- bzw. $n = 3.557$ in Jugendstrafvollzug.

16 Dies unterstreicht die Bedeutung einer gezielten Überleitungsstrategie über das Zwischenstadium des offenen Vollzugs zur Vorbereitung der Entlassung auch in Zeiten der Pandemie. Allerdings sind auch hier regionale Unterschiede zu beobachten, indem in Berlin und Nordrhein-Westfalen ein Viertel bis zu einem Drittel der Gefangenen stichtagsbezogen im offenen Vollzug untergebracht werden, in Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen dagegen lediglich 5–10 % der Gefangenen, vgl. Dünkel 2018, S. 428 ff. Es bedürfte hier vertiefter statistischer Analysen, welche Tätergruppen in Zeiten der Pandemie bevorzugt von der Verlegung in den offenen Vollzug bzw. von Vollzugslockerungen

der Verlegung in den offenen Vollzug in den statistischen Daten nicht wider. Im offenen Vollzug wurden und werden Lockerungen weiterhin relativ umfangreich gewährt, insbesondere wurden Arbeitsverhältnisse von Freigängern aufrechterhalten (auch hier mit noch nicht näher ermittelbaren regionalen Unterschieden). Einen Einbruch gab es jedoch bei den einer Verlegung in den offenen Vollzug vorangehenden Erprobungen durch Lockerungen aus dem geschlossenen Vollzug. (vgl. auch unten unter 5.).

2. Sanktions- und strafvollzugspolitische Maßnahmen und ihr Einfluss auf Gefangenenraten vor und während der Pandemie

Mit Blick auf sich für die Justizvollzugspraxis abzeichnende Probleme durch die Corona-Krise formulierte im März 2020 die Co-Autorin zusammen mit kriminologischen Kolleg*innen ein Schreiben an die Landesjustizministerien, in dem verschiedene Maßnahmen angeregt bzw. angemahnt wurden: Gefordert wurden vor allem Änderungen der Strafvollstreckungspraxis zur Vermeidung des hohen Zustroms (möglicherweise infizierter) Gefangener (Stichwort: Aussetzung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen), ausreichender Aufschluss und Bewegung im Freien unter Wahrung des *Abstandsgebots und kompensatorische Maßnahmen mit Blick auf die Untersagung von Besuchen*. Hingewiesen wurde außerdem darauf, dass alle Maßnahmen, die die Gefangenen zusätzlich einschränken, auf einer klaren Rechtsgrundlage basieren, notwendig und verhältnismäßig sowie im Einzelfall überprüfbar sein müssen.¹⁷

Demgemäß untersuchten wir die ggf. unterschiedlichen Ansätze der Landesjustizverwaltungen in den 16 Bundesländern. Trotz der Tatsache, dass die Sanktionspraxis der Gerichte nach dem bundeseinheitlichen Recht des StGB bzw. JGG erfolgt, sind regionale Unterschiede seit langem immer wieder Gegenstand der Diskussion, sodass wir diesen Aspekt auch in unserer Betrachtung besonders würdigten. Während der

profitieren. So wurde beispielsweise in einzelnen Bundesländern von der Möglichkeit des Langzeitausgangs von mehreren Wochen bis zu 6 Monaten in der Entlassungsphase, der in den nach 2012 verabschiedeten bzw. novellierten Vollzugsgesetzen eingeführt wurde (vgl. hierzu Dünkel/Pruin/Beresnatzki/Treig 2018, S. 24 ff., 29 f.), und der praktisch so gut wie keine Anwendung fand, nunmehr verstärkt Gebrauch gemacht und damit Gefangene auf diese Weise aus dem Vollzug herausgenommen.

17 Mitunterzeichnerinnen und -unterzeichner des Schreibens vom 25.3.2020 waren Thomas Bliesener, KFN Hannover, Heinz Cornel, Alice-Salomon-Hochschule Berlin, Kirstin Drenkhahn, FU Berlin, Frieder Dünkel, Stefan Harrendorf, Universität Greifswald, Frank Neubacher, Universität zu Köln, Ineke Pruin, Universität Bern. Geantwortet haben die Ministerien von Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt, alle mit dem Tenor, dass genau die von uns angeregten Maßnahmen schon weitgehend umgesetzt würden (in unterschiedlichem Maße auch mit näheren Erklärungen zu den Einzelheiten). Der Erstautor dieses Beitrags hat im April eine internationale Initiative gestartet und Erkenntnisse von Kolleg*innen und Strafvollzugsexpert*innen aus weltweit über 50 Ländern zum Einfluss der Pandemie auf den Strafvollzug und dem Umgang damit gesammelt, die demnächst in einem Sammelband im Verlag Routledge erscheinen werden, vgl. Dünkel, F., Harrendorf, S., van Zyl Smit, D. (2021) (Hrsg.). *The impact of Covid-19 on prisons and penal policy*.

ersten Welle der Pandemie ab März 2020 war die Arbeit der Strafgerichte notwendigerweise beeinträchtigt, sodass vorrangig und teilweise fast nur Haftsachen verhandelt werden mussten, d. h. Fälle, bei denen die Angeklagten in U-Haft einsaßen. Schon allein wegen dieser verlangsamten Rechtspflegeaktivitäten und geringerer Verurteiltenzahlen war ein Rückgang von Strafantritten im Strafvollzug zu erwarten. Genaue Zahlen der Strafverfolgungsstatistiken sind noch nicht zugänglich, jedoch geben die Monatsstatistiken zum Strafvollzug für den Zeitraum Februar bis Juni 2020 einige Hinweise zum Umfang des Phänomens: Im Februar 2020 gab es 7.799 Erstaufnahmen im Strafvollzug, während im März lediglich 5.470, und im Juni 4.216 entsprechende Neuzugänge registriert wurden, d. h. ein Minus von 45,9 %. Zu wesentlichen Teilen dürfte der Rückgang auf der ausgesetzten Ladung zu ESFen beruhen (s. unten Tabellen 1 und 2).

Tabelle 1: Entlastungsmaßnahmen der Bundesländer im Justizvollzug zu Beginn der Covid-19-Pandemie im März 2020

| Land | Maßnahme |
|------|--|
| BW | keine Ladung EFS/FS < 6 M., Unterbrechung Vollzug EFS |
| BY | keine Ladung EFS/FS < 6 M. |
| BE | keine Ladung EFS/FS < 3 J. + Unterbrechung Vollzug EFS |
| BB | keine Ladung EFS + Unterbrechung Vollzug EFS |
| HB | keine Ladung EFS + Unterbrechung Vollzug EFS |
| HH | keine Ladung EFS/FS < 3 J. + Unterbrechung Vollzug EFS/FS < 18 M. möglich |
| HE | keine Ladung EFS und FS, wenn direkt offener Vollzug |
| MV | keine Ladung EFS + Unterbrechung Vollzug EFS |
| NDS | keine Ladung EFS/FS < 12 M. (mit Ausnahmen) |
| NRW | keine Ladung EFS/FS < 12 M. + Unterbrechung Vollzug EFS/FS < 18 M. wenn Entlassung bis Juli bevorstand (mit Ausnahmen) |
| RP | keine Ladung EFS |
| SH | laut Pressemitteilung des JM sind im Einzelfall Aufschub und Unterbrechungen bei EFS und „kurzen FS“ möglich ¹⁸ |
| SL | keine Ladung EFS/FS bis 18 M. bzw. Strafreste bis 1 Jahr (mit Ausnahmen) |
| SN | keine Ladung EFS + FS < 3 J. (mit Ausnahmen) |
| ST | keine Ladung EFS |
| TH | keine Ladung EFS |

Quelle: Pressemitteilungen, Internetauftritte und Antwortschreiben der Justizministerien bzw. Landesjustizverwaltungen

18 https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/II/Presse/PI/2020/Justiz/200326_Corona.html; https://schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Coronavirus/FAQ/faq_coronavirus_node.html.

Die Ergebnisse unserer Recherchen zu Pressemitteilungen und anderen Internetquellen zeigten, dass alle Bundesländer mit der Ausnahme von Schleswig-Holstein (dort galt eine Einzelfallabwägung, s.o. Tabelle 1) einheitlich angaben, seit Ausbruch der Pandemie im März 2020 die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen und Erzwingungshaft auszusetzen (vgl. Tabelle 1). Dies bedeutet in erster Linie, dass die Staatsanwaltschaften keine Ladungen zum Strafantritt einer ESF mehr verschickten, größtenteils wurden aber auch Ersatzfreiheitsstrafe Verbüßende entlassen. Der Rückgang der stichtagsbezogenen Vollzugspopulation von ESF Verbüßenden seit März 2020 ist aus den von destatis.de veröffentlichten Monatsbelegungsstatistiken gut erkennbar (vgl. Tabelle 2). In absoluten Zahlen betrug der Rückgang zwischen Februar und Juni 2020 72 %, anteilmäßig bezogen auf die Population des Erwachsenenstrafvollzugs (nur dort werden ESFen vollstreckt) ging die ESF-Population von 10,6 % (Februar 2020) auf 5,8 % Ende März und 3,5 % Ende Juni zurück (vgl. Tabelle 2) (= minus 67 %).

Bis Ende März 2020 wurde diese Politik in Bayern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt zunächst allerdings nur sehr zögerlich umgesetzt, auch in NRW war der Rückgang der Belegung bzgl. ESFen unterdurchschnittlich. In BW, BE, BB, HH und MV ging die Belegung dagegen unmittelbar auf ein Viertel oder weniger im Vergleich zur Belegung von Ende Februar zurück!

Diese „reduktionistische“ Politik i. S. einer Senkung der Belegungszahlen im Strafvollzug entspricht den Forderungen von Gremien des Europarats und der Vereinten Nationen und einer Reihe von Nichtregierungsorganisationen.¹⁹ Angesichts der akuten Infektionsgefahr für die auf engem Raum untergebrachten und oftmals gesundheitlich besonders vulnerablen Gefangenen einerseits und erster Gefangenenunruhen in manchen Staaten andererseits²⁰ wandten sie sich sehr schnell nach Ausbruch der Pandemie an Justizvollzugsverwaltungen und Politik weltweit. Bereits am 20.3.2020 mahnte etwa das Komitee zur Verhütung von Folter sowie inhumaner und erniedrigender Behandlung (sog. Anti-Folterkomitee, CPT) des Europarats, in einem „statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of coronavirus disease“ an, dass jegliche Einschränkungen von Grundrechten auf gesetzlicher Grundlage erfolgen, die Menschenwürde beachten und zeitlich begrenzt werden müssen.²¹ Es forderte weiter, dass besondere Anstrengungen unternommen werden müs-

19 Eine Zusammenstellung internationaler Initiativen und Empfehlungen (Stand 16.7.2020) mit weiterführenden Hinweisen und links findet sich unter <https://www.dignity.dk/en/nyheder/global-guidance-and-recommendations-on-how-to-prevent-and-manage-covid-19-in-prisons/>. Ebenfalls hilfreich sind die Zusammenstellungen des Zusammenschlusses europäischer Justizvollzugsorganisationen EUROPRIS <https://www.europris.org/covid-19-prevention-measures-in-european-prisons/>, de auch Hinweise auf die Ansätze in verschiedenen Staaten enthalten.

20 Auf die Gefahr von Gefängnisrevolten, die in Deutschland nicht zu beobachten waren, haben insbesondere die Vereinten Nationen hingewiesen. In einer Nachricht vom 5.5.2020 wies das UN Human Rights Office (OHCHR) auf vor allem in Nord-, Mittel- und Südamerika sowie afrikanischen Ländern erkennbare Unruhen bzw. Revolten aufgrund der sich rapide ausbreitenden Pandemie und eines völlig unzureichenden Managements in den Gefängnissen hin, vgl. <https://news.un.org/en/story/2020/05/1063292>.

21 Vgl. CPT/Inf(2020)13, 4.

sen, Alternativen zum Freiheitsentzug (einschließlich der U-Haft) verstärkt anzuwenden, die in Situationen der Überbelegung als zwingend anzusehen seien, darunter auch die Ersetzung von Freiheitsstrafen durch Alternativen, die vermehrte bedingte Entlassung und alternative Formen der Vollstreckung (kurzer) Freiheitsstrafen.²²

Eine Arbeitsgruppe des Council for Penological Co-operation (PC-CP) des Europarats schloss sich in einem „Covid-19 related statement“ vom 17.4.2020 an. Zusätzlich wurde gefordert, dass bestimmte Tätergruppen unmittelbar vorzeitig aus dem Strafvollzug entlassen werden sollten. Betont wurde außerdem, dass sie ggf. auf die Entlassung durch Zurverfügungstellung von Wohnraum und mit medizinischer Hilfe zu versorgen seien. Dazu sollten die Bewährungshilfeorganisationen besser ausgestattet werden, um ein „probation overcrowding“ zu vermeiden. Dabei müsse darauf geachtet werden, dass die jeweiligen Alternativen zur Freiheitsstrafe inhaltlich sinnvoll (*meaningful*) ausgestaltet würden und es nicht zu einer „mass supervision“ kommen dürfe.²³

Der rückläufige Trend der Belegung bzgl. Ersatzfreiheitsstrafen in Deutschland hat sich in den meisten Bundesländern zumindest bis Ende April fortgesetzt, in Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt bis zum Ende des Beobachtungszeitraums am 30.6.2020. In Hamburg, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen stiegen die Zahlen bereits im April wieder leicht an, ohne allerdings auch nur annähernd das Ausgangsniveau vom Februar 2020 zu erreichen. Gleiches gilt für Nordrhein-Westfalen, das bis zum Juni 2020 einen kontinuierlichen Rückgang der Ersatzfreiheitsstrafen verzeichnete. Nach einer Mitteilung auf der Internetseite des Justizministeriums NRW wurden mit Wirkung zum 1.7.2020 lediglich die Vollstreckungsaussetzungen von originären Freiheitsstrafen zurückgenommen, weiterhin aber keine Ersatzfreiheitsstrafen vollstreckt.²⁴

Die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen unterblieb in allen Bundesländern jedoch nicht vollständig. Die großenteils auf unter 30 % des Ausgangsniveaus gesunkenen Belegungszahlen (durchschnittlich 29 %, vgl. Tabelle 3) deuten darauf hin, dass

22 Vgl. CPT/Inf(2020)13, 5. Ebenfalls im März 2020 hatte die UN High Commissioner for Human Rights, Michelle Bachelet, gefordert zu prüfen, die besonders verletzlichen Angehörigen von Risikogruppen wie ältere und/oder kranke Gefangene sowie die wenig gefährlichen (low-risk) Gefangenen unmittelbar zu entlassen, vgl. das Statement vom 25.3.2020 unter <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=E>.

23 Vgl. PC-CP (2020) 5, S. 6 unter https://www.coe.int/en/web/prison/home/-/asset_publisher/ky2olXXXogcx/content/covid-19-related-statement-by-the-members-of-the-council-for-penological-co-operation-working-group-pc-cp-wg-?_101_INSTANCE_ky2olXXXogcx_viewMode=view/.

24 Vgl. Justizministerium Nordrhein-Westfalen, <https://www.justiz.nrw/JM/ministerium/corona/justizvollzug/index.php>, Mitteilung mit Stand vom 14.8.2020 (letzter Abruf vom 18.8.2020): „Nach Rückgang des Infektionsgeschehens ist auf Grundlage eines abgestuften Ladungskonzeptes ab dem 1. Juli die Vollstreckung von Freiheitsstrafen wieder aufgenommen worden. Es wird ab dem 1. Juli 2020 mit der sukzessiven Vollstreckung der regulären Ladungen aller Freiheitsstrafen (ohne Ersatzfreiheitsstrafen und Erzwingungshaft) und der aufgeschobenen Freiheitsstrafen von über sechs Monaten bis zu einem Jahr begonnen.“

zwar Ladungen zum Antritt einer ESF stark reduziert, jedoch bei Verurteilten, die daneben auch noch eine andere Strafe verbüßen müssen, durchaus vollstreckt wurden und werden.

Table 2: Ersatzfreiheitsstrafen Verbüßende im Erwachsenenstrafvollzug (absolute Zahlen am Monatsende)

| 2019 | Bestand Gefangene im Vollzug der Freiheitsstrafe insgesamt | Davon: Ersatzfreiheitsstrafe | Prozentsatz bzgl. Erwachsenenvollzug |
|--------------|--|------------------------------|--------------------------------------|
| Jan. | 45.768 | 4.591 | |
| Febr. | 46.079 | 4.795 | |
| März | 46.477 | 4.861 | 10,5 |
| April | 45.917 | 4.546 | |
| Mai | 46.008 | 4.549 | 9,9 |
| Juni | 45.687 | 4.482 | |
| Juli | 45.432 | 4.576 | |
| August | 45.265 | 4.526 | |
| Sept. | 45.244 | 4.616 | 10,2 |
| Okt. | 45.001 | 4.598 | |
| Nov. | 44.375 | 4.572 | |
| Dez. | 43.760 | 4.122 | 9,4 |
| Durchschnitt | 545.013 : 12 = 45.417,75 | 54.834 : 12 = 4.569,5 | 10,1 % |
| 2020 | | | |
| Jan. | 44.720 | 4.664 | 10,4 |
| Febr. | 45.062 | 4.773 | 10,6 |
| März | 42.177 | 2.447 | 5,8 |
| April | 39.528 | 1.553 | 3,9 |
| Mai | 38.595 | 1.312 | 3,4 |
| Juni | 38.154 | 1.333 | 3,5 |

Mit der Rücknahme von einzelnen Maßnahmen des Lockdown außerhalb des Strafvollzugs seit Mai 2020 haben einzelne Bundesländer auch im Strafvollzug den Weg in die vorherige „Normalität“ begonnen und ESFen und kurze Freiheitsstrafen wieder zu vollstrecken begonnen. Das mag man mit Blick auf die geringen Infektionsraten zwar rechtfertigen können, jedoch wurde damit eine Chance vertan, grundsätzlich den Sinn der Vollstreckung von ESF und anderen kurzen Freiheitsstrafen zu reflektieren (s. dazu unten 8.). Nur wenige Bundesländer wie z. B. Berlin haben die Pandemie zum An-

lass genommen, ESFen gnadenweise zu erlassen und nicht nur den Vollzug aufzuschieben. Die meisten Bundesländer haben an der Einschränkung der Vollstreckung von ESFen festgehalten, insbesondere Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Tabelle 3), mit dem Wiederanstieg der Infektionszahlen seit Oktober 2020 wurde der vorübergehend ausgesetzte Vollstreckungsaufschub bei ESFen auch in anderen Bundesländern fort- bzw. wieder eingeführt.

Tabelle 3: Belegungsentwicklung bzgl. Ersatzfreiheitsstrafen (ESF) 2019/2020 im Bundesländervergleich (absolute Zahlen, markiert ist jeweils der niedrigste Wert)

| Bundesland | 31.10. 2019 | 28.2. 2020 | 31.3. 2020 | 30.4. 2020 | 31.5. 2020 | 30.6. 2020 | Änderung 3/2020 (Index =100) gegenüber 2/2020 | Änderung 6/2020 (Index =100) gegenüber 2/2020 |
|---------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|---|---|
| BW | 564 | 543 | 128 | 88 | 82 | 125 | 23,6 | 23,0 |
| Bayern | 667 | 650 | 555 | 350 | 268 | 248 | 85,4 | 38,2 |
| Berlin | 271 | 325 | 87 | 37 | 29 | 29 | 26,8 | 8,9 |
| Brandenburg | 156 | 175 | 22 | 15 | 14 | 23 | 12,6 | 13,1 |
| Bremen | 47 | 53 | 28 | 14 | 13 | 13 | 52,8 | 24,5 |
| Hamburg | 116 | 118 | 29 | 16 | 19 | 43 | 24,6 | 36,4 |
| Hessen | 388 | 391 | 166 | 94 | 92 | 92 | 42,5 | 23,5 |
| MV | 105 | 78 | 17 | 14 | 8 | 13 | 21,8 | 16,7 |
| Niedersachsen | 346 | 358 | 289 | 178 | 135 | 125 | 80,7 | 34,9 |
| NRW | 1.092 | 1.089 | 688 | 472 | 394 | 378 | 63,2 | 34,6 |
| Rheinland-Pf. | 192 | 206 | 91 | 67 | 63 | 44 | 44,2 | 21,4 |
| Saarland | 34 | 35 | 19 | 12 | 8 | 13 | 54,3 | 37,1 |
| Sachsen | 279 | 336 | 105 | 54 | 58 | 71 | 31,3 | 21,1 |
| Sachsen-Anh. | 168 | 205 | 154 | 101 | 78 | 60 | 75,1 | 29,3 |
| Schleswig-H. | 90 | 78 | 24 | 11 | 18 | 19 | 30,8 | 24,4 |
| Thüringen | 123 | 133 | 45 | 30 | 33 | 37 | 33,8 | 27,8 |
| DE insges. | 4.598 | 4.773 | 2.447 | 1.553 | 1.312 | 1.333 | 51,3 | 29,0 |

Einige Bundesländer gingen hinsichtlich der Nichtvollstreckung von Freiheitsstrafen, wie bereits in Tabelle 1 dargestellt, weiter und haben die Ladung zum Strafantritt bei Freiheitsstrafen von bis zu 3 Monaten (Hessen), 6 Monaten (Baden-Württemberg, Bayern), 12 Monaten (Nordrhein-Westfalen) oder sogar bis zu 3 Jahren (Berlin, Hamburg, Sachsen) ausgesetzt – teilweise unter der Einschränkung, dass „im Einzelfall“

oder bei bestimmten Delikten (Sexual- und Gewaltstraftaten) doch vollstreckt wird.²⁵ Hamburg setzte die Vollstreckung von Freiheitsstrafen von bis zu 3 Jahren aus und unterbrach die Vollstreckung von Freiheitsstrafen von bis zu 18 Monaten. In anderen Bundesländern ist die Vollstreckungspolitik und -praxis unklar, was Freiheitsstrafen anbelangt, jedoch unterblieben offensichtlich weitergehende Vollstreckungsstopps jenseits von ESFen. Die Unterschiede im Bundesländervergleich sind offensichtlich weniger den Problemlagen (Belegungsdruck, Überbelegung) als mehr oder weniger ausgeprägten Bestrafungsorientierungen und dem Bemühen geschuldet, in der Bevölkerung nicht den Eindruck zu erwecken, dass („gefährliche“) Straftäter wegen der Pandemie vom Strafvollzug verschont und insoweit Sicherheitsrisiken in Kauf genommen werden.

Dass weitergehende Spielräume zur Entlassung von Gefangenen genutzt wurden, ist nicht anzunehmen. Die Vollzugsverwaltungen haben grundsätzlich kaum Möglichkeiten die Häufigkeit von bedingten Entlassungen gem. §§ 57, 57a StGB bzw. §§ 88, 89 JGG zu beeinflussen, die von den Strafvollstreckungskammern bzw. Jugendgerichten beschlossen werden.²⁶ Ob die Stellungnahmen der Anstalten zu Anträgen der Gefangenen auf vorzeitige Entlassung sich änderten und positiver ausfielen als vor der Pandemie, ist unklar, denn statistische Daten dazu fehlen. Die absoluten Zahlen aus den Monatsstatistiken von destatis.de zu Entlassungen nach Verbüßung von zwei Dritteln der Strafe (§ 57 Abs. 1 StGB) zeigen im Zeitraum Januar bis März 2020 einen Aufwärtstrend von monatlich 421 auf 498 Fälle. Die Zahlen blieben auch im Zeitraum April bis Juni 2020 auf diesem leicht erhöhten Niveau (498, 506, und 471 Fälle), jedoch muss die Frage, ob dies eine kausal mit der Pandemie verknüpfte Entwicklung war, offen bleiben.²⁷

3. Covid-19- Infektionen im Strafvollzug und Maßnahmen der Vollzugsverwaltungen, um Gefangene (und Bedienstete) vor Infektionen zu schützen

Im Zeitraum vom März bis Ende Juli haben sich nur wenige Gefangene und Mitarbeiter*innen des Strafvollzugs infiziert. Infizierte Gefangene wurden unmittelbar in Quarantäne gebracht, ebenso wie Neuzugänge im Strafvollzug die ersten 14 Tage in Quarantäne verbrachten. Kein einziger Gefangener ist in Verbindung mit einer Corona-In-

25 Nordrhein-Westfalen erklärte in der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage, dass bei Gefangenen, die eine ESF oder eine FS von bis zu 18 Monaten verbüßten, die im Zeitraum vom 20.3. bis zum 31.7.2020 vollständig vollstreckt gewesen wäre, mit Ausnahme von wegen Sexualdelikten Verurteilten die Vollstreckung gem. § 455a StPO („vollzugsorganisatorische Gründe“) unterbrochen und die entsprechenden Gefangenen unmittelbar entlassen wurden. Insgesamt seien auf diese Weise 1.051 Gefangene entlassen worden, was 9,7 % der Gefängnispopulation in NRW im März entsprach, vgl. Landtags-Drucksache 17/3468 vom 8.6.2020.

26 Vgl. zu den gesetzlichen Voraussetzungen in Deutschland und im europäischen Vergleich Dünkler 2015; Dünkler 2017, § 57 Rn. 90 ff. Dünkler/Weber 2019, S. 407 ff.

27 Dies umso mehr als es auch im Zeitraum Januar bis März 2019 einen vergleichbaren Anstieg der Entlassungen nach § 57 Abs. 1 StGB gab.

fektion verstorben. Obwohl es an bundesweiten Statistiken zu Infektionszahlen im Vollzug leider fehlt – ein definitiver Nachteil des föderalen Vollzugssystems – gibt es immerhin vereinzelt Mitteilungen der Landesjustizverwaltungen, die einen gewissen Aufschluss geben. So berichtete das Justizministerium Nordrhein-Westfalen am 16.7.2020, dass insgesamt 13 Gefangene als infiziert registriert wurden, 12 seien inzwischen gesundet.²⁸ Mit Blick auf die Strafvollzugspopulation dieses größten Bundeslandes von 15.307 im März 2020 bedeutet eine solche Infektionsrate einen Anteil von 0,07 %. Soweit Daten ersichtlich sind, meldeten die die meisten Bundesländer weniger als 10 Fälle, was bedeutet, dass die Pandemie praktisch keinen Weg hinter die Gefängnismauern fand. Im zweitgrößten Bundesland Bayern wurden bis Mitte Mai 13 Infektionsfälle bei Gefangenen und 28 bei Vollzugsbediensteten registriert. Die durchschnittliche Vollzugspopulation im März 2020 betrug 11.416, d. h. die Infektionsrate lag bei ca. 0,1 %. In Berlin wurden nur zwei Gefangene positiv auf Covid-19 getestet, im kleinen Bundesland Saarland kein einziger.

Die generelle Politik ist nicht ganze Gruppen von Gefangenen zu isolieren, sondern die Infizierten vorübergehend in Quarantäne zu verbringen. Dafür wurden in nahezu allen Gefängnissen (z. B. in Nordrhein-Westfalen) Quarantäneabteilungen eingerichtet. Was Infektionen von Mitarbeiter*innen anbelangt, so meldete selbst das größte Bundesland Nordrhein-Westfalen seit Ausbruch der Pandemie nur 35 Fälle, von denen Anfang Juni 2020 32 als genesen galten.²⁹

Alle 16 Landesjustizvollzugsverwaltungen der Bundesländer hatten im März 2020 unmittelbar Maßnahmen ergriffen, um das Risiko einer Infektion von Gefangenen und Bediensteten zu minimieren. Zu Beginn gab es zwar Engpässe mit der Ausgabe von Masken und Hygienematerial für Bedienstete und Gefangene, jedoch wurde das Problem bis Mitte April wohl flächendeckend gelöst. Aufgrund der rückläufigen Gefangenzahlen verfügten alle Bundesländer über ausreichende Haftplatzkapazitäten, um Quarantänebereiche einzurichten. So konnte man auch die Neuaufnahme von Gefangenen mit einer Quarantänezeit von bis zu zwei Wochen ermöglichen. Die unter 2. dargestellte Reduktion der Aufnahmen im Vollzug trug hierzu entscheidend bei.³⁰ Damit kann man zusammenfassend festhalten, dass die Gefängnisverwaltungen sehr erfolgreich waren, Covid-19-Infektionen im Strafvollzug zu vermeiden und das Präventionskonzept wirksam umzusetzen.

28 Vgl. Justizministerium Nordrhein-Westfalen, <https://www.justiz.nrw/JM/ministerium/corona/justizvollzug/index.php>, Mitteilung mit Stand vom 14.8.2020.

29 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Lt.-Drs. 17/3466 v. 9.6.2020.

30 Bedauerlicherweise berichtet Deutschland als einziges der auf der Internetplattform Europris repräsentierten Länder nicht systematisch über die im Strafvollzug im Hinblick auf Covid-19 ergriffenen Maßnahmen bzw. die Zahl von Infektionen etc., obwohl das Bundesjustizministerium Mitglied des Zusammenschlusses ist, vgl. <https://www.europris.org> (schon oben Fn. 17).

4. Kontakte mit der Außenwelt für Gefangene während der Pandemie

Zu fragen ist aber wie hoch der Preis für den zusätzlichen „lockdown“ der Justizvollzugsanstalten durch die Vermeidung von Außenkontakten war. Alle Bundesländer haben unmittelbar nach Ausbruch der Pandemie Besuche und den persönlichen Kontakt von Gefangenen mit der Außenwelt stark eingeschränkt, zumeist in Form eines generellen Besuchsverbots, mit Ausnahme von Besuchen von Rechtsanwälten, die ggf. mit Trennscheiben durchgeführt wurden. Die meisten Gefängnisse verfügten bereits über Besuchsräume mit Trennscheiben,³¹ etliche Anstalten wurden entsprechend „nachgerüstet“. Wie einschneidend die Besuchsverbote waren und sind, wird daran deutlich, dass in den letzten Jahren die Regelbesuchszeiten, insbesondere auch Besuche von Angehörigen und Kindern gesetzlich stark ausgebaut wurden, z. B. in Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen auf monatlich 4 Stunden mit zusätzlichen Besuchszeiten für Kinder, wobei die meisten Bundesländer vor der Pandemie über den ggf. niedrigeren gesetzlichen Mindestumfang regelmäßig hinausgingen.³²

Soweit ersichtlich haben alle Bundesländer „kompensatorische“ Maßnahmen alternativer Kontaktformen eingeführt oder ausgebaut.³³ Teilweise wurden zusätzliche Telefongespräche gestattet, größtenteils aber auch die zuvor undenkbbare internetbasierte Kommunikation über Skype und andere Plattformen bis hin zur Zurverfügungstellung von Mobiltelefonen.³⁴ Unklar bleibt allerdings, inwieweit die breite Masse der Gefangenen von derartigen Maßnahmen profitiert haben, und ob sie nicht lediglich Symbolcharakter hatten, um die Gefangenen zu beruhigen. In diesem Kontext einzuordnen sind zum Beispiel die Gefangenen zur Verfügung gestellten zusätzlichen (kostenlosen) Fernsehgeräte, mit der die Stimmungslage beruhigt werden sollte.

Eine besonders positive Praxis ist in Niedersachsen durch die in allen Hafträumen des geschlossenen Vollzugs schon vor dem Auftreten der Pandemie verlegte Haftraumtelefonie-Anlage ermöglicht worden, die den Gefangenen den regelmäßigen Kontakt zu ihren Familien ermöglicht. Im offenen Vollzug wurde die Nutzung von Mobiltele-

31 In der bundesweiten Befragung von Thiele waren es 75 % der Anstalten, vgl. Thiele 2016, S. 141 ff., 251 f.

32 Vgl. Dünkel 2021.

33 Dies steht im Einklang mit Forderungen des Europarats. Die genannte Arbeitsgruppe des Council for Penological Co-operation (PC-CP) betonte in ihrem Corona-statement vom 17.4.2020, dass abgesehen von der notwendigen medizinischen Versorgung die Restriktionen des Gefängnisalltags und der Kontakte mit der Außenwelt verhältnismäßig sein müssen und in jedem Fall den Gefangenen ein Minimum an Kontakten verbleiben muss. Sie empfahl ferner als Kompensation für Besuchsverbote kostenlose Telefonmöglichkeiten bzw. Video-Telefonie über das Internet zu erweitern und weitere Einschränkungen bzgl. Arbeit und Freizeit ebenfalls zu kompensieren, vgl. PC-CP (2020) 5, S. 6 unter www.coe.int/.

34 So z.B. in Hamburg; allerdings wurden nur einfache Handys ausgegeben, keine Smartphones u. ä. Wenn man bedenkt, wie viele Millionen € die Vollzugsverwaltungen dafür ausgegeben haben, um die Kommunikation mit den generell untersagten Mobiltelefonen durch Störsender etc. zu unterbinden, kommt dies einer Art Revolution gleich, vgl. allgemein zur Problematik der Telefonie im Strafvollzug und der in einigen Bundesländern (z. B. Bayern, teilweise NRW) vor der Pandemie unzulänglichen Praxis Fährmann 2018, S. 94 ff., 314.

fonen, die bislang auf den Bereich außerhalb der Anstalt während des Freigangs oder Ausgangs begrenzt war, zu bestimmten Zeiten auf den internen Anstaltsbereich ausgeweitet.

Es muss einer späteren Bestandsaufnahme vorbehalten bleiben, wie die Maßnahmen tatsächlich umgesetzt wurden. Aus den Landesjustizverwaltungen war teilweise zu hören, dass die Gefangenen – auch eingedenk ihrer eigenen, oftmals gesundheitlich problematischen Situation – mit Verständnis auf die Einschränkungen reagierten. Andererseits finden sich auch Berichte, wonach die eingeräumten Möglichkeiten z. B. der internetbasierten Kommunikation und selbst der zusätzlichen Möglichkeiten zu telefonieren an fehlender Infrastruktur und Personal zur Überwachung scheiterten.³⁵ Jedenfalls, das zeigte unsere eigene Recherche, die zum Stand 9.4.2020 alle Internetauftritte der Landesjustizverwaltungen und darüber hinaus stichprobenartig Internetauftritte der Justizvollzugsanstalten überprüfte, war die Kommunikation der Einschränkungen häufig schlecht: Während teilweise die aktuellen, pandemiebedingten Regelungen für die Justizvollzugsanstalten unproblematisch zu finden waren und versucht wurde, die Entscheidungen transparent zu machen und auf die Ausgleichsmöglichkeiten hinzuweisen, fand sich mitunter nur der lapidare Hinweis, Besuche seien derzeit nicht möglich. Selbst wenn auch für die Verwaltungen und vor allem die Anstalten die Situation sicherlich sehr schwierig war, stellt dies ein beklagenswertes Defizit dar, das auch später, soweit ersichtlich, keineswegs überall behoben wurde. Nur ganz ausnahmsweise fanden wir Hinweise in anderen Sprachen. Wir gewannen außerdem den Eindruck, das Presseberichte und Pressemitteilungen oft durchaus Informationen enthielten – offenbar wurde jedoch nicht daran gedacht, dass diese auch den Angehörigen der Gefangenen an geeigneter Stelle zugänglich gemacht werden müssen.

Im geschlossenen Vollzug wurden Vollzugslockerungen (Ausgänge, Langzeitausgänge, Freigang) praktisch vollständig ausgesetzt, auch im offenen Vollzug wurden die entsprechenden Außenkontakte in der Regel stark eingeschränkt. Andererseits aber auch mit Langzeitausgängen über mehrere Wochen zur Entlastung des Vollzugs und als eine Art „Quarantäne zu Hause“ experimentiert.³⁶ Auch wenn dies vermutlich nur wenige Einzelfälle betraf, zeigt es doch, dass auch diese Form einer weitgehenden Vollzugsöffnung praktikabel ist und bei geeigneten Gefangenen, insbesondere, wenn sie im offenen Vollzug bereits erprobt wurden, kein nennenswertes Sicherheitsrisiko darstellt.

Seit Juni können Gefangene in Nordrhein-Westfalen wieder in beschränktem Umfang Besuche erhalten, zunächst nur von einer/einem Angehörigen oder einer entspre-

35 Das ergibt sich z. B. aus einem Bericht in der Neuen Westfälischen vom 17.8.2020 („Hoher Preis für virenfreie Gefängnisse“), der den Hinweis des Anstaltsleiters auf die „schlechte Internetverbindung“ in der JVA Bielefeld-Brackwede enthält, oder aus einem Interview mit der Leiterin des Strafvollzugsarchivs, Christine Graebisch, die von Gefangenenbriefen berichtet, die ergeben, dass keineswegs mehr Telefonate möglich seien, <https://www.vice.com/de/article/7kzy39/gefangnis-coronavirus-inhaftierte-freilassen>. Verweise auf die Internetlinks sind wegen der ständigen Änderungen nicht sinnvoll; eine Liste mit Stand 6.4. kann jedoch bei der Co-Autorin erfragt werden.

36 S. o. 1. und Fn. 10.

chenden Bezugsperson, zusätzlich der eigenen Kinder. Ähnliche Lockerungen der Lockdown-Regelungen sind auch in anderen Bundesländern erkennbar, wobei Besuche mit Trennscheiben oder Plexiglasschutz bzw. Masken immer mehr zur Regelbesuchsform werden.

5. *Der Einfluss von Covid-19 auf den Vollzugsalltag: Aktivitäten (Arbeit, Entlassungsvorbereitungsmaßnahmen, Freizeitaktivitäten, Sport u. ä.)*

Andere gemeinschaftliche Aktivitäten des Gefängnislebens wie Arbeit, Freizeitbeschäftigungen etc. wurden ebenfalls eingeschränkt. Insbesondere in der Untersuchungshaft konnte dies zu einer weitgehenden Isolierung der Gefangenen führen mit z. T. bis zu 23 Stunden pro Tag Einschluss im Haftraum. Auch im Vollzug für verurteilte Strafgefangene wurden gemeinschaftliche Aktivitäten eingeschränkt, insbesondere fanden Teamsport wie Fußball nicht mehr statt. Andererseits wurden andere Sportangebote ausgeweitet wie Jogging, Sport in Kleingruppen etc. Die Landesjustizvollzugsverwaltungen versuchten jeweils einen Ausgleich zwischen notwendigen Restriktionen und der Beruhigung von Gefangenen bzw. der Vermeidung von zu befürchtenden Unruhen zu finden. Deshalb bemühte man sich, alternative Aktivitäten anzubieten. dazu gehörte auch, so schnell wie möglich Normalität in den Vollzugsalltag zurückzubringen und beispielsweise die Arbeitsbetriebe unter den gebotenen Schutzmaßnahmen wie dem Tragen von Mund- und Nasenschutz sowie der Einhaltung des Abstands funktionsfähig zu machen. In Presseberichten gerne hervorgehoben wurde in diesem Zusammenhang, dass vielerorts die Arbeitsbetriebe in die Maskenproduktion einstiegen.³⁷ Bedenklich ist hingegen die – auch sonst kritikwürdige – Praxis, bei Schließungen der Arbeitsbetriebe aus vollzuglichen Gründen keinen Lohn mehr zu zahlen. Aus dem Antwortschreiben des baden-württembergischen Justizministeriums an uns geht hervor, dass dann Taschengeld bezahlt wird. Während sich sonst solche Schließungen von kurzer Dauer weniger auswirken, ist dies bei Wochen oder Monaten anders und trifft die Gefangenen empfindlich. In Niedersachsen und einigen anderen Ländern wurden allerdings coronabedingte Verdienstauffälle von Gefangenen zum Teil kompensiert, in Niedersachsen zu 70 %. In Anbetracht der niedrigen Infektionsraten (s. o. 3.) wurden die Arbeitsbetriebe im Juni/Juli wieder weitgehend geöffnet.

Gravierend ist, dass mit der unter 4. geschilderten weitgehenden Aussetzung von Lockerungen ein wesentlicher Pfeiler des Resozialisierungsvollzugs weggebrochen ist.³⁸ Der Wegfall dieser und anderer Maßnahmen der Entlassungsvorbereitung und des Übergangsmanagements (u. a. frühzeitige Kontakte mit der Bewährungs- und Straffälligenhilfe, Jobcentern und anderen Leistungserbringern im Nachsorgebereich) könnten zu einem Verlust an effektiver Rückfallprävention führen, weshalb die nachfolgend unter G. aufgeführten kriminalpolitischen Maßnahmen zur Vermeidung kur-

37 Z. B. Pressemitteilungen der Justizministerien von Sachsen (26.3.2020), Bayern (2.4.2020), Schleswig-Holstein (21.4.2020), Thüringen (21.4.2020).

38 Vgl. hierzu auch Bode 2020, S. 299 m.w.N.

zen Freiheitsentzugs und zur vermehrten Nutzung alternativer Sanktions- bzw. Vollstreckungsformen um so dringlicher sind.

6. *Die positive Seite der Coronakrise: Was sollte beibehalten werden in der Zeit nach der Pandemie, um die Haftbedingungen für Gefangene und die Arbeitsbedingungen für Bedienstete zu verbessern?*

Die Covid-19-Pandemie hatte nicht nur negative Einflüsse auf den Strafvollzug und die Lebens- sowie Arbeitsbedingungen für Inhaftierte und Bedienstete.

Digitalisierung der Kommunikation

Einige neue Kommunikationsformen über das Internet (Skype u. ä.) wurden erprobt bzw. zugelassen und haben sich als handhabbar bewährt, ohne dass dies zu einer erkennbaren Einbuße an Sicherheit geführt hätte. Derartige Kommunikationsformen wurden vereinzelt auch für Anhörungen seitens der Gerichte eingesetzt, beispielsweise bei Entscheidungen zur Untersuchungshaft oder zur bedingten Entlassung. Man sollte diese Erfahrungen in der Zukunft nutzen und ausbauen. Die Digitalisierung sollte auch im Strafvollzug weitergehend genutzt werden, ohne dass sie allerdings den zwischenmenschlichen Kontakt ersetzen kann und sollte. Gefangenen-Kontakte zu ihren Angehörigen und Bezugspersonen zu erleichtern steht im Einklang mit dem Ziel des Ehe- und Familienschutzes und der Stärkung sowie Intensivierung von Beziehungen mit für die Wiedereingliederung relevanten Partnern, Kindern und Freunden. Dies gilt gerade auch für ausländische Gefangene, deren Angehörige oft keine Besuche machen können.

Arbeitsbedingungen der Bediensteten

Was die Arbeitsbedingungen von Bediensteten anbelangt, so war das Arbeiten im Home Office-, soweit die Tätigkeiten (etwa in der Verwaltung) dies erlauben, ebenfalls ein Erfolg. Manche Anstalten berichten, dass der ansonsten häufig hohe Krankenstand unter den Bediensteten rückläufig war.

Die Pandemie hat zu einer Unterbrechung der Vollstreckung kurzer Freiheitsstrafen geführt und mit dem rückläufigen schnellen Durchlauf von Gefangenen wurde der Verwaltungsaufwand im Strafvollzug erheblich vermindert.

Weniger Kurzstrafer

Das Klientel der ESF ist bekanntermaßen häufig gesundheitlich stark vorbelastet (Alkohol-, Drogenprobleme, und andere Krankheiten), bedarf erheblicher Betreuung insoweit und ist in Covid-19-Zeiten eine extreme Risikogruppe. Mit der Vermeidung der Vollstreckung von ESF und anderer kurzer Freiheitsstrafen wurden zugleich die nega-

tiven Effekte kurzen Freiheitsentzugs für die Wiedereingliederung gemindert.³⁹ Diese Entwicklung ist aus den genannten Gründen daher positiv zu bewerten und sollte auch in der Zeit nach Covid-19 beibehalten werden. Man sollte daher – sollte die Pandemie überwunden sein – nicht einfach zur Tagesordnung zurückkehren, sondern nach kreativen Lösungen suchen, wie man kriminalpolitisch Strukturen etablieren kann, die den hohen Durchlauf von Kurzzeitgefangenen überwindet bzw. zumindest erheblich reduziert (s. dazu unten 7.).

7. *Änderungen im Straf- und Strafvollzugsrecht und Perspektiven einer „reduktionistischen“ Strafvollzugspolitik*

Die kriminalpolitische Debatte in Deutschland mit Blick auf Covid-19 betrifft mehrere Bereiche. Brauchen wir Verschärfungen des Straf- und des Strafvollzugsrechts, beispielsweise zur Sanktionierung von Verstößen gegen Lockdown-Maßnahmen, die größtenteils auf dem Infektionsschutzgesetz beruhen? Sollte das Strafvollzugsrecht die Aufhebung oder Lockerung von pandemiebedingten Restriktionen vorschreiben bzw. wie kann gewährleistet werden, dass die Einschränkungen verhältnismäßig bleiben?

Ein dritter Bereich betrifft Fragen des Sanktionenrechts und der Vollstreckung insbesondere kurzer Freiheitsstrafen.

Kriminalisierung von Verstößen gegen coronabedingte Verhaltensmaßregeln?

Was generelle Reformen des allgemeinen Strafrechts zur Kriminalisierung abweichenden Verhaltens bzgl. coronabedingten Verhaltenseinschränkungen anbelangt, so gibt es *keine* Tendenz, das *Strafrecht* über die bisherigen Regelungen des Infektionsschutzgesetzes hinaus *auszuweiten* oder zu *verschärfen*. Zu begrüßen ist, dass sich die derzeitige Diskussion auf das Ordnungswidrigkeitenrecht konzentriert; hier wächst allerdings nachvollziehbar die Bereitschaft, es z. B. bei Verstößen gegen die Pflicht Masken zu tragen (z. T. erheblich) zu verschärfen. Im August 2020 haben einige Bundesländer nach einigen besonders infektionsgeneigten Party-Events und anderen Vorkommnissen im Hinblick auf die Maskenpflicht und das Abstandsgebot drastische Bußgeldandrohungen geschaffen. Da diese Sanktionen im Ordnungswidrigkeitenrecht geregelt sind, ist Freiheitsentzug ausgeschlossen. Gleichwohl sollte auch hier das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachtet werden und das Ordnungswidrigkeitenrecht die Betroffenen finanziell nicht stärker belasten als es bei vergleichbaren Geldstrafen der Fall wäre. Es wird eine Aufgabe der Rechtsprechung sein, die Verhältnismäßigkeit von Bußgeldern auch der Höhe nach zu bewerten.

³⁹ Vgl. hierzu Dünkel 2020.

Änderungen des Strafvollzugsrechts?

Was das Strafvollzugsrecht anbelangt, so gibt es derzeit keine gesetzlichen Änderungsvorschläge im Hinblick auf Verschärfungen der Strafvollzugsgesetze. Die derzeit notwendig erscheinenden Einschränkungen können von den Landesjustizvollzugsverwaltungen aufgrund der geltenden Vollzugsgesetze vorgenommen werden.

Es gibt allerdings zunehmend eine juristische Debatte, in welchem Umfang und für welche Dauer bestimmte Einschränkungen wie Besuchsverbote oder die Untersagung von Vollzugslockerungen verhältnismäßig sind und dazu sind in nächster Zeit Gerichtsentscheidungen zu erwarten. Diese Einschränkungen können einfachgesetzliche Rechte sowie verfassungsrechtlich gewährleistete Grundrechte von Gefangenen und ihrer Angehörigen verletzen. Die Vollzugsverwaltungen haben auf diese Debatte bereits reagiert und z. B. im Hinblick auf Besuchsverbote Lockerungen beschlossen (vgl. z. B. NRW und oben 4.).

Die weitergehende Ersetzung kurzer Freiheitsstrafen – Perspektiven einer „reduktionistischen“ Kriminalpolitik

Die wohl interessanteste kriminalpolitische Debatte, die vor allem in der Strafrechts- und Strafvollzugswissenschaft geführt wird, betrifft die Frage, ob die Pandemie nicht als Anlass für eine grundsätzliche Neujustierung des Sanktionenrechts genutzt werden sollte. Sind im derzeitigen Strafvollzug nicht zahlreiche Verurteilte, die man – unabhängig von der Pandemie – besser aus dem Vollzug heraushalten sollte? Das ist bei Ersatzfreiheitsstrafen evident, denn hier war das auf eine Geldstrafe erkennende Gericht der Überzeugung, dass die Betroffenen nicht in den Strafvollzug gehören. Der Unmut über die Vollstreckung von ESFen wächst auch in der Vollzugspraxis, die mit einem erheblichen Personal- und Sachmittelaufwand diese Gefangenen für eine sehr kurze Zeit durch den Strafvollzug schleust, ohne eine sinnvolle Resozialisierungsarbeit leisten zu können. Die Vorschläge zur Lösung dieses Problems sind vielfältig, wurden aber leider von den Regierungskoalitionen der letzten Jahrzehnte nicht aufgegriffen.⁴⁰ Wie in anderen europäischen Ländern auch, könnte man Ersatzfreiheitsstrafen vermeiden, indem man sie entweder abschafft und die Beitreibung im Rahmen des Zivilrechts organisiert, oder die gemeinnützige Arbeit und weitere Alternativen der Vollstreckung (z.B. Geldverwaltung und andere sozialpädagogische Unterstützung der betroffenen Geldstrafenschuldner) vorrangig einsetzt.⁴¹ Trotz einiger positiver Beispiele in den Bundesländern hat die Möglichkeit der Ersetzung der ESF durch gemeinnützige Arbeit nicht den

40 Vgl. i. E. Dünkel 2018a; 2020; Mohr 2020 m. jew. w. N.

41 Schon lange überfällig ist auch eine Änderung des Umrechnungsschlüssels von Tagessätzen der Geldstrafe im Rahmen der ESF. Der hier favorisierte Schlüssel wäre, dass mit einem Tag ESF (wie in Finnland und Estland) 3 Tagessätze der Geldstrafe getilgt werden, zumindest aber (wie in Österreich) zwei Tagessätze, wodurch sich die ESF-Population mit einem Schlag auf ein Drittel bzw. die Hälfte reduzieren würde, vgl. Dünkel 2018a; Mohr 2020 m. w. N. Ferner bedürfte es im Rahmen der gemeinnützigen Arbeit einer Tilgungsmöglichkeit von

gewünschten Effekt gehabt und konnte die entsprechende Fehlbelegung im Strafvollzug nicht nachhaltig verhindern (s. o. zu aktuellen Zahlen auch oben unter 2.)⁴²

Die Pandemie hat jedoch darüberhinausgehend das Problem immer noch zu häufig vollstreckter kurzer Freiheitsstrafen insgesamt evident gemacht. Um eine nachhaltige Lösung dieses Problems zu erreichen, bedürfte es allerdings teilweise gesetzlicher Reformen, die von den Ländern z. B. über eine Bundesratsinitiative angestoßen werden könnten und sollten. Die Strafrechtsreformen von 1969 und 1975 mit der weitgehenden Zurückdrängung originärer kurzer Freiheitsstrafen (vgl. § 47 StGB) haben das Problem vor allem des sekundären kurzen Freiheitsentzugs im Wege der ESF nicht gelöst.⁴³ Aber auch das primäre Ziel ist nicht erreicht worden: Noch immer werden jährlich mehr als 7.000 unbedingte FS unter 6 Monaten verhängt und vollstreckt. Zusammen mit Gefangenen, die widerrufen Strafrechte verbüßen, befindet sich stichtagsbezogen eine beachtliche Zahl von Strafgefangenen mit sehr kurzer Verbüßungsdauer im Vollzug.⁴⁴ Insofern besteht dringender kriminalpolitischer Handlungsbedarf, weitere Alternativen zur Verhängung, aber vor allem auch *Vollstreckung* kurzer Freiheitsstrafen zu finden. In einigen europäischen Ländern wie z. B. Finnland, Österreich, England/Wales, Litauen, den Niederlanden, Schottland, Spanien oder der Schweiz kann kurzer Freiheitsentzug oder ein kurzer Strafrest von längeren Freiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit ersetzt oder im Rahmen von (ggf. elektronisch überwachtem) Hausarrest vollstreckt werden.⁴⁵ In Finnland – und den meisten anderen genannten Ländern – handelt es sich um Strafen oder Strafreste von bis zu 6, maximal 12 Monaten, die im Rahmen einer faktischen Vorverlegung des Zeitpunkts einer bedingten Entlassung ambulant vollstreckt werden. Dabei handelt es sich formal tatsächlich nicht um eine bedingte Entlassung (die entsprechenden Gefangenen sind weiterhin formal Gefangene), aber sie verbüßen die Freiheitsstrafe außerhalb der Anstalt und entlasten damit die Belegungszahlen (ggf. Überbelegung) im Strafvollzug. Die entsprechende Entscheidung einer alternativen Vollstreckung wird teilweise der Vollzugsverwaltung (Anstaltsleitung, Justizministerium) überlassen, teilweise werden Vollstreckungsgerichte involviert. Probleme eines Net-widening werden weitgehend ausgeschlossen, da es sich um eine „echte“ Ersetzung von Freiheitsentzug durch ambulante Vollstreckungsformen handelt.

einem Tagessatz mit 2–3 Stunden Arbeit, wodurch sich die Akzeptanz und Motivation zugunsten dieser Alternative bei den Betroffenen verbessern würde.

42 Vgl. Treig/Pruin 2018 m. w. N.

43 Vgl. Dünkel 2018a; 2020.

44 Ausweislich der Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamt waren 2018 7.189 von insgesamt 33.242 unbedingten Freiheitsstrafen kürzer als 6 Monate (= 22 %), vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Strafverfolgungsstatistik 2018. Wiesbaden 2019, S. 164. Die Belegungsdaten von destatis.de wiesen für Februar 2020 4.875 eine Freiheitsstrafe von unter 6 Monaten verbüßende Strafgefangene in Erwachsenenvollzug aus (= 10,9 % der Stichtagsbelegung), darunter ein großer (nicht detailliert ausgewiesener Teil Ersatzfreiheitsstrafen. Ende Juni, nach der starken Reduzierung der ESF-Population, betrug die Zahl entsprechender kurzer Freiheitsstrafen nur noch 1.825, d. h. das Problem hat sich immerhin teilweise relativiert.

45 Vgl. Dünkel/Weber 2019, S. 408 ff.

In der derzeitigen Situation einer von der Dauer nicht absehbaren besonderen psychischen Belastung der Personen, bei denen Vollstreckungen ausgesetzt wurden, wäre es empfehlenswert, kurze Freiheitsstrafen, insbesondere Ersatzfreiheitsstrafen im Gnadenwege zu erlassen (s. dazu das oben erwähnte Beispiel von Berlin) und darüber hinaus bei originären Freiheitsstrafen eine gnadenweise Aussetzung zur Bewährung zu erwägen.⁴⁶ Zwar sind Amnestien kriminalpolitisch und rechtsdogmatisch durchaus fragwürdige Lösungen, jedoch in der gegebenen historisch einmaligen Situation vor allem dann eine sinnvolle Lösung, wenn sich die betroffenen Verurteilten zwischenzeitlich straffrei geführt und in Familie, Arbeit etc. sozial integriert haben. Es widerspricht unserem Verständnis eines humanen Strafrechts, wenn die Betroffenen nach inzwischen mehr als einem halben Jahr seit der Vollstreckungsunterbrechung unter immer noch pandemiebelasteten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zum Strafantritt geladen würden. Die Idee einer Verwirkung des staatlichen Strafanspruchs findet sich in § 87 JGG hinsichtlich des Jugendarrests. Gem. § 89 Abs. 3 JGG sieht der Vollstreckungsleiter von der Vollstreckung ab, wenn seit Erlass des Urteils Umstände hervorgetreten sind, die ein Absehen von der Vollstreckung aus erzieherischen Gründen rechtfertigen. § 87 Abs. 4 JGG sieht ein absolutes Vollstreckungsverbot nach Ablauf eines Jahres, beim sog. Warnschussarrest (§ 16a JGG) nach Ablauf von 3 Monaten vor. Diesen Rechtsgedanken sollte man im Rahmen der hier vorgeschlagenen Amnestieregelung übertragen und de lege ferenda bzgl. unbedingter kurzer Freiheitsstrafen in § 47 StGB integrieren.

War bislang „Eingesperrtsein“ etwas, das sich Normalbürgerin und -bürger schlecht vorstellen konnten, könnte sich das mit den Quarantäne- und Ausgangsbeschränkungserfahrungen der Corona-Zeit geändert haben. Insofern ist davon auszugehen, dass aus dem eigenen Erleben der Belastungen, die bloße Freiheitsbeschränkungen beinhalten, die Bevölkerung überwiegend Verständnis dafür aufbringen würde, wenn der Staat nicht gnadenlos auf seinem Strafanspruch bzgl. kurzer Freiheitsstrafen beharrt.

Der Vorschlag, mit einem gewissen Zeitablauf gesetzliche Vollstreckungshindernisse einzuführen, würde in gesellschaftlichen Ausnahmesituationen wie der gegenwärtigen Pandemie helfen. Zusätzlich sollten aber die Vollstreckungsgerichte und/oder die Vollzugsverwaltungen Befugnisse erhalten, kurze Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr, zumindest aber 6 Monaten alternativ zu vollstrecken, sei es in Übergangseinrichtungen (wie es in zahlreichen Vollzugsgesetzen bereits vorgesehen ist),⁴⁷ im Wege des Hausarrests oder im Rahmen gemeinnütziger Arbeit i. V. m. dem Wohnen zu Hause oder in den genannten Übergangseinrichtungen.

Nicht zuletzt gibt es in Strafrechtswissenschaft und Kriminologie einen breiten Konsens, dass bestimmte Tätergruppen nicht in den Strafvollzug gehören, weil das zugrundeliegende Verhalten entkriminalisiert werden sollte. Das betrifft beispielsweise weiche Drogen wie Marihuana generell ebenso wie den Konsum zum Eigengebrauch

46 So auch Feest 2020, S. 120 f.; in Nordrhein-Westfalen würde das neben ESFen unterbrochene Freiheitsstrafen von maximal 4 Monaten und 10 Tagen betreffen, s. o.

47 Vgl. hierzu Dünkel/Pruin/Beresnatzki/Treig 2018.

sämtlicher bislang illegaler Drogen, der zumindest bei Rückfälligen häufiger auch zu Freiheitsentzug führt.⁴⁸

Deutschland hat im europäischen Vergleich den größten Anteil von kurze Freiheitsstrafen verbüßenden Gefangenen (bis 6 Monate bzw. bis ein Jahr),⁴⁹ großenteils wegen des Ersatzfreiheitsstrafenproblems, aber auch darüber hinaus. Die Reformen von 1969/75 sind – wie erwähnt – unvollständig geblieben und bedürfen der Fortführung.⁵⁰ Covid-19 sollte als Anlass dienen, eine „reduktionistische“ Sanktions- und Strafvollzugspolitik zu intensivieren.⁵¹

Literatur

Bode, L. (2020): Jugendstrafvollzug in Zeiten der Covid-19-Pandemie. ZJJ 31, S. 298–301.

Dünkel, F. (2021). Ehe- und familienfreundliche Gestaltung des Strafvollzugs – Rechtliche und rechtstatsächliche Entwicklungen in Deutschland. In: Singelnstein, T., u. a. (Hrsg.). Festschrift für Thomas Feltes zum 70. Geburtstag. (im Erscheinen).

Dünkel, F. (2020). Short-term imprisonment and the „reductionist“ approach. In: Beyens, K. et al. (Hrsg.). *Liber amicorum for Sonja Snacken*. Brussels: Freie Universität Brüssel (im Erscheinen).

Dünkel, F. (2018a). Wege und Irrwege der Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems in Deutschland. In: Dünkel, F., Fahl, C., Hardtke, F., Harrendorf, S., Regge, J., Sowada, C. (Hrsg.): *Strafrecht, Wirtschaftsstrafrecht, Steuerrecht. Gedächtnisschrift für Wolfgang Joecks*. München: C. H. Beck, S. 51–65.

Dünkel, F. (2018). Strafvollzug. In: Hermann, D., Pöge, A. (Hrsg.). *Kriminalsoziologie. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 399–438.

Dünkel, F. (2017a). Kommentierung zu § 57 StGB. In: Kindhäuser, U., Neumann, U., Paeffgen, H.-U. (Hrsg.): *Nomos-Kommentar Strafgesetzbuch*. 5. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 2230–2304.

Dünkel, F. (2017). European penology: The rise and fall of prison population rates in Europe in times of migrant crises and terrorism. *European Journal of Criminology* 14, S. 629–653.

Dünkel, F., Geng, B., Harrendorf, S. (2020). Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich – Entwicklungen und Erklärungsansätze. In: Kupka, K., Schäfer, L. (Hrsg.). *Freiheit wagen – Alternativen zur Haft*. Freiburg i. Br.: Lambertus-Verlag, (im Erscheinen).

48 Vgl. Harrendorf 2020; Dünkel 2018a; 2020; Mohr 2020 m. jew. w. N.

49 Vgl. Dünkel, 2017, S. 642 f.

50 Vgl. dazu aktuell auch die umfassende Analyse von Unzulänglichkeiten des deutschen Sanktionenrechts bei Mohr 2020.

51 Vgl. hierzu aus europäisch vergleichender Perspektive insbesondere Dünkel 2020.

Dünkel, F., Pruin, I., Beresnatzki, P., Treig, J. (2018): Vollzugsöffnende Maßnahmen und Entlassungsvorbereitung – Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern. *Neue Kriminalpolitik* 30, S. 21–50.

Dünkel, F., u. a. (2016) (Hrsg.). *Die Wiedereingliederung von Hochrisikotätern in Europa – Behandlungskonzepte, Entlassungsvorbereitung und Übergangsmanagement*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

Dünkel, F., Weber, J. (2019). (Early) release, probation and collateral consequences (directives) after release. Legal conditions and practice. In: Dünkel, F., u. a. (Hrsg.). *Prisoner Resettlement in Europe*. London, New York: Routledge, S. 403–434.

Fährmann, J. (2018). *Resozialisierung und Außenkontakte im geschlossenen Vollzug. Eine kriminologische, strafvollzugs- und verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel des Telefonierens*. Berlin: Duncker & Humblot.

Feest, J. (2020). Corona und Knast – ein Zwischenbericht. *Neue Kriminalpolitik* 32, S. 113–122.

Harrendorf, S. (2020). Plädoyer für eine umfassende Entkriminalisierung des Umgangs mit Betäubungsmitteln zum Eigenkonsum. In: Drenkhahn, K., u. a. (Hrsg.). *Kriminologie und Kriminalpolitik im Dienste der Menschenwürde. Festschrift für Frieder Dünkel zum 70. Geburtstag*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 351–379.

Laubenthal, K., Nestler, N., Neubacher, F., Verrel, T. (2015). *Strafvollzugsgesetze. Kommentar*. München: C. H. Beck.

Mohr, N. (2020). *Die Entwicklung des Sanktionenrechts im deutschen Strafrecht – Bestandsaufnahme und Reformvorschläge*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

Morgenstern, C. (2016). „Der Resozialisierungsgrundsatz“. Social reintegration as the dominant narrative for community punishment in Germany? In: Robinson, G., McNeill, F. (Hrsg.). *Community Punishment. European Perspectives*. Oxon, New York: Routledge, S. 72–94.

Morgenstern, C. (2018). *Die Untersuchungshaft. Eine Untersuchung unter rechtsdogmatischen, kriminologischen, rechtsvergleichenden und europarechtlichen Aspekten*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

Pruin, I. (2016). „What works“ and what else do we know? – Hinweise zur Gestaltung des Übergangsmanagements aus der kriminologischen Forschung. In: Dünkel, F., u. a. (Hrsg.). *Die Wiedereingliederung von Hochrisikotätern in Europa – Behandlungskonzepte, Entlassungsvorbereitung und Übergangsmanagement*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 251–274.

Pruin, I. (2019). Prisoner Resettlement in Germany. In: Dünkel, F., u. a. (Hrsg.). *Prisoner Resettlement in Europe*. London, New York: Routledge, S. 150–166.

Thiele, C. (2016): *Ehe- und Familienschutz im Strafvollzug*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

Treig, J., Pruin, I. (2018). Kurze Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen als Herausforderung für den Strafvollzug – Möglichkeiten und Grenzen. In: Maelicke, B., Suhling S. (Hrsg.). *Das Gefängnis auf dem Prüfstand*. Wiesbaden: Springer, S. 313–349.

Kontaktadressen

Prof. em. Dr. Frieder Duenkel,
Universität Greifswald, Forschungsstelle Kriminologie
Domstr. 20, 17487 Greifswald/Germany
E-Mail: duenkel@uni-greifswald.de

PD Dr. Christine Morgenstern
Universität Greifswald, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät und
Trinity-College Dublin
mostern@uni-greifswald.de