

Edition Forschung und Entwicklung in der Strafrechtspflege

Bernd Maelicke
Stefan Suhling *Hrsg.*

Das Gefängnis auf dem Prüfstand

Zustand und Zukunft
des Strafvollzugs

 Springer

Edition Forschung und Entwicklung in der Strafrechtspflege

Reihe herausgegeben von

B. Maelicke, Kiel, Deutschland

S. Suhling, Celle, Deutschland

W. Wirth, Düsseldorf, Deutschland

Die Organisationen der Strafverfolgung, Strafzumessung und Strafvollstreckung werden in der medialen und politischen Diskussion oftmals kritisch bewertet. Anlass sind vor allem spektakuläre Einzelfälle der Gewaltkriminalität. Der Umgang mit solchen Ereignissen bestimmt das öffentliche Bild der Strafrechtspflege, obwohl sie nur einen kleinen Ausschnitt der Kriminalität betreffen.

Die Buchreihe „Forschung und Entwicklung in der Strafrechtspflege“ will dagegen ein realistisches Abbild von den Möglichkeiten und Grenzen der gesamten Strafrechtspflege vermitteln. Es werden Forschungsergebnisse und innovative Praxisprojekte aus den Bereichen Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte sowie aus dem Strafvollzug, den Sozialen Diensten der Justiz und der Freien Straffälligenhilfe dargestellt. Ziel dabei ist, die Entwicklung von wirksamen Maßnahmen und Programmen der Vermeidung bzw. Reduzierung von Kriminalität zu fördern.

Damit wird das Begriffspaar „Forschung und Entwicklung“ Ausdruck einer systematischen Innovationsstrategie: Im Interesse wirkungsorientierter Steuerung werden Wissenschaft und Praxis gezielt miteinander verknüpft, um das Wissen über die Institutionen der Strafrechtspflege ebenso stetig zu verbessern wie ihre Qualität, Effektivität und Effizienz.

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/15862>

Bernd Maelicke · Stefan Suhling
(Hrsg.)

Das Gefängnis auf dem Prüfstand

Zustand und Zukunft des
Strafvollzugs

 Springer

Herausgeber

Bernd Maelicke
Deutsches Institut für Sozialwirtschaft
Kiel, Schleswig-Holstein, Deutschland

Stefan Suhling
Kriminologischer Dienst, Bildungsinstitut
des niedersächsischen Justizvollzuges
Celle, Niedersachsen, Deutschland

ISSN 2523-7349

ISSN 2523-7357 (electronic)

Edition Forschung und Entwicklung in der Strafrechtspflege

ISBN 978-3-658-20146-3

ISBN 978-3-658-20147-0 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-20147-0>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Wie jedes Buch, so hat auch dieser Sammelband seine ganz eigene Biografie:

Bernd Maelicke und Stefan Suhling hatten die Idee, eine aktuelle Bestandsaufnahme zu den unterschiedlichen und mannigfaltigen Themenbereichen des Strafvollzugs und der mit ihm kooperierenden Organisationen im Prozess der Resozialisierung zu erstellen.

Im Springer-Verlag fanden wir als Herausgeber in Dr. Andreas Beierwaltes und Carina Berg zwei Mitstreiter und Förderer, die nicht nur einen einmaligen Sammelband, sondern darüber hinausgehend eine auf Nachhaltigkeit angelegte neue Edition „Forschung und Entwicklung in der Strafrechtspflege“ anboten. Für diese Edition sind – zusammen mit Wolfgang Wirth als drittem Herausgeber – bereits mehrere Titel in der Planung und im Entstehen.

In diesem Band 1 der Reihe beschreiben nun insgesamt 41 Autorinnen und Autoren Zustand und Zukunft verschiedenster Themenbereiche des Strafvollzugs und der Resozialisierung. Entstanden ist ein produktives Arbeits- und Spannungsverhältnis in einem Netzwerk von Wissenschaftlern, Fachkräften und Führungskräften, die gemeinsam das Gefängnis und das gesamte Reso-System auf den Prüfstand stellen und weiter entwickeln wollen.

Wir können all diesen Mitwirkenden nur danken für ihr Engagement, ihre Geduld und ihren großartigen Einsatz ihrer Kapazitäten – jeder einzelne Beitrag soll und wird die weitere bundesweite Fachdiskussion bereichern und anregen.

Dieser produktive Prozess hat nun zu diesem ersten Zwischenergebnis geführt – einer von vielen Meilensteinen in der nie endenden Daueraufgabe der kontinuierlichen Verbesserung des Strafvollzugs, der stationären und der ambulanten Resozialisierung, ja der gesamten Strafrechtspflege.

Wir erhoffen eine wertschätzende Aufnahme in der Fachöffentlichkeit, auch an kritischem Feedback sind und bleiben wir interessiert.

Hamburg und Celle
im Januar 2018

Bernd Maelicke
Stefan Suhling

Inhaltsverzeichnis

Teil A Einleitung

Forschung und Entwicklung als Innovationsstrategie für den Strafvollzug	3
Bernd Maelicke	

Wirkungsforschung und wirkungsorientierte Steuerung im Strafvollzug	23
Stefan Suhling	

Teil B Aktuelle Entwicklung des Strafvollzugs in Deutschland

Entwicklung und Prognose der Gefangenenspopulation und ihrer Merkmale	51
Kirstin Drenkhahn	

Der deutsche Strafvollzug nach der Föderalismusreform	73
Frank Arloth und Tobias Geiger	

Teil C Wirkungsorientierte Vollzugsgestaltung

Behandlungsmaßnahmen und -programme im Strafvollzug	89
Johann Endres und Maike M. Breuer	

Bildung und Qualifizierung	109
Elisabeth Theine und Brigitte Elgeti-Starke	

Sozialtherapie im Justizvollzug	129
Bernd Wischka und Hilde van den Boogaart	

Opferorientierung im Justizvollzug	159
Christiane Jesse, Susanne Jacob und Susann Prätor	
Mehr Familie wagen – die längst überfällige Familienorientierung im Strafvollzug	175
Johannes Sandmann und Nicole Knapp	
Gewalt und Subkultur	195
Frank Neubacher und Verena Boxberg	
Soziale Sicherheit im Alltag des deutschen Strafvollzuges – ein Auslaufmodell?	217
Yvonne Radetzki	
Klima im Justizvollzug	239
Marcel Guéridon und Stefan Suhling	
Teil D Spezifische Zielgruppen	
Jugendarrest, Jugendstrafvollzug und Jugenduntersuchungshaft: Grundlegungen – Wirkungen – Perspektiven	265
Philipp Walkenhorst und Sarah E. Fehrmann	
Kurze Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen als Herausforderung an den Strafvollzug – Möglichkeiten und Grenzen	313
Judith Treig und Ineke Pruin	
Lebenslange Freiheitsstrafen	351
Axel Dessecker	
Sicherungsverwahrung und Strafvollzug bei Gefangenen mit vorgemerakter Sicherungsverwahrung	363
Tillmann Bartsch	
Straffällig gewordene Frauen	381
Maren Michels	
Der Lebensabend im Gefängnis	403
Norman Meuschke	
Drogenabhängige Inhaftierte	423
Ulrike Häßler und Thomas Maiwald	

Ausländische Gefangene	443
Kai Abraham	
Teil E Strategische Steuerung	
Eine Justizvollzugsanstalt als lernende Organisation	457
Gerd Koop	
Strategische Personalentwicklung im Justizvollzug	479
Monica Steinhilper und Thomas Papies	
Teil F Entwicklung des Systems der stationären und ambulanten Resozialisierung	
Steuerung und Erfolgskontrolle im Übergangsmanagement	501
Wolfgang Wirth	
Soziale Dienste der Justiz – Traditionen und aktuelle Diskurse	523
Wolfgang Klug	
Freie Straffälligenhilfe – Probleme und Perspektiven angemessener Wirkungsforschung	549
Klaus Roggenthin	
Faktencheck ambulante und stationäre Resozialisierung in Schleswig-Holstein	567
Johannes Sandmann und Jürgen Kilian-Georgus	
Ist Resozialisierung eine exklusive Aufgabe des Strafvollzuges?	579
Jörg Jesse, Ronny Werner und Sabine Kramp	

Autorenverzeichnis

Kai Abraham Diplom Sozialpädagoge (FH-Potsdam), Master Sozialmanagement (Leuphana Universität Lüneburg) – Fachreferent in der Berliner Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung.

Frank Arloth Dr. jur, Ministerialdirektor, Amtschef des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz, Honorarprofessor für Strafrecht an der Universität Augsburg.

Tillmann Bartsch Dr. iur, Juniorprofessor für Kriminologie und Strafrechtspflege an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Verena Boxberg Dr. phil. Dipl.-Päd., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Kriminologie der Universität zu Köln.

Maike Breuer Dr. Dipl.-Psych., Kriminologischer Dienst des bayerischen Justizvollzugs.

Axel Dessecker Prof. Dr. iur., M.A., apl. Professor an der Georg-August-Universität Göttingen, Stellv. Direktor der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ), Wiesbaden.

Kirstin Drenkhahn Prof. Dr. iur., Professorin für Strafrecht und Kriminologie an der Freien Universität Berlin.

Brigitte Elgeti-Starke Ministerialrätin, Referentin für die Bildung der Gefangenen im Niedersächsischen Justizministerium, Hannover.

Johann Endres Dr. Dipl.-Psych., Leiter des Kriminologischen Dienstes des bayerischen Justizvollzugs.

Sarah E. Fehrmann M.A. Rehabilitationswissenschaften, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Kriminologie der Universität zu Köln.

Tobias Geiger Ministerialrat, Leiter des Referats für Grundsatzangelegenheiten, Abteilung Justizvollzug, Bayerisches Staatsministerium der Justiz.

Marcel Guéridon MSc. Psychologie, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kriminologischen Dienst des niedersächsischen Justizvollzugs, Celle.

Ulrike Häbler Sozial- und Organisationspädagogin, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Kriminologischen Dienst des niedersächsischen Justizvollzugs, Celle.

Susanne Jacob Dr. Dipl.- Psych., MA phil., Psychologieoberrätin, stellv. Leiterin der JVA Celle, Leiterin des Projektes „Opferorientierung“ im niedersächsischen Justizvollzug, Celle.

Christiane Jesse Dipl.-Psych., MDGtin, Leiterin der Abteilung Justizvollzug des niedersächsischen Justizministeriums, Hannover.

Jörg Jesse Ministerialdirigent, Abteilungsleiter Justizvollzug, Ambulante Straffälligenarbeit und Gnadenwesen im Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.

Jürgen Kilian-Georgus Leiter des Referates „Neue Steuerungsinstrumente, Haushalt, Arbeit und Qualifizierung von Gefangenen“ im Justizministerium des Landes Schleswig-Holstein, Kiel.

Wolfgang Klug Dr. phil., Dipl.-Sozialpädagoge (FH), M.A., Professor für Methoden der Sozialen Arbeit, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, Eichstätt.

Nicole Knapp Diplom-Verwaltungswirtin, systemische Beraterin, im Rahmen einer Abordnung an das Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein u. a. zuständig für die familienorientierte Vollzugsgestaltung, aktuell Verwaltungsdienstleiterin der JVA Kiel.

Gerd Koop Dipl.-Sozialarbeiter, Dipl.-Pädagoge, Leitender Sozialdirektor, Anstaltsleiter der Justizvollzugsanstalt Oldenburg.

Sabine Kramp Leiterin der Abteilung Soziale Dienste der Justiz im Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit Mecklenburg-Vorpommern.

Bernd Maelicke Ass. Dr. iur., MDGt a.D., Honorarprofessor Leuphana Universität Lüneburg, Gründungsdirektor Deutsches Institut für Sozialwirtschaft (DISW), Kiel/Hamburg.

Thomas Maiwald Diplom-Sozialpädagoge, Sozialamtsrat, Mitarbeiter im Sozialen Dienst und Verantwortlicher für die Suchtarbeit in der JVA Meppen, Landes-suchtkoordinator der niedersächsischen Suchtberatungsdienste.

Norman Meuschke Mag. rer. nat., Klinischer und Gesundheitspsychologe im österreichischen Maßnahmenvollzug.

Maren Michels Dipl. Pol., MA Soziale Arbeit, Hamburger Fürsorgeverein von 1948 e. V.

Frank Neubacher Ass. Dr. iur., M.A., Professor für Kriminologie und Strafrecht, Direktor des Instituts für Kriminologie der Universität zu Köln.

Thomas Papias Dipl.-Verwaltungswirt, Leitender Regierungsdirektor, Anstalts-leiter der Justizvollzugsanstalt Celle.

Susann Prätör Dr. Soziologin, M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Krimi-nologischen Dienst des niedersächsischen Justizvollzugs, Celle.

Ineke Pruin Prof. Dr. iur., Assistenzprofessorin, Institut für Strafrecht und Kri-minologie, Universität Bern.

Yvonne Radetzki Juristin, Leitende Regierungsdirektorin, Leiterin der Justiz-vollzugsanstalt Neumünster, 2. Vorsitzende der Bundesvereinigung der Anstalts-leiter und Anstaltsleiterinnen e. V.

Klaus Roggenthin Dr. phil., Geschäftsführer Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e. V.

Johannes Sandmann Ass. iur., MDGt a.D., Vizepräsident DBH e. V. - Fachver-band für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik, Köln.

Monica Steinhilper Dr. phil., Dipl. Psychologin, Ministerialdirigentin i.R., bis 2015 Leiterin der Abteilung Justizvollzug im niedersächsischen Justizministe-rium.

Stefan Suhling Dr. Dipl.-Psych., Psychologiedirektor, Leiter des Kriminologi-schen Dienstes des niedersächsischen Justizvollzugs, Celle.

Elisabeth Theine Diplom Pädagogin mit Schwerpunkt Sozialpädagogik und Lehrerin für Grund- und Hauptschulen, bis Juli 2017 Fachreferentin im Ministe-rium der Justiz des Landes Brandenburg.

Judith Treig wissenschaftliche Assistentin am Institut für Strafrecht und Kri-minologie (Prof. Dr. Ineke Pruin) Universität Bern, Doktorandin der Universität Greifswald (Prof. em. Dr. Frieder Dünkel).

Hilde van den Boogaart Dr. phil., Dipl.-Kriminologin, Leiterin der Sozialtherapeutischen Abteilung der JVA Lübeck, Vorsitzende des Arbeitskreises Sozialtherapeutische Anstalten im Justizvollzug e. V.

Philipp Walkenhorst Dr. paed. habil., Professur für Erziehungshilfe und Soziale Arbeit am Department Heilpädagogik der Universität zu Köln; Redaktionsmitglied der „Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe“ sowie „Forum Strafvollzug“.

Ronny Werner Dr. Dipl.-Psych., Leiter der Bildungsstätte Justizvollzug M-V bei der FHöVPR Güstrow und IT in den JVA´en und dem LaStar.

Wolfgang Wirth Dipl.-Soz., Leitender Regierungsdirektor, Leiter des Kriminologischen Dienstes des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Bernd Wischka Dr. Dipl.-Psych., Ltd. Psychologiedirektor a. D., ehem. Leiter der sozialtherapeutischen Abteilung der JVA Lingen und Koordinator für die sozialtherapeutischen Einrichtungen im niedersächsischen Justizvollzug.

Einführung

„Strafvollzug im Übergang“ – dieser Titel der Habilitationsschrift von Horst Schüler-Springorum kennzeichnete im Jahr 1969 die damalige Lage des Gefängnisystems in der alten Bundesrepublik Deutschland. Die Nachkriegsjahre waren überwunden, es galt auch für den Strafvollzug zu neuen Ufern aufzubrechen.

Das Bundesverfassungsgericht forderte, die bundeseinheitliche Dienst- und Vollzugsordnung (DVollzO) der Länder von 1962 durch ein modernes Bundesstrafvollzugsgesetz abzulösen, die Wissenschaft orientierte sich an internationalen Entwicklungen, Fach- und Führungskräfte in den Gefängnissen forderten eine grundlegende Modernisierung und Behandlungsorientierung, wie sie bereits in Modellanstalten in den Niederlanden, in der Schweiz und in den skandinavischen Ländern stattgefunden hatte.

Das Strafvollzugsgesetz von 1977 zog eine erste politisch mehrheitsfähige Zwischenbilanz aller Reformvorschläge; endlich hatte das deutsche Gefängnisystem eine rechtstaatlich einwandfreie Grundlage erfahren. Aber für viele Kritiker war dieses Gesetz nur ein Torso, es enthielt viele Übergangsregelungen und griff wichtige Modernisierungsvorschläge aus der Praxis und aus der Wissenschaft nicht auf.

Die Wiedervereinigung brachte einen weiteren wichtigen Einschnitt in die Geschichte des Strafvollzugs in Deutschland. Das DDR-Zwangssystem musste überwunden werden (anfangs mit weitgehend übernommemen Personal und in den alten DDR-Gefängnissen), die westlichen Bundesländer übernahmen wichtige Aufbauhilfen. Das Bundes-StVollzG wurde 1:1 übernommen – ungeprüft wurde die Chance vertan, konzeptionelle Bausteine des früheren Vollzugs- und Wiedereingliederungsgesetzes der DDR bundesweit zu übernehmen wie z. B. die Verzahnung der Maßnahmen des Vollzugs mit denen der Arbeitsbrigaden und den Nachbarschaften in den Wohnquartieren nach der Entlassung.

Für die Fachwelt überraschend und gegen ihren erbitterten Widerstand wurde dann im Jahr 2006 durch die Föderalismusreform II die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder übertragen. Seitdem wurden in allen 16 Bundesländern spezifische Gesetze zum Jugend- und Erwachsenenvollzug, zur U-Haft, zum Jugendarrest und zur Sicherungsverwahrung verabschiedet. Gleichzeitig setzten die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum Jugendstrafvollzug vom 31.5.2006 (2 BvR 1673/04, 2 BvR 2402/04) und zur Sicherungsverwahrung vom 4.5.2011 (u. a. 2 BvR 2365/09, 2 BvR 740/10) neue Maßstäbe für die Ausgestaltung des Vollzugs und seiner Behandlungsmaßnahmen.

Eine aktuelle Bilanz der Veränderungen bzw. des Erreichten, also des Zustands des Strafvollzugs, fehlt indes noch. Zwar gibt es in der Zwischenzeit mehrere Kommentare zu den Ländergesetzen, aber eine Bestimmung des bundesweiten status quo des Gefängnisystems aus inhaltlicher und auch praktischer Perspektive wird übereinstimmend vermisst.

Wir haben es uns und den Autorinnen und Autoren dieses Bands deshalb zur Aufgabe gemacht, die verschiedenen Bereiche und Aspekte des Strafvollzugs näher zu beleuchten. Es geht darum, in Bezug auf Themen wie Behandlung, Bildung, Sicherheit, Vollzugsklima, Gewalt, Übergangsmanagement usw. die aktuelle Situation darzustellen (den „Ist“-Zustand) und auch Aufgaben, Zukunftsprojekte und Desiderata („Soll-Zustände“) aufzuzeigen. Kurz, die Autorinnen und Autoren sollten versuchen, das Gefängnis auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls Veränderungs- und Entwicklungsbedarfe zu formulieren.

Dabei haben wir sowohl Autorinnen und Autoren aus dem wissenschaftlichen Bereich als auch Praktikerinnen und Praktiker für die Analyse gewinnen können; einige Autorinnen und Autoren können für sich reklamieren, beides zu sein. So ergibt sich ein abwechslungsreiches Werk mit Betrachtungen aus der Distanz einerseits und herangezoomten Blicken andererseits.

Die Praxis des Strafvollzugs war zwischen den Bundesländern, aber auch innerhalb dieser zwischen den Anstalten schon immer heterogen. Die Strafvollzugsgesetze haben diese Unterschiede gesetzlich nachvollzogen und legitimiert. Deshalb war uns von vornherein klar, dass die Autorinnen und Autoren nicht „den“ Zustand des Strafvollzugs und seiner Partner bestimmen können, sondern dass vielfach auch subjektive Perspektiven, individuelle Erfahrungen und ideografische Bewertungen in die Analysen mit einfließen werden. Wir sind überzeugt, dass auch dieser Aspekt den vorliegenden Band interessant macht, weil Leserinnen und Leser aus dem Bereich der Wissenschaft tiefere Einblicke in die Wahrnehmungen der Praxis und Praktikerinnen und Praktiker Reflexionsanstöße für ihre Erfahrungen und Auffassungen erhalten.

Die Perspektiven auf die Themen sind auch deshalb mitunter subjektiv, weil die Forschung bislang zu wenige „übergreifende“ bzw. auf breiter Basis gültige Ergebnisse zum Strafvollzug in Deutschland erbracht hat. Die initiale Herausgeberidee, alle Themen aus der Perspektive der Wirkungsorientierung zu betrachten (vgl. dazu Kap. 2 von Suhling), konnte angesichts der aus Forschungsicht immensen Wissensdefizite in vielen Feldern des Strafvollzugs und der Resozialisierung natürlich nicht vollständig realisiert werden. Vom „Strafvollzug im Übergang“ zum „Übergangsmanagement“, von der „Behandlungsorientierung“ zur „Wirkungsorientierten Steuerung“ – dies sind trotzdem die konzeptionellen Leitlinien für die folgenden Beiträge der Herausgeber und Autorinnen und Autoren als erste Bausteine dieser bisher fehlenden Bilanz.

Im Teil A wird unter den Innovationsstrategien von Forschung und Entwicklung (F & E) und von Wirkungsforschung und Wirkungsorientierter Steuerung der konzeptionelle und fachliche Rahmen für die folgenden Vertiefungen zur Ist-Situation und zur Darlegung von Soll-Vorschlägen gezogen. Das Kapitel über F & E als Innovationsstrategie zeigt einleitend auf, wie der Strafvollzug eingebunden ist in den allgemeinen gesellschaftlichen sozialen Wandel und welche Beiträge forschungsbasierte Systementwicklungen zur Optimierung des Gesamtsystems der ambulanten und stationären Resozialisierung leisten können. Der Fortschritt der Fachdiskussion seit 1969 wird im folgenden Beitrag über Wirkungsforschung und wirkungsorientierte Steuerung deutlich: Im Zentrum steht nun – ebenfalls auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – der Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Feststellung und Bewertung der Erfolge und Misserfolge des Vollzugs. Die Suche nach den besten Lösungen soll angespornt und die demokratische Verantwortung soll geltend gemacht werden.

In Teil B werden zur Klärung der Ausgangslage zwei besonders wichtige Entwicklungslinien des Strafvollzugs dargelegt: die Entwicklung und Prognose der Gefangenenpopulation und ihrer Merkmale und die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen nach der Föderalismusreform.

Teil C entfaltet den Stand der Entwicklung einer „Wirkungsorientierten Vollzugsgestaltung“: Ausgangspunkt sind Behandlungsmaßnahmen und -programme, es folgen Vertiefungen zu Bildung und Qualifizierung, zur Sozialtherapie, zur Opferorientierung, zur Familienorientierung, zu Gewalt und Subkultur, zur Sicherheit und zum Klima im Justizvollzug.

Teil D wendet sich spezifischen Zielgruppen und Haftarten zu: Jugendstrafvollzug und Jugendarrest, kurzen und Ersatzfreiheitsstrafen, lebenslangen Freiheitsstrafen, Sicherungsverwahrung, straffällig gewordenen Frauen, älteren Gefangenen, drogenabhängigen und ausländischen Gefangenen.

Teil E spricht die Ebene der strategischen Steuerung an, exemplarisch dargestellt an den Herausforderungen für die Zukunft der Vollzugspraxis und für die Strategische Personalentwicklung.

Teil F integriert abschließend und perspektivisch die über das Gefängnisssystem hinausgehende Aufgabe der Entwicklung und Optimierung des Gesamtsystems der stationären und ambulanten Resozialisierung – ebenfalls mit der Zielsetzung der verbesserten Wirkungsorientierung. Die thematischen Schwerpunkte sind: Steuerung und Erfolgskontrolle im Übergangsmangement, Traditionen und aktuelle Diskurse der Sozialen Dienste der Justiz, Probleme und Perspektiven der Wirkungsforschung der Freien Straffälligenhilfe, ein exemplarischer Faktencheck ambulanter und stationärer Resozialisierung im Land Schleswig-Holstein und die abschließende Fragestellung, ob Resozialisierung eine exklusive Aufgabe des Strafvollzugs ist?

Insgesamt ergibt sich so ein aktuelles Bild über den Strafvollzug, seine Einbindung und seinen Stellenwert in einem Gesamtsystem der ambulanten und stationären Resozialisierung. Gemessen an der „Neuen Vollzugslehre“ der Wirkungsorientierung und der strategischen Steuerung wird deutlich, wie immens der weitere Entwicklungsbedarf ist – zielgruppenspezifisch, anstaltsbezogen, anstaltsübergreifend, regional und überregional, systembezogen und auch gesellschaftlich.

In der Gesamtbetrachtung wird deutlich, dass nur der Faktencheck aus Schleswig-Holstein das ungemein wichtige Thema der Kosten bzw. der aufgewendeten finanziellen Mittel vertieft. Wirkungsorientierte Steuerung des Vollzugs und der Aktivitäten aller weiteren Akteure der Resozialisierung wird im Alltag der politischen Entscheidungen in den Landtagen weitgehend durch die Spielräume bestimmt, die durch die Haushalte der Länder definiert werden. Hier geht es z. B. konkret um die Personalausstattung, den Neubau oder die Modernisierung der Haftanstalten, um die Finanzierung von Behandlungsprogrammen, aber auch um Projekte der Freien Straffälligenhilfe oder um Fallzahlen der Bewährungshilfe. Diese Kosten in Zusammenhang zu bringen mit Erfolgs- oder Misserfolgsindikatoren der Resozialisierung und so Erkenntnisse für die wirkungsorientierte politische Steuerung zu gewinnen – dies wird die nächste Phase von Forschung und Entwicklung des Strafvollzugs und der ambulanten Resozialisierung bestimmen.

Die konzeptionellen und realen Fortschritte seit 1969 sind offenkundig, ebenso der weitere strategische und operative Entwicklungsbedarf.

Teil A
Einleitung

Forschung und Entwicklung als Innovationsstrategie für den Strafvollzug

Bernd Maelicke

1 Auswirkungen des Sozialen Wandels auf den Strafvollzug

Der Strafvollzug als gesellschaftliche und staatliche Aufgabe befindet sich in Deutschland und europa- und weltweit in einem ständigen Wandel. Die Gefängnisse als zugleich reale wie symbolträchtige Institutionen sind trotz der Abgrenzung nach außen durch Mauern dennoch Brennpunkte und Spiegel der Zustände der Gesellschaften und Staaten. Trends und Megatrends in der Gesellschafts- und Sozialpolitik (vgl. Abb. 1) wirken sich mittelbar und unmittelbar auf die Vollzugs- und Resozialisierungspraxis aus (Maelicke 2013).

Globalisierung: Auswirkungen der Globalisierung, also der internationalen Verflechtungen zwischen Individuen, Gesellschaften, Institutionen und Staaten, zeigen sich im Bereich des Strafvollzugs vor allem im steigenden Anteil der Gefangenen aus anderen Ländern. Daraus resultieren neue Anforderungen an effektive Behandlungs- und Integrationskonzepte, aber auch an die innere und äußere Sicherheit der Anstalten. Die Unterschiede in der Qualität des Gefängniswesens werden europa- und weltweit immer größer, ebenso die Gefahr des Absenkens der Standards. Internationale Organisationen wie EU und UN sind gefordert, ein wirksames Regelwerk der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu entwickeln.

Demografie: Die demografische Entwicklung beschreibt Veränderungen z. B. in der Altersstruktur der Bevölkerung und im Anteil von Inländern und

B. Maelicke (✉)
Hamburg, Deutschland
E-Mail: maelicke@institut-Sozialwirtschaft.de

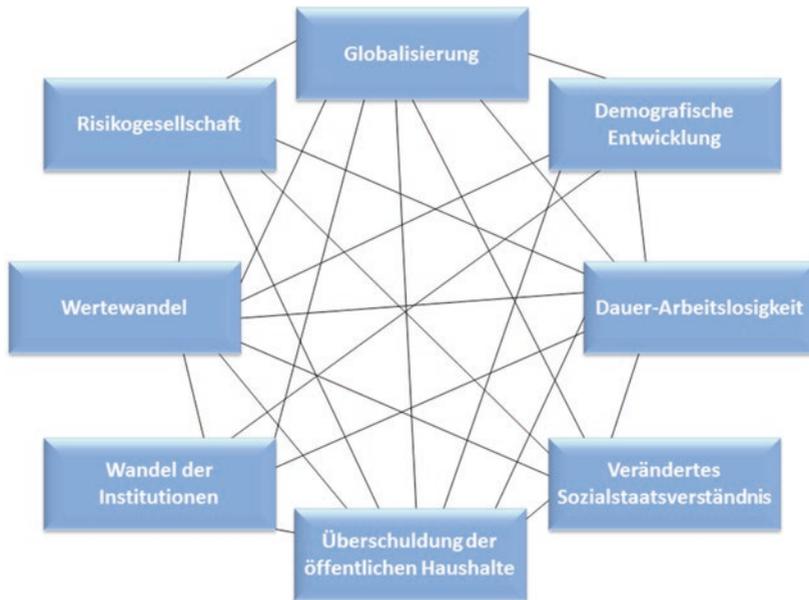


Abb. 1 Trends und Megatrends

Ausländern – alles mit direkten Auswirkungen auf die stationäre und ambulante Resozialisierung in Deutschland.

Dauerarbeitslosigkeit: In den Ländern der Europäischen Union hat sich trotz wirtschaftlichen Aufschwungs das Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt, dies gilt auch für Deutschland. Eine Folge ist der dauerhafte Ausschluss eines immer größer werdenden Anteils der erwerbsfähigen Bevölkerung aus dem Arbeitsmarkt und die damit verbundene soziale Ausgrenzung. Da sich Arbeitslosigkeit als ein zentraler Faktor der Erhöhung der Rückfallgefahr erwiesen hat, verstärken sich die Anforderungen an neue Formen der Zusammenarbeit mit Arbeitsagenturen, kommunalen Beschäftigungsträgern und den Organisationen des Übergangsmanagements.

Verändertes Sozialstaatsverständnis: Zu den internationalen Trends und Megatrends mit nachhaltigen Auswirkungen gehört auch ein sich schrittweise durchsetzendes neues Verständnis des Sozialstaats. Staatliche Aufgaben und Ausgaben werden kritisch überprüft – Mindeststandards, Grundsicherung und privat finanzierte Zusatzleistungen sind neue Zielvorgaben, verbunden mit neuen Formen der wirkungsorientierten Steuerung. Auch der Strafvollzug und die

ambulante Resozialisierung müssen sich in diesem zunehmenden Verteilungskampf um Mittel und Ressourcen behaupten und offensive Innovations- und Politikstrategien entwickeln.

Überschuldung der öffentlichen Haushalte: Die Aufgaben der Kriminalitätsbekämpfung, der Resozialisierung der Täter und des Schutzes der Opfer sind zuallererst staatliche Aufgaben, auch wenn soziale Integration letztlich nur im Zusammenwirken mit allen gesellschaftlichen Kräften gelingt. Trotz steigender Steuereinnahmen haben sich in den letzten Jahren die Verteilungsspielräume für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben in Bund und Ländern verringert, der Kampf um die Zuteilung von Haushaltsmitteln verringert auch die Entwicklungschancen des Vollzugs- und Resosystems.

Wandel der Institutionen: Auch die öffentlichen und freien Träger und Institutionen müssen sich auf diese Trends und Megatrends einstellen, sie entwickeln sich zu „Lernenden Organisationen“, spalten sich auf in „Kernunternehmen“ und „Satellitenorganisationen“, stellen sich um auf „wirkungsorientierte Steuerung“, auf „Lebenslanges Lernen“ aller Fach- und Führungskräfte und benötigen neue Konzepte der Führung und Zusammenarbeit.

Wertewandel: Der Begriff Wertewandel kennzeichnet eine dauerhafte Veränderung gesellschaftlicher und individueller Normen und Wertvorstellungen. Immer wieder stellen soziologische Untersuchungen z. B. abnehmenden Gemeinsinn und ein sinkendes politisches Engagement fest. Kirchen, Verbände, Parteien und Autoritäten generell verlieren an Bedeutung – die sich daraus ergebenden Gefährdungen für die gesellschaftliche Akzeptanz und Unterstützung der Aufgabe der Resozialisierung sind offenkundig.

Risikogesellschaft: Bereits 1986 hat der Soziologe Ulrich Beck in seinem Buch „Risikogesellschaft“ den „Weg in eine andere Moderne“ beschrieben, auf dem sich auch die deutsche Gesellschaft befindet. Die Konturen der klassischen Industriegesellschaft lösen sich auf, die „Moderne“ entwickelt Risiken in der Ökologie und in sozialen Gefährdungslagen, die sich letztlich nicht mehr an der Verteilung von Reichtum oder Armut orientieren, sondern jeden Menschen bedrohen können (Beck 1986).

Zu solchen sozialen Gefährdungslagen, die nicht mehr nur schichtspezifisch zu erklären sind, gehören z. B. Arbeitslosigkeit, unbezahlbare Wohnungen, Anstieg von Verschuldungen, Abhängigkeit von Drogen, gesundheitliche Gefährdungen, Bedrohungen durch Kriminalität. All dies sind Faktoren, die sich als zentral für Erfolg oder Misserfolg von sozialen Integrationsmaßnahmen auch in den Resozialisierungskonzepten erwiesen haben.

Das Gesamtbild dieser Trends und Megatrends mit ihren noch weitgehend unabherrschbaren Folgen macht deutlich, wie sehr dadurch auch die weitere Entwicklung

des Strafvollzugs beeinflusst werden wird – sowohl im Hinblick auf jeden Einzelfall wie bezogen auf das gesamte Reso-System. Es gilt zur Aufrechterhaltung von Standards, zur Sicherung von Qualität und zur Optimierung der Wirksamkeit Innovationsstrategien zu etablieren, die bisher in diesem wichtigen gesellschaftlichen und staatlichen Arbeitsfeld noch weitgehend unterentwickelt sind.

2 Merkmale erfolgreicher Organisationen

Gefängnisse als Organisationen sind wie auch andere Akteure in der „Wertschöpfungskette Resozialisierung“ in öffentlicher oder freier Trägerschaft (Staatsanwaltschaften, Gerichte, Jugend- und Sozialämter, Dienste und Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe etc.) in einem dauerhaften Veränderungsprozess, der sich stark an Parallel- Entwicklungen von Betrieben und Unternehmen in der Wirtschaft und in der Sozialwirtschaft orientiert bzw. orientieren sollte.

Abb. 2 zeigt den Diskussions- und Entwicklungsstand in anderen Arbeitsfeldern sozialer Dienstleistungen, von denen auch für die Institutionen der ambulanten und

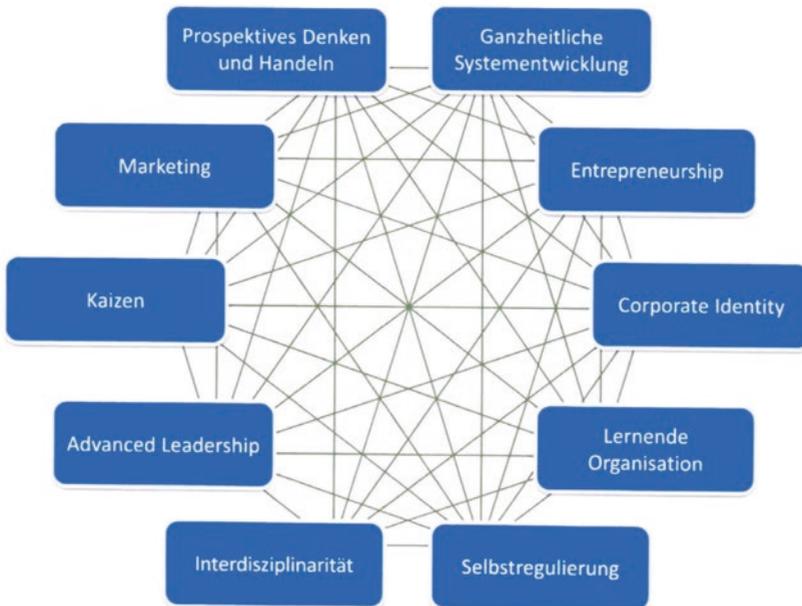


Abb. 2 Merkmale erfolgreicher Organisationen

stationären Resozialisierung als „Lernende Organisationen“ Impulse und Anregungen ausgehen.

Ganzheitliche Systementwicklung: Dieses Merkmal verweist auf die Notwendigkeit, die eigene Organisation als Teil eines umfassenden und vernetzten Systems zu verstehen. Nur in diesen Netzwerk-Strukturen kann erfolgreich agiert werden und können die intendierten Wirkungen erzielt werden. Für Gefängnisse bedeutet dies, dass sie Teil eines Gesamt-Systems der Ausformungen sowohl des Rechtsstaats wie des Sozialstaats sind. Vielfältige rechtliche und sozialpolitische Rahmenbedingungen wirken sich strukturell und alltäglich auf ihre Möglichkeiten und Grenzen aus, ihren Resozialisierungsauftrag und ihren Sicherheitsauftrag erfolgreich zu erfüllen.

Entrepreneurship: Der Begriff „Entrepreneurship“ (Unternehmertum) ist nach modernem Verständnis nicht (mehr) zwingend mit der Eigentümerfunktion verbunden, sondern verweist auf die entscheidende Eigenschaft, neue Ideen in erfolgreiche Innovationen umzusetzen und dafür die Verantwortung zu übernehmen. So werden analog zu den gesellschaftlichen Veränderungsprozessen auch die Organisationen modernisiert und tragen zum gesellschaftlichen Fortschritt bei, zugleich sichern sie auch ihre eigene Überlebensfähigkeit. Diese Eigenschaft sollte nicht nur die Führungskräfte, sondern auch alle Fachkräfte und am Unternehmenserfolg mitwirkenden Akteure auszeichnen und verbinden. In der Fort- und Weiterbildung der Fach- und Führungskräfte des Vollzugs wird diese Haltung und Verantwortungsübernahme zunehmend vermittelt.

Corporate Identity: Unter dem Begriff CI wird im deutschsprachigen Raum „Unternehmensidentität“ oder „Unternehmenspersönlichkeit“ verstanden. Gerade Gefängnisse verfügen über zum Teil seit Jahrhunderten entwickelte spezifische Merkmale, die sie signifikant von anderen unterscheiden. Bei der Zielsetzung der permanenten Weiterentwicklung der Unternehmen ist die Profilierung der CI unverzichtbare Basis und wichtiger Baustein einer nachhaltigen und wirkungsorientierten Innovationsstrategie. Viele Gefängnisse haben mittlerweile in einem offenen Prozess der Mitwirkung aller Mitarbeiter und weiterer Interessengruppen schriftlich fixierte Leitbilder erarbeitet, um so die spezifischen Merkmale ihrer Organisation auszudrücken und für verbindlich zu erklären.

Lernende Organisation: Eine lernende Organisation ist dadurch gekennzeichnet, dass sie sich ständig in einem Veränderungsprozess befindet und diesen bewusst gestaltet. Ereignisse im alltäglichen Ablauf werden für den Entwicklungsprozess genutzt, um Wissensinventar und Handlungsspielräume an neue Erfordernisse anzupassen. Wegen ihrer Einbindung in die oben aufgeführten Trends und Megatrends und in die ganzheitliche Systementwicklung verstehen

sich (auch im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung) Gefängnisse immer mehr als „Lernende Organisationen“.

Selbstregulierung, auch Selbstorganisation genannt, verweist auf die in jeder Organisation und in jeder Person vorhandenen Eigenkräfte und -potenziale zur Definition von Zielen und Aufgaben und zu ihrer Realisierung. Erfolgreiche Unternehmen setzen auf diese Potenziale, schaffen entsprechende Freiräume zur Gestaltung und bündeln mit Zielvereinbarungen diese Kräfte zur positiven Gesamtentwicklung der Organisation. In Gefängnissen hat die Mitarbeiterschaft große eigenverantwortliche Gestaltungsmöglichkeiten in der Herstellung insbesondere der Prozess- und Ergebnisqualität – dies gilt allerdings auch für die Gegenkräfte der Selbstorganisation, die in der Subkultur der Gefangenen ihre kontraproduktive Wirkungen entfalten.

Interdisziplinarität ist ein Handlungskonzept für den professionellen Umgang mit komplexen Problemkonstellationen. Zukunftsorientierte und nachhaltige Problemlösungen sind prinzipiell mit dem begrenzten Handlungsrepertoire nur einer Fachdisziplin (z. B. Recht, Psychologie, Pädagogik, Medizin etc.) nicht zu erreichen – das frühere mechanistische Vorgehen (mit monokausalen Analysen und Strategien) wurde abgelöst durch ein systemisches Konzept, in dem Prozessorientierung und Synergiemanagement die neuen Leitkategorien geworden sind. Das fachliche Konzept der „Komplexleistung Resozialisierung“ steht exemplarisch für diesen Ansatz (Maelicke 2009). In den modernen Gefängnissen arbeiten Juristen, Psychologen, Sozialarbeiter/Sozialpädagogen, Pädagogen, Mediziner, Verwaltungsfachkräfte, Mitarbeiter des allgemeinen Vollzugsdienstes, Werkmeister und weitere Fachkräfte im vollzuglichen Alltag im Einzelfall und einzelfallübergreifend eng zusammen, um so gemeinsam die Zielvorgaben zu erreichen. Dieses Handlungskonzept gilt weit über die Anstalten hinaus auch für alle weiteren Akteure in der „Wertschöpfungskette Resozialisierung“.

Advanced Leadership bezeichnet einen Paradigmenwechsel in der Führung von Lernenden Organisationen. Der autoritäre Führungsstil wurde abgelöst durch den Kooperativen und Situativen Führungsstil. Er erlaubt ein Höchstmaß an Sachorientierung und Mitarbeiterorientierung und gewichtet besonders stark die Faktoren des organisationalen Kontextes und des Netzwerkes, in die die Organisation eingebunden ist und in denen sie Wirkung entfaltet. Modernes Vollzugsmanagement ist Grundlage für dieses Führungskonzept und wird in den Vollzugsschulen und -akademien vermittelt.

Kaizen bedeutet kontinuierliche Verbesserung und stammt aus der japanischen Management-Philosophie. Ziel ist die ständige Verbesserung aller Aktivitäten des Unternehmens. Bedingt durch den Sozialen Wandel (Trends und Megatrends) sind die Organisationen gezwungen, immer neue Veränderungsmaßnahmen einzuleiten.

Ziel ist die immerwährende Suche nach besseren Lösungen, die allerdings nie einen Endzustand erreichen kann. In Lernenden Organisationen wird dieses Prinzip alltäglich realisiert.

Marketing umfasst alle Kommunikationsmaßnahmen der Organisation nach innen und außen, um eine größtmögliche Zustimmung der relevanten Ziel- und Interessengruppen wie auch der internen Fach- und Führungskräfte für die Produkte und Dienstleistungen des Unternehmens zu gewinnen. Dieses Erfolgsmerkmal wird noch nicht genügend in der Unternehmenskommunikation der Gefängnisse strategisch und operativ eingesetzt. Dies gilt sowohl nach innen, um die Motivation der Mitarbeitenden permanent aufrechtzuerhalten bzw. zu erhöhen, wie auch nach außen gegenüber allen Kooperationspartnern wie auch dem umgebenden Gemeinwesen.

Prospektives Denken und Handeln unterstreicht die Zukunftsorientierung einer Organisation. Im ständigen Prozess des Sozialen Wandels nimmt die Lernende Organisation Impulse dieses permanenten Veränderungsprozesses auf, um ihre eigene Überlebensfähigkeit und ihre gegenwärtige und zukünftige Leistungsqualität zu überprüfen, fortzuentwickeln und abzusichern. Prospektives Denken und Handeln ist ein Qualitätsmerkmal einer nachhaltigen Unternehmensführung und zugleich ein verbindendes Handlungskonzept für alle Fach- und Führungskräfte. Diese Eigenschaft bündelt auch für Gefängnisse die Anforderungen, die sich aus allen anderen Merkmalen erfolgreicher Unternehmen ergeben. Der Blick in die Zukunft verbindet alle Akteure, vermittelt Maßstäbe für die Zielorientierung und den aktuellen Veränderungsbedarf vom IST zum SOLL.

Dieser analytische Zugang zur Ausgangslage und zum Veränderungsbedarf des deutschen Strafvollzugs wurde ausgewählt, um den Zusammenhang zur Fachdiskussion insbesondere zu anderen Non-Profit-Organisationen (NPO) der Sozialwirtschaft herzustellen (vgl. Simsa et al. 2013). Die Chancen des Gefängnis- und Reso-Systems von diesen Parallelentwicklungen zu lernen, sind offenkundig. Zugleich zeigt sich die Notwendigkeit der Entwicklung und strukturellen Absicherung von nachhaltig wirksamen Innovationsstrategien.

3 **Forschung und Entwicklung (F & E) als Innovationsstrategie**

Die Kombination von Forschung und Entwicklung (F & E) ist zu einem Qualitätsmerkmal von Branchen und Unternehmen geworden, die sich erfolgreich den besonderen Herausforderungen des sozialen Wandels stellen wollen bzw. zur Sicherung ihrer Überlebensfähigkeit stellen müssen. F & E umfasst daher

alle planvollen und systematischen Aktivitäten auf der Basis wissenschaftlicher Methoden, deren Ziel der Erwerb neuen Wissens bezogen auf die Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität der jeweiligen Organisation ist (Maelicke 2013).

Während in der Wirtschaft insbesondere im Hinblick auf die Erhaltung oder Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit die F & E-Ausgaben hohe und steigende Anteile am Umsatz haben (vgl. z. B. Siemens, VW, SAP), setzen die Organisationen der Sozialwirtschaft (vgl. z. B. die Betriebe und Unternehmen der Freien Wohlfahrtspflege) und staatliche Institutionen (kommunale Ämter, Landes- und Bundesbehörden u. a.) nur geringe Mittel für diese Aufgabe ein. Historisch bedingt und mit einem Selbstverständnis als Monopolisten ausgestattet, die sich nicht einem Existenzwettbewerb stellen müssen, konnten in diesen Non-Profit-Organisationen Qualitätsfragen bisher nur nachrangig behandelt werden (Maelicke 2011).

Veränderte gesellschaftliche und staatliche Rahmenbedingungen führen nun verstärkt dazu, auch und gerade an diese NPO-Organisationen Maßstäbe der Nachhaltigkeit und der Wirkungsorientierung anzulegen. Dabei geht es um den Einsatz der personellen und materiellen Ressourcen (Effizienz) und um die angestrebten und tatsächlich erzielten Wirkungen (Effektivität) – Fragen, die sich auch grundlegend für den Strafvollzug und alle ambulanten Maßnahmen der Resozialisierung stellen.

F & E ist eine geeignete Strategie, um sich diesen bisher weitgehend offen gebliebenen Fragen zu stellen. Sie versucht, zwei Formen der Ungewissheit Schritt für Schritt und immer wieder neu (Kaizen) prospektiv zu klären: die Ungewissheit über die Entwicklung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und die Ungewissheit über die zukünftigen Standards der Optimierung von Dienstleistungen und Produkten (Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität).

Es werden drei Arten von F & E-Zielen unterschieden (Specht et al. 2002):

- die Grundlagenforschung (basic research) ermittelt fundamentale Erkenntnisse, die Grundlage für spätere Prozess- und Produktentwicklungen sind
- die angewandte Forschung (applied research) entwickelt neue Verfahren und Produkte
- die Weiterentwicklung (further research) verbessert bestehende Verfahren und Produkte.

Für die zielgerichtete Durchführung von F & E sorgt das F & E-Management. Seine Aufgaben sind die strategische Planung, die Ideengenerierung, die zweckmäßige Organisation der F & E-Prozesse, die Budgetierung und das Controlling. Je größer oder je innovativer die Unternehmen ausgerichtet sind, desto größer sind i. d. R. die F & E-Einheiten. In NPO-Organisationen (s. o.) sind diese weitgehend unterentwickelt, deshalb werden häufig F & E-Projekte an externe Fachinstitute oder Unternehmensberatungen ausgelagert.

4 F & E im deutschen Strafvollzug

4.1 Das kriminalpolitische Kraftfeld

Der deutsche Strafvollzug ist seit dem Inkrafttreten des Bundes-Strafvollzugsgesetzes am 1. Januar 1977 zu einem dauerhaften Brennpunkt der Kriminal- und Sozialpolitik geworden. Mit dem neuen StVollzG wurden große Erwartungen an einen wirksamen bundesweiten Behandlungsvollzug verbunden. In nahezu allen Ländern fanden seitdem anhaltende Modernisierungsprogramme statt, begleitet von einer weichenstellenden Rechtsprechung vor allem des Bundes-Verfassungsgerichts. Diese kontinuierliche Verbesserung umfasste seit der Wiedervereinigung im Jahr 1990 auch die Neuen Bundesländer mit ihrem extrem großen Nachhol- und Entwicklungsbedarf (Maelicke 2007). Seit der Föderalismusreform 2006 liegt die Kompetenz der Gesetzgebung für den Vollzug nunmehr bei den Ländern, bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für F & E-Prozesse wurden bewusst aufgegeben.

Das früher bundespolitisch geprägte kriminalpolitische Kraftfeld, das die Qualitätsentwicklung des Strafvollzugs bestimmt, hat sich nunmehr auf die Länder verschoben.

Abb. 3 zeigt die zentralen Faktoren auf, die den größten Einfluss auf die Gestaltung einer nachhaltigen und wirksamen Kriminalpolitik ausüben. Diese Faktoren stehen in einem systemischen Zusammenhang, sie sind miteinander verbunden in wechselseitigen und dynamischen Prozessen, sodass das gesamte

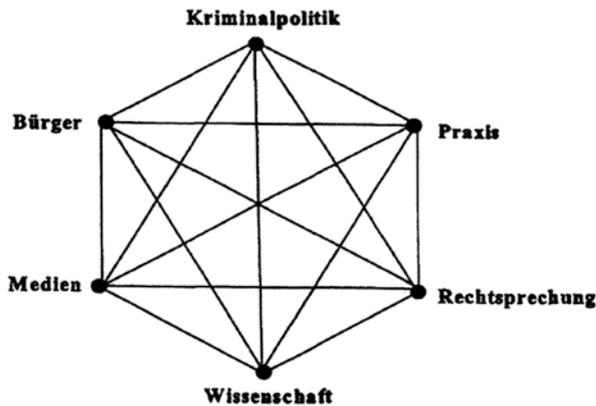


Abb. 3 Kriminalpolitisches Kraftfeld

Kraftfeld sich in einer permanenten Veränderung befindet, je nachdem welche Impulse von welchen Faktoren ausgelöst werden. Die Entwicklung jedes einzelnen Faktors hat Auswirkungen auf Stand und Veränderungsgeschwindigkeit aller anderen. Die Relevanz der einzelnen Faktoren in der gesellschaftlichen Realität ist allerdings außerordentlich wechselhaft und unterschiedlich. So hat der Einfluss der Wissenschaft im Vergleich zu der Reformphase in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts stark abgenommen, in gleichem Maße hat sich der Einfluss der Medien gesteigert.

Der Faktor Kriminalpolitik (dies sind nach der Föderalismusreform in erster Linie die verantwortlichen Politiker in den 16 Landtagen und Landesregierungen) steht entsprechend der staatlichen Ordnung in Deutschland an der Spitze des Kraftfelds und entscheidet über gesetzliche Grundlagen, Strategien und Programme der jeweiligen landesspezifischen Kriminalpolitik, wobei allerdings weitere bundes- und landesgesetzliche Regelungen und Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind.

Grundlage und in direkter Linie verbunden mit dieser Programmentwicklung sind die Ergebnisse der einschlägigen wissenschaftlichen Fachdisziplinen wie Kriminologie, Recht, Psychologie, Sozialarbeit, Pädagogik, Medizin – mehr oder weniger gebündelt in interdisziplinären Prozessen und Erkenntnissen zu einem Gesamtverständnis einer „Komplexleistung Resozialisierung“.

Weitere wichtige Einfluss nehmende Faktoren sind die Organe der Justiz (Gerichte, Staatsanwaltschaften) und die Praxis der Resozialisierung (u. a. Strafvollzug; Gerichtshilfe/Bewährungshilfe/Führungsaufsicht; Freie Straffälligenhilfe). Sie prägen über ihre Aktivitäten die Qualität der Umsetzung der durch die jeweilige Kriminalpolitik angestrebten Ziele und sind ihrerseits mehr oder wenig stark verbunden mit den Ergebnissen der Wissenschaft.

Unmittelbar durch demokratische Prozesse verbunden und legitimiert sind die Kriminalpolitiker mit den Bürgern. Diese bestimmen durch ihre Einstellungen zum rationalen oder irrationalen Umgang mit Kriminalität weitgehend das kriminalpolitische Klima- in enger Wechselwirkung mit den Politikern selbst (z. B. deren populistischem oder verantwortungsvollem Agieren).

Der Faktor Medien darf in seiner wirkungsvollen Einflussnahme auf die Kriminalpolitik nicht unterschätzt werden. Sowohl durch ihre alltägliche wie durch ihre an Schlagzeilen und Sensationen orientierte Berichterstattung und Kommentierung bestimmen sie mehr als alle anderen Faktoren das gesamte kriminalpolitische Kraftfeld und damit weitgehend die Programme und Aktivitäten der Kriminalpolitik. Wenn sie Themen wie fehlende Abschreckung der Maßnahmen der Justiz oder Vernachlässigung der Opferperspektiven zur öffentlichen Diskussion stellen, können sie großen Druck auf die Politiker ausüben und zugleich Bürger und Parteien aktivieren.

Eine Gesamtwürdigung macht deutlich: Wissenschaft, Justiz und Praxis haben an Relevanz verloren. Das Zusammenspiel zwischen auflagenorientierten Medien, verunsicherten Bürgern und Politikern mit befristeten Mandaten erschwert nachhaltige und wirkungsorientierte Innovationsprozesse. Umso mehr wird der Blick gerichtet auf die Notwendigkeit einer stark ausgebauten und einflussreichen Forschung und Entwicklung in der Kriminalpolitik.

4.2 Ansätze von F & E im deutschen Strafvollzug

Stefan Suhling und Nicole Neumann haben im Jahr 2015 eine Zwischenbilanz zur Strafvollzugsforschung in Deutschland vorgelegt und Herausforderungen für Wissenschaft und Praxis definiert (Suhling und Neumann 2015). Grundlage und Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass die Freiheitsstrafe nicht zweckfrei aus sich heraus gerechtfertigt, sondern mit Zielen verbunden ist, sodass sich notwendigerweise die Frage erhebt, ob sie die Zwecke auch erfüllt (Jehle 1999). Das Erreichen des Ziels, die Gefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen, und die Erfüllung der Aufgabe des Schutzes der Allgemeinheit lassen sich mit empirischen Methoden überprüfen. Eine „evidenzbasierte Kriminalpolitik“ kann nicht nur die Humanität des Strafvollzugs steigern, sondern dient auch der Sicherheit der Allgemeinheit und der Verhinderung weiterer Opfer. Während für die Jahre 1950 bis 1990 eher ein „Rückzug der Strafvollzugsforscher“ konstatiert wird (Dünkel 1996), stellen Suhling und Neumann seit 1990 zwar Anzeichen für eine Belebung fest, beklagen aber zugleich, dass die Bedeutung des Strafvollzugs heute – auch angesichts der Kosten, die er produziert – für die Forschung als gering eingestuft werden muss. Auch die neueren Übersichtsarbeiten stellen übereinstimmend empirische Forschungsdefizite im Bereich des Strafvollzugs fest (Greve 2002; Gratz 2010; Jehle 2013; Koop 2013).

Anzeichen für eine positive Entwicklung sehen Suhling und Neumann in der Evidenzbasierung neuer Modelle der Verwaltungssteuerung (New Public Management) und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (z. B. Urteil zum Jugendstrafvollzug vom 31.05.2006 mit der Forderung nach „wissenschaftlicher und politischer Erkenntnisgewinnung sowie einer öffentlichen Diskussion, die die Suche nach den besten Lösungen anspricht und demokratische Verantwortung geltend zu machen erlaubt“ (2 BvR 1673/04 – 2 BvR 2402/04).

Hinzu kommt, dass alle Ländergesetze zum Strafvollzug verbindliche Regelungen zur Evaluationsforschung und Weiterentwicklung enthalten. Beispielfhaft ist § 189 StVollzG des Landes Niedersachsen: