

ver.di – Landesbezirk NRW
Fachkommission-Justizvollzug
Karlstraße 123 -127
40210 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1856

Alle Abg



Anhörung
des Rechtsausschusses und des Ausschusses für Frauen, Gleich-
stellung und Emanzipation

„Gesetz zur Regelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe und zur
Änderung des Jugendstrafvollzugsgesetzes in Nordrhein-
Westfalen“

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 16/5413

„Gesetz zur Regelung des Strafvollzuges in Nordrhein-Westfalen
(Strafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen - StVollzG NRW)“

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU
Drucksache 16/4155

am Mittwoch, 25. Juni 2014

9.30 Uhr, Plenarsaal

Fragenkatalog

1. Wie bewerten Sie die in den jeweiligen Gesetzesentwürfen getroffenen Regelungen zum Regelvollzug?

Wie bereits in unserer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Landesregierung beschrieben, ist der Verzicht auf die Festlegung einer Regelvollzugsform der bisherigen Praxis angemessen. Grundsätzlich ist die Festlegung des offenen Vollzuges als Regelvollzug aus behandlerischer Sicht sinnvoll und auch unter Sicherheitsaspekten leistbar. Die Vergangenheit zeigt jedoch, dass diese Festlegung nur in der Theorie bestand und in der Praxis nicht umgesetzt wurde. Wird die im jetzigen Regierungsentwurf beschriebene Fokussierung auf die Entlassung von Beginn der Inhaftierung an in der Praxis umgesetzt, ist dieses im Gegensatz zur aktuellen Situation ein weiterer Schritt in Richtung Resozialisierung. Die Festlegung des offenen Vollzuges als Regelvollzugsform erscheint nur dann sinnvoll und zielführend, wenn dieses auch umgesetzt würde. Tagesaktuelle Ereignisse sollten nicht die im Gesetz festgelegten Normen wieder aufheben.

Ist der Entwurf praktisch umsetzbar? Erfüllen die Justizvollzugsanstalten die erforderlichen baulichen, technischen und personellen Voraussetzungen? Wenn nein, welche Voraussetzungen müssen noch erfüllt werden (Mehrfachbelegung)?

Inwieweit sollte der offene Vollzug, wie es im StVollzG des Bundes geregelt war, als Regelvollzug normiert werden?

Hinsichtlich der Umsetzbarkeit des Gesetzesentwurfes der Landesregierung bleibt festzuhalten, dass der Entwurf eine gute Fortschreibung des bisher geltenden Gesetzes darstellt. Wie bereits in unserer Stellungnahme bemerkt, ist unter dem Punkt „D. Kosten“ die Aufschlüsselung des Personalmehrbedarfs sowie des finanziellen Mehrbedarfs benannt. Diese ist in weiten Teilen nicht nachvollziehbar. Soll der Gesetzesentwurf 1:1 umgesetzt werden und diese Umsetzung dem Gedanken des Gesetzes in Qualität und Quantität Rechnung tragen, ist eine fundierte Stellenbedarfsberechnung (nicht: Mangelverwaltung des vorhandenen Personals) notwendig. Die Qualitätssicherung kann nur durch erhebliche Anstrengungen in der Aus-, Fort- und Weiterbildung aller Bediensteter garantiert werden. Dieses ist nicht personal- und kostenneutral sicherzustellen.

So ist z. B. die Berechnung für die Behandlungsuntersuchung (§ 9), die Nachsorgeambulanzen (§ 90 Abs. 2) und der Besuchsregelungen (§ 19) nicht nachvollziehbar. Nicht berücksichtigt wurden u. a. die Tätigkeiten der Opferansprechpartner (§ 115), der Koordinatoren für die Entlassungsvorbereitung (§ 58), der Verfasser des Schlussberichtes (§ 60) sowie die nachgehende Betreuung (§ 61). Einzig in der Sozialtherapie und Sicherungsverwahrung gibt es Schlüsselzahlen. Die implizierte Meinung, der Personalmehrbedarf werde durch die Freisetzungen durch Schließungen kleiner Anstalten sowie den demographischen Wandel (Rückgang der Gefangenzahlen) gedeckt, ist nur schwer verifizierbar und kann in die heutigen Überlegungen somit noch nicht einfließen.

Die Schwierigkeiten allein in baulicher Hinsicht werden z. B. bei der neuen Besuchsregelung deutlich. Bereits mit der heutigen Besuchsregelung ist es in einigen JVA'n schwierig, allen Besuchern geeignete Termine zu geben. Verdoppelt sich der Besuchsrahmen, wird es nicht nur einen personellen, sondern auch einen räumlichen Mehrbedarf geben. Innerhalb der Anstalten ist eine Umwidmung von Räumlichkeiten zu Besucherräumen in der Regel nicht möglich. Auch eine kindgerechte Besuchszusammenführung ist ohne massive bauliche Änderungen nicht möglich. Ebenso führt die Ausweitung der sozialtherapeutischen Behandlung (Öffnung auch für anderes Klientel) zu baulichem Mehrbedarf, da die Anforderungen an eine sozialtherapeutische Wohngruppe klar definiert sind. Zusätzlich ist zu bemerken, dass NRW hinsichtlich der sozialtherapeutischen Haftplätze im Ländervergleich noch immer deutlich hinter fast allen anderen Bundesländern zurückbleibt. Eine Angleichung alleine an die mittlere Haftplatzkapazität aller Bundesländer zieht einen massiven finanziellen Mehrbedarf nach sich.

Sinnvollerweise sollte auch für den offenen Vollzug die Unterbringung in Form einer Einzelunterbringung erfolgen, um dem Angleichungsgrundsatz an allgemeine Lebensbedingungen und dem Schutz vor schädlichen Einflüssen zu entsprechen. Dieses würde jedoch ebenfalls zu massiven baulichen Veränderungen führen müssen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Umsetzung sowohl auf personeller als auch baulicher Ebene einen erheblichen Mehrbedarf beinhaltet. Dieses wird nicht kostenneutral möglich sein und benötigt eine realistische Übergangsfrist, die jedoch dringend überwacht werden muss.

2. **Gibt es aus Ihrer Sicht in Bezug auf den individuellen Vollzugs- und Eingliederungsplan Verbesserungsvorschläge? Wenn ja, welche?
Inwieweit sollte eine gesetzliche Implementierung des Wohngruppenvollzugs erfolgen?**

Wie bereits in unserer Stellungnahme angemerkt, muss zur Vereinheitlichung der Vollzugspläne festgelegt werden, dass diese in dem dafür vorgesehenen IT-Programm erstellt werden. Den Gefangenen ist eine Teilnahme an der Konferenz zu ermöglichen, wenn der Gedanke eines „aktivierenden Strafvollzuges“ im Vordergrund steht.

Die Ausweitung der Vollzugsplanung auf alle Gefangenen, unabhängig von der Vollzugsdauer, ist aus behandlerischer Sicht folgerichtig. Zu überlegen wäre, ob in Fällen kürzerer Freiheitsstrafen die im Entwurf benannten Angaben (Punkt 1 bis 20, § 10 Abs. 1) reduziert werden auf Maßnahmen zum Übergangsmanagement. Sollte die im Entwurf vorgeschlagene Regelung beibehalten werden, ist auch hierfür nicht unerheblicher Personalmehrbedarf zu berechnen.

Hinsichtlich des Wohngruppenvollzuges erscheint es sinnvoll, diesen tatsächlich an Behandlungsnotwendigkeiten auszurichten. Auch hier ist in jedem Fall eine Erweiterung des personellen als auch des baulichen Aufwandes zu berücksichtigen.

3. **Sind die Weichen für einen aktivierenden Strafvollzug richtig gestellt? Ist das System Beschäftigung/berufliche und schulische Weiterbildung in dem Entwurf so ausgestaltet, dass die Gefangenen bei Entlassung eine reelle Chance auf Wiedereingliederung haben? Wie beurteilen Sie die Beibehaltung der Arbeitspflicht im Gesetzentwurf?**

Grundsätzlich ist die Weichenstellung für einen aktivierenden Strafvollzug positiv zu werten.

Der deutliche Hinweis des Entwurfes auf die Bedeutung des aktivierenden Strafvollzuges wird von ver.di inhaltlich vollständig unterstützt. Notwendig ist vor allem die Dokumentation der Bemühungen, so dass sowohl für den Gefangenen als auch für mögliche am Verfahren beteiligte Stellen (Gerichte, Staatsanwaltschaften etc.) transparent wird, warum bestimmte Angebote nicht in Anspruch genommen wurden bzw. nicht angeboten wurden. Die Ausgestaltung der §§ 29 bis 31 erscheint zunächst ausreichend. Auch die Beibehaltung der Arbeitspflicht ist aus gewerkschaftlicher Sicht notwendig und sinnvoll. Arbeit im Vollzug strukturiert den Tagesablauf, bietet Möglichkeiten einer Orientierung, schränkt durch die Vergütung Abhängigkeiten von Mitgefangenen ein und sorgt insgesamt für ein ausgeglicheneres Klima in den JVA'n.

Die Chance auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nach der Entlassung hängt nur in Teilen mit den im Vollzug vorgehaltenen und vermittelten Qualifizierungsmöglichkeiten zusammen.

Wissenschaftlich fundiert ist jedoch, dass jede Verbesserung der beruflichen Qualifikation zu einer Erhöhung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt beiträgt und damit die Integration verbessert, was das Rückfallrisiko insgesamt mindert.

4. **Wie bewerten Sie die in den jeweiligen Gesetzesentwürfen getroffenen Regelungen zu den Besuchszeiten und deren Einschränkungen (z. B. § 25 Nr. 3 Gesetzentwurf der Landesregierung), insbesondere die Kontaktmöglichkeiten von Kindern Inhaftierter Eltern?
Die Regelbesuchszeit wird auf monatlich zwei Stunden erhöht, für minderjährige**

Kinder inhaftierter Eltern wird diese um zwei weitere Stunden monatlich erhöht.

- a) **Sind die Besuchszeiten den Bedürfnissen von Kindern bzw. dem Kindeswohl angemessen angepasst?**
- b) **Inwieweit wäre eine großzügige Gestaltung der Besuchszeit für Kinder am Wochenende sinnvoll?**
- c) **Welche Anforderungen sollten an den Besuchsverlauf gestellt werden?**
- d) **Inwieweit ist – wie es § 7 des GE der Landesregierung aus Gründen des Opferschutzes vorsieht – ein Ansprechpartner für die Belange von Kindern im Sinne eines Kinderbeauftragten notwendig?**

Wie bereits mehrfach erwähnt, unterstützt ver.di die Erhöhung des Besuchskontingentes vollinhaltlich. Ebenfalls ausgeführt wurden die damit verbundenen personellen und baulichen Schwierigkeiten. Dennoch sollte daran auf jeden Fall festgehalten werden. Hinsichtlich der Besuche von Kindern sei an dieser Stelle auf die Anhörung in Rechtsausschusssitzung vom 20.11.2013 verwiesen. Dort wurden die Sachverständigen gehört, weitere Ausführungen unsererseits würden diesem Thema nicht gerecht werden.

5. Wie bewerten Sie die in den jeweiligen Gesetzesentwürfen getroffenen Regelungen zum Opferschutz?

Inwieweit ist die aus § 115 Abs. 3 des Gesetzentwurfs der Landesregierung ersichtliche Privilegierung der Opfer von Tätern, die eine Freiheitsstrafe verbüßen, Vermögensauskünfte einzuholen, gegenüber Opfer von Tätern, die beispielsweise lediglich eine Bewährungsstrafe verbüßen, gerechtfertigt?

Inwieweit hält die Figur des „gefährdeten Dritten“ in § 7 Abs. 1 S. 2 des GE der Landesregierung (= „mögliches künftiges Opfer“, vgl. Seite 86 des GE) dem Bestimmtheitsgebot stand?

Im Sinne der von der Landesregierung verabschiedeten Leitlinien ist eine Regelung zur opferbezogenen Vollzugsgestaltung notwendig. Die in § 7 genannten Regelungen sind sinnvoll, aber – wie bereits erwähnt – nicht personalneutral umzusetzen.

Die Möglichkeit von Tatopfern, die in § 115 Abs. 3 genannten Auskünfte zu erhalten, ist logisch und nachvollziehbar im Sinne einer opferbezogenen Vollzugsgestaltung und sollte beibehalten werden. Die Erkenntnis, dass damit Opfer von Tätern, die eine Bewährungsstrafe erhalten haben, schlechter gestellt sind, kann nicht dazu führen, dass die Opfer von Tätern, die im Vollzug sind, deshalb auch schlechter gestellt werden! Somit muss der durch die Frage formulierte Denkansatz dazu führen, dass den Opfern von Tätern, die nicht im Vollzug sind, diese Möglichkeit ebenfalls eingeräumt wird.

Der Gedanke hinter der Figur des „gefährdeten Dritten“ ist Folge der opferbezogenen Vollzugsgestaltung und der bereits aktuell praktizierten Arbeitsweise mit entlassenen Sexualstraftätern, die in das Programm KURS-NRW fallen. Dieses hat sich in der Praxis als ein Faktor zur Rückfallvermeidung bewährt. Die Frage, ob die Figur des „gefährdeten Dritten“ dem Bestimmtheitsgebot standhält, ist juristisch zu überprüfen.

6. Ist die Einführung eines Schlussberichts eine sinnvolle Hilfe für die freien Träger bei Wiedereingliederung?

Unklar ist, wie aufwändig der im Entwurf genannte Schlussbericht sein soll. Welche Inhalte sind vorgesehen? Benötigen die freien Träger über die bisherigen Berichte hin-

ausgehende Informationen und wenn ja, welche? Soll JEDEM Gefangenen ein Bericht mitgegeben werden, ist dieses ein erheblicher Mehraufwand, zumal bei Gefangenen, die eine Freiheitsstrafe verbüßen, über die Vollzugspläne sowie die Berichte zur Frage der Entlassung und/oder Führungsaufsicht bereits alle Maßnahmen und weitere Förderbedarfe attestiert werden. Diese Dokumente werden in der Regel auch dem Ambulanten Sozialen Dienst der Justiz und bei Bedarf externen Einrichtungen zur Verfügung gestellt.

Inwieweit sollte die Einrichtung sozialtherapeutischer Nachsorgeambulanzen in Zuständigkeit der Justiz erfolgen? § 90

Hier sei auf die Ausführungen des sachverständigen Sprechers Herrn Jürgen Taege verwiesen.

7. Wie bewerten Sie die in den jeweiligen Gesetzesentwürfen getroffenen Regelungen zu den Disziplinarmaßnahmen? §§ 79-82

Sinnvoll erscheint – da auch in der Praxis bereits angewendet – die Möglichkeit der außerdisziplinarischen Streitbeilegung, da dieses eine Angleichung an die Lebenswirklichkeit (Mediation in Strafverfahren und Zivilverfahren etc.) darstellt.

Da grundsätzlich Disziplinarmaßnahmen nur als Ultima Ratio gelten können (wissenschaftlich erwiesen ist, dass durch pure Bestrafung keine Änderung der Einsicht erlangt wird), erscheinen die Regelungen im Entwurf der Landesregierung ausreichend und sinnvoll (zeitliche Beschränkung einzelner Maßnahmen). Einer abschließenden Aufzählung disziplinarwürdiger Tatbestände bedarf es unserer Auffassung nach nicht.

8. Inwieweit sollte eine Normierung der Kontrolle der Justizvollzugsanstalten durch die Aufsicht, weitere staatliche Stellen und unabhängige Gremien erfolgen?

Grundsätzlich ist aus Sicht von ver.di eine Normierung der Kontrolle der Justizvollzugsanstalten nicht erforderlich. Neben der Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen stehen wie bislang weitere Instrumente zur Verfügung.

Zu nennen sind unter anderem die Anstaltsbeiräte, die Vollzugskommission, der Petitionsausschuss sowie der oder die Vollzugsbeauftragte der Landes NRW. Alle diese Organe sind geeignet, den Strafvollzug objektiv und kritisch zu betrachten und somit für eine ausreichende Normierung der Kontrolle zu sorgen.

Allein die dienst- und fachaufsichtliche Kontrolle hat durch die Schließung der Mittelbehörde Einbußen hinnehmen müssen. Durch die nicht ausreichenden personellen Besetzungen der Stellen in der Fachabteilung IV des JM können seit Jahren kaum operative und strategische Planungen und Umsetzungen erfolgen. Auch ist der Abstand zwischen den Justizvollzugsanstalten und aufsichtsführender Behörde sehr viel größer geworden, so dass sowohl die kooperative Zusammenarbeit als auch die Dienst- und Fachaufsicht deutlich schwieriger geworden sind.

9. Inwieweit findet der Datenschutz in den Gesetzesentwürfen der Landesregierung und der Fraktion der CDU ausreichend Berücksichtigung bzw. erfüllt nicht die durch den Datenschutz zu berücksichtigenden Aspekte?

Zu diesem Punkt sei auf die Ausführungen des geladenen sachverständigen Landes-

beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW verwiesen.

10. **Wie beurteilen Sie die Beibehaltung der Zehnjahresfrist vor der erstmaligen Beurlaubung lebenslänglich Inhaftierter in § 54 Abs. 4 des Gesetzentwurfs der Landesregierung?**

Die Beibehaltung der Frist erscheint aus Sicht der Gewerkschaft ver.di durchaus sinnvoll und logisch, zumal es öffnend die Möglichkeit einer Progressionsfrist vor Ablauf der Zehnjahresfrist gibt. Die Zehnjahresfrist beinhaltet die langfristige Behandlungsnotwendigkeit bei der Täterpersönlichkeit ebenso wie die Entlassungsvorbereitung über stufenweise Lockerungen über einen Zeitraum von mindestens 5 Jahren. Ebenso bedenkt es jedoch die Wirkung auf die Öffentlichkeit sowie die Tatopfer bzw. deren Angehörigen im Sinne einer opferbezogenen Vollzugsgestaltung.

11. a) **Inwieweit könnte die elektronische Fußfessel als geeignete Alternative zu freiheitsentziehenden Maßnahmen in Betracht gezogen werden?**
b) **Welche Risiken birgt bzw. Vorteile bringt diese Alternative?**
c) **Für welche Bereiche ist angesichts der Risiken für die Allgemeinheit, aber auch im Hinblick auf eine mögliche Stigmatisierung des Betroffenen die Möglichkeit der Fußfessel als taugliche Alternative in Betracht zu ziehen?**

Diese Frage sollte durch die Sachverständigen der LAG NRW der Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer e. V. sowie mögliche beteiligte Personen aus dem Bereich des Innenministeriums (Polizei, LKA, KURS-NRW Mitarbeiter) beantwortet werden.

Die Auswirkungen der elektronischen Aufenthaltsüberwachung werden aktuell vor allem durch die vorgenannten Einrichtungen beobachtet. Diese können auch beurteilen, ob es aufgrund dieser Technik erste Erfahrungen zur Rückfallvermeidung gibt. Erst nach einer wissenschaftlichen Auswertung der bisherigen Ergebnisse kann eine qualifizierte gewerkschaftliche Stellungnahme diesbezüglich erfolgen.

12. **Aus einigen Vorschriften des GE der Landesregierung (Drs.16/5413) ist die Schlussfolgerung naheliegend, dass letztlich die Unterbringung der Insassen (das „Wie“) und auch die jeweiligen Modalitäten bzw. Handlungsspielräume in den Anstalten letztlich von den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort abhängen (z.B. § 24 Abs. 1 GE Telefonate/Telekommunikationssysteme).**

Grundsätzlich ist es notwendig, den JVA'n Handlungsspielräume in der Umsetzung des Gesetzes zuzubilligen. In bestimmten Bereichen müssen jedoch verbindliche Mindeststandards gelten.

a) **Welche Mindeststandards müssten unabhängig von der Anstalts- und Vollzugsorganisation (vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 3, 14 Abs. 1 Nr. 3 des GE der Landesregierung) bzw. den tatsächlichen Gegebenheiten gewährleistet werden?**

Wie bereits in der gewerkschaftlichen Stellungnahme ausgeführt und unter Frage 4 hinsichtlich der Besuchsregelung konkretisiert, sollten Mindeststandards u. a. gelten für Bereiche, die die Wiedereingliederung fördern und den Kontakt zur Familie stabilisieren können. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zählen hierzu z. B.

Telefonate,
Unterbringung,
Besuch,
Transparenz von Entscheidungen sowie
Mindeststandards bei Lockerungsprüfungen.

b) Wie ist in diesem Zusammenhang anhand der Beispiele der §§ 30, 31 und 87 Abs. 3 des GE der Landesregierung die Gesetzestechnik zu beurteilen, die einerseits einen Beurteilungsspielraum auf der Tatbestandsseite und zusätzlich ein Ermessen auf der Rechtsfolgenseite vorsieht?

Die beispielhaft genannten Gesetze folgen dem Prinzip, möglichst viele unterschiedliche Fälle in einen kurzen Text zusammenzufassen und gleichzeitig sicherzustellen, dass kein Rechtsanspruch abgeleitet werden kann. Letztlich muss genau überlegt werden, welche Bereiche zwingend geregelt werden müssen (Mindeststandards) und in welchen Bereichen Handlungsspielräume sinnvoll und notwendig sind. Für die in der Frage genannten §§ erscheint diese Form der Gesetzestechnik durchaus gangbar.

Abschließend regt die Gewerkschaft Ver.di an, auf der Grundlage des künftigen neuen Landesstrafvollzugsgesetzes ein Vollzugskonzept für NRW zu erstellen. In diesem müssen mittel- und langfristige Planungen hinsichtlich der Vollzugslandschaft, sowohl unter Berücksichtigung der baulichen Maßnahmen als auch neuer konkreter Handlungskonzepte zur Personalentwicklung, erarbeitet werden. Eine ernsthafte Beteiligung der Praxis - wie auch der Gewerkschaft Ver.di- ist für die Erarbeitung eines Vollzugskonzeptes dringend geboten, damit sich die Kolleginnen und Kollegen im Vollzug auch mit den Neuerungen identifizieren können.