



**Stellungnahme
des
Bundes der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands,
Landesverband Nordrhein-Westfalen (BSBD),
zum „Gesetz zur Regelung des Vollzugs der Freiheitsstrafe
und zur Änderung des Jugendstrafvollzugsgesetzes in
Nordrhein-Westfalen“, Gesetzentwurf der Landesregierung,
Drucksache 176/5413**

Vorbemerkungen:

Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) wurde den Ländern im Rahmen der sogenannten Föderalismusreform die Kompetenz zur Regelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe übertragen. Nach der Übergangsregelung des Artikels 125 a Abs. 1 Satz 1 GG gilt das Strafvollzugsgesetz vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 581) fort, kann aber nach Artikel 125 a Abs. 1 Satz 2 durch Landesrecht ersetzt werden.

Diese Vorgeschichte ist insofern wichtig als deutlich wird, dass der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf nicht darauf beruht, dass seitens der vollzuglichen Praxis oder der den Vollzug begleitenden Fachwissenschaften das Bedürfnis formuliert worden ist, das Strafvollzugsgesetz in seiner bisherigen Form abzuschaffen oder wesentlich zu reformieren.

Im Gegenteil: Bis in die Gegenwart war sowohl in der Vollzugspraxis als auch in der Wissenschaft, wenn auch mit unterschiedlichen Akzentsetzungen, die Auffassung vorherrschend, dass selbst der Inhalt des 1976 mit zukunftsweisendem Reformeifer verabschiedeten Gesetzes zum Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßnahmen der Besserung und Sicherung bis heute noch nicht gänzlich umgesetzt worden ist.

Ungeachtet dessen ist es selbstverständlich das Recht des nunmehr zuständigen Landesgesetzgebers, die ihm neu zu geschriebenen Kompetenzen zu nutzen, die Regelungen des Strafvollzugsgesetzes fortzuschreiben und im Lichte neuerer Erkenntnisse und Entwicklungen zu modifizieren. Wenn dies aber erfolgt, sollte dies gerade im Hinblick auf den ohnehin unter erheblichem Veränderungsdruck stehenden und unter personeller Auszehrung leidenden Justizvollzug mit besonderer Sorgfalt und ressourcenschonend geschehen.

Es mag verständlich sein, dass der jeweilige Landesgesetzgeber nunmehr seinen Kompetenzzugewinn nutzen möchte, auch im Strafvollzug landesspezifisch besondere Akzente zu setzen, von Seiten der im Justizvollzug Tätigen muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass durch die Schaffung unterschiedlicher landesgesetzlicher Regelungen sich erhebliche Auswirkungen auf die Vollzugspraxis ergeben, die von dieser umzusetzen sind und mit deren Folgen diese zukünftig leben muss.

Nur beispielhaft sei das Erfordernis der Anpassung sämtlicher untergesetzlicher Vorschriften erwähnt, die Anpassung der im Vollzug verwendeten Computer-Software, insbesondere soweit sie, wie z.B. das Programm Basis Web, länderübergreifend genutzt wird, aber auch die Probleme, die sich bei länderübergreifenden Einzelvorgängen ergeben, wenn z.B. die im Vollzug benutzten Fachbegriffe für gleichartige Sachverhalte oder Verwaltungsabläufe nunmehr unterschiedlich benannt werden.

Nur nebenbei sei die Befürchtung angesprochen, ob die in Folge der föderalen Normierung des Vollzuges sich zwangsläufig ergebende teilweise deutlich unterschiedliche Vollzugsgestaltung nicht irgendwann auch grundsätzliche rechtsstaatliche Bedenken aufwerfen könnte. Diese Frage wird sicherlich noch Gegenstand rechtswissenschaftlicher Erörterungen sein müssen.

Die Bediensteten beklagen zunehmen die mangelnde Akzeptanz der Öffentlichkeit für das Geschehen hinter den Mauern der Vollzugseinrichtungen und die überbordende Sensationsgier der Medien bei außerordentlichen Sicherheitsstörungen. Wenn dann noch die Tagespolitik in das alltägliche Vollzugsgeschehen hineinwirkt, ist die Verunsicherung perfekt. Strafvollzug ist ein auf Kontinuität angelegter Prozess, der nachhaltig Schaden nimmt, wenn er als Spielball politischer Auseinandersetzungen missbraucht wird. Diese absolut schädliche, kontraproduktive Entwicklung, die sich zunehmend abzuzeichnen beginnt, schreit förmlich nach einheitlichen, akzeptierten und belastbaren gesetzlichen Regelungen für den Strafvollzug, die nicht bei jeder Sicherheitsstörung durch die Politik zur Disposition gestellt werden.

Das Gesetz formuliert ein klares Bekenntnis zum Behandlungsvollzug, der die in den letzten Jahren insbesondere vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforder-

rungen an eine grundgesetzkonforme Vollzugsgestaltung umsetzt. Dies wird von Seiten des Bundes der Strafvollzugsbediensteten ausdrücklich begrüßt.

Die vollzugliche Ausrichtung des geplanten Landesstrafvollzugsgesetzes setzt die mit dem Strafvollzugsgesetz eingeleitete Zielrichtung fort, schafft damit Verhaltenssicherheit und hält sich damit im Rahmen der in den letzten Jahrzehnten in Nordrhein-Westfalen weiterentwickelten Vollzugskonzeption.

Der jetzt vorliegende Entwurf eines Landesstrafvollzugsgesetzes ist die gesetzgeberische Umsetzung der bereits 2012 durch den Justizminister verkündeten Leitlinien für den Strafvollzug des Landes NRW. Diese an den politischen Vorgaben der Landesregierung erfolgte Ausrichtung ist dem Gesetzestext an vielen Stellen jedoch auch überdeutlich anzumerken. Einzelne Paragraphen lesen sich dementsprechend wie politische Programmsätze und sind einer unmittelbaren Umsetzung durch die Justizvollzugsbehörden allenfalls bedingt zugänglich.

Darüber hinaus wird deutlich, dass der Gesetzgeber in dieser Richtung von seinen nachgeordneten Behörden auch weitere Entwicklungen erwartet. Insofern muss darauf hingewiesen werden, dass die aus dem Gesetzentwurf herauslesbare Orientierung des Gesamtvollzuges an den Standards der Sozialtherapie oder der Behandlung von Verwahrten und Gefangenen mit Anschluss-Sicherungsverwahrung nicht ohne weiteres umgesetzt werden kann, wenn die sächliche und personelle Ausstattung der Anstalten mit Bediensteten aller Fachdisziplinen und Laufbahnen mit den neuen Anforderungen nicht standhält.

Hier nähren insbesondere die Vorbemerkungen des Referentenentwurfs massive Zweifel am unmittelbaren Umsetzungswillen der Landesregierung. Die mit dem Gesetz eingeforderten Veränderungen und qualitativen Verbesserungen bedürfen unverzüglich zielgerichteter haushalterische Maßnahmen, um zeitnah die personellen und sächlichen Voraussetzungen für die neu zugewiesenen Aufgaben zu schaffen.

So wird hier suggeriert, dass die in 2011 erfolgte Personalvermehrung bereits im Sinne des im nunmehrigen Entwurf ausgeführten Resozialisierungsanspruchs erfolgt sei. Tatsächlich erfolgte diese Vermehrung vor dem Hintergrund der gesetzlich eingeforderten erhöhten Anforderungen an die Behandlung von Sicherungsverwahrten und Gefangenen mit Anschluss-Sicherungsverwahrung.

Die in den Vorbemerkungen unter „D. Kosten“ gemachten Ausführungen zum Personalmehrbedarf lassen zudem erwarten, dass die mit dem neuen Gesetz erhobenen zusätzlichen Anforderungen von vornherein mit einem unzureichenden Personalansatz bewältigt werden sollen.

Weder ist nachvollziehbar, wieso nur einzelne ausgewählte Angebotsausweitungen Personalmehrbedarf erzeugen sollen, noch ist der in den Vorbemerkungen dargestellte Stellenansatz in irgendeiner Weise inhaltlich nachvollziehbar.

So wird beispielsweise ausgeführt, dass die Mehrkosten für die Durchführung von Behandlungsuntersuchungen bei Gefangenen mit kürzeren Freiheitsstrafen jährlich ca. 1.600.000 € betragen soll, was einen Stellenzuwachs von 47 Stellen (aufgeschlüsselt auf verschiedene Laufbahnen) entsprechen soll.

Unbeantwortet bleibt die Frage, warum z.B. der Mehrbedarf, der durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Ausweitung der Vollzugsplanerstellung und –fortschreibung bei kurzstrafigen Gefangenen (§ 10 Abs. 2 E) oder die Erstellung von Abschlussberichten für alle Gefangenen (§ 60 Abs. 4, 5 E) nicht personell beschrieben und beziffert wird.

Aus Sicht des **BSBD** muss auch immer wieder darauf hingewiesen werden, dass eine rein kalkulatorische Mehrbedarfsberechnung die Erfordernisse, die sich aus dem tatsächlichen zusätzlichen Arbeitsaufwand in den einzelnen Anstalten ergeben, nicht befriedigt.

So werden denn die für die erweiterten Behandlungsuntersuchungen errechneten 47 Stellen anteilig auf die Anstalten verteilt, woraus sich bei 37 Justizvollzugseinrichtungen bereits ergibt, dass ungeachtet der in einzelnen Anstalten sich entwickelnden massiven Mehrbelastungen insoweit eine nur marginale personelle Verstärkung erfolgen wird.

Schlimmste Befürchtungen muss da die folgende in den Vorbemerkungen zu findende Formulierung hervorrufen:

„Auch unter Berücksichtigung dieser Stellen führt der Entwurf zu einem Personalmehrbedarf, der innerhalb des Justizvollzugskapitels abgedeckt werden wird.“

Offenbar besteht die Absicht, die finanzpolitische Durchsetzbarkeit des Gesetzesvorhabens dadurch darstellen zu können, dass das erforderliche Mehr an Personal für die Umsetzung der zukünftigen Aufgaben durch die Forderung nach einer „intelligenten Dienstplanung“ oder das Hoffen auf die demographische Entwicklung ersetzt werden könne.

Tatsache ist, dass die Personalausstattung bereits heute nicht annähernd bedarfsgerecht ist. Die Mehrarbeitsstunden haben ein Rekordniveau erreicht. Seit Beginn der statistischen Erfassung der Mehrarbeitsstunden hat es am Ende eines Jahres keinen so hohen Stundenstand gegeben wie Ende 2013. Für den **BSBD** ist damit klar: Die bisherigen Instrumente zum Überstundenabbau sind kläglich gescheitert. Deshalb ist es an der Zeit, dem Vollzug endlich das Personal zur Verfügung zu stellen, das er zur Wahrnehmung der ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben benötigt.

Die Überstundenstände übersteigen alle Erwartungen und Befürchtungen der Experten. Die aufgelaufenen 549.000 Mehrarbeitsstunden, die weder durch Freizeit noch finanziell abgegolten werden konnten, sind ein Beleg dafür, dass der Strafvollzug die Kolleginnen und Kollegen speziell der Laufbahn des allgemeinen Vollzugsdienstes permanent überfordert. Für die tatsächlich wahrzunehmenden Aufgaben reicht die Personaldecke offensichtlich nicht aus.

Die bisherigen Initiativen, den personellen Mangel gleichmäßig zu verteilen, sind gescheitert. Selbst die Reduzierung der Krankenquote, von der man sich die teilweise Lösung des Personalproblems versprochen hat, kann die Erwartungen nicht erfüllen. Zwischenzeitlich ist die Krankenquote deutlich zurückgeführt und erheblich unter die 10-Prozent-Marke gedrückt worden. Im bundesweiten Vergleich bewegt sich Nordrhein-Westfalen damit im oberen Drittel. Nach Bayern und Sachsen weist Nordrhein-Westfalen zudem die schlechteste Bediensteten-Gefangenen-Relation auf.

Zu den einzelnen Paragraphen des Gesetzentwurfs nimmt der BSBD wie folgt Stellung:

Abschnitt 1, Grundsätze

§ 1 Ziel des Vollzuges

Die Schutzzweckbestimmung des bisherigen Strafvollzugsgesetzes ist als Ziel entfallen. Sie taucht an späterer Stelle in § 6 des Entwurfs wieder auf.

Aus Sicht des **BSBD** ist der Sicherungsauftrag aber elementarer Bestandteil der Vollzugsgestaltung und der Schutz der Allgemeinheit als Ziel des Vollzuges auch Teil des vollzuglichen Selbstverständnisses, so dass dieses auch in der Zielbeschreibung weiterhin Berücksichtigung finden sollte.

Der **BSBD** schlägt vor, die bisherige Doppik des vollzuglichen Auftrages, der auch in den Strafvollzugsgesetzen der anderen Bundesländer fortbesteht, beizubehalten und empfiehlt folgende Formulierung:

„Im Vollzug der Freiheitsstrafe sollen die Gefangenen befähigt werden, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen (Eingliederungsauftrag). Während des Vollzuges sind die Gefangenen sicher unterzubringen und zu beaufsichtigen (Sicherungsauftrag). Beides dient dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten.“

§ 2 Grundsätze der Vollzugsgestaltung

Abs. 1: Die Formulierung in Satz 2, wonach der Vollzug „von Beginn an“ darauf auszurichten ist, den Gefangenen zu befähigen, sich nach der Entlassung in das Leben in Freiheit einzugliedern, sollte gestrichen werden. Gerade bei langstrafigen/lebenslänglichen Gefangenen stehen am Anfang des Vollzuges die Integration in den Vollzug, die Akzeptanz der Haftstrafe, die Orientierung des Insassen im Fokus der vollzuglichen Bemühungen.

Abs. 2: Nicht die „Bedürfnisse“ der Gefangenen, sondern objektive „Erfordernisse“ sollten bei der Gestaltung des Vollzuges berücksichtigt werden; da sich jede Strafvollzugsbehörde an dem grundgesetzlichen Wertekanon zu orientieren hat, kann auch darauf verzichtet werden, die im Entwurf aufgeführten Einzelkriterien aufzuzählen und diese „in angemessenem Umfang“ zu berücksichtigen, da sich deren Berücksichtigung von selbst ergibt.

§ 3 Behandlungsvollzug

Abs. 1: Der in Satz 2 enthaltene Hinweis auf „wissenschaftliche Standards“ sollte komplett entfallen. Ein solcher Hinweis würde nicht der Klarstellung dienen, sondern zahlreiche Fragen aufwerfen: „Wer legt die Standards fest?“, „Welche Standards sind für den Vollzug verbindlich?“, „Wer forciert die Entwicklung und wer überwacht die Einhaltung von Standards?“.

Das Vorhandensein wissenschaftlicher Standards für viele Behandlungsmaßnahmen ist bereits fraglich, selbst da, wo solche vorhanden sind, ist fraglich, ob sie ohne weiteres auf den Justizvollzug übertragbar sind.

Vielfach wird der Vollzug an Standards gemessen, die unter klinischen Settings erstellt wurden, die sich hinsichtlich der Klientel und der personellen Ausstattung von den Bedingungen des Justizvollzugs allerdings erheblich unterscheiden.

Abs. 2: Die Aufzählung einzelner Behandlungsmaßnahmen und besonderer Behandlungsgruppen sollte unterbleiben. Die Schwerpunkte der vollzuglichen Ausrichtung verändern sich erfahrungsgemäß abhängig von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen oder politisch motivierten Anforderungen. Folglich sollten diese Schwerpunkte nicht gesetzlich festgeschrieben werden.

Empfohlen wird eine allgemeinere Formulierung in dem Sinne wie: „Die Behandlung erfolgt unter Berücksichtigung des individuellen Förderbedarfs mit den hierfür erforderlichen (und vorgehaltenen) Maßnahmen“.

Abs. 3: Der hier zum „Soll“ erhobene Standard des Zugangs der Gefangenen zu beruflichen, schulischen und therapeutischen Angeboten und der Vernetzung mit exter-

nen Angeboten erfordert eine massive Verstärkung der vorhandenen personellen Ressourcen.

Angesichts der Entwicklung der Rechtsprechung werden derartige gesetzliche Formulierungen von Gefangenen und einer nach neuen Betätigungsfeldern suchenden Anwaltschaft begierig aufgegriffen werden, um aus ihnen subjektive Rechte zur Durchsetzung einzelner konkreter Behandlungsmaßnahmen einzufordern und durchzusetzen.

§ 4 Mitwirkung und Motivierung

Abs. 3: Der letzte Halbsatz sollte entfallen. Erstens ist die Ausübung des Wahlrechts keine Pflicht, zu der der Gefangene angehalten werden soll, zweitens ist die Aufzählung ohnehin unvollständig und wirkt deshalb beliebig.

Abs. 5: Die Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen sollte zunächst durch Maßnahmen der Haftvermeidung („gemeinnützige Arbeit statt Strafe“) erfolgen, hier sind vornehmlich die Vollstreckungsbehörden in der Pflicht. Die Bestimmung ist zudem Beleg für die Detailverliebtheit des Gesetzentwurfs. So werden an etlichen Stellen des Entwurfs Dinge geregelt, die aus Sicht der Praxis selbstverständlich sind.

§ 5 Einbeziehung Dritter

Abs. 3: Es handelt sich hier um politische Programmsätze, die mangels hinreichender Konkretheit entfallen sollten.

§ 6 Sicherheit

Abs. 1: Wie unter den Anmerkungen zu § 1 bereits ausgeführt, sollte der Schutz der Allgemeinheit weiter als ein Ziel des Vollzuges definiert werden.

Abs. 2 beinhaltet eine Verdeutlichung der verschiedenen Komponenten, durch die Sicherheit nach innen und außen hergestellt werden soll. Unter Ziffer 3 wird verdeutlicht, dass die soziale Sicherheit integraler Bestandteil der Sicherheitsphilosophie des nordrhein- westfälischen Strafvollzugs ist. Dies begrüßt der **BSBD** außerordentlich.

Abs. 3: Der in Satz 1 enthaltene Hinweis auf unterschiedliche Sicherheitsstandards, die sich an den Aufgaben der jeweiligen Anstalten und an den zu bewältigenden Sicherheitsgefährdungen orientieren, ist zu begrüßen, weil er Spielräume für die unterschiedliche Vollzugsgestaltung in der Praxis eröffnet. Satz 3 kann allerdings entfallen, weil er sich aus Satz 1 zwangsläufig ergibt. Ein besonderer Grund, die hier im Einzelnen aufgeführten Gefangenengruppen zu benennen, ist nicht ersichtlich.

§ 7 Opferschutz

Die Einführung von Elementen des Opferschutzes in das Strafvollzugsgesetz ist grundsätzlich zu begrüßen, weil sie dazu beitragen, die Folgen einer Straftat bei der Behandlung der Gefangenen im Blick zu behalten. Hierzu hätte es jedoch ausgereicht, in allgemeiner Form darauf hinzuweisen, dass der Opferschutz ein Gesichtspunkt bei der Behandlung des Gefangenen ist.

Den Opferschutz als neuen Ausgestaltungsgrundsatz in das Strafvollzugsgesetz aufzunehmen und an vielen Stellen des Gesetzes mit umfänglichen Anforderungen an die Vollzugspraxis zu verbinden, bewertet der **BSBD** jedoch als äußerst problematisch. Der Strafvollzug ist von seinem Auftrag täterorientiert. Wenn das Opfer gänzlich neu in den Blick vollzuglicher Entscheidungen genommen werden soll, ist dies ein neues Aufgabenfeld, für das zum einen entsprechendes Personal vorgehalten werden muss, das zum anderen aber auch dazu führen wird, dass unauflösbare Konflikte im Verhältnis zu einer täterorientierten Herangehensweise auftreten dürften.

Abs. 1: Die Problematik der Einbeziehung von Opferbelangen wird bereits durch die einleitenden Vorschriften deutlich. Die Vorschrift wimmelt von unbestimmten Rechtsbegriffen („die berechtigten Belange der Opfer“, „das Schutzinteresse gefährdeter Dritter“).

In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass unberechtigte Interessen beispielsweise Hass oder Wut seien, fraglich ist aber bereits, wie mit den (berechtigten) Ängsten von Opfern oder deren Umfeld umgegangen werden soll? Auch das „Schutzinteresse gefährdeter Dritter“ ist eine Formulierung, die grenzenlos ist. Sollte hiermit gemeint sein, dass im Rahmen der Bewertung von Missbrauchsrisiken allgemein auch mögliche Gefährdungen Dritter, z.B. im Zusammenhang mit der Gewährung vollzugsöffnender Maßnahmen, in den Blick genommen werden, dann ist die Bestimmung überflüssig. Ansonsten wäre die Zielrichtung dieses gesetzgeberischen Ansatzes erklärungsbedürftig.

Abs. 3: Die Vorschrift ist ein Programmsatz. Was passiert, wenn die Opferinteressen und die Eingliederung des Gefangenen nicht in Einklang zu bringen sind? Welche konkreten Konsequenzen hätte dies für die Vollzugsgestaltung?

Abschnitt 2, Aufnahme und Vollzug

§ 8 Aufnahme

Abs. 1: Die Einschränkung in Satz 1, wonach „möglichst“ am Tag der Aufnahme ein Zugangsgespräch zu führen ist, erscheint nicht sachgerecht. Ein solches Gespräch im unmittelbaren Anschluss an die Aufnahme ist aus Sicht der Praxis unentbehrlich, um die erforderlichen Erstentscheidungen treffen zu können.

Im Übrigen ist die Bestimmung zu detailverliebt. Insgesamt kann man sich auch an dieser Stelle des Eindrucks nicht erwehren, als bestünde seitens des Gesetzgebers der Bedarf, der Praxis den Vollzug erklären zu müssen. So ist beispielsweise das Erfordernis, dem Gefangenen unmittelbar nach der Aufnahme eine Hausordnung und einen Gesetzestext zugänglich machen zu müssen, praxisfremd.

§ 9 Behandlungsuntersuchung

Abs. 1: Auch diese Vorschrift verliert sich in der Beschreibung einzelner Komponenten der Behandlungsuntersuchung, die z.T. nicht umsetzbar sind, wie z.B. das Gebot „Erkenntnisse aus Vorinhaftierungen“ heranzuziehen.

Hier werden Erwartungen formuliert, die sich in der Praxis in der Regel nicht realisieren lassen, weil der personelle und zeitliche Aufwand nicht leistbar ist. Tatsächlich bestehen häufig bereits erhebliche Probleme, die aktuellen Vollstreckungsunterlagen zeitnah von den Vollstreckungsbehörden zu bekommen.

Abs. 2: Die Anführung einer standardisierten „Kurzdagnostik“ impliziert die Existenz einer „Langdiagnostik“ nach Abs. 1, die sich davon deutlich abhebt. Standards hierfür bestehen aber nicht. Eine Formulierung im Sinne von „Die Intensität der Behandlungsuntersuchung kann der Länge der Vollzugsdauer angepasst werden“ hätte hier völlig ausgereicht.

§ 10 Vollzugsplan

Abs. 1: Diese Bestimmung ist geradezu ein Musterbeispiel für eine politisch bemühte Gesetzesformulierung. Während das aktuelle Vollzugsplan-Modul des Programms SoPart 7 Buttons kennt, um die vollzugliche Planung eines Gefangenen darzustellen und die Vollzugsplananforderungen aller anderen Bundesländer mit vergleichbar vielen Einzelpunkten auskommen, soll der zukünftige Vollzugsplan nordrhein-westfälischer Gefangener 20 Einzelpunkte umfassen.

Sollten diese Einzelpunkte nicht nur schematisch in Vordrucken abgearbeitet werden, sondern ernsthaft an den festgestellten Erfordernissen jedes einzelnen Gefangenen orientiert, erhoben und aufbereitet werden, wird dies zu erheblichen Auswirkungen auf die Erstellung der Vollzugspläne führen.

Der personelle Mehrbedarf insbesondere im Bereich der zu beteiligenden besonderen Fachdienste wird als erheblich eingeschätzt.

Abs. 2: Aus der Formulierung in Satz 4 des Absatzes lässt sich entnehmen, dass auch für Gefangene mit einer Vollzugsdauer von unter einem Jahr ein Vollzugsplan erstellt werden soll, dieser ist zudem in kürzeren Frist fortzuschreiben.

Diese Bestimmung geht an der Vollzugswirklichkeit völlig vorbei. Ein Vollzugsplan macht überhaupt nur Sinn, wenn für die Umsetzung der darin formulierten Maßnahmen auch ausreichender Zeitraum vorhanden ist. Von der Aufnahme des Gefangenen in der Anstalt bis zur Erstellung des Vollzugsplans vergehen in der Regel mindestens vier bis acht Wochen. Von der Haftdauer gehen darüber hinaus Transportzeiten, evtl. anzurechnende Zeiten der Untersuchungshaft u.Ä. ab, so dass bis zu dem voraussichtlichen, evtl. auch vorzeitigen Entlassungstermin häufig nur noch wenige Wochen oder Monate liegen, in denen gezielte Behandlungsmaßnahmen kaum oder gar nicht mehr möglich sind. Der Aufwand für die Erstellung eines Vollzugsplans steht dann in keinem Verhältnis mehr zu dessen Folgen. Die formale Bearbeitung nimmt aber erhebliche Ressourcen der Bediensteten in Anspruch, die ansonsten bedarfsgerecht für die Hilfeleistung bei spezifischen Problemlagen eingesetzt werden könnten.

Abs. 3: Die Klarstellung, dass Externe, die an der Behandlung des Gefangenen mitwirken, in die Planung einbezogen werden und mit Zustimmung des Gefangenen auch an den Konferenzen beteiligt werden können, ist zu begrüßen.

§ 11 Verlegung, Überstellung, Ausantwortung

Abs. 4: Die Verpflichtung zur Anhörung von Gefangenen vor Überstellungen erscheint nicht erforderlich, weil die Umstände entweder von dem Gefangenen selbst veranlasst wurden (z.B. Besuchsüberstellungen) bzw. die Anlässe unabänderlich und dem Gefangenen bekannt sind (Überstellungen zu gerichtlichen Terminen).

Abschnitt 3, Unterbringung

§ 12 Geschlossener und offener Vollzug

Abs. 1: Der Grundsatz der Gleichrangigkeit des offenen und geschlossenen Vollzuges wird begrüßt.

Abs. 2: Der Grundsatz, wonach Gefangene zur Vorbereitung ihrer Entlassung in den offenen Vollzug verlegt werden sollen, ist ebenfalls zu begrüßen. Der in Satz 3 enthaltene Hinweis auf die Abwägung der Risiken bei unmittelbar bevorstehenden Entlassungen geht jedoch fehl, weil Verlegungen in den offenen Vollzug unmittelbar vor der Entlassung in der Regel keinerlei Hilfen für den Gefangenen mehr ermöglichen, die offenen Anstalten aber vor erhebliche Probleme stellen.

Abs. 3/ 5: Der auch an anderen Stellen immer wiederkehrende Hinweis auf die Dokumentationspflichten erscheint redundant und sollte an einer Stelle des Gesetzes für alle wichtigen vollzuglichen Entscheidungen (s. Stellungnahme zu § 100 des Entwurfs) zusammengefasst werden.

§ 14 Unterbringung und Aufenthalt

Abs. 2: Die nunmehr gewählte Änderung der Formulierung des Grundsatzes der Unterbringung von Gefangenen im geschlossenen Vollzug in offenen Abteilungen von „können“ in „dürfen“ würde die Unterbringung in offenen Abteilungen während der Freizeit zur Regelform erheben. Ausnahmen müssten individuell begründet werden. Dies erscheint vor dem Hintergrund der Gefangenenklientel sowie der personellen und räumlichen Situation in vielen Anstalten nicht vertretbar, mindestens müsste aber die personelle und bauliche Ausgestaltung der Abteilungen den neuen Anforderungen angepasst werden. Die Schaffung von Freiräumen muss kontrolliert werden, weil sonst dem Entstehen von Subkultur Vorschub geleistet wird. Aus Sicht der Praxis sollte die bisherige Formulierung in § 17 Abs. 2 StVollzG beibehalten werden.

§ 16 Verpflegung

Abs. 2: Die Möglichkeit der Selbstverpflegung besteht auch im offenen Vollzug aufgrund nicht vorhandener Geldmittel für die m

eisten Gefangenen nicht; sie grundsätzlich zu ermöglichen, würde soziale Verwerfungen provozieren, weil betuchte Gefangene („White-Collar-Kriminelle“) die Möglichkeit hätten, sich selbst zu verpflegen, die Mehrheit der Gefangenen dagegen nicht.

Empfohlen wird, die Möglichkeit der Selbstverpflegung auf Gefangene zu beschränken, die sich in einem freien Beschäftigungsverhältnis (§ 31 LStVollzG-Entwurf) befinden, was zudem den Anreiz zu einer entsprechenden Beschäftigung erhöhen würde.

§ 17 Einkauf

Eine Formulierung entsprechend § 22 Abs. 2 S. 1 StVollzG fehlt; neu aufgenommen worden ist aber der Absatz 4. Nach der Erläuterung wären aber auch Sortimentsbeschränkungen von der Bestimmung umfasst, die Formulierung der Bestimmung ist insoweit aber nicht eindeutig.

Abschnitt 4, Außenkontakte

§ 19 Besuche

Abs. 1: Die Erhöhung des allgemeinen Besuchskontingents erscheint grundsätzlich umsetzbar, insoweit ist es aber erforderlich, die baulichen und personellen Rahmenbedingungen in den Anstalten nachhaltig zu verbessern.

Abs. 2: Das Kriterium, wonach das Vorhandensein minderjähriger Kinder per se zu einer Erhöhung des Besuchskontingents führt, muss hinterfragt werden. Ob diese Regelung im Einzelfall dem Kindeswohl dient oder das Interesse am Kind handlungsleitend für den Gefangenen ist, erscheint aus Sicht der Vollzugspraxis im Einzelfall klärungsbedürftig zu sein.

Soweit ein familiengerechter Umgang zum Wohl minderjähriger Kinder zu gestatten ist, weist der **BSBD** darauf hin, dass die räumliche und sachliche Ausstattung der Besuchsräumlichkeiten in nahezu allen Anstalten derzeit von dieser gesetzlichen Zielvorgabe weit entfernt ist, so dass entsprechende Investitionsmittel bereit zu stellen wären.

Soweit bei der Ausgestaltung der Besuchsmöglichkeiten, namentlich der Besuchszeiten und der Rahmenbedingungen, die Bedürfnisse minderjähriger Kinder besonders zu berücksichtigen sind, führt die Vorschrift zu der Verpflichtung der Justizvollzugsbehörden, insbesondere Besuche an den Wochenenden anzubieten, so dass dies bei der Personalausstattung zu berücksichtigen ist.

Abs. 3: Es handelt sich um eine nahezu wortgleiche Formulierung wie im StVollzG, trotzdem besteht die Befürchtung, dass vor dem Hintergrund der Gesamtausrichtung des neuen Gesetzes hieraus Forderungen abgeleitet werden können, die in der Praxis angesichts der Personalausstattung und baulichen Rahmenbedingungen nicht umsetzbar sind.

Abs. 4: Der unbestimmte Rechtsbegriff „gleichwertige Kontakte“ sollte durch die Formulierung „andere besonders förderungswürdige Kontakte“ ersetzt werden, um deutlich zu machen, aufgrund welcher Indikationen eine Zulassung sonstiger Personen in Betracht zu ziehen sein könnte.

§ 20 Überwachung von Besuchern

Abs. 2: Die Anordnung der akustischen Überwachung sollte bereits möglich sein, wenn sie „angezeigt“, nicht nur, wenn sie „erforderlich“ ist. Diese Formulierung trägt dem Umstand Rechnung, dass häufig keine gerichtsfesten Anhaltspunkte für eine Sicherheitsgefährdung bei einem Gefangenen vorliegen, z.B. weil gefährliche Gefangene andere Gefangene nutzen, um angeordnete Kontrollen zu umgehen oder entsprechende Hinweise vertraulich erfolgt sind.

§ 22 Überwachung des Schriftwechsels

Abs. 2: Die Anordnung der inhaltlichen Überwachung sollte bereits möglich sein, wenn dies „angezeigt“ ist. Zur Begründung wird auf die vorstehenden Ausführungen zu § 20 Abs. 2 Bezug genommen.

§ 23 Anhalten von Schreiben

Abs. 3: Die neu aufgenommene Regelung ist gut und entspricht den Bedürfnissen der Praxis.

§ 24 Telefongespräch

Abs. 3: Die rechtliche Grundlage für die Einführung von Telekommunikationssystemen wird begrüßt.

§ 27 Andere Formen der Telekommunikation

Der **BSBD** begrüßt, dass das Ministerium sich die neuen Telekommunikationsformen vorbehält und damit ein „Wildwuchs“ bei der Zulassung von Telekommunikationsmitteln verhindert wird.

§ 28 Pakete

Abs. 1: Der Wegfall des Empfangs von Nahrungs- und Genussmittelpaketen wird aus Sicht der Praxis sehr begrüßt.

Abschnitt 5, Beschäftigung, Vergütung

§ 30 Schulische und berufliche Bildung

Insbesondere die in Abs. 2 der Bestimmung den Vollzugsbehörden auferlegte Pflicht („soll“) zur Vorhaltung von Angeboten für Analphabeten und Gefangene, die nicht der deutschen Sprache mächtig sind, wird zu einer deutlichen Ausweitung der vorhandenen Angebote führen müssen. Hierzu ist festzustellen, dass derzeit das dafür benötigte pädagogische Personal weder zahlenmäßig noch hinsichtlich der erforderlichen Qualifikation in den Anstalten vorhanden ist.

§ 31 Freies Beschäftigungsverhältnis, Selbstbeschäftigung

Abs. 1: Der letzte Satz legt die Vermutung nahe, das freie Beschäftigungsverhältnis werde zukünftig als eine vollzugsöffnende Maßnahme sui generis und nicht mehr als eine Vollzugsmaßnahme angesehen, die die Zulassung zum Freigang als Voraussetzung hat. Letzteres sollte aber beibehalten werden, daher sollte der letzte Satz um den Hinweis auf § 53 Abs. 2 ergänzt werden.

§ 32 Vergütung

Abs. 2: Wenn der in dem Entwurf des Gesetzes zum Ausdruck kommende Wille, Gefangene noch stärker als bisher zur Teilnahme an Behandlungsmaßnahmen zu motivieren, ernsthaft betreiben und erfolgreich sein soll, wird es erforderlich sein, Behandlungsmaßnahmen aus organisatorischen Gründen verstärkt auch während der Arbeitszeit anzubieten.

Deswegen sollte die Teilnahme an qualifizierten Behandlungsangeboten in den Kanon der Maßnahmen aufgenommen werden, für die dem Gefangenen mindestens eine Ausbildungsbeihilfe gewährt werden kann.

Abschnitt 8, Gesundheitsfürsorge

§ 43 Gesundheitsfürsorge

Abs. 1: Die gewählte Formulierung mag politischer Korrektheit entsprechen, sie kompliziert jedoch unnötig die selbstverständliche Pflicht des Staates, für die Gesundheit der Gefangenen zu sorgen. „Wohlergehen“ ist nach der Definition des Duden ein „Zustand, in dem es jemandem gut geht“. Strafvollzug ist aber keine Wellness-Einrichtung. Es wird empfohlen, an der bisherigen Gesetzesformulierung festzuhalten oder eine Formulierung wie im niedersächsischen Landesstrafvollzugsgesetz zu wählen („Die Vollzugsbehörde sorgt für die Gesundheit der oder des Gefangenen“).

§ 44 Suchtmedizinische Behandlung

Die Hervorhebung der suchtmedizinischen Behandlung in einer gesonderten Norm erscheint fraglich. Wenn überhaupt erscheint ein allgemeiner Hinweis auf das Erfordernis der Bevorratung erforderlicher medizinischer Hilfsangebote für alle in besonderer Weise bedürftigen Gefangenengruppen (z.B. Suchtkranke, psych. Kranke, behinderte Gefangene) angezeigt.

§ 47 Krankenbehandlung während vollzugsöffnender Maßnahmen

Die Ausweitung der Kostentragung für medizinische Notfallbehandlungen in einem Krankenhaus außerhalb des Vollzuges während vollzugsöffnender Maßnahmen entspricht dem Bedürfnis der Praxis. Es muss jedoch deutlich sein, dass diese Regelung ein nicht unerhebliches Missbrauchsrisiko birgt. Bereits jetzt passiert es immer wieder, dass Gefangene, die medizinisch indizierte Behandlungen im Justizvollzugs-krankenhaus verweigern, die Möglichkeit vollzugsöffnender Maßnahmen nutzen, um

während dieser Zeit Notfälle zu inszenieren, die dann zur Durchführung der indizierten Behandlungen in Krankenhäusern außerhalb des Vollzuges führen.

Abschnitt 10, Vollzugsöffnende Maßnahmen

§ 53 Vollzugsöffnende Maßnahmen

Abs. 3: Die mit dieser Bestimmung erfolgte Einführung regelmäßiger Ausführungen zur Erhaltung der Lebenstüchtigkeit langstrafiger Gefangener ist grundsätzlich zu begrüßen. Diese sind jedoch sowohl in der Vorbereitung als auch während der Durchführung personalintensiv, was bei der zukünftigen Stellenausstattung zu berücksichtigen ist.

Abs. 5: Die Formulierung greift den allgemeinen Grundsatz in § 7 nochmals auf. Was er konkret zu bedeuten hat und wie er in der Praxis mit Leben gefüllt werden soll, erschließt sich nicht unmittelbar. Er wird jedoch in Missbrauchsfällen ein willkommenes Einfallstor für die Kritik an vollzuglichen Entscheidungen der Vollzugsbehörde sein, da die Unbestimmtheit der Formulierung der Vorschrift zu einer Kritik an einer unzureichenden Berücksichtigung von Opferinteressen geradezu einlädt.

Der **BSBD** empfiehlt dringend, diese Formulierung ersatzlos zu streichen.

§ 56 Vorbereitung vollzugsöffnender Maßnahmen

Die Vorschrift ist in dieser Form überflüssig. Entweder sollte man sich für einen Verweis auf untergesetzliche Vorschriften entscheiden („Die Aufsichtsbehörde regelt die Standards der Prüfung von vollzugsöffnenden Maßnahmen“) oder die Vorschrift soweit konkretisieren, dass zukünftig auf untergesetzliche Vorschriften gänzlich verzichtet werden kann.

Abschnitt 11, Entlassung und soziale Eingliederung

§ 60 Entlassung

Abs. 2: Die Bestimmung erweitert die Möglichkeiten der Entlassung zur Weihnachtszeit und bildet damit eine Konkurrenz zur jährlichen sog. Weihnachtsamnestie, die mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden ist.

Daher erscheint es erwägenswert, ob nicht die gesetzliche Regelung von vornherein so gefasst werden kann, dass auf die Weihnachtsamnestie in der bisherigen Form gänzlich verzichtet werden kann.

Abs. 4: Die standardisierte Erstellung eines Abschlussberichts, der grundsätzlich nur dem Gefangenen ausgehändigt werden soll, würde Arbeitskraft in erheblichem Um-

fang binden, ohne dass auch nur ansatzweise hierin ein Gewinn für den Übergang des Gefangenen in die Freiheit gesehen wird.

Bei angeordneter Führungs- und Bewährungsaufsicht sollten die Möglichkeiten des Programms SoPart genutzt werden, um den Informationsaustausch zwischen den allgemeinen sozialen Diensten der Justiz und dem Sozialdienst der Justizvollzugsanstalten für den Austausch in beide Richtungen zu nutzen.

§§ 61, 62 Nachgehende Betreuung und Aufnahme auf freiwilliger Grundlage

In den beiden neu in das Strafvollzugsgesetz aufgenommenen Bestimmungen werden Aufgabenerweiterungen vorgenommen, die mit dem eigentlichen Ziel der geordneten Entlassung von Gefangenen in die Freiheit kollidieren.

Einmal mehr drängt sich der Verdacht auf, der Strafvollzug diene als Notnagel der Gesellschaft. Aus Sicht des **BSBD** kann es nicht sein, dass der Strafvollzug außerhalb des Vollzuges der Freiheitsstrafe für die Unterbringung von Menschen in Anspruch genommen wird, bei denen die übrigen Hilfesysteme versagen.

Abschnitt 12, Sicherheit und Ordnung

§ 63 Grundsatz, Verhaltensvorschriften

Abs. 1 S. 3: Aus Sicht der Praxis wäre es wünschenswert, wenn die Vorschrift auch eine Rechtsgrundlage für die elektronische Erfassung und Verarbeitung persönlicher Daten von Gefangenenbesuchern beinhaltet, um durch die Auswertung der so erfassten Daten Sicherheitsrisiken nachgehen zu können.

§ 64 Durchsuchung

Abs. 2: Die beiden letzten Teilsätze, wonach die Anstaltsleitung anordnen kann, dass Besucher grundsätzlich kontrolliert werden, die Entkleidung im Einzelfall jedoch unterbleibt, wenn hierdurch die Sicherheit oder Ordnung der Anstalt nicht gefährdet wird, sollte entfallen. Die Ausnahme von der Regel wird hier in die Hände von Bediensteten gelegt, die im Einzelfall die Folgen ihrer Entscheidung gar nicht absehen können. Die Formulierung forciert die Rechtsunsicherheit der vor Ort Handelnden: Entweder kontrolliert er und setzt sich dem Verdacht aus, den Einzelfall nicht ausreichend gewürdigt

zu haben oder er kontrolliert nicht und muss sich anschließend rechtfertigen, wieso von der generellen Anordnung abgewichen wurde.

Abs. 3: Der Bedarf, männliche Gefangene nur von männlichen Bediensteten und weibliche Gefangene nur von weiblichen Bediensteten kontrollieren zu lassen, ist zwar unstrittig; auf das Risiko, dass angesichts der vielfach engen Personalausstattung auch bei Gefahr im Verzug eine sofortige Kontrolle der Gefangenen hierdurch vielfach aber nicht möglich ist, muss hingewiesen werden.

§ 65 Maßnahmen zur Feststellung von Suchtmittelkonsum

Die Einführung einer eindeutigen Rechtsgrundlage zur Durchführung entsprechender Maßnahmen wird begrüßt, ebenso die Möglichkeit der Heranziehung von Gefangenen zur Kostentragung.

§ 68 Erkennungsdienstliche Maßnahmen

Abs. 3: Die Vorschrift ist aus sich heraus schwer verständlich formuliert. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass der in Satz 1 enthaltene Verweis auf § 109 Abs. 2 Nummer 4 auch die Weitergabe von nach Abs. 1 erhobener Daten an die Polizei aufgrund von Auskunftersuchen im Rahmen polizeilicher Fahndungen beinhaltet.

Sollte dies nicht der Fall sein, wäre eine Erweiterung angezeigt, weil derartige Ersuchen relativ häufig erfolgen und dann für eine Weitergabe der Daten keine Rechtsgrundlage bestünde.

§ 69 Besondere Sicherungsmaßnahmen

Abs. 4: Die ununterbrochene Beobachtung von Gefangenen mittels Videotechnik ist grundsätzlich nur in besonders gesicherten Hafträumen zulässig. Eine derartige Einengung der Anwendung ist nicht praxisgerecht. In den letzten Jahren sind in vielen Anstalten kameraüberwachte Hafträume, sog. Kameraräume oder Schlichtzellen mit der Möglichkeit der Videoüberwachung eingerichtet worden, die eine Beobachtung von Gefangenen ermöglichen, die zwar nicht die Indikation für eine Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum aufweisen, eine Gefahr hierfür aber gegeben ist, weil sie z.B. hochgradig alkoholisiert, entzückt oder aggressiv und deshalb auch nicht gemeinschaftsfähig sind. Hier ist die vorübergehende unausgesetzte Beobachtung mittels Videotechnik ein wesentlich schonenderer Eingriff als die Verbringung in den besonders gesicherten Haftraum. Zudem ist diese Maßnahme wesentlich effektiver und ressourcenschonender als eine Beobachtung in unregelmäßigen Zeitabständen.

Die Vorstellung, die Möglichkeiten einer durchgehenden Videoüberwachung bei entsprechender Indikationslage nicht zu nutzen, erscheint weltfremd. Man stelle sich den Fall vor, dass ein trotz vorhandener Videotechnik nur in unregelmäßigen Zeitabständen beobachteter Gefangener in den unbeobachteten Zwischenzeiträumen zu Schaden kommt.

Die Abschaffung dieser im vollzuglichen Alltag bewährten Praxis würde vielen Anstalten unnötige Probleme bereiten.

Abs. 6: Die Aussetzung der Überwachung für die Dauer der seelsorglichen Betreuung ist nur im Hinblick auf die akustische Überwachung nachzuvollziehen, um das Seelsorgegeheimnis zu wahren.

Abs. 7: Die Beschränkung der Möglichkeiten der Fesselung in der Art, dass in der Regel nur an Händen oder Füßen gefesselt werden darf, stellt eine unnötige Beschränkung dar.

Es ist nicht ersichtlich, dass in den zurückliegenden Jahren die Anwendung der Fesselung in unverhältnismäßiger oder unrechtmäßiger Weise erfolgt ist. Die Anordnung der entsprechenden Maßnahmen erfolgt nach individueller Prüfung durch die dazu befugten Bediensteten. Soweit im Einzelfall besondere Fesselungen für erforderlich angesehen wurden, war dies entweder in besonderen Fluchtrisiken oder einer von dem Gefangenen ausgehenden besonderen Gefahr von Gewalttätigkeiten begründet und diente damit entweder der Gefahrenabwehr oder dem Selbstschutz der handelnden Bediensteten.

Abs. 8: Die Formulierung, unter denen eine Fesselung bei Aus- und Vorführungen zulässig ist, erscheint missverständlich. Es empfiehlt sich eine Übernahme der Formulierung aus § 88 Abs. 4 StVollzG.

Abschnitt 14, Disziplinarmaßnahmen

§ 79 Voraussetzungen, Konfliktregelung

Die ausdrückliche Erwähnung streitschlichtender Vereinbarungen ist zu begrüßen, entspricht sie doch dem Behandlungsgedanken und ist vielfach bereits heute vollzugliche Praxis.

§ 80 Disziplinarmaßnahmen

Abs. 1: Die Reduzierung der Disziplinarmaßnahmen als solche und die Beschränkung des Höchstmaßes einzelner Maßnahmen erscheint grundsätzlich vertretbar, gerade im Hinblick auf Disziplinarvergehen in den Arbeitsbetrieben sollte jedoch die Disziplinarmaßnahme „Entzug der zugewiesenen Arbeit oder Beschäftigung bis zu vier Wochen unter Wegfall der in diesem Gesetz geregelten Bezüge“ (bislang § 103 Abs. 1 Ziffer 7 StVollzG) bestehen bleiben.

Abschnitt 15, Aufhebung von Maßnahmen, Beschwerderecht

§ 84 Beschwerderecht

Während das Beschwerderecht sich als Teil der landesgesetzlichen Kompetenz hier wiederfindet, ist das eigentliche Rechtsmittel der Gefangenen, der Antrag auf gerichtliche Entscheidung, nunmehr lediglich versteckt als Verweis in § 121 Ziffer 6 des Gesetzentwurfs zu finden, wodurch einmal mehr deutlich wird, mit welcher heißen Nadel die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Ausgestaltung des Justizvollzugs auf die Länder erfolgt ist.

Abschnitt 18, Besondere Vorschriften über den Vollzug der Freiheitsstrafe bei angeordneter, vorbehaltener oder nachträglicher Sicherungsverwahrung

§ 92 Gestaltung des Vollzuges

Die ohnehin schon maßlos überfrachteten Bestimmungen über den Vollzug der Freiheitsstrafe bei angeordneter, vorbehaltener oder nachträglicher Sicherungsverwahrung werden in dem Gesetzentwurf nochmals überhöht.

So werden z.B. in Abs. 5 zusätzliche Qualifikationen für die mit der Behandlung dieser Klientel befassten Bediensteten gesetzlich zum Standard erhoben, deren Nachweis im Einzelfall schwerlich zu erbringen sein wird und im Übrigen ein weiteres Einfallstor von Verteidigern der Gefangenen ist, um die Behauptung nicht ausreichender bzw. nicht ausreichend qualifizierter Behandlungsangebote zu erheben.

Aus Sicht des **BSBD** ist auch das Land Nordrhein- Westfalen gut beraten, sich insofern an den diesbezüglich deutlich zurückhaltenderen gesetzlichen Formulierungen anderer Bundesländer zu orientieren.

Abschnitt 19, Anstalten

§ 93 Organisation der Anstalten

Die bereits im Strafvollzugsgesetz von 1976 niedergelegten löblichen Vorsätze zur baulichen und organisatorischen Ausgestaltung von Justizvollzugsanstalten finden sich auch im neuen Gesetz wieder. Es wäre den Bediensteten und Gefangenen zu wünschen, wenn diese Absichten im Rahmen baulicher Planungen zukünftig realisiert werden könnten.

§ 94 Arbeitsbetriebe, Einrichtungen zur schulischen und beruflichen Bildung

Abs. 2: An den Satz 1 sollte folgender Absatz angehängt werden: „..., soweit dies im Hinblick auf die Besonderheiten des Strafvollzugs, insbesondere die Anforderungen der Sicherheit (§ 6), möglich ist.“

Abs. 3: Die Erfahrungen, die der Vollzug gerade in jüngster Zeit mit der Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf Private gemacht hat, lassen fragen, wieso im Gesetzentwurf erneut an dieser finanziell teuren Vision festgehalten wird.

Das Erfordernis regelmäßig durchzuführender Ausschreibungen mit der Gefahr ständig wechselnden Personals in diesen Bereichen und der bislang nirgendwo erbrachte Nachweis, dass diese Übertragung wirtschaftlicher ist als der Einsatz von beamteten Bediensteten müssten eigentlich ausreichen, um sich endgültig von derartigen Ideen zu verabschieden. Personelle Kontinuität ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass einer schwierigen Klientel neue Fertigkeiten und Kenntnisse im schulischen und beruflichen Bereich vermittelt werden können.

Gerade in technischen Notfällen zeigt sich, dass das Outsourcing von Leistungen im technischen Bereich immer wieder zu untragbaren Zuständen führt, die nur durch die Bediensteten des Werkdienstes aufgefangen werden können. Wären diese Bediensteten nicht verfügbar, stünde oftmals die Funktionsfähigkeit ganzer Anstaltsbereiche in Frage. Auch im Hinblick auf die besondere Sicherheitssensibilität der Werkbetriebe, gerade in Anstalten des geschlossenen Vollzuges, ist der Einsatz privater Kräfte durchaus problematisch.

Abschnitt 20, Innerer Aufbau, Personal, Aufsicht

§ 96 Bedienstete

Abs. 2: Der zu dieser Vorschrift gefertigten Begründung kann nur vollumfänglich zugestimmt werden: „Das Vollzugsziel der Resozialisierung kann nur erreicht werden, wenn ausreichende Personalkapazitäten zur Verfügung stehen.“

Grundlage der nach dieser Vorschrift vorzusehenden Personalausstattung muss eine für jede Anstalt durchzuführende Personalbedarfsberechnung sein.

Eine Ausweitung der Aus- und Fortbildungs- sowie Supervisionsangebote ist unausweichlich, wenn dem Anspruch des letzten Satzes dieses Absatzes entsprochen werden soll. Angesichts der derzeitigen Praxis, die davon gekennzeichnet ist, dass OEB- und Coaching-Angebote gestrichen werden, erscheint die In-Aussicht-Stellung einer Änderung phantastisch.

§ 97 Anstaltsleitung

Abs. 1: Die Vorstellung, dass die Leitung einer Anstalt einem Beamten/einer Beamtin des gehobenen Dienstes übertragen wird, erscheint nicht mehr zeitgerecht und wird auch in keiner Weise mehr den gestiegenen Anforderungen an das Amt gerecht.

§ 100 Vollzugskonferenzen

Vorgeschlagen wird, die Vorschrift umzubenennen in „Konferenzen und Dokumentation“ und wie folgt zu formulieren:

„Zur Aufstellung und Fortschreibung des Vollzugsplans sowie zur Vorbereitung wichtiger Entscheidungen im Vollzug, insbesondere bei erstmaliger Gewährung von vollzugsöffnenden Maßnahmen, der Verlegung in den offenen Vollzug oder bei Maßnahmen zur Entlassungsvorbereitung, führt die Anstaltsleitung Konferenzen mit den an der Behandlung maßgeblich Beteiligten durch. Das Konferenzergebnis und die tragenden Gründe der jeweiligen Entscheidung sind in einer Niederschrift zu dokumentieren, die von der Anstaltsleitung zu unterzeichnen ist.“

§ 101 Gefangenenmitverantwortung

Die Neuformulierung in Satz 1 erscheint irreführend. Die Möglichkeit, eine Gefangenenmitverantwortung zu wählen, scheiterte bislang nicht an den Justizvollzugsbehörden, sondern an dem mangelnden Interesse der Gefangenen.

§ 102 Hausordnung

Der Wegfall der Vorlagepflicht und der Pflicht, die Hausordnung in jedem Haftraum auszulegen, ist zu begrüßen.

Abschnitt 21, Beiräte

§ 106 Befugnisse

Abs. 1: Die Klarstellung, dass die Beiräte sich auch den Angelegenheiten der Bediensteten widmen können, wird begrüßt.

§ 107 Pflicht zur Verschwiegenheit

Der Halbsatz *„insbesondere über Namen und Persönlichkeit der Gefangenen“* sollte ersetzt werden durch *„insbesondere über persönliche Daten“*. Damit wird erreicht, dass die Beiratsmitglieder sich ihrer Verschwiegenheitspflicht auch betreffend persönlicher Daten von Bediensteten bewusst werden.

Abschnitt 22, Datenschutz

§ 109 Verarbeitung

Abs. 8: Der letzte Satz sollte wie folgt ergänzt werden: „*Entsprechendes gilt für die Überlassung von Akten an die von der Vollzugsbehörde oder von der Strafvollstreckungskammer mit Gutachten beauftragten Stellen*“. Dies würde der Vollzugsbehörde ermöglichen, auch den vom Gericht beauftragten Gutachtern bei Bedarf Akten zu überlassen.



Anhörung des Rechtsausschusses und des Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation im Landtag NRW am 25.06.2014

Beantwortung des übersandten Fragenkatalogs

Zum Fragenkomplex 1:

Wie bewerten Sie die in den jeweiligen Gesetzentwürfen getroffenen Regelungen zum Regelvollzug?

Der in § 12 des Regierungsentwurf gewählte Weg, auf die Festlegung einer Regelvollzugsform gänzlich zu verzichten und die Vollzugsformen gleichwertig - mit der anschließenden Maßgabe - nebeneinander zu stellen, dass geeignete Gefangene im offenen Vollzug untergebracht werden sollen, ist eine in der Logik des Gesetzes konsequente Regelung, die den hohen Stellenwert, den der offene Vollzug in NRW genießt, nachdrücklich unterstreicht.

Demgegenüber bedeutet die in § 13 des Entwurfs der CDU-Landtagsfraktion erfolgte Festlegung auf den geschlossenen Vollzug als Regelvollzugsform eine Kehrtwende in der Vollzugspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen. Damit würde die seit 1987 bestehende Originärzuständigkeit des offenen Vollzuges für auf freiem Fuß befindliche Verurteilte künftig nicht mehr möglich sein. Ein drastischer Rückgang der im offenen Vollzug befindlichen Inhaftierten wäre zudem die zwangsläufige Folge.

Auch die Herabstufung des offenen Vollzuges zu einer „vollzugsöffnenden Maßnahme“ zeigt eine aus Sicht der Vollzugspraxis durch nichts zu rechtfertigende Wende in der Frage der Unterbringung der Gefangenen. Bislang hat sich das Institut des offenen Vollzuges mehr als bewährt. Die individuelle, schulische und berufliche Förderung der Inhaftierten gelingt hier in beeindruckender Weise, weil auf die gesamte Infrastruktur des jeweiligen Regionalbereiches zurückgegriffen werden kann. Außerdem ist das Sicherheitsrisiko für die Allgemeinheit überschaubar gering.

Pro Jahr stehen Inhaftierte des offenen Vollzuges in durchschnittlich 300 Fällen in Verdacht, eine Straftat begangen zu haben, die sich zumeist noch auf den häuslichen Bereich beziehen. Bei rd. 1,5 Mio. Straftaten, die jährlich in Nordrhein-Westfalen begangen werden, und bei rd. 10.000 Inhaftierten, die den offenen Vollzug jährlich durchlaufen, ist dies eine überschaubare Größenordnung. Diesem Risiko steht gegenüber, dass die Inhaftierten bestmöglich auf die Rückkehr in das gesellschaftliche Leben vorbereitet werden und sich ihnen eine realistische Möglichkeit eröffnet, künftig ein Leben ohne Straftaten zu führen. Der gesellschaftliche Mehrwert einer gelungenen Wiedereingliederung überwiegt nach Einschätzung des **BSBD** das Sicherheitsrisiko für die Allgemeinheit bei weitem.

Die Ausrichtung der Unterbringung der Gefangenen entsprechend ihrer Eignung ohne grundsätzliche Priorisierung einer Vollzugsform sieht der **BSBD** deshalb als sachgerecht an.

Die Justizvollzugsanstalten entsprechen in weiten Teilen noch nicht den Anforderungen der beiden Gesetzentwürfe. Für die Realisierung des Prinzips der Einzelunterbringung ist die derzeitige Haftraumkapazität noch nicht ausreichend. Von den derzeit rd. 11.500 Haftplätzen im geschlossenen Männervollzug sind immer noch rd. 2600 Gemeinschaftshaftplätze, so dass gegenwärtig lediglich 9.725 Hafräume für die Einzelunterbringung zur Verfügung stehen. Berücksichtigt man, dass Vollzugseinrichtungen wegen der Differenzierung der Vollzugsgestaltung mit einer 90-prozentigen Auslastung die Vollbelegung erreichen, so ist die derzeitige Haftraumkapazität keinesfalls auskömmlich, um die Inhaftierten des geschlossenen Erwachsenenvollzuges angemessen unterzubringen. Damit bewegt sich das vorhandene Haftraumkontingent deutlich unterhalb des in den letzten zehn Jahren aufgetretenen Bedarfs, als sich die Zahlen der Inhaftierten zwischen 10.000 und 12.000 bewegten.

Erheblichen Nachholbedarf gibt es auch dann - insbesondere in älteren Vollzugsanstalten -, wenn die in dem Gesetzentwurf der Landesregierung postulierten Erwartungen bezüglich der Umsetzung von Behandlungsangeboten, schulischen Maßnahmen oder einer familienfreundlichen Vollzugsgestaltung in die Vollzugspraxis umgesetzt werden sollen.

Derzeit mangelt es in vielen Vollzugseinrichtungen an geeigneten Gruppen- und Schulungsräumen. Zudem werden die meisten Besuchsabteilungen diesen Anforderungen noch nicht ausreichend gerecht.

Die Realisierung des Entwurfs der CDU-Landtagsfraktion, künftig den geschlossenen Vollzug als Regelvollzugsform vorzusehen, würde eine deutliche Erhöhung der Zahl der Hafräume im geschlossenen Vollzug zur Folge haben. Weil der Personalbedarf im geschlossenen Vollzug zudem doppelt so hoch ist wie im offenen, würde auch aus diesem Grunde ein erheblicher finanzieller Aufwand auftreten. Weil es eine sachliche Notwendigkeit für eine solche Umsteuerung aus Sicht der *Gewerkschaft Strafvollzug*

nicht gibt, empfiehlt der **BSBD** nachdrücklich, auf die Abschaffung der bewährten Originärzuständigkeit des offenen Vollzuges zu verzichten.

Zum Fragenkomplex 2:

Gibt es Verbesserungsvorschläge für den individuellen Vollzugs- und Eingliederungsplan? Sollte der Wohngruppenvollzug gesetzlich implementiert werden?

Im Hinblick auf Gestaltung des Vollzugsplans darf auf die Stellungnahme des **BSBD** zum Gesetzentwurf der Landesregierung verwiesen werden. Die Eignung für den Wohngruppenvollzug ist nach Auffassung des **BSBD** individuell festzustellen. In verschiedenen Vollzugseinrichtungen ist in der Vergangenheit der Wohngruppenvollzug erprobt worden. Die Erfahrungen waren nicht durchweg positiver Natur. In der JVA Werl ist beispielweise vor über fünfundzwanzig Jahren ein Haus großzügig für eine wohngruppenmäßige Unterbringung umgebaut worden. Anfang der 1990er Jahre musste man allerdings erkennen, dass hierfür weder die erforderliche Anzahl geeigneter Gefangener noch ausreichendes Personal zur Verfügung standen.

Wohngruppenvollzug macht zudem nur Sinn bei einer angemessenen Personalausstattung, um die Gruppenprozesse und Interaktionen angemessen begleiten und steuern zu können. Steht dieses Personal nicht zur Verfügung, ist zu befürchten, dass eine geringere Begleitung und Aufsicht dem Entstehen subkultureller Entwicklungen Vorschub leisten.

Zum Fragenkomplex 3:

Sind die Weichen für einen aktivierenden Strafvollzug richtig gestellt?

Grundsätzlich sieht der **BSBD** die Weichen mit dem Gesetzentwurf der Landesregierung richtig gestellt. Ob sich dieses Strafvollzugsgesetz in der Praxis als erfolgreich erweist, hängt aber nicht an wohlfeilen Formulierungen, sondern an den Ressourcen, die den Bediensteten des nordrhein-westfälischen Strafvollzugs zukünftig seitens der Politik an die Hand gegeben werden.

Die Beibehaltung der Arbeitspflicht wird seitens des **BSBD** uneingeschränkt begrüßt. In zwei Bundesländern ist auf die Kodifizierung einer Arbeitspflicht verzichtet worden. Aus dieser Pflicht der Inhaftierten leitet sich die Verpflichtung des Vollzuges ab, ausreichende Arbeits-, Ausbildungs- und Schulungsplätze zur Verfügung zu stellen. Dies aber ist die Grundlage dafür, dass vorhandene berufliche Fertigkeiten erhalten und verbessert werden können, und dass nicht oder nur unzureichend vorhandene Kenntnisse und Fertigkeiten durch Maßnahmen der beruflichen und schulischen Bildung entwickelt werden können.

Die Pflicht zur Teilnahme an den mit dem Vollzugsplan individuell festgelegten Beschäftigungsmaßnahmen wird es dem Vollzug erleichtern, mangelnde Mitarbeitsbereitschaft oder Motivation eines Inhaftierten sachgerecht zu fördern.

Zum Fragenkomplex 4:

Wie bewerten Sie die in den jeweiligen Gesetzesentwürfen getroffenen Regelungen zu den Besuchszeiten und deren Einschränkungen, insbesondere die Kontaktmöglichkeiten von Kindern inhaftierter Eltern?

Zu dieser Fragestellung darf auf die **BSBD**-Stellungnahme zu § 19 ff. des Gesetzesentwurfes der Landesregierung Bezug genommen werden. Für minderjährige Kinder dürfte der Besuch eines Elternteils in einer Vollzugseinrichtung generell eine Belastung darstellen, so dass eine Indikation vorliegen sollte, um eine zusätzlich belastende Besuchsverlängerung zu gewähren.

Die Besuchsbereiche fast aller Vollzugseinrichtungen dürften zudem mit einem nicht unbeträchtlichen Mittelaufwand baulich kindgerecht umzugestalten sein, um gemeinsame Aktivitäten von Eltern und Kind zu ermöglichen und so den Zusammenhalt der Familie zu stärken.

Zum Fragenkomplex 5:

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

Eine "opferbezogene Vollzugsgestaltung" bildet einen wesentlichen Schwerpunkt des Gesetzesentwurfes der Landesregierung. Das Ziel, Elemente des Opferschutzes und des Tausgleichs in die Behandlung der Gefangenen einzuführen, wird seitens des **BSBD** als Gesichtspunkt bei der Behandlung grundsätzlich begrüßt. Auf die **BSBD**-Stellungnahme zu § 7 Regierungsentwurf darf insoweit verwiesen werden.

Als problematisch wird allerdings gewertet, den Opferschutz an zahlreichen Stellen des Gesetzes mit umfangreichen Anforderungen an die Vollzugspraxis zu verbinden. Hierauf ist der Vollzug bislang nicht vorbereitet.

Bereits bislang werden Gesichtspunkte des Opferschutzes in die Behandlung einbezogen. Wenn der Vollzug aber künftig opferbezogen auszugestalten ist, dann wird ein neuer Zielkonflikt in das Gesetz aufgenommen. Das Gesetz sieht zwar keine konkrete Hilfe für Opfer aber doch umfangreiche Informationsrechte vor. Diese könnten den Wiedereingliederungsbemühungen des Vollzuges durchaus zuwider laufen.

Für ein solch neues kriminalpolitisches Aufgabenfeld ist der Vollzug weder personell noch inhaltlich vorbereitet.

Der **BSBD** regt insoweit an, den Opferschutz an einer Stelle des Gesetzes programmatisch als Gesichtspunkt der Behandlung einzuführen und auf die detaillierten Ausformulierungen mit ihren zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen zu verzichten, weil sonst das Ziel des Vollzuges, Rechtsbrecher bestmöglich auf ein künftig strafreies Leben in Freiheit vorzubereiten, beeinträchtigt werden könnte. Auch für das Übergangsmanagement wären andernfalls nicht unerhebliche Probleme zu erwarten.

Zum Fragenkomplex 6:

Ist die Einführung eines Schlussberichtes eine sinnvolle Hilfe für die freien Träger bei Wiedereingliederung?

Die generelle Aushändigung eines Schlussberichtes nur an den Gefangenen würde in erheblichem Umfang Arbeitskraft binden, ohne dass eine erkennbare Verbesserung für den Übergang des Gefangenen in die Freiheit bewirkt werden könnte.

In den Fällen der Bewährungs- und Führungsaufsicht sollten die Möglichkeiten des IT-Verfahrens SoPart genutzt werden, um den notwendigen Informationsaustausch zwischen dem ambulanten sozialen Dienst der Justiz und dem Sozialdienst der Vollzugseinrichtungen zu bewirken.

Zum Fragenkomplex 7:

Wie bewerten Sie die in den jeweiligen Gesetzentwürfen getroffenen Regelungen zu den Disziplinarmaßnahmen?

Die besondere Betonung streitschlichtender Vereinbarungen wird begrüßt, weil sie dem Behandlungsgedanken Rechnung trägt und zudem gesetzlich nachvollzieht, was bereits gegenwärtig in vielen Vollzugseinrichtungen vollzugliche Praxis ist.

Im Gegensatz zum Entwurf der CDU-Landtagsfraktion sieht der Regierungsentwurf eine deutliche Reduzierung des Katalogs der Disziplinarmaßnahmen vor und begrenzt zudem das Höchstmaß einzelner Maßnahmen. Hiergegen ergeben sich keine grundsätzlichen Bedenken, weil im Regelfall konsensuale Konfliktlösungen angestrebt werden. Lediglich der Entzug der Arbeit oder Beschäftigung bis zu vier Wochen unter Wegfall der Bezüge (bislang § 102 abs. 1 Ziff. 7 StVollzG) sollte wegen der besonderen Bedeutung dieses Bereiches für die individuelle Förderung und Qualifizierung des Gefangenen beibehalten werden.

Zum Fragenkomplex 8:

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

Dem Justizministerium wird durch § 103 des Regierungsentwurfs die Dienst- und Fachaufsicht über die Vollzugseinrichtungen des Landes übertragen. Zudem gelten die bundesrechtlichen Regelungen über das gerichtliche Verfahren fort. Diese Regelungen haben sich in der Vergangenheit bewährt. Im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen haben Inhaftierte eine hohe Sensibilität und ein Bewusstsein dafür entwickelt, die Rechtmäßigkeit vollzuglichen Handelns durch die Inanspruchnahme von Rechtsschutz überprüfen zu lassen. Angesichts dieser Sachlage wird kein Erfordernis gesehen, weitere staatliche Stellen oder unabhängige Gremien mit der Kontrolle der Vollzugseinrichtungen des Landes zu befassen.

Um mehr Ortsnähe zu erreichen, die Fach- und Dienstaufsicht intensiv zu gestalten und um das Justizministerium von operativen Aufgaben zu entlasten, könnte aus Sicht des **BSBD** nur die Wiedereinführung einer Mittelinstanz in Form eines oder zweier Vollzugsämter in Betracht kommen.

Zum Fragenkomplex 9:

Inwieweit findet der Datenschutz in den Gesetzentwürfen ausreichend Berücksichtigung?

Die Gesichtspunkte des Datenschutzes sind aus der Sicht der vollzuglichen Praxis durch die Regelungen zur Datenerhebung, -verarbeitung und -verwendung ausreichend und praxisgerecht geregelt.

Zum Fragenkomplex 10:

Wie beurteilen Sie die Beibehaltung der Zehnjahresfrist vor der erstmaligen Beurlaubung lebenslänglich Inhaftierter?

Die Regelung ist aus Sicht der vollzuglichen Praxis als sachgerecht anzusehen. Da im Rahmen des umfangreichen Prüfungsverfahrens hinsichtlich der Gewährung von vollzugsöffnenden Maßnahmen das Missbrauchsrisiko und das Schutzinteresse der Allgemeinheit eingeschätzt wird, sollte in diesem Zusammenhang auch die Frage der Unterbringung im offenen Vollzug geklärt werden. Hierdurch könnte sichergestellt

werden, dass sich nicht lebenslänglich Inhaftierte lange Zeit ohne konkrete Lockerungsperspektive im offenen Vollzug befinden.

Zum Fragenkomplex 11:

Elektronische Fußfesseln

Elektronische Fußfesseln können nach Einschätzung des **BSBD** theoretisch nur dann als Alternative zu freiheitsentziehenden Maßnahmen in Betracht kommen, wenn von den Delinquenten keinerlei Risiko für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Dies dürfte regelmäßig nur bei Wirtschaftsstraftätern der Fall sein. Würde in diesen Fällen indes gänzlich auf Freiheitsentzug verzichtet, dürfte die generalpräventive Wirkung bei entsprechenden Delikten deutlich nachlassen. Angesichts dieser Sachlage sieht der **BSBD** in elektronischen Fußfesseln keine geeignete Möglichkeit, Freiheitsentziehung in nennenswertem Umfang zu ersetzen.

Die elektronische Fußfessel kann keinesfalls als eine Art Allheilmittel angesehen werden, weil sie nicht geeignet sei, Straftaten sicher zu verhindern. Diese Einschätzung wird selbst durch die Hersteller solcher elektronischer Überwachungssysteme bestätigt. Deren Einsatz kann nur dann effektiv erfolgen, wenn der jeweilige Straftäter mit der Justiz kooperiert. So ist es jederzeit möglich, die Fußfessel mit einer handelsüblichen Kabelschere zu durchschneiden. Straftaten kann daher nicht mit hinreichender Sicherheit vorgebeugt werden.

Als Einsatzbereich kommt für die elektronische Fußfessel deshalb lediglich die Kontrolle gerichtlicher Weisungen in Betracht. Denkbar wäre auch der Einsatz dieses Hilfsmittels im Bereich des Strafvollzuges bei der Erprobung von Gewalt- und Sexualstraftätern in vollzugsöffnenden Maßnahmen.

Zum Fragenkomplex 12:

Abhängigkeit der Handlungsspielräume von den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort

Selbstverständlich werden die Behandlungs- und Fördermöglichkeiten von Gefangenen ganz wesentlich durch die tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort bestimmt. Bauliche Gegebenheiten, Ausstattungsstandards, Organisationsstrukturen, aber auch die personelle Ausstattung und die Motivation sowie das Engagement des Personals sind maßgeblich dafür, in welcher Qualität und mit welcher Effizienz der gesetzliche Behandlungsauftrag wahrgenommen und realisiert werden kann.

Deshalb ist die Landesregierung gut beraten, die praktische Umsetzung des Gesetzes nicht mit der Verwaltung des Mangels zu beginnen. Im Vergleich aller Bundesländer bewegt sich Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der personellen Ausstattung seiner Vollzugseinrichtungen im unteren Drittel der Statistik. In dieser Hinsicht besteht folglich noch ein erheblicher Nachholbedarf. Die Strafvollzugsbediensteten ohne auskömmliche Verstärkung des Personalkörpers mit zusätzlichen Aufgaben zu belasten, würde deren Leistungsfähigkeit überfordern. In dieser Hinsicht erwartet die vollzugliche Praxis, dass der nordrhein-westfälische Strafvollzug kurzfristig aufgabenangemessen mit dem erforderlichen Personal ausgestattet wird.