

Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I.A.1 / A14



Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4714

A14, A05

Rechtswissenschaftliche
Fakultät

Institut für Kriminal-
wissenschaften

Professur für Kriminologie

Dr. Marcus Schaeff (Ass. iur.)
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Bisinghof 24/25
48143 Münster

Tel. +49 (0)251 83-22371
Fax +49 (0)251 83-93322371

schaerf@wwu.de
[www.jura.uni-muenster.de/de/
institute/kriminologie/](http://www.jura.uni-muenster.de/de/institute/kriminologie/)

Datum 7. Januar 2022

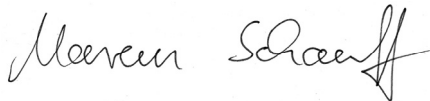
A14 – 19.01.2022 – Landesjustizvollzugsgesetze

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses am 19. Januar 2022 zum „Gesetz zur Novellierung der nordrhein-westfälischen Landesjustizvollzugsgesetze“, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/15234.

Für Rückfragen stehe ich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Datum 5. Januar 2022

Stellungnahme

**zum „Gesetz zur Novellierung der nordrhein-westfälischen Landesjustizvollzugsgesetze“,
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/15234**

**für die Anhörung des Rechtsausschusses
am 19. Januar 2022**

In der folgenden Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf wird vor allem auf die zentralen, grundlegenden Änderungsvorschläge eingegangen, von Ausführungen zu den kleineren, teils auch nur redaktionellen Änderungen und Ergänzungen ohne entsprechend substantielle Auswirkungen wird insoweit abgesehen.

1. Verhältnis von Resozialisierung und Sicherheit, § 1 S. 2 (neu), § 6 Abs. 1 (neu)

Beim Erlass des StVollzG NRW wurde ein bislang bundesweit einzigartiges Modell einer strukturell-systematischen Trennung zwischen dem Ziel der Resozialisierung einerseits und der Sicherheit und dem Schutz der Bevölkerung andererseits geschaffen: Ersteres wurde in der einleitenden, zentralen Bestimmung des Gesetzes, letzteres in einer eigenständigen, nachgeordneten Vorschrift (§ 6 Abs. 1) normiert und damit der Vorrang der Resozialisierung festgeschrieben.

Nach dem Gesetzentwurf sollen beide Zwecke wieder gemeinsam geregelt werden. Als Begründung wird lediglich darauf rekurriert, dass so deutlich werde, dass der Strafvollzug auch die Aufgabe habe, die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu schützen. Das ist allerdings – inhaltsgleich zur vorgeschlagenen Formulierung – auch bislang explizit in § 6 Abs. 1 so geregelt. Über die symbolische gesetzgeberische Deklaration hinaus erlangt diese Richtungsentscheidung vor allem bei Gestaltungsentscheidungen wie z.B. über die Gewährung vollzugsöffnender Maßnahmen (z.B. Ausgang, Langzeiturlaub) in der Praxis auch unmittelbare operationelle Wirksamkeit, da sie den Maßstab für die Ermessensausübung in Zweifelsfällen vorgibt: Soll das dabei stets bestehende Risiko eher eingegangen und die Maßnahme resozialisierungsförderlich gewährt oder hierauf eher verzichtet werden. Durch das mit der Änderung wohl intendierte Signal an die

Praxis zu einer wieder stärkeren Betonung des Sicherheitsgedankens steht daher zu befürchten, dass dies zu einer tendenziell eher restriktiveren Gewährungspraxis mit der Gefahr der Entlassung wenig(er) oder nicht in Freiheit erprobter Gefangener führen könnte.

Eine Zusammenführung von Resozialisierung- und Sicherheitsaspekt erscheint daher ebenso wenig erforderlich wie die Stärkung des Sicherheitsaspekts und dürfte für die angestrebte Resozialisierung eher kontraproduktiv zu sein.

2. Behandlungsuntersuchung, Vollzugs- und Vollstreckungsplan, § 9 Abs. 2 S. 2 (neu), Abs. 4 (neu), § 11 Abs. 1 S. 5 (neu), § 104 Abs. 3 (neu)

Die vorgeschlagenen Änderungen bei der Behandlungsuntersuchung sind positiv zu bewerten. Zum einen führen sie durch die inhaltliche Konturierung der bei Gefangenen mit einer Vollzugsdauer von unter einem Jahr durchzuführenden Kurzdiagnostik zu einem klareren, rechtlich abgesicherten Handlungsauftrag für die Vollzugsbediensteten (§ 9 Abs. 2 S. 2). Die damit gleichzeitig erfolgte normative Vorgabe der Schwerpunkte in der Behandlung von Kurzstraf- lern soll auch bei der Vollzugsplanung entsprechend berücksichtigt werden (§ 11 Abs. 1 S. 5). Zum anderen soll die inhaltliche Erstreckung der Behandlungsuntersuchung auf solche Umstände, die gegebenenfalls eine Behandlung in einer anderen, mit entsprechenden Angeboten ausgestatteten Anstalt erforderlich machen, eine bedürfnisgerechte und damit resozialisierungsförderlichere Unterbringung der Gefangenen, auch unter Abweichung von den Vorgaben des Vollstreckungsplans, ermöglichen. Diese Umstände sollen daher auch bereits im Einweisungsverfahren erhoben und berücksichtigt werden (§ 9 Abs. 4, § 104 Abs. 3).

3. Entfall des Zustimmungserfordernisses, § 12 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1 (neu)

Bei der Unterbringung im offenen Vollzug handelt es sich um eine Behandlungsmaßnahme mit dem Ziel, die Gefangenen möglichst weitgehend schon wieder an ein Leben in der Gesellschaft heranzuführen und so den Übergang in die Freiheit zu erleichtern. Dazu ist das Leben in diesen Anstalten den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit wie möglich angeglichen: Im Idealfall begibt sich der Gefangene morgens zu seinem Arbeitsplatz und kehrt nach Arbeitsende unverzüglich wieder in die Anstalt zurück; die meisten Wochenenden verbringt er bei seiner Familie.

Hierfür ist u.a. auch die *Zustimmung* des Gefangenen erforderlich. Dies soll vor allem in der „totalen Institution“ Gefängnis (Goffman, 1973), in der dem Gefangenen, wenngleich selbstverschuldet, fast jede Autonomie genommen und nahezu jede Entscheidung für ihn getroffen wird, dem Erhalt eines *Mindestmaßes an Selbstbestimmung* und -verantwortung und damit der Wahrung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts dienen. Zudem soll so auch so weit wie möglich sichergestellt werden, dass sich der Gefangene der besonderen Anforderungen des offenen Vollzugs bewusst ist sowie sich bereit und in der Lage sieht, sich freiwillig in ein System, das im Wesentlichen auf Selbstdisziplin, Eigensteuerung und Verantwortungsbewusstsein des Einzelnen beruht, einzuordnen. Dies gilt umso mehr als diese Maßnahme nicht nur seine aktive Mitwirkung erfordert, sondern bei einem Versagen erhebliche Nachwirkungen, z.B. auf die Gewährung anderer Maßnahmen oder auf die Strafrestaussatzung zur Bewährung, haben kann.

Nach dem Gesetzentwurf soll das Zustimmungserfordernis entfallen. In der Begründung wird hierfür lediglich auf Gefangene verwiesen, die aus Unsicherheit oder Angst vor Veränderung

ihre Zustimmung verweigerten und damit den Resozialisierungsprozess¹ behinderten.² Entscheidet sich jedoch ein Gefangener bewusst gegen mehr Autonomie, so spricht dies dafür, dass die Maßnahme (zumindest derzeit) nicht zum angestrebten Resozialisierungserfolg führen dürfte. Auch wenn sein entgegenstehender Wille bei der Entscheidung durch das Kriterium der Eignung berücksichtigt würde, könnte dies nicht die eigenständige, bewusste Entscheidung des Gefangenen ersetzen. Letztlich würde so auch entgegen § 4 Abs. 1, der nur eine soziale Inpflichtnahme, aber keine Pflicht des Gefangenen zur Mitwirkung an Behandlungsmaßnahmen normiert, für den offenen Vollzug eine verkappte Mitwirkungspflicht geschaffen und er zum unselbstständigen Objekt seiner Behandlung gemacht. Will ein Gefangener an der Maßnahme nicht teilnehmen, sollte diese nicht gegen seinen erklärten Willen durchgesetzt, sondern im Rahmen des motivierenden Strafvollzugs (§ 4 Abs. 1 S. 2, § 12 Abs. 3 S. 2) die Gründe hierfür ermittelt und versucht werden, diese aufzuarbeiten.

Wegen eines kleinen Teils der Gefangenen, die ihre Zustimmung verweigern, allen anderen Gefangenen (2020: mehr als 3.000) die Möglichkeit zu einer der wenigen eigenständigen Entscheidungen zu nehmen, scheint unverhältnismäßig und auch für den angestrebten Erfolg wenig zielführend. Den seit Jahren bei lediglich rund 22 % (2014: 22,9 %; 2020: 21,8 %) liegenden Anteil des offenen Vollzugs dürfte dies auch nur wenig steigern.

4. Gemeinsame Unterbringung während der Ruhezeit, § 14 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 (neu)

Mit Erlass des StVollzG NRW wurde den Gefangenen im geschlossenen Vollzug ein weitgehend unqualifizierter Anspruch auf Einzelunterbringung während der Ruhezeit – eine der wesentlichen Voraussetzungen des modernen Behandlungsvollzugs – eingeräumt. Damit sollen die bekannten negativen Folgen einer dauerhaften gemeinsamen Unterbringung: z.B. ungehinderter Kontakt der Gefangenen untereinander mit der Gefahr des erleichterten Erlernens und Vertiefens normdevianten Einstellungen sowie Techniken und Kenntnisse für die leichtere Begehung von Straftaten, ungehemmtes Wirken subkultureller Einflüsse, abträgliches Fehlen eines privaten Rückzugsbereichs und Verlust der Intimsphäre, Entstehen eines Über-/Unterordnungsverhältnis aufgrund unterschiedlicher Kraftverhältnisse, vermieden werden. Dies kann nicht nur die mögliche Wirkung von Behandlungsmaßnahmen nachhaltig behindern und zu Aggressivität und offenen Konflikten, sondern auch zu einem allgemein behandlungsfeindlichen und angespannten Klima in der Anstalt führen. Daher kann der Einzelunterbringungsgrundsatz bislang auch nur in wenigen Einzelfällen durchbrochen werden, u.a. wenn dies im *Einzelfall* aus *zwingenden Gründen* der Anstaltsorganisation vorübergehend erforderlich ist (§ 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 3).

Durch den Gesetzentwurf soll dieser Ausnahmetatbestand deutlich erweitert werden, indem die Mehrfachunterbringung bereits dann für in der Regel vier Monate zulässig sein soll, wenn *Gründe* der Anstaltsorganisation dies erfordern. Damit würde für diesen tiefgreifenden Eingriff in die ohnehin stark eingeschränkten (Grund-)Rechte der Gefangenen nicht nur die Einzelfallbezogenheit und auch der vorübergehende Charakter der gemeinsamen Unterbringung entfallen, sondern auch der Maßstab hierfür deutlich abgesenkt werden. So soll die von dem bislang nur *vorübergehende* Notlagen erfassenden Ausnahmetatbestand nicht abgedeckte

¹ Insoweit inkonsequent soll das Zustimmungserfordernis bei den übrigen vollzugsöffnenden Maßnahmen (§ 53 Abs. 1 S. 1) unverändert bestehen bleiben.

² Dies hatte der Bundesgesetzgeber beim Erlass des StVollzG (Bund) 1977 in der vergleichbaren Regelung bewusst in Kauf genommen, siehe Bundestagsdrucksache 7/918, S. 52

Gemeinschaftsunterbringung aufgrund *baubedingter Engpässe* – die infolge anstehender umfangreicher baulicher Maßnahmen zur Sanierung und Erweiterung der Anstalten vermehrt zu erwarten seien – ermöglicht werden. Eine Beschränkung hierauf ist jedoch nicht vorgesehen, was einen weiten Spielraum für entsprechende Entscheidungen eröffnet. Daher stünde wohl eine deutliche Zunahme der gemeinsamen Unterbringung, die in den vergangenen Jahren kontinuierlich rückläufig war (2014: 32,3 %, 2020: 25,3 %), zu erwarten. Die Intensität des Eingriffs wird auch nicht durch die vorgesehene Normierung einer Höchstdauer abgemildert. Denn zum einen handelt es sich bei vier Monaten gerade aufgrund des monotonen Gefängnisalltags, wodurch die Zeit gefühlt langsamer vergeht, um einen ganz erheblichen Zeitraum, zum anderen ist dies nicht als Muss-Vorschrift vorgesehen, sodass eine längere Dauer grundsätzlich möglich wäre. Auch wird nicht ausgeschlossen, dass Gefangene aus diesem Grund wiederholt gemeinsam untergebracht werden können.

Vor dem Hintergrund der abträglichen Folgen für die Gefangenen und die angestrebte Resozialisierung erscheint diese Änderung bedenklich.

5. Beschäftigung und Vergütung, § 29 Abs. 1 S. 1 (neu), § 32 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 1, Abs. 5 S. 2 (neu)

Neben weiteren punktuellen Verbesserungen im Bereich der Beschäftigung (u.a. Ausdehnung der Vorschriften über Arbeits- und Mutterschutz auf alle Tätigkeitsbereiche) ist die geplante Einführung der Kategorie „sonstige Tätigkeit“ positiv zu bewerten. Denn damit würde für diejenigen Gefangenen, die weder zu wirtschaftlich ergiebiger Arbeit in der Lage noch aufgrund des (noch) fehlenden Entwicklungspotentials für arbeitstherapeutischen Maßnahme geeignet sind, eine sinnvolle Betätigungsmöglichkeit, die ihre Fähigkeiten und Entwicklung fördern soll, geschaffen und die Arbeitstherapie gleichsam für geeignete Gefangene zugänglicher gestaltet (§ 29 Abs. 1 S. 1). Folgerichtig soll hierfür die gleiche Vergütung wie für die Teilnahme an einer arbeitstherapeutischen Maßnahme gezahlt und diese beiden Gefangenengruppen von der Entrichtung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung freigestellt werden (§ 32 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 1, Abs. 5 S. 2).

Das im Rahmen der Vergütung der Beschäftigung seit jeher bestehende grundlegende Problem der zu geringen Entlohnung der Gefangenen (§ 29 Abs. 1 S. 1, I. HS) bleibt auch in diesem Gesetzentwurf unbeachtet. Dass den Gefangenen mit einem mittleren Stundenlohn von derzeit 1,73 € (2014: 1,49 €)³ der Wert und die Bedeutung normkonformer Arbeit für ein straffreies Leben in Freiheit verdeutlicht werden kann, erscheint nur schwer möglich. Insbesondere vor dem Hintergrund des Mindestlohns für jedwede berufliche Tätigkeit freier Arbeitnehmer von 9,82 € sollte – insbesondere für Gefangene, die eine vergleichbare Beschäftigung wie in Freiheit ausüben – über eine Angleichung oder zumindest Annäherung der Vergütung hieran unter Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen und eines angemessenen Anteils an den Haftkosten nachgedacht werden. Diese Angleichung des Arbeitslebens im Vollzug an das in Freiheit würde nicht nur der Resozialisierung und dem erleichterten Übergang in die Freiheit dienen, sondern auch Mittel für die Wiedergutmachung bei Opfern der Straftat und den eigenen Familienunterhalt generieren.

³ Die Vergütungshöhe wird auf der Grundlage der an die Einkommensentwicklung im vergangenen Jahr gekoppelten Bezugsgröße für die Sozialversicherung berechnet (§ 29 Abs. 1) und steigt daher in der Regel jährlich um einen geringen einstelligen Centbetrag.

6. Zeugnisse mit Hinweis auf Inhaftierung, § 30 Abs. 3 (neu)

Die vorgeschlagene Änderung, dass Nachweise und Zeugnisse über schulische oder berufliche Bildung den Hinweis auf den Erwerb im Rahmen eines Freiheitsentzugs enthalten dürfen, ist im Hinblick auf die damit einhergehende, das gesamte weitere Berufsleben belastende stigmatisierende Wirkung, die das Finden einer Arbeitsstelle und auch das berufliche Fortkommen nachhaltig behindern können, negativ zu bewerten.

7. Vermutungswirkung verweigerter Suchtmittelkontrolle, § 65 Abs. 2 (neu)

Die vorgeschlagene Änderung, dass bei Gefangenen, die die Mitwirkung an einer Suchtmittelkontrolle verweigern, in der Regel davon auszugehen sei, dass Suchtmittelfreiheit nicht bestehe (widerlegbare Vermutung), ist überwiegend kritisch zu bewerten. Zum einen ist der Normtext nicht ausreichend präzise und zu weitgehend, da die Vermutung – entgegen der Gesetzesbegründung – grundsätzlich auch durch die Verweigerung der Blutentnahme ausgelöst werden könnte, was im Hinblick auf die Freiwilligkeit der Einwilligung infolge des körperlichen Eingriffs hierzu (§ 65 Abs. 1 S. 2) jedoch unzulässig wäre. Zudem soll die Vermutung bei jedweder Verweigerung greifen, ob hierfür ein sachlicher Grund vorliegt, wird hierbei nicht berücksichtigt (anders z.B. Brandenburg, § 88 Abs. 2 JVollzG, Rheinland-Pfalz, § 86 Abs. 2 LVollzG, Thüringen, § 87 Abs. 2 JVollzGB). Zum anderen kann auch bereits jetzt schon die Verweigerung der Mitwirkung bei den in der Gesetzesbegründung genannten Entscheidungen über eine Reststrafenaussetzung oder vollzugsöffnende Maßnahmen berücksichtigt werden und auch intensivere Kontrollmaßnahmen rechtfertigen.

Die Einführung der Vermutung erscheint daher nicht erforderlich und in dieser Form bedenklich.

8. Organisation der Anstalten (§ 93 Abs. 2 S. 2-5 (neu))

Die vorgeschlagenen Änderungen bei der Anstaltsorganisation sind grundsätzlich positiv zu bewerten, soll damit doch – auch als Ausfluss der Änderungen bei der Behandlungsuntersuchung usw. (s. Nr. 2) – verbindlich vorgegeben werden, dass der in § 3 Abs. 2 aufgeführte Kanon an Behandlungsmaßnahmen auch von den Vollzugsanstalten, zumindest in einem bestimmten Rahmen und auch nach bestimmten, evidenzbasierten Standards, angeboten werden muss. Aufgrund des gesetzgeberischen Mandates dürfte auch zu erwarten stehen, dass die hierfür naturgemäß notwendigen zusätzlichen Personalmittel zumindest sukzessiv auch zur Verfügung gestellt werden. Der Behandlungsvollzug dürfte so deutlich gestärkt werden.

Marcin Schaeff