

Per Email

Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/798**

Alle Abgeordneten

Julia Biastoch
+49 551/39-21188
julia.biastoch@jura.uni-goettingen.de

Göttingen, 12.09.2023

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses am 27. September 2023

Besserer Schutz vor gewalttätigen Wiederholungstätern. Einführung eines
Resozialisierungsgesetzes auch in Nordrhein-Westfalen!
Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/3654

Julia Biastoch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin von Prof. Dr. Alexander Baur an der Georg-August-Universität Göttingen am Institut für Kriminalwissenschaften, Abteilung Strafvollzug, Jugendstrafrecht und Kriminologie. Gegenwärtig wird die praktische Umsetzung des Hamburgischen Resozialisierungs- und Opferhilfegesetz (HmbResOG) im Auftrag der Hamburger Justizbehörde am Lehrstuhl evaluiert. Zugleich promoviert sie auf dem Gebiet des Strafvollzugsrechts unter der Betreuung von Prof. Dr. Katrin Höffler (Universität Leipzig).

I. Bedeutung und Möglichkeiten eines Resozialisierungsgesetzes

Die meisten Inhaftierten stammen aus **sozial prekären Verhältnissen** und werden nach ihrer Entlassung von einer mindestens ebenso instabilen Situation erwartet. Typische Problemlagen sind Arbeits- und Wohnungslosigkeit, familiäre Konflikte, Überschuldung, Suchtmittelmissbrauch und psychische Krankheiten. Im Regelfall muss somit nicht die Rückkehr in die Strukturen des Alltags, sondern der **erstmalige Aufbau eines geregelten Lebens** bewältigt werden. Die plötzliche Konfrontation mit diesen Multiproblemlagen und der individuelle **Mangel an sozialen, mentalen und finanziellen Ressourcen zu ihrer Bewältigung** überfordert viele ehemalige Gefangene und begünstigen eine Rückkehr zu kriminellen Verhaltensweisen.¹ Das Rückfallrisiko ist daher im ersten Jahr nach der Entlassung mit Abstand am höchsten und nimmt im Zeitverlauf kontinuierlich ab.² Hierbei ist zu

¹ Matt, Übergangsmanagement und der Ausstieg aus der Straffälligkeit: Wiedereingliederung als gemeinschaftliche Aufgabe, Herbolzheim 2014, S. 31; Bader, Bewährungshilfe 2019, 62 (62).

² Jehle/Albrecht/Hohmann-Fricke/Tetal, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine bundesweite Rückfalluntersuchung 2013 bis 2016 und 2004 bis 2016, Berlin Version Februar 2021, S. 141.

betonen, dass dies nicht nur Gefangene mit Migrations- und/oder Fluchthintergrund betrifft, sondern die gesamte Vollzugspopulation. Zu ihrer genauen Zusammensetzung und ihren Bedürfnissen – angefangen schon bei der genauen Zahl der Entlassenen – liegen allerdings nach wie vor nur wenige statistische Erkenntnisse vor.

Um die Eingliederungsschwierigkeiten aufzufangen, sollen noch im Strafvollzug gemeinsam mit dem Gefangenen ein möglichst stabiler sozialer Empfangsraum vorbereitet und nachgehende Hilfen und Betreuung eingeleitet werden. Dieser **Eingliederungsauftrag** ist seit 2015 in § 58 StVollzG NRW geregelt. § 58 Abs. 3 StVollzG NRW formuliert zudem ausdrücklich eine Anweisung zur Einrichtung und Fortentwicklung des Übergangsmanagements und hat bereits zur Implementation von verschiedenen Projekten zum Übergangsmanagement geführt. Nordrhein-Westfalen ist hier insbesondere im berufsbezogenen Bereich einer der Vorreiter.³ Auf die Hilfen besteht jedoch bislang **kein Anspruch**. Eine spezielle gesetzliche Hilfe und Kontrolle ist nur bei Anordnung von Bewährung oder Führungsaufsicht vorgesehen. Dies betrifft etwa 30 % der Entlassungen aus dem Strafvollzug; für die übrigen 70 % gibt es bislang meist keinen Anspruch auf eine spezielle Unterstützung.⁴

Aufgrund der vielfältigen Problemlagen ist regelmäßig eine **Vielzahl unterschiedlicher Institutionen** bei der Stabilisierung ihrer Lebenssituation zu beteiligen: die Justizsozialdienste, die Freie Straffälligenhilfe, Arbeitsämter und Jobcenter, Schuldnerberatung, Wohnungslosenhilfe und viele weitere. All diese Einrichtungen verfügen über **unterschiedliche Verfahren, Ziele, Arbeitsweisen und rechtliche Rahmenbedingungen**. Im Zuge des Übergangsmanagements sollen durch eine enge Verzahnung und Koordination dieser vielen verschiedenen Hilfen **organisationsübergreifende Förderketten** geschaffen werden, die eine **lückenlose Betreuung** gewährleisten und als Brücke aus dem Strafvollzug heraus zurück in die Gesellschaft und nachsorgende Hilfsstrukturen fungieren.

Die **Zusammenarbeit** der einzelnen Institutionen ist lediglich rudimentär durch einzelne Bestimmungen im StGB, im StVollzG NRW und den Leitlinien für den Strafvollzug geregelt. Selbst im Bereich der Justizsozialdienste finden sich auf gesetzlicher Ebene nur die Aufgabenzuweisungen im StGB, ohne dass die Durchführung dieser Aufgaben durch formalgesetzliche Regelungen konkretisiert wird. Die FDP-Fraktion stellt folglich in ihrem Antrag zutreffend fest, dass die aktuellen Regelungen **lückenhaft und zu unspezifisch** sind. An verbindlichen rechtlichen Vorgaben oder einem Anspruch jedes Haftentlassenen auf eine Unterstützung nach der Entlassung fehlt es zurzeit.

II. Hintergrund und Voraussetzungen für die Gestaltung eines Resozialisierungsgesetzes

Mithilfe eines Resozialisierungsgesetzes kann ein solcher sicherer Handlungsrahmen geschaffen werden. Resozialisierungsgesetze sollen ein gesetzliches **Gesamtkonzept für die fachlichen, organisatorischen, finanziellen und personellen Grundbedingungen** der ambulanten Resozialisierung

³ Vgl. *Wirth*, Evaluation im Strafvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen (EVALiS): Ergebnisbericht zum Stand 31. August 2019, Düsseldorf 2019, S. 96 ff.

⁴ *Maelicke*, Forum Strafvollzug 2012, 158 (158 f.). Die vom Statistischen Bundesamt geführte Bewährungshilfestatistik wurde 2011 eingestellt.

festlegen und so die Wirksamkeit der Maßnahmen verbessern.⁵ Dass diese Regelungen in einem eigenen Gesetz geregelt werden, ist indes nicht zwingend. Auch eine Eingliederung der ergänzenden Regelungen in das StVollzG NRW, das in § 58 StVollzG NRW bereits erste Regelungen für das Übergangmanagement trifft, und dessen Ausbau zu einem „Vollzugs- und Resozialisierungsgesetz“ wären prinzipiell denkbar.

Ein erster allgemeiner Diskussionsentwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz wurde im Mai 2015 veröffentlicht.⁶ Resozialisierungsgesetze wurden bislang im **Saarland (2015)**, **Hamburg (2018)** und **Schleswig-Holstein (2021)** erlassen. Das Hamburgische Resozialisierungsgesetz wird derzeit im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg an der Universität Göttingen von Herrn Professor Baur und seiner Mitarbeiterin Frau Sarah König evaluiert; die Ergebnisse hierzu werden im Frühjahr 2024 vorliegen.⁷

Die Erarbeitung eines Resozialisierungsgesetz in Nordrhein-Westfalen ist ausdrücklich zu begrüßen. Die vorgetragene Absicht, hierdurch die Gesellschaft vor weiteren Straftaten zu schützen, ist ein legitimes Anliegen. Ziel und Zweck dieses Gesetzes kann und darf sich jedoch nicht hierin erschöpfen. Um weitere Straftaten zu verhindern, muss insbesondere auch eine (Re-)Integration in die Gesellschaft stattfinden. Soziale Desintegration und ihre Folgen sind zentrale Risikofaktoren für kriminelles Verhalten. Daher ergibt sich das Bedürfnis, ein solches Gesetz zu schaffen, nicht oder jedenfalls nicht zuvorderst aus der Rückfallkriminalität psychisch kranker Gewaltstraftäter, sondern aus der allgemeinen sozialen Not, in der sich Haftentlassene typischerweise befinden. Um Rückfälle zu verhindern, bedarf es daher nicht nur Sicherungs-, sondern vor allem **Hilfsmaßnahmen, die die Lebenssituation der Klienten insgesamt stabilisieren**. Der vorliegende Antrag vernachlässigt diesen gewichtigen Aspekt bisher. In der zukünftigen Konzeption eines Resozialisierungsgesetzes sollte dies berücksichtigt werden.

III. Inhaltliche Gestaltung eines Resozialisierungsgesetzes

Ein Resozialisierungsgesetz sollte, wie beabsichtigt, prinzipiell **allen Personen** einen **Anspruch auf Unterstützung** bei der Wiedereingliederung gewähren. Es ist jedoch legitim, aufgrund des Gewichts des drohenden Schadens **im Bereich schwerer Delikte eine besonders intensive Nachbetreuung** vorzusehen, obwohl diese nicht, wie in der Skizzierung der Ausgangslage vorgetragen, prinzipiell höhere Rückfallraten aufweisen als leichtere Delikte.

Insbesondere da in den letzten Jahren der Anteil von **Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft** im Vollzug gestiegen ist, sollten auch im Bereich des Übergangsmangements und der ambulanten Resozialisierung die besonderen Bedürfnisse dieser Personengruppe berücksichtigt werden. Ihre Überrepräsentation im Strafvollzug ist vor allem auf die demographische Struktur und die soziale

⁵ Maelicke, Forum Strafvollzug 2014, 113 (113); ders., Forum Strafvollzug 2012, 158 (159).

⁶ Cornel/Dünkel/Pruin/Sonnen/Weber, Diskussionsentwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz. Nichtfreiheitsentziehende Maßnahmen und Hilfeleistungen für Straffällige, Mönchengladbach 2015. Zuvor scheiterte bereits eine Initiative in Brandenburg.

⁷ Einen Einblick in das Projekt bietet bereits König et al., Forum Strafvollzug Schriftenreihe Bd. 5, 2022, S. 181 ff.

Randständigkeit dieser Gruppen zurückzuführen. Gerade hier sind resozialisierende Maßnahmen der Hilfe und Unterstützung sogar von besonderer Bedeutung und können das Rückfallrisiko senken. Ein Bemühen um spezielle Maßnahmen für **Kriegsflüchtlinge** ist aber ebenfalls zu unterstützen; hier ist auch an psychiatrische und psychotherapeutische Hilfen zu denken, die bei der Verarbeitung erlittener Kriegserfahrungen unterstützen. Für die anspruchsvolle und zeitintensive Betreuung dieser Klienten müssen – wie auch generell – ausreichende Ressourcen vorhanden sein. Dies bedeutet neben personellen Ressourcen insbesondere auch Wohnmöglichkeiten und gegebenenfalls betreute Wohneinrichtungen. Alle beteiligten Kräfte müssen zudem durch **fachspezifische Fortbildungen** gezielt für den Umgang mit ihren Klienten geschult werden, damit sie einerseits im Sinne einer Risikovorsorge Warnzeichen erkennen können und andererseits für ihre Unterstützungsmaßnahmen rechtliche und fachliche Handlungssicherheit erlangen. Generell sollte – auch bei Einbindung Freiwilliger - Wert auf eine Professionalisierung in der Straffälligenarbeit gelegt werden.

Zur **inhaltlichen Gestaltung** eines Resozialisierungsgesetzes kann auf Erkenntnisse aus einigen wenigen bereits abgeschlossenen Prozessevaluationen zum bislang nur auf untergesetzlicher Ebene geregelten Übergangsmanagements zurückgegriffen werden.⁸ Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen ist anzuraten:

- Vor allem aufgrund der Heterogenität der vielen beteiligten Institutionen müssen als Grundlage für eine geregelte Zusammenarbeit **eindeutige Zuständigkeits- und Verfahrensregeln** getroffen werden. Die Schaffung einer zentralen Koordinationsstelle, wie sie in dem Konzeptpapier vorgesehen ist, ist hierfür gut geeignet. In Hamburg ist dies mit der „Fachstelle Übergangsmanagement“ ebenfalls geschehen. Die **Definition inhaltlicher Ziele** könnte ressortübergreifend Klarheit über in den Einrichtungen jeweils zu erreichende Zwischenziele schaffen. Die Betreuung ist auf eine einzelfallorientierte und ganzheitliche Unterstützung der Klienten auszurichten.
- Um eine durchgehende Betreuung zu ermöglichen, muss zudem frühzeitig der Kontakt zu den nachsorgenden Stellen aufgenommen werden. Hierzu empfiehlt es sich, **Fristenregelungen** zu treffen. Die Vorbereitung mindestens sechs Monate vor der Entlassung aufzunehmen und, wie vorgeschlagen, sechs Monate nach der Entlassung fortzuführen, ist sinnvoll. Bei **Personen mit kurzen Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen** muss dies unter Umständen direkt bei der Aufnahme eingeleitet werden.

⁸ *Gueridón/Suhling*, Evaluation des Übergangsmanagements in Niedersachsen. Ergebnisse zur Perspektive der Beschäftigten im Übergangsmanagement sowie der Anstaltsleitungen Ende 2014, Celle 2016; *Hollmann/Haas*, Abschlussbericht: Neue Wege: Vernetzte Betreuung. Übergangsmanagement in Niedersachsen, Wolfenbüttel 2012; *Arbeitsgruppe „Übergangsmanagement“*, Optimierung des Übergangsmanagements in den bayerischen Justizvollzugsanstalten. Bericht der Arbeitsgruppe „Übergangsmanagement“, o.O. 2012.

- Im Übrigen ist eine gute Vernetzung und **enge Kooperation** der beteiligten Akteure essenziell und sollte das Hauptanliegen der Gesetzesinitiative sein. In den bislang vorhandenen Resozialisierungsgesetzen wird die Zusammenarbeit zwar angestrebt, aber bislang wenig konkretisiert, sodass es meist von Zeit und Motivation einzelner Personen abhängt, ob und wie diese funktioniert.

IV. Abschließende Einschätzung

Durch ein sorgfältig ausgearbeitetes und hinreichend konkretes Resozialisierungsgesetz, das Entlassenen einen Anspruch auf Begleitung zurück in die Gesellschaft einräumt, eine **Balance zwischen Hilfsangeboten und Risikomanagement** findet und einen verbindlichen **Handlungsrahmen** schafft, kann die soziale Integration von Haftentlassenen verbessert, der Einsatz öffentlicher Ressourcen effektiviert und zur Sicherheit der Gesellschaft beigetragen werden. Dessen Notwendigkeit ergibt sich jedoch nicht aus der gehäuften Rückfallkriminalität von psychisch kranken Flüchtlingen, sondern allgemein aus den erfahrungsgemäß prekären Verhältnissen nach der Haftentlassung.

Dabei muss uns bewusst sein, dass die Verabschiedung eines Gesetzes die tatsächliche Situation allein noch nicht verbessert. Es ist dringend erforderlich, auch ausreichend **Ressourcen** bereitzustellen, um das Gesetz in der Praxis wirksam umsetzen zu können. Außerdem ist nach einer drei- bis fünfjährigen Erprobung die Durchführung einer **Evaluation** anzuraten, um sicherzustellen, dass das Gesetz die angestrebten Ergebnisse erzielt.