25.Oktober 2015

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe in Schleswig-Holstein

1. In Folge der Föderalismusreform, die am 1. 9. 2006 in Kraft getreten ist, stellt sich auch für das Land Schleswig-Holstein die Aufgabe, ein eigenes Landes-Strafvollzugsgesetz zu verabschieden.
2. Generell ist festzustellen, dass der vorliegende Entwurf weitgehend dem Stand der derzeitigen nationalen und internationalen Fachdiskussion entspricht und sich insoweit deutlich vom noch geltenden Bundes-Strafvollzugsgesetz von 1976 abhebt. Dies gilt auch im Vergleich zu den bereits beschlossenen Strafvollzugsgesetzen der anderen Bundesländer.
3. Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf die Gesichtspunkte, die im Ländervergleich seit vielen Jahren herausragende Alleinstellungsmerkmale der Resozialisierungspolitik in Schleswig-Holstein darstellen, zu Markenzeichen und zu Erfolgsmerkmalen geworden sind bzw. weiter profiliert werden sollten:
 - Ausrichtung auf Wiedereingliederung
 - Behandlungsorientierung im Zusammenwirken interner und externer Angebote
 - Übergangsmanagement
 - Netzwerkentwicklung
 - Wirkungsorientierte Evaluation
4. Die Ausrichtung auf Wiedereingliederung erfordert ein Gesamtverständnis der Resozialisierung das deutlich macht, dass während des Vollzugs der Freiheitsstrafe die Wiedereingliederung selbst bestenfalls vorbereitet werden kann – die Eingliederung in die Gesellschaft, in das soziale Umfeld, findet immer erst nach der Entlassung statt. Hier endet jedoch bis auf wenige Ausnahmen strukturell die Zuständigkeit des Vollzugs, sodass konzeptionell, rechtlich, organisatorisch, personell und finanziell eine gleichzeitige Fortentwicklung und Steuerung der stationären und ambulanten Resozialisierung erforderlich ist. Geschieht dies nicht, entsteht das vielfach beklagte „Entlassungsloch“, die vollzuglichen Maßnahmen werden abrupt beendet. Zwangsläufige Folge sind die bundesweit seit Jahrzehnten feststellbaren hohen Rückfallquoten von bis zu 40% bereits im ersten Jahr nach der Entlassung – wenn nicht systematisch und strukturell gegengesteuert wird.
5. Schleswig-Holstein praktiziert als einziges Bundesland bereits seit 1990 ein solches Gesamtkonzept einer „Integrierten Resozialisierung“ auf der Grundlage der damaligen wissenschaftlichen Untersuchungen des MPI, Freiburg, und des ISS, Frankfurt a.M.

Prioritäre Innovationsschwerpunkte und Erfolgsfaktoren waren und sind seitdem:

- Fortentwicklung der Gerichtshilfe, der Bewährungshilfe und der Führungsaufsicht
- Ausbau der Aufgabenübertragung und der Förderung der Freien Straffälligenhilfe
- Förderung des Landesverbandes für soziale Strafrechtspflege
- Strategische Organisations- und Personalentwicklung

In der bundesweiten Fachdiskussion ist dieses Konzept unter den Stichworten „Optimierung der ambulanten und stationären Resozialisierung“ und „Komplexleistung Resozialisierung“ zu einer Leitidee einer zukunftsorientierten und nachhaltigen Kriminal- und Vollzugspolitik geworden.

Diese Alleinstellungs- und Erfolgsfaktoren sollten im Sinne des föderalen Wettbewerbsgedankens im neuen StVollzG-SH stärker profiliert werden. Ihnen sind neben der sehr rationalen und verantwortungsvollen Antrags- und Spruchpraxis der Staatsanwälte und Richter die geringen Gefangenenraten des Landes zu verdanken (z.Zt. ca. 40 Gefangene pro 100.000 der Bevölkerung, Bundesdurchschnitt ca. 80 pro 100.000). Dies führt nicht nur zu entsprechend geringeren Rückfallraten der Entlassenen (weniger Entlassene = weniger Rückfälle) sondern auch zu einer bundesweit einmaligen geringeren Belastung des Landes-Haushalts (z.Zt. betragen die Gesamtausgaben für den Vollzug in Relation zu den Gesamtausgaben des Landes nur etwa 0,63 %).

6. Es wird deshalb vorgeschlagen, in den Gesetzentwurf folgende Regelungen an geeigneter Stelle aufzunehmen:

6.1 Abschnitt 24 Koordination, Kooperation und Vernetzung

§ 144 Komplexleistung Resozialisierung

(1) Die Resozialisierung der Gefangenen und Entlassenen erfordert wegen ihrer spezifischen Problemlagen und der Vielfalt der erforderlichen Hilfen der jeweils zuständigen Organisationen der ambulanten und stationären Resozialisierung die Zusammenführung der Einzelleistungen in eine Komplexleistung zur interdisziplinär abgestimmten Deckung des individuellen Hilfebedarfs der Gefangenen und Entlassenen.

(2) Erforderlich sind die Koordination und Vernetzung der Aktivitäten der leistungserbringenden Organisationen sowie die Kooperation der beteiligten Fachkräfte.

(3) Die Zusammenführung der Einzelleistungen erfolgt organisatorisch durch den Aufbau geeigneter Strukturen wie z.B. Verbundsysteme oder Servicestellen auf regionaler und auf Landesebene. Ein wirksames Überleitungsmanagement ist sicherzustellen.

Das Konzept der „Komplexleistung Resozialisierung“, das sich bundesweit zunehmend in der Fachdiskussion durchsetzt, hat das Ziel, auf die multidimensionalen Problemlagen der Straffälligen (fehlende schulische und berufliche Ausbildung, Verschuldung, Drogenabhängigkeit, Wohnungslosigkeit, Beziehungsprobleme etc.) fachlich tragfähige Antworten zu geben, also die soziale Integration zu verbessern und damit den Rückfall zu verhindern. Ursprünglich ist dieser Begriff mit der Einführung des SGB IX im Jahr 2001 entwickelt worden. Eine Komplexleistung wird unter Einbeziehung verschiedener Teilleistungen (zur Überwindung multidimensionaler Problemlagen) im Rahmen einer Integrierten Versorgung erbracht. Erforderlich ist die Koordination verschiedener leistungserbringender Träger und die interdisziplinäre Kooperation der beteiligten Fachkräfte.

Bewährt hat sich dieser Ansatz insbesondere in der Frühförderung von Kindern mit Behinderung bzw. drohender Behinderung. Die Untersuchung des DISW „Innovation und Systementwicklung in der Frühförderung“ im Auftrag des schleswig-holsteinischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung hat die besondere Wirksamkeit in den Kreisen und kreisfreien Städten in SH nachgewiesen (Bernd Maelicke, Rainer Fretschner, Nina Köhler, Fabian Frei, Wiesbaden, 2013).

Auch für das Arbeitsfeld der ambulanten und stationären Resozialisierung in SH stellen sich die Aufgaben der Innovation und Systementwicklung. Nur so können die resozialisierenden Aktivitäten des Vollzuges integriert werden in ein Verbundsystem mit weiteren öffentlichen und freien Trägern und weiteren Leistungserbringern der Resozialisierung.

Wie bereits oben dargelegt, gibt es in SH bereits seit 1990 zahlreiche Projekte und erfolgreiche Ansätze, in denen eine Koordination der Aktivitäten innerhalb und außerhalb des Vollzuges und eine Kooperation der Fachkräfte praktiziert werden. Was jedoch fehlt, ist eine gesetzliche Absicherung und Strukturierung.

Das neue StVollzG-SH bietet eine Chance und zugleich die Notwendigkeit der Innovation und Systementwicklung, um so die mittlerweile über 25 Jahre gewachsenen spezifischen Qualitäts- und Alleinstellungsmerkmale zu konkretisieren und nachhaltig abzusichern. Dies gilt insbesondere für die besonders leistungsfähigen freien Träger der Straffälligenhilfe, die dringend eine dauerhafte Anerkennung und Absicherung benötigen.

§ 145 Öffentliche und freie Träger der Resozialisierung

(1) Die Aufgaben des Vollzuges und der Wiedereingliederung werden in engem fachlichem und organisatorischem Zusammenwirken der Anstalten und weiterer öffentlicher und freier Träger der Resozialisierung wahrgenommen.

(2) Zu den öffentlichen Trägern gehören im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit sowie diesbezüglich bestehender Rechtsansprüche der Gefangenen und Entlassenen regelmäßig die Justizvollzugsanstalten, die Sozialen Dienste der Justiz, die örtlichen und überörtlichen Träger der Jugendhilfe und der Sozialhilfe und die Bundesagentur für Arbeit.

(3) Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, die nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuches als freie Träger anerkannt sind, sind zugleich freie Träger der Straffälligenhilfe. Andere Verbände und Vereinigungen, die Straffälligenhilfe leisten, können als freie Träger der Straffälligenhilfe anerkannt werden.

(4) Freie Träger der Straffälligenhilfe sollen, soweit Rechtsvorschriften oder sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen, an der Durchführung von Aufgaben nach diesem Gesetz beteiligt werden oder ihnen soll die Durchführung von Aufgaben übertragen werden, wenn die Träger die fachlichen Voraussetzungen für die Aufgabenwahrnehmung erfüllen und mit der Beteiligung oder Übertragung der Durchführung einverstanden sind. Sie sollen dabei angemessen unterstützt und gefördert werden.

§ 146 Weitere Leistungserbringer

(1) An der Wahrnehmung der Aufgaben nach diesem Gesetz wirken weitere Leistungserbringer wie Jobcenter, ARGEN, Organisationen der Schuldenregulierung, der Gesundheits- und Drogenhilfe, der Wohnraumversorgung, der Bildung, der Opferhilfe sowie private gemeinnützige Einrichtungen örtlich und überörtlich mit.

(2) Für ihre Mitwirkung gilt § 144 entsprechend.

§ 147 Gesamtplanung

Die Aufgabenwahrnehmung nach diesem Gesetz ist zwischen den Trägern nach §§ 145 und 146 im Rahmen einer Gesamtplanung regional und überregional abzustimmen und zu evaluieren.

6.2. Frauenvollzug

Die gemeinsame Unterbringung von Müttern mit ihren noch nicht schulpflichtigen Kindern wurde erstmals im StVollzG von 1976 gesetzlich ermöglicht und gilt als ein wesentlicher Reformfortschritt. Die frühzeitige Trennung von Mütter und Kindern mit negativen Folgen für die Entwicklung der Kinder kann so vermieden werden, ausführliche empirische Studien haben die Richtigkeit dieses Ansatzes bestätigt (u.a. Vera Birtsch/ Joachim Rosenkranz, Mütter und Kinder im Gefängnis, Frankfurt, 1988; Hannelore Maelicke, Ist Frauenstrafvollzug Männersache?, Baden-Baden 1995).

Entsprechende Regelungen enthalten auch die neuen Vollzugsgesetze der anderen Bundesländer, zum Teil ausgeweitet auf Väter mit Kindern. Es ist deshalb nicht nachzuvollziehen und widerspricht vollständig dem Stand der Fachdiskussion, wenn in Schleswig-Holstein diese Möglichkeiten gesetzlich nicht mehr vorgesehen werden sollen.

6.3 Evaluation, Kriminologische Forschung

(1) Behandlungs- und Eingliederungsprogramme für die Gefangenen sind auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse zu entwickeln und durch den Kriminologischen Dienst des Justizministeriums und durch Einrichtungen der Forschung auf ihre Wirksamkeit zur Erreichung des Ziels der Resozialisierung zu überprüfen.

(2) Zu diesem Zweck sind landesweit von den einzelnen Vollzugsbehörden und den an der Komplexleistung nach § 144 mitwirkenden weiteren Organisationen aussagefähige und auf Vergleichbarkeit angelegte Daten zu erheben, die eine Feststellung und Bewertung der Erfolge und Misserfolge der Behandlungs- und Eingliederungsprogramme, insbesondere im Hinblick auf Rückfallhäufigkeiten, sowie die gezielte Erforschung der hierfür verantwortlichen Faktoren ermöglichen.

(3) Auf der Grundlage dieser Evaluation und Kriminologischen Forschung erstattet das Justizministerium dem Schleswig-Holsteinischen Landtag jährlich einen Bericht zur Situation und Fortentwicklung der ambulanten und stationären Resozialisierung in Schleswig-Holstein.

Ohne eine systematische Evaluation können keine Nachweise über die Wirksamkeit der resozialisierenden Aktivitäten und die Notwendigkeit von Innovation und Systementwicklung geführt werden. Damit fehlen sowohl dem Landtag wie den zuständigen Organisationen unverzichtbare Entscheidungsgrundlagen.

Die Aufgaben der Evaluation und Kriminologischen Forschung sind deshalb im Gegensatz zum Regierungsentwurf genauer zu definieren, ein Kriminologischer Dienst ist abzusichern und eine Berichtspflicht des zuständigen Ministeriums ist einzuführen.

6.4 Ehrenamtliche Mitarbeit

(1) An der Vollzugsgestaltung nach § 3 sollen Bürger als ehrenamtliche Mitarbeiter beteiligt werden.

(2) Ehrenamtliche Mitarbeiter sollen auf ihre Aufgaben vorbereitet und fortgebildet werden. Ihnen ist Gelegenheit zum fachlichen Austausch zu geben. Sie können für ihre Aufgaben besonders verpflichtet werden. Unkosten sind angemessen zu erstatten.

(3) Auch ehemalige Gefangene können als ehrenamtliche Mitarbeiter beteiligt werden.

Das Engagement freiwilliger Helfer und ehrenamtlicher Mitarbeiter begleitet auch in SH seit Jahrhunderten die Entwicklung des Gefängnisystems. Dies ist Ausdruck der Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei der Aufgabe der Resozialisierung sowohl während der Inhaftierung wie nach der Entlassung,

In SH wirken in allen JVAen zahlreiche Bürgerinnen und Bürger mit hohem Engagement an der Eingliederung mit – es entspricht der vollzuglichen Realität und drückt Wertschätzung aus, sie in der vorgeschlagenen Weise im Gesetz zu definieren.

6.5 Resozialisierungsfonds

(1) Ein beim Justizministerium angesiedelter Resozialisierungsfonds bzw. eine Stiftung ermöglicht für geeignete Gefangene und Entlassene einen Neu-Anfang in wirtschaftlich geordnete Verhältnisse. Zu diesem Zweck werden zinslose Darlehen gewährt, die dazu verwendet werden, die Schulden der Gefangenen und Entlassenen abzulösen.

(2) Das Nähere regelt eine Landesverordnung.

Konzeption und Bilanz der Stiftung Straffälligenhilfe Schleswig-Holstein belegen, dass Täterarbeit und Opferhilfe keine Gegensätze sind. Die Folgen der Straftaten werden aufgearbeitet und die Reintegration von Straffälligen wird gefördert. Die Stiftung sollte gesetzlich abgesichert werden.

6.6 Vollzugs- und Wiedereingliederungsbeauftragter des Landes Schleswig-Holstein

(1) Das Justizministerium bestellt einen „Vollzugs- und Wiedereingliederungsbeauftragten des Landes Schleswig-Holstein“. Er ist in der Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

(2) Der Beauftragte wirkt an der Gestaltung eines an den Menschenrechten und an den sozial- und rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgerichteten Vollzugs und einer entsprechenden Eingliederung mit. Er berät das Justizministerium in grundsätzlichen Angelegenheiten und bei der kontinuierlichen Fortentwicklung der ambulanten und stationären Resozialisierung in Schleswig-Holstein. Er ist in allen Angelegenheiten des Vollzugs und der Wiedereingliederung Ansprechpartner für jedermann.

(3) Das Nähere regelt eine Landesverordnung.

Die Tätigkeiten eines Justizvollzugsbeauftragten haben in NRW wesentlich zur Fortentwicklung des dortigen Vollzugssystems beigetragen – siehe die Tätigkeitsberichte seit 2011. Es wird vorgeschlagen, eine solche Institution auch in SH einzuführen und ihren Aufgabenbereich zu erweitern.