

Alice Salomon Hochschule Berlin, Alice-Salomon-Platz 5, D-12627 Berlin

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Innen- und Rechtsausschuss

Landeshaus

Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

1

11.3.2021

Betr.: Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur ambulanten Resozialisierung....

Hier: Ihre Anfrage vom 1.März 2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nutze ich die von Ihnen gebotene Gelegenheit zu einer schriftlichen Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur ambulanten Resozialisierung und zum Opferschutz in Schleswig Holstein“.

Bevor ich dies inhaltlich tue, möchte ich aber darauf hinweisen, dass ich diesbezüglich nicht ganz unvoreingenommen bin. Seit langem schon setze ich mich in meinen Publikationen und Vorträgen für ein Resozialisierungsgesetz ein¹ und habe Anfang des

¹ Vgl. dazu beispielsweise folgende meiner Beiträge – meist in Kooperation mit den jeweils genannten ausgewiesenen Kolleg*innen aus Greifswald, Hamburg, Heidelberg und Bern: Brauchen wir ein Resozialisierungsgesetz? - Verfassungsrechtliche und kriminologische Grundlagen, mögliche Ausgestaltungen und kriminalpolitische Perspektiven (gemeinsam mit Frieder Dünkel, Ineke Pruin, Bernd-Rüdeger Sonnen und Jonas Weber), in: Reichenbach, M.-T., Bruns, S. (Hrsg.): Resozialisierung neu denken. Freiburg i. Br. 2018, S. 42-77; Kriminalpolitik für ein Resozialisierungsgesetz (gemeinsam mit Frieder Dünkel, Ineke Pruin, Bernd-Rüdeger Sonnen und Jonas Weber), in: Resozialisierung. Handbuch, herausgegeben von Heinz Cornel, Gabriele Kawamura-Reindl und Bernd-Rüdeger Sonnen, Baden-Baden 2018, S. 613-620; Resozialisierungsgesetze als Grundlage für nichtfreiheitsentziehende Maßnahmen und Hilfeleistungen für Straffällige (gemeinsam mit Frieder Dünkel, Ineke Pruin, Bernd-Rüdeger Sonnen und Jonas Weber), in: Forum Strafvollzug, S. 186-192; Vorlage eines Diskussionsentwurfs eines Landesresozialisierungsgesetzes, gemeinsam mit Frieder Dünkel, Ineke Pruin, Bernd-Rüdeger Sonnen und Jonas Weber, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2015, Heft 2, S. 119-122; Ein Resozialisierungsgesetz für eine neue Kriminalpolitik durch nichtfreiheitsentziehende Maßnahmen und Hilfeleistungen für straffällig gewordene Menschen, gemeinsam mit Frieder Dünkel, Ineke Pruin, Bernd-Rüdeger Sonnen und Jonas Weber, in: Bewährungshilfe 2015, Heft 4, S. 357 – 380; Diskussionsentwurfs eines Landesresozialisierungsgesetzes.

Seite 2/8

Jahres 2019 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen aus dem Justizministerium des Landes Schleswig-Holstein meine Vorstellungen über ein mögliches Resozialisierungsgesetz vorgetragen. Dies kann natürlich auch auf meine jetzige Stellungnahme nicht ohne Einfluss bleiben. Außerdem war ich 2010 vom damaligen Justizminister Brandenburgs zum Vorsitzenden einer Arbeitsgruppe berufen worden, die entsprechend dem Koalitionsvertrag überprüfen sollte, ob und mit welchen Inhalten Brandenburg ein Resozialisierungsgesetz erarbeiten sollte. Diese Arbeitsgruppe legte detaillierte Empfehlungen für ein Brandenburgisches Resozialisierungsgesetz vor.

Grundsätzlich ist ein Landesresozialisierungsgesetz geboten, weil die bundesrechtlichen Grundlagen für die Bewährungshilfe, Führungsaufsicht und Gerichtshilfe für die gewachsenen Strukturen und Aufgaben dieser Sozialen Dienste der Justiz nicht mehr ausreichend sind. Zwar hat es Forderungen für ein Resozialisierungsgesetz schon vor fast 40 Jahren gegeben, aber der Diskurs um das Übergangsmanagement in den letzten zehn Jahren, die Notwendigkeit der besseren Vernetzung zwischen Strafvollzug und ambulanter Straffälligenhilfe sowie die Ausweitung der ambulanten Sanktionen und Hilfen durch Sozialen Arbeit machen diese heute notwendiger denn je. Zwar hat Schleswig-Holstein bereits ein Bewährungs- und Gerichtshilfegesetz aus dem Jahr 1996. Dies erfüllt aber nicht mehr alle aktuellen Anforderungen (beispielsweise hinsichtlich des Datenschutzes) und zum zweiten hat sich das Hilfesystem in den letzten 25 Jahren weiterentwickelt, wobei insbesondere die Freie Straffälligenhilfe zu nennen ist. Schleswig-Holstein ist mit dieser Entwicklung der letzten 30 Jahre recht erfolgreich,

Nichtfreiheitsentziehende Maßnahmen und Hilfeleistungen für Straffällige, gemeinsam mit Frieder Dünkel, Ineke Pruin, Bernd-Rüdeger Sonnen und Jonas Weber, Mönchengladbach 2015 (DiskE 2015); Resozialisierungsgesetz, in: Handbuch Jugendstrafvollzug, herausgegeben von Marcel Schweder, Weinheim und Basel 2015, S. 582 – 598; Aktuelle Debatten zur Strafvollzugsgesetzgebung in Deutschland. Vom Musterentwurf eines Landesstrafvollzugsgesetzes zu einem Resozialisierungsgesetz, in: Kriminologie - Jugendkriminalrecht - Strafvollzug, Gedächtnisschrift für Michael Walter, herausgegeben von Frank Neubacher und Michael Kubink, Berlin 2014, S. 491 – 506; Durchgehende Hilfen, Vernetzung, regionale Übergangseinrichtungen und soziale Integrationszentren als Basis der Resozialisierung - Empfehlungen für ein Brandenburgisches Resozialisierungsgesetz in: Neue Kriminalpolitik 2011, Heft 4, S. 127- 136

Seite 3/8

was sich insbesondere in einer vergleichsweise niedrigen Inhaftierungsquote äußert, die kriminalpolitisch nicht nur der Integration straffällig gewordener Menschen dient, sondern dem Land auch Finanzmittel spart. Neue gesetzliche Grundlagen sind auch deshalb von Bedeutung, weil das ‚Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe in Schleswig-Holstein und zur Schaffung eines Justizvollzugsdatenschutzgesetzes‘ vom 21.7.2016 in der Fassung vom 5..01.2017 zahlreiche Kooperationen zwischen Vollzug, Bewährungshilfe und Freier Straffälligenhilfe ermöglicht und erfordert, die vorher nicht vorgesehen und absehbar waren.

Schon in § 6 Abs.5 LStVollzG SH sind die Möglichkeiten der Abwendung der Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe genannt, zu der es der Kooperation mit freien Trägern bedarf, wie sie in den §§ 25 und 26 des ResOG SH geregelt werden. § 7 Abs.2 LStVollzG SH benennt die Einbeziehung von Erkenntnissen der Gerichts- und Bewährungshilfe in die Diagnoseverfahren zur Vollzugsplanung. § 8 Abs. 7 LStVollzG SH normiert die Teilnahme der Bewährungshelfer und Bewährungshelferinnen an der Konferenz zur Vollzugs- und Eingliederungsplanung, woran auch Personen von außerhalb des Vollzugs beteiligt werden können, die an der Eingliederung mitwirken. Hier ist vor allem an die Freie Straffälligenhilfe zu denken. Ganz besonders gilt das auch für die Mitwirkung der Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer, die nach der Entlassung voraussichtlich zuständig sind (§ 8 Abs.8 LStVollzG SH). Schließlich ist auch die Möglichkeit eines Langzeitausgangs in einer Übergangseinrichtung gemäß § 59 Abs.3 LStVollzG SH zu nennen, der einen vorbereitenden engen Kontakt zu einem Träger der Freien Straffälligenhilfe sinnvoll macht. All diese Regelungen des Strafvollzugsrechts können ihre Wirkung nur dann voll entfalten, wenn es entsprechende Normierungen und Ressourcen auf Seiten der ambulanten Straffälligenhilfe gibt.

Schon im Titel des Gesetzes wird deutlich, dass ambulante Resozialisierung und Opferschutz zusammengehören und das eine zum anderen beiträgt. Das Gesetz erhebt nicht den Anspruch, die gesamte Opferhilfe zu regeln (sondern nur die justizielle; vgl. S.

Seite 4/8

105 sowie ausführlich S. 60 der Drucksache) und kann auch hinsichtlich des Opferschutzes nur tertiäre Kriminalprävention leisten. Primäre und sekundäre Kriminalprävention bleiben gesamtgesellschaftliche Aufgaben von der Kindertagesstätte über Schule und Polizei bis zum zivilgesellschaftlichen Engagement.

Das vorliegende „Resozialisierungs- und Opferschutzgesetz Schleswig Holstein“ erfüllt entscheidende Anforderungen. Es ist klar und transparent gegliedert und benennt in den nach den Begriffsbestimmungen vorangestellten Gestaltungsgrundsätzen in den §§ 4-13 wichtige Orientierungspunkte, die nicht zufällig mit der Achtung der Grundrechte und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beginnen. Der Grund- und Menschenrechtsbezug ist ein häufig unterschätzter Aspekt.² So wichtig die organisatorischen Regelungen, funktionierende Institutionen und Hilfeangebote sind, so wichtig ist es auch, dass die Rechte der betroffenen Menschen im Blick bleiben, denn Hilfen zur Resozialisierung werden zumindest teilweise im Zwangskontext geleistet und deshalb muss mit der Einschränkung von Freiheitsrechten sehr sensibel umgegangen werden. Die gute Absicht der Hilfeleistung und Unterstützung genügt im demokratischen Rechtsstaat nicht und es ist gut, dass dies prominent gegenüber den davon betroffenen Menschen, den Fachkräften und der Öffentlichkeit ausgedrückt wird.

Als Gestaltungsgrundsatz, der hier besonders hervorgehoben werden soll, ist der in § 10 mit dem Titel ‚Durchgehende Leistungen und Krisenintervention‘ zu nennen, weil er seit Jahrzehnten für die ganzheitliche Sichtweise auf den Resozialisierungsprozess steht und in den letzten 15 Jahren durch den Fachdiskurs zum Übergangmanagement nochmals an Bedeutung zugenommen hat. Der Gesetzeswortlaut der ersten zwei Absätze nimmt dies in besonderer Weise auf:

„(1) Zur Vermeidung von Beziehungsabbrüchen, Leistungsunterbrechungen und sachlich nicht gebotenen Doppelbetreuungen sollen Leistungen möglichst durchgehend und ohne Wechsel der Fachkraft erbracht werden.

² Vgl. hierzu die Begründungen des oben genannten DiskE 2015, S. 41, sowie S. 49 ff.

Seite 5/8

(2) Während der Freiheitsentziehung beteiligen sich die für die Nachsorge einer Probandin oder eines Probanden voraussichtlich zuständigen Leistungserbringenden nach diesem Gesetz frühzeitig an den Entlassungsvorbereitungen.“ (S.15 der Drucksache)

Die Inhalte und Organisationen der Leistungen durch Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht, Wiedergutmachungsdienste usw. werden übersichtlich jeweils unter Nennung des jeweiligen Qualifikationsniveaus der Fachkräfte genannt und ausgeführt. Es wird jeweils ein Hochschulabschluss der Sozialen Arbeit mit staatlicher Anerkennung vorausgesetzt für die Fachkräfte

- der Gerichtshilfe gemäß § 15 Abs.3
- der Bewährungshilfe gemäß § 18 Abs. 4 und deren Fachvorgesetzte gemäß Abs. 6
- der Wiedergutmachungsdienste gemäß § 20 Abs. 3
- der therapeutischen Behandlung von Sexual-und Gewalttäter*innen gemäß § 24 Abs. 3
- der Vermittlung von gemeinnütziger Arbeit gemäß § 26 Abs. 3
- der Integrationsbegleitung gemäß § 28 Abs. 3
- der Hilfen für Kinder von Probanden und Probandinnen gemäß § 30 Abs. 3 und
- für die Auswahl, Schulung und Begleitung Ehrenamtlicher gemäß § 34 Abs. 2.

Positiv hervorzuheben ist auch die Integrationsbegleitung nach §§ 27, 28 SH-E. Der Entwurf geht über das Hamburger Gesetz hinaus, denn die vorbereitende Begleitung beginnt schon 9 Monate vor der Entlassung. Der Anspruch auf Fortführung der Hilfen bis zu 6 Monate nach der Entlassung ist in SH und HH gleich. Das Innovative an der Regelung (auch in HH) ist, dass die Nachsorge auch für Fälle der Nichtunterstellung unter Bewährungs- oder Führungsaufsicht gewährleistet wird und damit die häufig

Seite 6/8

besonders problembelasteten und rückfallgefährdeten Fälle (mit fehlender positiver Prognose) aufgefangen werden können.

Der Gesetzesentwurf ist auf dem aktuellen Stand der Forschung in Kriminologie, Pönologie, zur Resozialisierung und Desistance, das heißt der Beendigung krimineller Karrieren. Die Begründung des Entwurfs stellt dazu mit großer Klarheit fest: „Fehlende soziale Integration stellt ein wesentliches Risikomerkmale für Rückfälligkeit in Problem- und Straftatverhalten dar. Erfolgreiche Resozialisierungsprozesse mindern die Rückfallwahrscheinlichkeit und können so zum Schutz der Gesellschaft und dem Erhalt des sozialen Friedens beitragen.“ (S.67 der Drucksache). Der Gesetzesentwurf zieht daraus angemessene Konsequenzen hinsichtlich der Qualifikation nicht nur der Fachkräfte selbst, sondern auch der Fachaufsicht durch die Fachvorgesetzten (§ 18 Abs.6). Damit ist die Balance zwischen dem Weisungsrecht des unterstellenden Gerichts mit seiner strafrechtlichen Kompetenz und den sozialarbeiterischen, sozialpädagogischen Qualifikation der Profession Sozialer Arbeit in einer produktiven Weise hergestellt.

Kritisch sehe ich an dem Gesetzesentwurf im Wesentlichen drei Punkte, wobei die zwei ersten etwas mit Kosten und Ressourcen zu tun haben. Zum einen haben die Klient*innen zwar gem. § 42 ein Beschwerderecht und gem. § 43 ein Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz, aber keinen Rechtsanspruch auf die Hilfen selbst entsprechend ihrem Hilfebedarf. Der Diskussionsentwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz hingegen gewährt einen verbindlichen Anspruch auf Hilfe entsprechend dem Hilfebedarf in den §§ 22 Abs. 1 und 23 Abs. 1 im Rahmen von Bewährungshilfe und Führungsaufsicht sowie nach der Entlassung aus Freiheitsentzug (§ 25 Abs. 2). Außerdem hat jeder Gefangene einen Anspruch auf ein Beratungsgespräch vor der Haftentlassung gemäß § 24 Abs. 5 DisKE 2015 und nach der Entlassung gegebenenfalls Anspruch auf Hilfe in betreuten Wohnformen oder in einer Übergangseinrichtung (§ 26 Abs.1 DisKE 2015). Immerhin ist auf Seite 101 der

Seite 7/8

Drucksache vom Resozialisierungsanspruch der Probandinnen und Probanden die Rede und gem. § 3 „sind *Probandinnen und Probanden* Beschuldigte, Angeschuldigte, Angeklagte oder Verurteilte, **die Anspruch auf eine Leistung nach diesem Gesetz** haben (Hervorhebung von H.C.). Einen entsprechenden subjektiven Rechtsanspruch findet man im Gesetz jedoch nicht. Positiv ist allerdings zu werten, dass immer dann, wenn in der Regel Freie Träger der Straffälligenhilfe zuständig sind, bestimmt wird, dass das für Justiz zuständige Ministerium sicher stellt, dass in allen Landgerichtsbezirken die entsprechenden Angebote vorhanden sind, so dass die Klient*innen diese auch wirklich erreichen können und dass dies nicht allein dem Markt überlassen wird.

Die zweite Kritik bezieht sich darauf, dass sich im Gesetz keine Begrenzung der Fallbelastungen in der Bewährungshilfe findet. Es gibt einen weitgehenden fachlichen Konsens, dass die Anzahl der Fälle pro Bewährungshelfer oder Bewährungshelferin höchstens zwischen 30 und 40 liegen sollte³ und es ist bekannt, dass die Zahlen bundesweit fast doppelt so hoch liegen und in Schleswig-Holstein bei mehr als 60. Mit einer Inhaftierungsquote von weniger als 40 pro 100 000 der Wohnbevölkerung ist Schleswig Holstein beispielhaft in Deutschland - eine verbindliche Begrenzung der Fallbelastungszahlen würde den ambulanten Bereich weiter stärken und qualifizieren und könnte zweifellos durch eine weitere Senkung der Gefangenenzahlen finanziert werden.

Natürlich ist mir klar, dass man leichter solche Forderungen aufstellen kann, als sie verbindlich in ein Gesetz mit entsprechenden finanziellen Auswirkungen für den Landeshaushalt zu verankern. Gleichwohl sind beide Aspekte nicht als Wohltaten in einer Wunschliste zu sehen, sondern als fachlich gut begründete Elemente einer

³ Es ist im fachlichen Diskurs bekannt, dass diese Fallzahlen keine exakten absolut vergleichbare Daten darstellen, weil sie in den Bundesländern unterschiedlich erhoben werden und verschiedene Tätigkeiten einbeziehen oder auch nicht. Einen kleinen Überblick zur Debatte mit Dutzenden Hinweisen aus der Praxis, empirischen Forschungen und kriminalpolitischen Forderungen gibt Cornel, Anmerkungen zur Debatte um Fallzahlen bei den Sozialen Diensten der Justiz und insbesondere in der Bewährungshilfe, in: *Bewährungshilfe* Jahrgang 61, Heft 4 2014, S. 356 - 375

Seite 8/8

rechtsstaatlichen und rationalen Kriminalpolitik. Es ist die vornehmste Aufgabe eines von der Legislative verabschiedeten Gesetzes, die Exekutive zu binden und Rechtsansprüche zu garantieren. Auch die Straffälligenhilfe ist aus dem Stadium der gnadenweise karitativen Hilfgewährung heraus getreten. Im Übrigen sparen ambulante Hilfen in der Kriminalpolitik häufig gegenüber stationären Sanktionen Finanzmittel. Frieder Dünkel zeigte schon vor 10 Jahren, wie beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern durch Vermittlung in Freie Arbeit gespartes Geld bzgl. Ersatzfreiheitsstrafen zur Schaffung von Personalstellen eingesetzt wurde.⁴

Ein letzter kleiner Kritikpunkt bezieht sich auf die Verwendung des Begriffs des Probanden bzw. der Probandin, der aus der Bewährungshilfe bekannt und gängig ist und sich daraus hergeleitet, dass die verurteilte Person, deren Strafe zur Bewährung ausgesetzt wurde, sich eben bewähren muss (englisch: probation). Auch wenn die Bewährungshilfe eine der wichtigsten Institutionen der Straffälligenhilfe ist, so passt der Begriff nicht für andere. Wer Hilfe aufgrund seines Hilfebedarfs sucht oder beispielsweise gemeinnützige Arbeit leistet, um die Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe zu vermeiden, der ist kein Proband und keine Probandin. Entweder muss man differenzierte Begriffe einsetzen oder man muss alle als Klient*innen bezeichnen.

Insgesamt wünsche ich mir sicherlich, dass meine Kritikpunkte berücksichtigt werden, halte aber auch die jetzige Fassung des Gesetzesentwurfs für einen großen kriminalpolitischen Schritt.

Prof.Dr.Heinz Cornel

⁴ Dünkel, F., Ersatzfreiheitsstrafen und ihre Vermeidung. Aktuelle statistische Entwicklung, gute Praxismodelle und rechtspolitische Überlegungen, in: Forum Strafvollzug 2011, Heft 3, S. 143-153