

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/2432**

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Jugendstrafe
in Schleswig-Holstein – Jugendstrafvollzugsgesetz – (JStVollzG)
Stand 27. 06. 2007**

1. Die folgende Stellungnahme beschränkt sich auf einige ausgewählte Schwerpunkte . Bereits im bisherigen Gesetzgebungsverfahren sind durch das federführende Ministerium zahlreiche Anregungen aufgegriffen worden, so dass sich der aktuelle Entwurf vom 27. 06. 2007 wohltuend von einigen wenig innovativen Entwürfen anderer Länder unterscheidet.

Der Entwurf berücksichtigt allerdings zu wenig die Spezifika der Vollzugspolitik in Schleswig-Holstein und ihre Verzahnung mit der koordinierten Fortentwicklung der Sozialen Dienste der Justiz und der Freien Straffälligenhilfe – diese Strategie der Vernetzung der ambulanten und stationären Resozialisierung ist in den letzten Jahren in großer Übereinstimmung von allen Landtagsfraktionen unterstützt und gefördert worden und hat sowohl in der Praxis wie in der Wissenschaft bundesweit zunehmende Beachtung gefunden.

Es wird deshalb empfohlen, diese Unterschiede zu den anderen Ländern deutlicher herauszuarbeiten und sich entsprechend von den Minimalstandards des 9er-Entwurfes zu lösen. Es macht nach der Förderalismusreform wenig Sinn, gleiche Regelungen mit anderen aber sozialstrukturell und mental wenig vergleichbaren Ländern zu verteidigen, wenn dies deutlich zu Lasten der erreichten und weiter zu entwickelnden Qualität der Praxis in Schleswig-Holstein geht.

2. Als Begründung für die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder sind als Hauptargumente angeführt worden, dass das veraltete Bundesstrafvollzugsgesetz von 1977 nunmehr unter landesspezifischen Gesichtspunkten modernisiert werden könne und dass so auch die Kosten- und Finanzierungsbelastungen der Länder besser berücksichtigt werden könnten.

Im Übrigen liegen bei den Ländern auch die Kompetenzen für die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für die Sozialen Dienste der Justiz (Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht), die Freie Straffälligenhilfe und für externe Dienstleister, sodass insoweit zu erwarten ist, dass nunmehr zukunftsorientierte Gesamtkonzepte für die ambulante und stationäre Resozialisierung vorgelegt werden. Bisher wurde zu Recht kritisiert, dass vor allem die Schnittstellen zwischen diesen Bereichen gesetzlich, fachlich und organisatorisch nicht genügend ausgestaltet sind, sodass große Verluste an Effektivität und Effizienz festzustellen sind – mit der Folge erhöhter Rückfallgefahr z.B. im Übergang zwischen Vollzug und Führungsaufsicht.

3. Die bundesweite Vollzugsdiskussion wird z.z. überwiegend bestimmt durch die Probleme der Überbelegung, die Anforderungen an eine wirkungsorientierte Steuerung, die Aufgabenübertragung auf Dritte und die Entwicklung eines Netzwerkmanagements zur Förderung der Eingliederung in die Gesellschaft nach der Entlassung. Auch insoweit ist zu prüfen, ob der Gesetzentwurf zukunftsweisende Antworten gibt.
4. Spezifika der Vollzugsentwicklung in Schleswig-Holstein liegen in den letzten Jahrzehnten in der wissenschaftlichen Fundierung dieser Entwicklungsarbeit (diverse Begutachtungen und wissenschaftliche Begleitungen seit Beginn der 90er Jahre) , in der Einführung von Instrumenten des New Public Managements, in der fachlichen und organisatorischen Fortentwicklung der Sozialen Dienste der Justiz, in dem Ausbau der Aufgabenübertragung auf die Träger der Freien Straffälligenhilfe und auf externe Dienstleister und in einem Aufgreifen von internationalen modellhaften Entwicklungen. Besonders hervorzuheben ist auch das Investitions- und Modernisierungsprogramm für die Justizvollzugsanstalten, die heute weitgehend einen modernen Behandlungsvollzug realisieren können .

Im nationalen und internationalen Vergleich haben diese Aktivitäten dazu geführt, dass Schleswig-Holstein seinen Spitzenplatz einer möglichst niedrigen Inhaftierungsquote („verantwortbare Haftvermeidung und Haftreduzierung“) verteidigt und weiter stabilisiert hat. Dies setzte einen Ausbau und eine Qualifizierung der ambulanten Angebote der Resozialisierung voraus (Gerichts-

hilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht, Drogenhilfe, Schuldnerberatung, Therapien für Sexual- und Gewalttäter etc.) – und ermöglichte zugleich, für die im bundesweiten Vergleich kleine Zahl von Gefangenen die Probleme der Überbelegung zu reduzieren und die Behandlungsmaßnahmen zu intensivieren.

5. Am Strafvollzugsgesetz von 1977 wurde zu Recht kritisiert, dass es sich zu sehr konzentriert auf die Regelung des Geschehens im geschlossenen bzw. offenen Vollzug und zu wenig die Perspektive der (Wieder-) Eingliederung in die Gesellschaft berücksichtigt und regelt.

Die neuere Fachdiskussion in Deutschland und in Europa betont besonders den Aspekt der Vollzugs- und Integrationsplanung und des Netzwerkmanagements, also das Zusammenwirken der verschiedenen mit diesen Aufgaben betrauten Institutionen und ihrer Fachkräfte, um ein Optimum an resozialisierender Wirkung zu erzielen. Dieses Optimum ist zu messen an der Verbesserung der Lebenssituation der Gefangenen nach ihrer Entlassung und an dem Faktor der Vermeidung / Reduzierung des Rückfalls.

In der Fachzeitschrift „Forum Strafvollzug“ werden in den Ausgaben des Jahres 2007 zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen und Projekte dargestellt, die nachweisen, dass bei einer durchgehenden Interventionsgestaltung sowohl die Ziele der sozialen Integration wie der Vermeidung des Rückfalls erheblich verbessert erreicht werden können.

Diese Projekte und wissenschaftlichen Untersuchungen weisen nach, dass eine wirkungsorientierte Steuerung der Resozialisierungsarbeit im Strafvollzug nicht mit dem Tag der Entlassung enden darf, sondern dass erst durch die vollzugsübergreifende Integrationsplanung, die Nachsorge und ein verbessertes Netzwerkmanagement andauernde Eingliederungserfolge mit Reduzierung der Rückfallgefahr realisiert werden können („ Integrierte Resozialisierung „).

Insbesondere in England und in den Niederlanden sind deshalb Spezialdienste eingerichtet worden, die institutionsübergreifend die notwendige Verzahnung zwischen den ambulanten und stationären Maßnahmen sicherstellen (auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 31. Mai 2006 eine „verzahnte

Entlassungsvorbereitung“ für den Jugendstrafvollzug gefordert).

Bezogen auf den vorliegenden Gesetzentwurf (wie auch die Entwürfe der anderen Länder) muss kritisch festgestellt werden, dass er insoweit den Stand der aktuellen Fachdiskussion nicht genügend berücksichtigt, sodass dringend empfohlen wird, die Aufgabenkataloge, die Zuständigkeiten, die Integrationsplanung und das Netzwerkmanagement als gemeinsame Aufgabe für den Vollzug, die Sozialen Dienste der Justiz, die Freie Straffälligenhilfe und für externe Dienstleister mit in das gesetzliche Regelwerk einzubeziehen, um so gesteigerte Resozialisierungseffekte zu erzielen.

6. Dies bedeutet konkret:

- das Vollzugsziel in § 2 des Entwurfes zu erweitern um das Ziel der Eingliederung in die Gesellschaft und in den weiteren nachfolgenden Regelungen zu konkretisieren;
- in § 11 den „Vollzugs- und Eingliederungsplan“ zu regeln;
- die Bewährungshilfe verpflichtend bei der Vollzugsplanung mit einzubeziehen (vgl. Entwurf Hessen), um so einen bestmöglichen Übergang der Betreuung zu gewährleisten. Verwiesen wird auch auf den Entwurf des Freistaates Sachsen, der detaillierte Regelungen zur durchgängigen Betreuung vorsieht;
- der Bewährungshilfe die Aufgabe der Unterstützung der Eingliederung von Haftentlassenen gesetzlich zu übertragen (Integrationsmanagement). Wenn in den Heimatregionen mit fachlicher personaler Präsenz und in der Verantwortung der Justiz in Umsetzung der Vollzugs- und Eingliederungsplanung (§ 11) ein professionelles Resozialisierungsmanagement betrieben wird, besteht die begründete Chance, das Gelingen der sozialen Integration zu fördern und nachweisbar (siehe oben 5.) die Rückfallgefahr besonders in den ersten beiden Jahren nach der Entlassung zu reduzieren. (vgl. Anlage: „Integrierte Resozialisierung als strategische Innovationsaufgabe „).
Mit einer solchen Schwerpunktsetzung könnte Schleswig-Holstein seine bisherige rationale Kriminalpolitik nachhaltig weiterentwickeln –

eine Aufgabenstellung, die einer Grossen Koalition wert ist und ein wesentlicher Beitrag zur Erhöhung der inneren Sicherheit wäre.

Die vorgeschlagene konzeptionelle und strukturelle Erweiterung sollte nicht nur auf den Jugendvollzug begrenzt werden, die Probleme stellen sich quantitativ und qualitativ noch gravierender für den Erwachsenenvollzug.

Auf der Grundlage noch zu erhebender Entlassungszahlen wird vorgeschlagen, mindestens 8 zusätzliche Stellen der Bewährungshilfe zuzuweisen, damit diese neue Aufgabenstellung in den 4 Landgerichtsbezirken in den dortigen 14 heimatnahen Dienststellen mit der fachlichen Qualität der professionellen Bewährungshelfer erfüllt werden kann;

- den Jugendstrafvollzug in freien Formen, der ein gutes Beispiel für eine durchgängige Betreuung und für ein Netzwerkmanagement darstellt, entsprechend dem Muster Baden-Württembergs zu regeln und den Vollzugsformen des geschlossenen und offenen Vollzuges gleichzustellen;
- die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung auf Dritte ebenfalls detaillierter und verpflichtender zu regeln.

Nicht-hoheitliche Aufgaben und Unterstützungsleistungen sollten auf leistungsfähige und anerkannte außervollzugliche Dienstleister übertragen werden können. Dies findet in Schleswig-Holstein mit guten Ergebnissen bereits seit vielen Jahren statt und hat zu modellhaften Dienstleistungsnetzwerken zwischen stationären und ambulanten Resozialisierungsangeboten geführt (vgl. Johannes Sandmann, Status Quo und Perspektiven der Aufgabenübertragung an Freie/Private Träger im Bereich der Strafjustiz in Schleswig-Holstein, FORUM STRAFVOLLZUG; 5 / 2007, S. 224 ff. mit weiteren Nachweisen).

Verwiesen wird auf die beispielhafte und in der Praxis gut bewährte Regelung des § 9 des Bewährungs- und Gerichtshilfegesetzes (BGG) für

Schleswig-Holstein („Freie Träger der Jugend- und Erwachsenenstraffälligenhilfe 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 freien 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. „) .

7. An den bewährten Regelungen des StVollzG zum Paketempfang (§ 33 Abs. 1) sollte festgehalten werden .

Pakete mit Nahrungs- und Genussmitteln – zumeist von Verwandten gesandt – gehören während der Freiheitsentziehung noch immer zu den emotional hoch besetzten Zeichen der Verbundenheit zu den Gefangenen, sie können weder durch Geldüberweisungen noch durch den Versandhandel ersetzt werden.

8. Ausdrücklich begrüßt wird die gesetzliche Einführung der Sozialtherapie nun auch im Jugendstrafvollzug. Die vorgesehenen 30 Plätze für Schleswig-Holstein erscheinen angesichts der in der Vergangenheit deutlich gewordenen Probleme mit besonders belasteten Gefangenen auch erforderlich.
Aus fachlichen Gründen kann nur der Standort Schleswig empfohlen werden. Nur die dortige Anstalt bietet das erforderlich therapeutische Umfeld – außerdem können die personellen und fachlichen Ressourcen der dortigen Kinder- und Jugendpsychiatrie so optimal genutzt werden. Seit Bestehen der Jugendanstalt ist es dort wegen Sicherheitsproblemen nicht zu Belastungen der Bürger gekommen – eine einvernehmliche vertragliche Vereinbarung mit der Stadt Schleswig sollte möglich sein.
Die JVA Neumünster ist schon jetzt sowohl mit vielfältigen Vollzugsformen wie mit der Zahl der Gefangenen im Grenzbereich der zumutbaren Belastung und deshalb als Standort ungeeignet.

9. Weitere Änderungen des Entwurfs sollten erfolgen durch

- Streichung § 25 Abs. 2 S. 2 – auch bei „gelegentlichen Belegungsspitzen“ sollte eine gemeinsamen Unterbringung während der Ruhezeit nicht zugelassen werden. Die Risiken sind zu gross und nicht wirklich einschätzbar;
- In § 26 sind Mindest – und Höchstgrenzen für Wohngruppen vorzusehen;
- In § 27 ist die Altersgrenze der mit-untergebrachten Kinder an die bewährte Regelung des StVollzG anzugleichen. Auch nach div. wissenschaftlichen Untersuchungen gibt es keinen Grund, davon abzuweichen;
- § 36 sollte eine Krankenbehandlung in allen JVAen des Landes ermöglichen;
- die Hervorhebung der Bedeutung der Mitwirkung von ehrenamtlichen Mitarbeitern (vgl. Entwurf Bayern) sollte betont werden;
- detaillierte und verbindliche Regelungen betreffend Freizeit und Sport insbesondere an den Wochenenden (§§ 38 und 39) . Hier liegen zz. nicht hinnehmbare Mängel in der Vollzugsgestaltung, empfohlen wird eine verstärkte Beauftragung von externen Dienstleistern und ehrenamtlichen Mitarbeitern, um die angebots- und personalreduzierte Wochenendfreizeit besser zu nutzen und so subkulturellen Einwirkungen besser entgegenzutreten.
- Die Vorfälle u. a. in der JVA Siegburg haben deutlich gemacht, dass Regelungen über die Sicherheit und Ordnung sich nicht nur richten sollten an die Gefangenen, sondern dass es Aufgabe der gesamten Anstalt ist, dass Sicherheit und Ordnung die Grundlage bilden eines auf Resozialisierung aller Gefangenen ausgerichteten Anstaltslebens, um so dazu beizutragen, dass in der Anstalt ein gewaltfreies Klima herrscht und entsprechende subkulturelle Aktivitäten möglichst vermieden werden können. Dieses sollte durch regelmäßige Kontrollen durch Bedienstete sichergestellt werden. Die Regelung des Gesetzes Ba-Wü sollte übernommen werden: “ Die jungen Gefangenen sind insbesondere vor Übergriffen zu schützen „ .

- Die Regelungen zur Evaluation und Kriminologischen Forschung sollten sich an dem Beispiel des Entwurfes von Niedersachsen orientieren.

10. Die schrittweise Umsetzung des Konzeptes des New Public Managements und insbesondere der wirkungsorientierten Steuerung macht erforderlich, dass auch die Aufgaben des Fachministeriums umfassender beschrieben werden, als dies in § 109 stattfindet. Empfohlen wird die Formulierung, dass die Aufsichtsbehörde Maßnahmen zur Förderung der Qualität des Vollzuges durchführt. Ziele und Ergebnisse dieser Qualitätssicherungsmaßnahmen sind zu dokumentieren und zu veröffentlichen.

Des Weiteren würde sich für alle Ländergesetze empfehlen, dass, bezogen auf den Strafvollzugausschuss der Länder, die Aufgabe beschrieben wird, dass dieser den Stand der Qualitätssicherung im Strafvollzug in Deutschland festzustellen hat, sich daraus ergebenden Weiterentwicklungsbedarf zu benennen sowie eingeführte Qualitätssicherungsmaßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu bewerten und entsprechende Empfehlungen abzugeben hat (vgl. § 137b GKV).

11. Zusammenfassend ist festzustellen, dass der vorliegende Gesetzentwurf nicht den oben genannten Anforderungen entspricht. Insbesondere sind Spezifika für das Land Schleswig-Holstein nicht genügend erkennbar, dies gilt insbesondere für die bisherige Spitzenposition bei der Entwicklung und Etablierung eines Gesamtkonzeptes für die ambulante und stationäre Resozialisierung, also sowohl für den Vollzug wie für die Sozialen Dienste der Justiz, die Freie Straffälligenhilfe und externe Dienstleister .

Hinzu kommt, dass der Gesetzentwurf zusammen mit 8 weiteren Ländern bereits Ende des Jahres 2006 erarbeitet wurde und die mittlerweile vorliegenden Entwürfe der anderen Länder nicht genügend berücksichtigt wurden . Ein „Wettbewerb der Konzepte“ ist nicht erkennbar, obwohl dies die Grundidee der Förderalismusreform war und bleibt.

12. Es wird deshalb abschließend empfohlen,

- einen Quervergleich mit den nunmehr vorliegenden Entwürfen der anderen Bundesländer vorzunehmen und von diesen beispielhafte Regelungen zu übernehmen,
- die vollzugs- und gesellschaftspolitischen Spezifika des Landes Schleswig-Holstein zu präzisieren,
- die aufgeführten nationalen und internationalen Erfahrungen, Modellprojekte und Untersuchungen auszuwerten und ihre Übertragbarkeit zu prüfen und
- den vorliegenden Entwurf entsprechend zu modifizieren.

Integrierte Resozialisierung als strategische Innovationsaufgabe

Thesen:

1. Das System der Sozialen Strafrechtspflege zeichnet sich aus durch:
 - unterschiedliche rechtliche und gesellschaftspolitische Ziele und Rahmenbedingungen auf Bundes- und Länderebene , die in wichtigen Faktoren divergent sind, aber auch große Innovationsmöglichkeiten eröffnen
 - eine Aufteilung in verschiedene historisch gewachsene Arbeitsfelder, die deutlich voneinander abgegrenzt und „versäult“ sind
 - vielfältige Zuständigkeiten verschiedenster Organisationen, die hoch spezialisiert sind und damit eine arbeitsfeldübergreifende Leistungserbringung erschweren
 - interdisziplinäre Zusammenarbeit verschiedenster Professionen mit unterschiedlicher Aus-, Fort- und Weiterbildung, häufig divergierendem Selbstverständnis und Status , Vielfalt unterschiedlicher berufsspezifischer Kulturen
 - formalisierte Verfahrensabläufe, die sich aus Teilleistungen der og Organisationen und deren Fach- und Führungskräften zusammensetzen und zahlreiche Schnittstellen überwinden müssen
 - fehlende bzw. unterentwickelte Methoden und Instrumente der evidenzbasierten und wirkungsorientierten Steuerung
 - geringe Erfolgsraten bei der Resozialisierung von Intensivtätern („Chroniker „)
 - Schwerpunktsetzung der Personal- und Sachkosten für kleine Zahl von Intensivtätern
 - Schwerpunktsetzung der Kostenverteilung für den stationären Bereich (geschlossener Strafvollzug)

- neue Herausforderungen wie: veränderte Lebenslagen, veränderte gesellschafts- und insbesondere kriminalpolitische Zielsetzungen und Prioritäten , wachsender Kosten- und Effizienzdruck, zunehmend kritische mediale Begleitung
2. Das System der Sozialen Strafrechtspflege steht deshalb vor der Notwendigkeit umfassender und grundlegender Veränderungen, die für die Fach- und Führungskräfte und ihre Organisationen folgende strategische Innovationsaufgaben stellen:
- Entwicklung eines Gesamtkonzeptes der ambulanten und stationären Resozialisierung mit Überwindung der klassischen Trennung ambulant / stationär
 - Lebenslagen-, Lebenswelt- und Sozialraumorientierung
 - „durchgehende“ und „ganzheitliche“ Systementwicklung (Integration vorgehender und nachfolgender Leistungsstufen)
 - Wertschöpfungsketten statt Teilleistungen (Überwindung der sektoralen Brüche in der Wertschöpfungskette Resozialisierung)
 - strukturierte schnittstellenübergreifende Behandlungsabläufe auf der Grundlage evidenzbasierter Leitlinien/Standards für spezifische Tätergruppen
 - Einsatz neuer Technologien zur Verbesserung der Planung , Dokumentation und Kommunikation zwischen den Akteuren („Patientenakte „)
 - vernetzte Organisationsstrukturen, Netzwerkmanagement
 - Entwicklung neuer Organisationsmodelle Integrierter Resozialisierung (regionale Reso-Zentren auf vertraglicher Grundlage der Akteure mit starker lokaler Orientierung und Vielfalt)
 - Leistungsverträge, Kontraktmanagement (Vergütung von Ergebnissen, nicht von inputs)
 - arbeitsfeldübergreifende Personalentwicklung
 - Lebenslanges Lernen der Fach- und Führungskräfte
 - professionelle und kontinuierliche Systementwicklung (Reso-Management)

3. Die „Reso-Kette“ ist so stark wie das schwächste ihrer Glieder, darum ist ein für alle Akteure verbindliches und mit ihnen gemeinsam zu entwickelndes Gesamtkonzept und ein „ Reso-Masterplan“ auf Landes- und regionaler Ebene erforderlich.

Entsprechend internationaler Vorbilder ist eine Vielfalt der Organisations- und Kooperationsformen auf der Grundlage verbindlicher Leitlinien / Standards zu empfehlen, ein Angebots-Mix staatlicher, frei-gemeinnütziger und privater Leistungserbringer.

Je mehr Schnittstellen eine Versorgungskette aufweist, desto wichtiger ist die Strukturierung der Prozessabläufe .

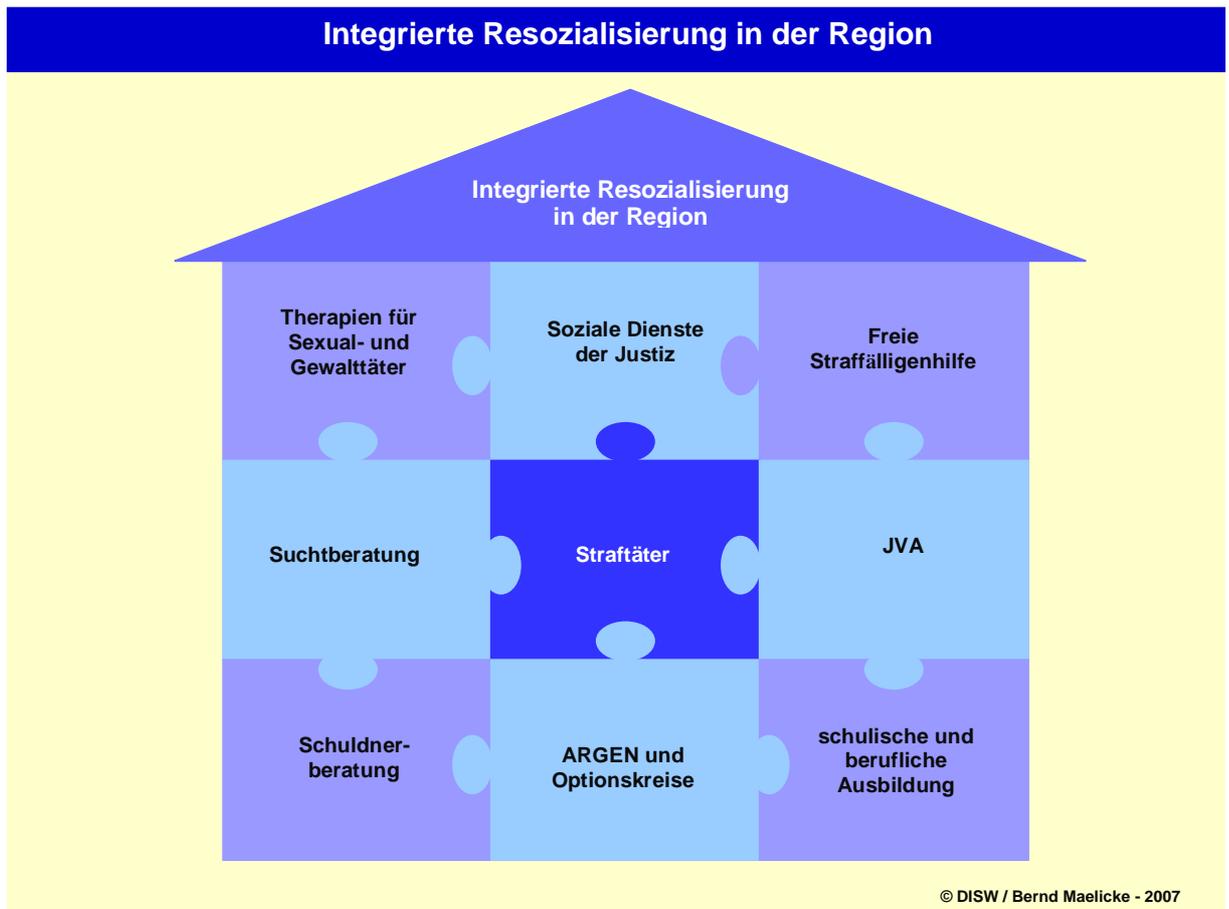
Der Fokus der Entwicklung muss auf den Faktoren Qualität und Kosten liegen.

Die Anreize für die Fach- und Führungskräfte liegen darin, dass sie in dieser Systementwicklung ihre Arbeitsinhalte besser realisieren , ihre Arbeitsbedingungen und Kooperationsbeziehungen verbessern und ihre beruflichen Erfolge steigern können.

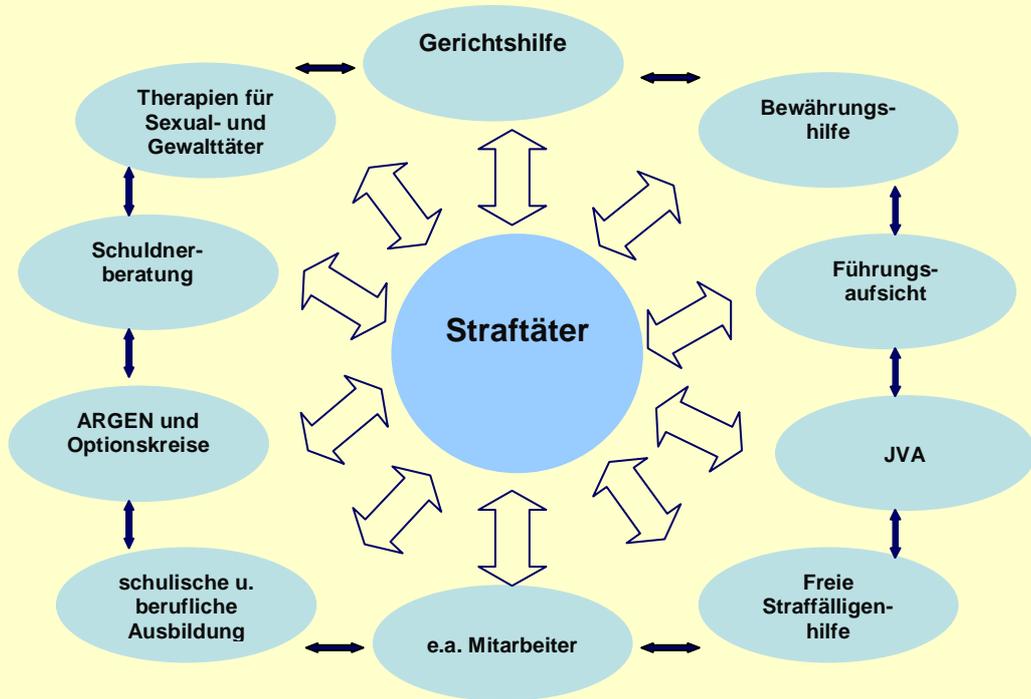
Für die Justizpolitiker und die Medien kann das Erfolgsversprechen Resozialisierung seriös und glaubhaft erneuert werden. Die schnittstellenbedingten Misserfolgsquoten können reduziert , Betreuungs- und Sicherheitslücken geschlossen werden.

Die Gesamtkosten des Systems sind kritisch zu überprüfen – Einsparungen sind nicht zu erwarten, wohl aber effizienzsteigernde Umgewichtungen.

Schaubilder:

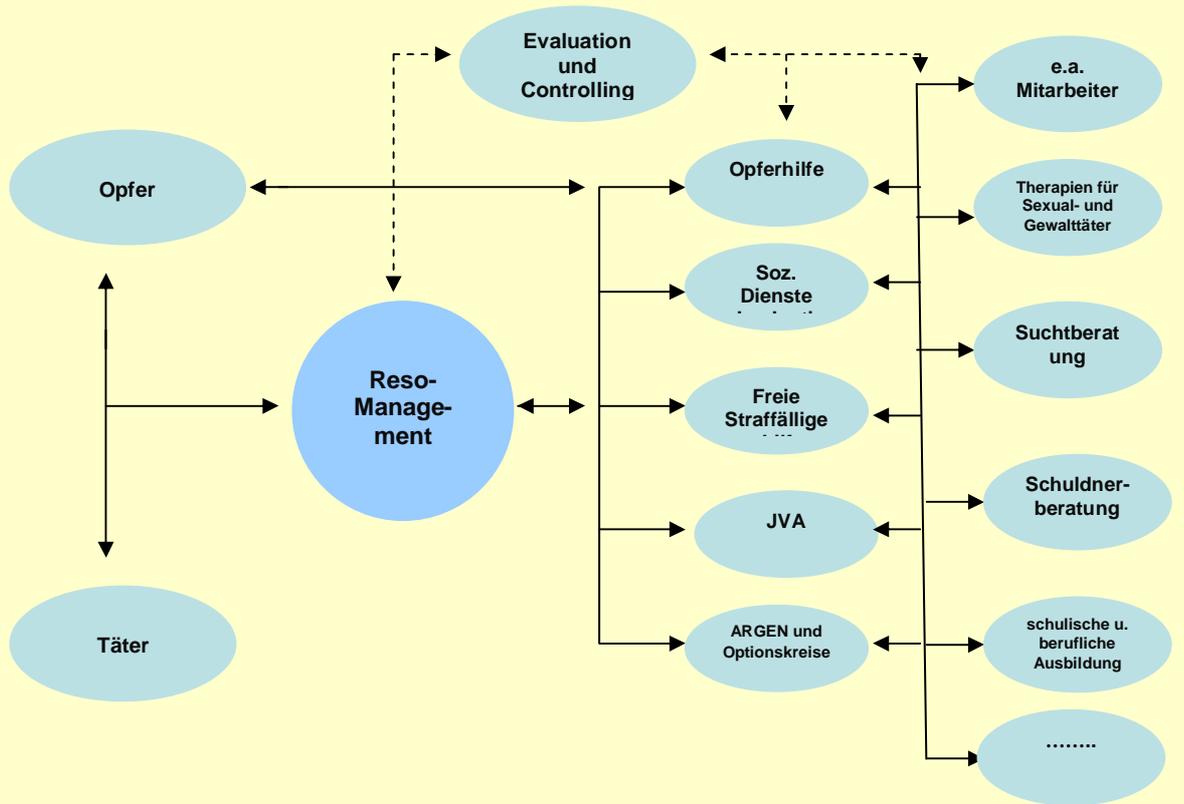


Partner der integrierten Resozialisierung



© DISW / Bernd Maelicke - 2007

Integriertes Reso-Management



© DISW / Bernd Maelicke - 2007