

**Tätigkeitsbericht**  
**des Justizvollzugsbeauftragten**  
**des Landes Nordrhein-Westfalen**  
**2016**

Der Justizvollzugsbeauftragte des Landes Nordrhein-Westfalen  
Prof. Dr. Michael Kubink  
Rochusstraße 360  
50827 Köln

## **Vorwort**

Mit der Berichterstattung für das Jahr 2016 habe ich nun zum dritten Mal Gelegenheit, die Tätigkeit des Justizvollzugsbeauftragten vorzustellen und damit zugleich Einschätzungen zum Stand des Justizvollzugs hierzulande vorzunehmen. Auch im dritten Jahr meiner Tätigkeit werde ich immer noch mit ganz neuen Perspektiven und Fragestellungen konfrontiert. Das macht natürlich den Anspruch an das Amt, aber zugleich auch dessen Reiz aus.

Ich selbst lerne dabei immer mehr die Bedeutung des Justizvollzugsbeauftragten kennen. Das ist nicht als unangemessenes Eigenlob zu verstehen. Vielmehr meine ich die Bedeutung der Tätigkeit und der Funktion. Diese zeigt sich z.B., wenn Anstaltsleiterinnen oder Anstaltsleiter sich vertrauensvoll hinsichtlich der Einschätzung vor Ort geplanter Projekte an mich wenden oder auch wenn Gefangene die Hilfe des Justizvollzugsbeauftragten als „letztes Mittel“ der Interessenvertretung ansehen.

Für mein Team und mich war es allein schon deshalb ein turbulentes Jahr, weil in den vergangenen Monaten alle drei Mitarbeiterstellen des Justizvollzugsbeauftragten turnusgemäß neu besetzt wurden. Seit April 2017 hat nun Frau Himmelreich die hiesige Referentenstelle übernommen. Als frühere Mitarbeiterin des nordrhein-westfälischen Gesundheitsministeriums wird sie sicherlich neue Einsichten in unsere Einrichtung einbringen können. Bereits im April 2016 wurde die Sachbearbeiterstelle von Herrn Middelman besetzt. Er war bisher als Rechtspfleger beim Landgericht Köln tätig und ist nun in erster Linie für die Bearbeitung der Eingaben von Gefangenen und Bediensteten zuständig. Schließlich hat im November 2016 Frau Wawrzyniak ihre Geschäftsstellentätigkeit im Justizministerium in Düsseldorf unterbrochen. Sie leitet seither unsere Geschäftsstelle.

Bewegte Zeiten herrschten freilich auch im Justizvollzug. Großereignisse wie die Entziehung der Betriebserlaubnis der JVA Münster belasten natürlich das gesamte System. In der Causa Münster haben Vollzugspraxis wie auch Aufsichtsbehörde bemerkenswertes Organisationsvermögen bewiesen. Aber: Man sollte vermeiden, das „Münster-Problem“ zum „Dauerbrenner“ zu machen. Insbesondere darf die Angelegenheit künftig nicht als Feigenblatt für gestalterische Einschränkungen des Vollzugssystems insgesamt dienen.

Trotz dieser Rahmenbedingungen ist es uns gelungen, wieder zahlreiche wichtige Themen des Justizvollzugs zu analysieren und den einen oder anderen praktischen Ansatz für eine Weiterentwicklung des Systems in den Blick zu nehmen. Dabei geht es für mich stets darum, wissenschaftliche Perspektive und praktische Sicht in Einklang zu bringen. Ziel ist das Ausloten des „Machbaren“.

Beratung beginnt mit der Betrachtung der Wirklichkeit. Realitätsferne kann auf zweierlei Weise entstehen: Einmal, indem Ideen und Konzepte sich mehr ins Symbolische verflüchtigen und damit funktionales Gestalten zurückstellen. Zum anderen, wenn Theorie und Praxis sozusagen nicht zusammenpassen bzw. wenn es schlicht an der Umsetzung theoretischer Ansprüche mangelt. Wir alle kennen die weise Mahnung von Erich Kästner: „Es gibt nichts Gutes, außer man tut es.“

Symbolischen Strafvollzug sehe ich mit einer gewissen Beunruhigung z.B. dort beschleunigt entstehen, wo er mehr und mehr mit Sicherheitsinteressen angereichert wird. Manchmal verwundert es, wie flexibel Sicherheitsbegriffe durch verschiedene Hände wandern und jeder am Ende etwas anderes darunter versteht. „Sicherheit“ ist ein Chamäleon.

Sicherheit im Strafvollzug folgt keinem Selbstzweck. Sicherheitsmaßnahmen müssen stets auf dessen Belange rückführbar sein. Wenig sinnvoll sind beispielsweise Maßnahmen und detaillierte Regelungen über die dienstliche Nutzung von Schusswaffen im offenen Vollzug, da diese – wie im nachfolgenden Bericht näher dargelegt wird – ohnehin keinen Anwendungsbereich finden. Am Ende bleiben Kosten, Aufwand und vielleicht die Vorstellung des einen oder anderen Bediensteten, nur mit Waffe als „vollwertig“ zu gelten.

Natürlich müssen wir gerade heute im Zeichen von Terrorismusgefahren und Radikalisierungsszenarien auch im Justizvollzug dem Sicherheitsaspekt (für die Bediensteten und die Bevölkerung) angemessene Beachtung verleihen. Alles andere würde bedeuten, gegen Windmühlen anzurennen und sich mit seinen Ideen selbst ins Abseits zu stellen. „Sinnvolle Sicherheit“ wurde z.B. durch die sog. Sicherheitsanfrage gemäß § 109 gestaltet, eine Neuregelung im Zuge der gerade erst am 5. April 2017 verabschiedeten Reform der nordrhein-westfälischen Strafvollzugsgesetze. Diese Vorschrift bietet künftig die Möglichkeit, extremistische Einstellungen und Kontakte von Gefangenen und Dritten

(auch Besuchern) zu überprüfen. Voraussetzung ist selbstverständlich, dass solche Anfragen nicht zur „Standardmaßnahme“ werden, die bestimmte Gruppen voreilig stigmatisieren.

Bereits im letztjährigen Tätigkeitsbericht hatte ich mich intensiv mit dem Umgang mit Migranten im Vollzug auseinandergesetzt. Deren Anteil ist mittlerweile weiter angewachsen und liegt derzeit bei ca. 36 % aller Gefangenen. Wie stets bei komplexen Herausforderungen kann nur ein Maßnahmenmix eine sinnvolle Reaktion darstellen. Sehr erfreut bin ich, dass in diesem Kontext seitens der Politik der eine oder andere Vorschlag des Justizvollzugsbeauftragten aufgegriffen wurde. So wurden der Praxis beispielsweise 45 Planstellen für sog. Integrationsbeauftragte in den Anstalten zur Verfügung gestellt, die als eine Art Kulturvermittler bei den Alltagsproblemen ausländischer Gefangener mittlerweile schon vielfach konfliktschlichtend oder sogar –vermeidend aktiv werden konnten. Ebenfalls zu begrüßen ist auch der Einsatz von Islamwissenschaftlern im Justizvollzug, um mit ihrer Expertise den ideologischen Spuren von Radikalisierungen nachzugehen und „Glutherde“ gegebenenfalls frühzeitig ersticken zu können.

In diesem Bericht spreche ich erstmals dezidiert das Thema „Ethik im Justizvollzug“ an. Ich rate davon ab, dieses voreilig als elitären Diskurs zu diskreditieren, nach dem Motto „wenn man sonst keine Probleme hat“. Schon bei etwas näherer Betrachtung ist nämlich zu erkennen, dass es hier um ganz grundlegende Selbstverständnisse des Justizvollzugs geht. Will man ein mehr auf Disziplin und Gehorsam, ein auf große Distanz zwischen Bediensteten und Gefangenen ausgerichtetes System oder eines, das mehr an einer konstruktiven Mitarbeit von Gefangenen orientiert ist und folglich auch ein Stück weit Vertrauen in eine solche Kooperation zu setzen wagt. Das soll den Justizvollzug nicht zu einer „basisdemokratischen Veranstaltung“ machen; jedoch dürfte ein Weniger des Ausgesetztseins und ein Mehr an Transparenz und Mitwirkungsbereitschaft im gemeinsamen Interesse dem Vollzugsklima sehr gut tun. Ethische Verständnisse bieten sozusagen die Beweisprobe, ob man es mit dem Resozialisierungsgedanken und mit Vorstellungen von einem modernen Justizvollzug erst meint (oder ob vereinzelt auch nur neue Etiketten an „alte Produkte“ geheftet werden).

Ich habe dabei insbesondere zwei Aspekte und Momente der Vollzugsethik als Leitgedanken näher beleuchtet. Zum einen den einer „Institutionenethik“ und zum anderen die „Berufsethik“ der Bediensteten. Der etwas sperrige Begriff der Institutionenethik zielt auf eine Einrichtung ab, die stets lernfähig und gewillt ist, sich neuen Verständnissen zu öffnen. Ein solcher „Vollzug in Bewegung“ müsste gewissermaßen ein Perpetuum mobile des Lernens und des Entwickelns neuer Ideen sein.

Eigentlich kann es auch gar nicht anders sein: Denn der Justizvollzug ist nun einmal ein „Problemsystem“, nämlich ein System im Umgang mit (sehr unterschiedlich) problematischen Menschen unter problematischen Lebensbedingungen. Problemlösungen können unter diesen Bedingungen nur als wechselseitiger Prozess des Lernens aller Beteiligten entstehen. Ein statischer Justizvollzug hingegen würde sich jeglicher Selbstkritik verweigern und damit spätestens an seiner gesamtgesellschaftlichen Verantwortung der Resozialisierung scheitern. Und solche Selbstbildnisse müssen in den Köpfen der Bediensteten – zumal der neu ausgebildeten Kräfte – ankommen. Diese müssen gewillt sein, auch einmal einen gedanklichen Rollentausch mit den Gefangenen und den damit verbundenen Einschränkungen von Persönlichkeit und Freiheit im weitesten Sinne einzugehen.

Mit den nachfolgenden Erwägungen möchten wir den interessierten Leser mitnehmen, um die letztjährigen Aktivitäten des Justizvollzugsbeauftragten nachzuvollziehen und um zugleich über die eine oder andere neue Vorstellung über den Justizvollzug hierzulande gemeinsam nachzudenken. Dabei gilt es, die Vielschichtigkeit von Problemstellungen zu erhalten und Ausgewogenheit sowie Augenmaß bei Problemlösungen stets zu beachten.

Michael Kubink, Köln im April 2017

## **Thesenhafte Zusammenfassung/Information**

### **1. (Eingabenmanagement)**

Die Zahl der Eingaben hat sich mit 358 im Jahr 2016 im Vorjahresvergleich (477 in 2015 = -24,9 %) um fast ein Viertel verringert (S. 28 ff.). Dabei spielen nach unserer Einschätzung zahlreiche innere und äußere Faktoren eine Rolle.

Einer der äußeren Änderungsfaktoren dürfte zunächst die Klientel der Gefangenen betreffen. Im vergangenen Jahr waren zum einen gewisse „Umschichtungen“ in der Vollzugsbelegung von der Strafhaft hin zur Untersuchungshaft zu verzeichnen. Damit einhergehend ist auch der Anteil der ausländischen Gefangenen deutlich angestiegen. Es handelt sich dabei um eine Klientel, die zwar tendenziell besonders hilfsbedürftig erscheint. Aufgrund sprachlicher Hemmnisse oder schlichter Unkenntnis von der Einrichtung ist der Weg zum Justizvollzugsbeauftragten für ausländische Gefangene de facto jedoch erschwert. Wir werden uns überlegen, wie man diesen Zugang vereinfachen kann.

Ein Teil der „weggebrochenen“ Eingaben mag zudem auf unseren Bemühungen beruhen, vermehrt Gespräche mit Gefangenenvertretungen und auch mit einzelnen Gefangenen vor Ort zu führen, die nach unserem Eindruck durchaus zur Befriedung beitragen. Daher könnte im Berichtsjahr bei einigen Gefangenen der Bedarf entfallen sein, eine schriftliche Eingabe an uns zu richten. Überdies gab es zwei Sammelangaben, welche die Begehren von 35 bzw. 36 Gefangenen zusammenfassten – früher hatten wir solche Eingaben noch einzeln registriert.

Die inhaltlichen Anliegen sind weitgehend auf vertraute Aspekte konzentriert (dazu S. 36 ff.). Mit 72 Fällen wird die „medizinische Versorgung“ am häufigsten als Anliegen benannt (S. 44). Interessen an einer Verlegung (58 Fälle), vermehrte Außenkontakte (55 Fälle) und kritische Fragen zu Arbeit und Ausbildung (38 Fälle) bzw. zu Verpflegung und Einkauf (36 Fälle) bilden weitere Themen von zentraler Bedeutung für die Einsender.

Bei mehr als zwei Drittel aller Fälle (69 %) konnten wir die Eingaben ohne Abstimmungsbedarf mit den Anstaltsleitungen oder der Aufsichtsbehörde erledigen. Noch deutlicher als in den vergangenen Jahren

veranschaulicht dies die Filterfunktion der Tätigkeit des Justizvollzugsbeauftragten (S. 47).

### 2. (Ideen zur Weiterentwicklung der Sozialtherapie)

Am 28. November 2016 hat das Team des Justizvollzugsbeauftragten erstmals eine eigenständige Fachveranstaltung ausgerichtet (S. 63 ff.), die einen großen Interessentenkreis von über 110 Vollzugspraktikern als Teilnehmer erreichte. Die Fachbeiträge und anschließende Diskussionen haben zu folgenden Erkenntnissen geführt:

- **(Quantitativer Nachholbedarf)** Quantitativ ist Nordrhein-Westfalen mit den derzeit 323 Haftplätzen in der Sozialtherapie im Bundesländervergleich weiterhin unterversorgt. Nicht einmal 2 % aller Haftplätze sind derzeit der Sozialtherapie zugeordnet; in anderen Bundesländern sind es bis zu 5 % (z.B. in Niedersachsen). Soweit an einzelnen Standorten – wie in der JVA Köln, speziell für junge Frauen – oder in der JVA Heinsberg – für junge Erwachsene – Möglichkeiten und Interessen zur Einrichtung neuer Angebote der Sozialtherapie bekundet werden, sollte man diese seitens der Aufsichtsbehörde wohlwollend überprüfen.
- **(Auswahl der richtigen Klientel)** Die in der Sozialtherapie untergebrachte Klientel ist ganz überwiegend (zu gut 80 %) über 30 Jahre alt und hat vornehmlich Sexualdelikte begangen. Eine Ausdehnung des geeigneten Personenkreises (in einer weiten Auslegung von § 13 Abs. 2 StVollzG NRW) auf jüngere Gefangene und solche, die auch andere – besonderes resozialisierungsbedürftige – Taten begangen haben, ist in Betracht zu ziehen.
- **(Mehr Mut zu Vollzugslockerungen)** Vollzugslockerungen sind noch zu selten in den Gestaltungsalltag der Sozialtherapie integriert. Gelingende Sozialtherapie bedeutet nicht nur, den geeigneten Gefangenen im Vollzugsleben ein Klima der (begrenzten) Selbständigkeit und des Miteinanders zu vermitteln. Gerade die Sozialtherapie muss auch an „die Zeit danach“ denken und frühzeitig Brücken hin in die Freiheit bauen.

- **(Durchlässigkeit der Sozialtherapie)** Die Akteure des Strafvollzugs sollten sich stets fragen, was die Sozialtherapie für das Gesamtsystem des Behandlungsvollzugs zu leisten imstande ist. Historisch betrachtet waren Sozialtherapeutische Anstalten bekanntlich als „Experiment“ gedacht, aus dem der Strafvollzug insgesamt einen Nutzen ziehen und von dort Ideen für einen intensiven Behandlungsvollzug gewinnen sollte. Dieser Transfer vom Besonderen hin zum Allgemeinen scheint derzeit weitgehend gehemmt oder sogar „verschüttet“ zu sein.
- **(Methodenvielfalt der Sozialtherapie und Mindestanforderungen an sie)** Sozialtherapie ist inhaltlich und begrifflich keine feste Größe – sie muss sich stets neu erfinden, weil sie in die Lebenswirklichkeiten eingebunden sein und sich dem sozialen Wandel der Klientel und der Gesellschaft anpassen muss. Sozialtherapie ist dabei nicht an bestimmte Methoden gebunden, sondern lebt von ihrer Methodenvielfalt. Es handelt sich folglich um einen gesamtheitlichen Ansatz (Integrative Sozialtherapie).
- **(Evaluationsbedarf)** Wir wissen auch heute noch recht wenig über Wirkzusammenhänge. Natürlich kann auch Sozialtherapie seine Legitimation nicht aus einem Modell des „Wohlfühlvollzugs“ ableiten. Um mehr über Rückfallprävention und zuvor schon über die Definition von Erfolgsbedingungen und deren Überprüfbarkeit in Erfahrung zu bringen, müssen Planungs- und Entwicklungsschritte im Bereich der Sozialtherapie künftig besser evaluativ begleitet werden.
- **(Fortbildung)** Das System muss seinen Wissenshaushalt erweitern, um die Entwicklungspotenziale des Personals auszuschöpfen und den Bediensteten Gestaltungsperspektiven zu vermitteln.

### 3. (Die Praxis der Vollzugslockerungen)

- Die begriffliche Änderung von den Vollzugslockerungen (S. 78 ff.) hin zu den vollzugsöffnenden Maßnahmen hat weder konzeptionell noch faktisch grundlegende Neuerungen bewirkt.
- Die Praxis der Gewährung von Vollzugslockerungen ist in Nordrhein-Westfalen seit langem als grundsätzlich liberal zu

- bezeichnen. Das gilt insbesondere für den Ausgang und die Beurlaubungen, aber nur deutlich eingeschränkt für den Freigang.
- Viel zu zurückhaltend wird von Vollzugslockerungen allerdings im Bereich des geschlossenen Jugendstrafvollzugs Gebrauch gemacht, obwohl gerade hier Bedarf bestünde.
  - Die in den vergangenen Jahren initiierte Agenda der Qualitätssicherung von Lockerungsentscheidungen im Zuge von Fallkonferenzen (vgl. auch § 56 Abs. 1 StVollzG NRW) sollte überprüft werden. Sie scheint insbesondere für den Bereich des Jugendstrafvollzugs „überdimensioniert“, was die beschriebene Zurückhaltung in der Gewährung entsprechender Maßnahmen mitbedingen könnte.
  - Die aktuellen Abläufe der Lockerungsgewährung haben sich zu stark in Richtung einer sicherheitsorientierten Diagnostik/Prognostik verlagert und binden damit erhebliche Kapazitäten im Bereich der Behandlungsarbeit.
  - Die Quoten der Missbrauchsfälle einer verspäteten oder unterbliebenen Rückkehr aus der Lockerungsmaßnahme sind minimal. Sie liegen im Promillebereich.
  - Hinsichtlich des Missbrauchs von Vollzugslockerungen sind allerdings noch zahlreiche Fragen offen, z. B. zu den von gelockerten Gefangenen begangenen Straftaten. Hier besteht Untersuchungsbedarf im Wege der Dunkelfeldforschung. Man könnte gelockerte Haftlinge anonymisiert nach ihrem Legalverhalten befragen. Auch die Vergleichbarkeit von Daten zu Missbrauchsfällen in den Ländern ist zu überprüfen.
  - Die statistische Erfassung von Daten zu den Vollzugslockerungen sollte verfeinert und vervollständigt werden. Fehlmeldungen aus den Anstalten, welche aussagekräftige Befunde und Analysen verhindern, sollten vermieden werden.

#### **4. (Disziplinarmaßnahmen)**

- Es besteht Regelungsbedarf bei der Formulierung der Voraussetzungen von Disziplinarmaßnahmen (S. 104 ff.). Erforderlich ist insbesondere ein klarer Tatbestandskatalog von Pflichtverstößen. Ansonsten sind Gefangene ständig mit einer drohenden Sanktionierung konfrontiert (Verzicht auf eine latente Drohkulisse).

- Die Sinnhaftigkeit des Arrests als Disziplinarmaßnahme sollte überdacht werden.
- Gerade im Bereich des Jugendstrafvollzugs, aber auch bei den älteren Gefangenen, sieht der Gesetzgeber die förmliche Disziplinierung als ultima ratio vor (zu vgl. §§ 92, 93 JStVollzG NRW, § 79 Abs. 3 StVollzG NRW). Über die schlichtenden und erzieherischen Vorfeldmaßnahmen ist mangels vollständiger Registrierung zu wenig bekannt. Disziplinarmaßnahmen und Maßnahmen zu deren Abwendung sind künftig umfassend statistisch zu registrieren und auszuwerten.
- Informelle Konfliktschlichtungen verbessern zwar tendenziell das Anstaltsklima. Zu vermeiden ist zugleich aber, dass unter Nutzung „erzieherischer Maßnahmen“ gleichsam „durch die Hintertür“ ein neues, intransparentes Sanktionssystem entsteht.
- Es besteht Forschungsbedarf hinsichtlich der Wirksamkeit von Disziplinar- und Vorfeldmaßnahmen.
- Es bedarf eines Verständniswandels: Disziplinarmaßnahmen können allenfalls Problemindikator sein, sind aber kein Instrument zur Problemlösung von Verhaltensauffälligkeiten und Anstaltsproblemen insgesamt. Sie sollten selbst als Problem verstanden werden, das eine Suche nach Gestaltungsalternativen erfordert. Dabei sollte Vorfeldmaßnahmen ein höherer Stellenwert eingeräumt werden.

## **5. (Dienstliche Schusswaffen im rein offenen Vollzug)**

Die geltenden Regelungen zum Vorhalt von Schusswaffen im offenen Vollzug (S. 122 ff.) sind gleichermaßen ineffektiv wie ineffizient. Sie skizzieren ein rein theoretisch-symbolisches Sicherheitsinteresse. Ohne ersichtlichen Regelungsgegenstand wird ein hoher Aufwand betrieben, um den Anforderungen an Lagerung, Wartung und Schusswaffentraining gerecht zu werden.

In Zeiten „knapper Kassen“ und begrenzter Ressourcen erscheint die Aufrechterhaltung der Dienstwaffenpflicht in Anstalten des rein offenen Vollzugs wenig sinnvoll. Das Einsparpotenzial ist erkennbar und die frei werdenden Geldmittel könnten ohne weiteres für anderweitige Maßnahmen ausgegeben werden, für die angesichts neuer Herausforderungen für das Vollzugssystem ein erheblicher Bedarf besteht.

## **6. (Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen)**

Der Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen (S. 133 ff.) ist für den Justizvollzug eine zunehmende Herausforderung. Im Interesse aller Beteiligten (von betroffenen Gefangenen und Bediensteten, aber auch von Anstaltsleitungen und letztlich auch im Sinne der Politik) müssen hier einige neue Wege eingeschlagen werden:

- Weiter zu schärfen sind Analytik und Diagnostik der Klientel.
- Vorzuhalten sind Instrumente für schnelle Akutmaßnahmen (Stichwort Akutstation im Justizvollzugskrankenhaus Fröndenberg, näher S. 137 ff.).
- Zu erwägen sind neue „Sonderstrukturen“ für spezielle Therapie- und Behandlungsmaßnahmen in einzelnen Anstalten – diese dienen der Ergänzung der Planungen im JVK und zugleich zur Überbrückung im Hinblick auf dortige Umsetzungshindernisse.
- Notwendig sind Kooperationen mit externen Anbietern (Stichwort Institutsambulanzen).
- Zu prüfen ist, ob Belastungen von Personal und Einrichtung insgesamt auch eine Berücksichtigung im Personalschlüssel erfordern.

## **7. (Das belgische Modell der „selbstfinanzierten ärztlichen Zweitmeinung“ – ein Vorbild für Nordrhein-Westfalen?)**

Der belgische Gesetzgeber hat unter bestimmten Voraussetzungen die Einholung einer ärztlichen Zweitmeinung für Gefangene ermöglicht (S. 142 ff.). Der Gefahr der missbräuchlichen Wahrnehmung der eingeräumten Rechte wird - insbesondere durch die grundsätzliche Kostentragungspflicht seitens des Gefangenen - begegnet. Man sollte für Nordrhein-Westfalen überlegen, ob dies nicht ein geeigneter Kompromiss einer immer wiederkehrenden Streitfrage ist. Unsere Eingabenanalyse legt entsprechende Interpretationen nahe. Solche Rückversicherungsmöglichkeiten für die Gefangenen dürften das Anstaltsklima erheblich verbessern, ohne zugleich inflationären Versorgungsbedarf auszulösen.

## **8. (Suizidprophylaxe im nordrhein-westfälischen Justizvollzug)**

Zur Weiterentwicklung der Suizidprävention (S. 149 ff.) wird die Überprüfung von zwei Projekten vorgeschlagen, die in anderen Bundesländern - z.B. in Niedersachsen - bereits praktiziert werden. Bei diesen Projekten geht es um eine lebensbejahende Stabilisierung durch soziale Hilfsmaßnahmen, welche die derzeit favorisierten Maßnahmen der „Techno-Prävention“ durch Videoüberwachung in den Hafträumen sinnvoll ergänzen und dazu „etwas Anderes“ bieten wollen.

Sogenannte Listener, die man zuerst aus dem englischsprachigen Raum kennt, könnten als „grundausgebildete Mitgefangene“ Ansprechpartner für bestimmte Neuzugänge sein, die ein erhöhtes suizidales Risiko aufweisen (Sonderform der Gemeinschaftsunterbringung). Als Begleiteffekt neben der Stabilisierung der „Gefährdeten“ ist auch die Stärkung der sozialen Kompetenzen der „Zuhörer“ nicht zu verkennen. Eine solche Programmatik sollte an einzelnen Anstalten mit geeigneten Vollstreckungszuständigkeiten modellhaft getestet werden. Rechtlich zu klären wäre, inwieweit die in den bisherigen Projekten praktizierte gemeinsame Unterbringung von Untersuchungshäftlingen und Strafgefangenen rechtlich begründbar ist. Insoweit wäre auch zu überlegen, ob für unterschiedliche Anstaltstypen bzw. Vollzugsformen im Rahmen der Screening-Verfahren nicht auch unterschiedliche Risikoprofile erstellt werden sollten.

Als zweite Projektidee wird die Einführung einer Telefonseelsorge für suizidgefährdete Neuzugänge angeregt. Nach vorhandenen Befunden bestehen lebensbedrohliche Angstzustände vor allem in der Nachtzeit. Es sollte erwogen werden, künftig in dieser Zeit Möglichkeiten der telefonischen Erreichbarkeit von Seelsorgern vorzuhalten. Auch solche Maßnahmen könnten zunächst an einzelnen Standorten getestet werden.

## 9. (Ethik im Vollzug)

Ethik im Vollzug (S. 165 ff.) steht als Passwort für einen auf Weiterentwicklung und auf die Notwendigkeiten der Gefangenen ausgerichteten modernen Justizvollzug. Ethik zeichnet einen Kanon neuer Denkansätze, welche den Resozialisierungsgedanken stärken. Das ist zugleich ein wichtiger Beitrag für die innere Sicherheit.

- Es ist noch größeres Gewicht auf Vollzugsformen zu legen, die das „hierarchische Modell“ weitgehend überwunden haben. Zu denken ist insbesondere an den offenen Vollzug und an die Sozialtherapie, die es künftig jeweils weiter zu stärken gilt.
- Das Berufsbild der Bediensteten sollte künftig noch klarer konturiert werden. Ethische Ansätze können noch stärker als momentan in die Nachwuchsausbildung einfließen. Auch im Rahmen der Fortbildung sollte „Ethik im Justizvollzug“ themenbezogen reflektiert werden.
- Die Transparenz von Vollzugsentscheidungen kann weiter verbessert werden, wie auch die Möglichkeiten der Gefangenenmitverantwortung. Die Umsetzung von § 101 StVollzG NRW bedarf der Überprüfung.
- Die Tätigkeit der Anstaltsbeiräte ist ein vielseitiger zivilgesellschaftlicher Beitrag an der Weiterentwicklung des Strafvollzugs. Zu überlegen ist, inwieweit die Anstaltsbeiräte noch weitergehend als Brückenbauer des Vollzuges in den öffentlichen Raum hinein agieren können.
- Der Justizvollzug sollte aktiv darum bemüht sein, in der öffentlichen Diskussion über seine gesellschaftlichen Funktionen wie auch über seine Problemfelder offensiv zu diskutieren (verantwortungsvolle Medienarbeit).

**Inhaltsverzeichnis**

**Vorwort**

**Thesenhafte Zusammenfassung/Information .....I**

**Inhaltsverzeichnis..... IX**

**A. Einleitung und Aufbau..... 1**

**B. Entwicklungen seit dem letzten Tätigkeitsbericht..... 6**

I. Neue Medien im Vollzug ..... 6

II. Familiensensible Vollzugsgestaltung..... 11

III. Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen..... 14

IV. Migrant\*innen im Vollzug ..... 16

V. Rahmenbedingungen des Jugendarrestes ..... 19

VI. Umgang mit Anträgen ..... 22

**C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte ..... 24**

I. Eingabenbearbeitung ..... 24

1. Einleitung ..... 24

2. Entwicklung des Eingabenmanagements..... 25

a) Veränderungen in Erfassung und Bearbeitung ..... 25

b) Systematisierte Abfrage von Anliegen durch Gespräche mit  
Gefangenenvertretern im Rahmen von Anstaltsbesuchen ..... 26

3. Konkrete Eingabenbearbeitung im Berichtszeitraum ..... 27

a) Allgemeiner Überblick..... 27

b) Monatliche Verteilung der Eingaben ..... 31

c) Verteilung nach Justizvollzugsanstalten ..... 32

d) Personengruppen..... 34

e) Arbeitsschwerpunkte..... 35

## Inhaltsverzeichnis

f) Die einzelnen Anliegen .....	36
(1) Umgang mit Gefangenen .....	37
(2) Außenkontakte .....	40
(3) Vollzugsöffnende Maßnahmen und Langzeitausgang... ..	41
(4) Verlegung.....	43
(5) Medizinische Versorgung .....	44
(6) Weitere Einzelanliegen .....	45
(6) Anliegen von Bediensteten .....	47
g) Erledigung der Eingaben.....	49
h) Einzelne weitere statistische Angaben.....	51
(1) Beteiligung von Anstalten und Justizministerium .....	51
(2) Anzahl anonymer Eingaben .....	52
(3) „Telefonische Kontaktaufnahmen“ .....	52
i) In Gesprächen mit Gefangenenvertretern wiederkehrend vorgetragene Anliegen .....	52
(1) Sprachschwierigkeiten – Migranten im Vollzug .....	53
(2) Disziplinierung.....	54
(3) Spielkonsolen und Fernsehen .....	55
(4) Einkauf .....	56
(5) Sonstiges .....	58
II. Anstaltsbesuche.....	58
III. Themen- und problembezogene Gespräche .....	59
IV. Tagungen und sonstige Fachveranstaltungen.....	63
V. „Ideen zur Weiterentwicklung der Sozialtherapie in Nordrhein- Westfalen“ – Veranstaltung des Justizvollzugsbeauftragten.....	64
1. Ablauf der Veranstaltung und wesentliche Inhalte der Beiträge und Diskussionen .....	64

2. Zusammenfassung und Empfehlungen: .....	74
a) Richtige Klientel .....	74
b) Bedeutung von Lockerungen .....	75
c) Durchlässigkeit der Sozialtherapie .....	75
d) Methodenvielfalt der Sozialtherapie und Mindestanforderungen an sie .....	76
e) Systembedingungen beachten .....	76
f) Evaluationsbedarf .....	76
g) Fortbildung .....	77
<b>D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis .....</b>	<b>78</b>
I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug .....	78
1. Einleitung .....	78
2. Funktionen .....	79
3. Von Vollzugslockerungen hin zu „vollzugsöffnenden Maßnahmen“ – gesetzliche und programmatische Änderungen	81
a) Was ist neu? .....	82
b) Von der Befürchtungsklausel (§ 11 Abs. 2 StVollzG) zur Verantwortungsklausel (§ 53 Abs. 1 StVollzG NRW) – auch zur Mitwirkungspflicht gemäß § 16 Abs. 3 JStVollzG NRW.	84
4. Zahlen – empirische Daten zu den Vollzugslockerungen .....	85
a) Vollzugslockerungen in Relation zur Zahl der Strafgefangenen .....	85
b) Der Jugendstrafvollzug .....	89
c) Eine kurze Bilanz .....	91
5. Neue Problemstellungen, neue Aufgaben – zugleich eine Einschätzung der Praxis .....	91

## Inhaltsverzeichnis

a) Der Prozess der Qualitätssicherung von Vollzugslockerungen aus der Sicht von Praktikern .....	91
b) Die Situation im Jugendvollzug .....	95
c) Fazit und Vorschläge.....	95
6. Der Missbrauch von Vollzugslockerungen – ein zweiter Blick in die vorhandenen Daten .....	97
7. Abschließender Appell zu mehr Mut – gerade im Bereich des Jugendstrafvollzugs.....	102
8. Zusammenfassung/Empfehlungen/Thesen .....	103
II. Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug Nordrhein-Westfalen	104
1. Problemaufriss – Erfordernis von Regeln für ein geordnetes Zusammenleben .....	105
2. Ziel, Zweck und Wirkung von Disziplinarmaßnahmen.....	106
3. Kritische Betrachtung der normativen Grundlagen .....	107
a) Rechtliche (Neu-)Regelungen im Erwachsenenvollzug ...	107
(1) Auslösende Tatbestände.....	108
(2) Einführung eines „Diversionsverfahrens“ .....	110
(3) Änderungen des Maßnahmenkatalogs .....	110
(4) Sonstige Änderungen .....	111
b) Besonderheit im Jugendvollzug – dreistufiges Verfahren	111
c) Anwendung als „letztes Mittel“ .....	113
d) Beibehaltung des Arrestes als mögliche Disziplinarmaßnahme und dessen unterschiedliche Nutzung	114
4. Wirksamkeit disziplinarischer Maßnahmen .....	115
a) Empirische Erkenntnisse .....	115
b) Anwendungsfragen im Bereich divertierender Vorfeldmaßnahmen .....	118

5. Einschätzungen des Justizvollzugsbeauftragten .....	119
6. Schlussfolgerungen .....	121
III. Dienstliche Schusswaffen im rein offenen Vollzug .....	122
1. Problemstellung im Einzelnen .....	123
2. Rechtslage .....	124
3. Finanzielle und personelle Gesichtspunkte.....	126
4. Bewertung und Einschätzung .....	126
5. Fazit und Empfehlung.....	128
IV. Umgang mit sogenannten Bodypackern.....	128
1. Begriff .....	128
2. Sachverhalt.....	129
3. Fragestellungen .....	129
4. Rechtliche Bewertung.....	130
5. Erlasslage und Lösung des konkreten Falles .....	131
<b>E. Die konzeptionelle Tätigkeit .....</b>	<b>133</b>
I. Der Umgang mit psychisch auffälligen Strafgefangenen – ein Fortsetzungsbeitrag.....	133
1. Ergebnisse der Praxisabfrage .....	134
2. Die weiter gehende Erfassung/Diagnostik.....	136
3. Konzeptionelle Ansätze einer verbesserten Akutbehandlung	137
4. Mögliche Kooperationsszenarien.....	141
5. Zusammenfassung und Ausblick .....	141
II. Immer wieder: „Ärztliche Zweitmeinung im Vollzug“ .....	142
1. Ausgangssituation .....	142
2. Das belgische Modell des „frei gewählten Arztes“ .....	143
3. Ärztliche Zweitmeinung im Vollzug – keine „Unbekannte“	146

## Inhaltsverzeichnis

4. Bewertung und Vorschlag.....	147
III. Suizidprophylaxe im nordrhein-westfälischen Justizvollzug .	149
1. Statistische Werte und allgemeine Fakten zu Suiziden im nordrhein-westfälischen Justizvollzug .....	149
2. Projektempfehlungen zur Suizidprävention im Justizvollzug .....	152
a) Einsatz von „Listeners“ – die Projektidee.....	152
(1) Bisherige Erfahrungen und Befunde.....	154
(2) Bewertung .....	159
b) Telefonseelsorge für Untersuchungsgefangene .....	160
(1) Die Projektidee.....	161
(2) Projektentwicklung und erste Befunde .....	162
3. Empfehlungen für den nordrhein-westfälischen Vollzug .....	164
IV. Ethik im Vollzug .....	165
1. Wie kommt man zum Thema? .....	166
a) Das Modell des Ethikkomitees.....	166
b) Weitere praktische Ansätze in Kliniken und im Maßregelvollzug.....	167
c) Nachdenken über Extremfälle.....	168
2. Theoretische Herleitung.....	169
a) Menschenwürde und Verfassung .....	169
b) Einfachgesetzliche Ableitungen – Gesetz und Ermessen .	170
c) Max Webers Unterscheidung von Gesinnungsethik und Verantwortungsethik .....	171
3. Dimensionen und Vorverständnisse – neue Zielsetzungen ..	172
a) Foucault und die Macht – zur Notwendigkeit einer Institutionenethik.....	173

b) Ist die Antipodenstellung von Bediensteten und Gefangenen unverrückbar? – zur Notwendigkeit einer Berufsethik .....	174
(1) Forschungsbefunde zum Verhältnis von Bediensteten und Gefangenen .....	174
(2) Die Bedeutung einer Berufsethik .....	175
(3) Ethik auch als „Anspruch“ an die Gefangenen? .....	178
c) Transparenz und Partizipation als ethische Ideen .....	179
d) Öffnung in den gesellschaftlichen Bereich .....	180
e) Sicherheitsdenken und verantwortungsbewusste Medienarbeit .....	181
4. Zusammenfassung .....	182
5. Vorschläge und Empfehlungen .....	183
V. Stärkung des ehrenamtlichen Engagements – Ideen für die Vernetzung von Anstaltsbeiräten .....	184
1. Einleitung .....	184
2. Funktion und Bedeutung von Anstaltsbeiräten .....	184
4. Einzelheiten des Vorschlags .....	186
5. Bisherige Bemühungen und Schwierigkeiten .....	187
6. Ausblick .....	188
VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze .....	188
1. Vorbemerkung .....	188
2. Stellungnahme des Justizvollzugsbeauftragten im Wortlaut .	189
a) Jugendstrafvollzugsgesetz .....	190
b) Untersuchungshaftvollzugsgesetz .....	201
c) Strafvollzugsgesetz .....	213
d) Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz .....	215

## Inhaltsverzeichnis

e) Jugendarrestvollzugsgesetz .....	217
f) Maßregelvollzugsgesetz .....	218
<b>F. Perspektiven für das Jahr 2017 und 2018 - Ausblick .....</b>	<b>218</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>224</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>231</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>233</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>237</b>

## **A. Einleitung und Aufbau**

Ich habe mein Selbstverständnis vom Amt des Justizvollzugsbeauftragten bereits in den früheren Tätigkeitsberichten mehrfach dargelegt und versuche dieser Ausrichtung treu zu bleiben. Demzufolge geht es mir darum, auf Probleme des Justizvollzugs aufmerksam und Anregungen für Lösungsansätze zu machen. Der Justizvollzugsbeauftragte ist also eine Art Ideengeber und vielleicht auch ein Seismograph für die Funktionalität des Systems. Er ist hingegen nicht dafür zuständig, ausgearbeitete Konzepte „auf den Tisch zu legen“, die dann leichter Hand in die Praxis übertragen werden könnten – dafür reichen allein die Kapazitäten unseres kleinen Teams nicht aus.

Zugleich ist der Justizvollzugsbeauftragte Mittelsmann im Kontext individueller Anliegen, die zumeist von Gefangenen (selten von Bediensteten) angetragen werden. Auch in dieser Hinsicht wird der Justizvollzugsbeauftragte jedoch nicht zur „Partei“ im Sinne einer einseitigen Interessenvertretung; vielmehr wird man in dieser Stellung gleichsam zum „Anwalt des Systems“.

Dies vorangestellt übernimmt der vorliegende Bericht das Aufbauschema, welches sich schon in den vergangenen Jahren zur transparenten Darstellung der Tätigkeiten und Ideenführung als zweckdienlich erwiesen hat. Demzufolge beginnt unsere Berichterstattung mit einer kurzen Passage zu den Entwicklungen seit dem letztjährigen Tätigkeitsbericht, um den interessierten Leser in einigen Kernpunkten wieder ins Bild zu setzen und ihm Kontinuität zu vermitteln (dazu unter B.). Dem schließt sich unter C. die Analyse der hiesigen Eingabenbearbeitung an. Diese gehört schon deshalb an den Anfang, weil wir ja versuchen, aus der einen oder anderen Fragestellung kritischer Gefangener allgemeine Probleme und Handlungsnotwendigkeiten abzuleiten. Ich meine, dieser Brückenschlag gelingt uns immer besser und die Übertragung von der individuellen Ebene hin zu den übergreifenden Fragen wird stets homogener.

Es fällt auf, dass die Zahl der Eingaben, die den Justizvollzugsbeauftragten im Berichtsjahr 2016 erreicht haben, mit nun 358 im Vorjahresvergleich um fast ein Viertel zurückgegangen ist. Dies hat verschiedene Gründe, die nachfolgend näher dargelegt werden – u.a. spielt es eine

## A. Einleitung und Aufbau

Rolle, dass das Team des Justizvollzugsbeauftragten nun stärker als zuvor zu unmittelbaren Gesprächen mit Gefangenen und den Vertretern der Gefangenenmitverantwortung übergegangen ist. Augenscheinlich hat diese Vorgehensweise einen gewissen Befriedigungseffekt erzielt und sich das eine oder andere Begehren durch einen Austausch vor Ort erledigt.

Die Schilderungen in Abschnitt C. verdeutlichen auch die intensive Tätigkeit des Justizvollzugsbeauftragten im Rahmen von vielfältigen Gesprächsgremien (mit Islamwissenschaftlern, Anstaltsseelsorgern, Personalratsvertretern, dem Kriminologischen Dienst, Journalisten und vielen anderen). Ein „Highlight“ war sicherlich die selbst organisierte Veranstaltung mit dem Titel „Ideen zur Weiterentwicklung der Sozialtherapie in Nordrhein-Westfalen“, die am 28. November 2016 an der Universität zu Köln stattgefunden hat. Diese konnte insbesondere der mit über 110 Teilnehmern gut vertretenen Vollzugspraxis ein Forum zur Diskussion über den Stand der Sozialtherapie, wie gleichermaßen auch über weiteren Gestaltungsbedarf bieten. Auch das Team des Justizvollzugsbeauftragten konnte anlässlich der Veranstaltung Erfahrungen sammeln, auf deren Grundlage künftige Diskussionsforen noch besser auf die Anforderungen der Praxis abgestimmt werden können.

Der folgende Abschnitt (Punkt D.) befasst sich mit praktischen Fragestellungen des Vollzugsalltags, die zum Teil von grundlegender Bedeutung für das Vollzugssystem sind (so die Themen unter I. und II.), aber auch zum Teil eher „Spezialthemen“ (so zu III. und IV.) darstellen. Aus einer kritisch-kriminologischen Perspektive geht es zunächst um die Bedeutung von Vollzugslockerungen, die vom Landesgesetzgeber nun bekanntlich als „vollzugsöffnende Maßnahmen“ bezeichnet werden. Im Kontrast von Theorie und Praxis spricht sich der Bericht deutlich für mehr Mut zu Lockerungen aus, weil diesen zahlreiche positive Funktionen im Übergang in die Freiheit zukommen und das Risiko des Lockerungsmissbrauchs entgegen landläufiger Meinungen - und zumeist recht einseitiger Medienberichte - in der Gesamtbilanz doch sehr gering ist. Wir danken in diesem Kontext insbesondere der Landesgemeinschaft der Psychologinnen und Psychologen, deren von uns übernommener Gastbeitrag sehr deutlich macht, dass in den letzten Jahren durch verschiedene ministerielle Vorgaben für die Gewährung von Vollzugslockerungen eine Überregulierung zu verzeichnen ist, welche zur Zurückhaltung der Praxis beitragen dürfte.

Während mit den Vollzugslockerungen konstruktive und zukunftsorientierte Instrumente des Justizvollzugs in den Blick genommen wurden, gilt die nachfolgende Analyse den Disziplinarmaßnahmen. Diese haben als binnenvollzugliches Sanktionssystem bekanntlich die Funktion einer ultima ratio - d.h., das System und seine Repräsentanten müssen sich des Ausnahmecharakters förmlicher Disziplinierungen bewusst sein und stets die Suche nach milderem Mitteln der Konflikt-schlichtung in ihre Abwägungen zwischen pädagogischem Nutzen und Schonung des Anstaltsklimas mit einbeziehen. Dieses Stufenverhältnis ist kein überliberales Konstrukt, sondern in den § 79 (Abs. 3) StVollzG NRW und §§ 92, 93 JStVollzG NRW<sup>1</sup> gesetzlich normiert. Aus der Sicht eines Kriminologen fällt ein positives Votum zu Disziplinarmaßnahmen schon deshalb schwer, weil aus den wenigen vorhandenen Forschungen positive Verhaltensänderungen disziplinierter Gefangener nicht ersichtlich, aber auch, weil die im Vollzug selbst gesammelten Daten zu Disziplinarmaßnahmen und alternativen Reaktionsstrategien teilweise unvollständig sind.

Die anschließenden Ausarbeitungen zum Vorhalt von Dienstwaffen im offenen Vollzug und zum Umgang mit sog. Bodypackern betreffen hingegen Einzelthemen, die aus unserer Sicht einerseits beispielhaft für fehlgehende Sicherheitsbelange im Justizvollzug sind und andererseits durch einen konkreten Fall, der an uns herangetragen wurde, unser Interesse geweckt haben.

Den umfassendsten Teil des Tätigkeitsberichts machen konzeptionelle Ausarbeitungen aus (unter E.). In diesen geht es zunächst um die bereits in den beiden vorausgegangenen Berichten thematisierte Problematik des Umgangs mit psychisch auffälligen Gefangenen. Wir berichten insbesondere über die Arbeitsergebnisse der vom Justizvollzugsbeauftragten eingerichteten Arbeitsgruppe. Ebenfalls im Kontext der Gesundheitsfürsorge folgt ein kurzer Blick über die Landesgrenzen nach Belgien. Zur Diskussion steht, ob das dortige Modell der selbstfinanzierten ärztlichen Zweitmeinung nicht ein denkbarer Kompromiss in dieser Dauerstreitfrage sein könnte; ein Kompromiss, den man womöglich

---

<sup>1</sup> Soweit in diesem Bericht auf konkrete Vorschriften des nordrhein-westfälischen Strafvollzugsrechts Bezug genommen wird, handelt es sich jeweils um die vor der Novelle vom 5. April 2017 geltenden Regelungen.

## A. Einleitung und Aufbau

auch hierzulande einmal näher in Betracht ziehen sollte. Vollzugspraktisch wie gleichermaßen auch kriminalpolitisch hochinteressant ist die nachfolgend diskutierte Problemstellung der Suizidprophylaxe im Justizvollzug (E.III.). In den betreffenden Fällen geht es um Extremsituationen, welche die Fürsorgepflicht des Vollzugssystems einer schwierigen Prüfung unterziehen. Landesweite Aufmerksamkeit erlangte das Thema durch deutlich gestiegene Suizidzahlen, die im Berichtsjahr 2016 einen langjährigen Höchststand von immerhin 19 Fällen erreichten. Der Justizvollzugsbeauftragte hat sich mit freundlicher Unterstützung des Kriminologischen Dienstes in Niedersachsen mit zwei Präventionsprojekten befasst, die dort bereits näher analysiert wurden und seit einigen Jahren in der dortigen Vollzugspraxis Anwendung finden. Bei den in Großbritannien entstandenen „Listerner-Projekten“ geht es um Formen der Selbsthilfe unter gemeinsam untergebrachten Gefangenen, die programmatisch deutlich anspruchsvoller sind als die heute bereits im nordrhein-westfälischen Justizvollzug gebildeten Zufalls- und Notgemeinschaften von erfahrenen und suizidgefährdeten Gefangenen. Und mit dem zweiten Modell - der Telefonseelsorge für gefährdete Gefangene - müsste man tatsächlich neue Wege gehen, die auch einen gewissen zusätzlichen Betreuungsaufwand auslösen würden.

Wie im vorangehenden Vorwort bereits angesprochen, hat mich persönlich die Frage der „Ethik im Justizvollzug“ besonders beschäftigt (E. IV.); dies freilich weniger, weil in diesem Kontext aktuell mit sog. Ethikkomitees da und dort neue Gremien in der Vollzugslandschaft entstehen. Für mich geht es vielmehr um Ansätze des Umdenkens und Neudenkens verschiedener grundsätzlicher Fragen des Justizvollzugs. Man könnte sagen, dass die dort reflektierten Ideen und Standpunkte eine Klammer um die Vorstellungen von einem modernen Justizvollzugs ziehen – so wie sie der Justizvollzugsbeauftragte versteht. Ich glaube, es würde dem System guttun, wenn sich einige dieser Perspektiven dort nach und nach durchsetzen.

Schließlich (E.V.) folgen noch kurze Ausführungen zur ehrenamtlichen Tätigkeit im Justizvollzug, die sich in erster Linie auf die Anstaltsbeiräte beziehen. Mit diesen Gremien möchte ich noch weiter als bisher ins Gespräch kommen. Den Schlusspunkt dieses Abschnitts bildet die Stellungnahme des Justizvollzugsbeauftragten zu den kürzlich novellierten Vollzugsgesetzen (unter E.VI.). Da diese bisher nur als Internum

## A. Einleitung und Aufbau

dem Justizministerium vorgelegen hat, möchten wir auf diesem Wege nun auch unsere Erwägungen transparent machen.

Wie auch in den vergangenen Jahren erfolgt dann noch ein kurzer Ausblick, der die anstehenden konzeptionellen Fragestellungen des Justizvollzugsbeauftragten lose anreißt (unter F.). Vielleicht macht dies ja den einen oder anderen Leser bereits neugierig auf das Kommende.

## B. Entwicklungen seit dem letzten Tätigkeitsbericht

### **B. Entwicklungen seit dem letzten Tätigkeitsbericht**

Wie in den vergangenen Jahren möchten wir auch im vorliegenden Bericht zunächst einen Blick zurückwerfen und darlegen, welche Entwicklungen bei den von uns angestoßenen Themen zu verzeichnen sind und ob bzw. in welcher Form hiesige Anregungen und Empfehlungen von Seiten der Justizverwaltung aufgegriffen worden sind.

Dieser Teil des jährlichen Berichts stellt ein wichtiges Verbindungselement dar. Wir möchten aufzeigen – und uns letztlich auch selbst vergewissern –, dass wir mit unseren Ausführungen Gehör finden. Am Ende ist das beste Konzept nur so viel wert, wie seine Umsetzung und Anwendung in der Praxis. Zudem führt dieser Blick zurück zu neuen Impulsen. Inhalte sowie Intensität und Form der Diskussion über „unsere Themen“ geben uns wichtige Hinweise und ermöglichen Weichenstellungen für die Tätigkeit im folgenden Jahr. Der Rückblick ist daher zugleich resümierende Kontrolle wie auch in die Zukunft gerichteter Indikator.

Die für die Darstellung erforderlichen Informationen haben wir auf Anfrage dankenswerter Weise Anfang 2017 durch die zuständige Fachabteilung des Justizministeriums erhalten. Ergänzend steht als Erkenntnisquelle in diesem Jahr wiederum ein öffentlicher Bericht der Landesregierung vom 30. August 2016 zur Verfügung, der in der Sitzung des Rechtsausschusses des Landtags am 7. September 2016 erörtert worden ist.<sup>2</sup>

### **I. Neue Medien im Vollzug**

Ausführlich hat sich der Justizvollzugsbeauftragte im letztjährigen Tätigkeitsbericht mit dem Themenfeld „Nutzung neuer Medien durch Gefangene“ auseinandergesetzt.<sup>3</sup> Dort konnten auch bereits einige Ansätze der Justizverwaltung mitgeteilt werden.<sup>4</sup> Vor diesem Hintergrund ist es natürlich von größtem Interesse, die aktuellen Entwicklungen und Be-

---

<sup>2</sup> LT-Vorlage 16/4210.

<sup>3</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2015, S. 125 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2015, S. 10 f.

mühungen weiterzuverfolgen, zumal „andere Formen der Telekommunikation“ gemäß dem Entwurf für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze in Nordrhein-Westfalen<sup>5</sup> demnächst auch „gesetzlichen Einzug“ in den Jugendstrafvollzug und den Vollzug der Untersuchungshaft finden sollen.<sup>6</sup>

Das Justizministerium hat uns wie folgt informiert:

*„Die Einführung von Haftraumtelefonie und sogenannter ‚neuer Medien‘ wird vom Behandlungsreferat weiter forciert. Neben der bereits erfolgten Einführung von Bildtelefonie für Gefangene, bestehen Überlegungen, den Inhaftierten fachlich begleiteten und in einem behandlerischen Kontext stehenden Zugang zum Internet zu ermöglichen. Im Einzelnen ergibt sich folgender Sachstand:*

### Haftraumtelefonie

*Derzeit besteht in dem Bereich der Sicherungsverwahrung der JVA Werl für Untergebrachte die Möglichkeit, auf ihren Zimmern zu telefonieren. Die Erfahrungen mit dieser Technik sind positiv, sodass eine Ausweitung auf weitere Anstalten geprüft wird.*

*Die Einführung von Haftraumtelefonie für weitere Inhaftierte erfolgt mit der gebotenen Sorgfalt sowie unter Berücksichtigung der berechtigten Interessen der Gefangenen. Insbesondere die Maßgabe, den Gefangenen eine möglichst kostengünstige Tarifstruktur anzubieten, erfordert eine umfassende Vorbereitung der geplanten Einführung. Nach Klärung technischer Fragen unter Hinzuziehung externer Ingenieure, wurde bei den bekannten Anbietern von Haftraumtelefonie eine Markterkundung durchgeführt, die Antworten der potentiellen Anbieter liegen mittlerweile vor und wurden ausgewertet. Zudem hat am 26. September 2016 auf Einladung des Hessischen Ministeriums der Justiz ein länder-*

---

<sup>5</sup> Vgl. insgesamt hierzu auch die unter E. VI. abgedruckte ausführliche Stellungnahme des Justizvollzugsbeauftragten zu dem Gesetzesentwurf.

<sup>6</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, wonach entsprechende Verweisungen auf die Vorschrift des § 27 StVollzG NRW geplant sind; vgl. § 25 JStVollzG NRW-E sowie § 19 UVollzG NRW-E.

## B. Entwicklungen seit dem letzten Tätigkeitsbericht

*übergreifender Erfahrungsaustausch zu dem Thema ‚Gefangenentelefonie und neue Medien‘ unter Beteiligung Nordrhein-Westfalens stattgefunden.*

*Nach den in den vergangenen Monaten vom Behandlungsreferat getroffenen Feststellungen, sind die für die Einrichtung der Haftraumtelefonie entscheidenden baulichen und technischen Voraussetzungen in den Justizvollzugsanstalten in Abhängigkeit von dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme der jeweiligen JVA höchst unterschiedlich. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, aufsichtsbehördliche Vorgaben für die Haftraumtelefonie auf allgemeine Rahmenbedingungen und generelle Leistungsmerkmale, die für alle Justizvollzugsanstalten Geltung beanspruchen, zu beschränken. Entsprechende Rahmenbedingungen und Leistungsmerkmale werden gegenwärtig erarbeitet.*

### Bildtelefonie / Skype

*Seit Oktober 2014 besteht in der Justizvollzugsanstalt Detmold als Ergänzung zu den bisherigen Besuchsmöglichkeiten probeweise die Möglichkeit, den Besuch mittels Skype durchzuführen. Die Erfahrungen sind äußerst positiv, eine Ausweitung auf weitere Anstalten des Landes ist geplant. Inzwischen haben 22 Anstalten Interesse an der Einführung von Bildtelefonie bekundet, eine Informationsveranstaltung mit Vertretungen der Anstalten hat in der JVA Detmold bereits stattgefunden. Zwischenzeitlich wurde in der Pflegeabteilung der JVA Hövelhof ebenfalls die Möglichkeit des Skype-Besuches geschaffen.*

### Funktionsreduzierte Mobiltelefone im offenen Vollzug

*Den Justizvollzugsanstalten Attendorn und Willich II wurde für die offenen Teilanstalten die Aushändigung funktionsreduzierter Mobiltelefone an Gefangene in Aussicht gestellt. Durch die Nutzung funktionsreduzierter Mobiltelefone verspricht sich das Behandlungsreferat eine regelmäßiger Kontaktmöglichkeit der Gefangenen zu ihren Angehörigen, insbesondere zu ihren Kindern*

*sowie eine Verbesserung der Entlassungsvorbereitung. Die Umsetzung des auf ein Jahr angelegten Modellprojektes befindet sich in Vorbereitung.*

### Surfen im Internet

*Nach erster Prüfung der technischen Realisierbarkeit bestehen Überlegungen, die bestehende Infrastruktur der Lernplattform ‚ELiS‘ für eine Internetnutzung einzusetzen. Angedacht ist eine Internetnutzung im Rahmen der Entlassungsvorbereitung sowie die Einrichtung sog. ‚digitaler Alphabetisierungskurse‘ für langjährig Inhaftierte. Festzustellen ist, dass die Lernplattform bereits wesentliche Inhalte zu diesen Bereichen bietet. Dabei reicht das Angebot von freizeit- und lebensweltorientierten Inhalten, wie z. B. Führerscheintrainern und Computerführerschein, bis hin zu Services der Entlassungsvorbereitung, wie z. B. den Zugang zur Stellenvermittlung der Agentur für Arbeit. Vor diesem Hintergrund wurden auch Einrichtungen ohne Bildungsmaßnahmen, wie die Sicherungsverwahrung in Werl, in die Planungen für den technischen Ausbau der ELiS-Räume ab 2018 aufgenommen. Die Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers bleibt jedoch abzuwarten.“*

Diese Ausführungen lösen beim Justizvollzugsbeauftragten „gemischte Gefühle“ aus:

Insbesondere zur Frage der Haftraum- sowie Bildtelefonie scheint einiges in Bewegung gekommen zu sein und es besteht insoweit Hoffnung, dass es zu einer zeitnahen Ausweitung der Telefoniermöglichkeiten kommt. Einmal mehr zeigt sich dabei, dass die baulichen Voraussetzungen stets im Blick sein müssen, was insbesondere bezogen auf Neu- oder Umbauprojekte eine erhöhte Aufmerksamkeit erfordert. Hier können die technischen Rahmenbedingungen vergleichsweise kostengünstig und einfach geschaffen werden.

Demgegenüber wird unser Vorschlag der begrenzten „Internetnutzung“ nach hiesigem Dafürhalten insgesamt noch zu reserviert betrachtet und

## B. Entwicklungen seit dem letzten Tätigkeitsbericht

dabei werden etwaige Missbrauchsmöglichkeiten zu sehr in der Vordergrund der Debatte geschoben, wie auch folgende Stellungnahme der Landesregierung für den Rechtsausschuss belegt:<sup>7</sup>

*„Aus Sicht der Fachabteilung lassen sich bislang die mit einer Internetnutzung verbundenen Gefahren lediglich minimieren, jedoch nicht gänzlich ausräumen, weshalb über die Bereiche der schulischen und beruflichen Bildung hinaus (z. B. Lernplattform ELiS), Gefangenen die Nutzung des Internets zur Zeit nicht möglich ist. Auch eine etwaige Minimierung der Missbrauchsmöglichkeiten mittels sog. ‚Tunnelung‘, mit der der Zugriff ausschließlich auf durch den Vollzug zugelassene Internetseiten möglich ist, birgt die Gefahr einer unüberwachten Kommunikation mit Personen außerhalb des Vollzuges. Erfahrungen in der Vergangenheit haben zudem gezeigt, dass die Nutzung von Computern – selbst ohne Internetzugang – immer wieder zu Missbräuchen geführt hat.*

(...)

*Der Empfang und das Versenden von E-Mails ist für die Gefangenen allenfalls mittels sog. ‚Hafttraummedienterminals‘ denkbar. Diese kommen aktuell im nordrhein-westfälischen Strafvollzug nicht zum Einsatz. Nach derzeitiger Erkenntnis arbeiten bereits seit dem Jahr 2007 verschiedene Firmen an der Entwicklung von vollzugskonformen Terminals. Bis heute ist in ganz Deutschland kein zufriedenstellend funktionierendes Hafttraummediensystem bekannt. Die weiteren industriellen Entwicklungen in diesem Bereich werden weiter zu beobachten sein. Zu berücksichtigen ist jedoch auch, dass jede ein- sowie ausgehende E-Mail von den Bediensteten auf Inhalt und Adressaten bzw. Absender zeit- aufwändig geprüft werden müsste.“*

Besonders die zuletzt vorgetragene Argumentation lässt befürchten, dass die Option der E-Mailnutzung bzw. der Hafttraummediensysteme derzeit nicht weiter verfolgt wird, wie der Hinweis auf das Abwarten

---

<sup>7</sup> Öffentlicher Bericht der Landesregierung vom 30. August 2016 (LT-Vorlage 16/4210), S. 7 (zu Fragen 13 und 14).

## II. Familiensensible Vollzugsgestaltung

der industriellen Entwicklung deutlich macht. Es steht zu hoffen, dass dieses Thema nicht mittels Zeitablaufs „ausgetrocknet“ werden soll.

### II. Familiensensible Vollzugsgestaltung

Der ohnehin bestehende gesellschaftliche Auftrag, die Familien, insbesondere Kinder, von Gefangenen nicht unter der Inhaftierung des einen Familienmitglieds „leiden“ zu lassen, ist mit dem Strafvollzugsgesetz aus dem Jahr 2015 gesetzlich konkretisiert worden. Die uns auf Nachfrage zu einschlägigen Entwicklungen mitgeteilten Informationen lassen erfreulicherweise den Schluss zu, dass zu dessen Erfüllung erhebliche Anstrengungen unternommen werden:

*„Die weitere Ausgestaltung eines familienfreundlichen Vollzuges war auch im Jahre 2016 Gegenstand fortlaufender planerischer Überlegungen des Behandlungsreferates.*

*Dabei wurde insbesondere der Ausbau einer familiensensiblen Vollzugsgestaltung sukzessive vorangetrieben, etwa durch die geplante Erweiterung des sog. Skype-Besuchs, an der – über die JVA Detmold hinaus – 22 weitere Justizvollzugsanstalten des Landes Interesse gezeigt haben (siehe oben). Zudem ist das praxisbewährte Konzept ‚Vätertraining‘ (Training zum Erwerb sozialer und pädagogischer Kompetenzen für Väter) der JVA Siegburg landesweit bekannt gegeben und die Einrichtung einer vergleichbaren Abteilung vorgeschlagen worden.*

*Im Hinblick auf den gesetzlichen Auftrag, kinderfreundliche Besuchsbedingungen besonders zu fördern, hat das Justizministerium die Produktion eines Kurzfilms in Auftrag gegeben, der auf kindgerechte Weise über den Ablauf von Besuchen in Justizvollzugsanstalten informiert. Dieser wurde im Februar 2016 veröffentlicht. Die Leiterinnen und Leiter der Justizvollzugsanstalten wurden gebeten, den Film und einen ebenfalls bereit gestellten zentralen Text in den entsprechenden Bereich des Internetauftritts aufzunehmen und den Besuchern der Internetseite an einem geeigneten Ort zugänglich zu machen. Inzwischen haben 26 Justizvollzugsanstalten den Film eingestellt, wobei jene Anstalten, die ausschließlich Haftplätze des offenen Vollzuges vorhalten,*

## B. Entwicklungen seit dem letzten Tätigkeitsbericht

*aufgrund der Tatsache, dass Besuche mit Blick auf die steigende Außenorientierung im offenen Vollzug zunehmend in den Hintergrund treten, davon entpflichtet wurden, den Informationsfilm auf der Internet-Präsenz einzustellen.*

*Durch das Behandlungsreferat wurde außerdem die Einrichtung eines Fortbildungsangebots zum Thema ‚familiensensibler Strafvollzug‘ angeregt, das sich an Bedienstete des allgemeinen Vollzugsdienstes (insbesondere Einsatz im Besuchsbereich bzw. in der Außenpforte) und der Fachdienste, die mit der Behandlung von Strafgefangenen betraut sind, richten soll. Ziel der Fortbildung ist, dass die Teilnehmer/-innen die gesetzlichen und untergesetzlichen Grundlagen einer familiensensiblen Vollzugsgestaltung kennen und außerdem ihre Chancen, Möglichkeiten und Grenzen im Rahmen des praktischen Vollzuges erkennen. Die Veranstaltung soll den Teilnehmern/-innen ermöglichen, einen positiven Gesprächseinstieg mit Gefangenen und ihren Angehörigen zu finden sowie ihren Horizont in Bezug auf die Möglichkeiten der Ausgestaltung einer familienfreundlichen Vollzugsgestaltung in den Justizvollzugsanstalten erweitern.*

*Um die Bemühungen der Umsetzung und Ausgestaltung im Rahmen von regelmäßig stattfindenden Hauptgeschäftsprüfungen in den Anstalten genauer erfassen und in der Folge ggf. Empfehlungen hinsichtlich der Ausgestaltungsmöglichkeiten geben zu können, wird künftig bei Hauptgeschäftsprüfungen u. a. das Angebot von Trainingsmaßnahmen zur Förderung der Erziehungskompetenzen oder auch Familientherapien und Familien- bzw. Partnerseminaren erfragt werden, eine Ergänzung der Checkliste ‚Vollzug‘ wird entsprechend erfolgen.*

*Die bisherigen Vorüberlegungen der JVA Bielefeld-Senne hinsichtlich eines Konzepts für ein Pilotprojekt eines familiensensiblen Übergangshauses für den Frauenstrafvollzug werden seitens des Behandlungsreferates begrüßt. Es ist jedoch absehbar, dass es sich im Falle einer Konkretisierung der bisherigen konzeptuellen Vorüberlegungen um ein längerfristiges Projekt handeln wird, dessen Realisierung das Zusammenwirken verschiedener Institutionen notwendig macht.*

## II. Familiensensible Vollzugsgestaltung

*Schließlich wird die Anregung einer strukturell-übergreifenden Familienorientierung bei den weiteren Überlegungen aufgegriffen werden. Insgesamt ist hierzu festzustellen, dass sich nach dem aktuellen Forschungsstand bislang nur wenige Praxismodelle durchgesetzt haben, die regelmäßige familienunterstützende Maßnahmen verknüpfen und flächendeckend innerhalb der Bundesländer anbieten (siehe hierzu auch ‚Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe‘, Heft 5/16).“*

Ergänzend hat das Ministerium gegenüber dem Rechtsausschuss auf die Frage nach möglicherweise unzureichenden Rahmenbedingungen<sup>8</sup> u. a. ausgeführt:<sup>9</sup>

*„Die Umsetzung der Angebote zur Förderung familiärer Kontakte wird und wurde insgesamt den anstaltsspezifischen Besonderheiten angepasst und findet bei räumlichen und baulichen Planungen im Bereich Neubauten Berücksichtigung.“*

Zu der von uns geäußerten Kritik, die erweiterten Besuchskontakte für Kinder dürften nicht als „Belohnung für besonderes Wohlverhalten“ der Gefangenen genutzt werden,<sup>10</sup> und der damit verbundenen Frage, wie dies verhindert werde, verweist das Justizministerium gegenüber dem Rechtsausschuss auf den „Handlungsleitfaden zur Förderung der Besuche minderjähriger Kinder“<sup>11</sup> und entgegnet darüber hinaus u. a.:<sup>12</sup>

*„Die Gewährung des zusätzlichen Besuchskontingents setzt insbesondere nicht die Feststellung einer besonderen Qualität des Besuchs voraus.*

*Darüber hinaus sind die familienfreundliche Ausgestaltung des Besuchs sowie die Besuchszeiten für minderjährige Kinder Ge-*

---

<sup>8</sup> Unter Bezugnahme auf die Ausführungen des Justizvollzugsbeauftragten im Tätigkeitsbericht 2015, S. 101 f.

<sup>9</sup> Öffentlicher Bericht der Landesregierung vom 30. August 2016 (LT-Vorlage 16/4210), S. 5 f. (zu Frage 11).

<sup>10</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2015, S. 93 f.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu Tätigkeitsbericht 2015, S. 95 sowie Anhang zum öffentlichen Bericht der Landesregierung vom 30. August 2016 (LT-Vorlage 16/4210), S. 10 ff.

<sup>12</sup> Öffentlicher Bericht der Landesregierung vom 30. August 2016 (LT-Vorlage 16/4210), S. 4 (zu Frage 7).

## B. Entwicklungen seit dem letzten Tätigkeitsbericht

*gegenstand der regelmäßig stattfindenden Hauptgeschäftsprüfungen in den Justizvollzugsanstalten. In Zukunft soll dabei vermehrt Augenmerk auf die Genehmigungspraxis des erweiterten Besuchskontingents gelegt werden.*

*Ergänzend sollen die Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter im Rahmen der anstehenden Dienstbesprechung nochmals bezüglich der Förderung der Besuchskontakte minderjähriger Kinder sensibilisiert werden.“*

Insgesamt deutet daher vieles darauf hin, dass dieser Bereich seitens des Ministeriums die ihm angemessene Aufmerksamkeit erhält und man auch dort gewillt ist, die erforderlichen Verbesserungen nicht nur „zu beschließen“, sondern deren praktische Umsetzung zu betreiben. Dafür sprechen auch die im bereits erwähnten aktuellen Gesetzesentwurf für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze in Nordrhein-Westfalen<sup>13</sup> vorgesehenen Neuregelungen, die insbesondere die Besuchsrechte von minderjährigen Kindern nochmals erweitern wollen.<sup>14</sup> Für den Jugendstrafvollzug soll beispielsweise geregelt werden, dass Besuchskontakte zwischen Gefangenen und ihren Kindern besonders gefördert und diese Besuche nicht auf die Regelbesuchszeit angerechnet werden (§ 23 Abs. 2 S. 1 und 2 JSt-VollzG NRW-E). Im Bereich der Untersuchungshaft sollen künftig für den Besuch von Kindern zwei weitere Stunden Besuchszeit gewährt werden können (§ 17 Abs. 2 S. 1 UVollzG NRW-E).

### **III. Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen**

Auch im vorliegenden Bericht wird dieses Thema in Form eines „Fortsetzungsbeitrages“ aufgegriffen.<sup>15</sup> Erfreulicherweise teilt uns das Justizministerium mit, es sei bereits mit der Umsetzung einiger Punkte begonnen worden, die von der beim Justizvollzugsbeauftragten angesie-

---

<sup>13</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470.

<sup>14</sup> Ausführlicher zum Gesetzesentwurf insgesamt unter E. VI.

<sup>15</sup> Vgl. unter E. I.

### III. Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen

delten Steuerungsgruppe vorgeschlagen wurden. Zur Frage der Umwidmung von Plätzen im JVK Fröndenberg in eine „Akutstation“ wird uns folgender Sachstand mitgeteilt:

*„Der Umbau der Station 5 a der Psychiatrie im JVK in Fröndenberg hat aus fachlicher Sicht höchste Priorität. Allerdings hat insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2016 der BLB NRW, Niederlassung Dortmund, mehrfach darauf hingewiesen, dass sich aufgrund der für den Brandschutz erforderlichen Maßnahmen voraussichtlich umfangreiche zeitliche Verzögerungen ergeben werden. Hinzu kommt, dass nach Angaben der Mitarbeiter der BLB Niederlassung Dortmund für die Umsetzung der Umbaumaßnahmen im nächsten Jahr nicht die erforderlichen planerischen Kapazitäten in der zuständigen BLB-Einheit vorhanden seien. Genaue terminliche Abstimmungen zu dem weiteren Vorgehen liegen derzeit nicht vor.*

*Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auf Anforderung des BLB NRW durch das JVK unter Beteiligung des Fachreferates sowie des Baureferates im Justizministerium aktuell eine Zielplanung für die anstehenden Baumaßnahmen im JVK für die nächsten 10 Jahre vorgelegt worden ist. Diese Planung wird in Kürze an den BLB NRW übermittelt werden. Sie sieht vor, dass in 2017 der Umbau der Station 5 a in eine Akutstation erfolgen soll. Die Reaktion des BLB NRW auf die Zielplanung bleibt zunächst abzuwarten. Erst dann können konkretere Aussagen zu den zeitlichen Fristen der Bautätigkeiten getroffen werden.“*

Auch auf erneute fernmündliche Nachfrage ist seitens des Justizministeriums betont worden, der Umbau genieße Priorität, die Schwierigkeiten in der baulichen Umsetzung lägen im Bereich des BLB.

Interessant ist im Übrigen folgende Detailinformation: Im Rechtsausschuss hat das Ministerium auf die Frage, in welchem Umfang Hospitationen von Bediensteten auf Psychiatrie-Stationen erfolgt seien, fol-

## B. Entwicklungen seit dem letzten Tätigkeitsbericht

gende Zahlen mitgeteilt, die im Vergleich einen grundsätzlichen Anstieg der auch vom Justizvollzugsbeauftragten empfohlenen Maßnahme erkennen lässt (bzgl. 2016):<sup>16</sup>

- Jahr 2011: 38
- Jahr 2012: 44
- Jahr 2013: 97
- Jahr 2014: 107
- Jahr 2015: 85
- Jahr 2016 (1. Halbjahr): 88

Bei dieser sehr sinnvollen Fortbildungsmaßnahme sind also bereits seit 2013 erhebliche Steigerungen im Vergleich zu den Vorjahren festzustellen.

## IV. Migranten im Vollzug

Das Thema Migranten im Vollzug ist von unveränderter Aktualität. Auf unsere Frage nach dem Sachstand bei der Umsetzung des „Konzepts zur Förderung der Integration der ausländischen Inhaftierten“<sup>17</sup> übermittelte uns das Justizministerium u. a. folgende Informationen:

*„Der Besetzungsprozess von 26 Stellen des gehobenen pädagogischen Dienstes im Rahmen des Konzepts zur Förderung der Integration der ausländischen Inhaftierten und zur Verbesserung der Sicherheit im Justizvollzug NRW ist gegenwärtig angelaufen. Alle stellenführenden Justizvollzugsanstalten haben das Auswahlverfahren für die Lehrerstellen in Gang gesetzt. In 8 Justizvollzugsanstalten wurden die Auswahlverfahren bereits durchgeführt und eine Auswahlentscheidung getroffen.*

*Insgesamt werden die Stellenbesetzungen jedoch zum einen dadurch erschwert, dass es nur noch wenig geeignete Kandidaten – auch mit der entsprechenden formalen Eignung – auf dem Bewerbungsmarkt gibt; zum anderen aber auch dadurch, dass Be-*

---

<sup>16</sup> Öffentlicher Bericht der Landesregierung vom 30. August 2016 (LT-Vorlage 16/4210), S. 3 (zu Frage 5).

<sup>17</sup> Vgl. insoweit LT-Vorlage 16/4050.

*werberinnen und Bewerber sich parallel im öffentlichen Schuldienst und bei der Justiz bewerben und sich im Falle einer doppelten Zusage in der Regel für den öffentlichen Schuldienst entscheiden. Gleichwohl ist trotz der schwierigen Begleitumstände damit zu rechnen, dass die Besetzungsverfahren im ersten Quartal des Jahres abgeschlossen sein werden.*

*Die bereits in den Justizvollzugsanstalten tätigen Pädagoginnen und Pädagogen wurden im Jahr 2016 in mehreren Fortbildungsveranstaltungen zu den Themenbereichen ‚Deutsch für Ausländer‘ und ‚Alphabetisierung‘ qualifiziert. Zudem wurde durch den Fachbereich Pädagogik ein Rahmenkonzept zu Maßnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Verständigung erstellt und in den Geschäftsbereich versandt, das Möglichkeiten des Spracherwerbs für Migranten von ‚Maßnahmen zur sprachlichen Erstversorgung‘ bis hin zu Integrationskursen – eingebettet auch in größtenteils bestehende Liftkurssysteme und abgestimmt auf die sechsstufige Kompetenzskala des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) – beschreibt.*

*Darüber hinaus wird zur Verbesserung der sprachlichen Verständigung zwischen Bediensteten und der deutschen Sprache nicht ausreichend mächtigen Gefangenen aktuell der Einsatz von Computer-Tablets (zwei unterschiedliche Modelle elektronischer Übersetzer) in der Vollzugspraxis getestet.*

*Eine Muster-Hausordnung, die einen Überblick über Rechte und Pflichten der Gefangenen sowie über organisatorische Abläufe in der Anstalt liefert und die eingearbeitete Piktogramme und Bilder enthält, wird derzeit erstellt. Es ist beabsichtigt, diese in die in den Justizvollzugsanstalten gängigen Sprachen übersetzen zu lassen.*

*Im Hinblick auf die Einrichtung eines Kompetenzzentrums ‚Justiz und Islam‘ unter Hinzuziehung der Kompetenz von Islamwissenschaftlern ist festzustellen, dass aktuell bereits zwei Islam- bzw. Sozialwissenschaftler in der JVA Remscheid beschäftigt sind. In einem Bewerberverfahren an der JVA Remscheid sind zwei weitere Islamwissenschaftler(innen) für geeignet befunden worden,*

## B. Entwicklungen seit dem letzten Tätigkeitsbericht

*deren Einstellung von dem Ergebnis der eingeleiteten Sicherheitsüberprüfung abhängt.*

*Die bereits eingestellten Islamwissenschaftler setzen sich im Rahmen des Projekts ‚Prävention von Radikalisierung‘ mit der Frage auseinander, ob die bereits im Justizvollzug vorhandenen Behandlungsprogramme auch für die Behandlung von gefährdeten Gefangenen nutzbar gemacht werden können. Sie haben ferner eine Vielzahl von Fortbildungsmaßnahmen für Bedienstete – von Anstaltsleitungen über Fachdienste, Sicherheitsfachleute bis zu den Angehörigen des allgemeinen Vollzugsdienstes – durchgeführt und die dortigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Fragen der unterschiedlichen Strömungen des Islams fortgebildet.*

*Im Bereich der Maßnahmen zur Verbesserung der Handlungssicherheit der Bediensteten haben gegen Ende des Jahres 2016 Fortbildungen für Multiplikatoren zu den Themenbereichen ‚Interkulturelle Kompetenz‘ sowie ‚Ausländerrecht‘ stattgefunden, Aufbaukurse zum Thema ‚Interkulturelle Kompetenz‘ sind für Anfang 2017 geplant. Es ist vorgesehen, dass die Multiplikatoren sodann in Inhouse-Veranstaltungen in den Vollzugseinrichtungen das Wissen an weitere Kolleginnen und Kollegen vermitteln.*

*Hinsichtlich der Akquise von Integrationsbeauftragten ist die Benennung und Bestellung von einem / einer oder zwei Integrationsbeauftragten in allen Justizvollzugsanstalten des Landes erfolgt. Eine erste (ganztägige) Dienstbesprechung der Integrationsbeauftragten im Sinne einer konstituierenden Sitzung hat am 17. Januar 2017 beim Fachbereich Sozialdienst stattgefunden. An dieser haben 46 Bedienstete aus dem allgemeinen Vollzugsdienst, dem Sozialdienst sowie Justizvollzugsbeschäftigte teilgenommen. Im Verlauf der Dienstbesprechung wurden u. a. organisatorische und inhaltliche Fragen und Aspekte erörtert, aber auch bereits erste Erfahrungen ausgetauscht und Netzwerke gebildet. Von den insgesamt zur Verfügung stehenden 45 Planstellen für Integrationsbeauftragte sind zwischenzeitlich 42 besetzt. In zwei Anstalten sind die Besetzungsverfahren in Kürze abgeschlossen.*

*Hinsichtlich der Frage nach der Einbindung von Imamen ist festzuhalten, dass durch diese ausschließlich die religiöse Betreuung*

## V. Rahmenbedingungen des Jugendarrestes

*von muslimischen Gefangenen erfolgt. In die Umsetzung des Konzepts zur Förderung der Integration sind sie nicht eingebunden.“*

Dieses bewusst in aller Ausführlichkeit übernommene Zitat soll zeigen, dass man die Bedeutung des Themas, welche uns fortwährend in Gesprächen mit der Vollzugspraxis bestätigt wird, auch auf ministerieller Ebene erkannt und mögliche Lösungskonzepte nicht nur „auf dem Papier“ erarbeitet hat, sondern auch nach Kräften in die Tat umzusetzen versucht.

### V. Rahmenbedingungen des Jugendarrestes

Zur Verbesserung der Behandlung im Jugendarrest hat der Justizvollzugsbeauftragte u. a. eine dichtere Personalausstattung sowie angemessene bauliche und räumliche Rahmenbedingungen angemahnt. Bereits für den letztjährigen Tätigkeitsbericht hatte uns das Ministerium diesbezüglich einige Informationen zukommen lassen.<sup>18</sup> Der aktuelle Sachstandsbericht schreibt diese früheren Informationen nun fort:

*„Bezogen auf die Personalausstattung im Jugendarrest sind zur Verbesserung der Behandlung im Jugendarrest mit dem Haushalt 2013 insgesamt 20 neue Planstellen (davon 15 in der Laufbahn des allgemeinen Vollzugsdienstes in der Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt, im Justizvollzug des Landes NRW und fünf Planstellen des Sozialdienstes in der Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, im Justizvollzug des Landes NRW) eingerichtet worden. Die Planstellen im Sozialdienst sowie 14 Planstellen des allgemeinen Vollzugsdienstes sind bisher verteilt und besetzt (im Jahr 2015 waren elf Planstellen des allgemeinen Vollzugsdienstes besetzt gewesen). Eine Planstelle wird im nächsten Jahr noch der Jugendarrestanstalt in Wetter zugewiesen um einen geprüften Anwärter zu übernehmen.*

*Dieses Personal setzt erfolgreich die gesetzgeberischen Vorgaben einer erzieherischen Ausgestaltung des Jugendarrestvollzuges gemäß § 3 JAVollzG NRW um. Das Angebot an Behandlungs-*

---

<sup>18</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2015, S. 182 f., 192, 194.

## B. Entwicklungen seit dem letzten Tätigkeitsbericht

*und Freizeitmaßnahmen konnte neben den bereits bestehenden Angeboten weiter ausgedehnt werden.*

*(...)*

*Bezüglich der baulich-räumlichen Aspekte wurde bereits zu dem Tätigkeitsbericht 2015 mitgeteilt, dass die Jugendarrestanstalt Bottrop durch den Umbau einer alten Dienstwohnung erweitert worden ist, um den zusätzlich entstandenen Platzbedarf in den teils räumlich sehr beengten Jugendarrestanstalten gerecht zu werden.*

*Derzeit werden in der Jugendarrestanstalt Lünen drei Baumaßnahmen durchgeführt, um die dortigen räumlichen Rahmenbedingungen zu verbessern. Insbesondere soll eine bislang durch das benachbarte Amtsgericht genutzte Dienstwohnung zukünftig der Jugendarrestanstalt für die Arrestvollstreckung zur Verfügung stehen. Die dafür notwendige Änderung des Mietvertrags ist bereits erfolgt. Derzeit ermittelt das Amtsgericht Lünen – in Zusammenarbeit mit der zuständigen BLB-Niederlassung – Umfang und Kosten der insoweit erforderlichen Baumaßnahmen. Die Aufnahme der entsprechenden Arbeiten im Jahre 2017 wird angestrebt. Darüber hinaus wird gegenwärtig ein Arrestraum in einen Sozial- und Mehrzweckraum umgewidmet, um die Arbeit der Fachdienste zu optimieren. Anschließend soll ein zusätzliches Dienstzimmer durch den Umbau eines ehemaligen Lagerraumes geschaffen werden.“*

Speziell zum Sanierungsbedarf in der JAA Düsseldorf hat das Justizministerium gegenüber dem Rechtsausschuss wie folgt berichtet:<sup>19</sup>

*„Der BLB hat mit Instandsetzung- und Instandhaltungsarbeiten beim Gelände der JAA begonnen. Die Erneuerung der Haftraumbeleuchtung ist abgeschlossen. Die Dachsanierung sowie die Instandsetzung der Sanitäranlagen in den Hafträumen und der Bodenbeläge in den Hafträumen und Fluren laufen. Im Anschluss werden vom BLB NRW Maßnahmen zum baulichen Brandschutz*

---

<sup>19</sup> Öffentlicher Bericht der Landesregierung vom 30. August 2016 (LT-Vorlage 16/4210), S. 8 (zu Frage 16).

## V. Rahmenbedingungen des Jugendarrestes

*durchgeführt, wozu seit 29.06.2016 die erforderliche baurechtliche Zustimmung der Bezirksregierung Düsseldorf gem. § 80 BauO NRW vorliegt.*

*Die Stolpergefahren auf dem Sportplatz wurden durch den BLB NRW behoben. Die erforderlichen Arbeiten an der schadhaften Sportplatzmauer sollen bis Ende Oktober 2016 abgeschlossen sein.*

*Für die baulichen Maßnahmen am ehemaligen Übergangshaus der JVA Düsseldorf, das zukünftig durch die Jugendarrestanstalt Düsseldorf genutzt werden soll, liegt ebenfalls seit dem 29.06.2016 die baurechtliche Zustimmung der Bezirksregierung Düsseldorf gem. § 80 BauO NRW vor. Nunmehr können die Abstimmungen zur baulichen Umsetzung erfolgen. Wenn diese abgeschlossen sind, wird nach derzeitigem Stand mit einer Bauzeit von rund 1 ½ Jahren gerechnet. Im Zuge dieser Maßnahme werden Gemeinschaftsräume eingerichtet werden.“*

Bei der Errichtung dieser Gemeinschaftsräume sind nach Angaben des Ministeriums zwischenzeitlich allerdings Schwierigkeiten aufgetreten, die offenbar zu einer Verzögerung führen werden:

*„Die Planungen, bei der Jugendarrestanstalt Düsseldorf zusätzliche Gemeinschaftsräume für die Durchführung von Behandlungs- und Freizeitangeboten im ehemaligen Übergangshaus Düsseldorf-Gerresheim zu schaffen, werden diesseits weiter verfolgt. Zwischenzeitlich hat der BLB NRW allerdings weitere, aus seiner Sicht notwendige bauliche Maßnahmen (z. B. im Bereich des Dachstuhls) identifiziert. Insoweit besteht ergänzender Abstimmungsbedarf zwischen der Jugendarrestanstalt, dem BLB NRW und dem Justizministerium. Gegebenenfalls muss auch die Bezirksregierung – aufgrund der zusätzlichen bzw. geänderten baulichen Maßnahmen – erneut um Zustimmung ersucht werden.“*

In der Bilanz scheint es aber so, als habe „unser Rufen“ Gehör gefunden, so dass mit einigen Maßnahmen mittlerweile begonnen werden konnte. Man kann nur hoffen, dass die weiteren Bauplanungs-, -genehmigungs- und -umsetzungsverfahren zügig gestaltet werden können,

## B. Entwicklungen seit dem letzten Tätigkeitsbericht

was indes in großen Teilen offensichtlich nicht im Einflussbereich der Justizverwaltung liegt.

### VI. Umgang mit Anträgen

Die hiesigen Ausführungen und Anregungen zum Themenkomplex „Umgang mit Anträgen“, die schon dem Tätigkeitsbericht 2013/2014 entspringen, haben auch im Berichtsjahr fortgewirkt.<sup>20</sup> Nach hiesiger Auffassung macht das Justizministerium deutlich, dass es in dieser Frage einer transparenten Vollzugsgestaltung an einer Verbesserung ebenso interessiert ist wie der Justizvollzugsbeauftragte. Unter Beteiligung des Justizvollzugsbeauftragten haben hier Fachgespräche stattgefunden und es sind Praxisversuche durchgeführt worden, die mittlerweile zu konkreten Maßnahmen zugunsten antragstellender Gefangener geführt haben. Gegenüber dem Rechtsausschuss wurde diesbezüglich u. a. Folgendes berichtet:<sup>21</sup>

*„Anfang 2016 haben die Justizvollzugsanstalt Düsseldorf und Rheinbach Daten zu dem Antragsaufkommen in den Anstalten erhoben. Hochgerechnet auf das Jahr ergaben sich mindestens ca. 80.000 bis 200.000 abgegebene Schriftstücke pro Jahr und Anstalt. Die JVA Düsseldorf ermittelte dabei den jährlichen Formularverbrauch. Die JVA Rheinbach erhob über einen Zeitraum von zwei Wochen das Aufkommen an Schriftstücken.*

*Weitere Erhebungen in den Anstalten Köln und Willich I bestätigen die gewonnenen Erkenntnisse.*

*Auf Grundlage der aus den Datenerhebungen gewonnenen Erkenntnisse hat die Fachabteilung unter Beteiligung der Vollzugspraxis einen Leitfaden zum praxisgerechten Umgang mit Eingaben – insbesondere Anträgen, Beschwerden und Briefen – von Gefangenen (als ‚Beschwerdemanagement‘ bezeichnet) erarbeitet, der die Empfehlungen des Justizvollzugsbeauftragten bestmöglich, aber auch praxisgerecht umsetzen sollte.“*

---

<sup>20</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2013/2014, S. 101 ff. sowie Tätigkeitsbericht 2015, S. 8.

<sup>21</sup> Öffentlicher Bericht der Landesregierung vom 30. August 2016 (LT-Vorlage 16/4210), S. 1 (zu Frage 1).

## VI. Umgang mit Anträgen

Dieser Leitfaden zum „Beschwerdemanagement“ liegt mittlerweile vor. Die Vollzugspraxis wurde mit Erlass vom 19. September 2016 (Az.:1402-IV.1) um Umsetzung des Leitfadens gebeten. Dort werden Mindeststandards für die Behandlung von Eingaben, insbesondere Anträgen und Beschwerden, von Gefangenen festgelegt. Dies ist sehr zu begrüßen. Wichtige Elemente zur Schaffung von Transparenz sind nunmehr „festgeschrieben“. Der Leitfaden sieht ausdrücklich die Erteilung von Zwischennachrichten bei Nachfrage des Antragstellers (in mündlicher oder schriftlicher Form) sowie die mündliche oder schriftliche Eröffnung des Ergebnisses nach Abschluss der Prüfung und Angabe der tragenden Gründe vor. Auch wenn aufgrund der Praxistauglichkeit von einer generellen Empfangsbestätigung Abstand genommen werden musste, stellt dies doch insgesamt eine Verbesserung der Situation von Gefangenen dar. Wir sind guter Hoffnung, dass die getroffenen Maßnahmen zu einer Verringerung der Alltagsprobleme führen werden. Die weitere Entwicklung wird nun zu beobachten sein.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

### **C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte**

#### **I. Eingabebearbeitung**

##### **1. Einleitung**

Selbstverständlich ist jede Einrichtung gehalten und bemüht, ihre Aufgabenwahrnehmung kontinuierlich zu verbessern. Dies bezieht sich nicht nur auf die Erfüllung der Aufgaben im engeren Sinne – im vorliegenden Kontext also auf die inhaltliche Bearbeitung von bei uns angebrachten Beschwerden – sondern auch auf die organisatorischen Rahmenbedingungen. Wichtig ist es bei allem Streben nach Perfektion aber auch, den Moment zu erkennen, in dem ein „System“ so gut funktioniert, dass es keiner grundlegenden Modifikationen mehr Bedarf, zumal nicht selten auch personelle Ressourcen knapp bemessen und damit quasi „natürliche Grenzen“ gesetzt sind.

Die im Berichtszeitraum 2013/2014 begonnenen Anpassungen und Modifikationen des Eingabenmanagements können aus heutiger Sicht als notwendig und im Ergebnis auch erfolgreich bezeichnet werden. Dies ist so zu verstehen, dass die Art und Weise der Erfassung und Verarbeitung der Daten sowie die aufgestellten und angewendeten Grundsätze der eigentlichen Bearbeitung der Einzelsachen effektives Tätigwerden bei größtmöglicher Konzentration auf relevante Inhalte gewährleisten. Auf letzteren Punkt kommt es dem Justizvollzugsbeauftragten besonders an. Eine rein akademische Betrachtung vollzuglicher Fragen ohne Praxisbezug liegt dem Justizvollzugsbeauftragten fern und ist auch nicht im Interesse der Aufgabenstellung.

Erwähnenswert erscheint dies vor allem deshalb, weil angesichts der Besonderheit der Einrichtung des Justizvollzugsbeauftragten nicht auf bestehende und bereits für tauglich befundene Systeme zurückgegriffen werden konnte, wie dies bei anderen Institutionen oder Behörden der Fall ist. Sämtliche Verfeinerungen der Arbeitsorganisation beruhen allein auf der Eigeninitiative des Justizvollzugsbeauftragten und seiner Mitarbeiter. Zum jetzigen Zeitpunkt ist dieser Prozess als weitgehend abgeschlossen anzusehen.

### **2. Entwicklung des Eingabenmanagements**

Vor diesem Hintergrund sind im Jahr 2016 keine grundlegenden Modifikationen des Eingabenmanagements vorgenommen worden. Detailänderungen werden nachfolgend kurz beschrieben.

#### **a) Veränderungen in Erfassung und Bearbeitung**

Als zusätzlicher – in einschlägigen Fällen ggf. zu vermerkender – Arbeitsschwerpunkt ist der Themenbereich „Sozialtherapie“ aufgenommen worden. Außerdem können seit dem vergangenen Jahr Eingaben von in der Sicherungsverwahrung untergebrachten Personen ausdrücklich gekennzeichnet werden.

Neben diesen Änderungen bei der elektronischen Datenverarbeitung ist – aus Gründen der Eigenkontrolle – ein analoges „Laufzettelsystem“ eingeführt worden. Bislang sind Anfang eines Jahres von einem Mitarbeiter stets erneut alle Eingaben des vorangegangenen Jahres kursorisch durchgesehen worden, um zu überprüfen, ob die entsprechenden Eintragungen in der Datenbank den Eingabeinhalten entsprechen, nichts vergessen und alle während des Bearbeitungsprozesses erfolgten Veränderungen berücksichtigt worden sind; ein sehr arbeitsintensiver Prozess. Nunmehr befinden sich in den Einzelvorgängen vorgedruckte „Laufzettel“, auf welchen der Sachbearbeiter oder sein Vertreter „per Hand“ Eintragungen vornimmt, die dann von der Geschäftsstelle ins Computersystem übernommen werden. Spätestens bei Weglegung und Entnahme des Laufzettels erfolgt dabei der Kontrollvorgang. Sollte im weiteren Verlauf nochmals ein Abgleich mit der EDV-mäßigen Erhebung o. ä. erforderlich werden, so kann dies anhand des Laufzettels schnell und leicht erfolgen. Es ist dies eine Art von „Vier-Augen-System“, von dem wir uns zum Ende des jeweiligen Berichtsjahres eine Arbeitserleichterung und zugleich eine weitere Fehlerkontrolle erhoffen, die den vorverlagerten geringfügigen Mehraufwand rechtfertigen sollte.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

### **b) Systematisierte Abfrage von Anliegen durch Gespräche mit Gefangenenvetretern im Rahmen von Anstaltsbesuchen**

Die einzige grundlegende Änderung in der Erfassung vollzuglicher Praxisprobleme betrifft den Bereich der Anstaltsbesuche und das Eingabenmanagement gleichermaßen. Uns geht es insoweit darum, die Anliegen von Gefangenen nicht nur im „schriftlichen Verfahren“, sondern im persönlichen Gespräch vor Ort zu erörtern. Das Team des Justizvollzugsbeauftragten hat in der jüngsten Vergangenheit sehr gute Erfahrungen mit Gesprächen mit Gefangenenvetretern im Zuge von Anstaltsbesuchen gemacht. Der Austausch mit der GMV bzw. – in Fällen, in denen eine solche nicht existiert – anderen Gefangenen, die als eine Art „Sprecher“ auftreten, hat nach unserer Wertung stets eine Vielzahl von Anliegen zutage gefördert, die für eine Mehrheit von Gefangenen gleichermaßen von Bedeutung sind und die möglicherweise ohne das persönliche Gespräch nicht gegenüber dem Justizvollzugsbeauftragten vorgetragen worden wären. Geprägt waren diese Gespräche von Offenheit und – das sei an dieser Stelle ausdrücklich betont – großer „Kommunikations- und Vollzugskompetenz“ der teilnehmenden Gefangenenvetreter. Beispielsweise war ihnen in der Regel bewusst, dass bestimmte Problemlagen nicht ohne Weiteres und sofort entschärft werden können. Insofern wurden auch in keinem Fall „unrealistische Forderungen“ erhoben, sondern stets waren die Ausführungen auch getragen von Aspekten wie Umsetzbarkeit und praktischem Nutzen. So konnte jeweils innerhalb eines relativ kurzen Zeitraumes ein recht weit gefächertes Themenspektrum behandelt werden und es ist der Eindruck entstanden, auch auf der „Gegenseite“ werde eine solche Vorgehensweise begrüßt.

Um die vorgenannten positiven Effekte nicht abzuschwächen oder gar „verpuffen“ zu lassen, haben wir eine Vorgehensweise etabliert, die gewährleistet, dass die vorgetragenen und mitgeteilten Schwierigkeiten einerseits aufgenommen und weiterbearbeitet werden können, ohne dass aber auf der anderen Seite ein übermäßiger Verwaltungsaufwand entsteht. Wir hoffen, durch die nachfolgend kurz dargestellte Form systematischen Vorgehens auch zu einer Verstetigung dieses „Instruments“ zu gelangen:

Die einzelnen vorgetragenen Anliegen werden im Gespräch zusammen mit den für eine Beurteilung relevanten Details notiert, später von einem Mitarbeiter geordnet, ggf. mit weiteren Informationen angereichert oder abgeglichen und letztlich in Form einer von uns sogenannten „Spiegelstrichliste“ niedergelegt. Diese wird – wie im Vorhinein entsprechend abgesprochen – der jeweiligen Anstaltsleitung übermittelt mit der Bitte, zu den einzelnen Punkten Stellung zu nehmen. Das hat insgesamt in den bisher praktizierten Fällen gut funktioniert. Eine Analyse der in der vorgenannten Art erlangten Informationen findet sich weiter unten in diesem Abschnitt.<sup>22</sup>

### **3. Konkrete Eingabebearbeitung im Berichtszeitraum**

Dies vorausgeschickt soll im Folgenden – wie üblich – ein zusammenfassender, aber dennoch mit Details versehener Blick auf die eigentliche Eingabebearbeitung erfolgen. Bei einigen Punkten sind zusätzlich veranschaulichende Abbildungen aufgenommen worden, namentlich um besser mit Ergebnissen aus den Vorjahren vergleichen zu können.

#### **a) Allgemeiner Überblick**

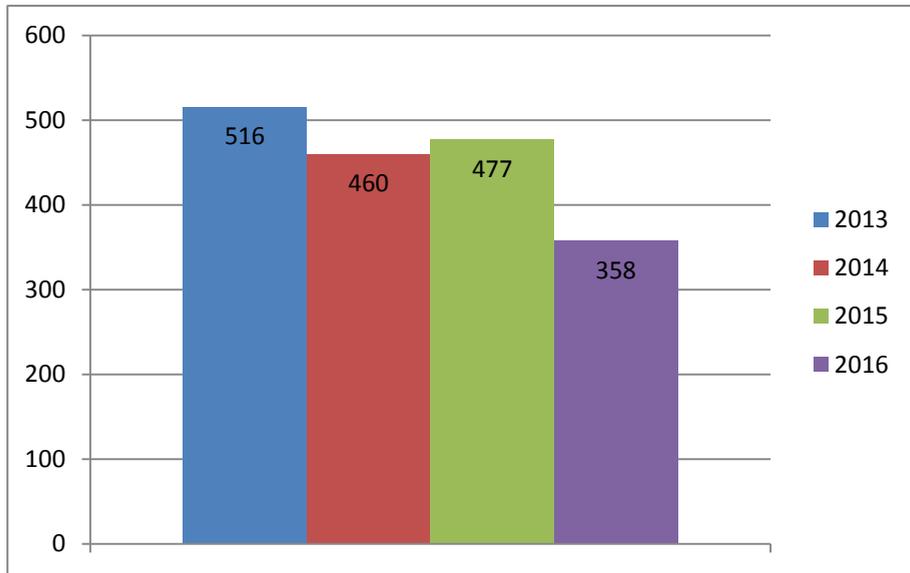
Die Gesamtanzahl der beim Justizvollzugsbeauftragten angebrachten Eingaben ist im Berichtsjahr 2016 erkennbar zurückgegangen. Ein Vergleich der letzten Jahre ergibt folgendes Bild:

---

<sup>22</sup> Vgl. unter C. I. 3. i) dieses Berichts.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

Abbildung 1: Vergleich der Eingangszahlen 2013 bis 2016



Der Rückgang beläuft sich im Vorjahresvergleich auf etwa 25 %, ist also erheblich. Wie kann man diese Entwicklungen deuten? Die Registrierung der Eingaben und deren Aufarbeitung verstehen wir nicht (oder allenfalls zweitrangig) als Tätigkeits- und Arbeitsnachweis, sondern als Ausdruck und Ergebnis der Vermittlungsmöglichkeiten des Justizvollzugsbeauftragten. Insoweit gilt sicher nicht die schlichte Logik „je mehr Eingaben, desto besser“; umgekehrt mag man auch meinen, dass rückläufige Daten Ausweis von positiven Befriedigungseffekten und einem verbesserten Vollzugsklima sein könnten.

Natürlich ist der Blick auf die Entwicklung der Eingaben insoweit für uns bedeutsam, weil die betreffenden Daten auch verdeutlichen, inwieweit und auf welchen Wegen wir die Gefangenen (und Bediensteten) am besten oder überhaupt erreichen können.

Dabei spielen nach unserer Einschätzung zahlreiche innere und äußere Faktoren eine Rolle bei der Interpretation der rückläufigen Eingänge. Einer der äußeren Änderungsfaktoren dürfte zunächst die Klientel der Gefangenen betreffen. Im vergangenen Jahr waren zum einen gewisse „Umschichtungen“ in der Vollzugsbelegung von der Strafhaft hin zur Untersuchungshaft zu verzeichnen. Damit einhergehend ist auch der

Anteil der ausländischen Gefangenen deutlich angestiegen. Es handelt sich dabei um eine Klientel, die zwar tendenziell besonders hilfsbedürftig erscheint. Aufgrund sprachlicher Hemmnisse oder schlichter Unkenntnis von der Einrichtung des Justizvollzugsbeauftragten ist der Weg zum Justizvollzugsbeauftragten für ausländische Gefangene de facto jedoch erschwert. Wir werden selbst Überlegungen anstellen, diese Gefangenengruppe künftig noch besser zu erreichen.

Überdies ist nicht auszuschließen, dass es durch die Teilräumung der JVA Münster zu „Unregelmäßigkeiten“ im Hinblick auf das Verfassen von Eingaben gekommen sein könnte. Dies betrifft freilich einen möglichen Detaileffekt, den wir nicht näher rekonstruieren können.

Als Binnenfaktor ist sicherlich der im April 2016 erfolgte Wechsel des für die Eingabebearbeitung zuständigen Sachbearbeiters zu nennen. Wie uns die Erfahrung gezeigt hat, verknüpfen die Eingebenden nicht selten die Bearbeitung ihrer Anliegen mit der Person des Bearbeiters. Häufig werden Schreiben persönlich an diesen und nicht an die Einrichtung des Justizvollzugsbeauftragten adressiert. Die Einführung eines neuen Bearbeiters bedeutet also auch, Kontakte – z. B. zu den eingebundenen Anstaltsleitungen – wieder neu knüpfen zu müssen, Vertrauensverhältnisse wieder zu stabilisieren und Verfahrensabläufe zu etablieren. Positiv gewendet hat die Einführung eines neuen Sachbearbeiters aus der Sicht des Justizvollzugsbeauftragten aber auch die Möglichkeit einer klareren Aufgabenkonturierung geboten. Deutlicher als früher hat sich nunmehr ein Bearbeitungsstil entwickelt, der auf eine realistische Interessenvermittlung und dezidierte inhaltliche Beratung abzielt, während vormals das Zuhören und die Funktion eines „Ansprechpartners in schweren Zeiten“ doch oft im Vordergrund standen.

Zu dieser klaren Linienführung in der Bearbeitung der Einzelsachen gehört auch, dass wir keine Fälle unnötig „produzieren“ wollen. Im vergangenen Jahr haben wir beispielsweise zwei Sammeleingaben aus den Justizvollzugsanstalten Köln und Aachen erhalten. In beiden Fällen hatte sich nach außen nur ein einzelner Gefangener stellvertretend an uns gewandt. Dieser trat dann aber jeweils als Interessenvertreter einer großen Zahl von Mitgefangenen auf. In Köln hatten sich dem Einsender 36 Mitgefangene angeschlossen, in Aachen waren es 35. Man hätte aus den beiden Sammeleingaben leichter Hand auch einen Schwung sich vielfach ähnelnder und überschneidender Einzelanliegen „erzeugen“

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

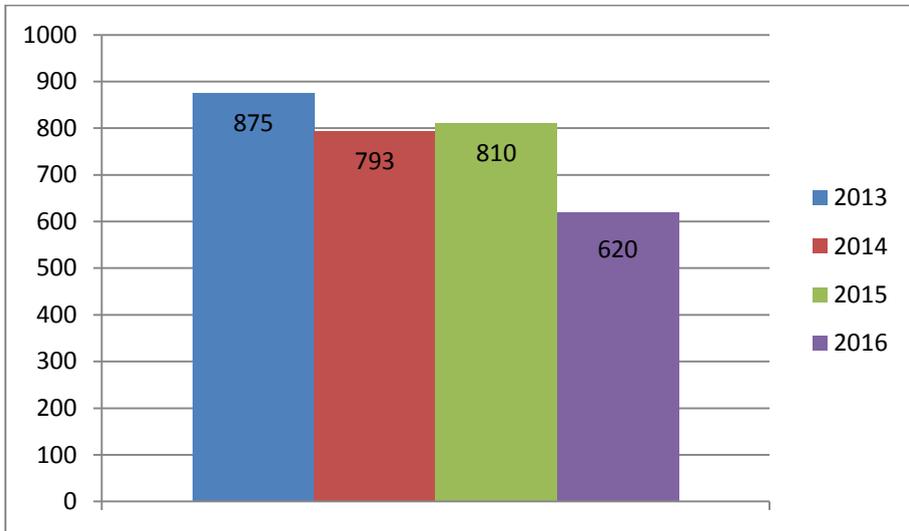
können. In Abstimmung mit den beiden „Wortführern“ schien uns diese konstruierte Verfahrensweise aber nicht sachdienlich. Inhaltlich ergab sich dann allerdings eine umfangreiche Themenliste, die im Bearbeitungsaufwand doch einer Vielzahl von Eingaben entsprach.

Ein Teil der „weggebrochenen“ Eingaben mag zudem durch die zuvor geschilderte veränderte Vorgehensweise bei Anstaltsbesuchen bedingt sein. Wie dargestellt legen wir mittlerweile mehr Wert auf unmittelbare Gespräche mit Gefangenenvvertretungen und auch mit einzelnen Gefangenen vor Ort. Daher könnte im Berichtsjahr bei einigen Gefangenen der Bedarf entfallen sein, eine individuelle Eingabe an uns zu richten. Uns ist es einerlei, auf welchem Wege wir Beratungs- und Vermittlungsmöglichkeiten bieten und in welcher Form diese wahrgenommen werden.

Viele der vorstehenden Erwägungen sind natürlich spekulativ. Wir werden die künftigen Entwicklungen der Eingangszahlen aufmerksam beobachten und analysieren. In der eigenen Wahrnehmung des Teams des Justizvollzugsbeauftragten hat sich jedenfalls die Arbeitsbelastung durch Eingaben nicht merklich verringert. Immer noch liegt die durchschnittliche monatliche Eingangszahl bei ca. 30. Zugleich wird nunmehr inhaltlich tiefgründiger auf die Anliegen der Gefangenen eingegangen.

Die rückläufige Gesamtanzahl der Eingaben wirkt sich natürlich auch auf die Zahl der vorgetragenen Anliegen aus, wie nachfolgende Abbildung zeigt:

Abbildung 2: Anzahl vorgetragener Anliegen 2013 - 2016



Hieraus ergibt sich ein Durchschnitt von etwa 1,7 Anliegen pro Eingabe. Insofern besteht ein konstantes „Anliegenaufkommen“, denn auch in den Jahren 2013 bis 2015 betrug dieser Wert ebenfalls 1,7.<sup>23</sup>

### b) Monatliche Verteilung der Eingaben

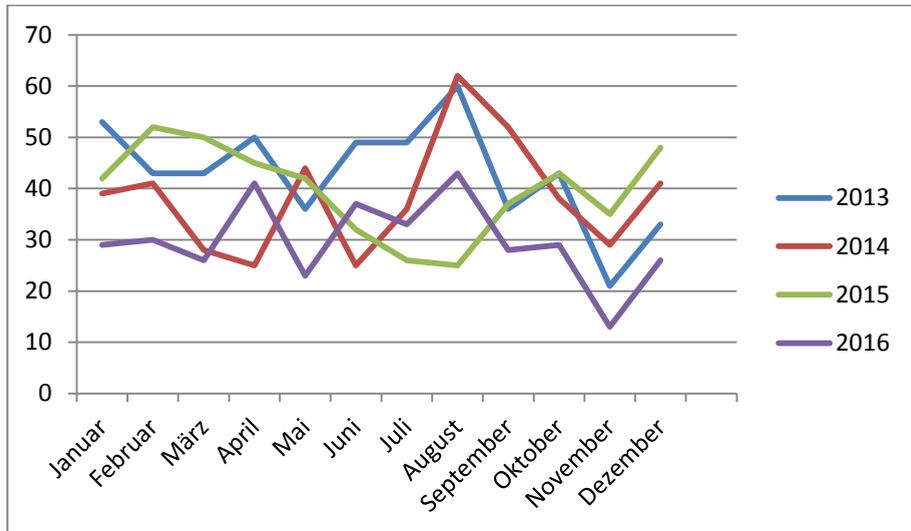
Die monatliche Verteilung der Eingaben im Vergleich der Jahre 2013 bis 2016 zeigt eine auffällige Übereinstimmung der Kurven der Jahre 2013 und 2016 bei allerdings nicht unerheblich unterschiedlicher Eingabenzahl im jeweiligen Monat. Auch die Entwicklung in den Jahren 2013 und 2014 weist insoweit einige Parallelen hierzu auf. Nur das monatliche Eingabenaufkommen im Jahre 2015 weicht – in Teilbereichen diametral entgegengesetzt – von diesem Muster ab, was bereits im seinerzeitigen Bericht kommentiert worden ist.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2013/2014, S. 28 sowie Tätigkeitsbericht 2015, S. 17.

<sup>24</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2015, S. 18 f.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

Abbildung 3: Monatliche Verteilung der Eingaben in den Jahren 2013 bis 2016



### c) Verteilung nach Justizvollzugsanstalten

Der Aussagewert der Aufgliederung der Eingaben nach den Anstalten ist zwar begrenzt; die Information dient aber der Transparenz.<sup>25</sup> Im Normalfall können Rückschlüsse auf die Qualität der dortigen Arbeit weder in die eine noch die andere Richtung gezogen werden. Im Berichtsjahr kam es durch die Teilräumung der JVA Münster und damit verbundene Verlegungen überdies zu einer Besonderheit, welche die Schärfe etwaiger Aussagen weiter abschwächen dürfte. In der nachfolgenden Abbildung sollen zur Veranschaulichung die Zahlen aus 2015 noch einmal mitaufgeführt werden, auch um mögliche „örtliche Effekte“ zu erkennen, die ein reduziertes Eingabenaufkommen erklären könnten.

<sup>25</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2011, S. 218; Tätigkeitsbericht 2012, S. 191 f.

Abbildung 4: Verteilung der Eingaben nach Einrichtungen

EINRICHTUNG	2015	2016
JVA Aachen	15	11
JVA Attendorn	10	8
JVA Bielefeld-Brackwede	14	16
JVA Bielefeld-Senne	26	19
JVA Bochum	23	14
JVA Bochum-Langendreer	4	1
JVA Büren <sup>26</sup>	1	0
JVA Castrop-Rauxel	10	5
JVA Detmold	7	5
JVA Dortmund	11	7
JVA Duisburg-Hamborn	5	2
JVA Düsseldorf	28	19
JVA Essen	17	11
JVA Euskirchen	3	2
JVK Fröndenberg	12	2
JVA Geldern	16	11
JVA Gelsenkirchen	21	32
SoThA Gelsenkirchen	0	1
JVA Hagen	19	15
JVA Hamm	3	6
JVA Heinsberg	0	7
JVA Herford	5	5
JVA Hövelhof	17	3
JVA Iserlohn	6	7
JVA Kleve	11	6
JVA Köln	32	19
JVA Moers-Kapellen	1	2
JVA Münster	17	4
JVA Remscheid	14	18
JVA Rheinbach	5	9
JVA Schwerte	12	10
JVA Siegburg	14	2
JVA Werl	18	29
JVA Willich I	22	9
JVA Willich II	21	15
JVA Wuppertal-Ronsdorf	14	6
JVA Wuppertal-Vohwinkel	9	7
alle JVAen betreffend	8	6
keine JVA betreffend	6	7
<b>Gesamt</b>	<b>477</b>	<b>358</b>

<sup>26</sup> Zu beachten ist, dass die JVA Büren mittlerweile geschlossen ist.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

Die Tatsache, dass uns aus Münster, einer Anstalt mit ehemals nicht geringer Kapazität, lediglich vier Eingaben erreichten, kann durch die Teilräumung ohne weiteres erklärt werden. Im Übrigen fällt aber auf, dass die Anzahl der Eingaben aus Werl mit 29 sowie aus Gelsenkirchen mit 32 sogar deutlich höher liegen als 2015. Dies verwundert in Anbetracht der insgesamt rückläufigen Eingangszahlen.

### d) Personengruppen

Erstmalig konnte – wie oben bereits geschildert – im vergangenen Jahr die Personengruppe der in Sicherungsverwahrung Untergebrachten ausdrücklich erfasst werden. Eine solche Eingabe hat uns auch erreicht. Insgesamt stellt sich die Aufschlüsselung nach Personen und Gruppen von Eingebenden wie folgt dar:

Abbildung 5: Personengruppen

PERSONENGRUPPE	2014	2015	2016
Bedienstete	15	19	9
Personalrat	1	0	0
Gefangene (offener Vollzug)	42	53	35
Gefangene (geschlossener Vollzug)	349	345	273
Gefangenenmitverantwortung	6	2	6
Angehörige	11	15	7
Sonstige	36	43	27
SV			1
<u>Davon:</u>			
Erstkontakte	350	363	240
Anschlusskontakte	110	114	113
Kontakte nach Anstaltsbesuch	0	0	5
<u>Weitere Daten:</u>			
Unzuständigkeit	20	22	17
Gesprächswunsch des Eingebenden	35	36	32

Auffällig ist, dass sich – anders als in den beiden Vorjahren<sup>27</sup> – fünf Kontakte nach Anstaltsbesuchen ergeben haben. Dies mag auf die noch stärkere Fokussierung auf (Gefangenen-) Anliegen im Rahmen der Durchführung solcher Termine zurückzuführen sein. Bemerkenswert ist vor allem das Verhältnis der Erst- und Anschlusskontakte im Berichtsjahr. Lag dieses in den Jahren 2014 und 2015 bei etwa 76 % (Erstkontakte) zu etwa 24 % (Anschlusskontakte), waren im Jahr 2016 immerhin gut 31 % Anschlusskontakte zu verzeichnen. D. h. unter denjenigen, die uns angeschrieben und um Hilfe gebeten haben, waren vergleichsweise mehr Personen, die dies auch zu einem früheren Zeitpunkt mindestens einmal bereits getan hatten. Bei positiver Betrachtungsweise kann dies als Art Vertrauensbeweis angesehen werden. In absoluten Zahlen hat sich die Häufigkeit der Anschlusskontakte von 2014 bis 2016 praktisch nicht verändert. Ähnliches gilt für die Anzahl der vorgetragenen Gesprächswünsche, die im Berichtsjahr im Vergleich zu 2014 und 2015 nahezu gleichauf lagen.

### e) Arbeitsschwerpunkte

Im zweiten Jahr erfassen wir unsere Eingaben nun unter Verwendung der „neuen“ Arbeitsschwerpunkte.<sup>28</sup> Die nachfolgende Abbildung zeigt einen Vergleich der Daten der Jahre 2015 und 2016 – unter Verwendung des im Berichtsjahr hinzugenommenen Aspekts „Sozialtherapie“:

---

<sup>27</sup> Die grundsätzliche Erfassungsmöglichkeit war auch in den Vorjahren bereits gegeben.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu Tätigkeitsbericht 2015, S. 21 f.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

Abbildung 6: Anzahl der Eingaben nach Arbeitsschwerpunkten 2015 und 2016

ARBEITSSCHWERPUNKT	2015	2016
Psychisch auffällige Gefangene	11	13
Sozialtherapie		1
Migranten im Vollzug	5	2
Opferbezogene Vollzugsgestaltung	4	3
Ärztliche Zweitmeinung/Schlichtung	12	10
Familienbezogene Vollzugsgestaltung	16	7
Medienorientierte Vollzugsgestaltung	2	2
Altersorientierte Vollzugsgestaltung	0	1

Demnach betrafen im Jahr 2015 immerhin etwa 10,5 % und im Jahr 2016 10,9 % aller Eingaben Arbeitsschwerpunkte, in denen wir konzeptionelle Fragen der Weiterentwicklung des Justizvollzugs durchdenken. Zu beachten ist hierbei, dass die Zuordnung strengen Kriterien unterliegt und nicht jede Eingabe, in der beispielsweise Beschwerde über die gesundheitliche Versorgung geführt wird, als dem Schwerpunkt „Ärztliche Zweitmeinung/Schlichtung“ zugehörig angesehen wird. Vielmehr muss das Spezifikum des jeweiligen Schwerpunkts betroffen sein, um als diesem Arbeitsspektrum zugehörig erfasst zu werden.

Jede zehnte Eingabe bezieht sich somit spezifisch auf entsprechende Grundsatzfragen. Dies verdeutlicht einmal mehr die Verbindung der beiden die hiesige Tätigkeit tragenden Säulen. Denn natürlich generieren insbesondere diese Eingaben „Diskussionsstoff“ für die entsprechenden Bereiche der konzeptionellen Tätigkeit. Zudem wird belegt, dass die durchgeführte Schwerpunktsetzung nicht etwa ausschließlich akademisch interessante Felder bestellt, sondern die Vollzugswirklichkeit unmittelbar tangiert und den Puls der Zeit trifft.

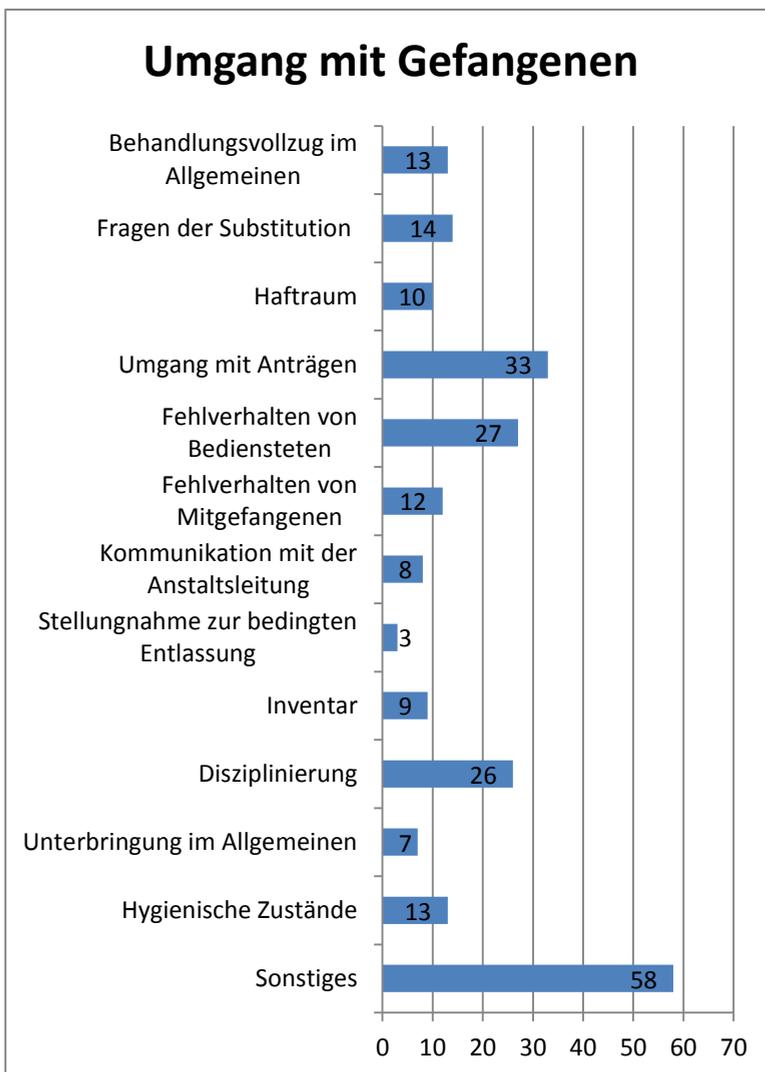
### f) Die einzelnen Anliegen

Wie immer erscheint der aufgeschlüsselte Blick auf die einzelnen Anliegen interessant.

## (1) Umgang mit Gefangenen

Insgesamt in 233 Fällen thematisierten die Eingebenden im Berichtsjahr den Umgang mit Gefangenen, was sich aufgegliedert auf die einzelnen Spezialkategorien dieses Anliegenbündels wie folgt darstellt:

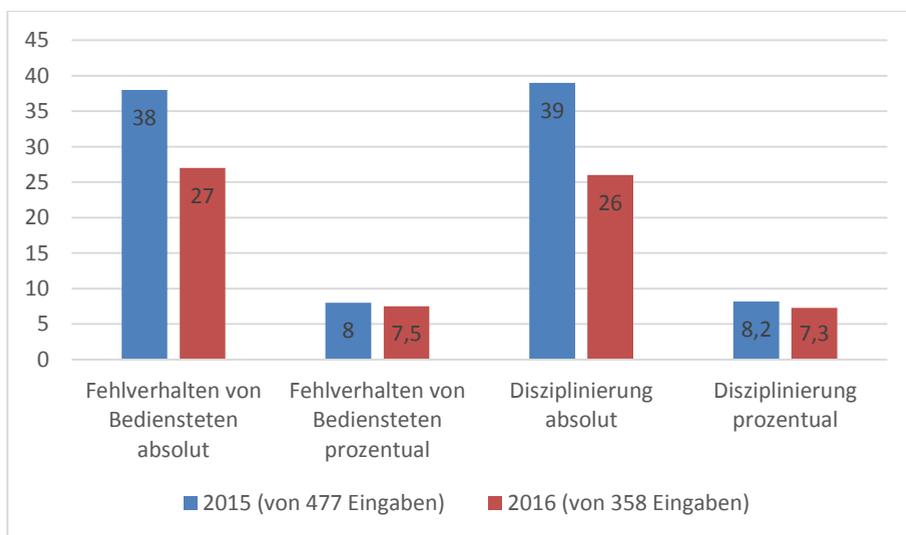
Abbildung 7: Anliegen „Umgang mit Gefangenen“



## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

Lässt man einmal den „Auffangtatbestand“ der sonstigen Anliegen außen vor – der aufgrund der Vielfältigkeit zugrundliegender Sachverhalte stets in großer Anzahl vorkommt – lassen sich hohe Zahlen bei den Punkten Umgang mit Anträgen, Fehlverhalten von Bediensteten und Disziplinierung feststellen. Setzt man die beiden letztgenannten Rubriken ins Verhältnis zur Gesamtzahl der Eingaben, ergibt sich im Vergleich zum Jahr 2015 ein homogenes Bild, wie die nachfolgende Abbildung veranschaulichen soll:

Abbildung 8: Vergleich ausgewählter Anliegen 2015 und 2016



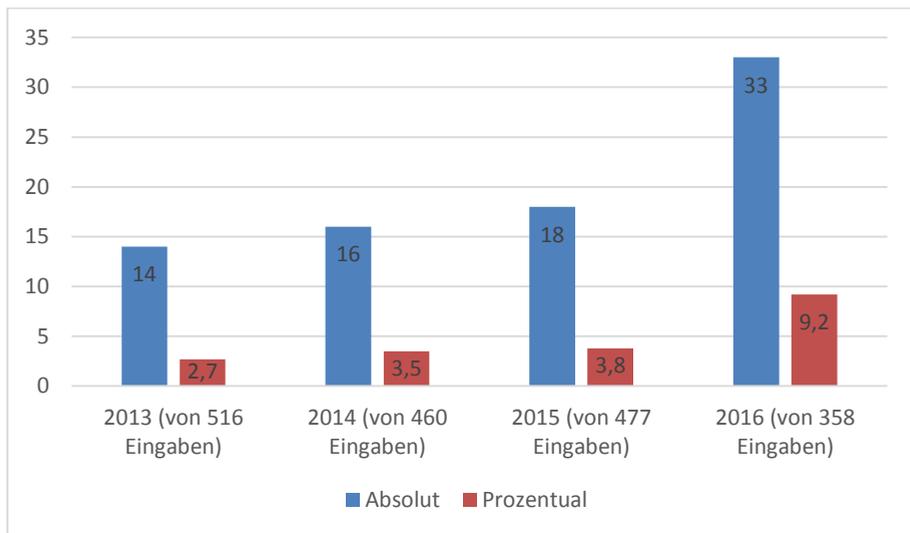
Die Anzahl der vorgenannten Anliegen hat sich nicht signifikant verändert. Demnach kann im Wesentlichen auf die Ausführungen des letztjährigen Berichts Bezug genommen werden.<sup>29</sup> Weitere Erklärungsansätze haben sich auch in 2016 nicht ergeben. Bezüglich des Gesichtspunktes „Disziplinierung“ wird überdies auf die systematischen Ausführungen im vorliegenden Bericht verwiesen.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Tätigkeitsbericht 2015, S. 25.

<sup>30</sup> Siehe unter D. II. dieses Berichts.

Anders verhält es sich allerdings mit dem Aspekt „Umgang mit Anträgen“. Bereits im letzten Jahr war ein geringer, aber stetiger Anstieg festgestellt worden.<sup>31</sup> Diese Entwicklung wird nun leider durch die aktuellen Zahlen bestätigt. In 33 Fällen ist dieses Anliegen in den 358 Eingaben problematisiert worden. Die Entwicklung seit 2013 stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 9: Häufigkeit des Anliegens „Umgang mit Anträgen“ seit 2013



Die Thematik hat offenbar an Bedeutung gewonnen. Wie zuvor schon im Zusammenhang mit Entwicklungen seit dem letzten Tätigkeitsbericht berichtet worden ist, sind diesbezüglich bereits einige Maßnahmen getroffen worden. Da aber insbesondere der Mindeststandards formulierende Leitfaden nach seiner Erarbeitung erst jüngst mit Erlass von September 2016 offiziell an die Anstalten weitergeleitet worden ist, dürfte dieser für das Berichtsjahr 2016 noch nicht merklich „gegriffen“ haben.<sup>32</sup> Es wird daher abzuwarten sein, wie sich die betreffenden Zahlen in 2017 entwickeln.

<sup>31</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2015, S. 25.

<sup>32</sup> Vgl. ausführlicher unter B. VI. dieses Berichts.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

Schließlich fällt auch auf, dass sich die Häufigkeit des Anliegens „Fragen der Substitution“, das erst seit dem Jahr 2015 als solches gesondert erfasst wird, von sieben auf 14 verdoppelt hat. In Relation zur Gesamteingabenzahl stellt sich die veränderte Größenordnung noch eklatanter dar: in 2015 waren es (lediglich) etwa 1,5 %, im Berichtsjahr aber bereits über 3,9 % der Fälle, in denen es hier zu Schwierigkeiten kam. Dies unterstreicht die Bedeutung dieser Kategorie im Haftalltag. Diese ergibt sich deshalb, weil im Kontext von Drogenmissbrauch und dem entgegenwirkenden Substitutionsangeboten indirekt auch andere Themenfelder wie die Nutzung von Disziplinarmaßnahmen eine Rolle spielen. Daher soll das Thema „Probleme im Zusammenhang mit der Substitution“ seitens des Justizvollzugsbeauftragten künftig einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Zwar wird Nordrhein-Westfalen regelmäßig – durchaus begründet – als positives Beispiel für Substitutionsbehandlungen im Vollzug genannt (vor allem bezüglich der Anzahl entsprechender Behandlungen). Jedoch dürfte vor dem Hintergrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 1. September 2016 (Az. 62303/13) noch einmal über Detailfragen zur Substitutionsbehandlung – vor allem deren Beendigung – nachzudenken sein. Das vorgenannte Urteil mit dem Tenor „Verweigerung von Methadon gegenüber heroinabhängigen Gefangenen verstößt gegen die Menschenwürde“ betrifft in concreto zwar den bayrischen Vollzug, es hat aber sicher eine bundesweite Ausstrahlungswirkung.

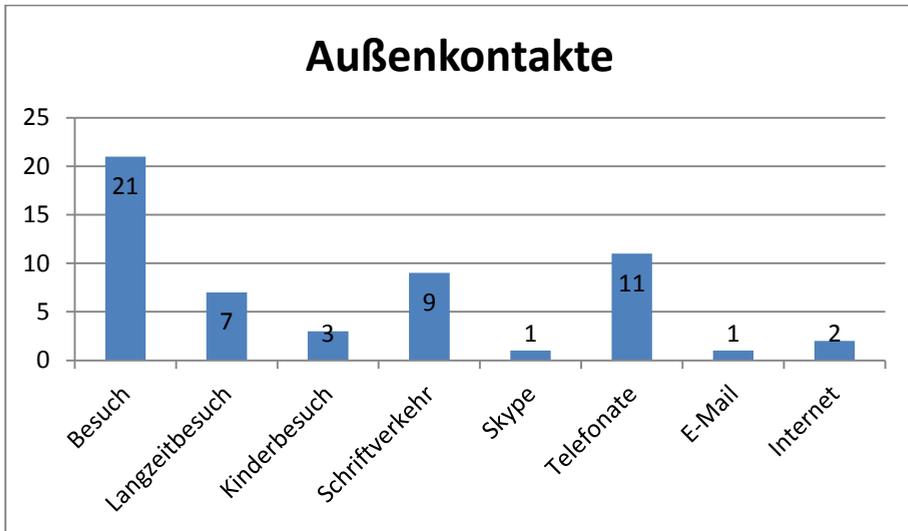
### **(2) Außenkontakte**

Bei den Außenkontakten zeigt sich im Vergleich zum Vorjahr ein konstantes Bild. Die Verteilung der Eingaben auf die jeweiligen Einzelbereiche ist im Wesentlichen unverändert. Wie von jeher nimmt der Aspekt „Besuche“ den größten Raum ein. Dass immerhin vier Eingaben sich auf die modernen Telekommunikationsmöglichkeiten (Skype, E-Mail und Internet) beziehen, scheint zu bestätigen, dass diese Maßnahmen – auch im Vollzug – immer mehr an Bedeutung gewinnen.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Im Vorjahr wurden die Gesichtspunkte „Skype“ und „Internet“ je einmal problematisiert, vgl. Tätigkeitsbericht 2015, S. 27.

Abbildung 10: Anliegen „Außenkontakte“



Auch im zweiten Jahr ihrer spezifischen Erfassung zeigen die Werte in der Kategorie „Langzeitbesuch“, dass es sich um ein Feld mit herausragender Bedeutung handelt, in dem es aber gleichzeitig immer wieder zu Problemen kommt. Insofern kann auf die entsprechenden Ausführungen im letztjährigen Bericht ausdrücklich Bezug genommen werden.<sup>34</sup>

### (3) Vollzugsöffnende Maßnahmen und Langzeitausgang

Im vorliegenden Bericht befasst sich der Justizvollzugsbeauftragte in seinem analytischen Teil intensiv mit der Bedeutung vollzugsöffnender Maßnahmen und plädiert für eine großzügige Lockerungspraxis.<sup>35</sup>

Auch in Anbetracht leicht rückläufiger Zahlen der Geltendmachung von Lockerungen und Urlaub im Berichtsjahr 2016 gegenüber dem Vorjahr, bleibt die Gesamtbedeutung unbestritten. 37-mal wurde ein

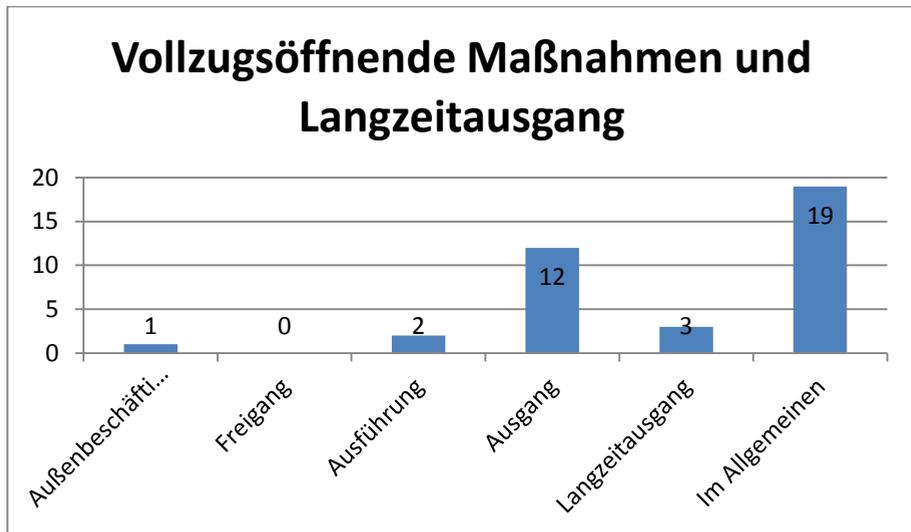
<sup>34</sup> Tätigkeitsbericht 2015, S. 27 f.

<sup>35</sup> Vgl. unter D. I. dieses Berichts.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

entsprechendes Anliegen vorgetragen, wie sich aus nachfolgender Übersicht ergibt.

Abbildung 11: Vollzugsöffnende Maßnahmen und Langzeitausgang



Dies entspricht angesichts der Gesamtanzahl der 620 geltend gemachten Anliegen immerhin noch fast 6 % und liegt damit prozentual deutlich höher als in den Jahren 2013 (31-mal von insgesamt vorgetragenen 875 Anliegen = 3,5 %) sowie 2014 (41-mal von insgesamt vorgetragenen 793 Anliegen = 5,2 %).<sup>36</sup> Lediglich in 2015 waren Fragen der Vollzugsöffnung häufiger Gegenstand entsprechender Eingaben. Dort machten entsprechende Anliegen etwa 7,8 % der Gesamtanliegen aus (63-mal von insgesamt 810 vorgetragenen Anliegen).

Wirklich auffällig ist für 2016 die geringe Anzahl von Eingaben, die sich auf Schwierigkeiten mit dem Langzeitausgang (drei Eingaben) beziehen. Diese erscheint im Vergleich mit den Vorjahren schon sehr niedrig. Ohne weitere Erhebungen fällt eine seriöse Erklärung dafür allerdings schwer. Möglicherweise spielt - jedenfalls für den Bereich des

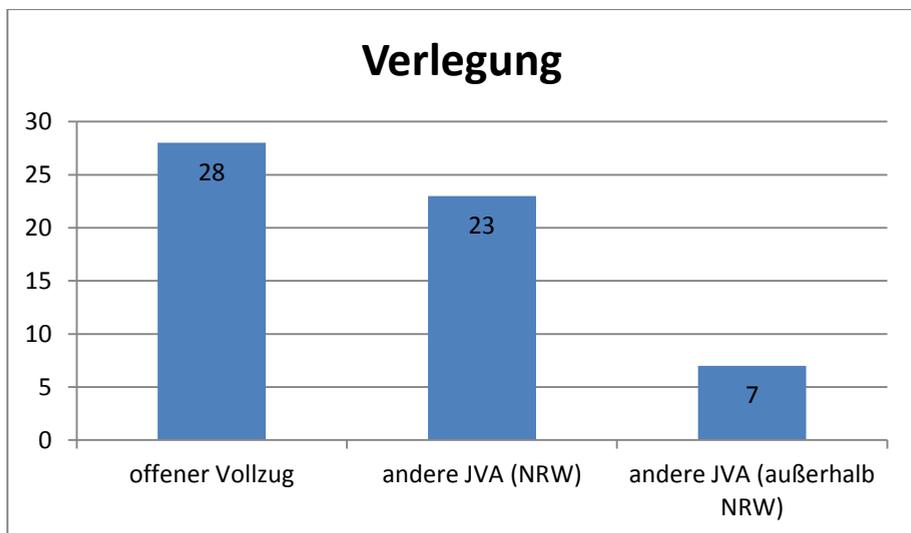
<sup>36</sup> Vgl. insoweit Tätigkeitsbericht 2013/2014, S. 28 i. V. m. S. 40 f.

Erwachsenenvollzuges - die in Nordrhein-Westfalen doch recht großzügige Gewährung von Hafturlaube eine Rolle.<sup>37</sup> Überdies könnte auch die gesetzliche Erhöhung von 21 auf 24 „Urlaubstage“ bedeutsam sein.

### (4) Verlegung

Die größte Konstanz im Anliegenaufkommen betrifft den Bereich der Verlegungen. Folgende Verteilung hat sich im Berichtsjahr ergeben.

Abbildung 12: Verlegung



Ein Vergleich mit 2015 ergibt unter Berücksichtigung des geringeren Eingabenaufkommens insgesamt keine erwähnenswerten Veränderungen. Aber auch inhaltlich zeigt sich ein gleichbleibendes Bild. War bereits im letzten Jahr berichtet worden, dass auch inhaltlich starke Übereinstimmungen mit den Jahren 2013 und 2014 zu verzeichnen waren,

<sup>37</sup> Vgl. unter D. I. 4. a) dieses Berichts.

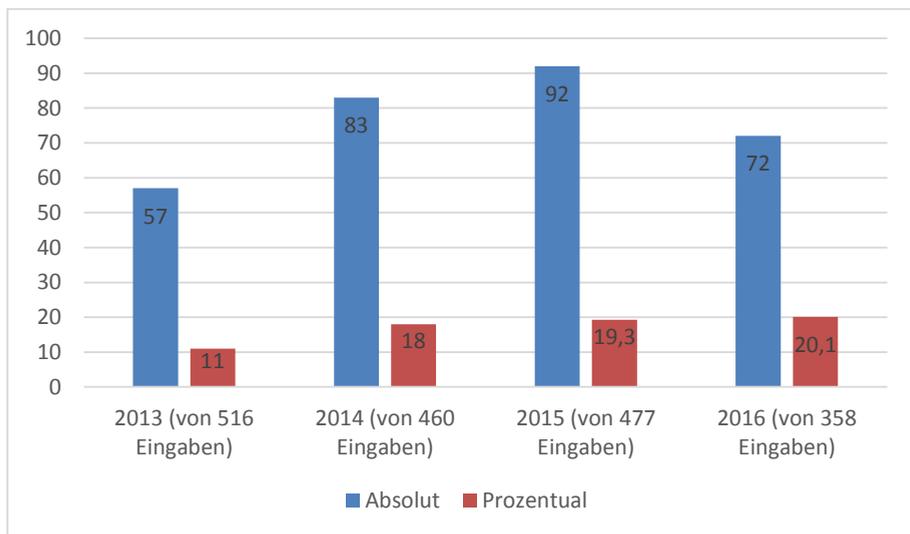
## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

so gilt dies aktuell erneut. Auch insoweit kann auf die seinerzeitigen Ausführungen Bezug genommen werden.<sup>38</sup>

### (5) Medizinische Versorgung

Im vorliegenden Bericht soll die Bedeutung des Aspekts „Medizinische Versorgung“ für die Eingabenbearbeitung auch im statistischen Teil der Ausführungen durch Einfügung eines gesonderten Gliederungspunktes unterstrichen werden. Aus hiesiger Sicht ist dies allein aufgrund einer Betrachtung der „nackten Zahlen“ gerechtfertigt. Ein Vergleich der Zahlen seit 2013 veranschaulicht dies deutlich:

Abbildung 13: Häufigkeit des Anliegens „Medizinische Versorgung“ seit 2013



Bereits im Jahr 2015 betraf fast jede fünfte Eingabe Fragen der medizinischen Versorgung. In 2016 lag der Anteil sogar noch geringfügig höher und das bei einem nicht unerheblichen Rückgang der Eingangszahlen insgesamt. Der Anteil der einschlägigen Eingaben ist ausweislich

<sup>38</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2015, S. 29 f.

des vorstehenden Schaubildes seit 2013 konstant gewachsen. Da das Themenfeld „Gesundheit“ das wohl wichtigste menschliche Gut überhaupt betrifft, macht die konstante Kritik der Gefangenen schon nachdenklich und legt zugleich Verbesserungsbedarf nahe.

Unabhängig davon, wie sich die Einzelkonflikte konkret darstellen, welche „Seite“ also jeweils die „besseren“ Argumente für sich verbuchen kann, wird doch in jedem Fall ein erheblicher „Schlichtungsbedarf“ deutlich. Die Idee einer Art von ärztlicher Zweitmeinung bleibt daher weiterhin aktuell. Sie wird im vorliegenden Bericht durch einen Blick ins europäische Ausland konkretisiert.<sup>39</sup> Aber auch ein solches Instrument kann sicherlich nicht als Patentlösung für alle Problemfälle angesehen werden. Vor diesem Hintergrund steht der Justizvollzugsbeauftragte aktuell in engem Kontakt mit dem Medizinalreferat des Justizministeriums und möchte im laufenden Jahr auch einen noch engeren Kontakt zu den Anstaltsärzten suchen. Seitens des Justizvollzugsbeauftragten ist in den vergangenen Jahren der Eindruck entstanden, es müsse – einmal salopp ausgedrückt – Bewegung in die Sache kommen.

### **(6) Weitere Einzelanliegen**

Betrachtet man die verbliebenen Einzelanliegen, kann man zum einen bei den Aspekten

- „Arbeit/Ausbildung“ (Vorjahr: 48),
- Entlassungsvorbereitung (Vorjahr: 10),
- Haftkosten (Vorjahr 2) sowie
- Freizeit (Vorjahr 19)

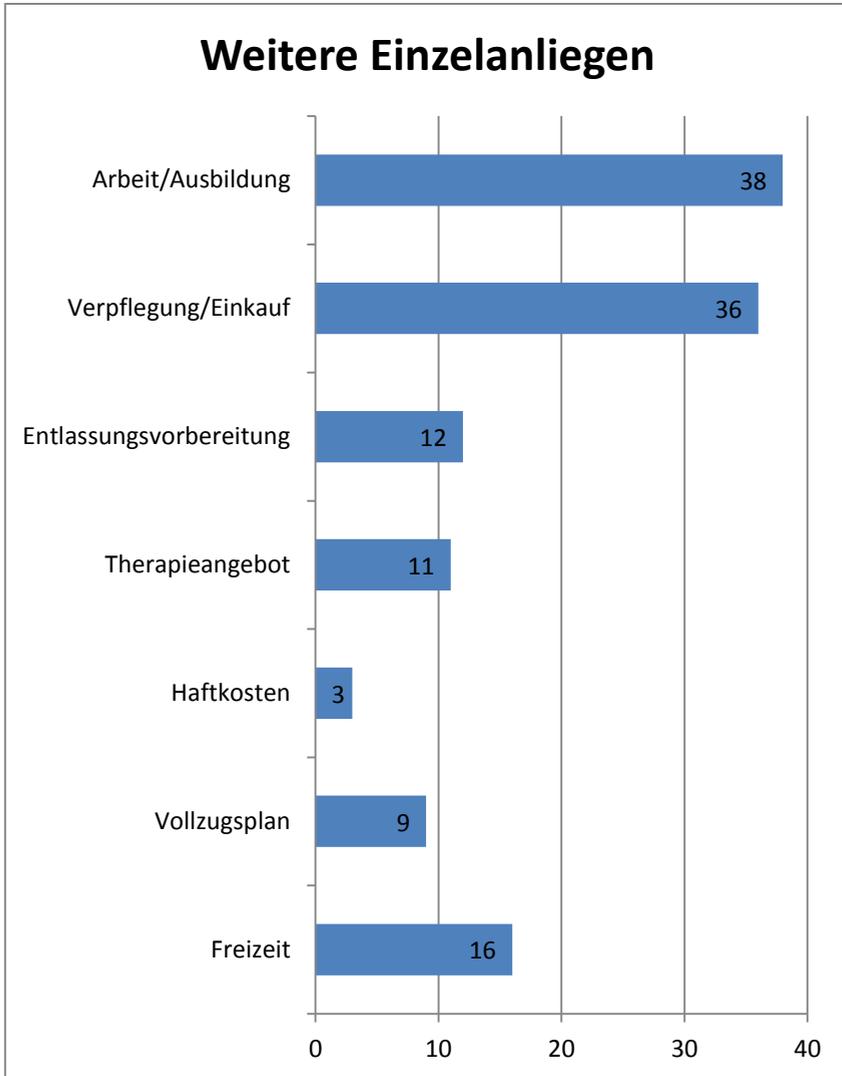
keine signifikanten Veränderungen feststellen. Dies veranschaulicht folgende Abbildung:

---

<sup>39</sup> Vgl. unter E. II. dieses Berichts.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

Abbildung 14: Weitere Einzelanliegen



Zum anderen sind in zwei Bereichen extreme Rückgänge zu verzeichnen, nämlich in Bezug auf die Punkte „Therapieangebot“ (Vorjahr 29 – jetzt 11) und „Vollzugsplan“ (Vorjahr 25 – jetzt 9). Dies ist erfreulich.

Hinsichtlich des erstgenannten Aspekts könnte dies auf vermehrte Bemühungen der Anstalten zurückzuführen sein, auch externe Therapeuten heranzuziehen, um so das Spektrum einschlägiger Möglichkeiten zu vergrößern und in immer mehr Fällen bei entsprechender Indikation eine adäquate Maßnahme anbieten zu können.

Ob in Fragen des „Vollzugsplans“ nunmehr – nach einer gewissen Vorlaufzeit – die seit Anfang 2015 geltenden gesetzlichen Vorgaben wirken, kann zwar nicht sicher beurteilt werden. Jedenfalls konkretisiert die aktuelle Gesetzeslage die Regelungsinhalte des Vollzugsplans. Es ist zu hoffen, dass damit auch eine höhere Akzeptanz der geplanten Behandlung einhergeht. Hinzu kommt, dass nach neuer Rechtslage der Vollzugsplan unverzüglich zu erstellen ist. Nicht selten betraf das Beschwerdevorbringen von Gefangenen früher lange Wartezeiten bis zu dessen Erstellung. Es wäre ein gutes Zeichen der Entwicklungsfähigkeit des Vollzugs, wenn die neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Vollzugsplangestaltung in der Praxis bereits gegriffen hätten.

Sehr erfreulich ist aus hiesiger Sicht schließlich auch die sehr geringe und weiter rückläufige Zahl der Anliegen, die dem Auffangtatbestand „Sonstiges“ zugeordnet werden mussten. Nur 27-mal war dies der Fall. Unsere Intention einer weitestmöglichen Spezifizierung konnte von Jahr zu Jahr weiter realisiert werden, so dass unser Eingabenmanagement auch insoweit „funktioniert“.<sup>40</sup>

### **(6) Anliegen von Bediensteten**

Im Berichtszeitraum haben sich (lediglich) neun Bedienstete an den Justizvollzugsbeauftragten gewandt. Diese haben insgesamt 13 Anliegen vorgetragen. Dies ist schade, konnten doch in Einzelfällen – trotz der häufig schwierigen Ausgangslage<sup>41</sup> – aus unserer Sicht „gute“ Ergebnisse erzielt werden. Der Justizvollzugsbeauftragte appelliert daher ausdrücklich an die Bediensteten des Justizvollzugs, sich nicht zu scheuen, mit ihren Anliegen an uns heranzutreten. Hinzu kommt in diesen Fällen, dass Eingaben von Bediensteten stets über das individuelle Anliegen hinaus Informationsquelle und Stimmungsbarometer der

---

<sup>40</sup> Vgl. insgesamt hierzu Tätigkeitsbericht 2015, S. 32 mit weiteren Verweisen.

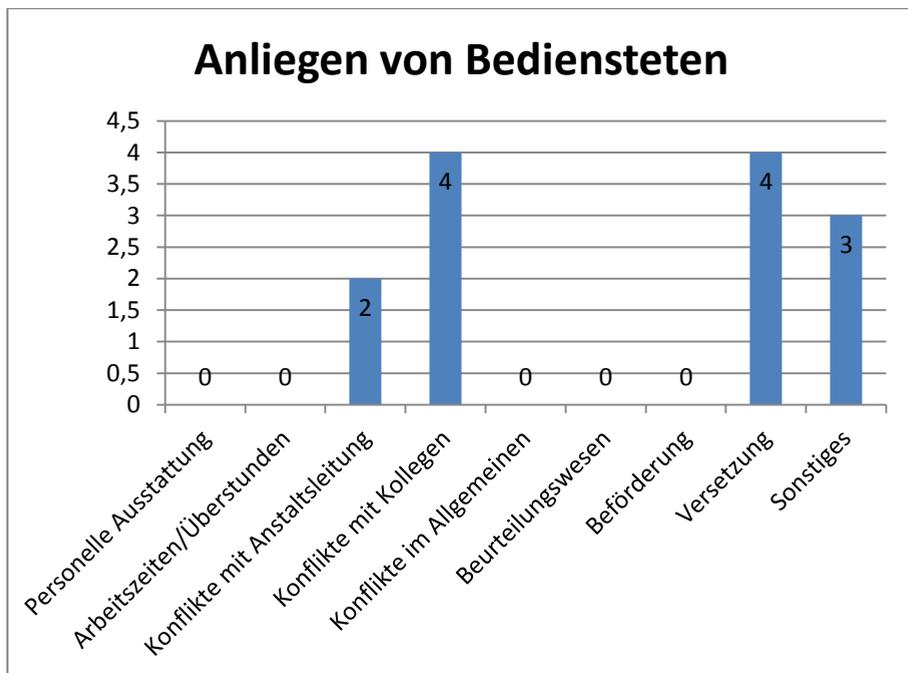
<sup>41</sup> Vgl. insoweit Tätigkeitsbericht 2015, S. 32 f.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

„vollzuglichen Basis“ sind. Die so gewonnenen Erkenntnisse stabilisieren die Einrichtung und die Aufgabenerfüllung des Justizvollzugsbeauftragten

Dass die Zahl der Eingaben aus diesem Personenkreis zurückgegangen ist, verwundert vor dem Hintergrund der Teilräumung der JVA Münster umso mehr, als hierdurch auch viele Bedienstete betroffen waren, die ihren Dienst fortan in anderen Anstalten ausüben mussten. Hier dürfte sicherlich eine Rolle spielen, dass das Justizministerium durch die entsprechenden – ausführlichen und offensichtlich gut durchdachten – „Notfallkonzepte“ auch hinsichtlich der Belange der Belegschaft bemerkenswerte Arbeit geleistet hat.

Abbildung 15: Anliegen von Bediensteten



### **g) Erledigung der Eingaben**

Im vergangenen Jahr konnten insgesamt 336 Eingaben erledigt werden. Die im Vergleich zum Vorjahr rückläufige Zahl (damals: 426)<sup>42</sup> ergibt sich zwangsläufig aus der dargelegten Verringerung der Eingänge. Zu beachten ist, dass die Quote der erledigten Verfahren in Relation zur Anzahl der Neueingänge sogar gestiegen ist. Waren es im Verhältnis zur Anzahl der eingehenden Beschwerden im Jahr 2015 89,3 %, so sind in 2016 sogar 93,9 % der eingegangenen Eingaben erledigt worden.

Im Übrigen ergibt sich – wie aus der nachfolgenden Übersicht erkennbar wird – ein insgesamt positives und im Wesentlichen gleichbleibendes Gesamtbild. An erster Stelle stehen Hinweise, deren Zahl allerdings von 144 im Vorjahr auf nun 117 gesunken ist. Die mit „Erfolg“ gekennzeichneten Bearbeitungen sind absolut im Vergleich zu 2015<sup>43</sup> sogar von 20 auf 25 angestiegen. Freilich wurde die Zahl der „Teilerfolge“ von 42 auf 21 halbiert, andererseits wiederum ist auch die Anzahl der unter keinem Gesichtspunkt erfolgreichen Bearbeitungen („kein Erfolg“) von 32 auf 18 gesunken. Die „in sonstiger Weise“ erledigten Verfahren bewegen sich mit vier auf verschwindend geringem Niveau, ebenso wie die Zahl der Nichtbefassungen. Insgesamt ist mithin eine – trotz der mit dem Wechsel des Sachbearbeiters und dadurch bedingter Einarbeitungsphasen zwangsläufig verbundenen Schwierigkeiten – stabile „Erledigungslage“ festzustellen. Auch dies belegt, dass das etablierte System funktioniert. Man kann also sagen, die mit dem Bericht 2013/2014 eingeführten „Erledigungskategorien“ und die darauf beruhenden Erfassungen sind geeignet, die hiesigen Vorgehensweisen und Bemühungen zu objektivieren.

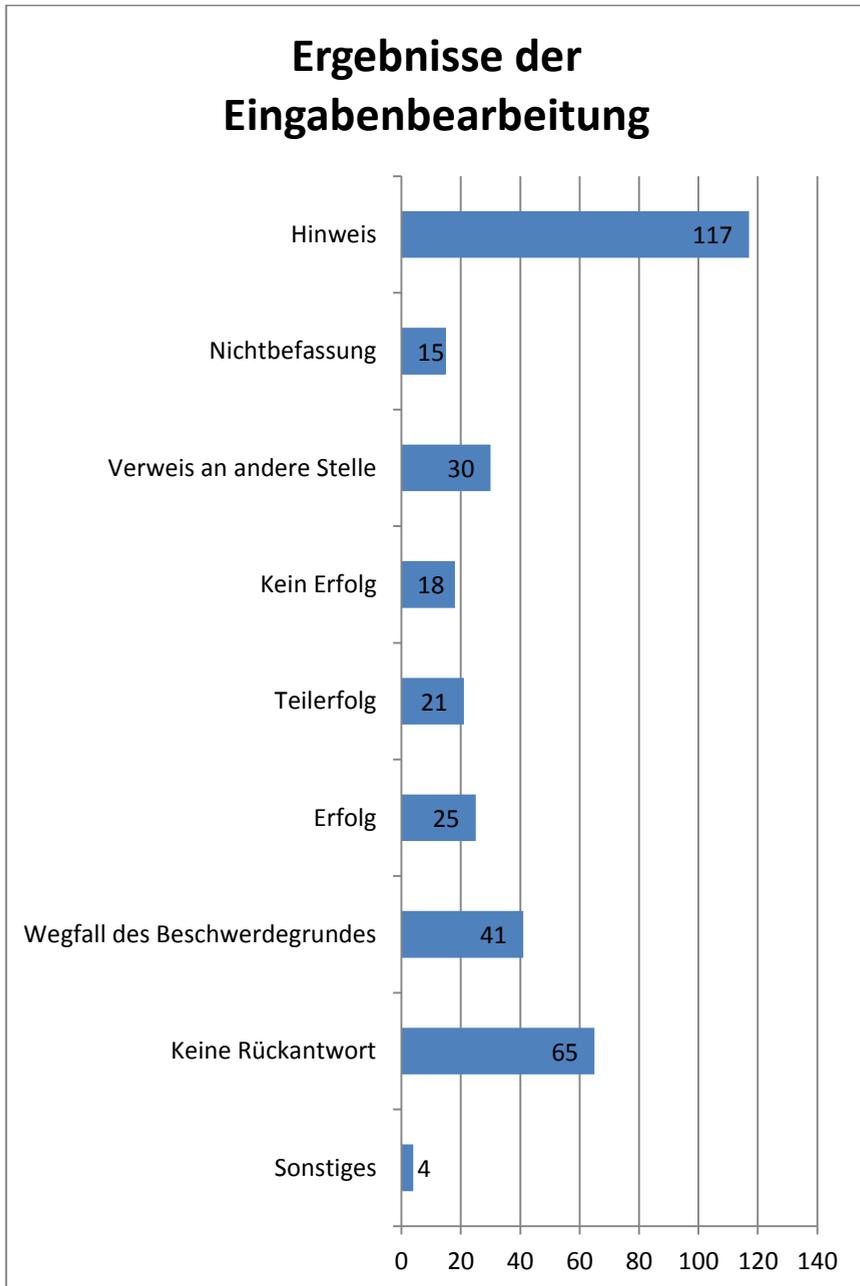
---

<sup>42</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2015, S. 33 ff.

<sup>43</sup> Zu den aufgeschlüsselten Erledigungszahlen aus 2015 vgl. Tätigkeitsbericht 2015, S. 35.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

Abbildung 16: Ergebnisse der Bearbeitung



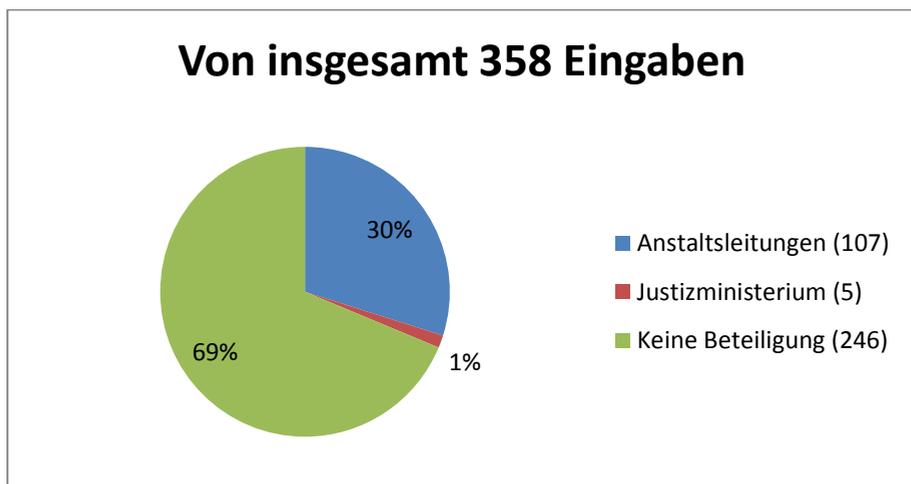
## h) Einzelne weitere statistische Angaben

Wie auch in den letzten beiden Vorberichten sollen abschließend einige weitere Statistiken das Bild abrunden.

### (1) Beteiligung von Anstalten und Justizministerium

Der Prozentsatz der Eingaben, in dem eine Beteiligung der Anstaltsleitungen erfolgte, ist weiter rückläufig. Waren es in den Vorjahren noch 36 % (2013), 51 % (2014) und 37 % (2015), so liegt dieser Anteil für 2016 bei lediglich 30 %, wie nachfolgendes Diagramm deutlich macht.<sup>44</sup>

Abbildung 17: Beteiligung Anstalten und Justizministerium in 2015



<sup>44</sup> Hinweis: Es gilt hier klarzustellen, dass sich die Angaben – wie auch in den Berichten für die Jahre 2013 bis 2015 – auf den Zeitpunkt des jeweiligen Redaktionsschlusses beziehen. Sie können, da zu diesem Zeitpunkt regelmäßig noch nicht sämtliche Eingaben des jeweiligen Berichtsjahres abgeschlossen sind, im Folgenden noch geringfügig variieren, jedoch ohne dass hierdurch eine signifikante Veränderung der Größenordnungen entsteht. Insofern ist die Rubrik „Keine Beteiligung“ gedanklich mit dem Zusatz „bislang“ zu verstehen.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

Die bereits früher festgestellte Filter- bzw. Entlastungsfunktion des Justizvollzugsbeauftragten dürfte demnach weiterhin gegeben und deutlicher denn je sein.

### **(2) Anzahl anonymer Eingaben**

Im Berichtsjahr 2016 ist beim Justizvollzugsbeauftragten keine anonyme Eingabe eingegangen. Sämtliche hier angebrachten Beschwerden konnten einer konkreten Person oder Institution zugeordnet werden.

### **(3) „Telefonische Kontaktaufnahmen“**

Die für das Jahr 2015 „aufgenommene“ Erfassungsmöglichkeit „telefonischer Kontaktaufnahmen“<sup>45</sup> ergab im Berichtsjahr den Wert 17. Damit liegt eine deutliche Steigerung zum Berichtsjahr 2015 vor, wo acht solcher Kontaktaufnahmen gezählt wurden.<sup>46</sup>

#### **i) In Gesprächen mit Gefangenenvetretern wiederkehrend vorge-tragene Anliegen**

Die weiter oben bereits erwähnte systematisierte Bearbeitung von Anliegen, die im Zuge von Anstaltsbesuchen seitens Gefangener an uns herangetragen wurden<sup>47</sup>, erfolgte im Berichtszeitraum in sieben Fällen. In fünf davon war uns bis Redaktionsschluss für diesen Bericht eine Reaktion der jeweiligen Anstaltsleitung auf die Inhalte der übersandten „Spiegelstrichliste“ übermittelt worden.

Wie bei der statistischen Analyse der schriftlichen Eingaben soll hier nicht auf die einzelnen Anliegen im Detail eingegangen werden. Allerdings wiederholen sich einige Aspekte, die aus Sicht der Gefangenen im Haftalltag offensichtlich als besonders belastend empfunden werden. Diese Beschreibungen können als eine Art „Erfahrungsbericht aus

---

<sup>45</sup> Vgl. zu Hintergründen und Einzelheiten Tätigkeitsbericht 2015, S. 38 f.

<sup>46</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2015, S. 39.

<sup>47</sup> Vgl. unter C. I. 2. b) dieses Berichts.

dem Vollzugsalltag“ aufgefasst werden. Die Betroffenen schildern unmittelbar und ohne „Filterung“ ihre persönlichen Erlebnisse und Wahrnehmungen bezüglich einiger für sie besonders bedeutsamen Gesichtspunkte. Auffällig ist dabei aus unserer Sicht, dass es nicht immer die „großen Themen“ sind, welche die Gefangenen beschäftigen, sondern oftmals „kleine Dinge“ bemängelt werden, bei denen der Wunsch nach Abhilfe durchaus nachvollziehbar und realistisch erscheint.

Bei den einzelnen Aspekten werden jeweils auch Reaktionen der Anstalten in Auszügen wiedergegeben. Dies soll zum einen aufzeigen, dass durch unsere Vermittlung im Bereich der Streitpunkte Diskussionen in Gang gesetzt werden konnten bzw. „aufgelebt“ sind. Zum anderen rundet dies das Gesamtbild ab. Erst die Gesamtbetrachtung zeigt, dass die Dinge oftmals nicht so einfach sind, wie sie zunächst erscheinen und beide „Seiten der Medaille“ Beachtung finden sollten. Wir hoffen, dass die Darstellung letztlich auch dazu beiträgt, zumindest in einigen noch offenen Punkten für alle Beteiligten akzeptable Kompromisse zu finden.

### **(1) Sprachschwierigkeiten – Migranten im Vollzug**

Aus mehreren Anstalten sind uns Kommunikationsschwierigkeiten aufgrund von Sprachbarrieren berichtet worden. Die Anzahl der Migranten sei – auch aus Sicht der Gefangenen selbst – hoch und tendenziell steigend. Oftmals sei eine allgemeine Verständigung zwischen den betreffenden Gefangenen und den Bediensteten nicht möglich. Dies könne sich „im Kleinen“ ebenso auswirken wie bei grundsätzlichen Fragen, beispielsweise soweit die Kommunikation mit dem Anstaltsarzt betroffen sei. Die Gefangenen regten hier z. B. ein vermehrtes Angebot an Sprachkursen an.

#### Auszüge aus den Anstaltsentgegnungen:

- Entsprechende Angebote seien bereits vorhanden und deren Erweiterung sei geplant. Vor allem auch niederschwellig solle eine Förderung in Form einer Art „sprachlicher Erstversorgung“ erfolgen. Ziel sei es, die Betroffenen alsbald – soweit eine ausreichend lange Haftzeit bestehe – in das reguläre Schul- und Ausbildungsangebot zu integrieren.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

- Hilfreich seien insofern auch Bedienstete mit entsprechendem Migrationshintergrund und Sprachkenntnissen. Diese könnten auch bei kulturell bedingten Missverständnissen helfen und Ratschläge erteilen. Die Rekrutierung entsprechender Mitarbeiter sei gewünscht, gestalte sich aber schwierig.

### (2) Disziplinierung

Es wurde des Öfteren fehlende Transparenz und Kommunikation bei der Verhängung disziplinarischer Maßnahmen bemängelt. Die Gefangenen vermissen den Versuch einer Art „Schlichtungsgespräch“ vor Verhängung einer Maßnahme.

Überdies beklagten die Gefangenen die Verhängung von „Kollektivstrafen“ bei Unbekanntheit eines „Unruhestifters“. Beispielsweise werde bei festgestellter Verunreinigung eines Freistundenhofes unabhängig von der Ermittlung des eigentlichen „Täters“ der gesamte hierfür in Frage kommende Personenkreis bestraft. Die Gefangenen unterbreiteten insofern den Vorschlag, sie könnten den Freistundenhof gemeinsam reinigen, um so einer – aus ihrer Sicht – disziplinarischen Kollektivstrafe zu entgehen.

#### Auszüge aus den Anstaltsentgegnungen:

- Im Jugendstrafvollzug werde grundsätzlich vor einer Disziplinierung ein erzieherisches Gespräch geführt, in dem das Fehlverhalten sowie mögliche Folgen aufgearbeitet werden (§ 92 JStVollzG NRW).<sup>48</sup>
- Teilweise – insbesondere in komplizierten Fällen – sei eine Sachverhaltsaufklärung erforderlich. Hierzu würden mitunter zunächst Sicherungsmaßnahmen verhängt, um die „Konfliktparteien“ voneinander abzusondern. Diese Sicherungsmaßnahmen würden von den Gefangenen häufig bereits als Disziplinie-

---

<sup>48</sup> Vgl. insoweit auch § 79 Abs. 3 StVollzG NRW sowie die Ausführungen unter D. II. dieses Berichts.

rung empfunden. Es werde angestrebt, derartige vorläufige Sicherungsmaßnahmen daher auch streng zeitlich zu befristen und sie würden ggf. auf eine spätere Disziplinarstrafe angerechnet.

- Kollektivstrafen würden nicht verhängt. Auch insoweit könnte leicht eine Verwechslung mit Sicherungsmaßnahmen bestehen, z. B. nach einer Alarmauslösung, wenn alle Gefangenen zunächst in ihre Hafträume müssten.

### **(3) Spielkonsolen und Fernsehen**

Die Aspekte Fernsehen und Nutzung von Spielkonsolen waren regelmäßig Gegenstand unserer Erörterungen. Dies unterstreicht die Bedeutung dieser Themen für den einzelnen Insassen einer Haftanstalt. Der Wunsch nach Ablenkung vom Haftalltag der in ihrer Bewegungs- und Entscheidungsfreiheit eingeschränkten Gefangenen wird hierdurch sehr greifbar veranschaulicht.

In Bezug auf Spielkonsolen wurde kritisiert, diese seien regelmäßig vollständig verboten. Die hierfür bestehenden Gründe seien teilweise nicht nachvollziehbar. Wenn überhaupt, würden eher „veraltete“ Typen von Geräten zugelassen, die nicht mehr dem Stand der Technik entsprächen und deren „Unterhaltungspotential“ dementsprechend gering sei.

Auch der Fernsehempfang bzw. dessen Rahmenbedingungen wurden oft bemängelt. Es fielen zu hohe Kosten für TV-Leihgeräte an. Durch die Umstellung von DVB-T1 auf DVB-T2 entstünden überdies weitere (Miet-)Kosten wegen der Erforderlichkeit neuer Geräte. Auch ein nur eingeschränkter Senderempfang wurde kritisiert. Hinzu kämen oft zusätzliche Kosten für die Benutzung weiterer elektrischer Geräte (Waschmaschinen, Kühlschränke, Herd), so dass ein Missverhältnis zwischen Einkünften und erforderlichen Ausgaben bestehe.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

### Auszüge aus den Anstaltsentgegnungen:

- Spielkonsolen seien gemäß ministeriellem Erlass dann von der Überlassung an Inhaftierte ausgeschlossen, wenn sie über Schnittstellen, drahtlose Datenübertragung und/oder Speichermöglichkeiten verfügten, was auf nahezu alle Geräte seit 1995 zutreffe.
- Die Erlasslage sei nicht nur eindeutig, sondern auch nachvollziehbar. Der technische Fortschritt habe in diesem Zusammenhang zu fortbestehenden Sicherheitsbedenken geführt. Der pädagogische Sinn einer Nutzung von Spielkonsolen sei zudem fraglich.
- Spielkonsolen seien aus erzieherischen Gründen nicht zugelassen. Im Sinne einer sinnvollen Freizeitgestaltung sei es wichtiger, sich nicht zurückzuziehen, sondern Gruppenangebote wahrzunehmen.
- Ein teilweise tatsächlich schlechter Empfang solle durch den Einsatz von Verstärkern behoben werden.
- Durch eine neue Vertragsgestaltung habe die Miete für die Leihe von TV-Geräten mittlerweile günstiger gestaltet werden können.
- Es werde die Einrichtung einer anstaltseigenen TV-Kopfstation auf Basis von Satellitenempfang vorangetrieben. Hierdurch werde der „Wegfall“ des DVB-T1-Empfangs voraussichtlich übergangslos „aufgefangen“.

### **(4) Einkauf**

Der Einkauf stellt aus Sicht der Gefangenen ein häufig angesprochenes Problemfeld dar. Es mangle an bestimmten Produkten in Gänze bzw.

herrsche eine zu geringe Auswahl bei einzelnen Produkten. So sei beispielsweise in einem Fall nur eine Sorte Tabak im Angebot und diese noch eher schlechter Qualität. Oftmals werde die Angebotsliste überdies noch wenig nachvollziehbar eingeschränkt, z. B. indem bestimmte Produkte aus Gesichtspunkten von Sicherheit und Ordnung aus dem Programm genommen würden, ohne hierfür Gründe mitzuteilen. Es dauere zudem lange bis neue Produkte in die Liste aufgenommen würden und tatsächlich erworben werden könnten. Nicht zuletzt seien die Preise zu hoch, was sich auch aus einem Vergleich mit Produkten „auf dem freien Markt“ ergebe.

### Auszüge aus den Anstaltsentgegnungen:

- Die Einkaufslisten beinhalteten eine Vielzahl von Produkten. In Einzelfällen lägen die Probleme beim Kaufmann, ohne dass dies im Einflussbereich der Anstalt liege.
- Hinsichtlich der Aufnahme neuer Artikel bestehe auch immer ein sich anschließender Verwaltungsaufwand, der unabwendbar sei, die tatsächliche Umsetzung aber verzögern könne, ohne dass dies von Seiten der Anstalt beabsichtigt wäre.
- Es fänden regelmäßige Preisvergleiche mit großen Einzelhandelsunternehmen statt, die keine signifikanten Unterschiede zum Nachteil der Gefangenen ergeben hätten.
- Die Einkaufsliste befinde sich im ständigen Wandel. Neben kleineren Produkt- komme es auch zu Preisveränderungen. Diese führten jedoch nicht ausschließlich zu Erhöhungen. Es komme auch zu Preissenkungen.
- Soweit einzelne Produkte wegen Missbrauchsgefahren oder bestimmter latent gefährlicher Inhaltsstoffe verboten würden (z. B. bestimmte Süßstoffe oder Weichspüler), werde dies mit der GMV erörtert und auch nach Alternativen gesucht.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

### **(5) Sonstiges**

Weitere wiederholt vorgetragene Beschwerdepunkte betrafen zudem:

- den Wunsch nach mehr Transparenz bei der Eröffnung von Negativentscheidungen, insbesondere die Darlegung tragender Gründe,
- die Klage über einen häufigen Ausfall von Sportstunden wegen Personalmangels,
- stark vernachlässigte bzw. schlecht ausgestattete Sport- bzw. Freizeiträume sowie
- zu starre bzw. in sonstiger Weise für die Gefangenen nachteilige Auf- und Umschlussregelungen, insbesondere an den Wochenenden.

## **II. Anstaltsbesuche**

Anstaltsbesuche sind und bleiben in Anbetracht der personellen Zusammensetzung der Einrichtung des Justizvollzugsbeauftragten ein Kraftakt. Dennoch sind sie unerlässlich um die erforderliche Verknüpfung mit der Praxis zu erhalten. Unser Bestreben geht deshalb dahin, nach Möglichkeit Schwerpunkte zu finden und die jeweiligen Besuche danach auszurichten. Folgende Anstaltsbesuche konnten im Berichtszeitraum durchgeführt werden:

Abbildung 18: Anstaltsbesuche

DATUM	EINRICHTUNG	BEMERKUNGEN
03.05.2016	JVA Castrop-Rauxel	Regulärer Anstaltsbesuch mit Schwerpunkt Besichtigung „Erprobungshäuser“
02.06.2016	JVA Bielefeld-Senne	Regulärer Anstaltsbesuch mit Schwerpunkt „Ethikkomitee“
15.06.2016	JVA Rheinbach	Regulärer Anstaltsbesuch
07.07.2016	JVA Heinsberg	Regulärer Anstaltsbesuch
13.07.2016	JVA Iserlohn	Regulärer Anstaltsbesuch
28.07.2016	JVA Moers-Kapellen	Besuch im Rahmen der Vorstellung des Mehrgenerationenhauses
06.09.2016	JVA Schwerte	Besuch im Rahmen der Teilnahme am Netzwerktreffen „Sozialtherapie“
28.09.2016	JVA Wuppertal-Ronsdorf	Besuch anlässlich der Neubesetzung der Anstaltsleitung
16.11.2016	JVA Werl	Schwerpunkt Besichtigung des SV-Bereichs
19.01.2017	JVA Aachen	Regulärer Anstaltsbesuch – intensive Diskussion mit der Anstaltsleitung

### III. Themen- und problembezogene Gespräche

Die Durchführung themen- und problembezogener Gespräche kann grob unterteilt werden in diejenigen, durch die ein bestimmtes Thema entweder vorangetrieben oder initiiert wird, sowie in Besprechungen, bei denen häufig eine Vielzahl von verschiedenen Aspekten Gegenstand der Erörterungen sind. Wiederum hat die eine wie die andere Art von Fachgespräch im vergangenen Jahr eine Vielzahl von Informatio-

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

nen zutage gefördert, die in der folgenden Tätigkeit des Justizvollzugsbeauftragten verarbeitet werden konnten und damit wichtige Impulse für die Ausrichtung der hiesigen Tätigkeit geliefert haben. Abbildung 18 listet zunächst die im Berichtsjahr durchgeführten Anstaltsbesuche auf.

Mitunter ist die Informationsdichte sogar derart hoch, dass nicht stets sämtliche Gesichtspunkte unmittelbar mit Blick auf Vorschläge für Problemlösungen bearbeitet werden können. An dieser Stelle soll aber betont werden, dass dennoch Information, die auch aus hiesiger Sicht für wichtig erachtet werden, nicht „untergehen“; durch Anlegung von Vorgängen aufgrund von Gesprächsvermerken und -protokollen, Archivierung von Material und einer entsprechenden Ablage- und Fristenverwaltung bleiben sie für die hiesige Tätigkeit erhalten und geraten nicht in Vergessenheit. Aber ungeachtet dessen muss ebenfalls betont werden, dass der Justizvollzugsbeauftragte in seiner Themenfindung – allein aus kapazitären Gründen – Schwerpunkte setzen muss. Doch dies ist keinesfalls als Plädoyer für „weniger Gespräche“, sondern eher im Gegenteil zu verstehen: Je größer das „Fakten-Füllhorn“ ist, aus dem wir schöpfen können, desto stärker ist das Fundament für die hiesige Tätigkeit.

Abbildung 19 verdeutlicht das breite Spektrum unserer Aktivitäten und Diskussionsinhalte und benennt auch die betreffenden Gesprächspartner.

*Abbildung 19: Themen- und problembezogene Gespräche*

DATUM	GESPRÄCHSPARTNER	THEMATISCHER BEZUG
15.03.2016	Landtag	Veranstaltung mit Beiräten, kurze Ansprache des Justizvollzugsbeauftragten
24.03.2016	Mitarbeiter der JVA Köln	Behandlungsuntersuchung, insbesondere Kurzdiagnostik
27.04.2016	Katholische Seelsorger	Diverse vollzugliche Themen, insbesondere Migranten im Vollzug

### III. Themen- und problembezogene Gespräche

29.04.2016	Sitzung des Planungsbeirats des Kriminologischen Dienstes	Stand und Entwicklung der Projekte des Kriminologischen Dienstes
29.04.2016	Vertreter der Stadt Köln	Maßnahmen für einen verbesserten Umgang mit Migranten (im Vollzug)
06.05.2016	Langjährig ehrenamtlich tätige Person	Bericht über 42 Jahre ehrenamtliche Tätigkeit in einer JVA – Entwicklungen und Probleme
25.05.2016	Rechtsausschuss des Landtags	Vorstellung des Tätigkeitsberichts 2015
27.05.2016	Leiterin der JVA Köln	Allgemeiner Austausch
21.06.2016	Vertreter der Justizministeriums und Anstaltsarzt der JVA Köln	Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen
28.06.2016	Katholischer Anstaltsseelsorger	Ethik im Vollzug
06.07.2016	Diverse Experten aus den Bereichen Justizvollzug, Maßregelvollzug, ärztliche Versorgung	Dritte Sitzung der vom Justizvollzugsbeauftragten initiierten Steuerungsgruppe zum Thema „Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen“
12.07.2016	Integrationsbeauftragter des Landes NRW, Islamwissenschaftler (JVA Remscheid), sowie weitere Fachleute	Erfahrungsaustausch zum Thema Umgang mit Migranten im Vollzug/islamistische Radikalisierung
28.07.2016	WDR-Journalist	Interview vor dem Hintergrund der Vorstellung des Mehrgenerationenhauses der JVA Moers-Kapellen im Rahmen der „Aktuellen Stunde – Regionalzeit Duisburg“
06.09.2016	Vertreter aus Sozialtherapeutischen Abteilungen bzw. Anstalten	Netzwerktreffen zum Erfahrungsaustausch und Problembesprechung
23.09.2016	Evangelische Seelsorger	Diverse vollzugliche Themen

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

05.10.2016	Hauptpersonalrat	Diverse vollzugliche Themen
06.10.2016	Vertreter der JVA Köln	Frauen im Vollzug
11.10.2016	Staatssekretär	Jour Fixe zu diversen vollzuglichen Themen
17.10.2016	Vorstand der LAG der Psychologen	Diverse vollzugliche Themen
02.11.2016	WDR Journalist	Interview insbesondere zu Fragen der Jugendkriminalität
01.12.2016	Katholische Seelsorger	Diverse vollzugliche Themen
20.01.2017	Sitzung des Planungsbeirats des Kriminologischen Dienstes	Stand und Entwicklung der Projekte des Kriminologischen Dienstes
02.02.2017	Fachgespräch mit Vertretern eines Anstaltsbeirates	Tätigkeit von Anstaltsbeiräten
06.02.2017	Mitarbeiter der JVA Köln	Frauen im Vollzug
10.02.2017	Repräsentanten der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter	Diverse Themen, insbesondere psychisch auffällige Gefangene

An dieser Stelle sei noch kurz darauf hingewiesen, dass der Justizvollzugsbeauftragte dem interessierten Fachpublikum einige grundlegende Aspekte des Umgangs mit psychisch auffälligen Gefangenen sowie wesentliche Ergebnisse hiesiger Erörterungen und Überlegungen auch in Form der Veröffentlichung eines Beitrages in einer Fachzeitschrift zur Diskussion gestellt hat.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Kubink, FS 4/2016, S. 244 ff. Als weitere Veröffentlichung siehe auch Kubink, GA 2/2017, S. 101 ff. Besprechung zu einem internationalen Sammelwerk über strafrechtliche Sanktionen.

## IV. Tagungen und sonstige Fachveranstaltungen

### IV. Tagungen und sonstige Fachveranstaltungen

Einem ähnlichen Zweck – der Informationsbeschaffung und Netzwerkbildung – dienten auch im vergangenen Jahr Teilnahmen an verschiedenen Tagungen und sonstigen fachlichen Veranstaltungen, wie sich aus folgender Abbildung ergibt:

*Abbildung 20: Teilnahme an Veranstaltungen, Tagungen und Vortragstätigkeit*

DATUM	VERANSTALTUNG
14./15.04.2016	Anstaltsleiterklausurtagung in Recklinghausen
02.05.2016	Festliche Amtseinführung der Leiterin der JVA Gelsenkirchen
09.05.2016	Landespräventionsrat NRW – Veranstaltung zum Thema Integration
06./07.06.2016	21. Deutscher Präventionstag in Magdeburg
28.07.2016	Vorstellung des Mehrgenerationenhauses der JVA Moers-Kapellen
30.06.2016	Abschlussveranstaltung für die Absolventen der JVS Wuppertal
05.09.2016	Einführungsveranstaltung für den neuen Ausbildungsjahrgang der JVS Wuppertal (Grußwort Justizvollzugsbeauftragter)
09.09.2016	Anstaltsleiterdienstbesprechung in Recklinghausen
15.09.2016	Festliche Amtseinführung der Leiterin der JVA Wuppertal-Ronsdorf
19./20.09.2016	Tagung zum Thema „Ethik im Vollzug“ in Hamburg
27./28.10.2016	Fachtagung „Sexuelle Gewalt“ der Kriminologischen Zentralstelle in Wiesbaden

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

28.11.2016	Veranstaltung „Ideen zur Weiterentwicklung der Sozialtherapie im nordrhein-westfälischen Strafvollzug“ des Justizvollzugsbeauftragten in Köln
03.03.2017	Jahrestreffen der Anstaltsbeiräte in Recklinghausen
21.03.2017	Grüßwort anlässlich der Bundestagung der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S) in Bonn

### **V. „Ideen zur Weiterentwicklung der Sozialtherapie in Nordrhein-Westfalen“ – Veranstaltung des Justizvollzugsbeauftragten**

Am 28. November 2016 hat der Justizvollzugsbeauftragte an der Universität zu Köln erstmals eigenständig eine größer angelegte Fachveranstaltung ausgerichtet. Unter dem Titel „Ideen zur Weiterentwicklung der Sozialtherapie im nordrhein-westfälischen Strafvollzug“ wurde ein Fachpublikum angesprochen, das sich in erster Linie aus Mitarbeitern der Fachdienste der Sozialtherapeutischen Einrichtungen hierzulande zusammensetzte. Es ging darum, Linien zusammenzuführen, die einerseits wissenschaftliche Erkenntnisse zu sozialtherapeutischen Maßnahmen betreffen, die andererseits aber auch das Erfahrungswissen der Praxis abbilden und dort entwickelte Ideen aufgreifen sollte. Vor allem aber sollte das Thema etwas stärker als in den letzten Jahren festzustellen, in den Fokus der fachlichen und aufsichtsbehördlichen Wahrnehmung gerückt werden. Insbesondere den Belangen der engagierten Praxis galt es, eine Bühne zu bieten. Nach unserem Eindruck wurden diese Zielsetzungen doch weitgehend erfüllt.

#### **1. Ablauf der Veranstaltung und wesentliche Inhalte der Beiträge und Diskussionen**

Die Veranstaltung war mit rund 110 Teilnehmern sehr gut besucht. Um einen weiteren Kreis von Interessenten an den Inhalten und Diskussionen zu beteiligen, soll der Ablauf der Veranstaltung hier etwas näher reflektiert werden. Zur Veranschaulichung sei zunächst der Veranstaltungsplan vorangestellt:

V. „Ideen zur Weiterentwicklung der Sozialtherapie in Nordrhein-Westfalen“ – Veranstaltung des Justizvollzugsbeauftragten

Abbildung 21: Zeitplan Veranstaltung „Sozialtherapie“

ab 9.30 Uhr	<b>(Anreise)</b>
10.00 – 10.05 Uhr	Kurze Einführung durch <b>Herrn Prof. Dr. Michael Kubink</b> , Justizvollzugsbeauftragter des Landes Nordrhein-Westfalen
10.05 – 10.15 Uhr	Grußwort des Justizministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, durch <b>Herrn Ministerialdirigent Herbert Schenkelberg</b>
10.15 – 11.00 Uhr	<b>Herr Prof. Dr. Axel Dessecker</b> , stellvertretender Direktor der Kriminologischen Zentralstelle in Wiesbaden „Eine kurze Strukturanalyse der Sozialtherapie in Nordrhein-Westfalen aus der Fernsicht – insbesondere zur Frage der geeigneten Klientel“ – <i>Referat und Diskussion</i>
11.00 – 11.15 Uhr	<b>(Kaffeepause)</b>
11.15 – 12.00 Uhr	<b>Frau Prof. Dr. Kirstin Drenkhahn</b> , Professur für Strafrecht und Kriminologie an der Freien Universität Berlin „Gestaltungsansätze einer wirksamen Sozialtherapie“ – <i>Referat und Diskussion</i>
12.00 – 12.45 Uhr	<b>Herr Frank Blumenkamp</b> , Referatsleiter im Justizministerium <b>Herr Dr. Hans Josef Voßenkaul</b> , Referent im Justizministerium „Das ‚Rahmenkonzept für die sozialtherapeutische Behandlung in den Justizvollzugsanstalten des Landes Nordrhein-Westfalen‘ – Gestaltungsperspektiven aus der Sicht der Aufsichtsbehörde“ – <i>Referat und Diskussion</i>
12.45 – 13.45 Uhr	<b>(Mittagspause – Möglichkeit zur Einnahme eines Imbisses)</b>
13.45 – 14.30 Uhr	<b>Herr Jürgen Taege</b> , Leiter des Sozialdienstes der Sozialtherapeutischen Anstalt in Gelsenkirchen „Zukunftsperspektiven der sozialtherapeutischen Behandlung in Theorie und Praxis“ – <i>Referat und Diskussion</i>
14.30 – 14.45 Uhr	<b>(Kaffeepause)</b>
14.45 – 15.15 Uhr	<b>Frau Ulrike Böhm</b> , Leiterin der Justizvollzugsanstalt Willich II

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

	<b>Frau Carmen-Rebecca Gey</b> , Mitarbeiterin des psychologischen Dienstes der Justizvollzugsanstalt Willich II <i>„Besonderheiten der Sozialtherapie im Frauenvollzug“ – Referat und Diskussion</i>
15.15 – 15.45 Uhr	<b>Herr Friedrich Waldmann</b> , Leiter der Justizvollzugsanstalt Herford <b>Frau Michaela Linnemann</b> , Mitarbeiterin im Sozialdienst der Justizvollzugsanstalt Herford <i>„Praktische Anforderungen an die Sozialtherapie im Jugendvollzug“ – Referat und Diskussion</i>
15.45 – 16.00 Uhr	<b>Kurze Abschlussdiskussion und Verabschiedung</b>

Nach einleitenden Worten von Herrn Ministerialdirigent Schenkelberg, die den Stellenwert der Sozialtherapie als spezielles Vollzugsinstrument hervorhoben, wurde in die eigentliche Sachdebatte übergeleitet. Diese begann mit dem Referat des Stellvertretenden Direktors der Kriminologischen Zentralstelle in Wiesbaden, Herrn Prof. Dessecker.<sup>50</sup> Die Kriminologische Zentralstelle wertet fortlaufend seit 1997 im Rahmen einer Stichtagserhebung bundesweit Daten zur Praxis der Sozialtherapie im Strafvollzug aus, von denen der Referent einzelne beleuchtete:

Zum 31. März 2016 war eine 100%-Belegung der Haftplätze in sechs der nordrhein-westfälischen Einrichtungen festzustellen<sup>51</sup> (in Aachen, Bochum, Detmold, Euskirchen, Gelsenkirchen und in Werl). Das spricht für den vorhandenen Bedarf.

Kritisch diskutiert wurden die Kapazitäten in der Sozialtherapie. In der Bilanz der Kriminologischen Zentralstelle standen 309 Haftplätze in der Sozialtherapie in Relation zu 18.545 Haftplätzen insgesamt. Daraus ergibt sich ein Anteil von lediglich 1,67 %. Wie auch immer wieder in

---

<sup>50</sup> Die Anwesenden haben mitbekommen, dass tatsächlich zunächst Frau Prof. Drenkhahn referierte. Das war aber allein logistischen Notwendigkeiten geschuldet. Hier soll das Programm der eigentlichen Ablauflogik folgend beschrieben werden.

<sup>51</sup> Die weiteren Auslastungsquoten lagen ebenfalls auf hohem Niveau, nämlich zwischen 80,8 % (Herford) und 93,3 % (Schwerte).

V. „Ideen zur Weiterentwicklung der Sozialtherapie in Nordrhein-Westfalen“ – Veranstaltung des Justizvollzugsbeauftragten

der Literatur beklagt<sup>52</sup>, liegt NRW damit am Ende der bundesweiten Vergleichsskala. Niedersachsen (316 Haftplätze in der Sozialtherapie = 5,32 %), Brandenburg (94 Plätze = 5,19 %), Schleswig-Holstein (46 Plätze = 4,73 %) und Berlin (205 Plätze = 4,51) liegen hier an der Spitze mit deutlich höheren Quoten als NRW. Auch der bundesweite Durchschnittswert ist danach mit 3,26 % fast doppelt so hoch wie der Anteil der Sozialtherapie in Nordrhein-Westfalen.

Nicht nur Prof. Dessecker sieht angesichts dieser Werte Nachholbedarf bei der Schaffung hinreichender Kapazitäten der Sozialtherapie. Seitens der Vertreter des Justizministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen wurde auf schwierige Vergleichbarkeiten der Daten hingewiesen, da bundesweit teilweise auch die organisatorischen Rahmenbedingungen der Einrichtungen unterschiedlich seien. Diese Unterschiede müssten künftig in den vergleichenden Auswertungen der Kriminologischen Zentralstelle kommentierend berücksichtigt werden.

Die Personalausstattung wird mit ca. 210 Stellen (davon rund 62 in den Fachdiensten und etwa 130 im allgemeinen Vollzugsdienst, was zu einer Relation von 0,42 im Verhältnis von Haftplätzen und AVD-Stellen führe) als „weitgehend angemessen“ eingeordnet.

Im Hinblick auf die Auswahl der „richtigen Klientel“ wurde auch die Verteilung der Altersgruppen der Gefangenen reflektiert. Danach waren 75 von 276 (27,2 %) in der Sozialtherapie Inhaftierten unter 30 Jahre. Der Referent folgerte, dass jüngere Gefangene (in seiner Diktion die unter 35-jährigen) und solche mit kürzeren Freiheitsstrafen häufiger dort behandelt werden sollten – ein durchaus nachvollziehbares Votum.

Die Verteilung der Deliktsschwerpunkte der zugrunde liegenden Verurteilungen weise eine deutliche Konzentration bei den Sexualdelikten auf (165 der 286 Gefangenen, 57,7 %). Ein zweiter Schwerpunkt liege bei Tötungsdelikten (74 Gefangenen, 25,9 %). Der Referent gibt zu bedenken, dass auch andere Gewalttäter „nicht vergessen werden sollten“.

Sehr kritisch fiel die Bilanz dann bei den „vollzugsöffnenden Maßnahmen“ aus. Von 286 Personen hätten 117 – also beachtliche 40,9 % – überhaupt keine Lockerungen erhalten. Dies gelte u. a. für 20 von 27 Gefangenen in der Jugendvollzugsanstalt Wuppertal-Ronsdorf. Von

---

<sup>52</sup> Z. B. Niemz, FS 4/2014, S. 212 ff. (212 f.).

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

Ausführungen profitierten immerhin 115 Gefangene (40,2 %). Freigang erhielten allerdings ganze zwei Gefangene (0,7 %) und bei nur acht Gefangenen (2,8 %) waren entlassungsvorbereitende Maßnahmen zu registrieren. Diese Negativwerte sprechen eine deutliche Sprache, die auf erhebliche Defizite bei der Vollzugslockerung, Entlassungsvorbereitung und beim Übergangsmanagement hindeuten.

Alles in allem wurden in diesem ersten Referat zahlreiche Strukturdaten der Sozialtherapie im nordrhein-westfälischen Strafvollzug vermittelt, die einigen Kernfragen in der kritischen Analyse der Sozialtherapie hierzulande eine empirische Grundlage geben und ebenso Anlass für durchaus kontroverse Diskussionen boten sowie auch künftig bieten werden.

Während Herr Prof. Dessecker uns Einblick in die „Hardware“ des Systems der Sozialtherapie gegeben hat, befasste sich das anschließende Referat von Frau Prof. Drenkhahn, Kriminologin an der Freien Universität Berlin, vornehmlich mit dessen „Software“, also mit programmatischen Fragen. Sie ging beispielsweise vertiefend den Anforderungen der „Integrativen Sozialtherapie“ nach. Angesprochen wurden Prinzipien angemessener Behandlung unter den Aspekten Risiko- und Bedarfsbeurteilung sowie Ansprechbarkeit (Risk-Need-Responsivity). Es gehe darum, Stärken zu stärken und gemeinsam normkonforme Lebensziele zu entwickeln (sog. Good Lives Model). Im Kontext des Qualitätsmanagements wurde die Frage angesprochen, ob nur evaluierte Angebote in der Praxis genutzt werden sollten oder wie weit die Spielräume des Ausprobierens gehen könnten.

Eine große Bedeutung für den Behandlungserfolg komme dem Anstaltsklima zu. Bekanntlich werden in dieser Hinsicht insbesondere im Sinne einer Enthierarchisierung<sup>53</sup> deutliche Vorteile der Sozialtherapie im Vergleich zum Regelvollzug gesehen. Als Kriterien wurden Harmonie (Vertrauensbeziehung zwischen Bediensteten und Gefangenen, allgemeiner Respekt/Höflichkeit, Menschlichkeit, Hilfe), Professionalität (als Handlungsmaßstab für die Bediensteten und für die Organisation der Einrichtung insgesamt), Sicherheit (i. S. v. Kontrolle, aber auch

---

<sup>53</sup> Dazu näher van den Boogaart, in: Rettenberger/Dessecker (Hrsg.), *Behandlung im Justizvollzug*, S. 131 ff. (138). Sie ist Leiterin der Sozialtherapeutischen Abteilung der JVA Lübeck. Dazu auch näher unten im Beitrag über Ethik im Vollzug, siehe E. IV. 3.

V. „Ideen zur Weiterentwicklung der Sozialtherapie in Nordrhein-Westfalen“ – Veranstaltung des Justizvollzugsbeauftragten

persönlicher Sicherheit der Gefangenen), die Vollzugsbedingungen insgesamt und in konkreten Szenarien (u. a. bei der Gewährung von Familienkontakten) sowie Wohlbefinden und persönliche Entwicklungsperspektiven (hier vor allem die persönliche Autonomie) betrachtet.

Einen „Seitenwechsel“ von der Theorie hin zur Praxis bot dann das Referat der Vertreter des Justizministeriums. Herr Blumenkamp und Herr Dr. Voßenkaul (Referatsleiter und Referent in der Strafvollzugsabteilung) hatten hier Gelegenheit, das gerade erst hausintern verabschiedete „Rahmenkonzept für die sozialtherapeutische Behandlung in den Justizvollzugsanstalten des Landes Nordrhein-Westfalen“<sup>54</sup> vorzustellen.

Die Referenten beschrieben zunächst den Vorlauf und Entwicklungsprozess hin zum Rahmenkonzept (Leitlinie 5.2. Therapeutische Behandlungsangebote, Ausarbeitungen für das Strafvollzugsgesetz NRW etc.) und bezogen sich auf Daten, die teilweise leicht von den zuvor von Herrn Prof. Dessecker präsentierten Zahlen divergierten (danach gibt es aktuell 323 Haftplätze in der Sozialtherapie). Zielsetzung der Standards sei eine Entwicklung qualitätssichernder Mindeststandards und die Herstellung vergleichbarer Vollzugsverhältnisse in den Einrichtungen des Landes. Es gebe zwar keine gesetzliche Definition der Sozialtherapie; es existierten aber anerkannte Mindestanforderungen, die vom „Arbeitskreis Sozialtherapeutische Anstalten im Justizvollzug e. V.“ entwickelt worden seien. Daran orientiere sich das Rahmenkonzept.

Geschildert wurden die formalen Grundvoraussetzungen (u. a. eine Restverbüßungszeit von mindestens 24 Monaten – insofern „höher angesiedelt“ als von Herrn Prof. Dessecker angeregt –, ausreichende kognitive und sprachliche Leistungsfähigkeit, keine manifeste Gewaltbereitschaft). Als Hilfsmittel diene hier die „Checkliste“ zur Prüfung der Indikationen<sup>55</sup>. Die betreffenden Kriterien wurden näher erläutert. Anschließend wurde der Behandlungsverlauf gemäß dem Rahmenkonzept skizziert. Dieser untergliedert sich in vier Phasen (Aufnahme, Intensivbehandlung, Entlassung, Nachsorge). Insbesondere wurden Behandlungsmaßnahmen und -angebote in der Sozialtherapie näher beleuchtet. Im Falle therapeutischer Unerreichbarkeit erfolgt eine Rückverlegung in den Normalvollzug.

---

<sup>54</sup> Das Konzept ist als Leserservice im Anhang dieses Tätigkeitsberichts vorzufinden.

<sup>55</sup> Siehe ebenfalls im Anhang dieses Tätigkeitsberichts.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

Die kritische Auseinandersetzung mit den Strukturdaten der Kriminologischen Zentralstelle (s. o.) betraf hier insbesondere die Frage des quantitativen Ausbaus und dem zugrunde liegende Berechnungsmöglichkeiten. Diese reichten von einer Größenordnung von 5 % aller Haftplätze<sup>56</sup> (das wären ca. 930 allein für die erwachsenen männlichen Gefangenen) auf der Grundlage von Einschätzungen von Prof. Egg, des langjährigen Direktors der Kriminologischen Zentralstelle, bis hin zu einer Bedarfsberechnung des Kriminologischen Dienstes NRW, der aufgrund einer speziellen Indikationsquote für Sexualdelinquenten für diese Klientel einen Haftplätzebedarf von etwa 150 berechnet hat. Wie zuvor dargelegt, ist NRW (anders als die bereits erwähnten anderen Bundesländer) von der 5%-Quote nach der „Methode-Egg“ weit entfernt, während die Zielvorgaben nach der Berechnungsmethode des KrimD NRW so ungefähr erreicht werden (s. o. – derzeit sind rund 165 wegen Sexualdelikten Verurteilte in den sozialtherapeutischen Abteilungen untergebracht).

Unter dem Aspekt der qualitativen Weiterentwicklung wurde u. a. der Ausbau der Nachsorge angesprochen – ein Bereich, der ausweislich der zuvor von Prof. Dessecker erörterten Daten in der Tat recht „notleidend“ ist. Überdies habe die Absicherung des erreichten stationären Behandlungserfolgs Priorität.

Einen der Höhepunkte der Veranstaltung bot das anschließende Referat von Herrn Taege, dem Leiter des Sozialdienstes der Sozialtherapeutischen Anstalt in Gelsenkirchen. Der Beitrag zog eine weite Klammer um die bisherigen Referate. Am Anfang dessen stand auch hier eine kurze Beschreibung historischer Entwicklungen. Auch Herr Taege setzte sich näher mit der geeigneten Klientel auseinander. Natürlich ist es richtig, wenn er darlegt, dass mit der zentralen Ausrichtung auf Sexualstraftäter über kriminologische Erwägungen hinaus hier maßgeblich auch kriminalpolitische Diskurse zum Ausdruck kommen. Einig mit Prof. Dessecker wird Gestaltungsbedarf für die Altersgruppe der unter 35Jährigen gesehen.

---

<sup>56</sup> Nach Rotthaus wurde im Zuge der Überlegungen zu § 65 StGB im Rahmen der Großen Strafrechtsreform der späten 1960er Jahre sogar darüber nachgedacht, zehn bis zwanzig Prozent der nur schwer besserungsfähigen Probanden gerichtlich für unbestimmte Zeit in die Sozialtherapie einzuweisen, Rotthaus, in: Jung/Müller-Dietz (Hrsg.), Langer Freiheitsentzug – wie lange noch?, S. 143 ff. (143).

V. „Ideen zur Weiterentwicklung der Sozialtherapie in Nordrhein-Westfalen“ – Veranstaltung des Justizvollzugsbeauftragten

Grundlegend für die inhaltliche Ausgestaltung der Sozialtherapie ist auch nach Taege das Gedankengut der „Integrativen Sozialtherapie“. Der Referent durchmustert diese Ideen nach unterschiedlichen Spektren, die er nach Kompetenz-, Wirkungs-<sup>57</sup>, Integritäts-, Sozial-, Klima- und Transferspektrum differenziert. Kriminologisch interessant sind insbesondere die Ausführungen zu den Wirkungsebenen (betreffend den Grad der psychischen Tiefe, der sozialen Reichweite und der Vermittlungsbreite hinein in das soziale Umfeld des Probanden). Ebenso aufschlussreich sind die Überlegungen zu – bisher weitgehend unerforschten – Nebenwirkungen (z. B. hinsichtlich der Gefahr von Symptomverstärkungen).

Mit dem Integritätsmerkmal bezieht sich Herr Taege auf die Notwendigkeit einer seriösen Organisation der Einrichtungen. Nicht akzeptabel ist, wie Egg es einmal nannte, eine bloße „Türschild-Sozialtherapie“<sup>58</sup>, die also erkennbar nicht viel von dem zu halten vermag, was sie vorgeblich verspricht, weil es schon an dem Nötigsten fehlt.

Und auf der Ebene des Transfers geht es darum, dass man die „Labor-situation“ – die sich in der Theorie und in der abgeschiedenen Lebenswelt des Vollzugs darstellt – hinsichtlich der Lernerfolge des (früheren) Gefangenen auch in die Realwelt hinüberzuretten vermag. Gerade dafür spielt die Nachsorge eine zentrale Rolle.

Erwähnenswert sind die Punkte, die Taege auf der Agenda der künftigen Weiterentwicklung der Sozialtherapie sieht:

- Schärfere Konturierung von Standards des Rahmenkonzepts,
- Transferphasen stärken (Stichwort: zu wenig Lockerungen),

---

<sup>57</sup> Zu den im Rahmen der Veranstaltung nicht näher konkretisierten Befunden der Wirkungsforschung siehe insbesondere die – bereits älteren – meta-analytischen Befunde von Lösel. Danach lag die Rückfälligkeit von Probanden der Sozialtherapie im Vergleich zur Entlassung aus dem Regelvollzug um 8 – 14 % niedriger, vgl. Lösel, in: Steller u. a. (Hrsg.), Straftäterbehandlung, S. 13 ff. und Lösel/Köferl/Weber, Meta-Evaluation der Sozialtherapie.

Fairerweise wird man aber ergänzen müssen, dass diese Erfolgsvorteile auch immer wieder in Abrede gestellt werden, eben weil – wie oben dargelegt – sich die Sozialtherapie gerne auch die leichtesten Fälle und Risiken aussuche.

<sup>58</sup> Egg, KrimPäd 2002, S. 36 ff. (36).

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

- Evaluation der Sozialtherapie (siehe auch Drenkhahn),
- Kontinuität im Personalstamm,
- eigenständiges Ausbildungscurriculum hinsichtlich der Grundlagen der sozialtherapeutischen Behandlung,
- Einrichtung von Nachsorgeambulanzen,
- Einrichtung einer kontinuierlichen Austauschplattform (z. B. über neue Ideen oder neue Probleme aus der Sicht der Praxis).

Gehaltvoll abgerundet wurde das Tableau der Vorträge durch zwei Beiträge, die konkrete Erfahrungen aus bestimmten Praxisfeldern der Sozialtherapie schilderten. Hinsichtlich der Besonderheiten der Sozialtherapie im Frauenvollzug als auch der praktischen Anforderungen der Sozialtherapie im Jugendstrafvollzug konnten jeweils die Anstaltsleiter als Referenten gewonnen werden.

Zunächst schilderte Frau Böhm die Situation in der sozialtherapeutischen Abteilung für Frauen in der Justizvollzugsanstalt Willich II. Die dort derzeit 19 inhaftierten Frauen seien ganz überwiegend wegen Mord- und Totschlagstaten verurteilt worden, in einzelnen Fällen auch wegen Raubdelikten. Die Opfer entstammten fast ausschließlich dem direkten sozialen Umfeld. Das Altersspektrum der Gefangenen reicht von 27 Jahren bis hin zu einer über 70-jährigen Gefangenen. Entsprechend der zur Verurteilung führenden Delikte seien die Strafzeiten durchweg sehr lang; in acht Fällen werde eine lebenslange Freiheitsstrafe vollstreckt.

Als besondere Schwierigkeiten bei der Behandlung werden vielfältige psychische Auffälligkeiten und oftmals auch eine subjektiv fehlerhafte Selbsteinschätzung des persönlichen Rückfallrisikos betont. Zu behandeln seien vornehmlich mangelnde soziale Kompetenzen wie auch eine fehlende Frustrationstoleranz. Bei der darauf bezugnehmenden Behandlung werde insbesondere auf Einzelgespräche mit den Fachdiensten gesetzt. Neue Fertigkeiten sollen in der sogenannten Skills-Gruppe vermittelt werden (alternative Verhaltensmuster, Gefühls- und Handlungskontrolle werden dort eingeübt).

## V. „Ideen zur Weiterentwicklung der Sozialtherapie in Nordrhein-Westfalen“ – Veranstaltung des Justizvollzugsbeauftragten

Für den Jugendstrafvollzug legte Herr Waldmann zunächst systemische Schwierigkeiten dar. Allgemeine Ausbildungsmaßnahmen und spezielle Behandlungsmaßnahmen in der Sozialtherapie seien nicht immer vereinbar. Im Übrigen spricht er das bekannte Problem des nicht eben besten „Standings“ an, welches sich daraus ergibt, dass die Sozialtherapie als Bestandteil einer „Normalvollzugsanstalt“ hierzulande zumeist in ein größeres institutionelles Gesamtsystem integriert werden muss. Dies gelingt oft mehr schlecht als recht, sei es, dass die Sozialtherapie von den einen als „Luxusmodell“ beneidet, sei es, dass sie von anderen als „Sondermodell“ eher abschätzig angesehen wird – beides ist sicherlich nicht förderlich für das zuvor angesprochene Anstaltsklima.

Überleitend von den Ausführungen des Anstaltsleiters wurden von Frau Linnemann<sup>59</sup> die ablehnende Grundstimmung einzelner Bediensteter gegen das Konzept der Sozialtherapeutischen Abteilung und die daraus entstehende negative Behandlungsatmosphäre als besonders motivationsmindernd für die jugendlichen Gefangenen beschrieben. Die 26 Plätze der sozialtherapeutischen Abteilung in der Jugendvollzugsanstalt in Herford seien überwiegend mit jungen Sexualstraftätern belegt. Zumeist handele es sich um Vergewaltigungstäter. Zur Einordnung der Rahmenbedingungen unter denen die betreffende Klientel zu behandeln sei, kennzeichnet die Referentin den Jugendvollzug als laut, sprunghaft und teilweise aggressiv, teilweise stark subkulturell.

Jugendliche seien im Gegensatz zu Erwachsenen eher undifferenzierter, weniger reflektiert, sehr manipulativ und grenzverletzend (auch gegenüber Mitgefangenen). Rückfallrisiken würden von ihnen zumeist verneint; ihre Taten würden von ihnen oft hinsichtlich Anzahl und Intensität bagatellisiert.

Arbeiten in einer Sozialtherapie im Jugendvollzug bedeute innovativ zu sein. Dementsprechend habe man nach langjährigen Erfahrungen im Umgang mit jungen Sexualstraftätern nunmehr neue Behandlungskonzepte entwickelt. Aus dem speziellen Behandlungsprogramm für Sexualstraftäter (BPS) sei man mittlerweile ausgestiegen. Im Rahmen der

---

<sup>59</sup> Frau Linnemann ist Mitarbeiterin im Sozialdienst der sozialtherapeutischen Abteilung. Sie übernahm freundlicherweise den Beitrag des erkrankten Herrn Hillmann.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

Methodenänderung stünden nun Biographiearbeit (es sei oft kaum Lebensgeschichte vorhanden) und Beziehungsaufbauarbeit (in der Kindheit aufgebautes Misstrauen gegenüber Eltern und Institutionen soll aufgearbeitet werden) im Vordergrund.

Als schwierig wird auch im Jugendbereich die Entlassungssituation beschrieben. Als Stichworte fallen: u. a.:

- kein Zurück in Heimunterbringungen (wegen des Alters),
- „Trägheit“ des Jugendamtes, späte Entscheidungsfindung,
- ablehnende Einrichtungen gegenüber jungen Sexualstraftätern,
- verharmlosendes oder riskantes Umfeld,
- KURS NRW- Einstufung als Stigma.

## **2. Zusammenfassung und Empfehlungen:**

Wenn man Bilanz zieht, bleibt doch vieles übrig, das es künftig zu beachten gilt. Diese Aspekte möchte ich mit einigen Stichworten resümieren:

### **a) Richtige Klientel**

Wir haben erfahren, dass besonderes Augenmerk auf die Klientel der Sozialtherapie zu richten ist. Alter, Delikt und Motivierbarkeit spielen eine zentrale Rolle bei der Auswahl der richtigen Gefangenen für eine erfolgversprechende Sozialtherapie. Letztlich sind sowohl die inhaltliche Programmatik als auch die (fachliche wie kriminalpolitische) Legitimation der Sozialtherapie als besonderes Behandlungsinstrument des Strafvollzugs wesentlich davon abhängig, wen man erreichen will und kann. Da die Klientel sich derzeit überwiegend aus mittelalten Gefangenen zusammensetzt, die vornehmlich Sexualdelikte begangen haben, wären Überlegungen einer Erweiterung des geeigneten Personenkreises (in einer weiten Auslegung von § 13 Abs. 2 StVollzG NRW) folglich

## V. „Ideen zur Weiterentwicklung der Sozialtherapie in Nordrhein-Westfalen“ – Veranstaltung des Justizvollzugsbeauftragten

auf jüngere Gefangene und solche, die auch andere – besonderes resozialisierungsbedürftige – Taten begangen haben, zu beziehen.

Wenn wir uns fragen, für wen Sozialtherapie gebraucht wird, sollten wir auch Personengruppen nicht außer Acht lassen, die bisher vernachlässigt wurden. Das gilt beispielsweise auch für junge Frauen. Gerade für diese Teilgruppe dürften – wie es § 14 Abs. 2 JStVollzG NRW besagt – soziale Hilfen zur Erreichung des Vollzugsziels zumeist angezeigt sein. Und sie dürften in dieser Hinsicht auch aussichtsreich sein, weil die betreffenden weiblichen Gefangenen für eine therapeutische Unterstützung zumeist aufgeschlossen sind. Entgegen dieser Bedarfsanalyse hört man beispielsweise aus der JVA Köln, dass eine sozialtherapeutische Gruppe zwar seit langem mit der Aufsichtsbehörde in den Blick genommen sei, die betreffenden Planungen aber stillstünden. Es wird angeregt, diese Planungen wieder aufzugreifen und zum Erfolg zu bringen.

### **b) Bedeutung von Lockerungen**

Aus verschiedenen Referats- und Diskussionsbeiträgen trat zutage, dass Vollzugslockerungen noch zu selten in den Gestaltungsalltag der Sozialtherapie integriert sind. Gelingende Sozialtherapie bedeutet nicht nur, den geeigneten Gefangenen im Vollzugsleben ein Klima der (begrenzten) Selbständigkeit und des Miteinanders zu vermitteln. Gerade die Sozialtherapie muss auch an „die Zeit danach“ denken und frühzeitig Brücken hin in die Freiheit bauen.

### **c) Durchlässigkeit der Sozialtherapie**

Die Akteure des Strafvollzugs sollten sich stets fragen, was die Sozialtherapie für das Gesamtsystem des Behandlungsvollzugs zu leisten imstande ist. Historisch betrachtet waren Sozialtherapeutische Anstalten bekanntlich als „Experiment“ gedacht, aus dem der Strafvollzug insgesamt einen Nutzen ziehen und von dort Ideen für einen intensiven Behandlungsvollzug gewinnen sollte. Dieser Transfer vom Besonderen hin zum Allgemeinen scheint derzeit weitgehend gehemmt oder sogar „verschüttet“ zu sein.

## C. Tätigkeitsbereiche und Arbeitsschwerpunkte

### **d) Methodenvielfalt der Sozialtherapie und Mindestanforderungen an sie**

Sozialtherapie ist inhaltlich und begrifflich keine feste Größe – sie muss sich stets neu erfinden, weil sie in die Lebenswirklichkeiten eingebunden sein und sich dem sozialen Wandel der Klientel und der Gesellschaft anpassen muss. Sozialtherapie ist dabei nicht an bestimmte Methoden gebunden, sondern lebt von ihrer Methodenvielfalt. Es handelt sich folglich um einen gesamtheitlichen Ansatz (Integrative Sozialtherapie). Das macht es auch so schwer, ein gültiges Grundraster für Sozialtherapie zu entwickeln, eben weil diese Entwicklung nie abgeschlossen ist. Sozialtherapie lebt von Ideenreichtum und Aufgeschlossenheit, Qualitäten, die im Vollzug leider nicht immer zu den Standards zählen.

Die insoweit erforderliche Anpassungsfähigkeit ist freilich nicht mit Beliebigkeit gleichzusetzen. Inhaltlich und organisatorisch sind Mindeststandards zu erfüllen. Das vom Justizministerium verfasste „Rahmenkonzept“ mit der dazugehörigen Checkliste bietet hier eine geeignete Grundlage. Allerdings ist auch dieses nicht „in Stein gegossen“, d. h., es bedarf der fortwährenden, praxisnahen Anpassung – auch im Hinblick auf künftige Evaluationsbefunde (siehe sogleich).

### **e) Systembedingungen beachten**

Auch Sozialtherapie ist kein Wunder- oder Allheilmittel. Nicht jeder Misserfolg der Sozialtherapie ist dem System oder dem Personal geschuldet. Wir haben es mit einer besonders schwierigen Klientel zu tun. Und die Besonderheiten der Sozialtherapie wecken natürlich auch gesteigerte Erwartungshaltungen, die nicht immer eingehalten werden können. Anders formuliert – man muss realistisch bleiben.

### **f) Evaluationsbedarf**

Wir wissen auch heute noch recht wenig über Wirkzusammenhänge. Natürlich kann auch Sozialtherapie seine Legitimation nicht aus einem

V. „Ideen zur Weiterentwicklung der Sozialtherapie in Nordrhein-Westfalen“ – Veranstaltung des Justizvollzugsbeauftragten

Modell des „Wohlfühlvollzugs“ ableiten – wenn man es ketzerisch formulieren will. Um mehr über Rückfallprävention und zuvor schon über die Definition von Erfolgsbedingungen und deren Überprüfbarkeit in Erfahrung zu bringen, müssen Planungs- und Entwicklungsschritte im Bereich der Sozialtherapie künftig besser evaluativ begleitet werden.

**g) Fortbildung**

Das System muss seinen Erkenntnishaushalt erweitern. Dies gilt zum einen, um durch Fachkenntnisse vor den zuvor angesprochenen „Vorurteilen“ und Fehldeutungen in der Funktionsbeschreibung und der institutionellen Einbindung gewissermaßen immunisiert zu werden. Dies gilt aber ebenso, um die Entwicklungspotenziale des Personals auszuschöpfen und den Bediensteten Gestaltungsperspektiven zu vermitteln.

## **D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis**

### **I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug**

#### **1. Einleitung**

Vollzugslockerungen sind weder ein Gnadenakt noch Belohnung für „gute Führung“; sie sind funktionaler Bestandteil des Resozialisierungsvollzugs, der stets an die Rückkehr der Gefangenen in die Gesellschaft denkt. Vollzugslockerungen – heute als „vollzugsöffnende Maßnahmen“ bezeichnet (vgl. §§ 53 ff. StVollzG NRW) – sind sozusagen die Beweisprobe für einen authentischen Behandlungsvollzug, der seine eigenen Prinzipien und Zielvorgaben ernst nimmt. Die Notwendigkeit von Vollzugslockerungen wird gerade auch vom Bundesverfassungsgericht immer wieder betont.<sup>60</sup>

Die nachfolgenden Ausführungen wollen sich mit den Funktionen der Vollzugslockerungen, den rechtlichen Änderungen der vergangenen Jahre, einigen empirischen Befunden und – damit verbunden – auch mit Widersprüchen und Fehlentwicklungen der Gewährungspraxis befassen. Hierzu greife ich gerne auf einen Beitrag zurück, den eine Arbeitsgruppe der „Landesarbeitsgemeinschaft der Psychologinnen und Psychologen im Justizvollzug des Landes NRW“ auf der Grundlage von Diskussionen mit dem Justizvollzugsbeauftragten verfasst hat, um gemeinsam über Verbesserungsmöglichkeiten nachzudenken.

Schließlich wird auch eingeblendet, dass der Missbrauch von Vollzugslockerungen statistisch betrachtet ein „seltenes Ereignis“ ist, was nicht zuletzt in der Öffentlichkeitswahrnehmung und in der kriminalpolitischen Einordnung von großer Bedeutung ist.

---

<sup>60</sup> Vgl. beispielsweise BVerfGE 117, 71 ff.

## I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug

Soweit es Besonderheiten gibt, wird im Folgenden auch der Jugendstrafvollzug angesprochen, der mit seinen Ideen der Förderung und Erziehung von jungen Menschen noch einmal eine eigene Lesart bezüglich Vollzugslockerungen aufweist.

Nicht gesondert erörtert wird der offene Vollzug, der in Nordrhein-Westfalen mit einem Haftplatzanteil von rund einem Viertel seit langem eine große Bedeutung hat. Dieser ist zwar gewissermaßen das Grundmodell<sup>61</sup> eines gelockerten Vollzugs, weist jedoch im Hinblick auf künftige Nutzungs- und Entwicklungsmöglichkeiten eigene Facetten auf, die einer gesonderten Betrachtung bedürfen.<sup>62</sup>

### 2. Funktionen

Um die grundlegende Bedeutung von Vollzugslockerungen zu erfassen, sollte man sich zunächst ihrer zahlreichen Funktionen bewusst werden, die hier kurz stichwortartig aufgelistet werden<sup>63</sup>:

- Dienende Funktion: Lockerungen dienen dem Vollzugsziel der Resozialisierung.
- Ventilfunktion: Sie sollen Negativfolgen des Vollzugs entgegenwirken.

---

<sup>61</sup> Anschaulich bezeichnen Feest/Lesting, ZfStrVo 2/2005, S. 76 ff. (79), den offenen Vollzug auch als die „Rechts-Mutter“ aller Lockerungen.

<sup>62</sup> Zum Stichtag des 31. März 2016 entfielen in NRW von insgesamt 12.737 belegten Haftplätzen (Freiheits-, Jugendstrafe und Sicherungsverwahrung addiert, also ohne Untersuchungshaft) 3.493 auf den offenen Vollzug. Das waren 27,4 %. Damit liegt Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich an zweiter Stelle hinter Berlin, das einen entsprechenden Anteil von derzeit 29,2 % aufweist (917 Belegungen im offenen Vollzug von 3.139 Belegungen insgesamt); Daten des Statistischen Bundesamts, Reihe Rechtspflege. Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten, Stichtag 31. März 2016, S. 6.

Das Thema „Entwicklungsmöglichkeiten des offenen Vollzuges“ soll daher in künftigen Ausarbeitungen des Justizvollzugsbeauftragten gesondert erörtert werden.

<sup>63</sup> Die nachfolgende Übersicht wurde im Wesentlichen der Seminararbeit der Jurastudentin Edith Arians entnommen, die uns ihren Beitrag gerne zur Verfügung gestellt hat.

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

- Erprobungsfunktion: Lockerungen schaffen einen Erprobungsraum in Richtung pro-sozialem Verhalten.
- Diagnostische Funktion: Lockerungen liefern Erkenntnisse, ob und welche nachhaltigen Verhaltensveränderungen eingetreten sind oder ob weiterer Förderungsbedarf besteht; sie sind also ein Versuchsfeld des Behandlungserfolgs.<sup>64</sup>
- Psychologische Funktion: Lockerungen können die psychische Verfassung der Gefangenen positiv beeinflussen.
- Motivierungsfunktion: (Aussichten auf) Lockerungen motivieren zur Mitarbeit des Gefangenen am Vollzugsplan.<sup>65</sup>
- Übergangsfunktion (und unmittelbare Entlassungsvorbereitung): Lockerungen gestalten den Übergang in die Freiheit<sup>66</sup> und stellen einen sozialen Empfangsraum her (vgl. § 59 Abs. 1 StVollzG NRW; § 21 Abs. 2 JStVollzG NRW).
- Lockerungen sind Ausdruck des Gebots der Menschlichkeit und von gesetzgeberischen Bemühungen zur Humanisierung des Strafvollzugs; sie tragen auch zur Verbesserung des Anstaltsklimas bei (ethischer Ansatz).<sup>67</sup>
- Im Jugendstrafvollzug gestalten sie den Erziehungsauftrag aus.

Diese Übersicht verdeutlicht eindrucksvoll, dass Lockerungsmaßnahmen „an allen Ecken und Enden“ in die Programmatik des Justizvollzugs hineinwirken. Vollzugslockerungen sollen nach den vorstehenden Ausführungen den Justizvollzug eben nicht nur faktisch, sondern auch gedanklich und konzeptionell öffnen und ihn gleichsam in Richtung Außenwelt ausrichten. Ohne Vollzugslockerungen bleiben alle hehren

---

<sup>64</sup> Müller, in: Preusker u. a. (Hrsg.), Das Gefängnis als Risikounternehmen, S. 74 ff. (87).

<sup>65</sup> Endres, in: Schweder (Hrsg.), Handbuch für Jugendstrafvollzug, S. 228 ff. (233).

<sup>66</sup> Albrecht/Baltzer/Krehl, in: Dahle u. a. (Hrsg.), Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie, S. 12 ff. (13).

<sup>67</sup> Von Harling, Der Missbrauch von Vollzugslockerungen zu Straftaten, S. 7.

## I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug

Ideen des Übergangsmangements fruchtlos. Vorstellungen von Angleichung reduzieren sich dann auf ein bloßes „Binnenschauspiel“ auf einer weitgehend lebensentrückten Bühne des Anstaltsalltags.

Für den Jugendstrafvollzug gelten im Wesentlichen die gleichen funktionalen Zusammenhänge, wenngleich die Idee der Lockerungen hier im Hinblick auf die vorfindliche Entwicklungssituation noch eigene Komponenten aufweist. So bieten Kontaktmöglichkeiten nach außen gerade jungen Inhaftierten auch so etwas wie ein soziales Korrektiv zu den subkulturellen Lebensbedingungen des Vollzugs.<sup>68</sup>

Zusammenfassend kommt den Vollzugslockerungen<sup>69</sup> vor allem in zweifacher Hinsicht eine programmatische Bedeutung zu. Zum einen konstruktiv gestalterisch als Instrument oder Medium zur Umsetzung der anspruchsvollen Zielsetzungen eines modernen Justizvollzugs. Zum anderen im Sinne einer Abwehrfunktion der von diesem verursachten individuellen und sozialen „Kollateralschäden“.

### **3. Von Vollzugslockerungen hin zu „vollzugsöffnenden Maßnahmen“ – gesetzliche und programmatische Änderungen**

Mit dem Strafvollzugsgesetz vom 13. Januar 2015 hat der Landesgesetzgeber gegenüber den bis dahin geltenden Regelungen des Bundesstrafvollzugsgesetzes einige Neuerungen eingeführt. Die Regelungen des Jugendstrafvollzugsgesetzes vom 20. November 2007 laufen inhaltlich weitgehend parallel dazu.

Die vorhandenen Instrumente sind nun in §§ 53 ff. StVollzG für den Erwachsenenvollzug und in §§ 16 ff. JStVollzG NRW für den Bereich des Jugendstrafvollzugs geregelt:

- Ausführung: Der Gefangene darf für eine bestimmte Tageszeit die Anstalt unter Aufsicht eines Vollzugsbediensteten verlassen (§ 53 Abs. 2 Nr. 1 StVollzG NRW; § 16 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 1 JStVollzG NRW).

---

<sup>68</sup> Walkenhorst/Reos/Bihs, in Ostendorf (Hrsg.), Jugendstrafvollzugsrecht, § 7 III Rn. 17.

<sup>69</sup> Siehe unter Vielen Laubenthal, in: ders./Nestler/Neubacher/Verrel, Strafvollzugsgesetze, Abschn. E. Rn. 124; Grosch, Lockerungen im Jugendstrafvollzug, S. 19 ff.

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

- Ausgang: Der Gefangene darf für eine bestimmte Tageszeit die Anstalt ohne Aufsicht eines Vollzugsbediensteten verlassen (§ 53 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 2 StVollzG NRW; § 16 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 JStVollzG NRW).
- Begleitausgang: Der Gefangene darf für eine bestimmte Tageszeit die Anstalt in Begleitung einer von der Anstalt zugelassenen Person verlassen (§ 53 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 1 StVollzG NRW).
- Langzeitausgang: Gestattet den Gefangenen, die Anstalt für maximal 24 Kalendertage pro Vollstreckungsjahr zu verlassen (§§ 53 Abs. 2 Nr. 3, 54 Abs. 1 StVollzG NRW).
- Außenbeschäftigung: Der Gefangene geht unter Aufsicht eines Vollzugsbediensteten einer Tätigkeit außerhalb der Anstalt nach (§ 53 Abs. 2 Nr. 4 Alt. 1 StVollzG NRW; § 16 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 JStVollzG NRW).
- Freigang: Der Gefangene geht einer Beschäftigung außerhalb der Anstalt ohne Aufsicht eines Vollzugsbediensteten nach (§ 53 Abs. 2 Nr. 4 Alt. 2 StVollzG NRW; § 16 Abs. Nr. 1 Alt. 2 JStVollzG NRW).
- Lockerung aus wichtigem Anlass: Diese ermöglicht dem Gefangenen, selbstständig wichtige persönliche Angelegenheiten außerhalb der Anstalt zu erledigen (§ 55 StVollzG NRW; § 19 JStVollzG NRW).

### a) Was ist neu?

Der Begriff der Lockerung wurde durch den Begriff der vollzugsöffnenden Maßnahme ersetzt. Nach der Gesetzesbegründung soll damit deutlich werden, dass sich der Gesetzgeber in NRW seiner im Grunde schon seit längerer Zeit liberalen und positiven Einstellung bezüglich

## I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug

vollzugsöffnender Maßnahmen treu geblieben ist und anstrebt, diese auszuweiten.<sup>70</sup>

In systematischer Hinsicht wurde ein eigener Abschnitt über die vollzugsöffnenden Maßnahmen eingefügt, was schon für sich betrachtet deren Bedeutsamkeit klargestellt. Bisher waren die Lockerungen hingegen im Abschnitt über die Vollzugsplanung einbezogen. Sie sind aber auch nach der neuen Konzeption schon mit Beginn des Vollzuges bei der Planung zu beachten.

Mit Einführung des Begleitausgangs in § 53 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 1 StVollzG NRW hat der Gesetzgeber das Repertoire der Lockerungsmöglichkeiten erweitert. Die Aufnahme des Langzeitausgangs in den Katalog der vollzugsöffnenden Maßnahmen spricht ebenfalls für eine Ausweitung von vollzugsöffnenden Maßnahmen in der Absicht des Gesetzgebers. In § 13 StVollzG war der Hafturlaub noch separat geregelt. Nunmehr stellt der gleichbedeutende Langzeitausgang eine vollzugsöffnende Maßnahme im engeren Sinne dar. Dennoch wird der Langzeitausgang nochmal gesondert in § 54 StVollzG NRW geregelt. § 54 Abs. 1 StVollzG NRW sieht nämlich eine Erhöhung der maximalen Dauer des Langzeitausgangs von ursprünglich 21 Kalendertagen (§ 13 Abs. 1 StVollzG) auf nunmehr 24 Kalendertage pro Jahr vor.

Inhaltlich neu ist überdies die Regelung von § 53 Abs. 3 StVollzG NRW, wonach insbesondere langjährig im Vollzug befindlichen Gefangenen Ausführungen zu gewähren sind, um schädlichen Auswirkungen des Freiheitsentzugs frühzeitig entgegenzuwirken und ihre Lebensfähigkeit zu erhalten und zu festigen. Dies trägt auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes Rechnung.<sup>71</sup> Eine vergleichbare Regelung hat das StVollzG nicht enthalten.

Nach § 53 Abs. 4 StVollzG NRW sind nun bei Versagung von vollzugsöffnenden Maßnahmen die *„tragenden Gründe zu dokumentieren und den Gefangenen die noch zu erfüllenden Voraussetzungen in verständlicher Form zu vermitteln“* – auch das ist neu.

---

<sup>70</sup> Gesetz zur Regelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe in Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 16/5413, S. 128.

<sup>71</sup> Vgl. Bachmann, Bundesverfassungsgericht und Strafvollzug, S. 206; Lübbe-Wolff, Die Rechtsprechung des BVerfG zum Strafvollzug, S. 104 f.

**b) Von der Befürchtungsklausel (§ 11 Abs. 2 StVollzG) zur Verantwortungsklausel (§ 53 Abs. 1 StVollzG NRW) – auch zur Mitwirkungspflicht gemäß § 16 Abs. 3 JStVollzG NRW**

Die Voraussetzung für Lockerungsmaßnahmen gemäß § 53 Abs. 1 StVollzG NRW haben sich zugunsten einer Verantwortungsklausel geändert. Hiernach muss verantwortet werden können, dass der Gefangene sich dem Vollzug der Freiheitsstrafe nicht entziehen oder die vollzugsöffnenden Maßnahmen nicht zur Begehung von Straftaten missbrauchen wird. Nach § 11 Abs. 2 StVollzG durften diese Missbrauchsszenarien hingegen nicht zu befürchten sein.<sup>72</sup> Inwieweit damit ein veränderter Risikomaßstab einhergeht, ist nicht ganz leicht zu beurteilen.

Man könnte eher annehmen, dass sich der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen durch den Begriff der vollzugsöffnenden Maßnahmen sprachlich vom Bundesgesetzgeber abgrenzen wollte, weniger aber inhaltlich. Zum Ausdruck kommen soll wohl vornehmlich, dass Lockerungen für gefährliche Insassen nicht ohne günstige Prognose hinsichtlich ihres Legalverhaltens auf Kosten der allgemeinen Sicherheit möglich sein sollen. Die Verantwortungsklausel hat also in erster Linie Klarstellungsfunktion, ihr kommt aber kein grundlegender Mentalitätswandel zu. Die Neuregelungen sind insgesamt sicher jedoch mehr als bloße Kosmetik.

Für den Bereich des Jugendstrafvollzugs sind insbesondere die in § 16 Abs. 3 JStVollzG NRW geregelten Voraussetzungen relevant. Dort wird neben der § 11 Abs. 2 StVollzG entliehenen älteren „Befürchtungsklausel“ zusätzlich noch der Bezug zur Mitwirkungspflicht hergestellt, die in § 4 Abs. 1 JStVollzG NRW normiert ist. Demnach können Vollzugslockerungen versagt werden, wenn der Gefangene eben diesen Mitwirkungspflichten nicht nachkommt. Dies ist allein schon deshalb

---

<sup>72</sup> Während ein Großteil der Länder diese Änderung vorgenommen hat, haben einige auch die sog. Befürchtungsklausel beibehalten, so Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Übersicht bei Dünkel/Pruin, KrimPäd 2015, S. 30 ff. (33).

## I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug

problematisch, weil (die Versagung von) Lockerungen nicht als faktisches Disziplinarmittel verwendet werden dürfen.<sup>73</sup> So erhalten Lockerungen dann doch den zuvor in Abrede gestellten Belohnungscharakter, statt als Regelprogramm des Erziehungsvollzuges verstanden zu werden.

### **4. Zahlen – empirische Daten zu den Vollzugslockerungen**

Die vorstehenden Erwägungen haben bisher weitgehend auf empirische Daten und Befunde zur Anwendungspraxis von Vollzugslockerungen bzw. vollzugsöffnenden Maßnahmen hierzulande verzichtet.

Der anschließende Blick in die Realität richtet sich auf zwei Komponenten. Zum einen geht es darum, die Größenordnungen der Vollzugslockerungen und ihre Entwicklungen ansatzweise einordnen zu können. Zum anderen interessieren natürlich auch Daten zu den Missbräuchen von Vollzugslockerungen, da deren Anwendungspraxis – sei es örtlich oder politisch (mit-)gesteuert – sicher maßgeblich von den jeweiligen Erfolgs- bzw. Misserfolgsbilanzen abhängt.

Die nachfolgenden Analysen und Interpretationen befassen sich zunächst mit der Gewährungspraxis bezogen auf die Hauptkategorien der Vollzugslockerungen (Ausgang/Freigang/Hafturlaub bzw. Langzeitausgang). Die nachfolgend aufgelisteten Daten sind der bundeseinheitlichen Justizvollzugsstatistik (Unterstatistiken 9 – Beurlaubungen – und 10 – Freigang/Ausgang) zu entnehmen. Auf die Zahl der dort ebenfalls ausgewiesenen Missbräuche (unterbliebene oder nicht freiwillige Rückkehr in den Vollzug) wird dann unter 6. eingegangen.

#### **a) Vollzugslockerungen in Relation zur Zahl der Strafgefangenen**

Natürlich können Entwicklungen der Lockerungspraxis nur seriös überprüft werden, wenn diese in Relation zu der Zahl der Gefangenen betrachtet werden. In der Kriminologie und Vollzugsforschung werden daher zur besseren Vergleichbarkeit Vollzugslockerungen pro 100

---

<sup>73</sup> Näher Goerdeler, in Schweder (Hrsg.) Handbuch für Jugendstrafvollzug, S. 180 ff. (189).

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

Strafgefangene berechnet. Mit derartigen Analysen hat sich insbesondere Prof. Dünkel von der Universität Greifswald mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Wege zahlreicher Erhebungen befasst.

In der längeren Perspektive ist danach für die 1970er und 1980er Jahre ein sehr deutlicher Anstieg bei den Lockerungszahlen (insbesondere bei Ausgang und Beurlaubung) festzustellen. Bis Ende der 1980er Jahre waren hier jeweils Werte von rund 700 bis 750 pro 100 belegte Strafhaftplätze für die „alten Bundesländer“ zu verzeichnen. Während die Beurlaubungen seither in der Tendenz deutlich zurückgehen, nehmen die Ausgänge – mit einigen zwischenzeitlichen Schwankungen – seit den 1970er Jahren doch recht durchgängig zu. Die Zahl der Freigänge lag über die Jahrzehnte hinweg betrachtet weitgehend konstant im mittleren zweistelligen Bereich bezogen auf je 100 Strafgefangene<sup>74</sup>.

Für die fünf Jahrgänge von 2011 bis 2015 haben wir die Relativwerte einmal für Nordrhein-Westfalen selbst berechnet. Die nachfolgenden Tabellen stellen also die Vollzugslockerungen differenziert nach Ausgang, Freigang und Hafturlaub im Verhältnis zu jeweils 100 Strafgefangenen dar. Zu den nachfolgenden Abbildungen 22 - 24 sind dann auch bereits die Missbrauchsquoten eingetragen, die später unter Punkt 6. noch näher analysiert werden. Die betreffenden Daten zu Missbräuchen werden schon an dieser Stelle mit abgebildet, um dem Leser frühzeitig auf die betreffenden Relationen von Lockerungsgewährung und damit verbundenen (seltenen) Verstößen aufmerksam zu machen.

---

<sup>74</sup> Dazu insbesondere Dünkel/Pruin, KrimPäd 2015, S 30 ff. (36).

## I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug

Abbildung 22: Vollzugslockerung im Verhältnis zur Zahl der Gefangenen (Ausgang 2011 – 2015)

	Verhältnis Ausgang Gefangene und Lockerungsquote			
	Belegung <sup>1</sup>	Ausgang	Verhältnis Ausgang <sup>2</sup>	Missbrauch
2011	13.958	268.529	1924	207 (0,07 %)
2012	13.899	266.623	1918	167 (0,06 %)
2013	13.537	266.859	1971	183 (0,06 %)
2014	12.820	265.814	2073	170 (0,06 %)
2015	12.396	253.522 <sup>3</sup>	2045	551 (0,22 %)

<sup>1</sup> Belegung: Freiheits-, Jugendstrafe und Sicherungsverwahrung

<sup>2</sup> pro 100 Gefangene

<sup>3</sup> darunter 28265 Begleitausgänge

Ausweislich Abbildung 22 lässt sich in Nordrhein-Westfalen für die Ausgänge – als der häufigsten der hier betrachteten Lockerungsform – eine recht konstante Entwicklung erkennen. In der Tendenz sind die Werte in den vergangenen fünf Jahren leicht angestiegen, wenngleich von 2014 auf 2015 (also im Zuge der Umstellung von den „Vollzugslockerungen“ hin zu den „vollzugsöffnenden Maßnahmen“) eine leichte Verringerung zu verzeichnen ist. Wenn man diese knapp unterhalb der Marke von 2.000 angesiedelten Werte in den Ländervergleich stellt, dann liegt unser Bundesland beispielsweise für das Jahr 2012 betrachtet an zweiter Stelle hinter Niedersachsen (2.254).<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Dünkel/Pruin, KrimPäd 2015, S. 30 ff. (39) weisen in 2012 für NRW einen Wert von 1.981 aus, der also leicht von den hier berechneten 1.918 abweicht. Dies kann an der Heranziehung unterschiedlicher Stichtagsdaten liegen. Da diese – und auch sämtliche nachfolgenden Daten von Dünkel u. a. – nur in leichten Nuancen von den hier berechneten Ergebnissen abweichen, halten wir es für legitim, diese – auch nachfolgend – vergleichend zu betrachten.

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

Abbildung 23: Vollzugslockerung im Verhältnis zur Zahl der Gefangenen (Freigang 2011 – 2015)

	Verhältnis Freigang Gefangene und Lockerungsquote			
	Belegung <sup>1</sup>	Freigang	Verhältnis Freigang <sup>2</sup>	Missbrauch
2011	13.958	4.153	29,8	15 (0,36 %)
2012	13.899	4.070	28,8	5 (0,12 %)
2013	13.537	13.556	100,1	6 (0,04 %)
2014	12.820	9.255	72,2	3 (0,03 %)
2015	12.396	2251	18,2	6 (0,27 %)

<sup>1</sup> Belegung: Freiheits-, Jugendstrafe und Sicherungsverwahrung

<sup>2</sup> pro 100 Gefangene

Bei den Freigängen – als anspruchsvollste Lockerungsmaßnahme – lässt sich für Nordrhein-Westfalen hingegen kein klares Bild erkennen. Während nach Abbildung 23 die Relativzahlen in den Jahren 2011 und 2012 noch recht gleichbleibend sind, gibt es nachfolgend extreme Schwankungen zwischen Werten von 18 bis 100. Angesichts solch eklatanter Dimensionsverschiebungen sind Meldefehler seitens der einzelnen Anstalten zu vermuten. Insoweit könnte die extreme Verringerung der gewährten Freigänge von 2014 auf 2015 schlicht auf statistischen Untererfassungen beruhen. Es ist ein bekanntes Phänomen, dass im Zuge von rechtlichen und begrifflichen Umstrukturierungen auch die Fortschreibung der erfassten Daten „irritiert“ wird. Denkbar sind aber auch reale Veränderungen. Die Zusammenhänge müssen jedenfalls noch weiter kontrolliert werden.

Wieder mit Blick auf die Berechnungen von Dünkel u. a. für das Jahr 2012 nimmt NRW bei den Freigängen aber auch im Ländervergleich lediglich einen Mittelfeldplatz ein. Der ermittelte Schnitt für die „alten“ Bundesländer lag hier mit immerhin 48 deutlich höher, während für die

## I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug

„neuen“ Bundesländer nur ein Durchschnitt von knapp 10 Freigängen registriert wurde.<sup>76</sup>

Bei den gewährten Beurlaubungen sind wiederum weitgehend einheitliche – allerdings in der Tendenz leicht rückläufige – Daten zu verzeichnen. Dies verdeutlicht Abbildung 24.

Abbildung 24: Vollzugslockerung im Verhältnis zur Zahl der Gefangenen (Urlaub 2011 – 2015)

	Verhältnis Urlaub Gefangene und Lockerungsquote			
	Belegung <sup>1</sup>	Urlaub	Verhältnis Urlaub <sup>2</sup>	Missbrauch
2011	13.958	94.381	676	195 (0,20 %)
2012	13.899	90.448	650	195 (0,21 %)
2013	13.537	85.892	634	171 (0,19 %)
2014	12.820	84.552	659	137 (0,16 %)
2015	12.396	78.229	631	99 (0,13 %)

<sup>1</sup> Belegung: Freiheits-, Jugendstrafe und Sicherungsverwahrung

<sup>2</sup> pro 100 Gefangene

Erneut mit Bezug auf den Ländervergleich ergibt sich für NRW ein Platz im oberen Drittel. Während der bundesweite Gesamtdurchschnitt nach Dünkel u. a. für 2012 mit 428 Beurlaubungen pro 100 Strafgefangene berechnet wurde, haben wir für dieses Jahr hierzulande einen Wert von 650 ermittelt.<sup>77</sup>

### b) Der Jugendstrafvollzug

Hierzu war uns keine spezielle Berechnung möglich, so dass wir insoweit allein auf die Befunde aus der Wissenschaft zurückgreifen können.

<sup>76</sup> Dünkel/Pruin, KrimPäd 2015, S. 30 ff. (41). Im Vergleich zu dem von uns berechneten Wert von 28,8 nimmt Dünkel für das Jahr 2012 für NRW 30,2 Zulassungen zu Freigängen pro 100 Strafgefangene an.

<sup>77</sup> Dünkel/Pruin, KrimPäd 2015, S. 30 ff. (37) gehen von einem Wert von 672 für NRW in 2012 aus.

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

Für den Jugendvollzug sind durchaus heterogene Befunde zu verzeichnen.<sup>78</sup> Bezogen auf 100 Jugendstrafgefangene ergibt sich für NRW beispielsweise für das Jahr 2010 eine Zahl von rund 432 Ausgängen, der bundesweite Schnitt lag hingegen mit rund 700 deutlich höher. Bis ins Jahr 2013 hat sich der Wert für NRW sogar auf 418 reduziert.

Ähnlich sieht es bei den Freigängen aus. Während die bundesweite Vergleichsgröße im Jahr 2010 bei 16,5 lag, betrug der Wert in NRW 10,9. Dieser stieg bis 2013 freilich leicht auf 11,9.

Bei den Beurlaubungen zeigt der Jugendvollzug in NRW zwar überdurchschnittliche Daten mit 471 pro 100 Gefangene versus 222 im Bundesvergleich. Allerdings ist auch dieser positive Wert bis ins Jahr 2013 deutlich auf 359 zurückgegangen.

Hinsichtlich der vorstehenden Auswertungen ist allerdings zu beachten, dass die betreffende Gewährungspraxis durchaus selektiv ist. Dies relativiert die auf den ersten Blick noch recht passable Bilanz für den Jugendbereich deutlich. Nach weiteren Auswertungen ergibt sich nämlich, dass die Lockerungsgewährung ganz überwiegend im offenen Vollzug stattfindet und im geschlossenen Jugendvollzug fast keine Rolle spielt. Freigang gibt es dort – bundesweit betrachtet wie auch in NRW – kaum.<sup>79</sup> Murges hat im Jahr 2014 in der Jugendvollzugsanstalt Wuppertal-Ronsdorf 150 junge Gefangene befragt, deren Entlassungszeitpunkt in den Zeitraum zwischen dem 1. Juli 2014 und dem 30. Juni 2015 fiel. Ausweislich der dort mittels Fragebögen und ergänzender Interviews erlangten Befunde gaben gut 90 % der Gefangenen an – trotz der zeitnah bevorstehenden Entlassung – noch keine Lockerung erlangt zu haben.<sup>80</sup>

Im Hinblick auf die Transparenz entsprechender Zusammenhänge kommt hinzu, dass es keine Verlaufserhebungen gibt, die den Anteil derer ermitteln lassen, die vor ihrer Entlassung gelockert wurden.

---

<sup>78</sup> Die nachfolgenden Daten sind dem Beitrag von Dünkel/Geng/von der Wense, ZJJ 3/2015, S. 232 ff. (239) entnommen.

<sup>79</sup> Vgl. Dünkel/Geng, FS 2/2007, S. 65 ff. (77) und Dünkel/Geng/von der Wense, ZJJ 3/2015, S. 232 ff. (240).

<sup>80</sup> Murges, Förderung und Erziehung im JStVollzG NRW, S. 196.

## I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug

### **c) Eine kurze Bilanz**

Die Gesamtbilanz für den nordrhein-westfälischen Justizvollzug fällt hinsichtlich der Praxis der Vollzugslockerungen durchaus gemischt aus. Auf der einen Seite kann eine recht großzügige Gewährung von Ausgängen und Hafturlauben festgestellt werden. Auf der anderen Seite sind Lockerungsmaßnahmen insbesondere im geschlossenen Jugendstrafvollzug „notleidend“ – also gerade dort, wo sie wohl am meisten Sinn machen würden. Insgesamt wird hier – wie allgemein – zu wenig von der vollzugsöffnenden Maßnahme des Freigangs Gebrauch gemacht.

### **5. Neue Problemstellungen, neue Aufgaben – zugleich eine Einschätzung der Praxis**

Aus der Sicht des Justizvollzugsbeauftragten stellt sich naheliegend die Frage nach den Hintergründen von veränderten Praktiken der Gewährung von Vollzugslockerungen. Vieles spricht dafür, dass einige der kritisch zu bewertenden Entwicklungen „hausgemacht“ sind.

Bedeutsam ist insoweit vor allem die auf den ersten Blick recht unscheinbar und selbstverständlich erscheinende Regelung von § 56 Abs. 1 StVollzG NRW. Danach sind zur Vorbereitung vollzugsöffnender Maßnahmen die schriftlichen Stellungnahmen der psychologischen und sozialen Fachdienste einzuholen. Diese Regelung sowie die dazu verfassten verwaltungsinternen Ausführungsbestimmungen könnten sich in verschiedener Hinsicht als kontraproduktiv erweisen.

### **a) Der Prozess der Qualitätssicherung von Vollzugslockerungen aus der Sicht von Praktikern**

Wie eingangs bereits erwähnt, hat uns die „Landesarbeitsgemeinschaft der Psychologinnen und Psychologen im Justizvollzug des Landes NRW“ zu den betreffenden Zusammenhängen und der aktuellen praktischen Handhabung dieser Vorgaben einen kritischen Beitrag zur Verfügung gestellt. Dieser macht auch aus der Sicht des Justizvollzugsbeauftragten deutlich, dass sich hier Aufgaben und Tätigkeiten in einer

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

Weise verselbständig haben, die den ursprünglichen Zielsetzungen des Behandlungsvollzugs nicht mehr – oder jedenfalls nur noch bedingt – gerecht werden.

Die nachfolgenden Ausführungen, die wir uns hier gerne zueigen machen, geben – abgesehen von geringfügigen Kürzungen – den Beitrag der LAG detailliert wieder. Dieser ist freilich eher auf den „Insider“ ausgerichtet. Den „Grund des Übels“ sieht man in den Festschreibungen der Koalitionsvereinbarung aus dem Jahr 2005. *„Wir werden sicherstellen, dass bei Hafterleichterungen die berechtigten Sicherheitsbelange der Bevölkerung stärker geprüft werden. Gewalt- und Sexualstraftäter sollen dabei verpflichtend zusätzlich von einem unabhängigen Sachverständigen begutachtet werden, bevor sie Freigang aus dem Vollzug erhalten“*, hieß es damals. Diese zusätzlichen Bewilligungsvoraussetzungen von Vollzugslockerungen – auch bekannt als sog. „Kommissionsverfahren“ oder „Kooperationsverfahren“<sup>81</sup> – wurden im Zeichen einer Initiative der Qualitätssicherung von Lockerungsentscheidungen später dann weiter ausgreifend auf zahlreiche Fallkonstellationen übertragen.

Mit ministeriellem Erlass vom 30. Juli 2012 wurde die „Konzeption Qualitätssicherung vollzuglicher Lockerungsentscheidungen“ in Kraft gesetzt, die zum 1. Juni 2013 zunächst dem neuen Gesetz zur Regelung des Vollzugs der Sicherungsverwahrung angepasst wurde und seitdem in der jetzt geltenden Form angewandt wird.

Der Konzeption nach wird bei einem Antrag eines Insassen auf vollzugsöffnende Maßnahmen, die über Ausführungen hinausgehen, zunächst eine Stellungnahme des zuständigen psychologischen Dienstes eingeholt. Diese Stellungnahme ist nach einer Checkliste zu erstellen, die der Konzeption in Anlage beiliegt. Die Checkliste umfasst immerhin sieben Din-A4 Seiten, die die Gliederung der umfassenden Aktenanalyse von Gefangenenpersonal-, Ermittlungs- und sonstigen Dokumenten, die Darstellung eigener Untersuchungsergebnisse und die

---

<sup>81</sup> Das Kooperationsmodell war die erste Form der Qualitätssicherung (Akten und psychologische Stellungnahmen wurden an eine Kommission geschickt, die dann die Qualität der psychologischen Stellungnahme der Anstalt bewertete). Es handelte sich insoweit um den Vorläufer des Fallkonferenzsystems – vgl. § 56 Abs. 1 StVollzG NRW – und wurde von diesem abgelöst.

## I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug

Gliederung der Zusammenführung aller Erkenntnisse in einer zusammenfassenden legalprognostischen Ableitung regelt. Diese Checkliste wird angewandt auf Sicherungsverwahrte, Anschluss-Sicherungsverwahrte, Gefangene mit lebenslanger Freiheitsstrafe und die sehr große Gruppe der Gefangenen, die den Regelungen des erwähnten Kooperationsmodells unterliegen; sie gilt auch für den Jugendvollzug. Die Checkliste beschreibt Anforderungen, die denen für externe Prognosegutachten zur Frage der Entlassprognose völlig entsprechen. Hier werden also Bewertungen vorgenommen, die eigentlich für einen späteren und grundlegenden Schritt der erfolgreichen Vollzugsbeendigung durch vorzeitige Entlassung vorbehalten sind.

In den Fällen des Kooperationsverfahrens wird dabei die anstaltspsychologische Stellungnahme vom Leiter des psychologischen Dienstes abgezeichnet, von einem externen Sachverständigen nach einem festgelegten Auswertungsschema geprüft und in einer anschließenden Fallkonferenz in der JVA mit dem zuständigen psychologischen Dienst, der Leitung des psychologischen Dienstes und dem externen Sachverständigen erörtert.

Bei Sicherungsverwahrten, Anschluss-Sicherungsverwahrten und Gefangenen mit lebenslanger Freiheitsstrafe wird nach positivem Votum der Vollzugskonferenz ein externes Sachverständigengutachten in Auftrag gegeben. Nach Eingang des Gutachtens wird dieses durch den Leiter des psychologischen Dienstes nach festgelegten Aspekten (Vergleich des Gutachtens mit dem Ergebnis der psychologischen Stellungnahme, Umsetzbarkeit der Empfehlungen) kommentiert und in der Vollzugskonferenz vorgestellt, die – unter Umständen unter Beiziehung des externen Sachverständigen – die Eignung des Probanden für vollzugsöffnende Maßnahmen feststellen und einen Einstieg in die Maßnahmen beschließen kann.

Insbesondere in der Sicherungsverwahrung und Anschluss-Sicherungsverwahrung erfolgen regelmäßige Begutachtungen der Klienten durch externe Sachverständige. Das Aktenreferat nach Checkliste wird daher erstens sehr umfangreich und damit nicht leicht überschaubar, zum Anderen entstehen erhebliche Überschneidungen mit den Sachverständigengutachten, welche ebenfalls aus sich selbst heraus verständlich sein und daher alle Anknüpfungstatsachen aufführen müssen. Für den Stellung nehmenden Psychologen ergibt sich die Schwierigkeit, redundante

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

Arbeit trotz knapper Ressourcen leisten zu müssen. An anderer Stelle – insbesondere bei den Behandlungsmaßnahmen sowie der ebenfalls mit erheblichem Zeitaufwand verbundenen Motivationsarbeit – müssen diese Ressourcen gespart werden. Dadurch verschiebt sich die Wertigkeit hin zu einer absicherungsorientierten Vorgehensweise, die schleichend den Behandlungsgedanken der neu ergangenen Gesetze unterminiert.

Das zu erstellende Votum mit den dazugehörigen Ableitungen der Einschätzung des psychologischen Dienstes erhält bei dieser Prozedur aus Zeitgründen ein geringeres Gewicht als ihm zustünde, obwohl die Prognose mit dem Votum (Punkt III und IV der Checkliste) das Kernstück der Stellungnahme darstellt. Es kann dazu kommen, dass ausgerechnet das Votum nicht sauber abgeleitet wird, sondern sich aus den vorher mühsam und kleinteilig zusammengetragenen Informationen geradezu von selbst ergeben soll. Die dynamischen Risikofaktoren, die von der persönlichen Entwicklung des Probanden abhängen und deren Veränderungen im Behandlungssetting ein besonderes Gewicht zukommt, werden somit in der Checkliste unterproportional beleuchtet. Demgegenüber betont der Umfang des Aktenreferates übermäßig die statischen, unveränderbaren – zumeist negativen – Faktoren. Hier wäre es vonnöten, die neuesten Entwicklungen der Behandlung und ihre Effekte auf die kriminogenen Persönlichkeitsfaktoren detailliert und sauber abzuleiten.

Im Ergebnis wird mit der geschilderten Vorgehensweise der Umfang einer Legalprognose für einen begrenzten Aufenthalt in Freiheit zugrunde gelegt. Dabei wird die Checkliste bereits für den – erfahrungsgemäß eher noch unkritischen – Schritt eines Begleitausganges angewandt. Hier werden folglich prognostische Momente verfrüht und auch in Verkennung der Funktionen (s. o.) der Vollzugslockerungen eingesetzt. Aus der Praxis heraus stellt beispielsweise die Progression hin zu selbständigen Ausgängen einen wesentlich problematischeren Entwicklungssprung dar, der intensiver geprüft und vorbereitet werden sollte. Nach praktischer Einschätzung verfehlt eine derart umfangreiche Prüfung bereits im Stadium des Begleitausganges – so wie sie heute vorgenommen wird – ihren Effekt. Unzutreffend dürfte demnach auch die zugrunde liegende Annahme sein, aus beanstandungsfrei abgewickelten Begleitausgängen entwickle sich zwangsläufig eine Progression hin zu selbständigen Ausgängen oder zu Langzeitausgängen.

## I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug

Viele Sachverständigengutachten werden ebenfalls zu Beginn des Prozesses vollzugsöffnender Maßnahmen, also bereits vor Einstieg in Begleitausgänge erstellt, und decken das gesamte Spektrum vollzugsöffnender Maßnahmen bis hin zu einer potentiellen Entlassung ab. Ob eine erneute gründliche Prüfung und Begutachtung vor Einleitung eines weiteren Progressionsschrittes erfolgt, ist der Anstalt überlassen. Hier werden Ressourcen an der falschen Stelle investiert, die in einem späteren Stadium des Prozesses vollzugsöffnender Maßnahmen vielleicht besser zu nutzen wären.

### **b) Die Situation im Jugendvollzug**

Die LAG hatte sich bereits bei der Einführung des „Kommissionsverfahrens“ gegen eine Einbeziehung der Jugendstrafgefangenen ausgesprochen, insbesondere auch weil bei ihnen die Schwelle der Kommissionspflichtigkeit erheblich niedriger gelegt wurde als bei den Erwachsenen. In der Praxis hat dies zur Folge, dass in den vielen typischen Fällen von gewalttätiger Jugendkriminalität ein prognostischer Aufwand betrieben werden muss, der sich von dem für einen Sicherungsverwahrten nicht wesentlich unterscheidet, der vergleichsweise schlichten Problematik solcher Fälle aber zumeist unangemessen ist. Statt Stellungnahmen von der Qualität externer legalprognostischer Gutachten zu verfassen, sollte der Psychologe im Jugendvollzug sich viel mehr in die erzieherische und behandlerische Arbeit einbringen, um die Nachreifung der jungen Gefangenen anzuregen und auf diese Weise nachhaltig die Sicherheit der Allgemeinheit zu fördern.

### **c) Fazit und Vorschläge**

Die Bemühungen um eine gute Qualität von Entscheidungen über vollzugsöffnende Maßnahmen haben in den vergangenen Jahren einen erheblichen Einfluss auf die vollzugspsychologische Arbeit in NRW gehabt. Zu nennen sind insbesondere folgende Effekte:

- Schwerpunktverschiebung psychologischer Tätigkeit hin zur Prognostik;

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

- kein anderes fachdienstliches Aufgabengebiet im Justizvollzug wird in ähnlichem Ausmaß externer Überprüfung unterzogen;
- Einführung eines hohen fachlichen Standards und Aufwands für prognostisch sehr unterschiedlich schwierige Fälle und vom Gefährdungsgrad her sehr unterschiedliche Formen vollzugsöffnender Maßnahmen;
- ein hoher Standard kann nur unter Einsatz erheblicher zeitlicher Ressourcen gewahrt werden: Viel Zeit fließt in die genaue, formal aufwändige Diagnose von Gefährlichkeit; die Zeit für die behandlerische Reduzierung der Gefährlichkeit hat sich verringert;
- die Orientierung an einem anspruchsvollen formalen Qualitätsstandard befördert nicht zwangsläufig die inhaltliche Qualität von Prognosen;
- die Zahl der vollzugsöffnenden Maßnahmen ist – auch in der subjektiven Wahrnehmung des psychologischen Fachdienstes – stark gesunken;
- es gibt keine nennenswerte Qualitätskontrolle für die Qualitäts-offensive selbst.

Daraus ergeben sich folgende Vorschläge:

- Es sollte ein angemessenes Verhältnis zwischen Fallproblematik und prognostischem Aufwand hergestellt werden.
- Der prognostische Aufwand sollte an den Grad der beabsichtigten vollzugsöffnenden Maßnahme angepasst werden.
- Externe Expertise ist schon zu Beginn einer Inhaftierung zu ermöglichen, nicht erst, wenn vollzugsöffnende Maßnahmen anstehen.
- Es bedarf einer Zusammenschau von Eingangsdiagnostik und Prognostik: die Lockerungsprognose sollte nur untersuchen, ob

## I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug

ausreichende Veränderungen eingetreten sind; sie baut auf der Basisdiagnostik zur Vollzugsplanung auf, wiederholt sie nicht.

- Sicherungsverwahrte sollten aus der Checklistenpflichtigkeit herausgenommen werden, ebenso die Jugendstrafgefangenen.
- Anhand statistischer Daten sollte die Effektivität der Qualitätssicherung überprüft werden. Zu klären ist, ob die betreffenden Kapazitäten nicht besser in die Behandlung oder in das Übergangsmanagement zu investieren wären.
- Es sollten Fallkonferenzen zur Auswertung von Lockerungsversagen eingeführt werden:
  - o Diese sollten aber nicht nur der ministeriellen Überprüfung dienen, ob formale Fehler gemacht wurden,
  - o sondern versuchen, das Scheitern eines „Falles“ inhaltlich zu verstehen und nachzuvollziehen.
- Zu klären ist die fachdienstliche Zusammenarbeit im Lockerungsbereich zur Vermeidung von Doppelarbeit.

## **6. Der Missbrauch von Vollzugslockerungen – ein zweiter Blick in die vorhandenen Daten**

Ausgestattet mit diesen kritischen Zwischenbilanzen möchten wir uns noch einmal mit empirischen Befunden befassen. Jetzt geht es also um die kriminologisch sehr interessante und die kriminalpolitisch hoch brisante Frage des Lockerungsversagens, man spricht auch von Lockerungsmissbrauch. Zunächst ist hier schon der Begriff nicht ganz klar. In den einschlägigen Statistiken ist von „nicht oder nicht freiwilliger Rückkehr“ in die Anstalt die Rede. De facto verbergen sich dahinter aber zu einem großen Teil lediglich – oftmals nur geringfügige – zeitliche Verspätungen, insbesondere von Ausgängen. Damit kann man bereits in qualitativer Hinsicht einschränkend feststellen, dass keineswegs jeder Lockerungsmissbrauch ein Alarmsignal für die öffentliche Sicherheit darstellt. Umgekehrt ist mit diesem formalen Ansatz allerdings

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

nicht erfasst, inwieweit der Gefangene z. B. durch Begehung von Straftaten im Rahmen der Lockerung gegen das Vollzugsziel der Legalbewährung verstoßen hat. Das hier bestehende Dunkelfeld ist auch heute mangels entsprechender kriminologischer Forschung noch nicht erhellt.

In quantitativer Hinsicht können wir zunächst erneut die vorstehend bereits herangezogenen Abbildungen 22 bis 24 betrachten. Daraus ergibt sich, dass in den Jahren 2011 bis 2014 nicht einmal einer von tausend Ausgängen von Gefangenen formal zu beanstanden, also sozusagen ein „Misserfolgsfall“ war. Mit Absolutzahlen zwischen 167 (in 2012) und 207 (in 2011) waren in den letzten Jahren folglich Missbrauchsquoten von weniger als einem Promille festzustellen. Auffällig ist hingegen die starke Steigerung von 2014 auf 2015, die mit einer Gesamtzahl von 551 Missbräuchen von Ausgängen mehr als eine Verdreifachung im Vorjahresvergleich erkennen lässt und nun einen Anteilswert von rund 2,2 Promille ausweist. Eine inhaltlich stimmige Erklärung dafür haben wir nicht; auch hier spricht vieles für einen statistischen Meldefehler im Zuge der kategorischen Umstellung von den Vollzugslockerungen zu den vollzugsöffnenden Maßnahmen. Auch dieses wichtige „Datum“ wäre freilich nochmals zu überprüfen.

Bei den Freigängen ist schon an der ganz geringen absoluten Zahl der Missbräuche (zwischen drei und sechs in den Jahren 2012 bis 2015) ablesbar, dass keine großen Gefahren bestehen. Und im Bereich der Beurlaubungen sind in den letzten Jahren sogar nicht unbeachtliche Rückgänge zu verzeichnen, die allerdings für das Jahr 2015 auch noch einmal überprüft werden sollten.

Wenn man bundesweit und über eine längere Periode betrachtet vergleicht, dann ist ein stetiger und auch deutlicher Rückgang der Missbrauchsquoten wahrzunehmen. Lag diese Quote in den späten 1970er Jahren – also zu der Zeit als das Strafvollzugsgesetz noch ganz „frisch“ war – beim Freigang bei erheblichen 4,4 %<sup>82</sup>, so ist diese bis ins Jahr

---

<sup>82</sup> Vgl. dazu erneut Dünkel/Pruin, KrimPäd 2015, S. 30 ff. (36). Überdies ist zu beachten, dass ein länderübergreifender Vergleich von Daten bei den Vollzugslockerungen daher nur sehr eingeschränkt möglich ist. Nach hiesiger Kenntnis wird in den Ländern teilweise nach Personen gezählt (mehrere Lockerungen eines Gefangenen werden also nur einfach gezählt), während andere Länder jeden Lockerungsfall einzeln registrieren

## I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug

2015 in Deutschland auf knapp über 0,1 % zurückgegangen (siehe Abbildung 25 – für die Jahre 2011 bis 2015).

*Abbildung 25: Gewährung von Vollzugslockerungen und Missbrauchsquoten in Deutschland (2011 – 2015)*

Missbrauch von Vollzugslockerungen und Urlaub						
	Freigang	Missbrauch	Ausgang	Missbrauch	Urlaub	Missbrauch
2011	21.627	48 (0,22 %)	696.783	399 (0,05%)	235.386	447 (0,14%)
2012	23.059	33 (0,14 %)	854.480	373 (0,04%)	234.251	325 (0,13%)
2013	34.659	39 (0,11 %)	835.638	406 (0,04%)	203.620	281 (0,13%)
2014	39.082	41 (0,1 %)	827.388	376 (0,04%)	213.178	272 (0,12%)
2015	33.677	39 (0,12 %)	817.024	749 (0,09%)	199.207	242 (0,12%)

Bei den Beurlaubungen lag der Ausgangswert vor rund 40 Jahren bundesweit mit 4,3 %<sup>83</sup> auf ähnlichem Niveau wie bei den Freigängen – auch hier beträgt die Missbrauchsquote mittlerweile kaum mehr als 0,1 %. Und schließlich bei den Ausgängen erfolgte eine Reduzierung der Missbräuche von 2,0 %<sup>84</sup> der betreffenden Lockerungen im Jahre 1977 auf sogar weniger als 0,1 % im Jahr 2015.

Diese Entwicklungen sind im Übrigen ganz weitgehend unabhängig davon, ob in den Ländern eine liberalere oder aber restriktivere Praxis der Gewährung von Vollzugslockerungen vorherrscht. Wir haben daher einmal die Zahlen für Berlin, das für seine großzügige Lockerungspraxis bekannt ist und von Bayern, das umgekehrt als diesbezüglich sehr

<sup>83</sup> Dünkel/Pruin, KrimPäd 2015, S. 30 ff. (36).

<sup>84</sup> Dünkel/Pruin, KrimPäd 2015, S. 30 ff. (36).

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

zurückhaltend gilt, sowie von Hessen – insoweit eher ein „Mittelland“ – ausgewiesen.<sup>85</sup>

Abbildung 26: Missbrauch von Vollzugslockerungen und Urlaub im Vergleich mit Bayern, Berlin und Hessen (2011 – 2015)

### Bayern

Missbrauch von Vollzugslockerungen und Urlaub						
	Freigang	Missbrauch	Ausgang	Missbrauch	Urlaub	Missbrauch
2011	1.759	6 (0,34 %)	16.474	13 (0,07 %)	19.021	25 (0,13 %)
2012	1.705	3 (0,17 %)	17.418	8 (0,04 %)	21.310	20 (0,09 %)
2013	1.601	7 (0,43 %)	16.888	8 (0,04 %)	20.484	18 (0,08 %)
2014	1.535	1 (0,60 %)	16.740	12 (0,07 %)	19.435	24 (0,12 %)
2015	1.377	6 (0,44 %)	15.475	8 (0,05 %)	18.437	28 (0,15 %)

### Berlin

Missbrauch von Vollzugslockerungen und Urlaub						
	Freigang	Missbrauch	Ausgang	Missbrauch	Urlaub	Missbrauch
2011	1.598	6 (0,37 %)	103.815	67 (0,06 %)	26.301	30 (0,11 %)
2012	1.593	1 (0,06 %)	240.857	89 (0,03 %)	26.684	2 (0,007 %)
2013	1.498	1 (0,06 %)	228.175	90 (0,03 %)	23.502	21 (0,08 %)
2014	1.528	4 (0,26 %)	219.227	66 (0,03 %)	23.139	12 (0,05 %)
2015	1.373	4 (0,29 %)	205.745	76 (0,04 %)	20.940	21 (0,10 %)

<sup>85</sup> Hier haben wir allerdings keine Berechnung von Relationswerten bezogen auf die Entwicklung der Gefangenen vorgenommen. Das ist hinsichtlich der Aussagekraft der – geringen – Missbrauchsquoten nach unserer Einschätzung aber auch nicht notwendig.

## I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug

### Hessen

Missbrauch von Vollzugslockerungen und Urlaub						
	Freigang	Missbrauch	Ausgang	Missbrauch	Urlaub	Missbrauch
2011	705	2 (0,02 %)	55.075	6 (0,01 %)	12.337	3 (0,02 %)
2012	680	1 (0 %)	49.701	2 (0,004 %)	11.058	0 (0 %)
2013	686	0 (0 %)	50.118	7 (0,01 %)	396	0 (0 %)
2014	657	0 (0 %)	51.173	6 (0,01 %)	11.011	0 (0 %)
2015	602	0 (0 %)	53.680	5 (0,01 %)	8.795	1 (0,01 %)

Aus Abbildung 26 ist z. B. ersichtlich, dass NRW gut sechszehnmal so viele Ausgänge wie Bayern gewährt (ca. 16.000 in den Jahren 2011 bis 2015 versus durchgehend gut 260.000 in NRW). In Bayern schwankt die absolute Zahl der Missbräuche von Ausgängen dann zwischen einstelligen und niedrigen zweistelligen Werten. Bezogen auf den Anteil an allen gewährten Ausgängen liegen die Quoten jedoch erstaunlich gleichauf – nämlich bei Werten zwischen 0,4 und 0,7 Promille in Bayern und 0,6 bis 0,7 Promille in NRW. Man könnte also interpretieren, dass sich Bayern die geringen absoluten Missbrauchszahlen sozusagen mit einer sehr zurückhaltenden Gewährungspraxis „erkauft“.

Umgekehrt wird in Berlin ein Ausgang nach absoluten Maßstäben sogar fast so häufig wie in NRW gewährt (also in Relation zur Zahl der Gefangenen noch deutlich häufiger als hierzulande). Dennoch liegt die Missbrauchsquote mit Werten zwischen 0,3 und 0,6 Promille dort keineswegs über dem Niveau in NRW und in Bayern. Noch wiederum anders sieht es in Hessen aus. Die Zahl der Gewährung von Ausgängen ist dort absolut gesehen „irgendwo“ zwischen NRW, Berlin und Bayern angesiedelt (Ausgangszahlen bei gut 50.000 seit 2011). Die Zahl der missbräuchlich realisierten Ausgänge ist in Hessen aber nicht nur absolut betrachtet, sondern erst recht in Anteilen berechnet minimal (2 bis 7 Fälle des Missbrauchs zwischen 2011 und 2015 oder maximal 0,1 Promille). Nähere Erklärungen für diese Positivabweichungen von den –

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

ohnein bereits bundesweit guten – Durchschnittswerten bei den Missbräuchen gibt es unsererseits nicht. Es wird angeregt, insoweit einmal in einen Länderaustausch zu treten.

### **7. Abschließender Appell zu mehr Mut – gerade im Bereich des Jugendstrafvollzugs**

„*Bewachter Ausgang ging schief – Sexualtäter flieht von Kneipenklo*“, so lautet der reißerische Titel eines Beitrags in der Kölner Tagespresse des 20. Januar 2016.<sup>86</sup> Mediale Schlagzeilen macht der Strafvollzug bekanntlich (fast) immer nur dann, wenn es um Negativmeldungen geht. Sicherheit für die Bevölkerung wird auf der Grundlage solcher Alarmmeldungen von Medien und Politik gleichermaßen in Anspruch genommen; ein Anspruch der dann an das System des Justizvollzugs weitergereicht wird und letztlich von den Gefangenen zu begleichen ist.

Wenn wir uns noch einmal der Funktionen der Vollzugslockerungen besinnen, wird deutlich, dass eine solche Gleichung nicht aufgehen kann. Funktion der Vollzugslockerungen/der vollzugsöffnenden Maßnahmen ist es, auf der Grundlage eines strukturierten Behandlungsprozesses progressiv Schritte der Freiheitsgewährung mit Gefangenen zu gestalten und diese nach und nach auszutesten. Ein solches Erprobungs-szenario muss sorgfältig vorbereitet werden, kann aber schlechterdings nicht im Vorhinein zu einer (medial begehrten) „Risikoreduzierung auf Null“ führen. Dies ginge nur, wenn man die Vollzugslockerungen ganz abschaffen und damit Versagensrisiken auf die Zeit nach dem Vollzug verlagern würde.<sup>87</sup>

Unser Plädoyer für einen „strukturierten Erprobungsvollzug“ zielt keineswegs auf einen „fahrlässigen Risikovollzug“ ab, wie Mancher vielleicht polemisch entgegnen könnte. Wenn man sich die zuvor präsen-

---

<sup>86</sup> Abrufbar unter (letzter Abruf am 9. März 2017): <http://www.bild.de/regional/koeln/flucht/sexualstraftaeter-fluechtet-bei-freigang-44231944.bild.html>. Es handelt sich um den weithin bekannten Fall des Entweichens eines Gefangenen der JVA Aachen, der eine Ausführung in einem Kölner Brauhaus zur zeitweiligen Flucht nutzen konnte.

<sup>87</sup> In diesem Sinne auch Laubenthal, Strafvollzug, Rn. 561, der von einem „kriminalitätsverzögernden Effekt“ spricht.

## I. Die Bedeutung „vollzugsöffnender Maßnahmen“ für einen gelingenden Justizvollzug

tierten Daten anschaut, ist empirisch eben kein (negativer) Zusammenhang von vermehrter Gewährung von Vollzugslockerungen und erhöhten Missbrauchsquoten erkennbar. Entsprechende Befunde werden von der Öffentlichkeit jedoch kaum einmal wahrgenommen.<sup>88</sup>

Natürlich ist damit auch umgekehrt nicht automatisch besagt, dass ein Maximum an Vollzugslockerungen Grundlage eines erfolgreichen (im Sinne von rückfallvermeidenden) Strafvollzugs ist. Ziel ist also kein Länderwettkampf um ständige Lockerungsrekorde<sup>89</sup>; so ein Denkansatz würde Lockerungen letztlich zu einem ideologischen Instrument machen. Angezeigt ist vielmehr eine seriöse Zielorientierung am Behandlungsgedanken.

### 8. Zusammenfassung/Empfehlungen/Thesen

Für die Praxis der Gewährung von Vollzugslockerungen leitet der Justizvollzugsbeauftragte aus den vorstehenden Erwägungen folgende Empfehlungen und Thesen ab:

- 1) Die begriffliche Änderung von den Vollzugslockerungen hin zu den vollzugsöffnenden Maßnahmen hat weder konzeptionell noch faktisch grundlegende Neuerungen bewirkt.
- 2) Die Praxis der Gewährung von Vollzugslockerungen ist in Nordrhein-Westfalen seit langem als grundsätzlich liberal zu bezeichnen. Das gilt insbesondere für den Ausgang und die Beurlaubungen, aber nur deutlich eingeschränkt für den Freigang.
- 3) Viel zu zurückhaltend wird von Vollzugslockerungen allerdings im Bereich des Jugendstrafvollzugs Gebrauch gemacht, obwohl gerade hier Bedarf bestünde.
- 4) Die in den vergangenen Jahren seitens der Aufsichtsbehörde initiierte Agenda der Qualitätssicherung von Lockerungsentscheidungen im Zuge von Fallkonferenzen (vgl. auch § 56 Abs. 1

---

<sup>88</sup> M. Walter, Strafvollzug, Rn. 495.

<sup>89</sup> So die Warnung von Bölder in FS 2/1991, S. 71 ff. (76).

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

StVollzG NRW) sollte überprüft werden. Sie scheint insbesondere für den Bereich des Jugendstrafvollzugs „überdimensioniert“, was die beschriebene Zurückhaltung in der Gewährung entsprechender Maßnahmen mitbedingen könnte. Im Übrigen gilt es, unnötige Doppelarbeiten zu vermeiden. Insoweit sind auch die Aufgaben der Fachdienste deutlicher zu differenzieren. Zusammenhänge von Zugangsdiagnostik und Prognostik sind weiter zu klären.

- 5) Empirisch ist kein Zusammenhang zwischen einer vermehrten Gewährung von Lockerungen und überproportionalen Missbrauchsquoten ersichtlich.
- 6) Hinsichtlich des Missbrauchs von Vollzugslockerungen sind allerdings noch zahlreiche Fragen offen, z. B. zu den von gelockerten Gefangenen begangenen Straftaten. Hier besteht Untersuchungsbedarf im Wege der Dunkelfeldforschung. Insoweit ist auch die Vergleichbarkeit von Daten zu Missbrauchsfällen in den Ländern zu überprüfen.
- 7) Die statistische Erfassung von Daten zu den Vollzugslockerungen sollte verfeinert und vervollständigt werden. Fehlmeldungen aus den Anstalten, welche aussagekräftige Befunde und Analysen verhindern, sollten vermieden werden.

## II. Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug Nordrhein-Westfalen

Der folgende Abschnitt befasst sich mit Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen. Es soll dabei vor allem der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit normativer Anspruch und Vollzugsrealität übereinstimmen. Disziplinarmaßnahmen waren schon früher Gegenstand von Ausarbeitungen des Justizvollzugsbeauftragten<sup>90</sup>. Sie standen freilich schon länger nicht mehr im Focus unserer Betrachtungen, was angesichts einiger gesetzlicher Änderungen und

---

<sup>90</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2012, S. 130 ff.

## II. Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug Nordrhein-Westfalen

der grundsätzlichen Bedeutung dieser binnenvollzuglichen Sanktionsmöglichkeiten nun aber erforderlich wird.

### **1. Problemaufriss – Erfordernis von Regeln für ein geordnetes Zusammenleben**

Als „totale Institution“ bestimmt und regelt das Gefängnis die wesentlichen Lebensumstände und -bedingungen der Inhaftierten. Dementsprechend existieren dort (nicht wenige) Normen, deren Einhaltung für ein geordnetes „Zusammenleben“ – und zwar sowohl im Verhältnis der Gefangenen untereinander als auch im Verhältnis zu den dort tätigen Menschen – unerlässlich ist. Strikte Regelkonformität aber setzt ein gewisses Maß an Disziplin voraus, also die Bereitschaft und die Möglichkeit, sich den einschlägigen Bestimmungen entsprechend zu verhalten. Begangene Normbrüche können daher nach den einschlägigen Vollzugsgesetzen (disziplinarisch) geahndet werden. Die betreffenden Normen enthalten unerlässliche Verhaltensvorschriften für ein geordnetes Zusammenleben in der Anstalt, deren schuldhafte Nichtbefolgung durch Disziplinarmaßnahmen geahndet werden kann.<sup>91</sup>

Auch wenn die grundsätzliche Erforderlichkeit „geregelter Rahmenbedingungen“ sowie die Notwendigkeit entsprechender Mechanismen der Regelbefolgung unzweifelhaft erscheinen, drängen sich bei kritischer Betrachtungsweise des geltenden Systems dennoch bestimmte Fragen geradezu auf:

Im welchem Umfang, in welcher Art und Weise und mit welchen Wirkungen wird von Disziplinarmaßnahmen in der Praxis tatsächlich Gebrauch gemacht? Wie wird diese Praxis statistisch erfasst? Handelt es sich um eine Randerscheinung oder einen fast schon reflexartigen „routinierten Automatismus“ nach festgestelltem Fehlverhalten? Die alltägliche Arbeit des Justizvollzugsbeauftragten lässt letzteres – auf der Grundlage von Eingaben und Fachgesprächen – vermuten und befürchten. Deckt sich aber dieser subjektive Eindruck mit objektiven Erkenntnissen, hält also die beim Justizvollzugsbeauftragten wahrgenommene („gefühlte“) vollzugliche Realität einem „Faktencheck“ stand? Steht

---

<sup>91</sup> BVerfG, NStZ 1994, S. 357 f. für §§ 82, 102 ff. StVollzG.

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

dafür überhaupt ausreichendes Datenmaterial zur Verfügung, aus dem entsprechende Schlussfolgerungen gezogen werden können?

### 2. Ziel, Zweck und Wirkung von Disziplinarmaßnahmen

Disziplinarmaßnahmen sollen die Funktionstüchtigkeit des Strafvollzugs erhalten und dem Disziplinierten die Bedeutung der Normeinhaltung anlässlich eines Pflichtenverstößes drastisch vor Augen führen, um zu einer Verhaltensänderung beizutragen.<sup>92</sup> Es handelt sich um schwerwiegende Grundrechtseingriffe, die teilweise – z. B. mit Blick auf den Arrest – über das eigentliche Strafübel hinausgehen. Dennoch hat das Bundesverfassungsgericht (für den Bereich des Jugendvollzugs) klargestellt, dass die Möglichkeit der Auferlegung von Disziplinarmaßnahmen für die Aufrechterhaltung eines geordneten und zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben fähigen Vollzuges unerlässlich ist.<sup>93</sup>

Disziplinarmaßnahmen prägen maßgeblich den Alltag des Vollzugs und bestimmen zugleich das „Anstaltsklima“<sup>94</sup>, das seinerseits erheblichen Einfluss auf das Verhalten der Gefangenen hat. Ein fairer Umgang der Bediensteten mit den Gefangenen entfaltet erwiesenermaßen gewaltpräventive Wirkung, was Disziplinarmaßnahmen bisher nicht nachweisen konnten.<sup>95</sup>

Eine besondere Rolle spielen beim Nachdenken über neue Reaktionsansätze auf Verhaltensauffälligkeiten im Vollzug insbesondere die jungen Gefangenen. Bekanntlich werden im Jugendstrafvollzug Disziplinarmaßnahmen deutlich häufiger verhängt als im Erwachsenenvollzug.<sup>96</sup> Dies mag zum Teil auf traditionellen Sichtweisen von Bediensteten beruhen, die Erziehung eher mit repressiver Ahndung von Fehlverhalten assoziieren und insoweit meinen, den jungen Heißspornen

---

<sup>92</sup> Allgemein zum Zweck von Disziplinarmaßnahmen vgl. AK – J. Walter, vor § 102 Rn. 4 ff.

<sup>93</sup> BVerfG, NJW 2006, S. 2093 ff. (2098).

<sup>94</sup> Bachmann/Ernst, MSchrKrim 2015, S. 1 ff. (4).

<sup>95</sup> Dazu näher unten bei D. II. 4. und 5.

<sup>96</sup> Siehe schon Dünkel, Freiheitsentzug für junge Rechtsbrecher, S. 215 ff.; auch Rose, in: Ostendorf (Hrsg.), Handbuch Jugendstrafvollzugsrecht, S. 551 ff. (579); näher sogleich unter 4 b).

## II. Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug Nordrhein-Westfalen

wenig „durchlassen“ zu können. Dies mag teilweise auch am erhöhten Konfliktpotenzial der jungen Klientel und der oft noch fehlenden Vollzugserfahrung liegen. So oder so besteht ein gesteigerter Bedarf, sich hier mit neuen Gestaltungsperspektiven zu befassen.

### 3. Kritische Betrachtung der normativen Grundlagen

Eine kritische Gegenüberstellung von „Norm und Normrealität“ soll insbesondere die innere Stimmigkeit und die praktische Anwendung der Maßnahmen in den Blick nehmen.

Die grundsätzliche Absicht, die der Gesetzgeber mit der Normierung der Vorschriften über Folgen von Pflichtverstößen der Gefangenen verfolgt, ähneln sich für die Bereiche des Erwachsenen- sowie des Jugendvollzugs.<sup>97</sup> Zwar soll durch disziplinarisches Vorgehen eine Normverdeutlichung mit dem Ziel einer Verhaltensveränderung erfolgen. Gerade im Bereich des Jugendvollzugs widerspräche eine vornehmlich repressive Ausrichtung jedoch den Grundsätzen der erziehenden und fördernden Behandlung. Hier wird stärker auf den Eintritt von Lerneffekten gesetzt. Zur Erreichung der beabsichtigten Lernerfolge und damit einhergehenden verbesserten Normkonformität soll ein differenzierter Reaktionsmechanismus dienen, der (gerade im Jugendbereich) vorrangig auf kommunikative Problembewältigung und einvernehmliche Streitbeilegung baut.

#### a) Rechtliche (Neu-)Regelungen im Erwachsenenvollzug

Der Landesgesetzgeber hat im Jahr 2015 durch die §§ 79 ff. StVollzG NRW eine neue gesetzliche Grundlage zur Anwendung von Disziplinarmaßnahmen als Reaktion auf „Pflichtverstöße“ Gefangener geschaffen. Demnach können Gefangenen, die gegen – im Einzelnen nicht näher konkretisierte – Pflichten verstoßen haben, Disziplinarmaßnahmen im Sinne des abschließenden Katalogs des § 80 Abs. 1 auferlegt werden. Dieser sieht Konsequenzen unterschiedlicher Härte für den jeweiligen Gefangenen vor, von einem einfachen Verweis (Abs. 1 Nr. 1) bis

---

<sup>97</sup> Vgl. für NRW LT-Drs. 14/4412, S. 108 ff. sowie 16/5413, S. 75 und 150 ff.

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

hin zur Verhängung eines Arrestes (Abs. 1 Nr. 7). Arrest wiederum darf nur unter der Einschränkung des Abs. 2, also nur wegen schwerer oder mehrfach wiederholter Verfehlungen, verhängt werden.

Abstrakt betrachtet kann man nach allgemeinen Maßnahmen (zur Ahndung von sämtlichen Arten von Verstößen), speziell spiegelnden Maßnahmen (als spezifische – auf das konkrete Fehlverhalten ausgerichtete – Reaktion) und qualifizierten Maßnahmen (Ahndung wiederholter und besonders schwerer Verstöße) unterscheiden.<sup>98</sup>

### (1) Auslösende Tatbestände

Pflichtverstöße, die Reaktionsbedarf auslösen, sind vielfältig. Sehr oft geht es um Drogenmissbrauch, den unerlaubten Besitz von Gegenständen (insbesondere von Mobiltelefonen) oder auch um Gewaltvorfälle. Natürlich kann nicht jedes Fehlverhalten kasuistisch in den Disziplinarregelungen abgebildet werden.

Auf den ersten Blick ist es daher nachvollziehbar, wenn sich Anstalten und dem vorgelagert schon der Gesetzgeber möglichst weitgehende Einordnungs- und Qualifizierungsspielräume zur Bewertung von Fehlverhalten eröffnen wollen. In diesem Sinne wurde in Nordrhein-Westfalen auf einen fest umrissenen Katalog von Disziplinarartatbeständen verzichtet.

Vieles spricht aber auch gegen eine solche bloß generalklauselartige Umschreibung von Disziplinarfällen. Wie sollen Gefangene aus einer kaum überschaubaren Menge intern festgelegter und extern rechtlich vorgegebener Vollzugsregeln, die oft selbst in Literatur und Rechtsprechung kontrovers diskutiert und auch von verschiedenen Bediensteten durchaus unterschiedlich ausgelegt werden, eine hinreichend bestimmte Verhaltensanweisung entnehmen? Für eine zumindest im Ansatz einheitliche und rechtsstaatlich hinreichend bestimmte sowie überprüfbare Handhabung von Verhaltensverstößen ist ein präzise formulierter Tatbestandskatalog vielmehr unerlässlich.

---

<sup>98</sup> Insbesondere zum pädagogischen Charakter der „spiegelnden“ Ahndung, Calies/Müller-Dietz, Strafvollzugsgesetz, zu § 103 Rn. 3.

## II. Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug Nordrhein-Westfalen

Es verwundert schon, warum – gerade im noch recht jungen Strafvollzugsgesetz für den Erwachsenenbereich – die Möglichkeit einer neuen Gesetzesregelung nicht dazu genutzt worden ist, einen abschließenden Tatbestandskatalog für Disziplinarmaßnahmen auch in Nordrhein-Westfalen zu schaffen. Derart einschneidende Maßnahmen können nicht auf einen allgemein gehaltenen Verweis auf Pflichtverstöße, wie ihn § 79 Abs. 1 Satz 1 StVollzG NRW vorsieht, gestützt werden. So beurteilen es auch die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze aus dem Jahre 2006 in Empfehlung 57.2 a). Danach bestimmt das innerstaatliche Recht

*„Handlungen und Unterlassungen von Gefangenen, die disziplinarische Pflichtverstöße darstellen.“*

Und für den Bereich des Jugendstrafvollzugs ist die Regelung von Pflichtverstößen mittels einer Generalklausel nicht mit Nr. 94 ER-JOSSM<sup>99</sup> vereinbar. Anders als in § 92 Abs. 1 JStVollzG vorgesehen, dürfen gemäß Nr. 94.2 ERJOSSM nur Pflichtverstöße diszipliniert werden, die ein Problem für Sicherheit und Ordnung der Anstalt darstellen. Nr. 94.3. fordert insoweit einen genau ausformulierten Tatbestand.

Mit der Einführung eines entsprechenden Tatbestandskatalogs sowohl für den Erwachsenen- als auch für den Jugendstrafvollzug wäre man somit europäischen Vorgaben nachgekommen. Zugleich hätte man sich auch am Vorbild anderer Bundesländer orientieren können. § 90 Sächs-StVollzG enthält beispielsweise – den europäischen Strafvollzugsgrundsätzen entsprechend – einen abgeschlossenen Tatbestandskatalog für die Auslösung einer disziplinarischen Folge. Gleiches gilt nach § 100 BbgJVollzG für das Land Brandenburg.<sup>100</sup> Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hätte mit der Einführung eines klar definierten Tatbestandes also keineswegs gesetzgeberisches Neuland betreten.

---

<sup>99</sup> European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions and Measures = Europäische Empfehlung für inhaftierte und ambulant sanktionierte jugendliche Straftäter. Diese wurde im November 2008 vom Ministerkomitee des Europarats angenommen.

<sup>100</sup> Allerdings darf insoweit nicht unerwähnt bleiben, dass der dortige Katalog mit § 100 Abs. 1 Nr. 9 einen Auffangtatbestand enthält, durch den die Anstalt letztlich doch in die Lage versetzt wird, Verstöße gegen anderweitig durch das Gesetz (bzw. aufgrund des Gesetzes) normierte Pflichten disziplinarisch zu ahnden. Eine solche „Angstklausel“ erscheint typisch für die gesetzgeberische Intention, sämtliches denk-

### **(2) Einführung eines „Diversionsverfahrens“**

Im Vergleich zur vorher geltenden bundesgesetzlichen Normierung sind einige Regelungen neu gestaltet worden. Neu ist insbesondere die Regelung von § 79 Abs. 3 StVollzG NRW, der eine Art Diversionsverfahren, also die Möglichkeit einer einvernehmlichen Beilegung der Unstimmigkeiten unter Mitwirkung des Gefangenen selbst, vorsieht. So sollen Disziplinarmaßnahmen abgewendet oder jedenfalls gemildert werden. Nach zuvor geltender Gesetzeslage wurde der Gefangene im Wesentlichen nur durch ein Schlussgehör bei der rechtlichen Würdigung durch die Anstaltsleitung am Verfahren beteiligt.<sup>101</sup> Er war früher also eher formal in das Disziplinarverfahren eingebunden. Durch die aktuelle Regelung werden Aspekte der Transparenz, Partizipation und Herstellung von Verfahrensgerechtigkeit implementiert, also wichtige „fair-trial“-Elemente geschaffen. Diese können sich zum einen im konkreten Disziplinarfall unmittelbar, zum anderen aber auch allgemein positiv auf das Anstaltsklima auswirken.

### **(3) Änderungen des Maßnahmenkatalogs**

Weitere Unterschiede fallen beim Katalog der in § 80 StVollzG NRW abschließend aufgezählten Disziplinarmaßnahmen auf, der im Vergleich zum Bundesgesetz leicht ausgedünnt bzw. abgeschwächt und insbesondere von latent kontraproduktiv wirkenden Maßnahmen befreit wurde. So wurde der Entzug von Lesestoff gestrichen, der Entzug des Hörfunk- und Fernsehempfangs zwar beibehalten, in der Höchstdauer aber von drei Monaten auf sechs Wochen verkürzt, also ungefähr halbiert. Ebenfalls gestrichen wurden der Entzug der zugewiesenen Arbeit oder Beschäftigung unter Wegfall der etwaigen Bezüge und die Beschränkung des Verkehrs mit Personen außerhalb der Anstalt auf dringende Fälle (vgl. hierzu § 103 Abs. 1 Nr. 7 und 8 StVollzG). Im Übrigen

---

bare Fehlverhalten von Gefangenen zu erfassen und nur keine Regelungslücke zuzulassen. Damit wird die im Hinblick auf Fragen von Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit wichtige und richtige Funktion einer katalogartigen Aufzählung von „strafbaren“ Pflichtverstößen konterkariert.

<sup>101</sup> AK – J. Walter, § 106 Rn. 9.

## II. Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug Nordrhein-Westfalen

wurden regelmäßig Kürzungen bei der zulässigen Höchstdauer der jeweiligen Beschränkungen vorgenommen. Insgesamt bewirken die erfolgten Änderungen eine Anpassung an die Zielvorstellungen des Behandlungsvollzuges.

### **(4) Sonstige Änderungen**

Die §§ 105 – 107 StVollzG sind in der Regelung des Landes in den §§ 81 und 82 StVollzG NRW zusammengefasst und ergänzt worden. Auffällig ist hier insbesondere die deutlich formalisierte und konkretisierte Fassung des Verfahrensablaufs, der vor allem die Rechte des Gefangenen stärkt und die Pflichten der Behörde gegenüber diesem, beispielsweise zur Belehrung über seine Rechte, weiter verdichtet.

### **b) Besonderheit im Jugendvollzug – dreistufiges Verfahren**

Die gesetzliche Regelung des Jugendstrafvollzugs in NRW ist der des Erwachsenenstrafvollzugs im Bereich der Disziplinarmaßnahmen sehr ähnlich. Nach § 93 JStVollzG NRW darf jedoch eine Disziplinarmaßnahme nur angeordnet werden, wenn ein zuvor geführtes erzieherisches Gespräch im Sinne des § 92 JStVollzG NRW im Einzelfall nicht ausreichend erscheint. Ziel ist es, die Anordnung von Disziplinarmaßnahmen durch schlichtende Vorfeldreaktionen einzugrenzen. Die Regelung ähnelt also dem „Diversionsverfahren“ nach § 79 Abs. 3 StVollzG NRW. Die zulässigen Disziplinarmaßnahmen sind die gleichen wie im Erwachsenenvollzug, lediglich mit der Ausnahme, dass ein Verweis im JStVollzG NRW nicht vorgesehen ist. Außerdem ist der Arrest nur bis zu einer Maximallänge von zwei statt vier Wochen zulässig.

Allerdings führt der im gesamten Jugendkriminalrecht vorherrschende Erziehungsgedanke zu einer im Vergleich zum Erwachsenenvollzug nicht unwesentlichen weitergehenden Differenzierung im Verfahrensablauf:

Der Umgang mit schuldhaften Pflichtverstößen unterliegt einem Drei-Stufen-Verhältnis, wonach die – aufgrund eines formellen Verfahrens zu verhängende – Disziplinarmaßnahme erst das letzte Mittel darstellt,

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

um auf den Pflichtverstoß zu reagieren. Vorgeschaltet sind zwei weitere informelle Konfliktschlichtungsmöglichkeiten. Die Struktur stellt sich im Jugendbereich mithin wie folgt dar:

*Abbildung 27: Reaktion auf Pflichtverstöße nach dem JStVollzG NRW*

STUFE	MAßNAHME	DURCHFÜHRUNG/VERFAHREN
1	Erzieherisches Gespräch (§ 92 Abs. 1 S. 1)	Verbindlicher („wird versucht“), zeitnahe(r) Versuch einer Aufarbeitung des Pflichtverstoßes.
2	Erzieherische Maßnahme (§ 92 Abs. 1 S. 2, 3, 4)	Regelmäßiger Versuch („sollen“) einer Vermittlung im Wege der Konfliktregelung durch ausgleichende oder erzieherische Maßnahmen.
3	Disziplinarmaßnahme (§§ 93 ff.)	Nur möglich, soweit Maßnahmen nach den Stufen 1 und 2 nicht ausreichen und aufgrund eines förmlichen Verfahrens.

Hier kommen jugendkriminologische Ideen zum Tragen, denen zufolge eine nachhaltige Verarbeitung von Rechts- und Regelverstößen von jungen Menschen eher im Kontext informeller und weniger stigmatisierender Verfahren zu erwarten ist. Dabei stellt das erzieherische Gespräch die erste Ebene der mahnenden Konfrontation mit den erkennbaren Verhaltensauffälligkeiten dar, während die Konfliktschlichtung schon konkrete Ansätze einer Aufarbeitung (künftig abzustellenden) Fehlverhaltens aufzeigt. Diese neuen Vermittlungschancen sollten von der Praxis ernst genommen und nicht vorschnell als „überflüssiges Instrument“ abgetan werden. Manche Anstaltsleitung mag sich denken, dass man ohnehin nur zurückhaltend und im „Notfall“ von Disziplinarmaßnahmen Gebrauch macht und der Gedanke des „letzten Mittels“ schon heute stets mitgedacht werde.

Nach Einschätzung des Justizvollzugsbeauftragten dürfte es hingegen eine hinreichende Zahl von Sachverhalten geben, in denen eine der Disziplinierung vorgeschaltete Reaktionsebene zusätzliche Möglichkeiten der Deeskalation bietet. Insbesondere sollte man von Automatismen

## II. Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug Nordrhein-Westfalen

Abstand nehmen, die in Form eines Fallgruppenmodells<sup>102</sup> das gesetzlich vorgesehene Stufenmodell durch entsprechende Vorfestlegungen (zumindest faktisch) konterkariert. Dies bedeutet, eben nicht jedes gewalttätige Fehlverhalten muss stets und sofort mit Disziplinarmaßnahmen geahndet werden und nicht jede mittelschwere Störung legitimiert z. B. Freizeitsperren.

### c) Anwendung als „letztes Mittel“

Die Verhängung einer Disziplinarmaßnahme gegenüber einem Gefangenen, dem ein Pflichtverstoß vorgeworfen wird, ist die härteste denkbare Sanktion innerhalb einer Justizvollzugsanstalt. Bei den Disziplinarmaßnahmen handelt es sich um strafähnliche Sanktionen, die auf das Fehlverhalten des Gefangenen folgen können. Sie sind – wie aus den zuvor beschriebenen Alternativen der Konfliktlösung nach § 79 Abs. 2 und 3 StVollzG NRW sowie § 92 Abs. 1 und § 93 Abs. 1 JStVollzG NRW ersichtlich – als „letztes Mittel“ im Umgang mit Gefangenen zu verstehen. Mit diesem Ultima Ratio-Charakter folgt der Gesetzgeber auch den Empfehlungen des Europarates in Nr. 56 der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, in denen es in Nr. 56.1 ausdrücklich heißt: *„Disziplinarmaßnahmen sind als letztes Mittel vorzusehen.“* Aber auch das rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsprinzip gebietet eine solche Sichtweise.

Gerade mit Blick auf den Einfluss, den eine aktive Beteiligung der Gefangenen an der Beilegung einer Streitigkeit haben könnte, ist die Intention des Gesetzgebers durch Schaffung der erwähnten „Diversionenmöglichkeit“ zu begrüßen. Nach der Gesetzesbegründung soll dadurch das „freie Zusammenleben in der Anstalt positiv beeinflusst werden“ und die Gefangenen sollen darüber hinaus geeignete Strategien zur Lösung von Konflikten lernen. All das spricht für einen „abgerüsteten Strafvollzug“ – insbesondere im Jugendbereich.

---

<sup>102</sup> Dazu M. Walter, in: Festschrift für H.-J. Kerner zum 70. Geburtstag, S. 831 ff. (833).

### **d) Beibehaltung des Arrestes als mögliche Disziplinarmaßnahme und dessen unterschiedliche Nutzung**

Der Arrest stellt die schwerwiegendste Disziplinarmaßnahme dar, für deren Verhängung schon das Gesetz besonders strenge Regelungen trifft.<sup>103</sup> Er beinhaltet eine Isolierung, die zur zeitweisen Abschottung vom Behandlungsvollzug führt. Einzelne Bundesländer haben mittlerweile den Arrest als vollzugliche Disziplinarmaßnahme abgeschafft, so z. B. Sachsen und Brandenburg (vgl. § 90 Abs. 2 SächsStVollzG und § 100 Abs. 3 BbgJVollzG).

Aus fachlicher Sicht irritiert, dass die jüngste Landesgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen sowohl für den Bereich des Erwachsenen- als auch des Jugendvollzugs weiter auf den Arrest als mögliche Disziplinarmaßnahme vertraut.

Für den Jugendbereich werden damit europarechtliche Empfehlungen negiert. In Nr. 95.3 ERJOSSM wird nämlich für die komplette Abschaffung des Arrestes als vollzugliche Disziplinarmaßnahme geworben. Gleichsam als Kompromiss wird in Nr. 95.4 die Absonderung im eigenen Haftraum des Gefangenen angeregt. Schnell drängt sich der Eindruck auf, dass hierzulande in erster Linie kriminalpolitische Erwägungen eine Rolle spielen. Dies gilt vor allem mit Blick auf die Frage, ob der Arrest als disziplinarische Maßnahme überhaupt die erhofften Wirkungen erzielt. Sachorientierte Argumente jedenfalls finden sich in den einschlägigen Gesetzesbegründungen nicht. Vielmehr wird die Existenzberechtigung einfach apodiktisch behauptet.<sup>104</sup>

Vor diesem „wackeligen“ normativen Hintergrund erstaunt insbesondere, dass der Arrest in den Anstalten sehr unterschiedlich als Disziplinarmaßnahme verwendet wird. Für den Jugendbereich wurde z. B. ermittelt, dass der Arrest in der JVA Iserlohn in den Jahren 2008 bis 2013 nur ein einziges Mal verhängt wurde, dort also die seltene Ausnahme

---

<sup>103</sup> Vgl. auch BVerfG NJW 1995, S. 383 ff. (384).

<sup>104</sup> Bezeichnend ist die Begründung in der Gesetzesnovelle des Jugendstrafvollzugsgesetzes. Dort heißt es zum neuen § 54 Abs. 3 schlicht: „Auf die Verhängung des Arrestes nach Nummer 6 kann nicht verzichtet werden.“, vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 283 (zum Gesetzesentwurf Stand: 16. November 2016). Über ein Warum erhält man hingegen keine Auskünfte, was gerade dem Gesetzesanwender jede Auslegungshilfe versagt.

## II. Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug Nordrhein-Westfalen

ist. Demgegenüber sei der Arrest in der JVA Siegburg allein in Jahr 2011 120-mal zur Anwendung gelangt.<sup>105</sup> Da plausibel kaum anzunehmen ist, dass den Daten gänzlich unterschiedliche Lebenssachverhalte zugrunde gelegen haben, werden hier Handlungsspielräume offenbar, die den Anstaltsfrieden einmal im Sinne von Konfliktbegrenzung/-schlichtung, im anderen Kontext aber mehr durch eine „starke Hand“ herzustellen versuchten.

### 4. Wirksamkeit disziplinarischer Maßnahmen

Entfaltet die Auferlegung von Disziplinarmaßnahmen überhaupt die Wirkungen, die sich der Gesetzgeber vorstellt, oder ist hier – ein wenig provokativ und salopp ausgedrückt – eher der Wunsch Vater des Gedankens? Geht es letztendlich um reine Repression und einen vereinfachten Umgang der Vollzugspraxis mit „schwierigen“ Gefangenen?

#### a) Empirische Erkenntnisse

Aus kriminologischer Sicht ist das Konzept der Disziplinarmaßnahmen jedenfalls einigen Fragen ausgesetzt. So drängt sich zunächst die Frage auf, in welchem Maße die Disziplinarmaßnahmen überhaupt ihrem erklärten Ziel, also der Regelung eines geordneten Dienstbetriebs, gerecht werden können. Denn die eigentlichen tatuslösenden Umstände werden durch die Anwendung einer Disziplinarmaßnahme erkennbar nicht beeinflusst.<sup>106</sup> Die disziplinierte Handlung selbst stellt nur das Ende einer Kette von subkulturellen Rahmenbedingungen dar, denen der Gefangene alsbald nach der Disziplinierung sogleich wieder ausgesetzt wird.<sup>107</sup> Die systemischen Schwachstellen bleiben hingegen weitgehend unbeachtet. Ketzerisch formuliert enthalten die Disziplinarmaßnahmen damit auch eine politische Strategie der Verantwortungsverlagerung für vorhandene Misstände.

---

<sup>105</sup> Bachmann/Ernst, MSchrKrim 2015, S. 1 ff. (8).

<sup>106</sup> Bachmann/Ernst, MSchrKrim 2015, S. 1 ff. (14).

<sup>107</sup> Ebd.

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

Eine nachhaltige Wirkung der Disziplinierung ist unter diesen Umständen kaum zu erwarten.<sup>108</sup> Dies gilt auch mit Blick darauf, dass einige der Sanktionsmittel subkulturellen Zuständen gar Vorschub leisten könnten, da dem Gefangenen ein Teil seiner Selbstständigkeit und damit auch Unabhängigkeit genommen wird.

Allerdings ist die Frage nach der Wirksamkeit von Disziplinarmaßnahmen ein empirisch – insbesondere für den Erwachsenenvollzug – noch unzureichend durchdrungenes Feld. Anhaltspunkte bieten lediglich einige Forschungen vornehmlich zum Jugendstrafvollzug.

Der Kriminologische Dienst Nordrhein-Westfalen hat im Rahmen einer im Jahre 2006 durchgeführten Aktenanalyse bei allen nordrhein-westfälischen Anstalten des Jugend- und Erwachsenenvollzugs das disziplinarische Reaktionsverhalten auf sämtliche gemeldeten Gewalttaten erhoben. Bei rund 90 % aller Gewaltfälle seien Disziplinarmaßnahmen verhängt, gegen etwa 25 % der jugendlichen Delinquenten seien (auch) Strafanzeigen erstattet worden. Ernüchternd ist freilich die von Wirth gezogene Konsequenz, dass die Folgen des Strafverfahrens den betreffenden Täter in der Regel nicht mehr im Vollzug erreicht hätten. Auch die Disziplinarmaßnahmen ließen demnach keine spezialpräventive Wirkung erkennen.<sup>109</sup>

Interessante Ergebnisse liefert eine Untersuchung von *Bachmann* und *Ernst* zum Jugendvollzug, die im Jahr 2015 veröffentlicht wurde.<sup>110</sup> Gegenstand war dabei Delinquenz in Form von körperlicher Gewalt gegen Mitgefangene oder die Androhung derselben. In Form eines Vergleichsgruppensdesigns wurden Probanden, gegen die wegen Gewaltanwendung eine Maßnahme verhängt wurde, unter dem Aspekt des Rückfallverhaltens untersucht, ob sie also nach der Maßnahme wiederum gewalttätig geworden sind. Von 74 Teilnehmern, die zum ersten Messzeitpunkt diszipliniert wurden, berichteten 67 zum zweiten Messzeitpunkt von erneuter Gewaltdelinquenz. Über drei zeitliche Messpunkte hinweg betrachtet zeigte sich im Vergleich von disziplinierten und nicht disziplinierten Gewalttätern kein statistisch signifikanter Unterschied

---

<sup>108</sup> Rose, in: Ostendorf (Hrsg.), Handbuch Jugendstrafvollzugsrecht, S. 551 ff. (576).

<sup>109</sup> Wirth, *BewHi* 2/2007, S. 185 ff. (202); dazu auch *Bachmann/Ernst*, *MSchrKrim* 2015, S. 1 ff. (3).

<sup>110</sup> *Bachmann/Ernst*, *MSchrKrim* 2015, S. 1 ff. (12 f.).

## II. Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug Nordrhein-Westfalen

hinsichtlich der rückfallverhindernden Wirkung von Disziplinarmaßnahmen. Sanktionierte berichteten bei erneuten Befragungen sogar häufiger von erneuter Gewalttätigkeit als die nicht Sanktionierten.

Natürlich handelt es sich bei den betreffenden Befunden nur um Teilausschnitte aus der Gesamtpopulation des Justizvollzugs und sicher bedürfen verschiedene Forschungsfragen im Kontext der Wirkungsanalyse von Disziplinarmaßnahmen noch der Vertiefung. Gleichwohl wird man schon auf der Grundlage der bereits vorliegenden Befunde vorsichtig die Schlussfolgerungen formulieren können, dass entgegen der gesetzgeberischen Absicht den Disziplinarmaßnahmen keine Verhaltensänderung beigemessen werden kann.

Diese Erkenntnisse dürften umso mehr für den Arrest als das „stärkste Schwert“ der Disziplinarmaßnahmen gelten. Wie zuvor dargelegt ist die Sinnhaftigkeit einer derart schwerwiegenden Maßnahme bereits grundsätzlichen Bedenken ausgesetzt.<sup>111</sup> Die Wirksamkeit des Arrestes erscheint auch vor dem Hintergrund der empirischen Untersuchungen von *Faber*, der einen Vergleich der Bundesländer für den Jugendstrafvollzug angestellt hat, äußerst fragwürdig. Der Verzicht auf den Arrest als Disziplinarmaßnahme habe in den betreffenden Bundesländern (Brandenburg und Sachsen) keinerlei negative Folgen für die Anstaltsordnung gehabt.<sup>112</sup>

In der praktischen Anwendung – sowohl des Arrestes als auch der Disziplinarmaßnahmen generell – spielen im Übrigen zahlreiche Aspekte eine Rolle, die mit den eigentlichen Zielsetzungen und davon ausgehenden Wirkmechanismen wenig zu tun haben. Nicht nur unterschiedliche Sanktionsstile im Bundesländervergleich, aber auch im Anstaltsvergleich innerhalb eines Landes sind insoweit zu beachten. Zu denken geben ebenso Befunde, denen zufolge Disziplinarmaßnahmen z. B. in Urlaubszeiten oder bei einem hohen Krankenstand der Bediensteten – allgemein also bei „knappem Personalstand“ – deutlich vermehrt als Reaktion auf Verhaltensauffälligkeiten von Gefangenen verwendet werden.<sup>113</sup> In solchen Fällen spricht vieles dafür, dass überlastete Bediens-

---

<sup>111</sup> Vgl. bereits Tätigkeitsbericht 2011, S. 155.

<sup>112</sup> *Faber*, Länderspezifische Unterschiede bezüglich Disziplinarmaßnahmen, S. 132 f.

<sup>113</sup> *J. Walter*, Formelle Disziplinierungen im Jugendstrafvollzug, S. 122 ff.

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

tete gerade auch in Vertretungszeiten, in denen sie auf bisher unbekannte Gefangene treffen (und umgekehrt Gefangene auf unbekannte Bedienstete) eher auf unangemessene Reaktionen zurückgreifen. Dies wiederum unterstreicht die Bedeutung konstruktiver Beziehungen zwischen Bediensteten und Gefangenen.

### **b) Anwendungsfragen im Bereich divertierender Vorfeldmaßnahmen**

Bemerkenswert ist, dass trotz besonders ausgeprägter Schlichtungsmöglichkeiten Disziplinarmaßnahmen und Arrest im Jugendstrafvollzug etwa dreimal so häufig verhängt werden, wie es im Erwachsenenstrafvollzug der Fall ist.<sup>114</sup> In die gleiche Richtung tendieren die Befunde von Bachmann und Ernst. Auf der Grundlage einer bundesweiten Datenauswertung gelangen sie zu der Erkenntnis, dass die ausdrückliche Normierung von erzieherischen Maßnahmen in den Jugendstrafvollzugsgesetzen der Länder keine wesentlichen Auswirkungen auf die Anwendungshäufigkeit von Disziplinarmaßnahmen gehabt habe. Seien 1996 auf den einzelnen Jugendstrafgefangenen noch 1,40 Disziplinarmaßnahmen entfallen, so habe sich der Wert bis ins Jahr 2013 sogar auf 1,60 erhöht.<sup>115</sup> Bezogen auf einzelne Anstalten seien insoweit erheblich unterschiedliche Reaktionsstile zu verzeichnen. So sei beispielsweise die Zahl der Disziplinarmaßnahmen gegenüber den jungen Gefangenen in der JVA Heinsberg zwischen 2010 und 2013 von 1,17 auf 0,81 pro Kopf zurückgegangen, während erzieherische Gespräche bzw. Maßnahmen zugleich häufig genutzt wurden (zwischen 2,5-mal in 2011 und 1,59-mal in 2013). Umgekehrt habe sich der Durchschnittswert der Disziplinarmaßnahmen pro Gefangenenem in der JVA Herford von 1,85 im Jahr 2010 auf 2,70 im Jahr 2013 erhöht; zugleich sei das Instrument der erzieherischen Gespräche und Maßnahmen dort ausweislich der verfügbaren Daten erstmals im Jahr 2013 genutzt worden und habe dann auf unterdurchschnittlichem Niveau von 0,98 Anwendungen pro Person gelegen.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Rose, in: Ostendorf (Hrsg.), Handbuch Jugendstrafvollzugsrecht, S. 551 ff. (579).

<sup>115</sup> Bachmann/Ernst, MSchrKrim 2015, S. 1 ff. (8).

<sup>116</sup> Bachmann/Ernst, MSchrKrim 2015, S. 1 ff. (8).

## II. Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug Nordrhein-Westfalen

Diese Befunde könnten zur Annahme verleiten, dass die Schlichtung zumeist erfolglos bleibt. Ebenso liegt die Interpretation nahe, dass die gesetzlich vorgesehenen Vorfeldmaßnahmen nicht mit der gebotenen Ernsthaftigkeit und Stringenz durchgeführt oder jedenfalls nicht als Instrument zur Vermeidung von Disziplinarmaßnahmen verstanden, sondern lediglich als Ergänzung der Handlungsmöglichkeiten interpretiert werden. Jedenfalls werden erneut die unterschiedlichen Vollzugsstile und Konfliktbewältigungsstrategien in den Anstalten belegt.

Um die betreffenden Aspekte tiefergründiger analysieren zu können, fehlt es zumeist an aussagekräftigen Daten. Diese müssen in verschiedenen Kategorien derzeit noch durch aufwändige Sondererhebungen ermittelt werden. Auffällig ist beispielsweise, dass die in Nordrhein-Westfalen geführte Statistik zu Disziplinarmaßnahmen in der Rubrik „Maßnahmen nach § 92 JStVollzG NRW“ das erzieherische Gespräch ausdrücklich herausnimmt.

### 5. Einschätzungen des Justizvollzugsbeauftragten

Die Nutzung von Disziplinarmaßnahmen in den Justizvollzugsanstalten lässt Rückschlüsse nicht nur auf die Eigenarten der Gefangenen zu, sondern gleichermaßen auf die gegenwärtige Verfassung der Einrichtung.<sup>117</sup> Der Umgang mit den binnenvollzuglichen Sanktionsmöglichkeiten wird damit zugleich zum Gradmesser oder „Wasserstandsmelder“ für das wichtige Anstaltsklima insgesamt. Nicht nur auf der Grundlage der überschaubaren empirischen Befunde, sondern auch aufgrund zahlreicher Diskussionen des Justizvollzugsbeauftragten mit Vertretern der Praxis scheint die These plausibel, dass eine häufige Nutzung von Disziplinarmaßnahmen Anzeichen eines zielverfehlenden Strafvollzugs ist (Indikatorfunktion). Noch weiter gehend spricht sogar vieles dafür, dass Disziplinarmaßnahmen das Aggressionspotenzial von Gefangenen tendenziell steigern, sie folglich sogar kontraproduktiv sind.<sup>118</sup> Ganz grundlegend ist insoweit die umgekehrte Beobachtung und Einschätzung, dass es zu weniger Disziplinarmaßnahmen kommt,

---

<sup>117</sup> M. Walter, in: Festschrift für H.-J. Kerner zum 70. Geburtstag, S. 831 ff. (834).

<sup>118</sup> In diesem Sinne J. Walter, ZfStrVo 4/1988, S. 195 ff. (197).

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

je offener und weniger konfrontativ der Vollzug gestaltet ist.<sup>119</sup> Aus dieser Sicht geht es darum, Selbstdisziplin (halbwegs) freiwillig und konsenshaft einzuüben und nicht nur Fehlverhalten kurzfristig disziplinarisch zu unterdrücken.<sup>120</sup> Bachmann und Ernst sehen in einer ganz neuen Veröffentlichung ein vorwiegend auf Abschreckungseffekte abzielendes Disziplinarsystem sogar als unverhältnismäßig und damit als verfassungswidrig an.<sup>121</sup>

Natürlich bieten die eingeschränkten Informationen, die aus dem Dunkelfeld der Vollzugsrealität hinsichtlich der Disziplinierung von Gefangenen teilweise bis zum Justizvollzugsbeauftragten vordringen, kein repräsentatives Bild.

Nach den hier gewonnenen Erkenntnissen erscheint es oftmals aber sehr fraglich, ob die Auferlegung von Disziplinarmaßnahmen tatsächlich stets den rechtlich vorgegebenen Zielsetzungen folgt. Auch der Justizvollzugsbeauftragte kann angesichts von Eingaben manchmal nur mutmaßen, dass hinter den betreffenden Anordnungen verborgene Motive (sog. apokryphe Gründe) stehen können, die z. B. einen Etikettentausch von „erzieherischen Maßnahmen“ und Sicherungsmaßnahmen enthalten. Wer würde „Böses dabei denken“, wenn etwa die Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum auch einmal als ein „Arrest eigener Art“ genutzt würde. Solche Austauschverhältnisse sind über § 93 Abs. 1 Satz 2 JStVollzG NRW rechtlich ja sogar ein Stück weit abgesichert.

Wenn man die unterschiedlichen Reaktionsstile in der Vollzugspraxis betrachtet, gewinnt man jedenfalls den Eindruck, dass Disziplinarmaßnahmen gar nicht so selten als Machtdemonstration verwendet werden und dass sie teilweise auch konservativen Vorverständnissen von der Spürbarkeit vollzuglichen Strafübels gehorchen.

Es geht hier nicht darum, einer realitätsfernen Toleranz das Wort zu reden. Gerade im Jugendbereich sollten Verhaltensauffälligkeiten von

---

<sup>119</sup> Vgl. Dünkel, Freiheitsentzug für junge Rechtsbrecher, S. 262 f.; auch J. Walter, Formelle Disziplinierungen im Jugendstrafvollzug, S. 111 ff., 126 ff.

<sup>120</sup> So auch Walkenhorst, DVJJ-Journal 1999, S. 247 ff. (249).

<sup>121</sup> Bachmann/Ernst, in: Neubacher, F./Bögelein, N. (Hrsg.), Krise – Kriminalität – Kriminologie, S. 551 ff.

## II. Disziplinarmaßnahmen im Strafvollzug Nordrhein-Westfalen

jungen Gefangenen aber nicht vorschnell als ahndungsbedürftiger Ordnungsverstoß interpretiert werden. Für junge Menschen – zumal wenn ihnen das notwendige Sprach- und Ausdrucksvermögen zur Äußerung von persönlichen Schwierigkeiten fehlt – sind Verhaltensauffälligkeiten oft das einzige Mittel um Aufmerksamkeit und Zuwendung auf sich zu ziehen.<sup>122</sup>

Um mehr Transparenz zu gewinnen, sollten künftig insbesondere die Daten zur Disziplinarpraxis in Nordrhein-Westfalen vollständiger und strukturierter erhoben werden. Das betrifft zunächst den Einzelfall; Disziplinarverfahren bedürfen der hinreichenden Dokumentation (vgl. § 96 Abs. 4 JStVollzG NRW). Das betrifft aber auch das empirische Gesamtprofil der Maßnahmen. Wir können uns alle nur ein aussagekräftiges Bild über die Bedeutung des disziplinierenden Strafvollzugs machen, wenn das rechtliche Programm auch statistisch komplett abgebildet wird. Nur durch eine flächendeckende Datenerfassung kann auch die Aufsichtsbehörde ihre Steuerungsfunktion angemessen wahrnehmen. Dazu gehört in Zukunft insbesondere auch die vollständige Erfassung von Vorfeldmaßnahmen. Und die Befunde müssen nicht nur registriert, sondern auch ausgewertet werden, um Entwicklungsprozesse identifizieren und einordnen zu können. Insoweit besteht zugleich verstärkter Forschungsbedarf.

Ziel sollte ein stärker auf Kooperation ausgerichteter Umgang zwischen Bediensteten und Gefangenen sein, der auf beiden Seiten Disziplinarmaßnahmen als Ausnahme akzeptiert und an einer Stärkung schlichtender Vorfeldmaßnahmen tatsächlich interessiert ist.

### **6. Schlussfolgerungen**

Die vorstehenden Erwägungen sollen hier kurz zu Empfehlungen/Anregungen zusammengefasst werden:

- Es besteht Regelungsbedarf bei der Formulierung der Voraussetzungen von Disziplinarmaßnahmen. Erforderlich ist insbesondere ein klarer Tatbestandskatalog von Pflichtverstößen.

---

<sup>122</sup> In diesem Sinne auch Kerner, Jugendgerichtsverfahren und Kriminalprävention, DVJJ Tagungsbericht, S. 14 ff. (19).

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

Ansonsten sind Gefangene ständig mit einer drohenden Sanktionierung konfrontiert (Verzicht auf eine latente Drohkulisse).

- Die Sinnhaftigkeit des Arrests als Disziplinarmaßnahme sollte überdacht werden.
- Es bedarf mehr Prävention statt Repression im Umgang mit (erwartbaren) Verhaltensauffälligkeiten.
- Disziplinarmaßnahmen und Maßnahmen zu deren Abwendung sind künftig umfassend statistisch zu registrieren und auszuwerten.
- Es besteht Forschungsbedarf hinsichtlich der Wirksamkeit von Disziplinar- und Vorfeldmaßnahmen.
- Es bedarf eines Verständniswandels: Disziplinarmaßnahmen können allenfalls Problemindikator sein, sind aber kein Instrument zur Problemlösung von Verhaltensauffälligkeiten und Anstaltsproblemen insgesamt. Sie sollten selbst als Problem verstanden werden, das eine Suche nach Gestaltungsalternativen erfordert. Dabei sollte Vorfeldmaßnahmen ein höherer Stellenwert eingeräumt werden.

### **III. Dienstliche Schusswaffen im rein offenen Vollzug**

In diesem Abschnitt soll es um die Frage gehen, ob es für den Bereich des rein offenen Vollzuges notwendig und sinnvoll ist, dienstliche Schusswaffen vorzuhalten und Bedienstete in ihrem Gebrauch durch entsprechende regelmäßige Schießübungsmaßnahmen zu schulen. Ist evtl. eine Unterscheidung zwischen den Anstalten des rein offenen Vollzuges und den übrigen Anstalten erforderlich, die Erstgenannte von der Pflicht zur Vorhaltung von Schusswaffen und damit einhergehender weiterer Maßnahmen befreien könnte?

Es spielen hier rechtliche, praktische, personelle und finanzielle Aspekte eine wesentliche Rolle, die insgesamt beleuchtet und gegeneinander

### III. Dienstliche Schusswaffen im rein offenen Vollzug

der abgewogen werden müssen. Von kriminalpolitischen Sicherheitsinteressen, die heutzutage im Zeichen von ideologischen Diskussion „hoch im Kurs stehen“, möchten wir uns hingegen nicht leiten lassen.

Mit dieser Problemstellung ist man im Berichtsjahr aus den Reihen der Vollzugspraxis an den Justizvollzugsbeauftragten herangetreten. Es zeigt sich hier erneut, wie wichtig und fruchtbar der enge Kontakt mit den Praktikern in den Anstalten für den Justizvollzugsbeauftragten ist. Handelt es sich doch um eine Fragestellung, die ohne entsprechenden Anstoß unsererseits wohl nicht als kontroverses und praxisrelevantes Thema identifiziert worden wäre.

#### **1. Problemstellung im Einzelnen**

Unmittelbarer Zwang in Form eines Schusswaffengebrauchs durch Amtsträger kann und darf nur ultima-ratio sein. Insoweit dürfte allgemeine Einigkeit bestehen. Dennoch sind Fallgestaltungen denkbar, in denen ein Schusswaffeneinsatz nachvollziehbar erscheint. Man denke nur an bestimmte polizeiliche Maßnahmen. Aber auch für den Bereich des geschlossenen Vollzuges kann in Extremsituationen und unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht ausgeschlossen werden, dass im Einzelfall der Gebrauch einer Schusswaffe die einzig mögliche und im Ergebnis dann auch angemessene Reaktion sein kann.

Fraglich erscheint indes, ob dies auch für den Bereich des rein offenen Vollzuges gilt. Sind entsprechende Fallgestaltungen im Zuständigkeitsbereich von Anstalten des geschlossenen und des „gemischten“ Vollzuges bereits selten vorstellbar, so müssen geeignete Fallgestaltungen für den offenen Vollzug geradezu konstruiert werden. Wenn dies aber so ist, könnte die Pflicht zur Vorhaltung von Dienstwaffen – und damit einhergehenden weiteren Maßnahmen personeller und sachlicher Art – als rein theoretisches und ebenso praxisfernes Konstrukt angesehen werden.

## 2. Rechtslage

Das Strafvollzugsgesetz erlaubt den Schusswaffeneinsatz unter bestimmten – sehr engen – Voraussetzungen als Form des unmittelbaren Zwanges (vgl. §§ 76 f. StVollzG NRW). Dabei erhält zunächst der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in § 76 Abs. 1 StVollzG NRW eine besondere Ausprägung. Hiernach müssen andere, weniger einschneidende Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs zunächst erfolglos durchgeführt worden bzw. nicht erfolversprechend sein. § 76 Abs. 2 S. 1 StVollzG NRW schränkt den Anwendungsbereich von Schusswaffen zudem insoweit weiter ein, als er nur erfolgen darf, um Angriffs- oder Fluchtunfähigkeit zu erreichen. Auch § 77 StVollzG NRW zeigt deutlich die gesetzgeberische Absicht, den Schusswaffengebrauch im Strafvollzug überhaupt nur in ganz bestimmten – äußerst kritischen – Sachverhaltsgestaltungen zuzulassen. Dort werden lediglich drei ganz konkrete Anwendungsfälle normiert. Schusswaffen dürfen hiernach gegen Gefangene überhaupt nur eingesetzt werden,

- wenn sie eine Waffe oder ein anderes gefährliches Werkzeug nicht ablegen,
- wenn sie eine Meuterei im Sinne des StGB unternehmen oder
- um ihre Flucht zu vereiteln oder ihre Wiederergreifung zu ermöglichen.

Von entscheidender Bedeutung im vorliegenden Zusammenhang ist indes die Einschränkung des § 77 Abs. 2 StVollzG NRW. Hiernach dürfen Schusswaffen nicht gebraucht werden, um eine Flucht aus dem offenen Vollzug zu vereiteln. Nach der systematischen Stellung der Vorschrift und vor allem vor dem Hintergrund, dass den betreffenden Gefangenen bereits eine besondere Eignung zur Unterbringung im offenen Vollzug zugesprochen wurde, ist damit zugleich ein Schusswaffengebrauch zur Wiederergreifung des Gefangenen unzulässig.<sup>123</sup> Der Gesetzgeber wollte die jeweilige Anstalt eben gerade von einer Verhältnismäßigkeitsabwägung zugunsten des Gefangenen befreien. Denn

---

<sup>123</sup> AK – J. Walter, § 100 Rn. 4.

### III. Dienstliche Schusswaffen im rein offenen Vollzug

grundsätzlich trägt die Vollzugsbehörde das Risiko der Flucht aufgrund ihrer Unterbringungsentscheidung.<sup>124</sup>

Im Ergebnis ist der Schusswaffengebrauch im offenen Vollzug nur in den Fällen zulässig, in denen ein Gefangener ausschließlich durch den Einsatz einer Schusswaffe angriffsunfähig gemacht werden kann. Es geht also um Konstellationen eines unmittelbaren körperlichen Angriffs gegenüber Bediensteten (theoretisch auch gegenüber Dritten), der nicht durch mildere Mittel abzuwehren wäre. Dies allerdings würde ohnehin für Jedermann ein Notwehrrecht aus § 32 StGB oder einen Notstand gemäß § 34 StGB auslösen.

Von Vollzugspraktikern ist uns mitgeteilt worden, es sei tatsächlich unvorstellbar, dass unter Berücksichtigung dieser hohen Voraussetzungen ein zulässiger Schusswaffeneinsatz im rein offenen Vollzug vorkommen könnte. Eine entsprechende Sachlage sei in der Vergangenheit nicht vorgekommen und auch in Zukunft nicht zu erwarten. Konflikte könnten regelmäßig mit Deeskalationstechniken und vergleichbaren Maßnahmen gelöst werden.

Diese Einschätzung erscheint ohne weiteres nachvollziehbar. Zum einen handelt es sich bei den betreffenden Gefangenen um solche, denen eine erhöhte Verlässlichkeit und Vertrauenswürdigkeit zugeschrieben wird. Dieser Klientel wohnt per se eine geringere Gefährlichkeit inne, was ja gerade maßgeblich die Eignung für den offenen Vollzug und dessen verringerte Sicherungsvorkehrungen begründet. Zum anderen stehen – im Falle eines Falles – immer noch mildere „Hilfsmittel“ wie z. B. Schlagstöcke oder Reizsprühgeräte zur Verfügung. Deren Verfüg- und Verwendbarkeit steht dem Einsatz einer Schusswaffe bereits aus rechtlichen Gründen einer mangelnden Erforderlichkeit regelmäßig entgegen.

Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht aus den jüngsten Pressemeldungen, denen zufolge im Jahr 2016 erhebliche 270 Entweichungen aus dem offenen Strafvollzug in Nordrhein-Westfalen zu verzeichnen

---

<sup>124</sup> Verrel, in: Laubenthal/Nestler/Neubacher/ders., Strafvollzugsgesetze, Abschnitt M Rn. 135.

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

waren.<sup>125</sup> Wie zuvor dargelegt, hätten Schusswaffen zur Fluchtverhinderung ohnehin nicht eingesetzt werden dürfen.

### 3. Finanzielle und personelle Gesichtspunkte

Trotz eines rechtlich extrem eingengten und faktisch auch unwahrscheinlichen Anwendungsfalls schreiben die *Richtlinien für die Verwaltung von Waffen, den Umgang mit Schusswaffen und Munition sowie die Schulung an Schusswaffen in den Justizvollzugsanstalten des Landes NRW (Waffen-Richtlinien)* vor, dass sämtliche Justizvollzugsanstalten – also auch die des offenen Vollzuges – u. a. mit Pistolen auszustatten sind.

Dies hat zahlreiche Pflichten der Anstalt zur Folge, z. B. die Bestellung einer oder eines Bediensteten zum Waffenwart, Durchführung von Sicherheitsuntersuchungen, Wartung und Instandsetzung, Verwaltung des örtlichen Bestandes, monatliche Bestandsprüfung, Aufbewahrung, Reinigung und Pflege von Waffen und Zubehör, theoretische und praktische Schulung der Bediensteten, regelmäßige Inventarprüfung sowie jährliche Teilnahme an mindestens drei Übungsschießen für jeden Bediensteten.

Es ist uns nachvollziehbar berichtet worden, dass die Erfüllung dieser Pflichten nicht unerhebliche Personal- und Sachkosten nach sich zieht. Für die Anschaffung sowie das Vorhalten von Schusswaffen und den Verbrauch von Übungsmunition werden jährlich hohe Haushaltsmittel aufgewendet. Hinzu kommen die Gebühren für die Nutzung von Schießständen. Weiterhin ist der Personaleinsatz für die Übungsschießen selbst in Ansatz zu bringen.

### 4. Bewertung und Einschätzung

Die geltenden Regelungen zum Vorhalt von Schusswaffen im offenen Vollzug sind gleichermaßen ineffektiv wie ineffizient. Sie skizzieren

---

<sup>125</sup> Siehe z. B. den Bericht in der WAZ vom 11.03.2017.

### III. Dienstliche Schusswaffen im rein offenen Vollzug

ein rein theoretisch-symbolisches Sicherheitsinteresse. Ohne ersichtlichen Regelungsgegenstand wird ein hoher Aufwand betrieben, um den Anforderungen an Lagerung, Wartung und Schusswaffentraining gerecht zu werden. Dafür dürfte nicht nur eine erhebliche Summe an Geld ausgegeben werden, das möglicherweise an anderen Stellen im offenen Vollzug sinnvoller eingesetzt werden könnte, sondern es werden auch Ressourcen in personeller Hinsicht gebunden, bei einer ohnehin schon dünnen Personaldecke. Nach der obigen Einordnung ist der Anwendungsbereich des Schusswaffengebrauchs im offenen Vollzug schon nach der gesetzlichen Konstruktion derart eingeschränkt, dass der Wunsch nach einer Abschaffung der „Dienstwaffenpflicht“, wie er von der Mehrheit der betreffenden Anstaltsleitungen geäußert wird, einleuchtend und unterstützenswert ist. Man sollte den Mut aufbringen, den langjährigen vollzugspraktischen Erfahrungen Rechnung zu tragen.

Ein denkbare Gegenargument gegen eine Herausnahme der Anstalten des rein offenen Vollzugs aus der „Dienstwaffenpflicht“ wäre das mangelnde Training der Bediensteten im Umgang mit Schusswaffen. Dies könnte sich ggf. dann nachteilig auswirken, wenn Bedienstete in eine JVA mit (auch) geschlossenem Vollzug versetzt oder abgeordnet werden sollten.

Hier wären aber unterschiedliche Lösungsansätze denkbar. So könnten die Bediensteten weiterhin an Schießtrainings anderer Anstalten in der näheren Umgebung teilnehmen oder auch „extern“ Trainingsmöglichkeiten bei der Polizei wahrnehmen. Dies dürfte bei drei Trainingseinheiten im Jahr keinen unverhältnismäßigen Organisations- und Kostenaufwand darstellen. Freilich wäre bei dieser Vorgehensweise immer noch der durch Abwesenheit der betreffenden Bediensteten zu Zeiten der Schulungen entstehende Nachteil zu beklagen.

Allerdings könnten Schulungen auch gänzlich unterbleiben und die betreffenden Bediensteten in dieser Hinsicht wie Berufsanfänger behandelt werden. Im Falle der Abordnung oder Versetzung könnten bei Bedarf die erforderlichen Nachschulungen durchgeführt werden.

Ob sich daraus eine „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ der Bediensteten entwickeln könnte, kann ohne weitere Befragungen oder anderweitige Recherchen von hier aus nicht belastbar beantwortet werden. Allerdings darf dies nach unserem Verständnis ohnehin kein Argument sein. Das

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

Berufsbild darf nicht von der Frage geprägt sein, ob jemand „Waffenträger“ ist oder nicht. Ein moderner Justizvollzug sollte das eher umgekehrt sehen und auf ein verbessertes Anstaltsklima durch zurückhalten den Schusswaffengebrauch oder entsprechend zurückgenommene Drohkulissen bedacht sein. Insoweit sind auch die Ausbilder in Theorie und Praxis gehalten, gemäß dieser Logik Aufklärungsarbeit zu leisten.

### **5. Fazit und Empfehlung**

In Zeiten „knapper Kassen“ und begrenzter Ressourcen erscheint die Aufrechterhaltung der Dienstwaffenpflicht in Anstalten des rein offenen Vollzugs wenig sinnvoll. Das Einsparpotenzial ist erkennbar und die frei werdenden Geldmittel könnten ohne weiteres für anderweitige Maßnahmen ausgegeben werden, für die in Zeiten sich schnell und stetig entwickelnder neuer Herausforderungen für das Vollzugssystem ein erheblicher Bedarf besteht.

Gegenüber dem Justizministerium wird daher auch aus ganz pragmatischer Sichtweise angeregt, die Anstalten des rein offenen Vollzugs von der Pflicht zum Vorhalt von Schusswaffen und den entsprechenden Folgeverpflichtungen zu befreien.

## **IV. Umgang mit sogenannten Bodypackern**

Auf die Thematik des Umgangs mit sogenannten Bodypackern ist der Justizvollzugsbeauftragte durch die Eingabe eines Bediensteten aufmerksam geworden. Es stellt sich die Frage des grundsätzlichen Umgangs mit derartigen Sachverhalten sowohl aus Sicht des betreffenden Gefangenen als auch der Bediensteten. Der Fall betrifft Aspekte der Gesundheitsfürsorge einerseits und der Anstaltssicherheit andererseits, aber zugleich auch Kriterien der Personalführung.

### **1. Begriff**

Unter Bodypacking versteht man das Verschlucken von Drogen zum Zwecke des Transportes. Die Drogen werden dabei in speichel- und

## IV. Umgang mit sogenannten Bodypackern

magensaftresistente Beutel gepackt, bei denen es sich häufig um Kondome handelt. Für den Bodypacker besteht dadurch ein lebensgefährdendes Risiko. Sollte ein Päckchen platzen, können die giftigen Wirkstoffe der Droge austreten und über die Schleimhäute aufgenommen werden.<sup>126</sup> Insoweit können die sogenannten Container als tickende Zeitbomben angesehen werden, die im schlimmsten Falle zum Tode des Bodypackers führen können.

### 2. Sachverhalt

Im Rahmen einer an uns gerichteten Eingabe eines Bediensteten des allgemeinen Vollzugsdienstes schilderte dieser folgenden Sachverhalt:

Ein Gefangener habe im Verdacht gestanden, nach Empfang eines externen Besuchers Drogen-Bubbles geschluckt zu haben. Er sei daraufhin in eine „Schlichtzelle“ verbracht worden, deren Toilette mit einer Metalplatte verschlossen und damit unbenutzbar gemacht worden sei. Seine Notdurft habe er in einen Eimer verrichten müssen. Nachdem dies erfolgt sei, sei der Eingebende angewiesen worden, die Ausscheidungen zu untersuchen, um etwaige Drogenbehältnisse aufzufinden. Trotz entsprechender Remonstration habe der Bedienstete die Maßnahme – ausgerüstet mit einem „leichten Schutzanzug“, Einweghandschuhen, einem Gesichtsschutz und einem Holzspatel – letztlich mehrfach durchführen müssen. Er teilte uns mit, sich hierdurch herabgewürdigt sowie körperlich und psychisch „angeekelt“ gefühlt zu haben und bat uns um Vermittlung in dieser Angelegenheit.

### 3. Fragestellungen

Bei diesem Sachverhalt drängt sich zunächst die Frage auf, ob ein Beamter des allgemeinen Vollzugsdienstes angewiesen werden kann, eine solche herabwürdigende und auch das körperliche Wohlbefinden tangierende Aufgabe auszuführen. Daneben stolpert man bei genauem Hinsehen aber zudem über die Angabe, der betreffende Gefangene habe sich in einer „Schlichtzelle“ befunden. Dies wirft die weitere Frage auf,

---

<sup>126</sup> Vgl. hierzu <http://de.wikipedia.org/wiki/Bodypacking>.

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

wie der Umgang mit derartigen Gefangenen generell geregelt ist oder ob Regelungsbedarf besteht. Sollte nicht die medizinische Überwachung bzw. Betreuung des „Bodypackers“ im Vordergrund stehen? Und dürfte es nicht generell angezeigt sein, den Gefangenen bis zum sicher festgestellten vollständigen Ausscheiden der Drogen in die Obhut eines Krankenhauses zu überstellen oder mindestens eine ausreichend kontinuierliche ärztliche „Beobachtung“ auf andere Weise zu gewährleisten? Würde die Überstellung in ein Krankenhaus nicht überdies das Problem der späteren „Durchsuchung“ der Exkreme vereinfachen, da dort in derartigen Dingen geschultes Personal vorhanden sein dürfte?

### 4. Rechtliche Bewertung

Gemäß § 43 Abs. 1 S. 1 StVollzG NRW ist für das körperliche, seelische, geistige und soziale Wohlergehen der Gefangenen zu sorgen. Somit tragen die Anstalten die „Verantwortung“ für das körperliche Wohlbefinden der Gefangenen. Der Inhaftierte hat einen Anspruch gegen die Vollzugsbehörde auf umfassende Sorge für seine körperliche und geistige Gesundheit.<sup>127</sup> Dies gilt selbstverständlich auch in Fällen der selbstverschuldeten Gefährdung.

Besteht die Annahme, ein Gefangener habe Drogen inkorporiert, erfordert dies die Prüfung der adäquaten Unterbringung unter strikter Einbeziehung des Anstaltsarztes. Ist die nach unserer Einschätzung vorrangige Aufnahme in ein Krankenhaus nicht möglich oder im Einzelfall nicht nötig, sollte dennoch eine engmaschig medizinische bzw. ärztliche „Überwachung“ erfolgen. Dies gewährleistet, dass im Notfall die erforderlichen Maßnahmen umgehend ergriffen werden können.

Falls eine Untersuchung der Exkreme nicht in einem Krankenhaus durch im Umgang mit derartigen Dingen gewohnte (Labor-)Mitarbeiter möglich ist, sollte kein JVA-Bediensteter – unabhängig von etwaigen Dienstpflichten zur Durchführung von Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung (vgl. § 96 Abs. 1 S. 1 StVollzG NRW

---

<sup>127</sup> Laubenthal in: ders./Nestler/Neubacher/Verrel, Strafvollzugsgesetze, Abschn. H Rn. 1.

## IV. Umgang mit sogenannten Bodypackern

i. V. m. §§ 63 ff. StVollzG NRW) – zu einer solchen Aufgabe per Anordnung oder in ähnlicher Weise „gezwungen“ werden. Die Untersuchung von Ausscheidungen eines Menschen durch einen nicht in der Gesundheitsfürsorge tätigen Bediensteten dürfte einen sogar noch größeren „inneren Widerstand“ bewirken als die Untersuchung von Körperöffnungen. Auch diese dürfen gemäß § 64 Abs. 3 S. 4 StVollzG NRW – freilich „zum Schutz“ der Gefangenen – nur durch den ärztlichen Dienst vorgenommen werden. Entsprechende Aufgabenzuweisungen an Bedienstete des allgemeinen Vollzugsdienstes sollten also allenfalls in Einzelfällen und dann auch tatsächlich auf freiwilliger Basis erfolgen.

### 5. Erlasslage und Lösung des konkreten Falles

In der Bearbeitung der Einzelangabe erfolgte zunächst eine Anfrage bei der zuständigen Anstaltsleitung. Man teilte uns daraufhin mit, dass anlässlich des geschilderten Einzelfalles auch anstaltsintern weitere Diskussionen erfolgt seien. Man habe sich darauf verständigt, bei bestehendem Verdacht einer Inkorporation von Drogen eine Verlegung bzw. Überstellung in das JVK bzw. – bei fehlenden Kapazitäten – unter entsprechender Bewachung in ein anderes Krankenhaus zu veranlassen. Dort solle der Gefangene verbleiben, bis eine vollständige Ausscheidung erfolgt ist. Auch auf Seiten der Anstalt bestehe überdies ein Interesse an einer generellen Regelung für diese Fälle.

Eine diesbezügliche fernmündliche Recherche beim Justizministerium am 12. April 2016 hat folgende Erkenntnisse erbracht:

- Für die Fälle, in denen Bodypacker über den Zoll in den Vollzug übernommen werden, existiere eine ausdrückliche Vorgabe, wonach – kurz gesagt – die betreffenden Gefangenen im JVK in eine ihnen speziell „zugeordnete“ Camping-Toilette ausscheiden sollen. Diese werde sodann von Zollbediensteten abgeholt und eine Separierung und Asservierung in eigener Verantwortung vorgenommen. Nach dieser Regelung, die für seit dem 16. September 2015 aufgenommene Gefangene gelte, obliegt die „Untersuchung“ des Kots somit Bediensteten des Zolls. Zuvor waren ausweislich des entsprechenden Erlasses die Kräfte

## D. Einzelne Probleme und Fragestellungen aus der Praxis

des JVK dafür zuständig, die BtM-Packs aus den Exkrementen der Gefangenen zu separieren.

*Die Handhabung dieser – offensichtlich nicht ganz seltenen – Sachverhalte ist somit eindeutig geregelt.*

- Im Übrigen solle in den Fällen, in denen während des Vollzuges bei einem Gefangenen Bodypacking vermutet oder beobachtet werde, durch die jeweilige Anstaltsleitung und stets unter Beteiligung des Anstaltsarztes eine adäquate - die (latente) Gefahr für den Gefangenen berücksichtigende - Unterbringung angeordnet werden.

*Insoweit ist zumindest vom Grundsatz her geregelt, dass Fragen der Unterbringung geflissentlich zu prüfen sind und der medizinische Dienst prinzipiell einzubeziehen ist.*

- In Bezug auf den uns per Eingabe geschilderten Sachverhalt ist uns ferner mitgeteilt worden, dort sei durch die betreffende Anstaltsleitung für den speziellen Einzelfall festgelegt worden, dass die Untersuchung der Exkremente durch den Bediensteten erfolgen sollte. Der Fall sei sodann auch im Hauptpersonalrat ausführlich erörtert worden. Im Ergebnis habe die Angelegenheit mit dem Eingebenden „geklärt“ werden können.

*Damit dürften sowohl die Unterbringung des betreffenden Gefangenen, als auch die „Einbeziehung“ des Bediensteten in die Suche nach den verschluckten Drogen einen starken Einzelfallbezug aufweisen, der nicht darauf schließen lässt, dass von den soeben dargestellten Regelungen grundsätzlich abgewichen wird.*

Letztlich war der Sachverhalt auch Anlass für eine Erörterung im Rahmen der Dienstbesprechung mit den Leiterinnen und Leitern der Justizvollzugsanstalten des Landes am 9. September 2016. Dort ist nochmals der ausdrückliche Hinweis ergangen, dass bei vergleichbaren Sachverhalten in jedem Fall der medizinische Dienst einzubinden sei, damit eine Gefährdung des jeweiligen Patienten ausgeschlossen werde.

## I. Der Umgang mit psychisch auffälligen Strafgefangenen – ein Fortsetzungsbeitrag

### **E. Die konzeptionelle Tätigkeit**

Der folgende Abschnitt des Tätigkeitsberichts befasst sich mit Fragestellungen, in denen wir in eigener Regie – gleichsam proaktiv – grundsätzliche Probleme des Justizvollzugs hierzulande konzeptionell und versehen mit Handlungsanregungen analysieren.

### **I. Der Umgang mit psychisch auffälligen Strafgefangenen – ein Fortsetzungsbeitrag**

Wir hatten uns bereits in den letzten beiden Tätigkeitsberichten des Justizvollzugsbeauftragten<sup>128</sup> mit dieser grundlegenden Problemstellung des Justizvollzugsystems befasst. Da wir unsere Aktivitäten in dieser nur langfristig lösbaren bzw. gestaltbaren Problematik als „Fortsetzungsgeschichte“ verstehen, wird auf detaillierte Wiederholungen des bisherigen Sachstands unserer Analyse verzichtet und dem insoweit interessierten Leser die Recherche der früheren Ausführungen „zugemutet“.

Dementsprechend geht es der vom Justizvollzugsbeauftragten im Juni 2015 eingerichteten Arbeitsgruppe um

- die Erfassung der Zielgruppe,
- die Entwicklung konkreter Handlungskonzepte,
- die Überprüfung realistischer Umsetzungsmöglichkeiten entsprechender Maßnahmen für psychisch auffällige Gefangene.

Wir waren bei unserer bisherigen Berichterstattung bei der Schilderung des zweiten Arbeitsgruppentreffens vom 2. Dezember 2015 stehen geblieben, in der ein Analysekonzept des Kriminologischen Dienstes NRW vorgestellt und ein Konzept zur Einrichtung einer „Akutstation“ für psychisch auffällige Gefangene näher diskutiert wurde.

Am 6. Juli 2016 hat die dritte Sitzung der Arbeitsgruppe stattgefunden. Dort wurden die Forschungsergebnisse des Kriminologischen Dienstes

---

<sup>128</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2013/2014, S. 79 ff und Tätigkeitsbericht 2015, S. 112 ff.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

zur Zielgruppenbestimmung vorgetragen sowie Übereinkünfte hinsichtlich der Gestaltung der Akutstation getroffen.<sup>129</sup>

### 1. Ergebnisse der Praxisabfrage

Hier werden einige der wesentlichen Ergebnisse dargestellt, die Herr Wirth als Leiter des Kriminologischen Dienstes präsentierte.<sup>130</sup>

Aus 29 (der landesweit 36) Justizvollzugsanstalten und dem Justizvollzugskrankenhaus wurden Unterbringungen in einem besonders gesicherten Haftraum (vgl. §§ 69, 70 StVollzG NRW) gemeldet. Dabei nannten neun Einrichtungen im Beobachtungszeitraum zwischen 11 und 20 Fälle. Weitere 11 Einrichtungen registrierten mehr als 20 Unterbringungsfälle, davon drei sogar über 40.

Insgesamt wurden im Beobachtungszeitraum 661 Unterbringungsfälle verzeichnet. 310 (= 46,9 %) von diesen erfolgten im Rahmen der Untersuchungshaft. Da einzelne Gefangene in dieser Zeit mehrfach untergebracht waren, beträgt die Zahl der betroffenen Personen allerdings „lediglich“ 523.

Die Klientel ist (erwartungsgemäß) ganz überwiegend männlich (95,4 %) und eher jüngeren Alters. Auf die Altersgruppe der 14- bis 20-jährigen – also der Jugendlichen und Heranwachsenden im Sinne von § 1 Abs. 2 JGG – entfielen 13,2 %; die 21- bis 24-jährigen (sog. Jungerwachsenen) machten 19,5 % aus. Den größten Anteil mit 36,6 % stellten die 25- bis 34-jährigen.

Die der Inhaftierung zugrunde liegenden Tatbestände beinhalten in erster Linie Eigentumsdelikte (57,4 %) und zu 35,6 % Gewalttaten.

---

<sup>129</sup> Die nachfolgenden Ausführungen decken sich im Wesentlichen mit dem Beitrag von Kubink, FS 4/2016, S. 244 ff. (S. 247 ff.).

<sup>130</sup> Diese Daten variieren leicht von den in FS 4/2016, S. 244 ff. (247) mitgeteilten Werten. Dort waren Befunde einer „Erstauswertung“ des Kriminologischen Dienstes NRW mitgeteilt worden, die zeitnah vor der Arbeitsgruppensitzung vom 6. Juli 2016 aufbereitet worden waren. Die Endauswertung führte zu geringfügigen Änderungen, die insbesondere die nachfolgend dargestellte „Zusatzanalyse psychiatrische Diagnostik“ betreffen.

## I. Der Umgang mit psychisch auffälligen Strafgefangenen – ein Fortsetzungsbeitrag

Die betroffenen Gefangenen wurden ganz überwiegend in den ersten Wochen ihrer Inhaftierung im besonders gesicherten Haftraum untergebracht (53,9 % der Inhaftierten innerhalb der ersten vier Wochen). Als Anlässe der Unterbringung wurden zu 64,3 % Gefahren der Selbstschädigung benannt, jeweils auf einem Niveau lagen die „Gefährdung Bediensteter“ (37,1 %) und die „Gewalt gegen Sachen“ (38,0 %<sup>131</sup>). In immerhin 28 Fällen begründete man eine Unterbringung mit einer „Störung der Anstaltsruhe“.

Für unseren Kontext besonders wichtig ist die Grundauszählung zur psychiatrischen Diagnostik. Hierzu wurden 661 Fälle dokumentiert. In fast drei Viertel aller Fälle (zu 74 %) erfolgte eine psychiatrische Untersuchung der Gefangenen (zu 48,9 % durch den Anstaltsarzt, ansonsten durch einen psychiatrischen Konsiliararzt oder in sonstigen Konstellationen einer externen Abklärung). Umgekehrt unterblieb eine solche Diagnostik folglich in gut einem Viertel (26 %) der Fälle.

Von den 661 Fällen ergab sich als Ergebnis der ärztlichen Untersuchungen in jeweils ungefähr der Hälfte der Gesamtheit der Verdacht einer psychischen Erkrankung (zu 47,2 % = 312 Fälle bejahend, verneinend zu 52,8 % = 349 Fälle). Im Wege einer Zusatzanalyse zur psychiatrischen Diagnostik wurde anhand ergänzender dokumentierter Angaben eine „maximale Verdachtsquote“ errechnet, bei der dann – leicht von der Grundauszählung abweichend – in 341 Fällen (51,6 %) der Verdacht einer Erkrankung bejaht werden konnte. Bei diesen 341 Fällen waren insgesamt 481 Diagnoseeinträge dokumentiert. Im Wesentlichen wurde dabei eine Verschlüsselung auf der Grundlage der ICD-10 herangezogen. Danach wurde bei 29,6 % der 341 zugrunde liegenden Fälle der Verdacht einer Persönlichkeitsstörung (F 60 – F 63) angenommen; in sogar 34,3 % der Fälle waren Schizophrenien oder ähnliche Erscheinungsbilder (F 20 – F 23, F 25) festzustellen und bei 22,3 % handelte es sich um Suchterkrankungen.

Schließlich wurde im Rahmen der Zusatzanalyse des Kriminologischen Dienstes noch die Frage der weiteren psychiatrischen Behandlung abgebildet. Hinsichtlich der 341 „positiven“ Unterbringungsfälle wurde zu 64,6 % eine langfristige Behandlung als erforderlich angesehen, bei 25,2 % nahm man eine Akutbehandlung als notwendig an; lediglich bei

---

<sup>131</sup> Mehrfachnennungen waren zulässig.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

7,0 % wurde kein Behandlungsbedarf gesehen. Bezüglich der angenommenen Zuständigkeit für die betreffenden Maßnahmen wurde zu gut der Hälfte (50,7 %, von n = 306) der Fallgestaltungen die jeweilige Justizvollzugsanstalt als „richtiger Behandler“ eingeschätzt, 21,9 % der Gefangenen seien vorzugsweise im Justizvollzugskrankenhaus zu versorgen und 7,5 % in einer externen Klinik. Bei rund einem Fünftel der Fälle (19,0 %) wurde der Behandlungsort als „unklar“ definiert.

Bedeutsam ist insbesondere die Erkenntnis, dass für 90 der 341 Fälle (26,3 %) ein stationäres Behandlungserfordernis als angezeigt erachtet wurde. In 67 dieser Fälle sei das Justizvollzugskrankenhaus zuständig gewesen. Tatsächlich konnte von dort in den betreffenden Fällen eine Aufnahmezusage 32-mal sofort nach dem Beginn der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum gegeben werden. Eine Aufnahmezusage erfolgte allerdings in fast der Hälfte aller Fälle (44 von 90 = 48,9 %) nicht binnen der ersten zehn Tage nach Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum.

## **2. Die weiter gehende Erfassung/Diagnostik**

Das Konzept des Kriminologischen Dienstes und die Befunde der Erstauswertung wurden in der Arbeitsgruppe sehr intensiv diskutiert. Man war sich einig, dass die bereits vorliegenden Befunde im Hinblick auf die Bestimmung der Zielgruppe und ebenso hinsichtlich des daraus ableitbaren Handlungsbedarfs aussagekräftig seien.

Allerdings wurde von einem Großteil der Mitglieder der Zugang zur Zielgruppe allein über die BgH-Klientel als zu einengend erachtet. In der langen Sicht gehe es um Qualitätsverbesserungen bei der Diagnose erheblicher psychischer Auffälligkeiten von Gefangenen und zugleich um die Schärfung eines entsprechenden Problembewusstseins seitens der mit der Problemklientel befassten Vollzugsbediensteten.

Der Vollzugspraxis müssten geeignete Diagnoseinstrumente bezogen auf die Gesamtheit der Gefangenen zur Verfügung gestellt werden, um daraus besonders auffällige und zugleich im Kontext der Gesundheitsfürsorge besonders behandlungsbedürftige Gefangene herausfiltern zu können. Hinsichtlich einiger Kerndaten müsse also die gesamte Vollzugsklientel erfasst werden.

## I. Der Umgang mit psychisch auffälligen Strafgefangenen – ein Fortsetzungsbeitrag

Auch dieser zweite Schritt einer weitergehenden Diagnostik wurde von der Arbeitsgruppe bereits in den Grundzügen vorgezeichnet. Zur näheren Erfassung psychischer Erkrankungen von Gefangenen soll künftig ein modifizierter ICD-10-Schlüssel erarbeitet werden. Dabei sollen nicht die vollständigen Diagnosen des Kapitels F des Diagnoseschlüssels (der aktuellen ICD-10-GM Version 2016) zugrunde gelegt werden. Vielmehr sei eine für den Justizvollzug relevante Zusammenfassung der Diagnosen bzw. Diagnosegruppen des ICD-10 zu erstellen (Psychiatrie-Diagnosekatalog).

Durch den ärztlichen Dienst könne eine Diagnose aus dem in „BASIS-Web Ärztlicher Dienst“ hinterlegten Psychiatrie-Diagnosekatalog ausgewählt, als „Hauptdiagnose Psychiatrie“ registriert und ausgewertet werden. Angestrebt ist die Erfassung von weiteren festgelegten Kriterien, die in Form von sogenannten Merkern in „BASIS-Web Ärztlicher Dienst“ zu den Gefangenen hinterlegt werden können. Diese Merker könnten etwa die Indizierung einer stationären Diagnostik oder die Notwendigkeit einer Dauermedikation eines psychiatrischen Behandlungsfalles betreffen.<sup>132</sup> Es läge im Weiteren nahe, die Auswertung der jeweiligen Diagnosen und der Merker in Abhängigkeit von den für die Behandlung psychisch kranker Gefangener relevanten Vollzugsarten (Strafhaft und Untersuchungshaft für Männer, Jugendvollzug für Männer, Frauenvollzug) zu erfassen.

### **3. Konzeptionelle Ansätze einer verbesserten Akutbehandlung**

Was folgt aus den vorstehenden Erwägungen und Befunden? Dem Justizvollzugsbeauftragten geht es darum, rational-kriminalpolitisches Handeln (heute spricht man auch von Evidenzbasiertheit) zu vermitteln und bei den betreffenden Gestaltungsprozessen als Argumentationshelfer mitzuwirken.

Die Auswertung der Unterbringungsfälle im besonders gesicherten Haftraum als (kleiner) Teilausschnitt der Gesamtheit psychisch auffälliger Gefangener spricht dafür, dass Handlungsbedarf im Hinblick auf Kapazitätsfragen bei der Versorgung der Klientel besteht. Sie hat aber vor allem verdeutlicht, dass der Justizvollzug mit seinen vorhandenen

---

<sup>132</sup> Die konkrete Ausgestaltung des Konzepts befindet sich in Bearbeitung.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Instrumenten bisher nicht reaktionsschnell genug ist, um Akutfälle stets rechtzeitig und angemessen im Sinne einer qualifizierten Gesundheitsfürsorge behandeln zu können. Wir alle wissen, dass die Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum oft nur eine Alternative der Hilflosigkeit ist. Vor allem die in rund der Hälfte der Bedarfsfälle nicht mögliche Aufnahmezusage im Justizvollzugskrankenhaus binnen einer Frist von zehn Tagen nach Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum spricht hier eine eindeutige Sprache.

Nun wissen wir alle auch, dass Verwaltungshandeln kein „Zauberwerk“ ist, sondern eine Kunst des Machbaren. Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe laufen auf ein Vorgehen in verschiedenen „Ausbaustufen“ hinaus. In der langen Sicht werden dabei sicher Fragen nach einer kapazitären Erweiterung verfügbarer Krankenhausplätze für den Justizvollzug gestellt werden müssen. In der kurz- bis mittelfristigen Planung steht jedoch die Schaffung neuer akutstationärer Behandlungsplätze im Vordergrund. Hinsichtlich dieser Priorisierung besteht Einvernehmen in der Arbeitsgruppe.

Dafür sprechen auch die tatsächlichen Gegebenheiten der Unterbringungspraxis im Justizvollzugskrankenhaus in Fröndenberg. Die dortige psychiatrische Abteilung verfügt über nominal 60 Betten<sup>133</sup>, die sich auf eine Station für psychiatrische Intensivtherapie und eine Station für psychiatrische Regelbehandlung verteilen.

Bisher unterrepräsentiert sind hier Plätze, die eine Ad-hoc-Aufnahme ermöglichen. Für eine schnelle Krisenintervention stehen derzeit lediglich 8 Plätze zur Verfügung. Kurz- bis mittelfristig soll diese Kapazität auf zumindest 18 Betten erhöht werden.<sup>134</sup> Dies soll durch eine Umverlagerung von Plätzen der bisherigen „Regelstation“ hin zur „Intensivstation“ erfolgen. Die konkreten konzeptionellen Ansätze, die in der Arbeitsgruppe diskutiert werden, zielen folglich auf die Einrichtung weiterer „Akutplätze“ im Justizvollzugskrankenhaus in Fröndenberg

---

<sup>133</sup> Dazu schon im Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten 2013/2014, S. 83. Dort wird auch darauf hingewiesen, dass die faktische Belegungsmöglichkeit bei kaum mehr als der Hälfte der theoretisch verfügbaren Betten liegt, weil die vorwiegend vorhandenen Zwei-Bett-Zimmer im Regelfall nur einzeln belegbar sind.

<sup>134</sup> Davon sollen vier Plätze für Frauen verfügbar sein und es sollen voraussichtlich auch Aufnahmemöglichkeiten für Jugendliche geschaffen werden.

## I. Der Umgang mit psychisch auffälligen Strafgefangenen – ein Fortsetzungsbeitrag

ab. Dafür sind freilich Umstrukturierungs- und Umbaumaßnahmen erforderlich, die nicht von heute auf morgen zu realisieren sind. Im einleitenden Teil<sup>135</sup> wurden ja bereits der aktuelle Sachstand und die sich derzeit ergebenden Umsetzungshemmnisse beschrieben.

Angestrebt wird eine Verbesserung diagnostischer Möglichkeiten gerade auch hinsichtlich der hier in Rede stehenden praktischen Zielgruppendifferenzierung – u. a. zwischen krankheitsbedingt behandlungsbedürftigen und „lediglich“ böswillig störenden Gefangenen. Es geht insoweit nicht um schlichte Kapazitätserweiterungen vorhandener Strukturen, sondern um einen vorgeschalteten Filterprozess. Dieser sollte mit gestärkten Befugnissen und „Zugriffsmöglichkeiten“ der Anstaltsleitungen einhergehen, die Akutfälle ohne Wartelisten auf eigene Initiative dorthin sollten zuführen können.

Nachfolgendes Schaubild verdeutlicht die aktuelle Lage sowie die nach dem vorgestellten Modell angedachte Konstruktion:<sup>136</sup>

---

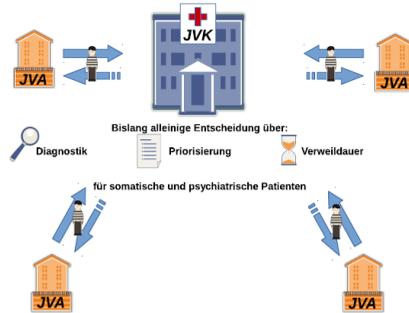
<sup>135</sup> Unter B. III.

<sup>136</sup> Zur Erinnerung bilden wir hier erneut das Schaubild ab, welches bereits im Tätigkeitsbericht 2015 auf Seite 119 dargestellt wurde.

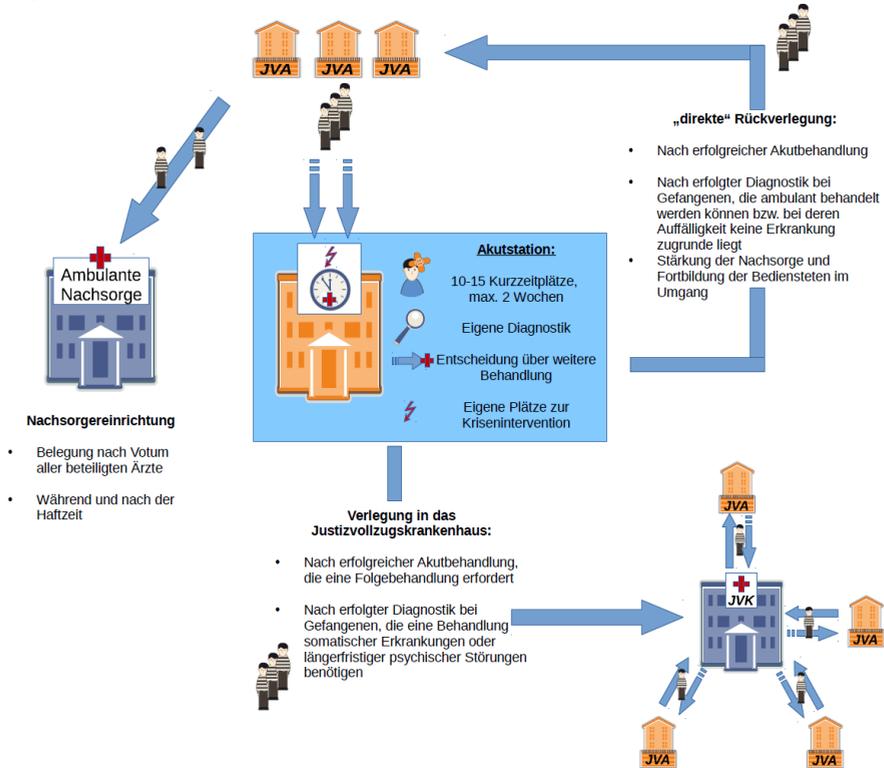
# E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Abbildung 28: Schaubild Akutstation

**Aktuell:**



**Angedacht:**



#### **4. Mögliche Kooperationszenarien**

Der Justizvollzug ist sich bewusst, dass Fragen der qualifizierten Gesundheitsfürsorge nicht durchweg systemintern gelöst werden können. Schon heute erfolgt die ärztliche Versorgung vielfach in Kooperation mit konsiliarisch tätigen Ärzten. Die Arbeitsgruppe befasst sich daher auch mit der Frage, ob solche Kooperationszenarien für die speziellen Belange des Umgangs mit psychisch auffälligen Gefangenen nicht über die örtlichen Perspektiven und die Zuständigkeiten einer konkreten Justizvollzugsanstalt hinaus strukturiert und systematisiert werden sollten. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus dieser Blickrichtung näher mit der künftigen Zusammenarbeit mit psychiatrischen Institutsambulanzen an Fachkrankenhäusern (vgl. § 118 Abs. 1 und 4 SGB V als Rechtsgrundlage) auseinander. Diese bieten im Rahmen der allgemeinen psychiatrischen Versorgung schon heute ärztliche Leistungen der psychiatrischen Diagnostik und Behandlung sowie auch von nichtärztlichen Leistungen. Es wird zu prüfen sein, inwieweit solche bereits vorhandenen Angebote auf die speziellen Bedingungen des Justizvollzuges und seiner hier focussierten „Problemklientel“ übertragbar sind. Logistische Aspekte ebenso wie Vergütungsfragen spielen dabei sicher eine Rolle – alles das sind freilich keine unüberwindbaren Hürden, wie ich meine.

#### **5. Zusammenfassung und Ausblick**

Der Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen ist für den Justizvollzug eine zunehmende Herausforderung. Im Interesse aller Beteiligten (von betroffenen Gefangenen und Bediensteten, aber auch von Anstaltsleitungen und letztlich auch im Sinne der Politik) müssen hier einige neue Wege eingeschlagen werden. Wenn es darum geht, „dicke Bretter zu bohren“, ist sicher Geduld gefragt; manches muss sich freilich auch schnell bewegen. Nach meiner Einschätzung zeichnen sich aber realistische Aussichten ab, dass künftig im nordrhein-westfälischen Justizvollzug der Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen sowohl hinsichtlich der Diagnostik der betreffenden Phänomene als auch hinsichtlich schneller Akutmaßnahmen optimiert werden kann. Erste Schritte einer weiter angelegten Programmatik sind auf den Weg gebracht. Solche Prozesse anzustoßen und zu unterstützen ist eine der

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Aufgaben des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen.

Die in 2017 anstehende nächste Arbeitsgruppensitzung wird sich u. a. mit dem Umsetzungsstand der zuvor beschriebenen Planungen befassen und dabei nüchtern die am Anfang dieses Berichts (unter B.III.) beschriebenen aktuellen Umsetzungshindernisse ansprechen müssen.

Dort möchte ich auch die Frage ansprechen, ob wir es bei den bisherigen Planungen belassen können oder ob angesichts der Dimensionen des Problems nicht auch neue Ideen zu erwägen sind. In zwischenzeitlichen Gesprächen mit Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleitern wurde von dort mehrfach darauf hingewiesen, dass die mit dem Umgang mit der betreffenden Klientel verbundenen Belastungen von Personal und Einrichtung insgesamt auch eine Berücksichtigung im Personalschlüssel notwendig machen würden. Diese Gedanken sollte man nicht voreilig verwerfen. Und auch die Frage, ob nicht in den einzelnen Anstalten künftig bestimmte „Sonderstrukturen“ für eine spezifische Therapie und Behandlung der Klientel der psychisch auffälligen Gefangenen geschaffen werden müssten, kann nicht ganz außer Betracht bleiben.

## II. Immer wieder: „Ärztliche Zweitmeinung im Vollzug“

Die Thematik der ärztlichen Versorgung von Gefangenen begleitet die Tätigkeit des Justizvollzugsbeauftragten – in unterschiedlichen Ausprägungen – schon seit Langem.<sup>137</sup> Auch im Berichtsjahr 2016 waren einschlägige Fragen Gegenstand zahlreicher interner und externer Erörterungen bzw. Überlegungen. Dies betraf sowohl die Bearbeitung von Einzelsachen als auch den weiterhin aktuellen Versuch einer abstrakt konzeptionellen Betrachtung.

### 1. Ausgangssituation

Im letzten Tätigkeitsbericht haben wir uns ausführlich mit grundlegenden Aspekten des Arzt-Patienten-Verhältnisses und mit der konkreten

---

<sup>137</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2011, S. 235 ff.; Tätigkeitsbericht 2012, S. 214 ff.; Tätigkeitsbericht 2013/2014, S. 64 ff.; Tätigkeitsbericht 2015, S. 75 ff.

## II. Immer wieder: „Ärztliche Zweitmeinung im Vollzug“

Frage auseinandergesetzt, ob die Einrichtung einer ärztlichen Schlichtungsstelle für Gefangene möglich und sinnvoll wäre.<sup>138</sup> Das – angesichts der Bedeutung des Themas freilich ernüchternde – Fazit lautete, dass die Möglichkeiten einer solchen Schlichtungsstelle regelmäßig nicht geeignet sein dürften, den Anliegen und tatsächlichen Schwierigkeiten der betreffenden Gefangenen gerecht zu werden. Die Sachlage ist und bleibt insgesamt unbefriedigend. Da es sich nach hiesiger Wahrnehmung um grundlegende und komplexe Fragestellungen handelt, bedarf es weiterer Prüfungen und Überlegungen, ob und in welcher Weise hier Abhilfe geschaffen werden kann und sei es auch nur in „kleinen Schritten“.

### 2. Das belgische Modell des „frei gewählten Arztes“

Wie so häufig kann ein Blick in das europäische Ausland hilfreich sein, um sich alternative Modelle oder Lösungsansätze vor Augen zu führen. Der Justizvollzugsbeauftragte ist in Fachgesprächen auf ein Modell in Belgien aufmerksam gemacht worden.

Das dortige „*Grundsatzgesetz über das Gefängniswesen und die Rechtsstellung der Inhaftierten vom 12. Januar 2005*“ behandelt in Kapitel VII – sehr ausführlich – die Gesundheitspflege und den Gesundheitsschutz. Art. 91 dieses Gesetzes lautet gemäß öffentlich zugänglicher Übersetzung<sup>139</sup>, wie folgt:

#### § 1

*Der Inhaftierte hat das Recht, den Besuch eines Arztes seiner Wahl zu erhalten. Der frei gewählte Arzt ist befugt, den Inhaftierten zu beraten. Nach der Untersuchung des Inhaftierten übermittelt der frei gewählte Arzt dem Gefängnisarzt schriftlich sein Gutachten über die Diagnose, die vorgeschlagenen diagnostischen Untersuchungen und die vorgeschlagene Behandlung. Sind die Ärzte nach erfolgter Beratung noch immer uneinig, beantragen*

---

<sup>138</sup> Tätigkeitsbericht 2015, S. 75 ff.

<sup>139</sup> Zu finden bei der Zentralen Dienststelle für Deutsche Übersetzungen (ZDDÜ) unter: [www.scta.be](http://www.scta.be).

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

*sie mit Zustimmung des Inhaftierten das Gutachten eines dritten Arztes, den sie in gegenseitigem Einvernehmen bestimmt haben.*

### § 2

*Der Inhaftierte kann sich auf seinen Antrag hin, mit der Erlaubnis des Dienstleiters des Dienstes für Gesundheitspflege bei der Strafvollzugsverwaltung, im Gefängnis von einem frei gewählten Arzt behandeln lassen, wenn vernünftige Gründe dies rechtfertigen.*

*Binnen sieben Tagen nach Einreichung des Antrags setzt der Dienstleiter den Antragsteller von seinem mit Gründen versehenen Beschluss schriftlich in Kenntnis. Bei Ablehnung des Antrags setzt der Dienstleiter ihn von der Möglichkeit der Berufung bei der Berufungskommission des Zentralrates sowie von den Modalitäten und Fristen für diese Berufung in Kenntnis.*

*Die Artikel 165 und 166 sind entsprechend anwendbar.<sup>140</sup>*

### § 3

*Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass die Modalitäten für den Besuch und die Übernahme der Kosten, die mit dem Gutachten, mit der von dem frei gewählten Arzt vorgeschlagenen Behandlung und mit der Behandlung durch einen frei gewählten Arzt verbunden sind. Er bestimmt das genauere Verfahren, das bei Uneinigkeit zwischen den Ärzten Anwendung findet.*

Auch an anderer Stelle findet der „freie Arzt“ Erwähnung, was die erhebliche Bedeutung dieser „Funktion“ belegt. So kann nach Art 92 § 1 u. a. ein „Arzt, der nicht zum Gefängnis gehört“ als Vertrauensperson im Sinne der Ausübung von Patientenrechten bestimmt werden. Gemäß Art. 93 § 1 erfolgt eine Verlegung bzw. Überstellung des Gefangenen

---

<sup>140</sup> Dieser Verweis bezieht sich auf Beschwerdemöglichkeiten des Antragstellers.

## II. Immer wieder: „Ärztliche Zweitmeinung im Vollzug“

in ein „Spezialgefängnis, ein Krankenhaus oder eine Pflegeeinrichtung“ ggf. (erst) nach Absprache mit dem frei gewählten Arzt.

Die belgische Regelung zeichnet sich zusammenfassend vor allem durch folgende Punkte aus:

- Obwohl sie die strikte Bindung an den Anstaltsarzt auflockert, wird dieser auch nach der Entscheidung des Gefangenen, einen anderen Arzt frei zu wählen, nicht völlig aus dem Diagnose- und Behandlungsprozess herausgenommen. Vielmehr erfolgt ein Austausch der jeweiligen Untersuchungsergebnisse mit dem offensichtlichen Ziel, Einigkeit über die beste Vorgehensweise zu erzielen. Das Modell ist also von einer Schlichtungsidee getragen. Sofern es dazu nicht kommt, kann unter Umständen sogar ein dritter Arzt hinzugezogen werden.
- Das Gesetz differenziert zwischen zwei unterschiedlich weitreichenden Vorgehensweisen:
  - o Zum einen geht es um die eher im Vorfeld einer konkreten Behandlung angesiedelte Beratungstätigkeit des freien Arztes nach Art. 91 § 1. Hiernach kann der konsultierte Arzt den Gefangenen besuchen, beraten sowie untersuchen und sich sodann mit dem Anstaltsarzt austauschen und abstimmen. Diesbezüglich wird dem Gefangenen ein „Recht“ eingeräumt. Soweit ersichtlich bedarf es dazu keiner zusätzlichen Erlaubnis oder Genehmigung. Es wird hier – freilich ohne Detailkenntnisse des belgischen Rechts – davon ausgegangen, dass es sich um eine „Mussvorschrift“ handelt, was sich auch insbesondere im Umkehrschluss aus Art. 91 § 2 ergeben dürfte.
  - o Zum anderen erlaubt Art. 91 § 2 dem freien Arzt unter Umständen sogar, den Gefangenen in der Anstalt zu behandeln. Hier bedarf es indes der Erlaubnis des zuständigen Amtsträgers sowie in materieller Hinsicht des Vorliegens eines „vernünftigen Grundes“. Damit wird eine weitere – nachvollziehbare – Voraussetzung zum Schutz vor missbräuchlicher Nutzung der eingeräumten

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Möglichkeiten geschaffen. Die konkrete Auslegung eines solch vernünftigen Grundes ist einer Kasuistik zugänglich. Sie kann durch Verwaltungsvorschriften festgelegt und dann auch gerichtlich überprüft werden.

- Die bedeutsame Frage der Kostentragung für derartige Maßnahmen ist nach Art. 91 § 3 durch eine „Ausführungsverordnung“ zu regeln, die auch weitere Einzelheiten des Verfahrens bestimmt. Danach liegt die Kostentragungspflicht für die Konsultation eines „freien Arztes“ nach unseren Informationen grundsätzlich beim Gefangenen.

In praktischer Hinsicht fällt die Zahl der Konsultationen von freien Ärzten durch Gefangene nach diesem Modell eher gering aus<sup>141</sup>, was vor allem mit der beschriebenen Kostentragungspflicht zu Lasten des Inhaftierten zusammen hängen dürfte. In denjenigen Fällen aber, in denen ein solches Verfahren durchgeführt wird, fallen die Voten beider Ärzte regelmäßig übereinstimmend aus.<sup>142</sup>

### **3. Ärztliche Zweitmeinung im Vollzug – keine „Unbekannte“**

Die Einholung einer ärztlichen Zweitmeinung ist auch im nordrhein-westfälischen Vollzug nicht völlig unbekannt.

Gemäß § 24 Abs. 3 S. 1 UVollzG NRW kann Untersuchungsgefangenen gestattet werden, auf eigene Kosten externen ärztlichen Rat einzuholen. Typischerweise liegt dem eine nichtadäquate Behandlung durch den Anstaltsarzt bzw. der Wunsch nach Absicherung und Kontrolle einer Diagnose oder der Durch- oder Fortführung einer Behandlung durch einen Vertrauensarzt zugrunde.<sup>143</sup> Die unterschiedliche Behandlung von Straf- und Untersuchungsgefangenen wird mit der Unschuldsvermutung begründet.<sup>144</sup> Freilich handelt es sich hier (lediglich) um eine

---

<sup>141</sup> Vgl. Bericht der Vollzugskommission im Rechtsausschuss vom 5. Oktober 2016, LT-Vorlage 16/4302, S. 6 (für das Gefängnis von Lantin in der Nähe von Lüttich).

<sup>142</sup> Ebd.

<sup>143</sup> Püschel/Bartmeier/Mertens, Untersuchungshaft in der anwaltlichen Praxis, § 10 Rn. 115.

<sup>144</sup> Vgl. LT-Drs. 14/8631, S. 61.

## II. Immer wieder: „Ärztliche Zweitmeinung im Vollzug“

Ermessensvorschrift, die auch auf Tatbestandsebene bereits erheblichen Einschränkungen unterliegt. So sind eine Anhörung des ärztlichen Dienstes (Satz 1) sowie eine wechselseitige Schweigepflichtsentbindung von ärztlicher Vertrauensperson und Anstaltsarzt erforderlich (Satz 2). Ferner kann die Erlaubnis aus räumlichen, organisatorischen oder personellen Gründen ebenso versagt werden wie zur Aufrechterhaltung von Sicherheit oder Ordnung der Anstalt (Satz 3).<sup>145</sup> Ein Vergleich dieser Regelung mit der belgischen Regelung des oben dargestellten Art. 91 § 1 zeigt deutlich, wie restriktiv die nordrhein-westfälische Vorschrift ausfällt. Dass die Norm nach unserer Kenntnis bisher kaum praktische Bedeutung hat, überrascht demnach nicht. Immerhin bietet auch sie zumindest normative Ansatzpunkte.

Es zeigt dies, dass auch der nordrhein-westfälische Gesetzgeber bereits mit der Möglichkeit einer ärztlichen Zweitmeinung im Justizvollzug „gearbeitet“ hat. Insgesamt aber wird der Eindruck erweckt, dieses Recht von Untersuchungsgefangenen sei eher theoretischer Natur. Durch organisatorische Einschränkungsmöglichkeiten werden derart hohe Hürden aufgestellt, die offenbar frühzeitig vor entsprechenden Antragstellungen „abschrecken“ sollten. Dass es für den Bereich der Strafhaft an einer entsprechenden Vorschrift fehlt, verwundert deshalb nicht.

### 4. Bewertung und Vorschlag

Der belgische Gesetzgeber zeigt uns, wie wichtig andernorts die Einholung einer ärztlichen Zweitmeinung für Gefangene erachtet wird. Das belgische Model ist dabei noch weitgehender und „gefangenenfreundlicher“ als die Regelung des UVollzG NRW. Die Nachteile einer ausnahmslosen Bindung an einen bestimmten Anstaltsarzt und die damit verbundenen Gefahren werden erkannt und jedenfalls ein Stückweit „aufgebrochen“ bzw. abgeschwächt. Nach hiesiger Auffassung sind derartige Regelungen grundsätzlich geeignet, in Konfliktfällen zu einer – beidseitigen – Entlastung des Arzt-Patienten-Verhältnisses und damit einer Verringerung des Konfliktpotentials zu führen.

---

<sup>145</sup> Vgl. insgesamt und kritisch Püschel/Bartmeier/Mertens, Untersuchungshaft in der anwaltlichen Praxis, § 10 Rn. 116 f.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Der Gefangene kennt die Möglichkeit, einen externen Arzt konsultieren zu dürfen und hierdurch eine – vollkommen unvoreingenommene – Zweitmeinung zu erhalten. Allein die Existenz einer solchen Möglichkeit dürfte bei einem Betroffenen ein Gefühl des Schutzes vor „Fehlentscheidungen“ vermitteln. Dies entlastet das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient nach Art eines Systems von „checks and balances“. Und diese „balance“ wird durch einen außerhalb des Vollzugsystems stehenden Arzt hergestellt, der – anders als das Fachreferat der Justizverwaltung – eine ganz neutrale Stellung einnimmt.

Der Gefahr von missbräuchlichen oder querulatorisch bedingten Wahrnehmungen der eingeräumten Rechte wird durch die Kostentragungspflicht begegnet. Soweit es um die unmittelbare Behandlung durch einen frei gewählten Arzt geht, muss im Sinne des belgischen Modells überdies in materieller Hinsicht ein „vernünftiger Grund“ sowie eine darauf beruhende Erlaubnis vorliegen. Das Missbrauchspotential wird auch hierdurch erheblich eingeschränkt. Derjenige Gefangene allerdings, der weiß oder zumindest subjektiv sicher ist, nicht (vollständig) korrekt behandelt zu werden (z. B. aufgrund einer langen Krankheits- und Behandlungsgeschichte vor Inhaftierung), für den die Einholung der externen Meinung also sehr bedeutsam ist, wird dennoch die Möglichkeit der Zweitmeinung verfolgen. Er wird eine aus seiner Sicht korrekte Diagnose und Behandlung und damit eine Widerlegung der „Erstmeinung“ anstreben. Daher wird er auch die Kosten hierfür tragen. Überdies könnten – nicht zuletzt um einer „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ vorzubeugen – in Kostenregelungsvorschriften Ausnahmetatbestände für Härtefälle aufgenommen werden. Denkbar ist überdies, in Fällen von offensichtlichen Fehlern – die durch die „externe Behandlung“ klar feststellbar sind – eine Kostentragungspflicht des Staates zu normieren.

Auch die erwähnte Tatsache, dass die Ergebnisse von freiem Arzt und Gefängnisarzt häufig übereinstimmen, spricht eher für eine Regelung nach dem Vorbild Belgiens. Dies dürfte letztlich die Akzeptanz der Entscheidungen des Anstaltsarztes und der (gemeinsam) beschlossenen weiteren Behandlungsform noch erhöhen. Dauerhafter Unzufriedenheit in der weiteren Behandlung wird damit präventiv entgegengewirkt und auch das allgemeine Ansehen der Anstaltsärzte dürfte hiervon profitieren, was letztlich allen Beteiligten zugutekommen kann.

### III. Suizidprophylaxe im nordrhein-westfälischen Justizvollzug

Der Justizvollzugsbeauftragte schlägt daher die Aufnahme einer Regelung zur „Einholung einer selbstfinanzierten ärztlichen Zweitmeinung“ nach Vorbild bzw. Muster der belgischen Vorschriften für den nordrhein-westfälischen Justizvollzug vor.

### **III. Suizidprophylaxe im nordrhein-westfälischen Justizvollzug**

Es gehört zu den Aufgaben des Justizvollzugsbeauftragten, sich mit Grundsatzthemen der Vollzugspraxis zu befassen und dabei auch für „Problemzonen“ nach Verbesserungsmöglichkeiten Ausschau zu halten. Im Hinblick auf die staatliche Fürsorgepflicht für die den Anstalten anvertrauten Gefangenen gehört sicherlich die Frage der Suizidprophylaxe zu den besonders wichtigen Themen, zumal zahlreiche Ereignisse des vergangenen Jahres Handlungsbedarf verdeutlichen.

#### **1. Statistische Werte und allgemeine Fakten zu Suiziden im nordrhein-westfälischen Justizvollzug**

Im Justizvollzug stellt der Suizid die häufigste Todesursache dar. Die Suizidziffer (Suizide pro 100.000 Personen) liegt für männliche Gefangene fast sechsmal höher als bei Männern in der Wohnbevölkerung, bei Frauen ist das Risiko sogar um das Achtfache erhöht.<sup>146</sup> Daher ist es geboten, sich eingehend mit suizidpräventiven Maßnahmen zu befassen und diese stetig zu verbessern. Zwar konnte in der Vergangenheit erreicht werden, dass die Anzahl der Suizide im nordrhein-westfälischen Justizvollzug seit 1990 insgesamt einen Abwärtstrend (Höchststand in den Jahren 1992 und 1997 mit jeweils 27 Gefangenensuiziden) aufweist. Jedoch wurde dieser positive Trend im Jahr 2016 durch eine deutliche Erhöhung der Suizidrate negativ durchbrochen. Waren es in den letzten fünf Jahren noch durchschnittlich 10,8 Gefangenensuizide pro Jahr, betrug deren Anzahl im Jahr 2016 bereits 19 (letzter Stand am 31. Dezember 2016).<sup>147</sup> Im Vergleich zu 2015, in welchem die Anzahl

---

<sup>146</sup> Bericht des Kriminologischen Dienstes Niedersachsen, Suizide von Gefangenen in Deutschland 2000 bis 2010. Unter Leitung von Frau Bennefeld-Kersten erstellt im März 2012.

<sup>147</sup> LT-Drucks. 16/4485, Bericht der Landesregierung vom 21.11.2016, S. 6.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

der Gefangenensuizide noch bei neun lag, kann binnen Jahresfrist folglich sogar eine Verdoppelung der Selbsttötungen registriert werden. Es gilt zu verhindern, dass sich diese negative Tendenz im nordrhein-westfälischen Justizvollzug fortsetzt.

Wegen der Entwicklung der Suizidhäufigkeit in 2016 beabsichtigt die Landesregierung das Strafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen dem Grunde nach den Regelungen der übrigen Vollzugsgesetze anzupassen.<sup>148</sup> Danach soll künftig – im Zuge der Anordnung einer weiteren Sicherungsmaßnahme – eine unregelmäßige bzw. ununterbrochene Beobachtung von Gefangenen in ihren Hafträumen auch mit technischen Hilfsmitteln möglich sein. Die Anstaltsleitung soll berechtigt werden, unter Abwägung der Gefährdung einer/eines Gefangenen sowie den mit der Überwachung einhergehenden Einschränkungen für den Betroffenen eine ununterbrochene Kameraüberwachung anzuordnen.

Daneben bestehen die Sicherungsmaßnahmen, die in der Rundverfügung des Justizministeriums vom 3. März 2015 (4518 – IV. 3) näher als suizidpräventive Maßnahmen skizziert werden. Dort sind insbesondere folgende Handlungsmöglichkeiten vorgesehen: Ablaufstrukturierung im Umgang mit den betreffenden Probanden auf der Grundlage eines Informations- und Merkblatts „Suizidprophylaxe“, das sich an den gesamten Vollzug richtet; sog. „Basismaßnahmen“, die sich teilweise an alle Bediensteten, teilweise vorrangig an Mitarbeiter der Fachdienste wenden; konkrete Sicherungsmaßnahmen bei vermuteter suizidaler Gefährdung, wie z. B. die Zusammenlegung mit geeignet erscheinenden Gefangenen in einem Haftraum oder die Beobachtung im Haftraum im maximal 15-minütigen Rhythmus (auch mittels Videotechnik) bzw. die Unterbringung in stationärer psychiatrischer Behandlung in Akutfällen.

Der Justizvollzugsbeauftragte hat sich im Berichtszeitraum intensiv mit dem Thema Suizidprävention im nordrhein-westfälischen Justizvollzug befasst. Insoweit wurden u. a. regelmäßig Stellungnahmen bezüglich der Gefangenensuizide von den Leiterinnen und Leitern der Justizvollzugsanstalten des Landes eingeholt, um Ideen zur Weiterentwicklung

---

<sup>148</sup> Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 16. November 2016 – LT-Drs. 16/13470.

### III. Suizidprophylaxe im nordrhein-westfälischen Justizvollzug

der Suizidprävention zu überprüfen. Die Stellungnahmen der Anstaltsleitungen gegenüber dem Justizvollzugsbeauftragten belegen die komplexe und anspruchsvolle Aufgabe der Vermeidung von Suiziden.

Im Dezember 2016 erreichte uns beispielsweise die Stellungnahme einer Anstaltsleitung, welche die enorme Schwierigkeit, aber zugleich die hohen Anforderungen an Bedienstete in diesem Kontext verdeutlicht. Diese belegt ebenso, dass bereits die Diagnose und die Identifizierung der zugrunde liegenden inneren Zwangslagen der Gefangenen große Probleme bereiten: *„Die Gründe für den Suizid des Gefangenen sind hier [...] nicht bekannt. Der Gefangene war hafterfahren und im Vollzugsalltag durch Arbeitseinsatz, Freizeitgruppen und Anbindung an eine Sozialdienstmitarbeiterin gut integriert. Tragfähige soziale Kontakte bestanden durch regelmäßige Besuche mit seinen Eltern und Kindern [...]“*. Letztlich habe der Gefangene in diesem Fall auch keine Auffälligkeiten gegenüber den Bediensteten des allgemeinen Vollzugsdienstes gezeigt, welche auf eine mögliche Suizidgefährdung hätten schließen lassen können.

Demgegenüber wurden uns durch die Anstaltsleitungen jedoch auch Fälle beschrieben, in denen zwar eine Suizidgefährdung festgestellt wurde, der Suizid dann aber trotz der angeordneten Sicherungsmaßnahmen nicht verhindert werden konnte. In diesem Zusammenhang sollten auch die Bediensteten nicht außer Acht gelassen werden. Denn für diese stellt nicht nur das Auffinden und Bergen einer erhängten Person ein besonders belastendes Ereignis dar, sondern auch die Erkenntnis, dass die Betreuung des Betroffenen trotz angeordneter Sicherheitsvorkehrungen erfolglos geblieben ist.

Offenbar besteht also Anlass, neben den bisher praktizierten Präventionsmaßnahmen über neue Ansätze nachzudenken. Wie zuvor dargelegt sieht die Rundverfügung des Justizministeriums vom 3. März 2015 (4518 – IV. 3) zwar bereits einen umfangreichen Katalog von Reglementierungsmaßnahmen für suizidgefährdete Gefangene vor. Häufig wird dabei auf isolierende Maßnahmen, wie insbesondere die Unterbringung in einem besonders gesicherten Haftraum gesetzt. Individuelle Notsituationen könnten dadurch im Einzelfall sogar noch gesteigert werden. Nach unserer Einschätzung kommen derzeit jedoch prosoziale Maßnahmen, die also auf eine soziale und psychische Unterstützung

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

suizidgefährdeter Gefangener abzielen, zu kurz. Der Justizvollzugsbeauftragte möchte daran mitwirken, diese Lücke ein Stück weit zu schließen. Aus unseren Recherchen ergeben sich einige Vorschläge, die wir gerne zur Diskussion stellen wollen.

Dabei wird vornehmlich an Informationen des Kriminologischen Dienstes Niedersachsen angeknüpft, welche uns mit Zustimmung des Justizministeriums Niedersachsen freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurden. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf diesen Unterlagen und Empfehlungen des Kriminologischen Dienstes Niedersachsen.

## 2. Projektempfehlungen zur Suizidprävention im Justizvollzug

### a) Einsatz von „Listeners“ – die Projektidee

Mit dem Einsatz von Listeners als Maßnahme der Suizidprävention im deutschen Justizvollzug beschäftigte sich inzwischen auch das Nationale Suizid Präventionsprogramm (NaSPro)<sup>149</sup>. Eine bundesweite anerkannte „Arbeitsgruppe Strafvollzug“ ist in das Programm integriert. Ausarbeitungen des Kriminologischen Dienstes Niedersachsen erfolgten unter dem Label dieses Programms.

Aus der vom Kriminologischen Dienst Niedersachsen durchgeführten Totalerhebung der Suizide in deutschen Gefängnissen für den Zeitraum 2000 bis 2010<sup>150</sup> geht deutlich hervor, dass die Suizidrate zu Beginn der Inhaftierung am Höchsten ist. Von den 907 (884 Männer und 23 Frauen) in diesem Jahrzehnt insgesamt bundesweit registrierten Suiziden erfolgten fast zwei Drittel (588 = 64,8%) in den ersten sechs Monaten der

---

<sup>149</sup> In dem Programm sind in Deutschland etwa 90 Institutionen, Organisationen und Verbände zusammengeschlossen. Es beruht auf einer internationalen Zusammenarbeit von European Network on Suicide Research and Prevention und Weltgesundheitsorganisation (WHO).

<sup>150</sup> Bericht des Kriminologischen Dienstes Niedersachsen, Suizide von Gefangenen in Deutschland 2000 bis 2010. Unter Leitung von Frau Bennefeld-Kersten erstellt im März 2012.

### III. Suizidprophylaxe im nordrhein-westfälischen Justizvollzug

Inhaftierung. Allein im ersten Monat ereigneten sich 266 der betreffenden Vorfälle, das sind beachtliche 29,3 %. Besonders gefährdet sind Untersuchungsgefangene und Erst- bzw. Zweitinhaftierte. Die Suizidrate von Untersuchungshaftgefangenen betrug im genannten Zeitraum nahezu das Fünffache der Suizidziffer von Strafgefangenen. 53 % (477) der insgesamt 907 Suizidfälle ereigneten sich in Untersuchungshaft, 45 % (409) in Strafhaft.

Listener sind geschulte Gefangene, die sich Neuzugängen als Gesprächspartner und als zeitweilige Partner für eine Unterbringung in Notgemeinschaften zur Verfügung stellen, um die besonders gefährdeten Gruppen in der besonders gefährlichen Anfangsphase der Haft zu unterstützen. Es handelt sich um Gefangene, welche selbst in eine Behandlungsgruppe bzw. Sozialtherapie eingebunden sind, mit dem durchgängigen Behandlungsziel, ihre empathischen Fähigkeiten auszubilden. Dadurch soll auch bei den Listenern eine wichtige therapeutische Weiterentwicklung angestoßen werden. Überdies stellt die Einbindung des Listeners in eine solche Behandlungsgruppe die notwendige gründliche Begleitung vor und während der Einsätze sicher.

Das Konzept des Listeners greift letztlich nur eine schon ganz alte Idee der Vollzugspraxis auf, „zuverlässige“ Mitgefangene in die Programmatik des Behandlungsvollzugs als Ansprechpartner für psychisch labile Mitgefangene ein Stück weit einzubinden. Der Projektansatz geht allerdings deutlich über die bloße gemeinsame Unterbringung von Gefangenen aus Gründen der Suizidprävention hinaus, wie sie derzeit bereits in NRW betrieben wird. Das „Listener-Modell“ zielt auf einen Nutzwert durch sozial-psychologische Unterstützung der Gefährdeten, zugleich aber auch für die „Zuhörer“ ab. Inhaltlich attraktiv ist folglich vor allem die „Win-win-Situation“ für alle Beteiligten. Mit dem Projekt werden entsprechende Maßnahmen standardisiert und die „Betreuung“ kann deutlich professioneller gestaltet werden als dies beispielsweise im Kontext bloßer „Zufallshilfsgemeinschaften“ darstellbar ist. Auf den ersten Blick kann man sich folglich „Listener“ gut als ein Instrument eines Maßnahmenbündels zur Suizidprävention vorstellen.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

### (1) Bisherige Erfahrungen und Befunde

Erstmalig eingesetzt wurden Listeners wohl im britischen Strafvollzug, weswegen der Einsatz von Listeners im englischsprachigen Raum weiter verbreitet ist als hierzulande.<sup>151</sup> Dort wird die Maßnahme von sogenannten „Samaritians“ unter dem Begriff der „peer suicide prevention“ durchgeführt.<sup>152</sup> Sinn und Zweck dieser Maßnahme ist die Selbsthilfe unter Gefangenen, um akute Krisensituationen zu entschärfen. Vor allem nachts ist der Einsatz von Listeners nach den bisherigen Erfahrungen besonders sinnvoll, da in dieser Zeit in der Regel keine Fachdienste als Ansprechpartner zur Verfügung stehen.

Im Rahmen einer weiteren Studie des Kriminologischen Dienstes Niedersachsen zu Suizidgedanken von Untersuchungsgefangenen, bei welcher 103 männliche und 93 weibliche Gefangene sowie die mit ihrer Behandlung betrauten Mitarbeiter des allgemeinen Vollzugsdienstes befragt wurden, gab mehr als jeder vierte Mann (27 %) und fast jede achte Frau (12 %) der befragten Gefangenen an, in der ersten Haftphase an Suizid gedacht zu haben.<sup>153</sup> Der sogenannte „Inhaftierungsschock“ stellt bekanntlich einen erheblichen Stressfaktor dar, der als mitverantwortlich für selbstschädigende Handlungen unter Gefangenen gelten kann. Mit der 2011 durchgeführten Studie wurde eindrücklich die Bedeutung von Mitgefangenen gerade für suizidgefährdete Gefangene aufgezeigt. Es wurden Gefangene 14 Tage nach der Inhaftierung auch dahingehend befragt, welche Personengruppe in ihrer ersten Haftphase eine Unterstützung darstellte. Die Ergebnisse (siehe Abbildung 29) sprechen für die Einbindung von Mitgefangenen in die Suizidprävention. Denn gerade in der Gruppe derer, die sich mit Suizidgedanken trugen, wurden hauptsächlich die Mitgefangenen als unterstützend erachtet.

---

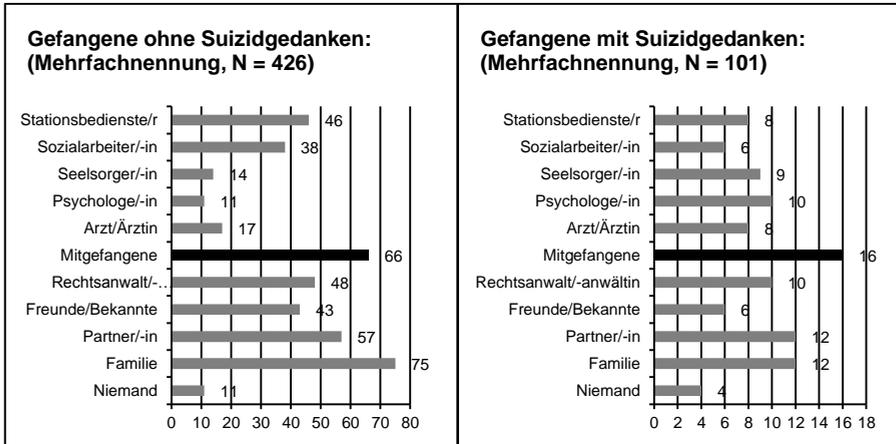
<sup>151</sup> Dazu Fuchs, ZfStrVo 2/2001, S.109 ff. (110).

<sup>152</sup> Lohner/Pecher, in: Wischka u. a. (Hrsg.), Behandlung von Straftätern – Sozialtherapie, Maßregelvollzug, Sicherungsverwahrung, S. 581 ff. (582).

<sup>153</sup> Auch zu diesen Daten Lohner/Pecher, ebd.

### III. Suizidprophylaxe im nordrhein-westfälischen Justizvollzug

Abbildung 29: Welche Personengruppe wurde als unterstützend empfunden?



Quelle: Lohner/Pecher, Teilnehmer der Sozialtherapie als „Listeners“ im Rahmen der Suizidprävention – Hilfe für „beide Seiten“, in: Wischka/Pecher/van den Boogaart (Hrsg.), Behandlung von Straftätern – Sozialtherapie, Maßregelvollzug, Sicherungsverwahrung, 2. Auflage 2013, S. 581 ff. (583).

Überdies wurde deutlich, dass der überwiegende Teil der Gefangenen, welche angaben, während der ersten Haftphase Suizidgedanken gehabt zu haben, von Mitarbeitern des allgemeinen Vollzugsdienstes als nicht suizidgefährdet eingeschätzt wurde, während ein Teil dieser Gefangenen ihre Suizidgedanken gegenüber Mitgefängenen offenbarte. Der Einsatz von „Listernern“ könnte also auch in diagnostischer Hinsicht hilfreich sein.

Erstmalig in Deutschland erprobt wurde das Listener-Projekt in der Justizvollzugsanstalt München Anfang 2011. Die Gestaltungsschritte der Projektierung möchten wir zur Transparenz etwas näher beschreiben. Dort wurde die Zugangsprozedur neu gestaltet. Seit Februar 2011 führen nunmehr Fachdienste mit allen neu aufgenommenen Gefangenen Zugangsgespräche. Zentraler Teil dessen ist die Durchführung eines (halb-)standardisierten Suizidscreenings. Einhergehend mit der neuen Verfahrensweise besteht auch die Möglichkeit, einem als latent suizidgefährdet eingestuften bzw. psychisch tendenziell belasteten Neuzugang einen geschulten Mitgefängenen aus der sozialtherapeutischen Abteilung (Gewaltdelikte) als Listener für die erste Nacht zuzuteilen.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Bereits über ein halbes Jahr vorher wurden drei Gefangene aus der sozialtherapeutischen Abteilung Gewaltdelikte auf freiwilliger Basis auf Listener-Einsätze vorbereitet. Zunächst wurden geeignete Gefangene von den Fachdiensten angesprochen, ob Interesse an einer solchen Tätigkeit bestehe. Daraufhin wurden geeignete Gefangene im Rahmen ihrer eigenen Sozialtherapie bzw. Behandlungsgruppe in monatlichen Treffen in Gesprächsführung mit Menschen in besonderen Krisen und hinsichtlich Grundregeln im Umgang mit suizidgefährdeten Personen geschult. Im Rahmen der Vorbereitung wurde auch das Thema eigener Suizidalität sowie Erfahrungen mit Suiziden im familiären Umfeld oder bei Mitgefangenen bearbeitet. Vorbereitend fand außerdem ein Erste-Hilfe-Kurs statt, der von einem Krankenpfleger der Anstalt durchgeführt wurde.

Es wurde ein Doppelhafttraum als Listener-Hafttraum eingerichtet und für diese Einsätze freigehalten. Dabei handelt es sich um eine sogenannte „Durchbruch-Zelle“, die durch die Herausnahme der Zwischenwand zweier Einzelhaftträume entstand. Ebenso wurde ein sogenannter „Listener-Koffer“ von der Arbeitstherapie gefertigt, in dem für die Einsätze sinnvolle Materialien zur Verfügung gestellt wurden.

Die Listener kommen grundsätzlich reihum zum Einsatz. Dabei wird versucht, ein gewisses Matching zwischen Listener und Neuzugang herzustellen, d. h. die Fachdienste der sozialtherapeutischen Abteilung, welche die Listener am besten kennen, versuchen eine Kompatibilität zwischen Listener und Neuzugang herzustellen. Wünsche der Listener werden nach Möglichkeit berücksichtigt. Jeder Listener hat das Recht, einen Einsatz abzulehnen.

Sämtliche Einsätze werden mit den Listnern einzeln und in der mindestens einmal monatlich stattfindenden Listener-Gruppe nachbesprochen. Besorgniserregende Situationen hat es für die Listener-Gefangenen bislang nicht gegeben. Zwar wurden die Einsätze von den Listener-Gefangenen teilweise als anstrengend eingeschätzt, jedoch als durchaus zu bewältigen und zum Teil auch als angenehm und abwechslungsreich. Der Bedarf an Listener-Einsätzen hält sich nach den bisherigen Erfahrungen in einem überschaubaren Rahmen, der durchaus realisierbar erscheint.

### III. Suizidprophylaxe im nordrhein-westfälischen Justizvollzug

Bis Ende 2011 konnten in der Justizvollzugsanstalt München 20 Listener-Einsätze verzeichnet werden.<sup>154</sup> Von den 20 Neuzugängen befanden sich 17 in Untersuchungshaft und drei in Strafhaft. 17 Gefangene waren zum ersten Mal inhaftiert, drei zum zweiten Mal.

Auch ist ein großer Nutzen für die Mitarbeiter erkennbar, welche die Maßnahme in der Justizvollzugsanstalt München bis heute wohlwollend unterstützen. Zwar bestand anfangs eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der Auswahl der richtigen Klientel bei den betreffenden Mitarbeitern. Jedoch ergab sich in der Praxis recht schnell ein „Korridor der Suizidalität“, der so etwas wie einen „prototypischen Neuzugang“ identifizierbar machte.

Augenscheinlich eher unbelastete Gefangene, die beispielsweise hafterfahren sind oder deren Inhaftierung aufgrund einer kurzen Dauer für sie keine besondere Belastung darstellt, eignen sich mangels Unterstützungsbedarfs nicht für das Projekt. Insofern bilden diese Gefangenen eine gedachte Untergrenze der Suizidalität.

Die ausschließende Obergrenze stellen Gefangene dar, die psychisch auffällig bzw. mehr oder weniger akut oder chronisch suizidal sind. Wird also festgestellt, dass eine konkrete bzw. akute Suizidgefahr besteht, eignet sich dieser Gefangene ausdrücklich nicht für die Zuweisung zu einem Listener, solange eine solche konkrete Gefahr besteht. Zum einen sind in diesen Fällen akut-psychiatrische Maßnahmen indiziert, um die Gefahr abzuwenden bzw. die psychische Gesundheit des Gefangenen wiederherzustellen. Zum anderen ist es einem Listener schlichtweg nicht zumutbar, einen akut suizidalen Mitgefangenen zu betreuen und dadurch eine Verantwortung auf sich zu nehmen, die er nicht tragen kann und soll. Letztlich stellen Gefangene, die mehr als die erste, dabei aber weniger als die zweite Gruppe belastet sind, die Zielgruppe dar.

Zur Projektüberprüfung füllten die Listener nach jedem Einsatz einen Fragebogen aus, den betreuten Gefangenen wurde die Beantwortung freigestellt. Darin wurde das Befinden des Neuzugangs sowohl aus dessen eigener Sicht als auch in der Einschätzung des Listener im Vergleich vor und zwei bis drei Tage nach dessen Einsatz bewertet. Auch

---

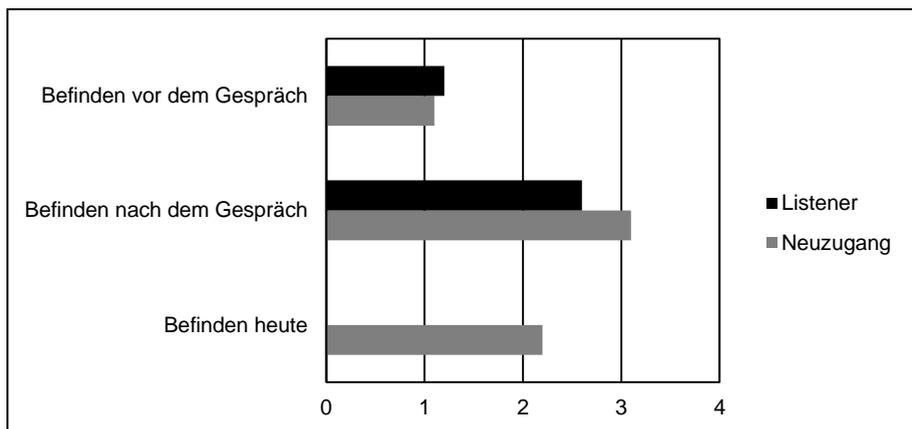
<sup>154</sup> Näher Lohner/Pecher, in: Wischka u. a. (Hrsg.), Behandlung von Straftätern – Sozialtherapie, Maßregelvollzug, Sicherungsverwahrung, S. 581 ff. (583).

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

wenn aus den Ergebnissen allein schon wegen der geringen Fallzahlen keine statistisch signifikanten Schlussfolgerungen abgeleitet werden können, werden gleichwohl gewisse Trends sichtbar. Immerhin sechs der 20 Gefangenen berichteten, seit ihrer Inhaftierung an Suizid gedacht zu haben.

Den Effekt gemeinsamer Gespräche beurteilten die Listener etwas zurückhaltender als die von ihnen betreuten Neuzugänge. Ausweislich des nachfolgenden Schaubilds hat sich das Befinden aufgrund des Listener-Einsatzes in der Selbstwahrnehmung der Gefangenen auf der vierstufigen Skala um fast zwei Stufen (von „ziemlich schlecht“ als Ausgangswert auf „eher gut“ als Folgewert) verbessert. Die Einschätzungen der Wirkungen aus der Sicht der Listener liegen nur knapp darunter, bestätigen den gefühlten Effekt aber in der Tendenz.

Abbildung 30: Effekte von Gesprächen



Skalierung: 0=sehr schlecht / 1=ziemlich schlecht / 2=geht so / 3=eher gut / 4=gut

Quelle: Lohner/Pecher, Teilnehmer der Sozialtherapie als „Listeners“ im Rahmen der Suizidprävention – Hilfe für „beide Seiten“, in: Wischka/Pecher/van den Boogaart (Hrsg.), Behandlung von Straftätern – Sozialtherapie, Maßregelvollzug, Sicherungsverwahrung, 2. Auflage 2013, S. 581 ff. (587).

Zwar hat sich die Stimmung der Neuzugänge einige Zeit nach dem erfolgten Listener-Einsatz wieder etwas verschlechtert, jedoch fiel sie bei weitem nicht auf den ursprünglichen Stand zurück. Erkennbar ist also

### III. Suizidprophylaxe im nordrhein-westfälischen Justizvollzug

ein andauernd positiver Effekt bezüglich der Stimmungslage. Auch das Gefühl des Listeners hat sich erkennbar verbessert.

Durch die Einführung des Listener-Projekts in der Justizvollzugsanstalt München sind folglich ganz überwiegend positive Effekte festzustellen, von welchen sowohl Neuzugänge und Listener-Gefangene als auch die Mitarbeiter profitieren.

#### **(2) Bewertung**

Hauptziel des Listener-Projekts ist die Begleitung latent suizidaler Gefangener; diesem Ziel wird das Projekt nach den vorliegenden Befunden gerecht. Listener können so etwas wie eine lebensbejahende Stabilisierung für Gefangene in psychischen Notsituationen bieten. Sie stärken damit die Kräfte der Krisenbewältigung (man spricht auch von „Resilienz“). Jedoch bietet sich auch für die Listener-Gefangenen im Hinblick auf ihre eigene Persönlichkeitsentwicklung ein positiver „Nebeneffekt“. Empathiefähigkeit ist ein zentrales Ziel der Straftäterbehandlung und kann im Einsatz als Listener erprobt und erweitert werden. Es können daher nur Gefangene zugelassen werden, die schon über gewisse Ressourcen in diesem Bereich verfügen. Für die Listener-Gefangenen ist es eine Bestätigung des Selbstwertes, indem ihnen der Einsatz zugetraut wird und vorhandene Ressourcen weiter gefördert werden. Überdies erhalten Listener-Gefangene auch durch den betreuten Neuzugang selbst eine positive Rückmeldung, was sozusagen einen Kreislauf wechselseitiger Bestätigung in Gang zu setzen vermag.

Natürlich dürfen wir mit unseren Planungen auch nicht über das Ziel hinausgehen. Keinesfalls dürfen Listener-Gefangene als „Hilfskräfte“ verstanden werden, die Aufgaben übernehmen, die eigentlich dem Fachpersonal der Anstalt zukommen. Es bleibt selbstverständlich vollumfänglich Pflicht der Anstalt, „schädlichen Folgen des Freiheitsentzuges [...] entgegenzuwirken“ (§ 2 Abs. 1 S. 4 StVollzG NRW) und „für das körperliche, seelische, geistige und soziale Wohlergehen der Gefangenen [...] zu sorgen“ (§ 43 Abs. 1 S. 1 StVollzG NRW). Der Einsatz von Listener-Gefangenen wäre also in ein schlüssig nachvollziehbares Gesamtkonzept der Suizidprävention einzubinden.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Gegenüber bereits heute im nordrhein-westfälischen Justizvollzug gebildeten Notgemeinschaften besteht die Neuerung darin, dass die Auswahl der Listener-Gefangenen von Fachleuten sehr sorgfältig und unter expliziten Kriterien erfolgt. Zudem werden die Listener auf ihre Einsätze vorbereitet und es erfolgen Nachbesprechungen, sodass sie mit ihren Erlebnissen nicht allein gelassen werden und die Erfahrungen einen Nutzen für einen therapeutischen Prozess haben.

Unter diesen Gesichtspunkten dürften sich entsprechende Maßnahmen vorzugsweise im Design sozialtherapeutischer Abteilungen oder zumindest einer Wohngruppe mit therapeutischem Betreuungspersonal anbieten. Gerade hier können die beschriebenen Standards erfüllt und ein therapeutischer Mehrwert erzielt werden.

Juristische Bedenken gegen eine gemeinschaftliche Unterbringung von Strafgefangenen (Listener) und Untersuchungsgefangenen (Neuzugängen) lassen sich aus der Rechtslage (§ 3 Abs. 1 S. 1 UVollzG NRW) ableiten, die eine getrennte Unterbringung dieser Haftarten fordert. Es wäre weiter zu prüfen, ob sich solche Bedenken – z. B. im Rahmen von Modellprojekten – nicht aufgrund einer möglichen Verbesserung der Suizidprävention und der o. g. positiven Effekte überwinden lassen. Im beschriebenen Projekt in der JVA München wurde die Unterbringungssituation jedenfalls als zulässig erachtet. Im Hinblick auf die empirisch belegte besondere Risikolage im Untersuchungshaftbereich wäre auch zu überlegen inwieweit Anstaltstypus bzw. Vollzugsart bei der Einstellung von Risikoprofilen nicht noch stärker zu berücksichtigen sind.<sup>155</sup>

### **b) Telefonseelsorge für Untersuchungsgefangene**

Ein zweites Projekt aus dem niedersächsischen Justizvollzug scheint uns einer näheren Betrachtung mit Blick auf Entwicklungspotenziale auch hierzulande wert.

---

<sup>155</sup> Dazu auch Lohner, in: Bennefeld-Kersten u.a. (Hrsg.), *Frei Tod? Selbst Mord? Bilanz Suizid?*, S. 293 ff. (299 f.).

### III. Suizidprophylaxe im nordrhein-westfälischen Justizvollzug

#### **(1) Die Projektidee**

Seit Anfang 2010 existiert im niedersächsischen Justizvollzug das Angebot der „Seelsorge am Telefon“, das später zum Projekt „Seelsorge am Telefon für Untersuchungsgefangene“ umbenannt und konkretisiert wurde. In mehreren Justizvollzugsanstalten in Niedersachsen ist es in den Aufnahmestationen der Untersuchungshaft für männliche als auch weibliche Gefangene möglich, über in den Hafträumen installierte Telefone täglich in der Zeit zwischen 21.00 Uhr und 6.00 Uhr mit einer christlichen Anstaltsseelsorgerin oder einem Anstaltsseelsorger zu sprechen.

Empirische Grundlage sind auch hier die bereits beim Listener Projekt erwähnten Befunde aus der Totalerhebung über Suizide von Gefangenen. Wie bereits dargelegt, haben diese verdeutlicht, dass gerade Untersuchungsgefangene in der ersten Zeit nach Inhaftierung und untergebracht in einer Einzelzelle das höchste Risiko haben, sich in der Nacht das Leben zu nehmen. Bedeutsam ist insoweit auch der Befund, dass von den oben erwähnten 907 Suizidopfern in den Jahren 2000 bis 2010 rund 50 % in der Zeit zwischen 5.00 Uhr und 9.00 Uhr entdeckt wurden. Dementsprechend haben sich die betreffenden Vorfälle wahrscheinlich überwiegend in dem Zeitraum abgespielt, in dem nun das Hilfsangebot zur Verfügung steht.

Die Angebote der Anstaltsseelsorge sollen folglich diese besonderen Risiken, die mit nächtlichen Ängsten zu Beginn der Untersuchungshaft verbunden sind, eingrenzen helfen. Dabei kann durch das geltende Seelsorgegeheimnis eine umfassende Schweigepflicht gewährleistet werden. Dies bedeutet, dass die Anrufer anonym bleiben und Gesprächsinhalte grundsätzlich an keinen Dritten weitergegeben werden. Die Telefonseelsorge versteht sich als Krisenintervention, die Suizide allein zwar nicht verhindern kann, aber einen Präventionsbeitrag leistet, der über vorhandene Angebote hinausgeht. Insbesondere bei der ersten Inhaftierung sind die Gefangenen oftmals mit der Situation der Inhaftierung und mit den einhergehenden Ängsten über ihre Zukunft völlig überfordert. Diese Überforderung holt die Gefangenen zumeist nachts ein, also in der Zeit, in der die Gedanken intensiviert werden. Ein Gespräch kann dann zur Entlastung und zum Stressabbau beitragen.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

### (2) Projektentwicklung und erste Befunde

Eine Arbeitsgruppe zur Projektentwicklung hat sich erstmals im Mai 2009 getroffen. Damals bestanden zunächst erhebliche Zweifel, ob das Projekt überhaupt realisierbar ist. So könnte die Umsetzung des Projekts eine höhere Arbeitsbelastung für die Anstaltsseelsorgerinnen und -seelsorger bedeuten<sup>156</sup>, mit der Folge erschwert zu bewältigender alltäglicher Aufgaben. Trotz der Bedenken hat man sich für die Umsetzung des Projekts ausgesprochen, in der Vorstellung, dass die Möglichkeit eines Ansprechpartners zur Nachtzeit für Gefangene in einem Einzelhaftstraum ein „Hindernis“ für suizidale Handlungen sein könnte. Mit dieser Entscheidung standen ab März 2010 fünfundzwanzig Anstaltsseelsorgerinnen und -seelsorger zunächst für die Dauer von sechs Monaten im nächtlichen Bereitschaftsdienst zur Verfügung, um indisponierten Anrufern als Gesprächspartner zur Seite zu stehen. Hierfür wurden die sechs am Projekt beteiligten Anstalten jeweils mit einhundert Telefongeräten in der Aufnahmeabteilung ausgestattet. Die Installation dieser Telefongeräte erfolgte durch die Firma Telio.

Insgesamt wurde von März 2010 bis Ende des Jahres 2011 rund 280 Stunden telefoniert. In diesem Zeitraum wurden 800 Gespräche mit einer Dauer von mindestens einer Minute geführt. Die meisten Gespräche drehten sich um Ängste, u. a. vor dem Verfahren, vor der Öffentlichkeit, vor Mitgefangenen, vor einer Verurteilung oder vor dem Verlust des Partners. Ebenso berichteten die Gefangenen über Beeinträchtigungen der psychischen Befindlichkeit und allgemeine Sinnfragen. Suizid wurde in 91 Gesprächen thematisiert.

Bei den Gefangenen wie auch den Telefonseelsorgern waren die Rückmeldungen positiv. Es bestand die einhellige Meinung, dass der nächtliche Beistand ein gutes Angebot sozialer Unterstützung für Gefangene sei, das man anders beurteilen müsse als die zahlreichen bereits vorhandenen Reglementierungsmaßnahmen. Er biete den Gefangenen einen Beitrag zur seelischen Stabilität und sozialen Fürsorge.

In einer zwischenzeitlichen Auswertung wurden auf der Grundlage von 455 Gesprächen die Befindlichkeiten der Anrufer zu Gesprächsbeginn

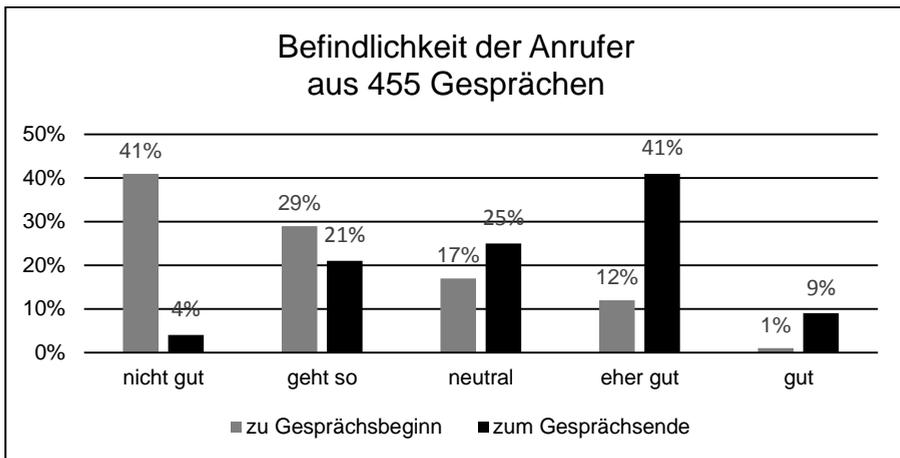
---

<sup>156</sup> Im Jahr 2010 wurden nach den vorliegenden Befunden 3.900 Stunden nächtlicher Telefonbereitschaft von der niedersächsischen Gefängnisseelsorge im Rahmen des Projekts verzeichnet.

### III. Suizidprophylaxe im nordrhein-westfälischen Justizvollzug

und zum Gesprächsende vergleichend abgefragt. Während zu Anfang des Seelsorge-Gesprächs 70 % (41 % + 29 %) der Befragten ihre Befindlichkeit als „nicht gut“ bzw. „geht so“ einschätzten, äußerten nachher 66 % (25 % + 41 %) ihren Zustand als „neutral“ oder sogar „eher gut“.

Abbildung 31: Befindlichkeit der Anrufer



Quelle: Bericht des Kriminologischen Dienstes Niedersachsen: Ein Jahr Telefonseelsorge für Gefangene in niedersächsischen Justizvollzugsanstalten. Erste Erfahrungen. Heft 1, S. 21.

Für eine seriöse Einschätzung einer solchen Projektierung müssen natürlich frühzeitig auch kritische Fragen gestellt werden: Bestehen beispielsweise Verdunklungsgefahren hinsichtlich der Untersuchungshäftlinge? Wie sind Missbrauchsgefahren allgemein zu verhindern? Wie soll die Telefonseelsorge organisiert werden? Wie kann man sicherstellen, dass allein der Telefonseelsorger erreicht wird (, dieser aber zuverlässig)?

Wie man sieht, sind bei einer solchen Projektierung zahlreiche – praktische wie auch konzeptionelle – Fragestellungen vorab zu klären. Insofern sind die vorstehenden Ausführungen auch nur als erster Ansatz für weiterführende Planungen, Entwicklungs- und Prüfschritte zu verstehen.

### **3. Empfehlungen für den nordrhein-westfälischen Vollzug**

Das wichtige Themenfeld der Suizidprävention im Justizvollzug sollte konzeptionell und auch praktisch breiter aufgestellt werden. Die schon heute praktizierten bzw. angedachten Maßnahmen vernachlässigen die psycho-soziale Unterstützung von Gefangenen in Zwangslagen.

Nach den Recherchen des Justizvollzugsbeauftragten bieten sich insbesondere zwei Projekte an, die für den niedersächsischen Justizvollzug näher überprüft bzw. dort bereits projekthaft erprobt wurden. Deren Übertragung auf Nordrhein-Westfalen könnte hier eine programmatische Lücke schließen.

Sogenannte Listener, die man bereits aus dem englischsprachigen Raum kennt, könnten als „grundausgebildete Mitgefängene“ Ansprechpartner für bestimmte Neuzugänge sein, die ein erhöhtes suizidales Risiko aufweisen. Als Begleiteffekt neben der Stabilisierung der „Gefährdeten“ ist auch die Stärkung der sozialen Kompetenzen der „Zuhörer“ nicht zu verkennen. Eine solche Programmatik sollte an einzelnen Anstalten mit geeigneten Vollstreckungszuständigkeiten modellhaft getestet werden. Rechtlich zu klären wäre, inwieweit die in den bisherigen Projekten praktizierte gemeinsame Unterbringung von Untersuchungshäftlingen und Strafgefangenen rechtlich begründbar ist.

Als zweite Projektidee wird die Einführung einer Telefonseelsorge für suizidgefährdete Neuzugänge angeregt. Nach vorhandenen Befunden bestehen lebensbedrohliche Angstzustände vor allem in der Nachtzeit. Es sollte erwogen werden, künftig in dieser Zeit Möglichkeiten der telefonischen Erreichbarkeit von Seelsorgern vorzuhalten. Auch solche Maßnahmen könnten zunächst an einzelnen Standorten getestet werden.

Was bei den vorstehenden Ausführungen allenfalls am Rande erwähnt wurde, sind die besonderen Belastungen, die sich für die Bediensteten im Hinblick auf die Bewältigung von Suizidgefahren für Gefangene ergeben. Auch dieses Themenfeld sollte künftig viel genauer durchleuchtet und mit Gestaltungsvorschlägen unterlegt werden.

#### IV. Ethik im Vollzug

Die Entwicklung ethischer Gremien hat derzeit Konjunktur. Es gibt sie seit längerem im klinischen Kontext und projekthaft ebenso im Bereich des Maßregelvollzugs. Auch im Justizvollzug entwickeln sich derzeit erste ethikorientierte Ansätze in Form sog. Ethikkomitees.

Ethik bedeutet Reflexion des Handels. Man muss gute Gründe angeben und erklären können, warum eine Handlung als richtig oder angemessen gelten kann.<sup>157</sup> In der Sache handelt es sich um ein Querschnittsthema, das auf das System des Justizvollzugs insgesamt abzufärben vermag. Der Justizvollzugsbeauftragte stellt die Frage, ob ethische Ansätze helfen, um Hemmnisse – die einer wirksamen Entfaltung des Behandlungsgedankens entgegenstehen – abzubauen oder einzuhegen. Können ethische Gesichtspunkte einen fehlgeleiteten Ermessensgebrauch bei den zahlreichen Abwägungsentscheidungen im alltäglichen Umgang mit Strafgefangenen verhindern oder zumindest reduzieren? Können sie festgefahrene Routinen im Umgang mit den Gefangenen und die zugrunde liegenden Sichtweisen umdeuten? Kann ein „ethischer Justizvollzug“ Tendenzen eines immer dominanter werdenden Sicherheitsdenkens abmildern oder sogar auf neue Bahnen umlenken?

Aus der Sicht des Justizvollzugsbeauftragten geht es dabei weniger darum, bestimmte Projekte und Gremien zu protegieren. Vielmehr wollen wir uns grundsätzlich mit der Bedeutung von ethischen Ansätzen für einen modernen, menschenwürdigen Justizvollzug befassen.

Die nachfolgenden Ausführungen sind keine rein theoretischen „Kopfgeburten“, sondern eine Kombination aus praktischen Erfahrungen im Tätigkeitsbereich des Justizvollzugsbeauftragten, der Auswertung wissenschaftlicher Befunde und von allgemeinen Erwägungen zu ethischen Fragestellungen.

---

<sup>157</sup> Becka, in: dies. (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug, S. 9.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

### 1. Wie kommt man zum Thema?

Das Thema „Ethik im Justizvollzug“ ist auf verschiedenen Wegen in das Blickfeld des Justizvollzugsbeauftragten gelangt.

Zuerst wurde mir von der Anstaltsleiterin der JVA Bielefeld-Senne anlässlich eines Anstaltsbesuchs am 2. Juni 2016 das dort seit einigen Monaten tätige Ethikkomitee vorgestellt. Idee und Konzept stammen aus der katholischen Seelsorge, die sich seit dem Jahre 2009 mit der Gestaltung solcher Gremien befasst. Seit 2011 wurden entsprechende Projekte zunächst in der JVA Bielefeld-Brackwede praktiziert. Die (auch) dort früher tätige Leiterin der JVA Bielefeld-Senne hat die Initiative des Ethikkomitees nun gleichsam an ihre neue Wirkungsstätte mitgenommen.

#### a) Das Modell des Ethikkomitees

Ethikkomitees sind beratende Gremien, die sich aus Seelsorgern, Mitarbeitern des Vollzuges (des allgemeinen Vollzugsdienstes wie auch verschiedener Fachdienste) und der Anstaltsleitung zusammensetzen. Ethikkomitees im Justizvollzug geht es um neue Problemwahrnehmungen und das Nachdenken über Handlungsalternativen hinsichtlich Fragen des praktischen Vollzugsalltags. Arbeitsabläufe werden hinterfragt und Entscheidungen transparent gemacht. Die Selbstkontrolle durch Ethikkomitees soll zur Annäherung des alltäglichen Vollzugshandelns an das Vollzugsziel der Resozialisierung und den Angleichungsgrundsatz durch Identifizierung, Analyse und Lösung ethischer Fragen und Probleme im Strafvollzug beitragen.<sup>158</sup> Auf ethischer Grundlage soll ein spannungsfreies Anstaltsklima erzeugt werden, indem die Autonomie und die Würde der Gefangenen so weit wie möglich gewahrt werden. Hierarchien zwischen Bediensteten und Gefangenen, die sich allenthalben im Vollzugsalltag offenbaren, sollen ein Stück weit abgebaut werden.

Das (nicht konsenterte) Duzen von Gefangenen durch Bedienstete, der durch Trennscheiben erheblich eingeschränkte Besuch von drogenab-

---

<sup>158</sup> Dzialdowski/Becka, in: Becka (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug, S. 203 ff. (214 f.).

hängigen Gefangenen durch ihre Lebenspartner und Kinder, als überzogen eingestufte Einschränkungen bei den „Ausführungen zur Erhaltung der Lebenstüchtigkeit“ oder die stigmatisierende Fesselung von Inhaftierten bei Arztbesuchen sind Beispiele für die Fallkonstellationen, mit denen man sich bisher u. a. beschäftigt hat. Hierzu werden Empfehlungen für bessere Handlungsalternativen abgegeben.

Die Exempel lassen sich natürlich fast unbegrenzt fortschreiben. Sie betreffen praktisch die gesamte Agenda und auch die ganz grundlegenden Perspektiven eines vorwärts gewandten Strafvollzugs: Dies reicht von einschneidend empfundenen Haftraumkontrollen (ohne konkrete Bezüge zu Verhaltensverstößen) über Sicherungs- und Ordnungsmaßnahmen, die faktisch zu Disziplinarmaßnahmen umfunktioniert werden, bis hin zu voreiligen Kategorisierungen, die für die Freigabe von Vollzugslockerungen oder umgekehrt zur Versagung von speziellen Behandlungsprogrammen wie der Sozialtherapie herangezogen werden.

### **b) Weitere praktische Ansätze in Kliniken und im Maßregelvollzug**

Im klinischen Umfeld haben Ethikkomitees seit den 1990er Jahren Einzug gehalten. Die Auswertung wissenschaftlicher Studien und von Praxiserfahrungen in deutschen Krankenhäusern scheinen zu belegen, dass *„klinische Ethikberatungen positive Auswirkungen auf die ethische Sensibilisierung, Kommunikation, Analyse, Argumentation und Entscheidungskompetenz von Mitarbeitern in Krankenhäusern haben.“*<sup>159</sup> Nach Kohlen gehe es den an Regeln und Modellen ausgerichteten ethischen Ansätzen darum, die zugrunde liegenden Wertungsfragen in technische Lösungen umzuwandeln.<sup>160</sup> Komplexe Sachverhalte könnten mit abstrakten ethischen Prinzipien rezeptartig beantwortet werden. In dieser Interpretation werden entsprechende Programme in erster Linie aus der Organisationsperspektive, also als Instrumente der Verfahrenseffizienz verstanden.

In diese Richtung eines Organisationsentwicklungsprozesses tendieren auch ethisch ausgerichtete Projektierungen im nordrhein-westfälischen

---

<sup>159</sup> Wiesing, DÄ 24/2006, S. A1703 ff. (A1706).

<sup>160</sup> Kohlen, in: Becka (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug, S. 175 ff. (178).

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Maßregelvollzug. Dort wurde zum 1. Dezember 2011 das vom Europäischen Sozialfond (ESF) geförderte Projekt „Kompetenznetz Psychiatrie“ eingerichtet. Daran waren Kliniken des LWL-Maßregelvollzugs, Patienten sowie Mitarbeiter beteiligt. Das Projekt sollte insbesondere die Probleme der Mitarbeiter im Umgang mit Patienten, also die notwendigen Handlungskompetenzen für die alltägliche Arbeit eruieren und den diesbezüglichen Fortbildungsbedarf ermitteln bzw. entsprechende Angebote systematisieren.<sup>161</sup> Die Reflexion ethischer Dilemmata habe dazu geführt, dass Probleme und Barrieren zwischen Patienten und Beschäftigten sowie auch zwischen den Beschäftigten untereinander überwunden werden konnten. Die Arbeitszufriedenheit sei deutlich erhöht und die Belastung sei gerade in Krisensituationen reduziert worden, da man durch Vermittlung einheitlicher Kenntnisse nun dieselbe Sprache spreche.<sup>162</sup>

### c) Nachdenken über Extremfälle

Überzeugt, dass es solcher erweiterter Sichtweisen bedarf, wurde ich im Rahmen einer bundesweiten Tagung, an der ich im September 2016 in Hamburg teilgenommen habe. Dort fand eine Veranstaltung zum Thema „Ethik im Justizvollzug“ statt, die sich in erster Linie an Mitarbeiter der Praxis wendete.

Eine Mitarbeiterin einer Vollzugsanstalt (nicht aus Nordrhein-Westfalen) schilderte einen bedrückenden Fall, der die ethischen Dimensionen augenfällig machte: Nach der (hier nur ungefähr wiederzugebenden) Fallgestaltung ging es um die sehr kritisch zu betrachtende (Fehl-)Behandlung eines schwerkranken Gefangenen.

Der Mitte 50-jährige Gefangene war zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt worden. Nach Verbüßung von acht Jahren Haft sei bei ihm ein Hirntumor festgestellt worden, der nur noch eine Lebenserwartung von wenigen Monaten in Aussicht gestellt habe. Im Zuge der Behandlung sei er in ein Krankenhaus verlegt worden. Dort habe man ihn

---

<sup>161</sup> Dazu Haynert in: Saimeh (Hrsg.), Kulturelle und therapeutische Vielfalt im Maßregelvollzug, S. 102 ff.

<sup>162</sup> Kolbe, in: Becka (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug, S. 189 ff. (198 f.).

aus Sicherheitsgründen streng bewacht und gefesselt. Seinen Anträgen und denen seiner Angehörigen, diese Fesselung aufzuheben, sei bis zum Tod hin nicht entsprochen worden. Der Gefangene verstarb schließlich im gefesselten Zustand.

### **2. Theoretische Herleitung**

Ein solcher Fall – so selten und extrem er sein mag – verdeutlicht zunächst einmal Selbstverständliches; nämlich, dass es Situationen gibt, in denen der Gefangenenstatus von der Wahrnehmung als Person und der Menschenwürde überlagert wird.

#### **a) Menschenwürde und Verfassung**

Für eine stabile Grundierung neuer Denkansätze müssen wir uns freilich etwas näher mit einer theoretischen Ableitung befassen.

Die für alles staatliche Handeln unantastbare Menschenwürde ergibt sich dominant aus Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes. Die dort niedergelegte staatliche Schutzpflicht betrifft einen Kerngehalt der Menschenwürde, der die Anerkennung und Achtung jedes Menschen als eigenständiges Subjekt, als Träger grundlegender Rechte und der Freiheit zur eigenen Entfaltung und zu verantwortlichem Handeln umfasst. Ausgeschlossen sind eine Entwürdigung und Instrumentalisierung nach Art einer Sache, über die beliebig verfügt werden kann.

In diesen Ausführungen des bekannten Verfassungsrechtlers Böckenförde tritt die vertraute Metapher von der Objektstellung des Menschen zutage, die es zu vermeiden gilt.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene werden Aspekte der Menschenwürde durch das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) ergänzt, das den Verfassungsrang des Resozialisierungsziels aus der Perspektive des Gemeinschaftsinteresses herleitet.<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> Grundlegend insoweit das Lebach-Urteil aus dem Jahre 1973, zu vgl. BVerfGE 35, 202 ff.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

### **b) Einfachgesetzliche Ableitungen – Gesetz und Ermessen**

Die einfachgesetzlichen Ableitungen des Vollzugsgesetzgebers greifen in ihren Vollzugszieldefinitionen und allgemeinen Grundsatzbeschreibungen (vgl. § 1 und § 2 StVollzG NRW) folglich nur das auf, was auf höherer rechtlicher Ebene bereits vordefiniert ist. Umgekehrt leiten sie diese Vorgaben in die einzelnen Handlungsfelder des Vollzugsrechts weiter (bei der Unterbringung, bei der Gestaltung von Außenkontakten, bei der Gesundheitsfürsorge, bei der Gewährung vollzugsöffnender Maßnahmen und der Entlassungsvorbereitung oder auch der Verhängung von Disziplinarmaßnahmen etc.). Häufig werden die rechtlichen Festlegungen und Ansprüche von Gefangenen in diesem Ableitungsprozess durch Ermessensnormen begrenzt.

Ermessen ist der zentrale Rechtsbegriff und zugleich das zentrale Gestaltungsinstrument des Vollzugsalltags. Soweit das Vollzugsrecht Berechtigungen gewährt, stehen diese zumeist unter zahlreichen tatbestandlichen Einschränkungen und sie sind in der Regel ermessensabhängig. Dem Gefangenen „können vollzugsöffnende Maßnahmen gewährt werden, wenn verantwortet werden kann zu erproben...“ (§ 53 Abs. 1 Satz 1 StVollzG NRW – so nur ein prägnantes der vielen möglichen Beispiele). Der Begriff des Ermessens ist allerdings durchaus zwiespältig: Er offenbart Gestaltungsspielräume (der Anstaltsleitung/der Bediensteten/des Systems), er trägt aber zugleich den Begrenzungs- und Orientierungsbedarf in sich.

Ermessensentscheidungen (auch im Vollzug) sind gerichtlich nicht voll überprüfbar. Es besteht lediglich ein Anspruch auf fehlerfreien Ermessensgebrauch. Die Eingaben, die den Justizvollzugsbeauftragten erreichen, enthalten nicht selten Beschwerden von Gefangenen, welche Vollzugsentscheidungen betreffen, die zwar formal-rechtlich unangreifbar sein dürften, die aber nach unserer Einschätzung durchaus auch eine andere Interpretation von dessen Begehrlichkeiten erlaubt hätten – ohne „Kollateralschäden“ für den Vollzug in Kauf nehmen zu müssen. Man merkt dann schnell, dass etwas „zwischen den Zeilen schlummert“, was dem Gedanken des Gesetzes widerspricht und Entscheidungen „im Zweifel gegen den Gefangenen“ herbeiführt.

Sehr kritisch und zugleich offenbarend sind insoweit die Ausführungen des Strafrechtlers und Kriminologen Fabricius: Ein solches Recht auf

fehlerfreien Ermessensgebrauch „lässt sich umso schwerer durchsetzen als jedem einigermaßen gut ausgebildeten und erfahrenen Entscheider eine ‚gerichtsfeste‘ Begründung zu fast jeder Entscheidung einfällt. Die vielfältigen Motive, Lockerungen zu versagen oder zu gewähren, die das Licht der Welt scheuen oder es nie erblicken, weil sie von den klugen Begründungen mit legitimen Gründen abgeschirmt sind, tragen zum Misstrauen und damit zu einem resozialisierungsfeindlichen Klima bei, wie sie umgekehrt den Behandlungs-, Gegenwirkungs- oder Eingliederungsgrundsatz verletzen.“<sup>164</sup> Fabricius will uns am wichtigen Beispiel der Gewährung von Vollzugslockerungen sagen, dass es ethischer Verständnisse bedarf, um solche rechtlichen Abirrungen zu vermeiden. Es geht also darum, nach wertbildenden Faktoren und Maßstäben Ausschau zu halten, die dem Recht und dem Rechtshandeln seine (externen) Orientierungspunkte geben. Diese stecken offenbar nicht schon im Recht selbst, sondern müssen gleichsam „von außen“ hinzugebracht werden. Ethische Maßstäbe könnten insoweit als Auslegungshilfe wie auch als Abwägungsposten für vollzugliche Entscheidungen dienen.

Dies wiederum führt zu der Grundsatzfrage, ob man den Vollzug als ein (auch) „wertbildendes System“ oder – eher nüchtern – als formalrechtlich gesteuerten Apparat verstehen will.

### **c) Max Webers Unterscheidung von Gesinnungsethik und Verantwortungsethik**

Welche Rolle spielen also Moral und Ethik im Kontext des Rechts? Staat und (Straf-)Recht haben bekanntlich nicht die Aufgabe, Gesinnungen abzusichern, sondern sollen vor sozialschädlichen Handlungen schützen. In der Theorie sieht man dies als Rationalisierungsgewinn eines aufgeklärten Rechts an. Aus diesem Verständnis resultiert auch das nicht immer ganz reibungslose Verhältnis zwischen Moral und Recht; neue moral-ethische Gewichtungen könnten hier Verschiebungen hin zu neuen „Innerlichkeiten“ bewirken, die nicht von vornherein zu begrüßen sind.

---

<sup>164</sup> Fabricius, in: Becka (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug, S. 61 ff. (70).

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Der berühmte Soziologe Max Weber hat uns mit seiner Unterscheidung von Gesinnungs- und Verantwortungsethik einige Anhaltspunkte auch dahin gehend hinterlassen, was Ethik im Vollzug bedeuten kann. Nicht begründbar (legitim) ist es sicherlich, den Gesinnungswandel als Wert an sich zu verstehen; der Strafvollzug ist keine „moralisierende Anstalt“. Ethik hat (auch aus der vollzuglichen Perspektive) vielmehr etwas mit Folgenorientierung und Folgenabschätzung zu tun. Im Sinne der Verantwortungsethik ist zu fragen: Bringt es etwas oder ändert es etwas, wenn man die Dinge neu denkt und entsprechend gestaltet?

Es geht hier also nicht um „große Worte“ des Moraldiskurses. Fragen, die wir uns hier stellen müssen, betreffen insoweit zwar auch Bewertungen nach dem Motto „das macht man nicht“ oder „das ist unanständig“. Im Vordergrund stehen aber Bewertungen nach dem Muster „das macht keinen Sinn“, „das hilft dem Vollzug/dem Vollzugsklima nicht“. Die ethische Perspektive zielt somit auf das Erkennen allgemeingültiger Regeln und Verhaltensnotwendigkeiten ab, nicht aber auf eine neue Empathie. In der Diktion von Weber würde man ethische Perspektiven als realitätsbezogen und handlungskräftig verstehen (Verantwortungsethik) und nicht als überwiegend symbolträchtig (Gesinnungsethik).

### 3. Dimensionen und Vorverständnisse – neue Zielsetzungen

Aus diesem praktischen Blickwinkel müssen wir uns weiter Fragen, welche allgemeinen und konkreten Dimensionen und Zielsetzungen wir mit ethischen Maßstäben erreichen wollen und welche Felder und Projektionsflächen uns dafür zur Verfügung stehen.

Sehr Erhellend sind hier die Ausführungen der erfahrenen Vollzugspraktikerin Hilde van den Boogaart<sup>165</sup>, welche in ihrer Zustandsbeschreibung des Strafvollzugs das System im Vergleich von Regelvollzug und Sozialtherapie kritisiert: „*Gefängniskultur ist bis heute geprägt von Desillusionierung, Misstrauen, Heimlichkeit, Angst, Entmündigung, Entwertung, Ablehnung, Hierarchie, Pessimismus, Subkultur, langatmigen Entscheidungsprozessen (...)*“. Anzustreben sei hingegen ein System, das geprägt ist von „*Motivation, Vertrauen, Offenheit, Mut,*

---

<sup>165</sup> Sie ist Leiterin der Sozialtherapeutischen Abteilung der JVA Lübeck.

*Handlungs- und Entscheidungsräumen, Selbstvertrauen, Wertschätzung, Gemeinschaft, Optimismus, Zuwendung, Verantwortungsübernahme, Kommunikation, Akzeptanz, Information, individualisiertem Vorgehen.“<sup>166</sup>*

Diese Erwägungen, die teils sicher etwas überzogen kritisch daherkommen, teils etwas nebulös klingen, haben aber einen „wahren Kern“, der einen realistischen Blick auf strukturelle Hemmnisse des Behandlungsvollzugs ermöglicht. Zur Identifizierung ethischer Ansatzpunkte geht es im Einzelnen um

- den Vollzug als hierarchisches Machtsystem und damit verbunden;
- die Antipodenstellung von Bediensteten und Gefangenen einschließlich verfestigter Umgangstraditionen;
- eine mangelnde Transparenz von Vollzugsentscheidungen inklusive unzulänglicher Mitwirkungsmöglichkeiten;
- eine unzureichende Öffnung in den gesellschaftlichen Bereich;
- ein oftmals automatisch-pauschalisiertes Sicherheitsdenken.

### **a) Foucault und die Macht – zur Notwendigkeit einer Institutionenethik**

Der französische Soziologe und Philosoph Michel Foucault hat uns in seinem Werk „Überwachen und Strafen“ eindrucksvoll vor Augen geführt, wie moderner Strafvollzug zwar immer subtiler agiert, ohne freilich das in Zeiten des aktivierenden Behandlungsvollzugs heute anti-quiert anmutende Machtgehabe gänzlich abzustreifen.

Gemeint ist an dieser Stelle, dass Institutionen wie der Strafvollzug sich selbst richtig wahrnehmen und sich nicht als gleichsam „freischwebende Machtgebilde“ verstehen. Dazu müssen sie eine selbstkritische

---

<sup>166</sup> Van den Boogaart, in: Rettenberger/Dessecker (Hrsg.), *Behandlung im Justizvollzug*, S. 131 ff. (138).

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Institutionenethik<sup>167</sup> entwickeln. Ein solcher Vollzug muss in sich aufgenommen haben, dass „*in der Art des Vollzuges keine über die Freiheitsentziehung hinausgehende Übelszufügung liegen darf*“<sup>168</sup> und dass Eingriffe in Rechte Gefangener stets der Rechtfertigung bedürfen und nicht per se legitim sind. Ein ethischer Strafvollzug muss aus sich heraus korrekturfähig und aus eigenem Antrieb auf seine Weiterentwicklung ausgerichtet sein.

### **b) Ist die Antipodenstellung von Bediensteten und Gefangenen unverrückbar? – zur Notwendigkeit einer Berufsethik**

#### **(1) Forschungsbefunde zum Verhältnis von Bediensteten und Gefangenen**

Institutionen prägen die Rolle der dort Handelnden und deren Status. Aus zahlreichen sozialpsychologischen Experimenten wissen wir, wie sich Machtstrukturen verselbständigen, wenn man ihnen freien Lauf lässt und sie nicht hinreichend einhegt. Einem Großteil der Vollzugsinteressierten ist sicherlich das sog. Stanford-Prison-Experiment aus den frühen 1970er Jahren bekannt.<sup>169</sup> Damals hatte man aus College-Studenten im Wege der Zufallsauswahl zwei Gruppen – Wärter (Bedienstete) und Gefangene – gebildet. Diese sollten in einem „Kunstgefängnis“ den Alltag des Strafvollzugs auf der Grundlage rigider Kontrollregeln nachspielen. Schnell entwickelte sich seitens der Gruppe der Bediensteten ein Regime der Machtwillkür, von Drangsalierereien und der beliebigen Versagung von alltäglichen Begehrlichkeiten der Gefangenen.

In der kriminal-psychologischen Interpretation geht man heute davon aus, dass die beschriebenen Effekte weniger auf den Persönlichkeiten

---

<sup>167</sup> Dazu Mieth, in: Becka (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug, S. 105 ff. (108 f.).

<sup>168</sup> AK – Bung/Feest, § 3 Rn. 3.

<sup>169</sup> Näher Zimbardo u. a., in: Neubacher/M. Walter (Hrsg.), Sozialpsychologische Experimente in der Kriminologie, S. 69 ff.

der Mitwirkenden beruhen, sondern in erster Linie den Rahmenbedingungen und Tatgelegenheiten zuzuschreiben sind.<sup>170</sup> Natürlich haben wir seitdem viel gelernt und vieles wurde in der Normtheorie für die Rechte Gefangener getan. Gleichwohl scheint es auch heute eine keineswegs irrealer Betrachtung, dass unter den institutionellen Bedingungen des Strafvollzugs Bedienstete und Gefangene gleichsam zu „gebornen Gegenspielern“ gemacht werden, was eine konstruktive Zusammenarbeit aufgrund der unterschiedlichen Rollenzuordnungen nahezu ausschließt.

Aussagekräftig ist in dieser Hinsicht der wissenschaftliche Befund, demzufolge Disziplinarmaßnahmen z. B. in Urlaubszeiten oder bei einem hohen Krankenstand der Bediensteten – allgemein also bei „knappem Personalstand“ – deutlich vermehrt als Reaktion auf Verhaltensauffälligkeiten von Gefangenen verwendet werden.<sup>171</sup> In solchen Fällen spricht vieles dafür, dass überlastete Bedienstete gerade auch in Vertretungszeiten, in denen sie auf bisher unbekannte Gefangene treffen (und umgekehrt Gefangene auf unbekannte Bedienstete) eher auf unangemessene Reaktionen zurückgreifen. Die Nutzung von Disziplinarmaßnahmen, die das eben beschriebene Denken in Hierarchien und Gehorsamskategorien in sich tragen, ist also maßgeblich von der Betreuungskontinuität seitens der Bediensteten abhängig. Soweit sich ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen Gefangenen und Bediensteten aufbauen kann, wird deutlich zurückhaltender mit Disziplinarmaßnahmen umgegangen.

Auch dies deutet auf den wesentlichen Einfluss der Vollzugsbedingungen für das Verhältnis von Bediensteten und Gefangenen hin.

### **(2) Die Bedeutung einer Berufsethik**

Offenbar ist ein spannungsgeladenes und in der Sache kontraproduktives Verhältnis von Bediensteten und Gefangenen nun doch kein alternativloses „sozialpsychologisches Gesetz“ – man kann Foucault also kontern. Man könnte sogar umgekehrt behaupten, dass die Bereitschaft

---

<sup>170</sup> Dazu M. Walter, in: Neubacher/ders. (Hrsg.), Sozialpsychologische Experimente in der Kriminologie, S. 93 ff.

<sup>171</sup> J. Walter, Formelle Disziplinierungen im Jugendstrafvollzug, S. 122 ff.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

zum gedanklichen Rollentausch seitens der Bediensteten erst die Bedingung eines humanen Justizvollzugs ist.

Einen wesentlichen Beitrag dazu könnten berufsethische Selbstverständnisse im Justizvollzug leisten. Eine besonders wichtige Rolle spielen hier die Mitarbeiter des allgemeinen Vollzugsdienstes. Sehr eingängig sind insoweit die Einschätzungen von Böhm: *„Der Weg einer Verbesserung des Strafvollzugs und einer Beeinflussung der Gefangenen geht nur über den allgemeinen Vollzugsdienst.“*<sup>172</sup> *„Die Beamten tragen nicht nur den Schlüssel, sie sind auch der Schlüssel für die Institution.“*<sup>173</sup> Wie Walkenhorst sehr trefflich darlegt, stehen die Mitarbeiter des AVD noch stärker als die Angehörigen der Fachdienste vor der Herausforderung, ein „doppeltes Mandat“ bedienen zu müssen. Sie sollen tragfähige Beziehungen zum Inhaftierten aufbauen, um *„wirksame pädagogische Arbeitsbündnisse in diesem Zwangskontext zu schließen“*<sup>174</sup>. Zugleich sollen sie aber auch Kontrollfunktionen übernehmen. In diesem Spannungsfeld kommt der Behandlungs- und Betreuungsauftrag gegenüber Belangen der Sicherheit und Ordnung der Anstalt leider häufig zu kurz.

Berufsethische Selbstbindungen der Bediensteten müssten demgegenüber fortwährend nach optimalen Förder-, Behandlungs-, Therapie- und Begleitansätzen für die Inhaftierten suchen. Nach Walkenhorst gehe es darum, mit den Inhaftierten *„gemeinsame Perspektiven zu entwickeln und konkrete Schritte zu unternehmen“*<sup>175</sup>, um die Haftzeit produktiv im Sinne des Vollzugsziels der künftig selbständigen Lebensführung zu nutzen.

Berufsethik zielt in dieser Hinsicht auf berufsbezogene Wahrnehmungsmuster ab, die sich am Sinn des Gesetzes und seinen hehren Idealen orientieren. Man könnte das auch als „behandlungsfreundliche Auslegung“ interpretieren oder – will man noch deutlicher werden – als „gefangenenfreundliche Auslegung“. Dem steht heute allerdings noch Vieles entgegen.

---

<sup>172</sup> Böhm, Strafvollzug, S. 74; insoweit auch Walkenhorst, in: Becka (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug, S. 223 ff. (228).

<sup>173</sup> Böhm, ZfStrVo 5/1992, S. 275 ff. (275).

<sup>174</sup> Walkenhorst, in: Becka (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug, S. 223 ff. (231).

<sup>175</sup> Walkenhorst, in: Becka (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug, S. 223 ff. (239).

Zu denken ist nicht nur an kriminalpolitisch überformende Sicherheitsinteressen des Vollzuges (und der Vollzugspolitik), sondern auch - bodenständiger – an Alltagsroutinen und damit verbundenen Abwehrhaltungen gegenüber neuen Verständnissen nach dem Motto „gewohnt und bewährt“ oder „das haben wir schon immer so gemacht“ (Schubladen-denken).

Gerade von Nachwuchskräften wissen wir, dass sie ganz überwiegend mit der Bereitschaft in die Anstalten kommen, den Behandlungsvollzug engagiert verwirklichen zu wollen. Ihre Vorgesetzten wünschten dies aber oft nicht und beharrten auf einem eher traditionellen Rollenbild, das auf formale Pflichterfüllung (ein Gegensatz?) ausgerichtet sei – so wie man es früher selbst einmal von seinen Vorgesetzten erfahren habe.<sup>176</sup> Mit solchen Legenden im „geistigen Gepäck“ fällt es natürlich schwer, sich neuen Motiven und Sichtweisen zu öffnen.

Ethisches Handeln meint hier also durchaus mehr als dies bisher in den Dienst- und Sicherheitsvorschriften für den Strafvollzug (Erster Teil, Nr. 1 Abs. 2 DSVollz) formuliert ist: Danach sollen die Bediensteten *„durch gewissenhafte Pflichterfüllung und durch ihre Lebensführung vorbildlich wirken und so die Gefangenen nicht nur durch Anordnungen, sondern durch eigenes Beispiel zur Mitarbeit im Vollzug und zu geordneter Lebensführung hinführen.“* Mit ethischen Grundverständnissen sollten wir künftig nicht nur von der Selbstbindung durch „Standardmaßnahmen“ wegkommen. Dem Vollzugssystem muss es insbesondere gelingen, ihre Bediensteten (vor allem die jungen) mit Neugier und Aufgeschlossenheit an neue Aufgaben heranzuführen und sie ebenso auf Druck- und Konfliktsituationen einzustellen, um auch unter verschärften Bedingungen die systemischen Zielsetzungen nicht aus dem Blick zu verlieren.

Mit Ausbildungseinheiten wie sie schon heute im Unterrichtsfach Kommunikation und Konfliktmanagement (KuK) an der Justizvollzugsschule in Wuppertal-Ronsdorf für die Berufsanwärter angeboten werden, ist man prinzipiell auf dem richtigen Weg. Hier werden Themen wie „Streitschlichtung“ gelehrt, die eine Bedeutung bei der Vermeidung von (voreiligen) Disziplinarmaßnahmen haben. Aber auch Aspekte der „interkulturellen Kommunikation“ sind Lehrgegenstand. Wie

---

<sup>176</sup> Eisenhardt, Strafvollzug, S. 106.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

man aus bereits vorliegenden Evaluationsergebnissen folgern kann, ist das Interesse an den betreffenden Ausbildungseinheiten aber leider sehr begrenzt.<sup>177</sup> Die betreffenden Fragestellungen mit Blick auf einen erfolgversprechenden Transfer von berufsethischen Inhalten in die Vollzugspraxis weiter kritisch ausgewertet werden.

### **(3) Ethik auch als „Anspruch“ an die Gefangenen?**

Naturgemäß sind die vorstehenden Erwägungen und Anforderungen in erster Linie auf die Bediensteten und ihre Vorbildfunktion gemünzt. Man sollte die ethische Idee im Sinne einer allgemeingültigen Vorstellung von Verhaltensstandards aber nicht von vornherein verkürzen. Ethische Ansätze folgen nämlich keiner Einbahnstraße. Was spricht dagegen, ethische Mindestanforderungen (Minima) nicht auch den Gefangenen zu stellen. Gemeint sind weniger die leidigen Diskussionen über die Mitwirkungsbereitschaft oder Mitwirkungs-„Pflichten“ der Inhaftierten gemäß einer Vorstellung des „fürsorglichen Zwangs“. Ich ziele eher auf die Obliegenheiten von Gefangenen ab, sich – im eigenen und gemeinsamen Interesse – an der Gestaltung des Anstaltsklimas zu beteiligen und zumindest einen halbwegs akzeptablen Umgang ihrerseits mit den Bediensteten zu pflegen.

Erkennbar bezieht sich dieser Ansatz auf Verhaltensexzesse, die wir in letzter Zeit häufiger in bestimmten Milieus ausländischer Gefangener (insbesondere im Bereich der Untersuchungshaft) erlebt haben. Es geht insoweit sicher nicht darum, Verhaltenspflichten zu etablieren, die dann vielleicht sogar Grundlage für neue Disziplinierungsvorstellungen sein könnten. Vielmehr sehe ich die Notwendigkeit, selbst in Fällen von „groben kulturellen Missverständnissen“ irgendeine Verständigung, einen Ansatz des irgendwie noch aushaltbaren Zusammenlebens zu finden. Ethische Ansätze könnten auch als „interkulturelles Orientierungsmuster“ dienen. Ethik wäre dann eine Art von Verbindungsmodul hin zu Integrationsansätzen. Dabei darf es freilich nicht um reine „Reißbrett-Konstrukte“ gehen, es kommt auf die Realitätsnähe an.

---

<sup>177</sup> So die Ausführungen von Frau Simons von der JVS NRW anlässlich der Leitungsklausur am 06.04.2017).

Zu den betreffenden Gestaltungsnotwendigkeiten hat sich der Justizvollzugsbeauftragte ja bereits umfänglich im letztjährigen Tätigkeitsbericht geäußert.<sup>178</sup> Zur aktiven Vermittlung von Verhaltensregeln hat das Justizministerium dem Vollzug mittlerweile 45 Planstellen zur Bestellung von Bediensteten als „Integrationsbeauftragte“<sup>179</sup> zur Verfügung gestellt. Wie man hört, arbeiten nunmehr in verschiedenen Anstalten solche Personen, die auch in krassen Fällen durch Vermittlung von Verhaltenskodizes zu Lösungen von Konflikten gelangen.<sup>180</sup> Die interkulturelle Vermittlung trägt sicherlich auch ethische Implikationen in sich.

### c) **Transparenz und Partizipation als ethische Ideen**

Wie ebenfalls bereits im letztjährigen Tätigkeitsbericht<sup>181</sup> dargelegt, haben Transparenz und Partizipation für das Anstaltsklima eine erhebliche Bedeutung. Denn nachvollziehbare Vollzugsregeln und Möglichkeiten der aktiven Mitgestaltung des Vollzugsalltags reduzieren die Folgeschäden, die der Vollzug insbesondere durch Verlernen von Selbstständigkeit und durch seine Entpersonalisierung – entgegen seiner eigentlichen Zielsetzungen – bei Gefangenen unzweifelhaft hinterlässt.

Wichtig ist die Erkenntnis, dass Vorstellungen von einer verbliebenen „Restautonomie“ der Gefangenen und von fairen Umgangsweisen am langen Ende auch eine gewaltpräventive Wirkung zukommen dürfte. In dieser Hinsicht wird insbesondere auf die vom Justizvollzugsbeauftragten immer wieder angesprochene Notwendigkeit eines transparenten Umgangs mit den Anträgen Gefangener verwiesen. Der mittlerweile vom Justizministerium in Abstimmung mit dem Justizvollzugsbeauftragten erstellte „Leitfaden zum Umgang mit Eingaben“<sup>182</sup> im Bereich

---

<sup>178</sup> Tätigkeitsbericht 2015, S. 153 ff., 168 f.

<sup>179</sup> LT-Vorlage 16/4050, Öffentlicher Bericht der Landesregierung zum „Konzept zur Förderung der Integration der ausländischen Inhaftierten und zur Verbesserung der Sicherheit im Justizvollzug Nordrhein-Westfalen“ vom 24. Juni 2016; siehe dazu auch schon oben unter B. IV.

<sup>180</sup> Zu vgl. z. B. den Bericht über die neue „Integrationsbeauftragte“ der JVA Bielefeld-Brackwede, in Die Welt vom 30. Dezember 2016.

<sup>181</sup> Tätigkeitsbericht 2015, S. 197 ff.

<sup>182</sup> Mit Erlass vom 19. September 2016 (Az.: 1402 - IV. 1) wurde die Vollzugspraxis zur Umsetzung des Leitfadens in der nun gültigen Fassung gebeten; auch dazu bereits oben unter B. VI.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

des Beschwerdemanagement, der u. a. die Mitteilung einer Zwischen- nachricht hinsichtlich des Bearbeitungsstands von Anträgen der Gefan- genen vorsieht, geht in die richtige Richtung. Das gilt auch für das nun im neuen § 5 JStVollG NRW geregelte Gebot, Vollzugsmaßnahmen gegenüber den Gefangenen zu erläutern.

Auf der Suche nach „dem richtigen Vollzugshandeln“ ergibt sich Hand- lungsbedarf überdies bei der weiteren Stärkung von Beteiligungsmög- lichkeiten der Gefangenen. Sowohl aus den Eingaben, die der Justiz- vollzugsbeauftragte erhält, als insbesondere auch im Lichte der Gesprä- che, die anlässlich von Anstaltsbesuchen geführt werden, zeigt sich die große Bedeutung, die solchen Entäußerungsmöglichkeiten seitens der Gefangenen beigemessen wird. Hier geht es aus der Sicht des Justiz- vollzugsbeauftragten vor allem um eine ernstgenommene Gefangenen- mitverantwortung, die in ihrer Neufassung gemäß § 101 StVollzG NRW ein weitgehend noch nicht verwirklichtes Beteiligungsverspre- chen an die Gefangenen enthält.

### **d) Öffnung in den gesellschaftlichen Bereich**

Auch heute noch wird der Justizvollzug zu sehr als „geschlossener Kos- mos“ oder als „eigene Welt“ verstanden. Dafür werden bekanntlich ganz verschiedene – teils klischeehafte, teils greifbare – Gründe ange- führt, wie z. B. die Notwendigkeit einer behandlerischen Herausnahme von Gefangenen aus ihren früheren Milieus (um sie allerdings in neue Subkulturen hineinzuführen); die Desintegration aus der freien Gesell- schaft zu deren Schutz oder eben weil man sich den (ethischen) Mecha- nismen der Normgesellschaft nicht oder nur begrenzt „stellen“ will.

Solche Abschottungstendenzen des Strafvollzuges sind fragwürdig und letztlich auch dysfunktional. Es scheint keinesfalls verwegen, den Ge- danken einer „offenen Gesellschaft“ (Popper) – verstanden als „geistig geöffnete“ und den Entwicklungen in der freien Gesellschaft hin zuge- wandte Einrichtung – in angepasster Form auch auf das Vollzugssystem zu übertragen. Daran mangelt es heute noch ganz weitgehend.

Zwar hat der Gesetzgeber an einigen Schnittstellen die „Einbindung Dritter“ verrechtlicht (vgl. allgemein § 5 Abs. 3 StVollzG NRW) und

dies u. a. bei der Entlassungsvorbereitung im Kontext des sog. Übergangsmanagements auch ein Stück weit konkretisiert (vgl. § 58 Abs. 3 StVollzG NRW). Vielfach fehlt es aber an dieser Vernetzung mit der freien Gesellschaft.

Eine wichtige Rolle spielen hier die Anstaltsbeiräte, deren Mitwirkung bei der Gestaltung des Vollzuges (§ 105 Abs. 2 StVollzG) noch intensiver als Brücke von freier Gesellschaft und Vollzugsgesellschaft genutzt werden könnte.

### **e) Sicherheitsdenken und verantwortungsbewusste Medienarbeit**

In der zuvor beschriebenen Logik der Abschottung, die einen Zugang zu neuen Ideen nicht eben erleichtert, ist nur ein „ruhiger Vollzug ein guter Vollzug“. Gemeinhin nimmt man den Strafvollzug nur in den Fällen des Misserfolgs und des individuellen oder systemischen Versagens wahr. Das ist zu kurz gedacht und es wird auch den Realitäten nicht gerecht. Die Beteiligten sollten ein Selbstbewusstsein entwickeln, sich sowohl zu den systemischen Sachzwängen wie auch zu unverkennbaren Problemzonen des Vollzugs (wie etwa dem zunehmend erschwerten Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen oder im Rahmen der vollzuglichen Integration von bestimmten Gruppen mit Migrationshintergrund – auch mit erheblichen Schnittmengen beider Problembereiche) zu bekennen. Umgekehrt sollte auch das Gelingende, das Funktionierende im Vollzug öffentlich kommuniziert werden. Der Vollzug sollte sich aus seiner „Vogel-Strauss-Perspektive“ herausbegeben.

Es besteht die Notwendigkeit einer verantwortungsbewussten – behandlungsorientierten – Medienarbeit samt realistischer Erfolgsmeldungen. Aus dieser rationalen Perspektive dürften sich auch Sicherheitsbesorgnisse aus der Bevölkerung, die dem Justizvollzug oftmals entgeggebracht werden, ein Stück weit einhegen lassen.

Abschließend noch ein kurzes Wort zum Sicherheitsdenken im Justizvollzug: Dem Justizvollzugsbeauftragten geht es gewiss nicht darum, Sicherheitsbelange – dort wo sie tatsächlich systemrelevant sind – irgendwie in Abrede zu stellen. Konsens besteht auch darin, dass man einzelne Sicherheitsfragen im Zeichen neuer Problemstellungen des Vollzugs (Stichwort „Radikalisierung“) ggf. auch neu definieren muss.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Wovor ich allerdings warnen möchte, sind sachlich nicht gerechtfertigte „Sicherheits-Automatismen“, die womöglich künftig noch stärker als es heute schon der Fall ist, in die Grundstrukturen des Behandlungsvollzugs vordringen. Ziel ist es, die Vielschichtigkeit von Problemstellungen zu erhalten und Ausgewogenheit und Augenmaß bei Problemlösungen stets zu beachten. Gerne greife ich insoweit erneut das immer wieder angesprochene Beispiel der Vollzugslockerungen auf. Wir sollten aufpassen, dass in dieser ganz grundlegenden Frage eines erfolgversprechenden Resozialisierungsvollzugs nur noch mit Sicherheitsvorbehalten und Gefährdungsszenarien argumentiert wird. Eine solche „Selbstverunsicherung“ des Justizvollzugs ist nicht angezeigt.

Ethisches Denken sollte insoweit auch als Gegenmittel hinsichtlich eines verfehlt pauschalierten Sicherheitsdenkens eingesetzt werden. Ethische Mechanismen können dem Behandlungsvollzug gleichsam Rückendeckung geben und ihn umgekehrt gegen Verwässerungstendenzen durch reflexartig formulierte oder schon traditionell verfestigte Hemmnisse und Einschränkungen des Resozialisierungsgedankens abschirmen.

## 4. Zusammenfassung

Ethik im Vollzug ist eines jener weichen Themen, denen man erst noch Gestalt verleihen muss. Es betrifft sozusagen die „Software“ des Justizvollzugs. Ethisches Handeln im Justizvollzug zielt auf neue Sichtweisen ab, die sich von Stereotypen und vorhandenen Vorverständnissen („gewohnt und bewährt“) loslösen.

Dabei spielt die Überwindung des Grundmisstrauens zwischen Bediensteten und Gefangenen eine große Rolle. Dem könnte eine Berufsethik der Bediensteten entgegengehalten werden, die sich aus einer wechselseitigen Vertrauensperspektive mit den Entwicklungsmöglichkeiten des Gefangenen auseinandersetzt. In der Sache sollen ethische Maßstäbe eine behandlungsfreundliche Ausdeutung der weiten Ermessensspielräume im Vollzugshandeln nahelegen.

Vorbildhafte Bedeutung kommt der Verringerung von Hierarchien in speziellen Behandlungskontexten zu. Die Sozialtherapie dürfte ein sol-

cher Bereich sein, der im positiven Sinne ein Beispiel für einen „ethischen Strafvollzug“ darstellt, weil hier die Distanzen zwischen Bediensteten und Gefangenen deutlich abgebaut sind.

Ein solcher Justizvollzug soll nicht sachfremd zu einer basisdemokratischen Einrichtung umfunktioniert werden. Anzustreben ist aber mehr „Augenhöhe“ dort, wo eine intensivierete Mitbestimmung im Sinne von Restautonomie und Persönlichkeitserhalt vertretbar und sinnvoll ist.

Ethik kann im Ergebnis als Garant für die Beständigkeit des Resozialisierungsgedankens verstanden und damit zugleich als Abschottung gegen reine Nützlichkeitsabwägungen und einen Zeitgeist der Sicherung geltend gemacht werden.

Ob sich entsprechende Sichtweisen nun tatsächlich am besten über sog. Ethikkomitees vermitteln lassen, bleibt abzuwarten. Man sollte die betreffenden Projekte, die sich derzeit in einzelnen Anstalten etablieren, im Blick behalten. Für nicht hinreichend hielt ich es allerdings, bloße Effizienzgewinne in bestimmten Verfahrensabläufen anzustreben und damit ein neues Instrument des Qualitätsmanagements zu entwickeln. Vielmehr geht es darum, ethische Ansätze nachhaltig im Selbstverständnis des Justizvollzugssystems zu implementieren und vor allem in den Köpfen der Bediensteten zu hinterlegen.

### **5. Vorschläge und Empfehlungen**

Es ist noch größeres Gewicht auf Vollzugsformen zu legen, die das „hierarchische Modell“ weitgehend überwunden haben. Zu denken ist insbesondere an den offenen Vollzug und an die Sozialtherapie, die es künftig jeweils weiter zu stärken gilt.

Das Berufsbild der Bediensteten sollte künftig noch klarer konturiert werden. Ethische Ansätze sollten noch stärker in die Nachwuchsausbildung einfließen. Auch im Rahmen der Fortbildung sollte „Ethik im Justizvollzug“ themenbezogen reflektiert werden.

Die Transparenz von Vollzugsentscheidungen sollte weiter verbessert werden wie auch die Möglichkeiten der Gefangenenmitverantwortung. Die Umsetzung von § 101 StVollzG NRW sollte überprüft werden.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Zu überlegen ist, inwieweit die Anstaltsbeiräte noch weitergehend als Brückenbauer des Vollzuges in den öffentlichen Raum hinein agieren können.

Der Justizvollzug sollte aktiv darum bemüht sein, in der öffentlichen Diskussion über seine Problemfelder wie auch seine gesellschaftlichen Funktionen zu diskutieren (verantwortungsvolle Medienarbeit).

## V. Stärkung des ehrenamtlichen Engagements – Ideen für die Vernetzung von Anstaltsbeiräten

### 1. Einleitung

Der Justizvollzugsbeauftragte hat sich bereits in der Vergangenheit intensiv mit der ehrenamtlichen Tätigkeit im Vollzug – insbesondere in Form der Anstaltsbeiräte – befasst und die in diesem Bereich tätigen Menschen zu unterstützen versucht.<sup>183</sup> Bereits am 29. August 2012 hat beim Justizvollzugsbeauftragten ein „Erfahrungsaustausch der Anstaltsbeiräte“ stattgefunden.<sup>184</sup> An diese Handlungsfäden ist im letzten Jahr wieder angeknüpft worden. Ziel ist es, diese für das Funktionieren des Vollzugssystems wichtige Institution nicht nur punktuell, sondern strukturell zu stärken.

### 2. Funktion und Bedeutung von Anstaltsbeiräten

Die wichtige Funktion, die den Anstaltsbeiräten hierzulande zukommt, ist näher in § 105 StVollzG NRW ausformuliert. Dort heißt es in Absatz 2:

*„Die Mitglieder der Beiräte wirken bei der Gestaltung des Vollzuges und bei der Betreuung der Gefangenen mit. Sie unterstützen*

---

<sup>183</sup> Vgl. insoweit Tätigkeitsbericht 2011, S. 189 ff. und 2012, S. 168 ff.

<sup>184</sup> Vgl. den entsprechenden Erfahrungsbericht im Tätigkeitsbericht 2012, S. 169 ff.

## V. Stärkung des ehrenamtlichen Engagements – Ideen für die Vernetzung von Anstaltsbeiräten

*die Anstaltsleitung durch Anregungen und Verbesserungsvorschläge und helfen bei der Eingliederung der Gefangenen nach der Entlassung.“*

Nummer 9 der Leitlinien für den Strafvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen besagt zum Thema „Ehrenamtliche Betreuung im Strafvollzug und Anstaltsbeiräte“:

*„Ein auf Wiedereingliederung ausgerichteter Strafvollzug benötigt für eine erfolgreiche Reintegration der Gefangenen Anregungen und Impulse mitten aus dem Leben der Gesellschaft.“*

Die vorstehenden Regelungen verdeutlichen die herausragende Bedeutung der Anstaltsbeiräte. Deren Arbeit stellt eine institutionalisierte Form der ehrenamtlichen Tätigkeit dar, die als wichtiges Bindeglied zwischen der „Außenwelt“ und der „totalen Institution“ Vollzug fungiert. Nicht nur symbolisch, sondern im realen Vollzugsalltag belegen Anstaltsbeiräte und deren Mitglieder anschaulich, dass Resozialisierung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt.

Die soeben zitierte Norm des StVollzG NRW sowie die entsprechenden Regelungen anderer Vollzugsgesetze<sup>185</sup> bilden einen gesetzlichen Rahmen, der indes eher weit gesteckt und bewusst wenig konkret ausgestaltet ist. Dies bietet natürlich einerseits weite Gestaltungsspielräume, andererseits kann dies auch zu Unsicherheiten führen. Vor diesem Hintergrund wird die Tätigkeit von Anstaltsbeiräten durch ein Informationsblatt des Justizministeriums, vor allem aber durch die AV des JM vom 24. August 1998 (4439 – IV A. 3) – JMBI. NW, S. 262 – in der Fassung vom 29. März 2011 („Beiräte bei Justizvollzugsanstalten“) näher umrissen.

### **3. Bildung eines Regionalzirkels als Unterstützungsmaßnahme**

Zur weiteren Konturierung der Tätigkeit bietet es sich an, die Arbeit der unterschiedlichen Beiräte künftig besser zu vernetzen.

---

<sup>185</sup> Vgl. § 59 UVollzG NRW, § 109 JStVollzG NRW, § 96 SVVollzG NRW.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Aus der Sicht des Justizvollzugsbeauftragten klaffen immer noch zu große Lücken zwischen dem Potential, das in der Funktion der Anstaltsbeiräte steckt, und der – durchaus sehr unterschiedlichen – Praxis der Beiratstätigkeit. In den letzten Jahren hat sich der Justizvollzug in Theorie und Praxis rasant entwickelt. Praktisch alle Vollzugsgesetze in NRW wurden reformiert und auch die Vollzugsklientel hat sich bedeutsam verändert. Mittlerweile sind über ein Drittel aller Gefangenen hierzulande Ausländer. Im Bereich der Untersuchungshaft liegen die Anteile noch deutlich höher. Und auch die Probleme von und mit psychisch auffälligen Gefangenen werden immer augenfälliger.

Nach Ansicht des Justizvollzugsbeauftragten besteht durchaus die Notwendigkeit für Anstaltsbeiräte, sich künftig über den Tellerrand der unmittelbaren örtlichen Zuständigkeit hinweg auch einmal im größeren Rahmen über Entwicklungstendenzen im Justizvollzug auszutauschen. Der Diskussionsrahmen der Anstaltsbeiräte sollte also weiter als bisher gezogen werden und zu einer losen Vernetzung hinführen.

Daher regt der Justizvollzugsbeauftragte an, in einem ersten Schritt einen „Regionalzirkel Rheinland der Anstaltsbeiräte“ einzurichten. Sofern sich das Modell bewährt, könnten weitere Regionalzirkel folgen. Vorstellbar wäre dies etwa für das Ruhrgebiet oder Westfalen. Zunächst geht es um eine Art „Modellversuch“.

### **4. Einzelheiten des Vorschlags**

Es geht konkret darum, gemeinsame Netzwerkarbeit zu betreiben, z. B. in Fragen der Einwerbung von Fördergeldern für Projekte oder einer koordinierten Medienarbeit.

Zugleich sollen auch konkrete Inhalte transportiert werden. Themen wie beispielsweise der „Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen“ oder „Ethik im Vollzug“ könnten so über einen einzelnen Beirat hinaus „zirkelweit“ diskutiert und ggf. entsprechende Erfahrungen ausgetauscht werden. Unter Nutzung der besonderen „Vollzugskompetenz“ der Beiräte könnten so hoffnungsvolle Ansätze für Verbesserungsmöglichkeiten der praktischen Vollzugsarbeit gestaltet und weiterentwickelt werden.

## 5. Bisherige Bemühungen und Schwierigkeiten

In Umsetzung der geschilderten Bestrebungen hat am 2. Februar 2017 unter dem Tenor „Kooperation von Anstaltsbeiräten“ in den Räumlichkeiten des Justizvollzugsbeauftragten bereits ein Treffen stattgefunden. Hier standen u. a. folgende Gesprächspunkte auf der Tagesordnung:

- Meinungsaustausch zu dem vorgeschlagenen Kooperationsmodell,
- mögliche Handlungsfelder einer solchen Kooperation,
- regionale Medienarbeit als mögliches konkretes Kooperationsfeld,
- Unterstützung örtlicher Projekte (nicht zuletzt auch Einwerbung von Geldern) sowie
- ein (erneuter) gemeinsamer Workshop, der vom Justizvollzugsbeauftragten ausgerichtet wird.

Leider war das Treffen von praktischen Schwierigkeiten bei der Terminfindung und einer sehr geringen Teilnehmerzahl geprägt. Hier zeigt sich, dass es sich um ehrenamtliche Tätigkeit handelt und die Mitglieder der Beiräte nicht selten anderweitig stark eingebunden sind.

Zu künftigen Planungen gehören daher natürlich auch Überlegungen, wie man die Tätigkeit von Beiräten attraktiver machen kann. Möglichkeiten der Freistellung und eine vielleicht etwas großzügigere Aufwandsentschädigung könnten eine Positionsverbesserung bewirken.

Das Thema der Kooperation von Anstaltsbeiräten wurde überdies vor der Vollzugskommission des nordrhein-westfälischen Rechtsausschusses anlässlich der Sitzung am 14. Februar 2017 vom Justizvollzugsbeauftragten zur Diskussion gestellt und es wurde auf Anregung des Justizvollzugsbeauftragten bei dem vom Justizministerium organisierten Jahrestreffen am 3. Mai 2017 erörtert.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

### 6. Ausblick

Die Frage der Einbettung von Anstaltsbeiräten in die Gestaltung des nordrhein-westfälischen Strafvollzugs ist von großer Bedeutung. Hier existiert – obschon die Beiräte bereits aktuell einen wichtigen Beitrag leisten – nach wie vor ein großes Potential zur strukturellen Verbesserung des Vollzugssystems insgesamt. Einen kleinen ersten Schritt zur angestrebten Vernetzung verschiedener Anstaltsbeiräte konnte der Justizvollzugsbeauftragte anstoßen. Dabei sollte es aber nicht bleiben. Wir wollen auch im Jahr 2017 versuchen, die Beiräte für einen Erfahrungsaustausch „an einen Tisch zu bringen“ und sie ihrerseits zu unterstützen. Ziel ist eine „Kompetenzbündelung“, die im Ergebnis dem gesamten Vollzug von Nutzen sein kann.

## VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

### 1. Vorbemerkung

Die Mitwirkung an Gesetzgebungsvorhaben betrifft einen Kernbereich der konzeptionellen Tätigkeit des Justizvollzugsbeauftragten, stellen die betreffenden Gesetzesvorschriften doch so etwas wie ein „übergeordnetes Konzept“ für den jeweils geregelten Bereich dar.

Im Berichtsjahr 2016 hat der Justizvollzugsbeauftragte Gelegenheit gehabt, zum Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze in Nordrhein-Westfalen Stellung zu nehmen.<sup>186</sup> Durch dieses Gesetz werden das JStVollzG NRW neu gefasst sowie das StVollzG NRW, das UVollzG NRW, das SVVollzG NRW, das JAVollzG NRW und das MRVG NRW geändert. Das Gesetz wurde mittlerweile – am 5. April 2017 – verabschiedet.

Die nachfolgend abgedruckte Stellungnahme bezieht sich auf den Entwurf des Gesetzes mit dem Bearbeitungsstand vom 27. September

---

<sup>186</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470.

## VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

2016. Relevante Abweichungen zu dem aktuellen Entwurf vom 16. November 2016 und der nun bereits verabschiedeten Gesetzesfassung konnten indes nicht festgestellt werden, so dass unsere im Oktober 2016 abgegebene Stellungnahme im Folgenden unverändert wiedergegeben werden kann.

### **2. Stellungnahme des Justizvollzugsbeauftragten im Wortlaut**

Die mit dem Gesetzentwurf verbundene Idee, für den Erwachsenenbereich hierzulande bereits entwickelte Qualitätsstandards zu vereinheitlichen und im Zuge dessen auch systematische Anpassungen vorzunehmen, ist zu begrüßen.

Den Schwerpunkt der Gesamtkodifikation bilden die Neuregelungen für den Bereich des Jugendstrafvollzuges, die im Wege eines Ablösungsgesetzes eine weitgehende Neugestaltung erfahren haben. Noch recht neue Ansätze wie die opferbezogene Vollzugsgestaltung ebenso wie lange etablierte Positionen der Sozialtherapie, die sich nunmehr verstärkt auch in Richtung einer nachsorgenden Betreuung entwickeln soll, finden sich in der Gesetzesnovelle. Die wichtige Entlassungsvorbereitung soll künftig durch engere Einbindung Dritter besser vernetzt werden; die gerade für junge Inhaftierte besonders bedeutsamen Außenkontakte sollen wirklichkeitsnah auch Zugang zu neuen Medien (E-Mailing, E-Learning, Internetnutzung) ermöglichen.

Die nachfolgenden Ausführungen verzichten darauf, zu jeder Vorschrift Stellung zu nehmen. In den Blick genommen werden solche Regelungen, die aus Sicht des Justizvollzugsbeauftragten dem Gesetzeswerk ihr Gepräge verleihen und die – positiv wie negativ – besonders hervorzuheben sind.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

### a) Jugendstrafvollzugsgesetz

<u>Vorschrift</u>	<u>Anmerkung</u>
Art. 1 § 2	<p>Künftig wird in der Grundlagennorm des § 2 nur noch das Vollzugsziel definiert, während die immanente Aufgabe der Sicherheitsgewährung qua Strafvollzug im Gegensatz zum geltenden Recht an dieser Stelle ausgeklammert wird. Neben der anzustrebenden Legalbewährung wird in Satz 2 der Vorschrift richtigerweise auf Förderungsmöglichkeiten abgehoben, die sich am Entwicklungspotenzial des Gefangenen orientieren. Individuelle Benachteiligungen sollen so abgebaut werden. Diese (Neu-)Ausrichtung entspricht aktuellen Anregungen der Vollzugswissenschaft (zu vgl. z. B. Murges, Förderung und Erziehung im JStVollzG NRW, 2015); sie ist eine geeignete Grundlage für ambitionierte Förderprogramme.</p>
Art. 1 § 3	<p>Auch an dieser (instrumentellen wie ebenso symbolischen) Schaltstelle des neuen Gesetzes sind beachtliche Änderungen festzustellen.</p> <p>So enthält Abs. 3 Satz 1 jetzt den Hinweis auf die zu achtende Würde des Gefangenen. Dies ist aus hiesiger Sicht mehr als nur „deklaratorische Kosmetik“. Vielmehr können über diesen Leitsatz auch Gesichtspunkte der Ethik im Strafvollzug, die Deutungs- und Auslegungsmuster gleichsam zwischen den Zeilen der Gesetze enthalten, besser in das Vollzugshandeln implementiert werden.</p> <p>Abs. 4 beinhaltet eine Kooperationsklausel, die zutreffend nun auch einen exponierten Ort im Gesetz erhalten soll.</p>

VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

	<p>Die in Abs. 5 aufgegriffenen Anforderungen an personelle Ausstattung, sachliche Mittel und Organisation sind – wie in der Gesetzesbegründung zutreffend dargelegt<sup>187</sup> – verfassungsgerechtlich abgesichert. Hier wird es künftig darum gehen, inwieweit Normvorgabe und praktische Umsetzung sich entsprechen.</p> <p>Positiv ist auch anzumerken, dass Abs. 7 jetzt das Verhältnismäßigkeitsprinzip ausdrücklich als Gestaltungsgrundsatz des Jugendstrafvollzugs definiert.</p>
Art. 1 § 4	<p>In der Gesetzesbegründung wird zutreffend dargelegt, dass sich Resozialisierung „nicht erzwingen“ lässt.<sup>188</sup> Dem trägt Abs. 4 Satz 1 der Regelung Rechnung, die nun zumindest moderat von der bisherigen Mitwirkungspflicht gemäß § 4 Abs. 1 des geltenden Rechts abrückt. Zwar löst auch dieser Ansatz im Kontext von zukunftsorientierter Förderung und Erziehung (i. S. v. Abs. 3) weiterhin einen nicht unbeachtlichen Motivationsdruck auf die Gefangenen aus. Freilich ist insoweit der weiteren Gesetzesbegründung Recht zu geben, wenn diese ausführt, die vollzuglichen Maßnahmen könnten nicht allein Angebotscharakter haben.<sup>189</sup></p>
Art. 1 § 5	<p>Hier fällt als neuer Aspekt der sozialen Hilfe insbesondere das Gebot der Erläuterung von Vollzugsmaßnahmen gegenüber den Gefangenen auf. Die damit verbundene Transparenz des Vollzugshandelns hat nach hiesiger Einschätzung eine wichtige Bedeutung für das Vollzugsklima sowohl im Hinblick auf die damit verbundene Mitwirkungsbereitschaft (vgl. soeben § 4)</p>

<sup>187</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 239.

<sup>188</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 238.

<sup>189</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 241.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

	als auch hinsichtlich Effekten der Gewaltprävention, die ausweislich kriminologischer Forschungsergebnisse gerade auch durch die von Gefangenen empfundene Verfahrensgerechtigkeit mitbestimmt wird.
Art. 1 § 6	<p>Die in Teilen neu gefasste Vorschrift über die Einbeziehung Dritter ergänzt die neue Regelung von § 3 Abs. 4 des Entwurfs. Wie in der Begründung näher dargelegt, kann der Kooperationsgedanke gerade im Bereich von Entlassungsvorbereitung und Übergangsmanagement gar nicht überschätzt werden.<sup>190</sup></p> <p>Abs. 4 enthält einen eindeutigen Gesetzauftrag, dass die „hierfür erforderlichen Netzwerke und Strukturen einzurichten und fortzuentwickeln <b>sind</b>“ (so Satz 2).</p>
Art. 1 § 7	„Sicherheit“ erhält in dieser Regelung nunmehr eine eigene „Adresse“. Die Gesetzesbegründung rekurriert als Legitimation dieser Neuregelung recht unumwunden auf den Schutz der Allgemeinheit gegenüber „bestimmten Gefangenen-gruppen“. <sup>191</sup> Offenkundig geht es dabei um Gefährdungen oder entsprechende Annahmen im Hinblick auf radikalisierte Gefangene (Stichwort: Islamisierung). Auch wenn seitens des Justizvollzugsbeauftragten in dieser Hinsicht bisher keine konkreten Gefahrensignale wahrgenommen wurden, ist ein „offenes Auge“ mit Blick auf mögliche Radikalisierungsprozesse zweifelsohne geboten. Dies ergibt sich allein schon aus dem Umstand, dass solche Effekte nicht nur unter Sicherheitsaspekten bedenklich sind, sondern auch einer erzieherischen Entwicklung junger Gefangener diametral entgegenstehen können. Radikalisierungsprävention

---

<sup>190</sup> Vgl. Gesetzesbegründung LT-Drs. 16/13470, S. 243 f.

<sup>191</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 244.

VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

	<p>betrifft sowohl Sicherheitsbelange als auch Fragen der Persönlichkeitsentwicklung.</p> <p>Richtig ist insoweit auch die Zielsetzung, auf ein „gewaltfreies Klima“ (Abs. 5 Satz 1) in den Anstalten hinzuwirken.</p>
Art. 1 § 8	<p>Natürlich ist es im Sinne des Justizvollzugsbeauftragten, dass die opferbezogene Vollzugsgestaltung nun auch in den Bereich des Jugendvollzuges einfließt. Wichtig ist dabei der Hinweis, dass der Opferschutz keine Vorrangstellung<sup>192</sup> vor den Interessen der Gefangenen gewinnen soll, sondern eine Harmonisierung der Gestaltungsansätze anzustreben ist (so ausdrücklich auch Abs. 3).</p>
Art. 1 § 14	<p>Zur Vorbereitung auf die Entlassung sollen junge Gefangene vorzeitig in den offenen Vollzug verlegt werden (Abs. 2). Eine solche gestaffelte Vorgehensweise zum Ende der Strafhaft ist für einen erfolgsversprechenden Übergang in die Freiheit geradezu zwingend geboten, um Kompetenzen der Selbständigkeit frühzeitig einzuüben. In der Praxis wird diesen Notwendigkeiten nach hiesiger Erkenntnis derzeit noch zu wenig Rechnung getragen. Es bleibt zu hoffen, dass eine entsprechende Normierung als Sollvorschrift bei den Jugendhaftanstalten hinreichend deutlich und eindringlich als Handlungsanweisung ankommt.</p>
Art. 1 § 15	<p>Die Regelung für das intensive Behandlungsinstrument der Sozialtherapie wurde im Vergleich zu § 14 des geltenden Rechts deutlich verdichtet. Beachtlich ist neben Abs. 4 und Abs. 7 (Einbindung der Therapiemaßnahmen in den Entlassungskontext; Möglichkeit des Langzeitausgangs zur Entlassungsvorbereitung) insbesondere Abs. 8, der die nachgehende Betreuung</p>

<sup>192</sup> Vgl. Gesetzesbegründung LT-Drs. 16/13470, S. 246.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

	in Nachsorgeambulanzen erwähnt. Diese Option der ambulanten Sozialtherapie sollte im Bereich des kooperativen Übergangsmanagements künftig einen hohen Stellenwert erlangen.
Art. 1 § 17	Der Anspruch auf Einzelunterbringung (Abs. 1 Satz 1) – insbesondere zur Vermeidung von Übergriffen unter den Gefangenen in der Ruhezeit <sup>193</sup> – steht und fällt natürlich mit dessen Umsetzung in der Vollzugswirklichkeit und mit einer zurückhaltenden Nutzung der Ausnahmeregelungen (Abs. 1 Satz 2). Bedeutsam ist der in Abs. 4 geregelte Wohngruppenvollzug, wobei der Begriff des „geeigneten Gefangenen“ künftig großzügig interpretiert werden sollte.
Art. 1 § 21 und § 26	<p>Der Justizvollzugsbeauftragte hat sich bereits näher kritisch mit dem Ausschluss von Nahrungs- und Genussmitteln in Paketsendungen (nun § 26 – zuvor § 39) befasst.<sup>194</sup> Dieser Ausschluss wird insbesondere mit den Einkaufsmöglichkeiten entsprechender Produkte innerhalb der Anstalt begründet, der nunmehr in § 21 Abs. 1 vorgesehen ist. Die kompensatorische Wirkung kommt den Einkaufsmöglichkeiten freilich nur zu, wenn diese mit hinreichend leicht zugänglichen und auch preisgünstigen Angeboten einhergehen. „Kundenfreundliche“ Angebote sind folglich von den Anstalten sicherzustellen.</p> <p>Positiv zu bewerten sind die leicht erweiterten Einkaufsmöglichkeiten von „anderen Gegenständen“ (Abs. 3).</p>
Art. 1 § 23	Zu begrüßen ist die recht großzügige Handhabe von mindestens vier Stunden Besuchszeit monatlich (Abs. 1). Auf diese Regelbesuchszeit

<sup>193</sup> Vgl. Gesetzesbegründung LT-Drs. 16/13470, S. 257.

<sup>194</sup> Tätigkeitsbericht 2015, S. 105 ff. mit Blick auf § 28 StVollzG NRW.

VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

	<p>werden Besuche von Kindern der jungen Gefangenen ausdrücklich nicht angerechnet (Abs. 2 Satz 2). Nach hiesiger Lesart ist damit eine prinzipiell unbegrenzte Besuchsdauer für Kinder der jungen Gefangenen gegeben (so gemeint?) (anders als beispielsweise in § 19 Abs. 2 Satz 1 StVollzG NRW geregelt, der für den Erwachsenenbereich zwei zusätzliche Besuchsstunden für minderjährige Kinder ausgestaltet als Sollvorschrift vorsieht).</p> <p>Beschränkt werden kann hingegen der Kreis der zum Besuch zugelassenen Personen (Abs. 5); der Besuch kann insbesondere von einer Sicherheitsanfrage gemäß § 109 abhängig gemacht werden. In der Begründung wird auch hier (wie bereits bei § 7) auf die Vorbeugung extremistischer Beeinflussung verwiesen.<sup>195</sup> Das ist im Einzelfall sicherlich nachvollziehbar, sollte aber nicht zum leichtfertig herangezogenen „Standard-Ausnahmegrund“ werden.</p> <p>Sinnvoll sind überdies die unbeaufsichtigten Langzeitbesuche, die Abs. 4 vorsieht.</p>
Art. 1 § 25	<p>Wie bereits einleitend dargelegt, werden die mit Verweis auf § 27 StVollzG NRW gegebenen Zulassungsmöglichkeiten neuer Medien ausdrücklich als hilfreich – insbesondere im Sinne von Angleichungsmechanismen hin zu den technischen und Sozialstandards der „Außenwelt“ – erachtet. Hier sind allerdings nicht nur die Anstalten selbst, sondern ebenso die Landesjustizverwaltung als „Erlaubnisbehörde“ gefordert, den Gesetzgeber ernst zu nehmen. In Verbindung mit § 3 Abs. 5 dürfte nach hiesiger Bewertung ein durchaus recht eng verdichtetes Ermes-</p>

<sup>195</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 262.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

	sen beim (natürlich sicherheitsorientiert zu begrenzenden) Zugang zu neuen Medien bestehen. Gerade für junge Menschen wiegt die Herausnahme aus ihren – auch virtuellen – Lebenswelten bekanntlich besonders schwer.
Art. 1 § 29	<p>Angesichts des zunehmenden Migrantenanteils unter den Gefangenen stellt die Vermeidung von Analphabetentum durch Angebote von Deutschkursen (Abs. 1 Satz 2 und 3) einen wichtigen Integrationsfaktor in- und außerhalb des Strafvollzugs dar.</p> <p>Sinnvoll ist auch der in Abs. 2 formulierte Vorrang von schulischen und beruflichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen gegenüber bestehenden Arbeitsverpflichtungen.</p>
Art. 1 § 32	Zweckdienlich sind die als zusätzliche Anerkennung für konsequent erbrachte Arbeitsleistungen und Bildungsmaßnahmen vorgesehenen nicht monetären Ausgleichskomponenten. Etwas versteckt findet man in § 32 Abs. 1 Satz 2 die Möglichkeit einer Vorverlegung des Entlassungszeitraums. Immerhin wird für drei Monate zusammenhängender Ableistung solcher Maßnahmen eine zweitägige Freistellung gewährt. Mit verfassungsgerichtlicher Rückendeckung wird hier zu Recht auf die Motivationskraft selbständig bewirkbarer Haftverkürzungen gesetzt; freilich fallen solche Good-time-Regelungen im internationalen Vergleich teilweise noch deutlich großzügiger aus. <sup>196</sup>
Art. 1 § 36	Die systematische Verdichtung der Regelungen über die Gesundheitsfürsorge ist zu begrüßen.
Art. 1 § 40	Soweit § 40 Abs. 1 Satz 1 einen grundsätzlichen Anspruch auf Hörfunk- und Fernsehempfang gewährt, ist in der praktischen Umsetzung darauf zu achten, dass diese Position faktisch nicht

---

<sup>196</sup> Vgl. Kaiser, Good Time – Regelungen im Strafvollzug.

VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

	zu sehr durch Satz 2 (Entscheidungshoheit der Anstalt hinsichtlich der konkreten Einspeisung von Sendern) ausgehöhlt wird. Hier müssen auch Änderungen auf Anbieterseite (z. B. die anstehende Neuordnung des DVBT-Angebots) realistisch beachtet und letztlich „gefangenenfreundlich“ interpretiert werden.
Art. 1 § 41	<p>Für die Gefangenen interessant sind insbesondere die in § 41 Abs. 1 Satz 1 erwähnten „sonstigen Geräte der Informations- und Unterhaltungselektronik“. In der Gesetzesbegründung wird mit Bezug auf Spielekonsolen und MP3-Player u. a. dargelegt, insoweit auf die technischen Entwicklungen und die betreffenden Ansprüchlichkeiten der Inhaftierten Rücksicht zu nehmen.<sup>197</sup> Nach hiesiger Kenntnis ist die praktische Handhabung solcher technischer Nutzungsmöglichkeiten in den Anstalten hierzulande durchaus unterschiedlich. Rechtlich dürfte dies durch die weiten Spielräume des doch sehr unbestimmten Rechtsbegriffs „in angemessenem Umfang“ legitimiert sein.</p> <p>Hier sollte man aus Gründen der Bestimmtheit und der Gerechtigkeit gleichermaßen eine alternative Formulierung in Betracht ziehen.</p>
Art. 1 § 42	Auffällig ist die nun in Abs. 5 ermöglichte elektronische Überwachung im Rahmen von Ausführungen zur Erhaltung der Lebenstüchtigkeit. Es wird nicht verkannt, dass eine solche Überwachungsmaßnahme das Wiederergreifen eines Flüchtligen im Einzelfall erleichtern kann. Gleichwohl ist fraglich, ob mithilfe der sog. elektronischen Fußfessel ein realistischer Sicherheitsgewinn verbunden ist. Gefangene, die tatsächlich gewillt sind, die Ausführung zur Entweichung zu nutzen, dürften ebenso geneigt

<sup>197</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 272.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

	<p>sein, die ihnen aufgebene Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der „Fußfessel“ zu ignorieren. Jedenfalls sollte man darauf achten, das neue Instrument nicht zur begleitenden „Standardmaßnahme“ von Ausführungen zu machen. Man könnte das Instrument ggf. zunächst einmal in seiner Anwendung an einzelnen Anstalten testen.</p>
Art. 1 § 45	<p>Die gerade für junge Gefangene besonders bedeutsame Entlassungsvorbereitung konkretisiert in Abs. 3 den allgemeinen „Vernetzungsauftrag“ (s. o. zu § 6 Abs. 4 Satz 2). Für die Koordinationsbelange vor Ort sind die in Abs. 3 Satz 2 genannten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner von großer Bedeutung. Die gesetzliche Einrichtung solcher „Übergangsmanager“ ist daher sehr zu begrüßen. Die komplizierte Koordination von Entlassungsvorbereitung und nachgehender Betreuung darf nicht allein den – insoweit sicher zumeist unerfahrenen – jungen (Ex-)Gefangenen überlassen bleiben.</p>
Art. 1 § 46	<p>Ein gelingendes Übergangsmanagement dürfte maßgeblich auch von frühzeitigen Vollzugsöffnungen im Vorfeld der Entlassung abhängen (vgl. schon oben zu § 14 Abs. 2). Die in Abs. 1 getroffene Sollvorschrift ist im Sinne einer erfolgversprechenden Rückfallprävention sehr zweckdienlich. Allerdings wird die Entsprechungsnorm des § 21 Abs. 2 JStVollzG NRW heutzutage oft nicht beachtet (bzw. rechtlich fragwürdig auch unter Gesichtspunkten des stark eingengten Ermessens eine Öffnung nicht gewährt).</p>
Art. 1 §§ 51, 52	<p>Die systematische Straffung in § 51 ist zu begrüßen. Das gilt unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten auch für die Einschränkungen des</p>

VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

	Schusswaffengebrauchs zur Fluchtvereitelung/Wiederergreifung (§ 52 Abs. 2). <sup>198</sup>
Art. 1 §§ 53, 54	<p>Der Umgang mit schuldhaften Pflichtverstößen unterliegt einem Drei-Stufen-Verhältnis.<sup>199</sup> Nicht zu unterschätzen ist dabei das erzieherische Gespräch als deeskalierende Erstmaßnahme (verbindlich – „wird versucht“, vgl. § 53 Abs. 1 Satz 1). Anschließend sind vermittelnde Konfliktregelungen zu nutzen (§ 53 Abs. 1 Satz 2). Die Bedeutung und die faktische Nutzung dieser Instrumente lässt sich allein deshalb schwer einschätzen, weil sie – nach hiesiger Kenntnis – statistisch nicht erfasst wird. Überlegenswert ist, die in § 55 Abs. 1 Satz 4 vorzufindenden Dokumentationspflichten hinsichtlich der Sachaufklärung von Pflichtverstößen hierauf zu erweitern.</p> <p>Die Anordnung von Disziplinarmaßnahmen kommt nur in Betracht, wenn andere Maßnahmen nicht ausreichen, ist also ultima ratio. Zunächst ist problematisch, dass entsprechend einschneidende Maßnahmen wie in § 54 Abs. 3 benannt nicht auf ihrerseits klar tatbestandlich definierte Verhaltensweisen (vgl. die allgemeine Formulierung von § 53 Abs. 1 Satz 1) zurückgeführt werden. So sehen es allerdings die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze aus dem Jahre 2006 in Empfehlung 57.2 a) vor. Danach bestimmt das innerstaatliche Recht „<i>Handlungen und Unterlassungen von Gefangenen, die disziplinarische Pflichtverstöße darstellen.</i>“</p> <p>Überdies irritiert der weiterhin im Katalog der Disziplinarmaßnahmen unter § 54 Abs. 3 Nr. 6</p>

<sup>198</sup> Vgl. hierzu auch unter D. III zur Frage der Notwendigkeit dienstlicher Schusswaffen im offenen Vollzug.

<sup>199</sup> Vgl. hierzu eingehend auch unter D. II. dieses Berichts.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

	<p>vorzufindende Arrest. Dieser ist zwar im Vergleich zum Erwachsenenvollzug auf eine maximale Dauer von zwei (statt vier) Wochen begrenzt. Auch diese „Kurzversion“ dürfte freilich in erster Linie kriminalpolitisch legitimiert sein; die apodiktische Gesetzesbegründung „<i>Auf die Verhängung des Arrestes nach Nummer 6 kann nicht verzichtet werden</i>“<sup>200</sup> ist jedenfalls nicht an einem Sachargument orientiert. Zu bedenken sind die in der Kriminologie geäußerten Kritiken an der Wirksamkeit des Arrestes als vollzugliche Disziplinarmaßnahme.<sup>201</sup> Zugleich zeigen andere Bundesländern in ihren Vollzugsgesetzen schon heute, dass man auf den Arrest als Disziplinarmaßnahme auch verzichten kann.<sup>202</sup></p>
Art. 1 § 61	<p>Das Verbot der Überbelegung gemäß § 61 Abs. 2 Satz 1 ist konsequent. Die Verantwortung für jedenfalls nur noch vorübergehend begründbare Ausnahmen wird künftig allein den Anstaltsleitungen übertragen.</p>
Art. 1 § 62	<p>Wichtige Versprechen für das strukturelle Funktionieren des Strafvollzugssystems enthält § 62 Abs. 2. Quantitative Komponenten der Systemanforderungen (erforderlicher Umfang von Bediensteten; Zahl der Fachkräfte ist so zu bemessen, dass ...) und qualitative Voraussetzungen (für den Umgang mit jungen Menschen besonders geeignet) vereinen sich in dieser Organisationsnorm. Es gelten die bereits zu § 3 Abs. 5 dargelegten Erwägungen.</p>
Art. 1 § 72	<p>Hier wird über Abs. 3 mit Verweis auf den neuen § 109 StVollzG NRW („Sicherheitsanfrage“ – s. u.) ein umfassender Abschnitt zum Datenschutz implementiert. Diese Einschränkungen</p>

<sup>200</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 283.

<sup>201</sup> Vgl. Bachmann/Ernst, MSchrKrim 2015, S. 1 ff.

<sup>202</sup> Dazu Faber, Länderspezifische Unterschiede bezüglich Disziplinarmaßnahmen.

VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

	der informationellen Selbstbestimmung der Gefangenen sind – erneut – insbesondere auf bestimmte Gruppen von Inhaftierten gerichtet. Diese sollen so zugleich besser in den Strafvollzug integriert als auch dort leichter kontrolliert werden können – anders wird es nicht gehen!
--	--

**b) Untersuchungshaftvollzugsgesetz**

Bei den beabsichtigten Neuregelungen im Untersuchungshaftvollzugsgesetz fallen zwei Aspekte besonders auf. Zum einen wird dort, wo keine Differenzierung mit Blick auf den unterschiedlichen Status der Straf- und Untersuchungsgefangenen erforderlich ist, eine „Entschlackung“ im Wege einer weitgehenden Verweisteknik auf die entsprechenden Vorschriften des Strafvollzugsgesetzes vorgenommen. Exemplarisch können hier die Bereiche Seelsorge (§ 15) und Datenschutz (§ 53) sowie die Abschnitte über Gesundheitsfürsorge (§§ 23 ff.) und Sicherheit und Ordnung (§§ 26 ff.) genannt werden. Diese Vorgehensweise erscheint – auch im Hinblick auf Auslegungsfragen – sinnvoll. Zum anderen wird dort, wo es um die Besonderheiten des Haftzwecks geht, eine Vielzahl nachvollziehbarer Klarstellungen und Harmonisierungen mit einschlägigen Vorschriften der Strafprozessordnung vorgenommen (vgl. z. B. §§ 1, 4, 8). Einige der betreffenden Vorschriften sollen etwas eingehender betrachtet werden.

<u>Vorschrift</u>	<u>Anmerkung</u>
Art. 2 § 1	Abs. 1 der Vorschrift wird sinnvoll durch einen zweiten Satz ergänzt, der den vor allem aus der Jugendkriminologie bekannten sog. apokryphen Haftgründen eine deutliche Absage erteilt. Abs. 4 betont richtigerweise nochmals den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.
Art. 2 § 2	Die Aufnahme einer „Öffnungsklausel“ in Abs. 2, wonach weitere (besondere) Umstände im Sinne einer differenzierten Vollzugsgestaltung zu berücksichtigen sind, ist begrüßenswert.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

	<p>Sie bringt mehr lebensweltliche Realität in das Vollzugshandeln. Die beispielhafte Benennung von Zuwanderungshintergrund, Religion und sexueller Identität geht auf Attribute und Bedürfnisse ein, die oft eine besondere Sensibilität im Umgang mit den Häftlingen erfordern.</p>
Art. 2 § 6	<p>Die Untersuchungshaft ist – vor allem auch mit Blick auf die Unschuldsvermutung – eine äußerst grundrechtsrelevante, zutiefst einschneidende und mitunter überraschend in die Lebensführung des Betroffenen eingreifende Maßnahme. Vor diesem Hintergrund sind Hilfs- und Benachrichtigungsrechte der Häftlinge zu stärken, was sich auch aus europarechtlichen Vorgaben ergibt. Dem entspricht in begrüßenswerter Weise die Aufnahme der Regelungen des Abs. 2 Satz 4 und des Abs. 5. Hierdurch werden zwangsläufig mit der Verhaftung einhergehende „Kollateralschäden“ abgeschwächt und damit die Grundrechte des bis auf Weiteres unschuldigen Gefangenen gestärkt. Es handelt sich um eine sinnvolle und notwendige Ergänzung zu § 114c StPO.</p>
Art. 2 § 7	<p>Die Neuregelung der Vorschriften zur Verlegung und Überstellung dürfte zu einer Verfahrensänderung bzw. einem Zuständigkeitswechsel führen. Während früher die Anstalt bei dem zuständigen Gericht auf eine Verlegung bzw. Überstellung hinzuwirken, letztlich das Gericht also die Entscheidung zu treffen hatte, handelt nunmehr die Anstalt aus eigener Zuständigkeit, regelmäßig nach vorheriger Anhörung des Gerichts oder der Staatsanwaltschaft (und des Gefangenen). Hierdurch wird sichergestellt, dass die sachnähere Behörde die „Federführung“ innehat. Auch die katalogartige Konkretisierung der Verlegungs- bzw. Überstellungsgründe erscheint aus Gründen der Klarstellung positiv.</p>

VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

Art. 2 § 8	<p>Unterbrechungen der Untersuchungshaft zur Vollstreckung von Strafhaft und damit einhergehend die Notierung von sogenannter „Überhaft“ sind in der Praxis häufig vorkommende Fallgestaltungen. Formal betrachtet befindet sich der Häftling in Strafhaft und ist somit – wie es das Gesetz auch von jeher ausdrücklich benannt hat – als Strafgefangener zu <i>behandeln</i> (im Wortsinne). Trotzdem dürfen die Zwecke der Untersuchungshaft in dem gesonderten Verfahren hierdurch natürlich nicht unterlaufen werden. Materiell betrachtet wird der Vollzug der Strafhaft somit von der Untersuchungshaft überlagert. Der neu aufgenommene Hinweis auf § 119 Abs. 6 StPO stellt dies ausdrücklich klar, was zu einer (weiteren) Harmonisierung zwischen den Vorschriften über den Vollzug der Untersuchungshaft und den strafprozessualen Vorgaben über Beschränkungen führt.</p>
Art. 2 § 11	<p>Die Regelung in § 11 Abs. 6 Satz 2 erscheint problematisch. Die Vernichtung oder Verwertung fremden Eigentums kann im Einzelfall einen nicht unerheblichen Eingriff bedeuten. Bei Weigerung des (als unschuldig geltenden) Untersuchungsgefangenen soll dies bereits dann (auf seine Kosten) zulässig sein, wenn die „Verhältnisse der Anstalt“ eine Aufbewahrung nicht zulassen. Es handelt sich um eine generalklauselartige Formulierung, die befürchten lässt, dass es zu einer Umkehrung des in Satz 1 aufgestellten Regel-Ausnahme-Verhältnisses kommen könnte. Hier scheint einem möglicherweise bestehenden praktischen Bedürfnis der Anstalten gegenüber Eigentums- und Besitzrechten aus Gründen der Verwaltungserleichterung etwas voreilig der grundsätzliche Vorrang eingeräumt zu werden. Es wird insoweit angeregt, den Regelungsgehalt zu überdenken oder zumindest „abzuschwächen“.</p>

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Art. 2 § 13	<p>Die Neuregelung sieht den Wegfall der Verpflichtung vor, eine wirtschaftlich ergebnisbringende Arbeit anzubieten. Die ist kritisch zu beurteilen, da sich die positiven Wirkungen von Arbeitstätigkeit letztlich in vollem Umfang nur bei wirtschaftlich ergebnisbringender Arbeit entfalten können. Die Begründung, wonach Untersuchungsgefangene zu Beginn des Vollzuges zu strukturierten höherwertigen Tätigkeiten oftmals nicht in der Lage seien,<sup>203</sup> vermag nicht zu überzeugen. Diese Annahme wäre näher zu belegen (z. B. durch Forschungsbefunde). Auch hier scheinen überwiegend praktische Erwägungen den Ausschlag für diese Regelung gegeben zu haben.</p> <p>Der erstmals eingeführte Anspruch auf Freistellung sowie die entsprechenden Regelungen zur Anrechnung von Zeiten zur Begründung solcher Ansprüche bei Übergang in die Strafhaft nach Abs. 3 indes ist grundsätzlich zu begrüßen. Es wird dadurch verhindert, dass eine – im Einzelfall länger währende – Tätigkeit während der Untersuchungshaft letztlich für den Erwerb von Freistellungsansprüchen „ins Leere läuft“ und bei der nachfolgenden Strafhaft sozusagen „bei Null begonnen werden muss“.</p> <p>Dasselbe gilt prinzipiell auch für die Neuregelung des Taschengeldanspruchs in Abs. 5. Positiv sind hier der Wegfall der nur darlehensweisen Gewährung und die Erhöhung zu nennen. Andererseits wird die Gewährung nunmehr auf drei Monate beschränkt. Es steht zu hoffen, dass in der Praxis die Betroffenen tatsächlich innerhalb dieser Zeitspanne in die Lage versetzt wer-</p>
-------------	--

---

<sup>203</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 301.

VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

	den, die „Zahlungsübernahme“ durch die Sozialbehörden zu veranlassen, wie es der Entwurfsbegründung zu entnehmen ist. <sup>204</sup>
Art. 2 § 14	Die ausdrückliche Benennung von „sonstigen Geräten der Informations- und Unterhaltungselektronik“ (Abs. 3 Satz 1) sowie „Hafttraummediensystemen“ (Abs. 4) trägt der voranschreitenden Digitalisierung und auch im Übrigen rasanten technischen Entwicklungen Rechnung. Der Grundgedanke, dass „Neue Medien“ aus dem Vollzug nicht mehr „herausgehalten“ werden können, wird mithin auch im Bereich der Untersuchungshaft implementiert und entspricht damit einer allgemeinen Tendenz des Gesetzgebers, die schon wegen der korrespondierenden Entwicklungen der Gesellschaft in Freiheit geradezu zwingend erscheint (vgl. auch nachfolgend Anmerkungen zu §§ 16 und 19).
Art. 2 §§ 16, 18, 19, 21	<p>Aus der Sicht des Justizvollzugsbeauftragten lässt sich bei den Vorschriften im Abschnitt „Außenkontakte“ eine begrüßenswerte Akzentuierung der Aspekte „Opferbezogene Vollzugsgestaltung“ und „Neue Medien im Vollzug“ feststellen:</p> <p>Das Recht auf Nutzung von Einrichtungen „klassischer“, aber auch anderer Telekommunikation ergibt sich aus der Grundsatznorm von § 16 Abs. 1 Nr. 3 sowie der Ermächtigungsbzw. Ermöglichungsvorschrift in § 19 qua Verweis auf die bedeutsame Vorschrift des § 27 StVollzG NRW. Die obigen Ausführungen zu § 25 JStVollzG NRW gelten hier entsprechend.</p> <p>Opferschützende Regelungen finden in § 16 Abs. 2 Alt. 2, § 18 Abs. 2 Satz 2 und § 21 Nr. 2 ausdrückliche Erwähnung, wodurch der Gedan-</p>

<sup>204</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 302.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

	<p>ke des Opferbezuges im Vollzug weitere Fundierung erfährt, auch wenn hier selbstverständlich die dem Vollzug der Untersuchungshaft allein zugrundeliegenden verfahrenssichernden Zwecke (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2) ausschlaggebend sind.</p>
Art. 2 § 17	<p>Richtig ist die Aufstockung der Besuchsmöglichkeiten von minderjährigen Kindern. Wie im Strafvollzugsbereich ist dies als Soll-Vorschrift ausgestaltet. Hier steht zu hoffen, dass sich die Handhabung in der Praxis faktisch zu einem entsprechenden Anspruch verdichtet, wie dies auch der Entwurfsbegründung als gesetzgeberische Intention zu entnehmen ist. Sehr zu begrüßen ist die ausdrückliche Aufnahme und „Einführung“ des Langzeitbesuchs. Auch wenn dieser vielerorts bereits heute im Untersuchungshaftbereich praktiziert wird, erfährt dieses vorzügliche Instrument zur Aufrechterhaltung sozialer Bindungen durch die gesetzliche Regelung eine deutliche Aufwertung. Zu Recht wird diesbezüglich mit Blick auf das Fehlen vollzugsöffnender Maßnahmen eine kompensatorische Wirkung bei Untersuchungshäftlingen betont.</p> <p>Die in Abs. 6 eingeführte Möglichkeit einer Sicherheitsabfrage nach § 109 StVollzG NRW erscheint auch hier grundsätzlich sinnvoll. Im Einzelnen vgl. aber die Stellungnahme unten zu Art. 3 §§ 108 – 125.</p>
Art. 2 § 21 Nr. 4	<p>Schädliche Ideologien und daraus resultierende extremistische Verhaltensweisen sind aus den Vollzugsanstalten (bzw. den Einrichtungen der Sicherungsverwahrung) herauszuhalten; sie erschweren die Erreichung der jeweiligen Vollzugsziele. Entsprechende Ermächtigungsgrundlagen (vgl. auch § 27 Nr. 5 JStVollzG NRW, § 25 Nr. 4 StVollzG NRW, § 27 Nr. 4</p>

VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

	<p>SVVollzG NRW) sind daher aus Sicht des Justizvollzugsbeauftragten zu begrüßen. Ihre Anwendung in der Praxis muss dennoch stets einzelfallbezogen und gründlich geprüft werden sowie der Gefahr von Stigmatisierungen (z. B. ganzer Gruppen von Gefangenen) vorbeugen.</p>
<p>Art. 2 §§ 23 ff.</p>	<p>Hinsichtlich der Gesundheitsfürsorge sind wesentliche Unterschiede zwischen Untersuchungs- und Strafgefangenen nicht zu erkennen. Der Verweis auf die entsprechenden Regelungen des StVollzG NRW ist also nachvollziehbar. Mit Blick auf das vom Justizvollzugsbeauftragten in der Vergangenheit immer wieder kritisch hinterfragte Verhältnis zwischen Gefangenen und Anstaltsärzten ist dennoch eine wesentliche Unterscheidung bedeutsam, die allerdings vom Gesetz selbst vorgenommen wird. Gemeint ist das – richtigerweise – beibehaltene Recht der Untersuchungshäftlinge auf Einholung eines externen ärztlichen Rats (also gleichsam einer Zweitmeinung) auf eigene Kosten (§ 23 Abs. 3). Ob hier nicht eine Angleichung oder Annäherung der Regelungen des Strafvollzuges angebracht sein könnte, erscheint nach hiesiger Auffassung nach wie vor zumindest diskussionswürdig. Die Beibehaltung dieser Möglichkeit für Untersuchungsgefangene ist – auch wenn die praktische Bedeutung wohl eher gering ausfällt – zu begrüßen und vielleicht mit einer gewissen Signalwirkung versehen.<sup>205</sup></p>
<p>Art. 2 § 26</p>	<p>Auch wenn der Abschnitt über Sicherheit und Ordnung im Wesentlichen durch Verweise auf die entsprechenden Vorschriften des StVollzG NRW geprägt ist, erfährt er doch über den neu eingefügten § 26 Abs. 1 eine besondere Akzentuierung. Insoweit wird klargestellt – wie sich</p>

<sup>205</sup> Vgl. ausführlich zu dieser Thematik auch unter E. II. dieses Berichts.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

	<p>auch aus der Entwurfsbegründung ergibt<sup>206</sup> –, dass Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung kein „überschießendes Haftübel“ sein sollen, sondern dazu dienen – auch im Sinne der Gefangenen – für geordnete Rahmenbedingungen zu sorgen. Daher sollten bei anstehenden Auslegungsfragen oder im Zuge der Ausfüllung eröffneter Ermessensspielräume stets auch die vom Gesetzgeber in der Begründung ausdrücklich benannten „sozial verantwortungsbewussten Gestaltungsprozesse“ herangezogen werden, weil hierdurch das verträgliche miteinander „in beide Richtungen“ geprägt wird (zu vgl. insoweit auch die Erwägungen zur „Ethik im Vollzug“, oben bei Art. 1 § 3 Abs. 3).</p>
Art. 2 § 30	<p>Mit Beschluss vom 17. März 2016 hat das OLG Hamm (Az. III-5 Ws 88/16, 5 Ws 88/16) entschieden, die Zwangsmedikation eines in Untersuchungshaft Inhaftierten könne nicht auf der Grundlage von § 28 UVollzG NRW erfolgen. Sie bedürfe vielmehr einer besonderen gesetzlichen Grundlage, die die Zulässigkeit des Eingriffs klar und bestimmt regelt. Diese Entscheidung im Zusammenspiel mit früheren verfassungsgerichtlichen Entscheidungen hat eine durchaus grundlegende Neuregelung der Zwangsbehandlung in (Untersuchungs-)Haft erforderlich gemacht und war überdies mit einem konkreten Auftrag an den Gesetzgeber versehen.</p> <p>Den von der einschlägigen Rechtsprechung gemachten engen Voraussetzungen wird die neue Vorschrift nach Ansicht des Justizvollzugsbeauftragten gerecht. Besonders die Konkretisierung der (formellen und materiellen) Eingriffsvoraussetzungen, die strikte Einhaltung eines</p>

---

<sup>206</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 309.

VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

	<p>durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip bestimmten stufenweisen Vorgehens sowie die Pflicht zur Dokumentation sind den Vorgaben entsprechend eingeführt bzw. angepasst worden.</p> <p>Hinsichtlich der in Abs. 2 Satz 2 geregelten gerichtlichen Einwilligung wäre – auch in Anbetracht richterlicher Eildienste – überlegenswert, eine staatsanwaltschaftliche Eilkompetenz aufzunehmen. Ähnlich ist es in § 119 Abs. 1 Satz 4 und Satz 5 StPO für Beschränkungen der Untersuchungshaft vorgesehen. Dies würde gewährleisten, dass <u>vor</u> Durchführung der Maßnahme in jedem Falle ein Votum mit explizitem Blick auf das Verfahren, dessen ordnungsgemäße Durchführung durch die Haft ja gerade gewährleistet werden soll, erfolgt.</p> <p>Die Schaffung einer Beobachtungsphase bei bestimmten Szenarien der psychischen Erkrankung ist auch im Rahmen der Untersuchungshaft sinnvoll (§ 30 Abs. 3 – vgl. auch unten zu Art. 3 § 78). Damit dürfte eine ausreichende Rechtsgrundlage für eine Zwangsbehandlung in einer Phase „latenter Selbstgefährdung“, mithin bei praktisch nicht seltenen Fällen, geschaffen sein.</p>
Art. 2 §§ 31, 32, 33	<p>Zu den Disziplinarmaßnahmen nach einem Pflichtenverstoß ist weiter oben zu Art. 1 §§ 53, 54 bereits grundsätzlich Stellung genommen worden. Gleichwohl wird hier nochmals betont, das nun gesetzlich verankerte Instrument der „einvernehmlichen Streitbeilegung“ (§ 31 Abs. 3) ernst zu nehmen und das darin für alle Beteiligten liegende zeit- und ressourcenschonende Potential zu nutzen.</p> <p>Der Maßnahmenkatalog in § 32 ist überarbeitet und latent kontraproduktive Maßnahmen sind</p>

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

	<p>gestrichen worden. Warum der Arrest als Ahndungsoption nach wie vor auftaucht, kann – wie bereits zuvor dargestellt – nicht ohne weiteres nachvollzogen werden; in der Begründung des Entwurfs wird hier schlicht von einer Notwendigkeit als ultima ratio gesprochen.<sup>207</sup></p> <p>Die weiteren regelmäßig anzuwendenden Anordnungsvorgaben („sollen“) nach § 32 Abs. 4 sind zu begrüßen. Wegen der Verweisung auf § 81 StVollzG NRW in § 33 dürfte es diesbezüglich allerdings zu einer (wenn auch unschädlichen) Dopplung kommen (vgl. § 81 Abs. 5 StVollzG NRW).</p>
Art. 2 § 36	<p>Die stärkere Ausdifferenzierung und Harmonisierung mit europäischen Vorgaben ist hervorzuheben. Die besondere Schutzbedürftigkeit junger Untersuchungsgefangener wird hierdurch stärker betont.</p>
Art. 2 § 37	<p>Das in Abs. 2 vorgesehene Verfahren ist bereits wegen der anzunehmenden Erhöhung der Betreuungintensität grundsätzlich positiv einzuordnen. Es ist im Hinblick auf einen später möglicherweise erforderlich werdenden Übergang zum Jugendstrafvollzug allerdings von noch größerer Bedeutung. Wenn hier natürlich auch das Spannungsfeld zwischen Unschuldsvermutung und Behandlungsvollzug sehr deutlich wird, erscheint es doch besser, derartige Maßnahmen so früh wie möglich anzusetzen. Kommt es letztlich zu einer rechtskräftigen Verurteilung, könnten „Zeitvorsprünge“ genutzt werden, die letztlich der erzieherischen und resozialisierenden Wirkung des Vollzuges und somit dem einzelnen Gefangenen selbst zugutekommen.</p>

---

<sup>207</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 314.

VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

Art. 2 § 41	<p>Die Streichung von § 54 Abs. 1 Satz 2 UVollzG NRW a. F., wonach zwingend regelmäßige Sprechstunden einzurichten waren, ist zu kritisieren. Der Hinweis auf die Möglichkeit, sich ersatzweise an den Justizvollzugsbeauftragten wenden zu können, überzeugt nur bedingt (was indes die Gesetzesbegründung zu suggerieren scheint)<sup>208</sup>, da beide Instrumente in Zielrichtung und Ausführung unterschiedlicher Natur sind. Selbstverständlich steht der Justizvollzugsbeauftragte auch für Gespräche mit Untersuchungshäftlingen zur Verfügung. Allerdings haben Gesprächsangebote in der Anstalt vor Ort hinsichtlich der Verbesserung des Anstaltsklimas und einer Steigerung der vollzuglichen Transparenz doch eine andere Bedeutung. Beide Angebote sollten auch künftig nebeneinander bestehen bleiben.</p> <p>Die Streichung wird in der Praxis höchstwahrscheinlich dazu führen, dass derartige Sprechstunden regelmäßig nicht mehr angeboten werden, auch wenn ihre Einrichtung natürlich nach wie vor („freiwillig“) möglich ist. Damit wird den Untersuchungsgefangenen eine Möglichkeit der Informationsgewinnung und ggf. Konfliktlösung ersatzlos genommen und überdies die in derartigen Sprechstunden liegende Gelegenheit zur (im Prinzip einfach zu bewerkstelligen) Transparenzsteigerung aufgegeben.</p>
Art. 2 § 43	<p>In seinen zahlreichen Gesprächen mit Vollzugspraktikern und Bediensteten vor Ort, aber auch mit Personalvertretungen, erfährt der Justizvollzugsbeauftragte regelmäßig von einem großen Interesse an Fortbildungsmaßnahmen jedweder Art. Die Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift in Abs. 3 greift diese Nachfrage</p>

<sup>208</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 315.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

	auf und gestaltet das „Fortbildungs- und Beratungsszenario“ als Muss-Vorschrift aus.
Art. 2 § 46	Zu Recht wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass die unterschiedlichen Wahrnehmungen der beteiligten Personen wesentlich für „Meinungsbildung und Risikoabschätzung“ und damit unverzichtbare Grundlage zur Vorbereitung von Entscheidungen auch im Vollzug der Untersuchungshaft seien. <sup>209</sup> Die Einführung dieser Norm ist daher zu begrüßen. Dies gilt auch für die korrespondierende Dokumentationspflicht. Allerdings kann eine solche allein allenfalls zu einer „systeminternen“ Transparenzsteigerung beitragen. Es wäre an dieser Stelle hilfreich zu regeln, in welchem Umfang und in welcher Form auch die betroffenen Untersuchungsgefangenen die Möglichkeit haben, von den derart dokumentierten Ergebnissen und tragenden Gründen Kenntnis zu erlangen.
Art. 2 § 47	Durch die Einführung dieser Norm wird ein gewisses Mindestmaß an Teilhabe von Untersuchungshäftlingen gewährleistet. Letztlich wird auch klargestellt, dass in „gemischten“ Anstalten bereits bestehende Gefangenenmitverantwortungen gleichermaßen für die in der Anstalt inhaftierten Untersuchungsgefangenen „zuständig“ sind. Die Empfehlung des Justizvollzugsbeauftragten von mehr Transparenz und Partizipation <sup>210</sup> erfährt hierdurch auf dem Gebiet der Untersuchungshaft ihre Anerkennung.

---

<sup>209</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 316.

<sup>210</sup> Vgl. hierzu Tätigkeitsbericht 2015, S. 197 ff.

VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

Art. 2 § 48	Die Unwissenheit der Gefangenen ist häufig groß. Dies gilt unabhängig von der Art der vollzogenen Haft, wie sich aus der Arbeit des Justizvollzugsbeauftragten unschwer ergibt. Jegliche Form von unterstützenden Hinweisen erscheint daher sinnvoll, um die vollzugsbedingte Unmündigkeit abzuschwächen. Daher ist die Herausnahme des Hinweises auf die Vertreterinnen oder Vertreter der Aufsichtsbehörde nicht unproblematisch. Soweit die Gesetzesbegründung hier von einer Entbehrlichkeit aufgrund „veränderten Kommunikationsverhaltens in einer modernen Umgebung“ ausgeht, <sup>211</sup> erschließt sich aus hiesiger Sicht nicht ohne Weiteres, was damit gemeint ist.
-------------	--

**c) Strafvollzugsgesetz**

Die Änderungen des Strafvollzugsgesetzes betreffen überwiegend systematische Verweise. Neu gestaltet ist der nun sehr ausdifferenzierte 22. Abschnitt zur Regelung des Datenschutzes. Die Stellungnahme zu Artikel 3 beschränkt sich auf einige wenige Ausführungen.

<u>Vorschrift</u>	<u>Anmerkung</u>
Art. 3 § 19 Abs. 5	Zu vgl. Art. 1 § 23 Abs. 5
Art. 3 § 53 Abs. 4	Zu vgl. Art. 1 § 42 Abs. 5
Art. 3 § 65 Abs. 1	Die dort normierte Ermächtigungsgrundlage zur Nutzung weiterentwickelter Testverfahren zur Feststellung von Suchtmittelkonsum ist zu begrüßen. Diese gilt aufgrund entsprechender Verweise bzw. ausdrücklicher Regelung in den jeweiligen Vollzugsgesetzen zukünftig für alle Arten des Justizvollzuges (vgl. § 50 JStVollzG NRW, § 27 UVollzG NRW, § 65 SVVollzG

<sup>211</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 317.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

	<p>NRW, § 21 Abs. 3 JAVollzG NRW). Rechtlich wegen des normierten Einwilligungsvorbehaltes als unproblematisch anzusehen, können hierdurch in praktischer Hinsicht immer wieder festzustellende Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Abgabe von Urinproben vermieden werden. Urinproben sind generell anfällig für Manipulationen und die Variante der „beobachteten Abgabe“ einer Urinprobe (wozu sich viele Gefangene zudem gar nicht in der Lage sehen) stellt überdies im Vergleich zur Blutentnahme über den Finger den schwerwiegenderen Eingriff dar, so dass die Neuregelung letztlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stärkt.<sup>212</sup></p>
Art. 3 § 68 Abs. 3	<p>Die mit dieser Neuregelung legitimierten Identifizierungsmaßnahmen sind aus Gründen der Vollzugsintegration wie auch der Kontrollmöglichkeiten gleichermaßen geboten.</p>
Art. 3 § 78 Abs. 3	<p>Die Schaffung einer Beobachtungsphase zur Klärung des Bedarfs der (Zwangs-)Behandlung von psychisch erkrankten Gefangenen ist ein sinnvolles Instrument der Fallanalyse. Sie wird der anspruchsvollen Aufgabenstellung im Umgang mit dieser „Problemklientel“ gerecht. Die ausdifferenzierte Regelung des § 78 dürfte im Übrigen auch den engen Anforderungen des Beschlusses des OLG Hamm vom 17. März 2016 genügen (vgl. detaillierter oben zu Art. 2 § 30).</p>

---

<sup>212</sup> Vgl. Gesetzesbegründung LT-Drs. 16/13470, S. 325.

VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

<p>Art. 3 §§ 108 – 125</p>	<p>Zu vgl. Art. 1 § 72. Zu begrüßen ist die umfassende gesetzliche Kodifizierung der Datenschutzregelungen im neuen 22. Abschnitt. Die Sicherheitsanfrage gemäß § 109 bietet zum einen die Möglichkeit, Gefangene selbst – neben den Identifizierungsmaßnahmen des § 68 – einer Überprüfung insbesondere hinsichtlich Radikalisierungsgefahren zu unterziehen. Zum anderen werden aber auch „anstaltsfremde Personen“ in den Kreis der Sicherheitsanfrage einbezogen.</p> <p>Die Zielsetzung ist – wie bereits mehrfach betont – auch aus der Sicht des Justizvollzugsbeauftragten grundsätzlich nachvollziehbar. In der Praxis wird jedoch strikt darauf zu achten sein, dass diese Zwecksetzung weder im Einzelfall noch strukturell sachentfremdet wird.</p>
----------------------------	---

**d) Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz**

Auch bezüglich des Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetzes enthält der Entwurf eine Vielzahl von redaktionellen Anpassungen bzw. Klarstellungen, Verweisungen auf das Strafvollzugsgesetz NRW oder aufgrund von datenschutzrechtlichen Vorgaben notwendige Änderungen.

<u>Vorschrift</u>	<u>Anmerkung</u>
<p>Art. 4 § 21</p>	<p>Zu vgl. Art. 3 §§ 108 – 125; der Verweis auf § 109 StVollzG wird präventiv unter der Prämisse aufgenommen, dass in Zukunft mehr Verurteilungen wegen terroristisch motivierter erheblicher Taten und damit einhergehend vermehrter Anordnungen von Sicherungsverwahrung diesbezüglich zu erwarten seien.<sup>213</sup></p>

<sup>213</sup> Vgl. Gesetzesbegründung LT-Drs. 16/13470, S. 342.

## E. Die konzeptionelle Tätigkeit

Art. 4 § 22	Die Ergänzung um das Wort „offene“ ist nicht nur aus Gründen der Klarstellung im Hinblick auf § 20 Abs. 2 Satz 1 StVollzG sinnvoll, sondern macht überdies deutlich, dass es dem Untergebrachten in einschlägigen Fällen ohne Weiteres ersichtlich sein soll, dass es zu einer akustischen Überwachung kommt.
Art. 4 § 27 Nr. 4	Auch diese Norm dient der Prävention im Hinblick auf extremistische Verhaltensweisen (vgl. schon § 21). Im Einzelnen vgl. die Ausführungen oben zu Art. 2 § 21 Nr. 4.
Art. 4 § 32	Absatz 3 konkretisiert die bestehende Verordnungsermächtigung in sinnvoller Weise und benennt genauer die – weit über die aktuelle Vorschrift hinausgehenden – Ansatzpunkte einer möglichen Regelung durch das Justizministerium.
Art. 4 §§ 40 Abs. 5 Nr. 4, 51 Abs. 2 Satz 2	Auch im SVVollzG soll künftig – richtungsweisend – der Begriff der Mediensysteme verankert und damit ein Stückweit der Digitalisierung in einem weiteren Vollzugsbereich der Weg geebnet werden.
Art. 4 § 53 Abs. 4	Zur Frage der Nutzung elektronischer Aufenthaltsüberwachungsinstrumente ist bereits oben unter Art. 1 § 42 Stellung genommen worden. Zu bedenken ist, dass im Bereich der Sicherungsverwahrung insoweit ein „gutes“ Anwendungsfeld vorliegt, als hier ein Anspruch auf mindestens vier Ausführungen zur Erhaltung der Lebensfähigkeit besteht, die auch dann zu gewähren sind, wenn die Voraussetzungen für andere vollzugsöffnende Maßnahmen nicht gegeben sind. <sup>214</sup> Jedenfalls in diesen Fällen erscheint jedes Instrument zur Sicherung der ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahme angebracht.

---

<sup>214</sup> Vgl. Gesetzesbegründung LT-Drs. 16/13470, S. 344.

## VI. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges und zur Änderung der Vollzugsgesetze

### e) Jugendarrestvollzugsgesetz

Neben einigen redaktionellen Anpassungen und Harmonisierungen mit dem Strafvollzugsgesetz NRW enthalten lediglich die §§ 22, 32 JAVollzG-E neue materielle Regelungsgehalte:

Die Einführung der zusätzlichen – im Vergleich zur Unterbringung im besonders gesicherten Arrestraum wesentlich milderer – Sicherungsmaßnahme einer „Beobachtung ohne technische Mittel“ (§ 22 Abs. 2 Nr. 2) verleiht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine konkrete Ausprägung. Nach hiesiger Auffassung besteht die berechtigte Hoffnung, dass Unterbringungen im besonders gesicherten Arrestraum hierdurch in größerem Umfang vermieden werden können. Dies setzt allerdings auch eine ausreichende Personalausstattung voraus, um die „manuellen Beobachtungsgänge“ in kurzer Frequenz gewährleisten zu können.

Ob Unterbringungen in besonders gesicherten Arresträumen unter Beobachtung mittels Videotechnik nach § 22 Abs. 3 erfolgen, setzt aus Gründen der Verhältnismäßigkeit – wie die Entwurfsbegründung zutreffend darstellt<sup>215</sup> – überdies voraus, dass die Frage einer Unterbrechung des Arrestvollzuges geprüft worden ist. Diesbezüglich erschiene ein ausdrücklicher gesetzlicher Hinweis auf eine derartige Prüfung hilfreich, gleichsam als Merkposten für eine Prüfstruktur.

Soweit ersichtlich soll die derzeit in § 32 Abs. 2 Satz 3 JAVollzG NRW vorgesehene Dokumentationspflicht bezüglich der Videoüberwachung entfallen. Dies ist nicht ohne weiteres nachzuvollziehen, handelt es sich doch um eine besonders schwerwiegende Maßnahme. Die Entwurfsbegründung verhält sich hierzu einerseits nicht ausdrücklich und andererseits besteht ein gewisser Widerspruch zu der Aussage, es solle eine Angleichung zu § 69 Abs. 4 StVollzG NRW erfolgen, da in § 70 Abs. 4 Satz 3 und Abs. 5 StVollzG NRW in diesem Zusammenhang gewisse Dokumentations- und Mitteilungspflichten normiert sind (wobei nicht verkannt wird, dass die Unterbringung nach dem JAVollzG NRW ohnehin 24 Stunden nicht übersteigen darf). Sollten tatsächlich keine Dokumentationsanforderungen gegeben sein, bestünde doch wiederum ver-

---

<sup>215</sup> Vgl. LT-Drs. 16/13470, S. 348.

## F. Perspektiven für das Jahr 2017 und 2018 - Ausblick

mehrt das Risiko einer vorschnellen Unterbringung im besonders gesicherten Arrestraum, was eigentlich zu verhindern ist. Die Pflicht zur Dokumentation einer Maßnahme bewirkt regelmäßig bereits im Vorfeld eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Sachverhalt und eine Analyse sämtlicher zu beachtender Umstände. Auch werden ohne Dokumentation etwaige spätere wissenschaftliche Auswertungen zu diesem Thema erschwert. Nach hiesiger Auffassung sollte mithin die Dokumentationspflicht beibehalten werden.

### **f) Maßregelvollzugsgesetz**

Aufgrund bundesverfassungsgerichtlicher Bedenken an der Vereinbarkeit des § 17 MRVG a. F. mit dem Grundgesetz ist eine Neuregelung nötig geworden, die nun durch die §§ 17, 17a MRVG-E realisiert werden soll. Die Ausstrahlungswirkung auf die entsprechenden Regelungen der anderen Vollzugsgesetze ist offenkundig. Die Absicht, nunmehr in allen einschlägigen Bereichen „für geordnete Verhältnisse“ zu sorgen und die Rechtsgrundlagen verfassungskonform zu gestalten, hat sich bereits in den zuvor kommentierten Neuregelungen zur Gesundheitsfürsorge – insbesondere im Bereich der Zwangsbehandlungen – im Sinne rechtlich besser abgesicherter Rahmenbedingungen niederschlagen.

## **F. Perspektiven für das Jahr 2017 und 2018 - Ausblick**

Auf meinem Parcours durch die Vollzugslandschaft habe ich im vergangenen Jahr verschiedene neue Stationen angesteuert, an denen ich auch künftig noch länger verweilen werde. Dies bedeutet aber keinen Stillstand. Natürlich werde ich meine Tour fortsetzen und noch weitere Themen, die vom Justizvollzugsbeauftragten bisher allenfalls am Rande betrachtet wurden, inhaltlich näher erschließen.

Beim Ausblick des letztjährigen Tätigkeitsberichts habe ich den „Justizvollzug von Morgen“ mit der Suche nach „realistischen Idealen“ als

dessen geistige Grundierung verknüpft. Mit dem nun vorgestellten Ansatz der „Ethik im Justizvollzug“ wurde dieser Gedanke weiterentwickelt. Die ethische Komponente zielt freilich nicht auf den Selbstzweck ab, den Gefangenen „etwas Gutes zu tun“ oder gar Sicherheitsbelange in Abrede zu stellen. Ethische Vorstellungen intendieren nach meiner Lesart vielmehr, dass sich die vollzugliche Zwecksetzung der Resozialisierung (auch zum gesellschaftlichen Nutzen) unter der Prämisse einer interessenabwägenden Ermittlung des „richtigen Handelns“ besser verwirklichen lässt.

Aus dieser Blickrichtung konnte der voranstehende Bericht aufzeigen, dass schon verschiedene „Problemzonen“ des heutigen Justizvollzugs auf die aktuellen und künftigen Herausforderungen perspektivisch gut vorbereitet sind und die Akteure die notwendige Handlungsflexibilität des Systems bereits bewiesen haben. In anderen Bereichen – wie z.B. der Sozialtherapie – besteht hingegen weiterer Gestaltungsbedarf, der freilich in Form des nun von der Aufsichtsbehörde vorgelegten Rahmenkonzepts aufgegriffen wird.

Gleichwohl sollte das Justizvollzugssystem den Mut und die Energie aufbringen, um Maßnahmen und Ansätze der Sozialtherapie noch weiter zu fördern. Dies betone ich unterlegt mit zwei Hauptargumenten. Zum einen, weil Nordrhein-Westfalen hier Nachholbedarf hat – in anderen politischen Handlungsfeldern würde man heute vermutlich von „Reformstau“ sprechen. So stehen einzelne Anstalten ohnehin schon in den „Startlöchern“, um insbesondere für junge Gefangenengruppen sozialtherapeutische Einheiten alsbald einrichten zu können. An den Ideen der Praxis scheint es jedenfalls nicht zu mangeln.

Zum anderen - und dies halte ich systemisch für mindestens ebenso wichtig -, ist die Sozialtherapie insgesamt ein Anschauungsobjekt für einen fortentwickelten Vollzug, der sich weniger als Macht- und Gehorsamsmodell, sondern vielmehr als Behandlungs- und Resozialisierungseinrichtung versteht. Ich meine damit nicht etwa ein therapeutisches Vollzugsmodell, das nur noch in der Logik von Pathologien und Heilbedarfen denkt. Vielmehr geht es um ein Modell, das bereit ist, neue Zugänge zum Gefangenen zu finden, insbesondere solche, die mehr auf gemeinsame Zielsetzungen (Kooperationsmodell) ausgerichtet sind und weniger auf Disziplinierung.

## F. Perspektiven für das Jahr 2017 und 2018 - Ausblick

Auf diesem wie auf anderen Handlungsfeldern - im Umgang mit psychisch auffälligen Gefangenen, bei der Integration von Migranten im Vollzug etc. - zeichnen sich zunehmend und unumgänglich Spezialisierungen des Justizvollzugs ab. Dementsprechend wird bei der künftigen Vollzugsgestaltung das Kunststück zu vollbringen sein, für spezielle (teilweise noch unvertraute) Auffälligkeiten und Personengruppen vermehrt spezialisierte Angebote bereitzuhalten, ohne dabei die Vollzugsklientel in der Breite außer Acht zu lassen. Ein solcher Spagat kann gelingen, wenn man erkennt und akzeptiert, dass das Vollzugssystem insgesamt von spezifischen Weiterentwicklungen und Behandlungsformen profitieren kann.

In der damit verbundenen Konturschärfung sollte der Vollzug zugleich versuchen, sein öffentliches Stigma durch eine offensive und bürgernahe Medienarbeit selbst zu reduzieren. Natürlich ist das angesichts zumeist (auch medial) vorgeprägter negativer Erwartungshaltungen an den Strafvollzug kein leichtes Unterfangen. Gleichwohl – oder gerade deshalb – plädiere ich für mehr Aufklärungsarbeit. Denn auf den zuvor benannten sozialen Problemfeldern leistet der Vollzug Pionierarbeit, die gesamtgesellschaftlich nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

Sinnvoll und richtig sind daher solche Aktionen wie die Tage der offenen Tür für interessierte Bürger oder auch die Knastkulturwoche, die in diesem Jahr vom 13. bis 17. November 2017 ausgerichtet wird. Der Vollzug kann aber deutlich mehr: Er benötigt eine Form der Öffentlichkeitsarbeit, welche die Funktionen des Justizvollzugs, seine neuen Gestaltungsansätze, aber auch offen Probleme des Systems anspricht. Neben einer solchen Öffentlichkeitsarbeit für „jedermann“ sollte ebenfalls angestrebt werden, das im Vollzug erlangte immense Wissen über „problematische Menschen“ in die benachbarten Handlungssysteme zu transferieren - in einer Art intellektuellem Übergangsmanagement. So läge es z.B. nahe, Erkenntnisse des Vollzugs im Umgang mit verhaltens-/gewaltauffälligen Jugendlichen und Heranwachsenden an Schulen, Förderschulen und die Jugendhilfe oder auch in kriminalpräventive Projekte der Justiz (wie z.B. die Häuser des Jugendrechts) zurückzuspiegeln, um nachhaltige Erfolge im Umgang mit jungen Intensivtätern zu erzielen.

Zur Öffentlichkeitsarbeit im weitesten Sinne gehört künftig auch eine nähere Auseinandersetzung mit den Tätigkeiten der Anstaltsbeiräte.

Diese haben für die Belange vor Ort eine wichtige Funktion als Brückenbauer vom Vollzug in die freie Welt hinein. Angesichts der zahlreichen neuen Anforderungen, die sowohl die Gefangenen als auch das „durchreformierte“ Recht nun an die Vollzugspraxis stellen, sollte mit den Beiräten künftig auch über die Mauern der „eigenen Anstalt“ hinweg diskutiert werden. Der Justizvollzugsbeauftragte wird sich in einen solchen Gedanken-, Erfahrungs- und Entwicklungsaustausch gerne einbringen.

Daneben gibt es zahlreiche weitere Themen, die ich mir auf die Agenda geschrieben habe – dazu einige kurze Anmerkungen:

Ich sehe noch weitere Gestaltungsmöglichkeiten im offenen Vollzug. Nordrhein-Westfalen hat in diesem Bereich mit einem Anteil von etwa 27 % des offenen Vollzugs an der Gesamtzahl der Haftplätze eine im bundesweiten Vergleich sehr gute Ausgangslage (nur Berlin hat noch höhere Anteile an den Gesamtkapazitäten). Anders als der geschlossene Bereich ist der offene Justizvollzug derzeit aber noch keineswegs ausgelastet (Auslastungsquote ca. 77 %). Für weiter vorhandene Potenziale spricht allein schon die Tatsache, dass – bundesweit betrachtet – zuletzt rund 54 % der vorzeitig entlassenen Gefangenen unmittelbar aus dem geschlossenen Vollzug in Freiheit gekommen sind.<sup>1</sup> Es ist schwer nachzuvollziehen, warum die betreffende Klientel zwar für eine Entlassung, nicht aber für eine vorherige Unterbringung im offenen Vollzug geeignet sein sollte.

Die zuvor bereits vorgetragene Notwendigkeit der Konturschärfung (und entsprechender Wahrnehmungen) gilt folglich auch für den offenen Vollzug. Dieser ist weder ein „kleiner Bruder“ des geschlossenen Vollzugs noch ein Aliud. Der offene Vollzug ist vielmehr eine tragende Säule eines modernen Justizvollzugs. In Ausgestaltung dessen sollte man künftig weiter darüber nachdenken, in welchen Bereichen dieser (neue) originäre Zuständigkeiten erhalten kann und wo man die offene Variante besser als Abstufung nach vorherigem geschlossenem Vollzug einsetzt. Immer wieder wird bekanntlich darüber nachgedacht, ob man sog. Ersatzfreiheitsstrafiler dort nicht noch stärker konzentrieren könnte. Im Gegensatz dazu befanden sich zum Stichtag des 30.11.2016 von

---

<sup>1</sup> Dazu Prätor, FK 4/12016, S. 3 ff. (6), auf der Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamts.

## F. Perspektiven für das Jahr 2017 und 2018 - Ausblick

1.101 Personen, die in den nordrhein-westfälischen Vollzugsanstalten eine Ersatzfreiheitsstrafe abzubüßen hatten, 451 im offenen, aber 650 im geschlossenen Vollzug.<sup>2</sup> Die Ersatzfreiheitsstrafe wird also auch heute noch überwiegend im geschlossenen Vollzug „verwaltet“. Natürlich wird solchen Ideen schnell vorgehalten, es handele sich gerade bei den Probanden der Ersatzfreiheitsstrafe um schwierige Menschen, die oftmals unter Drogenproblemen litten und insgesamt desintegriert seien. Damit freilich sollte der Vollzug (wer sonst?) klarzukommen versuchen.

Wenn wir alle den Resozialisierungsgedanken so ernst nehmen, wie dies stets bekundet wird, dann sollten wir uns künftig auch noch klarer die Frage stellen, ob die einzelnen Resozialisierungsmaßnahmen effektiv eingesetzt werden. Eines der wichtigsten Resozialisierungsinstrumente ist die im Vollzug erbrachte Arbeit. Auch in dieser Hinsicht sind sicher Überlegungen einer Systemverbesserung anzustellen. Der Justizvollzugsbeauftragte erhält bei seinen Anstaltsbesuchen beispielsweise immer wieder die Auskunft, dass Ausbildungs- und Arbeitsbetriebe ihre Stellen nicht vollständig besetzen könnten, weil Angebote und Kompetenzen der Klientel nicht zusammenpassten. Umgekehrt sei ein häufiger Wechsel der Ausbilder zu verzeichnen, was die betreffenden Gestaltungsmöglichkeiten ebenfalls erschwere. Gemeinsam mit der Praxis wollen wir daher nach Antworten suchen, wie man die aktuelle Arbeits- und Beschäftigungsquote im Vollzug künftig erhöhen kann. Diese liegt beispielsweise für die erwachsenen Männer im geschlossenen Vollzug (als größter Teilgruppe insgesamt) bei derzeit lediglich rund 50 %, während die Arbeitslosenquote etwa 30 % beträgt (Stand 31.12.2016 – der Rest entfällt auf nicht zur Arbeit verpflichtet Gefangene – z.B. ältere oder kranke). Mit der Arbeitslosigkeit im Vollzug gehen eine verringerte Vergütung und mangelnde Erwerbsmöglichkeiten alltagsrelevanter Produkte einher, was wiederum Unmut und mangelnde Kooperationsbereitschaft der Gefangenen sowie insgesamt ein schlechtes Vollzugsklima bewirkt; man kann die Reichweite des Themas also kaum überschätzen.

---

<sup>2</sup> Daten nach dem Statistischen Bundesamt, Bestand der Gefangenen und Verwahrten, Stand 30.11.2016.

Aber auch andere Themenstellungen sind aus meiner Sicht Grauzonen des Vollzugshandelns, die ein wenig beleuchtet werden sollten. Dazu gehört beispielsweise die Abstimmung der Vollzugspraxis mit den Strafvollstreckungskammern. Insoweit erhält der Justizvollzugsbeauftragte durchaus unterschiedliche Informationen. Während der Vollzug ab und an beklagt, die Gerichte würden sich in sein originäres Handeln zu weit einmischen, wird auf anderer Seite vereinzelt der Vorwurf laut, richterliche Vorgaben würden unzureichend eingehalten. In meiner Vermittlungsfunktion möchte ich mir künftig von beiden Seiten ein Bild machen. Deshalb werde ich (Vollstreckungs-)Richter und Vollzugspraktiker demnächst zu einem Gedankenaustausch einladen.

Auf dieser Linie der Befundsammlung und des weiteren Vordringens in das Feld des Justizvollzugs möchte ich in zahlreichen Bereichen weiter fortfahren. Dazu gehört über die Auslotung der nordrhein-westfälischen Realitäten hinaus auch immer wieder ein Blick hinweg über die Landesgrenzen. Ich denke beispielsweise an Kontakte zu Experten in anderen Ländern bezüglich des Umgangs mit neuen Medien. Dieses im vergangenen Jahr vom Justizvollzugsbeauftragten forcierte Thema soll auch künftig bei uns nicht brach liegen. Wir möchten die andernorts praktizierten Maßnahmen und die betreffenden Hemmnisse persönlich erörtern, z.B. in Form von Experteninterviews.

Aus der Sicht eines Kriminologen kommt bei all dem der Vervollständigung und Präzisierung der Datenerfassung im Vollzug ein besonderer Stellenwert zu. Ohne empirische Grundierung werden Konzepte und Programme „ins Blaue hinein“ geplant. Aus dieser Perspektive möchte ich künftig auch meine Kooperation mit dem Kriminologischen Dienst des Landes weiter ausbauen.

Das Fahrtenbuch ist also eng beschrieben – ich freue mich auf die kommenden Herausforderungen für mein Team und mich!

## Literaturverzeichnis

- Albrecht, P.-A./Baltzer, U./Krehl, C.*: Der schwierige Weg der dritten Gewalt zwischen Freiheit und Sicherheit – Lockerungen und unbefristeter Freiheitsentzug, in: Dahle, K.-P. u. a. (Hrsg.), Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie, Band 4 – Ausgabe 4, Heidelberg 2010, S. 12 – 22.
- Bachmann, M.*: Bundesverfassungsgericht und Strafvollzug – eine Analyse aller Entscheidungen, Kölner Kriminalwissenschaftliche Schriften, Bd. 62, Berlin 2014.
- Bachmann, M./Ernst, A.*: Disziplinarmaßnahmen im Jugendstrafvollzug – Ergebnisse einer Länderbefragung sowie eines längsschnittlichen Projektes zum Jugendstrafvollzug in Nordrhein-Westfalen und Thüringen, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 98. Jg., Heft 1 – Februar 2015, S. 1 – 15.
- Bachmann, M./Ernst, A.*: Das schärfste Schwert des Jugendstrafvollzugs: verfassungswidrig?, in: Neubacher, F./ Bögelein, N. (Hrsg.), Krise – Kriminalität – Kriminologie, Mönchengladbach 2016, S. 551 – 559.
- Becka, M.*, Einleitung, in: dies. (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug – Aufgaben, Chancen, Grenzen, Stuttgart 2015, S. 9 – 16.
- Böhm, A.*: Strafvollzug, 2. Auflage, Frankfurt am Main 1986.
- Böhm, A.*: Das Berufsbild der Strafvollzugsbediensteten im Wandel der Zeit, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, 41. Jg., Heft 5 – Oktober 1992, S. 275 – 280.
- Bölter, H.*: Verlauf von Lockerungen im Langstrafenvollzug – Kriminologische Befunde und vollzugspraktische Forderungen, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, 40. Jg., Heft 2 – April 1991, S. 71 – 76 .
- van den Boogaart, H.*: Luft zum Atmen – Anforderungen an die Sozialtherapie, in: Rettenberger, M./Dessecker, A. (Hrsg.), Behandlung im Justizvollzug, Kriminologie und Praxis, Schriftenreihe

der Kriminologischen Zentralstelle, Bd. 71, Wiesbaden 2016, S. 131 – 149.

*Callies, R./Müller-Dietz, H.* (Hrsg.) : Strafvollzugsgesetz, 11. Auflage München 2008.

*Dünkel, F.*: Freiheitsentzug für junge Rechtsbrecher, Situation und Reform von Jugendstrafe, Jugendstrafvollzug, Jugendarrest und Untersuchungshaft in der Bundesrepublik Deutschland und im internationalen Vergleich, Bonn 1990.

*Dünkel, F./Geng, B.*: Rechtstatsächliche Befunde zum Jugendstrafvollzug in Deutschland, in: Forum Strafvollzug, 56. Jg., Heft 2 – März 2007, S. 65 – 80.

*Dünkel, F./Geng, B./von der Wense, M.*: Entwicklungsdaten zur Belegung, Öffnung und Lockerungspraxis im Jugendstrafvollzug, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, 26. Jg., Heft 3 – September 2015, S. 232 – 241.

*Dünkel, F./Pruin, I.*: Wandlungen im Strafvollzug am Beispiel vollzugsöffnender Maßnahmen – Internationale Standards, Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern, in: Kriminalpädagogische Praxis, 43. Jg., Heft 50, 2015, S. 30 – 44.

*Dzialdowski, L./Becka, M.*: Das Ethikkomitee in der Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Brackwede – Ein Pilotprojekt, in: Becka, M. (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug – Aufgaben, Chancen, Grenzen, Stuttgart 2015, S. 203 – 222.

*Egg, R.*: Die Sozialtherapeutischen Einrichtungen heute und in der Zukunft, in: Kriminalpädagogische Praxis, 30. Jg., Heft 42, 2002, S. 36 – 43.

*Eisenhardt, T.*: Strafvollzug, Stuttgart u. a. 1978.

*Endres, J.*: Unterbringung im Jugendstrafvollzug, in: Schweder, M. (Hrsg.), Handbuch Jugendstrafvollzug, Weinheim/Basel 2015, S. 228 – 244.

## Literaturverzeichnis

- Faber, M.*: Länderspezifische Unterschiede bezüglich Disziplinarmaßnahmen und der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung im Jugendstrafvollzug, Mönchengladbach 2014.
- Fabricius, D.*: Ethik, Gesetz und Recht unter institutionellen Bedingungen: ein konflikthafte Verhältnis, in: Becka, M. (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug – Aufgaben, Chancen, Grenzen, Stuttgart 2015, S. 61 – 73.
- Feest, J./Lesting, W.*: Der Angriff auf die Lockerungen, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, 54. Jg., Heft 2 – April 2005, S. 76 – 85.
- Feest, J./Lesting, W.* (Hrsg.): Strafvollzugsgesetz – Kommentar (AK-StVollzG), 6. Auflage, Köln 2012.
- Fuchs, S.*: Suizidprävention im Strafvollzug – Ein konkretes Projekt in der Justizvollzugsanstalt Innsbruck, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, 50. Jg., Heft 2/2001, S.109 – 112.
- Goerdeler, J.*: Jugendstrafvollzugsgesetze, in: Schweder, M. (Hrsg.), Handbuch Jugendstrafvollzug, Weinheim/Basel 2015, S. 180 – 200.
- Grosch, O.*: Lockerungen im Jugendstrafvollzug – Grundlagen und Praxis – Eine haftverlauforientierte Untersuchung anhand des baden-württembergischen Jugendstrafvollzugs, Freiburg i. Br. 1995.
- von Harling, A.*: Der Missbrauch von Vollzugslockerungen zu Straftaten – Eine empirische Untersuchung zur Bewährung der Lockerungspraxis am Beispiel Niedersachsens in den Jahren 1990 und 1991, Neue Kriminologische Studien, Band 16, München 1997.
- Haynert, H.*: Aus der Praxis für die Praxis – Praxisentwicklung als Organisationsentwicklung von der Basis her, in: Saimeh, N. (Hrsg.), Kulturelle und therapeutische Vielfalt im Maßregelvollzug, Bonn 2011, S. 102 – 108.
- Justizvollzugsbeauftragter NRW*: Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen 2011, Köln 2012.

- Justizvollzugsbeauftragter NRW*: Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen 2012, Köln 2013.
- Justizvollzugsbeauftragter NRW*: Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen 2013/2014, Köln 2015.
- Justizvollzugsbeauftragter NRW*: Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen 2015, Köln 2016.
- Kaiser, W.*: Good Time – Regelungen im Strafvollzug – Zeitgutschriften im internationalen Vergleich und Konsequenzen für das deutsche Vollzugsrecht, Hamburg 2007.
- Kerner, H-J.*: Jugendgerichtsverfahren und Kriminalprävention, DVJJ Tagungsbericht – Eröffnungsreferat, 1984, S. 14 – 37.
- Kohlen, H.*: Ethik in der Organisation in Bewegung bringen. Überlegungen zu einer voraussetzungsvollen Idee, in: Becka, M. (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug – Aufgaben, Chancen, Grenzen, Stuttgart 2015, S. 175 – 187.
- Kolbe, H. J.*: Ethik im Maßregelvollzug – Ansätze und Erfahrungen, in: Becka, M.(Hrsg.), Ethik im Justizvollzug – Aufgaben, Chancen, Grenzen, Stuttgart 2015, S. 189 – 202.
- Kubink, M.*: Der Umgang mit psychisch auffälligen Strafgefangenen – Perspektive des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Forum Strafvollzug, 65. Jg., Heft 4 – September/ Oktober 2016, S. 244 – 250 .
- Kubink, M.*: Besprechung von Hilgendorf, Eric/Valerius, Brian, (Hrsg.), Alternative Sanktionsformen zu Freiheits- und Geldstrafe im Strafrecht ausgewählter europäischer Staaten, Berlin 2015, in: Goldammer's Archiv, 164. Jg., Heft 2/2017, S. 101 – 106.
- Laubenthal, K.*: Strafvollzug, 7. Auflage, Heidelberg 2015.
- Laubenthal, K./Nestler, N./Neubacher, F./Verrel, T.*: Strafvollzugsgesetze, 12. Auflage, München 2015.

## Literaturverzeichnis

- Lohner, J./Pecher, W.:* Teilnehmer der Sozialtherapie als „Listeners“ im Rahmen der Suizidprävention – Hilfe für „beide Seiten“, in: Wischka, B. u. a. (Hrsg.), *Behandlung von Straftätern – Sozialtherapie, Maßregelvollzug, Sicherungsverwahrung*, 2. Auflage, Freiburg 2013, S. 581 – 593.
- Lohner, J.:* Screening, in: Bennefeld-Kersten, K. u.a. (Hrsg.), *Frei Tod? Selbst Mord? Bilanz Suizid? – Wenn Gefangene sich das Leben nehmen*, 2015, S.293 – 300.
- Lösel, F./Köferl, P./Weber, F.:* Meta – Evaluation der Sozialtherapie: Qualitative und quantitative Analysen zur Behandlungsforschung in sozialtherapeutischen Anstalten des Justizvollzugs, Stuttgart 1987.
- Lösel, F.:* Meta-analytische Beiträge zur wiederbelebten Diskussion des Behandlungsgedankens, in: Steller, M. u. a. (Hrsg.), *Straftäterbehandlung – Argumente für eine Revitalisierung in Forschung und Praxis*, Herbolzheim 2003, S. 13 – 34.
- Lübbe-Wolff, G.:* Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Strafvollzug und Untersuchungshaftvollzug, Baden-Baden 2016.
- Mieth, D.:* Ethik im Strafvollzug – einschlägige Aspekte, in: Becka, M. (Hrsg.), *Ethik im Justizvollzug – Aufgaben, Chancen, Grenzen*, Stuttgart 2015, S. 105 – 115.
- Müller, T.:* Behandlung – Reformnotwendigkeit des Strafvollzuges, in: Preusker, H. u. a. (Hrsg.), *Das Gefängnis als Risikounternehmen*, Baden-Baden 2010, S. 74 – 88.
- Murges, K.:* Förderung und Erziehung im JStVollzG NRW – Eine Bestandsaufnahme der Rechtsnormen und eine Analyse der praktischen Umsetzung mit Blick auf Wiedereingliederung und Entlassungsplanung am Beispiel der JVA Wuppertal- Ronsdorf, Mönchengladbach 2015.
- Niemz, S.:* Sozialtherapie in Deutschland – Eine Zwischenbilanz, in: *Forum Strafvollzug*, 63. Jg., Heft 4 – Juli/ August 2014, S. 212 – 217.

- Prätor, S.:* Anspruch und Wirklichkeit. Zur Auslastung des offenen Vollzuges in Deutschland, in: Forum Kriminalprävention 4/2016, S. 3 – 7.
- Püschel, C./Bartmeier, A./Mertens, A.:* Untersuchungshaft in der anwaltlichen Praxis, Bonn 2011.
- Rose, F. G.:* Erzieherische Maßnahmen, Disziplinarmaßnahmen, in: Ostendorf, H. (Hrsg.), Handbuch Jugendstrafvollzugsrecht – Kommentierende Darstellung der einzelnen Jugendstrafvollzugsgesetze, 2. Auflage, Baden-Baden 2012, S. 551 – 618.
- Rotthaus, K. P.:* Die Sozialtherapeutische Anstalt als Modell für die Reform des Vollzuges der langen Freiheitsstrafe, in: Jung, H./Müller-Dietz, H., Langer Freiheitsentzug – wie lange noch?, Bonn 1994, S. 143 – 166.
- Walkenhorst, P.:* Skizzen zur Notwendigkeit berufsethischen Denkens und Handelns im (Jugend-)Strafvollzug, in: Becka, M. (Hrsg.), Ethik im Justizvollzug – Aufgaben, Chancen, Grenzen, Stuttgart 2015, S. 223 – 247.
- Walkenhorst, P.:* Sicherheit, Ordnung und Disziplin im Jugendstrafvollzug – Einige pädagogische Überlegungen, in: DVJJ-Journal Nr. 165, Heft 3 – September 1999, S. 247 – 261.
- Walkenhorst, P./Roos, S./Bihs, A.:* Außenkontakte, in: Ostendorf, H. (Hrsg.), Handbuch Jugendstrafvollzugsrecht – Kommentierende Darstellung der einzelnen Jugendstrafvollzugsgesetze, 2. Auflage, Baden-Baden 2012, S. 379 – 443.
- Walter, J.:* Formelle Disziplinierung im Jugendstrafvollzug, Frankfurt am Main u. a. 1998.
- Walter, J.:* Disziplinarmaßnahmen, besondere Sicherungsmaßnahmen und Selbstschädigungen – Indikatoren für die Konfliktbelastung einer Vollzugsanstalt?, in: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, 37. Jg., Heft 4 – August 1988, S. 195 – 199.
- Walter, M.:* Strafvollzug, 2. Auflage, Stuttgart 1999.

## Literaturverzeichnis

- Walter, M.*: Über Machtstrukturen, aus denen Kriminalität entsteht – Folgerungen aus dem „Stanford-Prison-Experiment“ für Kriminologie und Kriminalpolitik, in: Neubacher, F./ ders. (Hrsg.), Sozialpsychologische Experimente in der Kriminologie, Münster 2002, S. 93 – 101.
- Walter, M.*: Über Sanktionen im Jugendstrafvollzug, in: Boers, K. u. a. (Hrsg.), Festschrift für Hans-Jürgen Kerner zum 70. Geburtstag, Tübingen 2013, S. 831 – 842.
- Wiesing, U.*: Stellungnahme der Zentralen Kommission zur Wahrung ethischer Grundsätze in der Medizin und ihren Grenzgebieten (Zentrale Ethikkommission) bei der Bundesärztekammer zur Ethikberatung in der klinischen Medizin (24. Januar 2006), in: Deutsches Ärzteblatt, 103. Jg., Heft 24 – Juni 2006, S. A 1703 – A 1707.
- Wirth, W.*: Gewalt unter Gefangenen – Kernbefunde einer empirischen Studie im Strafvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Bewährungshilfe, Jg. 54, Heft 2 – 2007, S. 185 – 206.
- Zimbardo, P. G./Haney, C./Banks, W. C./Jaffe, D.*: Psychologie der Gefangenschaft – Deprivation, Macht und Pathologie, in: Neubacher, F./ Walter, M. (Hrsg.), Sozialpsychologische Experimente in der Kriminologie, Münster 2002, S. 69 – 91.

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Vergleich der Eingangszahlen 2013 bis 2016.....	28
Abbildung 2: Anzahl vorgetragener Anliegen 2013 - 2016.....	31
Abbildung 3: Monatliche Verteilung der Eingaben in den Jahren 2013 bis 2016 .....	32
Abbildung 4: Verteilung der Eingaben nach Einrichtungen .....	33
Abbildung 5: Personengruppen.....	34
Abbildung 6: Anzahl der Eingaben nach Arbeitsschwerpunkten 2015 und 2016.....	36
Abbildung 7: Anliegen „Umgang mit Gefangenen“ .....	37
Abbildung 8: Vergleich ausgewählter Anliegen 2015 und 2016 .....	38
Abbildung 9: Häufigkeit des Anliegens „Umgang mit Anträgen“ seit 2013 .....	39
Abbildung 10: Anliegen „Außenkontakte“ .....	41
Abbildung 11: Vollzugsöffnende Maßnahmen und Langzeitausgang.....	42
Abbildung 12: Verlegung.....	43
Abbildung 13: Häufigkeit des Anliegens „Medizinische Versorgung“ seit 2013 .....	44
Abbildung 14: Weitere Einzelanliegen .....	46
Abbildung 15: Anliegen von Bediensteten .....	48
Abbildung 16: Ergebnisse der Bearbeitung .....	50
Abbildung 17: Beteiligung Anstalten und Justizministerium in 2015.....	51
Abbildung 18: Anstaltsbesuche.....	59
Abbildung 19: Themen- und problembezogene Gespräche.....	60
Abbildung 20: Teilnahme an Veranstaltungen, Tagungen und Vortragstätigkeit.....	63
Abbildung 21: Zeitplan Veranstaltung „Sozialtherapie“ .....	65
Abbildung 22: Vollzugslockerung im Verhältnis zur Zahl der Gefangenen (Ausgang 2011 – 2015).....	87
Abbildung 23: Vollzugslockerung im Verhältnis zur Zahl der Gefangenen (Freigang 2011 – 2015).....	88
Abbildung 24: Vollzugslockerung im Verhältnis zur Zahl der Gefangenen (Urlaub 2011 – 2015).....	89
Abbildung 25: Gewährung von Vollzugslockerungen und Missbrauchsquoten in Deutschland (2011 – 2015).....	99
Abbildung 26: Missbrauch von Vollzugslockerungen und Urlaub im Vergleich mit Bayern, Berlin und Hessen (2011 – 2015).....	100

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 27: Reaktion auf Pflichtverstöße nach dem JStVollzG NRW.....	112
Abbildung 28: Schaubild Akutstation .....	140
Abbildung 29: Welche Personengruppe wurde als unterstützend empfunden? .....	155
Abbildung 30: Effekte von Gesprächen .....	158
Abbildung 31: Befindlichkeit der Anrufer .....	163

**Abkürzungsverzeichnis**

Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
a. F.	alte Fassung
AK	Alternativkommentar zum StVollzG
Art.	Artikel
AV	Allgemeine Verfügung
BAG-S	Bundesarbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe e. V.
BbgJVollzG	Brandenburgisches Justizvollzugsgesetz
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
bgH	besonders gesicherter Haftraum
BLB	Bau- und Liegenschaftsbetrieb
BPS	Behandlungsprogramm für Sexualstraftäter
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DÄ	Deutsches Ärzteblatt
ders.	Derselbe
dies.	Dieselbe
d. h.	das heißt
Dr.	Doktor
DVJJ	Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e. V.
-E	Entwurf
ebd.	Ebenda
ELis	Elektronisches Lernen im Strafvollzug
ERJOSSM	European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions and Measures
ESF	Europäischer Sozialfonds
e. V.	eingetragener Verein

## Abkürzungsverzeichnis

f.	folgende
ff.	fortfolgende
FS	Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe
FK	Forum Kriminalprävention
GA	Goldammer's Archiv
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
ggf.	gegebenenfalls
GMV	Gefangenenmitverantwortung
Hrsg.	Herausgeber
ICD	International classification of diseases and related health problems
i. V. m.	in Verbindung mit
JAA	Jugendarrestanstalt
JAVollzG NRW	Jugendarrestvollzugsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
Jg.	Jahrgang
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JM	Justizministerium
JMBL. NW	Justizministerialblatt für das Landes Nordrhein-Westfalen
JStVollzG NRW	Jugendstrafvollzugsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
JVA	Justizvollzugsanstalt
JVK	Justizvollzugskrankenhaus
JVS	Justizvollzugsschule
KrimD	Kriminologischer Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen
KrimPäd	Kriminalpädagogische Praxis
KURS NRW	Konzeption zum Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern in Nordrhein-Westfalen
LAG	Landesarbeitsgemeinschaft

LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LT-Vorlage	Landtags-Vorlage
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
MRVG	Maßregelvollzugsgesetz
MSchrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
NaSPro	Nationales Suizid Präventionsprogramm
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
o. ä.	oder ähnliches
Prof.	Professor
Rn.	Randnummer
S.	Satz, Seite
SächsStVollzG	Sächsisches Strafvollzugsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannt
SoThA	Sozialtherapeutische Anstalt
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StVollzG	Strafvollzugsgesetz (des Bundes)
StVollzG NRW	Strafvollzugsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
SV	Sicherungsverwahrung
SVVollzG NRW	Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
u. a.	und andere, unter anderem
v.	vom
vgl.	vergleiche

## Abkürzungsverzeichnis

WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WHO	World Health Organisation/Weltgesundheitsorganisation
z. B.	zum Beispiel
ZJJ	Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe

## Anhang



**Rahmenkonzept für die sozialtherapeutische Behandlung in den  
Justizvollzugsanstalten des Landes Nordrhein-Westfalen**

Inhaltsverzeichnis	Seite
Ausgangslage .....	2
Sozialtherapeutische Einrichtungen und Behandlungskapazitäten .....	3
Standards und Indikation .....	3
Diagnostik .....	5
Behandlungsgrundsätze und methodische Ausrichtung .....	7
Struktur der Behandlung .....	7
• Rahmenbedingungen .....	7
• Aufnahmephase .....	9
• Intensivbehandlungsphase .....	9
• Entlassungsphase .....	9
• Nachsorgephase .....	10
Ausgestaltung der Behandlung .....	10
• Räumliche Bedingungen und Behandlungskapazitäten .....	10
• Personalausstattung .....	11
• Unterbringungsbedingungen für die Klienten / Klientinnen .....	11
• Behandlungsinhalte .....	12
Dokumentation .....	16
Qualitätsmanagement .....	16

(Stand: 1. Januar 2017)

1

## Ausgangslage

Die Therapie von Straftäterinnen oder Straftätern mit erheblichen, besonders rückfallrelevanten psychischen Problemen und Persönlichkeitsstörungen erfordern Ansätze, die an den individuellen Behandlungserfordernissen ausgerichtet sind. Die sozialtherapeutischen Einrichtungen bieten den organisatorischen Rahmen, innerhalb dessen diese Therapieansätze effektiv umgesetzt werden können.

Wissenschaftliche Untersuchungen haben ergeben, dass eine sozialtherapeutische Behandlung in besonderer Weise geeignet ist, bei solchen Straftäterinnen oder Straftätern positive Verhaltens- und Einstellungsänderungen zu bewirken. Die Sozialtherapie leistet damit einen wichtigen Beitrag für den Schutz der Allgemeinheit vor neuen Straftaten und die Sicherheit der Bevölkerung.

Die Grundlagen für die sozialtherapeutische Behandlung in Nordrhein-Westfalen bilden die §§ 13 und 88 Strafvollzugsgesetz (StVollzG NRW), § 14 Jugendstrafvollzugsgesetz (JStVollzG NRW) und § 12 Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz (SVVollzG NRW).

Die Sozialtherapie hat mit ihrer ganzheitlich-therapiefokussierten Ausrichtung Vorbildcharakter für andere Justizvollzugsvollzugseinrichtungen. Sie dient auch dazu, die operativen Möglichkeiten eines konsequent auf die Behandlung und Resozialisierung ausgerichteten Vollzuges - bei gleichzeitig hohem Sicherheitsstandard - in einem besonderen Setting auszuloten, zu erproben und konzeptionell weiterzuentwickeln.

### Sozialtherapeutische Einrichtungen und Behandlungskapazitäten

Die regionale Verteilung der Sozialtherapeutischen Einrichtungen und Behandlungskapazitäten in Nordrhein-Westfalen stellt sich wie folgt dar:

#### Im Erwachsenenvollzug:

Sozialtherapeutische Anstalt Gelsenkirchen	selbständige Anstalt	57 Plätze
JVA Aachen	Abteilung	35 Plätze
JVA Bochum	Abteilung	15 Plätze
JVA Detmold	Abteilung	15 Plätze
JVA Euskirchen	Abteilung (offener Vollzug)	16 Plätze
JVA Schwerte	Abteilung	15 Plätze
JVA Siegburg	Abteilung	45 Plätze
JVA Werl	Abteilung (Sicherungsverwahrung)	30 Plätze <sup>1</sup>
JVA Willich I	Abteilung	24 Plätze
JVA Willich II	Abteilung (Frauenvollzug)	16 Plätze
<b>Summe:</b>		<b>268 Plätze</b>

#### Im Jugendvollzug:

JVA Herford	Abteilung	26 Plätze
JVA Wuppertal-Ronsdorf	Abteilung	29 Plätze
<b>Summe:</b>		<b>55 Plätze</b>

Den mit Abstand größten Anteil an der Belegung in den sozialtherapeutischen Einrichtungen haben die Sexualstraftäter. Um insbesondere auch für andere Delinquenzbereiche mit sozialtherapeutischen Behandlungsindikationen ein bedarfsgerechtes Angebot vorzuhalten, wird mittelfristig ein weiterer Ausbau der Kapazitäten in der Sozialtherapie angestrebt.

### Standards und Indikation

Die Sozialtherapie bildet innerhalb des Strafvollzugssystems eine eigenständige Organisationsform. Sie arbeitet auf einer spezifischen konzeptionellen Basis und ist räumlich sowie organisatorisch von den anderen Vollzugseinheiten möglichst getrennt. Der Vollzug gestaltet sich nach dem Gesichtspunkt einer „therapeutischen Gemeinschaft“. Basis der Behandlung ist ein Kriminalitätsmodell, das von multifaktoriellen Bedingungen für die Entstehung delinquenten Verhaltens ausgeht. Sie folgt einem interdisziplinären und multisystemischen Ansatz auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse.

<sup>1</sup> Nach Fertigstellung des Neubaus der Sicherungsverwahrung in der JVA Werl stehen die räumlichen Kapazitäten für 45 sozialtherapeutische Behandlungsplätze zur Verfügung. Die Belegungsfähigkeit ist derzeit mit 30 Plätzen festgelegt und ausreichend. Bei zusätzlichem Bedarf an Behandlungsplätzen kann die Belegungsfähigkeit auf 45 Plätze erhöht werden.

## Anhang

Die sozialtherapeutischen Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen orientieren sich an den vom „Arbeitskreis Sozialtherapeutischer Anstalten im Justizvollzug“ für ein wirksames sozialtherapeutisches Vorgehen empfohlenen Mindestanforderungen.

Die personelle und räumliche Struktur der sozialtherapeutischen Einrichtungen sowie die therapiebedingten Implikationen der Unterbringung bewirken ein hohes Maß an sozialer Kontrolle innerhalb der einzelnen Vollzugseinheiten. Dadurch bleibt für die Klientin / den Klienten nur wenig Raum für subkulturelle Aktivitäten. Dieses Setting ermöglicht somit ein hohes Maß an **sozialer Sicherheit**, so dass - trotz einer konzentrierten Unterbringung von zumeist besonders gefährlichen Straftäterinnen oder Straftätern in einer nach innen weitest möglich offenen Form - die Maßnahmen der instrumentellen und administrativen Sicherheit auf ein therapieförderliches Maß beschränkt werden können.

Die Prüfung der Frage, ob Sozialtherapie angezeigt ist, erfolgt in den Vollzugsanstalten im Rahmen der Behandlungsuntersuchung bzw. der Fortschreibung des Vollzugsplans. Die **Indikation** für eine sozialtherapeutische Behandlung ist allgemein bei solchen Straftäterinnen oder Straftätern gegeben, bei denen aufgrund schwerwiegender Persönlichkeitsstörungen oder Persönlichkeitsakzentuierungen von einem besonders hohen Risiko zur Begehung erneuter gravierender Straftaten auszugehen ist. Die allgemeinen Voraussetzungen für die Teilnahme an einer sozialtherapeutischen Behandlung sind Behandlungsbedürftigkeit, Behandlungswilligkeit und die Behandlungsfähigkeit. Basis ist die grundsätzliche Bereitschaft, sich auf die Behandlung einzulassen und die Regeln zu akzeptieren. Grundvoraussetzungen für die Aufnahme in die Sozialtherapie sind in der Regel:

- eine Restverbüßungszeit von mehr als 24 Monaten,
- eine für die Teilnahme an den Behandlungsmaßnahmen ausreichende kognitive und sprachliche Leistungsfähigkeit,
- das Fehlen einer manifesten, für Bedienstete und Mitgefangene gefährlichen Gewaltbereitschaft und
- ein ausreichender Gesundheitsstatus.

Hinsichtlich der Prüfung der Indikation für eine sozialtherapeutische Behandlung wird auf die **Anlage** zu diesem Konzept verwiesen.

Die Erfolgsaussichten für eine relevante Verminderung der Gefährlichkeit sind vor einer Aufnahme in jedem Einzelfall diagnostisch abzuklären. Das Fehlen einer nachvollziehbaren intrinsischen Motivation, die Leugnung der Tat, hohe Psychopathiewerte oder eine kernpädophile Fixierung bilden oftmals Gegenindikationskriterien für eine sozialtherapeutische Behandlung. Soweit bei solchen Gefangenen Ansatzpunkte für eine therapeutische Ansprechbarkeit erkennbar sind, ist im Rahmen einer intensiven Erprobung festzustellen, ob mit den vorhandenen Behandlungs-

möglichkeiten - trotz der Schwere der Störung - prognoserelevante Veränderungen erreicht werden können.

## Diagnostik

Die Indikationsstellung für die weitere Behandlung in der sozialtherapeutischen Einrichtung beruht auf einer umfangreichen, dynamischen Risikodiagnose, die systematisch alle relevanten kriminogenen Faktoren beschreibt und Aussagen zu deren individueller Behandlungsprognose enthält. Der darauf bezogene Therapieprozess wird durch eine kontinuierliche Verlaufsdiaagnose begleitet und dokumentiert. In die Beurteilung der Behandlungsentwicklung und der erreichten Veränderungen fließen die Erkenntnisse aller an der Behandlung der Klientin / des Klienten beteiligten Dienste ein. Die fortlaufende diagnosegestützte Einschätzung der Entwicklung der einzelnen Klientin / des einzelnen Klienten in allen relevanten Bereichen ermöglicht eine zeitnahe Anpassung der Behandlungsstrategien an den aktuell erreichten Veränderungsstatus. Für die Diagnostik zur Vorbereitung vollzugsöffnender Maßnahmen gelten die aufsichtsbehördlichen Vorgaben im Rahmen der Qualitätssicherung.

Die Methodik der Diagnostik orientiert sich an den jeweils aktuellen wissenschaftlichen Standards. Es werden - neben den explorativ und durch Verhaltensbeobachtungen gewonnenen Erkenntnissen - auch die Ergebnisse testpsychologischer Verfahren und Symptomchecklisten berücksichtigt. Prognostische Einschätzungen werden durch die Anwendung aktuarischer Instrumente unterstützt.

Die Auswahl der geeigneten Diagnoseinstrumente erfolgt anhand der fallbezogenen Informationserfordernisse. Im Folgenden sind einige bewährte Verfahren für die Persönlichkeitsbeschreibung und die Identifizierung von Störungsbildern beispielhaft aufgelistet:

### **Cerebrale Dysfunktionen:**

Benton-Test

DCS (Diagnostikum für Cerebralschädigung)

### **Intelligenz:**

WAIS-IV (Wechsler Adult Intelligence Scale)

IST Screening (Intelligenz-Struktur-Test-Screening)

Raven-Matrizen-Test

CFT-20 R (Grundintelligenztest Skala 2)

# Anhang

## **Persönlichkeit:**

FPI-R (Freiburger Persönlichkeitsinventar)  
16 PF (16 Persönlichkeitsfaktoren Test)  
PFI (Persönlichkeitsfragebogen für Inhaftierte)  
IIP-D (Inventar zur Erfassung interpersonaler Probleme)  
NI (Narzissmusinventar)  
FAF (Fragebogen zur Erfassung von Aggressivitätsfaktoren)

## **Psychopathologie:**

BDI II (Beck-Depressionsinventar)  
BPI (Borderline-Persönlichkeits-Inventar)  
ADHS-E (ADHS-Screening für Erwachsene)  
TAI (Trierer Alkoholismusinventar)

## **„Psychopathy“ nach Hare:**

PCL-R, PCL-SV, PCL-YV (Psychopathie-Checkliste)  
PPI-R (Psychopathic Personality Inventory)

## **Deliktbezogen:**

MSI (Multiphasic Sex Inventory)

Die Auswahl kriminalprognostischer Instrumente orientiert sich in der Regel am Anlassdelikt, z. B.:

## **Gewaltdelikte:**

VRAG (Violence Risk Appraisal Guide)  
HCR 20 (Assessing Risk for Violence)  
FOTRES (Forensisches Operationalisiertes Therapie & Risiko Evaluationssystem)

## **Sexualdelikte:**

SVR 20 (Sexual Violence Risk)  
Static-99  
SORAG (Sexual Offender Risk Appraisal Guide)

## **Allgemeiner Bereich:**

LSI-R (Inventar zur Einschätzung des Rückfallrisikos und des Betreuungs- und Behandlungsbedarfs von Straftäterinnen oder Straftätern)

Die Einordnung der diagnostizierten Störungsbilder erfolgt anhand der international gebräuchlichen Klassifikationssysteme:

- **ICD 10** (International Classification of Diseases) und
- **DSM-5** (Diagnostisches und Statistisches Manual Psychischer Störungen).

(Stand: 1. Januar 2017)

6

## Behandlungsgrundsätze und methodische Ausrichtung

Allgemeine Grundlage für die methodische Vorgehensweise der sozialtherapeutischen Behandlung bildet das „RNR Modell“ (Risk, Need, Responsivity), in dem Leitlinien für eine wirksame Behandlungsausrichtung definiert werden. Es gibt empirische Belege dafür, dass Straftäterbehandlung insbesondere dann rückfallsenkend wirkt, wenn sie das Risikoprinzip, das Bedarfsprinzip und das Ansprechbarkeitsprinzip bei der Behandlungsplanung zugrunde legt.

Die Vielfältigkeit und der Schweregrad der individuellen Störungsbilder erfordern einen differenzierten, methodisch breit ausgerichteten, integrativen und gleichzeitig pragmatischen Behandlungsansatz. Bei einer Mehrzahl der Straftäterinnen oder Straftäter sind die hohen persönlichkeitsrelevanten Gefährlichkeits- und Rückfallrisiken in einer antisozialen, psychopathischen Persönlichkeitsausrichtung begründet. Derartige Akzentuierungen gelten allgemein als besonders veränderungsresistent und damit schwer zu behandeln.

Zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen sprechen dafür, dass kognitiv-behavioral ausgerichtete Therapieansätze bei der rückfallpräventiven Behandlung von Straftäterinnen oder Straftätern mit derartigen Störungsbildern die besten Ergebnisse erzielen. Gleichwohl können im Rahmen der sozialtherapeutischen Behandlung auch Indikationen für andere methodische Vorgehensweisen, wie tiefenpsychologisch-analytische oder systemische Therapieformen vorliegen.

Besonders häufig sind - unabhängig von der methodischen Ausrichtung der Therapie - als rückfallbegünstigende Persönlichkeitsaspekte u.a. die folgenden Faktoren behandlerisch zu bearbeiten: Dissozialität, mangelnde soziale Kompetenzen, kognitive Verzerrungen, deviante Erregungsmuster, Stressanfälligkeit, mangelnde Frustrationstoleranz, fehlende Problemlösungs- und Bewältigungsstrategien, mangelnde Affekt- bzw. Impulskontrolle, Empathiemangel, schädliche Kompensationsstrategien (Substanzmissbrauch), durch frühe Beziehungsmuster und Verwahrlosung geprägte dysfunktionale Schemata und geringe Beziehungsfähigkeit.

## Struktur der Behandlung

### I. Rahmenbedingungen

Die sozialtherapeutische Behandlung basiert auf einem integrativen Ansatz. Das gesamte Lebensumfeld der Klientin / des Klienten innerhalb und außerhalb der Einrichtung wird in den Therapieprozess einbezogen. Wichtigste Ausgangsvorausset-

(Stand: 1. Januar 2017)

7

zung für eine effektive Behandlung ist die Schaffung eines therapeutischen Vollzugsklimas. Die strukturellen und personellen Gegebenheiten der sozialtherapeutischen Einrichtungen müssen so ausgerichtet sein, dass sie den Anforderungen für ein alle Lebensbereiche der Klientin / des Klienten umfassendes milieutherapeutisches Setting entsprechen. Die Gestaltung der Handlungsmöglichkeiten und Beziehungsformen innerhalb der Wohngruppen ermöglicht die Interaktion aller Beteiligten im Sinne einer therapeutischen Gemeinschaft.

Im Rahmen der Unterbringung soll die vollzugsinterne Lebens- und Erfahrungswelt der Klienten / Klientinnen durch eine höchstmögliche Angleichung an die normalen Formen des Zusammenlebens soziale Lernprozesse ermöglichen und ein realitätsnahes Erprobungsfeld für neue Verhaltensweisen bieten.

Die sozialtherapeutische Behandlung ist primär deliktfokussiert und rückfallpräventiv ausgerichtet. Auf der Grundlage einer differenzierten Persönlichkeits- und Störungsdiagnostik wird für jede Klientin / jeden Klienten ein individueller, auf die spezifischen kriminogenen Wirkfaktoren ausgerichteter und ressourcenorientierter **Behandlungsplan** erstellt. Darin sind in standardisierter Form Angaben zum Rückfallrisiko, zur Behandlungsbedürftigkeit, zu den Behandlungszielen, zur Behandlungsmotivation, zur voraussichtlichen Dauer der Behandlung sowie zur Planung des Übergangsmanagements aufgeführt. Der Behandlungsplan wird unter Berücksichtigung des Therapieverlaufs regelmäßig fortgeschrieben. Die im Behandlungsplan festgelegte Vorgehensweise ist Bestandteil des Vollzugsplans.

Transparenz, Verbindlichkeit und Motivation sind die Basis einer erfolgreichen sozialtherapeutischen Behandlung. Dem entsprechend wird zwischen dem Behandlungsteam und der Klientin / dem Klienten ein **Behandlungsvertrag** abgeschlossen.

### **Vorzeitige Beendigung der Behandlung**

Eine Rückverlegung in den Normalvollzug erfolgt dann, wenn sich im Verlauf des Behandlungsprozesses herausstellt, dass die Klientin / der Klient im Rahmen dieser Unterbringungsform, trotz intensiver Motivationsarbeit, therapeutisch nicht erreicht werden kann oder ein Behandlungserfolg aus anderen Gründen - wie z.B. fehlende Ressourcen - nicht mehr zu erwarten ist.

### **Behandlungsverlauf**

Die sozialtherapeutische Behandlung gliedert sich in folgende Phasen:

- Aufnahmephase (bis 6 Monate)
- Intensivbehandlungsphase (mindestens 12 Monate)
- Entlassungsphase (zeitlich variabel)
- Nachsorgephase (zeitlich variabel)

## II. Aufnahmephase

Diese Phase dient zur Erprobung der Klientin / des Klienten und zur Vorbereitung der Aufnahme in die Intensivbehandlungsphase. Auf der Basis einer gründlichen Diagnostik erfolgt die Einschätzung der Gefährlichkeit, der Behandlungsfähigkeit, der rückfallrelevanten Faktoren sowie der sich daraus ergebenden individuellen Therapieerfordernisse durch das Behandlungsteam.

Bei den Klienten / Klientinnen liegt der Schwerpunkt in dieser Phase insbesondere auf einer ersten Erfahrung mit dem Gruppensetting. Sie / er soll lernen, sich in der Gruppe zu öffnen, Gruppen- und Gesprächsregeln zu akzeptieren, ihre / seine Wirkung auf andere erleben und sich auftretenden interpersonellen Konflikten zu stellen. Darüber hinaus sollen die Wahrnehmungs-, Reflexions- und Kommunikationsfähigkeit gefördert werden. Außerdem sollen die Behandlungsmotivation sowie die Distanzierung von subkulturellen Bindungen und Verhaltensweisen weiter gefördert werden.

Soweit die Erfolgsaussichten für eine weitere Behandlung im Ergebnis der abschließenden Bewertung durch das Behandlungsteam positiv eingeschätzt werden, wird der o.g. Behandlungsvertrag abgeschlossen und die Klientin / der Klient in die nächste Phase aufgenommen.

## III. Intensivbehandlungsphase

In dieser Phase wird die Behandlung schrittweise über die Deliktbearbeitung auf die Rückfallprophylaxe und den Übergang in die Freiheit fokussiert. Dies geschieht über die Bewusstmachung der gefährlichkeitsrelevanten Strukturen, die Erarbeitung deliktpräventiver Strategien und den Erwerb sowie die Stärkung prosozialer Kompetenzen.

## IV. Entlassungsphase

Bei fortgeschrittenem Behandlungsverlauf und flankiert durch Maßnahmen der Rückfallprophylaxe - beispielsweise der Teilnahme an einer Rückfallprophylaxe-Gruppe - erhält die Klientin / der Klient - unter der Voraussetzung diagnostisch nachvollziehbarer Behandlungsfortschritte sowie der Berücksichtigung von Opferchutzaspekten - die Möglichkeit eines Transfers und einer Erprobung der therapieinduzierten Einstellungs- und Verhaltensänderungen in einem extramuralen Kontext. Dabei werden Partner, Familienangehörige oder sonstige wichtige Bezugspersonen bei der Vor- und Nachbereitung so weit wie möglich mit einbezogen.

Die Vorbereitung der Entlassung erfolgt möglichst im Rahmen einer abgestuften Gewährung von vollzugsöffnenden Maßnahmen. Diese werden regelmäßig zu-

nächst in begleiteter Form durchgeführt und können um unbegleitete und zeitlich weiter ausgedehnte Lockerungen erweitert werden. In einem weiteren Schritt wird das Übergangsmangement zur Wiedereingliederung der Klienten / Klientinnen sowie zu einer ggf. erforderlichen Sicherung der Behandlungskontinuität in der Nachsorge vorbereitet.

## V. Nachsorgephase

Die Nachsorge bietet die Möglichkeit einer Fortführung der Intensivbetreuung bereits entlassener Klienten / Klientinnen und bildet einen wesentlichen Bestandteil des integrativen Konzepts der sozialtherapeutischen Einrichtungen. Sie dient insbesondere dazu, bei besonderen Problemen - die im Rahmen der externen Betreuungsmöglichkeiten nicht hinreichend aufgefangen werden können - durch geeignete Interventionen den stationären Behandlungserfolg abzusichern. Dies kann im Erwachsenenenvollzug insbesondere durch die Einrichtung von sozialtherapeutischen Nachsorgeambulanzen gewährleistet werden.

### Ausgestaltung der Behandlung

Konsequent auf die behandlerischen Zielsetzungen ausgerichtete Rahmenbedingungen bilden die Voraussetzung für eine effektive sozialtherapeutische Arbeit. Dafür müssen entsprechende organisatorische, räumliche und personelle Bedingungen erfüllt sein.

#### I. Räumliche Bedingungen und Behandlungskapazitäten

Die Unterbringung muss so gestaltet sein, dass die Räumlichkeiten den Klienten / Klientinnen ein vollzugsinternes Lebens- und Erfahrungsfeld bieten, in dem sie sowohl Schutz- und Rückzugsmöglichkeiten finden als auch neue Einstellungs- und Verhaltensweisen angstfrei erproben können. Die Unterbringungsbedingungen und die sozialen Beziehungen in der Wohngruppe müssen lebensnah strukturiert sein und so weit wie möglich dem Angleichungsgrundsatz entsprechen. Subkulturelle Einflüsse, Hospitalisierungseffekte und sonstige behandlungshemmende Faktoren können auf diese Weise minimiert werden. Jede Grundeinheit verfügt über Gemeinschaftsräumlichkeiten mit wohnlicher Ausstattung, Räume zur Selbstversorgung sowie geeignete Therapie- und Gruppenräume. Die Büros der Mitglieder des Behandlungsteams befinden sich in räumlicher Nähe zu den Unterbringungseinheiten. Die Mitglieder des Behandlungsteams sind dadurch für die Klienten / Klientinnen während der Dienstzeiten problemlos zu erreichen.

(Stand: 1. Januar 2017)

10

## II. Personalausstattung

Das Behandlungsteam besteht aus der erforderlichen Anzahl von geeigneten und fachlich qualifizierten Bediensteten unterschiedlicher Berufsgruppen (AVD, Werkdienst, Sozialdienst, psychologischer Dienst, pädagogischer Dienst).

### Personelle Ausstattung der sozialtherapeutischen Einrichtungen:

Allgemeiner Vollzugsdienst	1 Stelle pro 3 Klienten / Klientinnen
Sozialdienst	1 Stelle pro 10 Klienten / Klientinnen
Psychologischer Dienst	1 Stelle pro 10 Klienten / Klientinnen

Die wichtigste Ressource für eine effektive sozialtherapeutische Behandlung ist ein gut ausgebildeter und motivierter Personalstamm. Dies gilt für alle am Therapieprozess beteiligten Professionen. Durch die kontinuierliche Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie durch eine begleitende externe und interne Supervision wird die Qualität der Behandlungsarbeit gefördert und am jeweils aktuellen wissenschaftlichen Standard ausgerichtet.

Im Hinblick auf die besonderen behandlerischen und diagnostischen Anforderungen sollten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des psychologischen Dienstes in den sozialtherapeutischen Einrichtungen möglichst über eine psychotherapeutische Approbation verfügen. Eine Kooperation der Sozialtherapie mit psychotherapeutischen Ausbildungsinstituten kann für die Gewinnung geeigneten Personals hilfreich sein.

Das gesamte Personal des interdisziplinären Behandlungsteams arbeitet bei der Ausgestaltung und der diagnostischen Begleitung des Therapieprozesses im Rahmen der angestrebten **therapeutischen Gemeinschaft** der Wohngruppe gleichberechtigt zusammen.

## III. Unterbringungsbedingungen für die Klienten / Klientinnen

Die Gestaltung des Zusammenlebens in der Wohngruppe ist, wie auch das gesamte übrige Behandlungsangebot, konsequent auf die Förderung rückfallpräventiver individueller Einstellungsmuster und Handlungsweisen ausgerichtet. Das milieutherapeutische Klima der Unterbringungsform bildet den Rahmen dafür. Die Klienten sollen dazu befähigt werden, künftig auch die im Alltag auftretenden Problemsituationen besser bewältigen zu können und sich einen stabilisierenden sozialen Kontext zu schaffen.

Die Klienten / Klientinnen erhalten deshalb innerhalb der Wohngruppe ein größtmögliches Maß an **Freiräumen** und Mitgestaltungsmöglichkeiten in allen vollzugsalltäglichen und persönlichen Belangen. Sie sind innerhalb der Räumlichkeiten der sozialtherapeutischen Abteilung / Anstalt von der Verpflichtung zum Tragen von Anstaltskleidung befreit. Die gewährten Freiheiten sollen sie dabei unterstützen, im Rahmen des Zusammenlebens in der Behandlungseinheit Verantwortungsüber-

(Stand: 1. Januar 2017)

11

nahme, Selbstkontrolle und prosoziales Verhalten zu lernen und zu erproben. Im Hinblick auf die große Bedeutung des sozialen Empfangsraumes nach der Entlassung sollen, möglichst schon während des Behandlungsverlaufs in der Einrichtung, die Partnerinnen oder Partner, Familienangehörigen und sonstigen wichtigen Bezugspersonen in den Therapieprozess eingebunden werden. Die Ausgestaltung der Besuchsregelungen und der Telekommunikationsmöglichkeiten sind an dem Ziel einer intensiven Kontaktförderung ausgerichtet.

## IV. Behandlungsinhalte

### Beziehungsarbeit

Zu Beginn der Behandlung wird im Rahmen der behandlerischen Beziehungsarbeit ein tragfähiges Vertrauensverhältnis zwischen der Klientin / dem Klienten und dem für ihn zuständigen Betreuungspersonal geschaffen. Auf dieser Basis werden ihre / seine dissozialen Einstellungen, Verhaltenstendenzen und Empathiedefizite zunächst überwiegend psychoedukativ bewusst gemacht. Dadurch wird das therapeutische Arbeitsbündnis gefestigt und ausgebaut. Den methodischen Rahmen können dabei die Techniken des **Motivational Interviewing (MI)** bieten. Aber auch in den ersten strukturierten Gruppenangeboten wird die Störungseinsicht gefördert und die Veränderungsmotivation gefestigt.

Der intensive, auf einem engen persönlichen Kontakt zum Klienten / zur Klientin aufbauende Behandlungsverlauf ermöglicht durch Kontakt- und Beziehungsangebote sowie durch Gruppenprozesse einen umfassenden, weitgehend unverstellten Blick auf die Persönlichkeit der Klientin / des Klienten. Die Maßnahmen im Rahmen der deliktorientierten Einzel- und Gruppenbehandlung richten sich nach dem festgestellten individuellen, risikobezogenen Behandlungs- und Betreuungsbedarf. Sie werden im Rahmen der begleitenden Diagnostik kontinuierlich überprüft und ggf. angepasst.

Innerhalb des sozialtherapeutischen Milieus können die oft unbewussten problematischen Interaktionsmuster und Defizite der Klientin / des Klienten identifiziert und mit dessen Alltagsverhalten in Beziehung gesetzt und modifiziert werden. Ihre / seine Ressourcen werden bewusst gemacht, Stärken gefestigt und prosoziale Verhaltenstendenzen sowie Lernprozesse verstärkt; Empathie- und Konfliktfähigkeit werden gefördert. Die Klientin / der Klient soll in die Lage versetzt werden, neue Erfahrungen im Erleben von Emotionen und Beziehungen zu machen und problematisches Verhalten im Alltag angemessen zu reflektieren und zu verändern. Die durch solche intensiven Bewusstmachungsprozesse häufig ausgelösten krisenhaften Verläufe können innerhalb der therapeutischen Gemeinschaft in der Regel zuverlässig identifiziert und bearbeitet werden.

In der folgenden **Intensivbehandlungsphase** verschiebt sich der Fokus der therapeutischen Arbeit schrittweise auf die deliktspezifischen Aspekte. In diesem Kontext

werden - aufbauend auf den vorhandenen Ressourcen - auch alternative Lebensperspektiven entworfen und prosoziale Verhaltensweisen sowie rückfallpräventive Strategien vermittelt, die in der abschließenden **Transfer- und Entlassungsphase** eingeübt und habituiert werden.

Behandlungsmaßnahmen sind u.a.:

- Wohngruppensitzungen
- Motivationsgespräche, Psychoedukation
- Themenzentrierte oder deliktorientierte Einzelgespräche und Gruppenangebote
- Einzel- oder Gruppenpsychotherapie (auch mit externen Psychotherapeuten)
- Pädagogische Maßnahmen
- Familien- und Paargespräche
- Erwerb beruflicher Qualifikationen
- Rückfallprophylaxe-Gruppe
- Vollzugsöffnende Maßnahmen

Im Einzelnen sind insbesondere die folgenden Behandlungsangebote für sozialtherapeutische Einrichtungen geeignet:

### **Soziales Training**

Das Soziale Training dient der Beseitigung von allgemeinen Schwierigkeiten bei der praktischen Lebensgestaltung. Ziel ist es auch, die allgemeine soziale Kompetenz der Klientin / des Klienten zu stärken und sie / ihn in die Lage zu versetzen, angemessene Lösungsstrategien zu entwickeln um Alltagsprobleme angemessen und durch sozial akzeptiertes Verhalten zu bewältigen.

### **Reasoning & Rehabilitation Program (R&R)**

Es handelt sich dabei um ein Intensivschulungsprogramm, bei dem nicht die Probleme des Einzelnen im Mittelpunkt stehen, sondern das Begreifen und Einüben kognitiver Fertigkeiten in einem Gruppenprozess, die der Problembewältigung und der Rückfallprävention dienen. Das Programm soll kognitive Fertigkeiten und Werte vermitteln, die für die prosoziale Kompetenz wesentlich sind. Die Teilnehmer lernen, ihre fest verankerten Denkmuster, die kriminelles Verhalten fördern, durch funktionalere Denk- und Verhaltensmuster zu ersetzen. In den Übungen und der Interaktion mit den Gruppenteilnehmern wird alternatives Verhalten und verbesserte zwischenmenschliche Kommunikation erlernt.

### **Gruppenbehandlungsprogramme für Gewalt- und Sexualstraftäter**

In diesen deliktspezifischen Gruppen (z.B. Behandlungsprogramm für inhaftierte Gewalttäter (BiG) und Behandlungsprogramm für Sexualstraftäter (BPS)) werden - einem kognitiv-verhaltenstherapeutischen Ansatz folgend - die Zusammenhänge zur Lebensgeschichte und Persönlichkeit herausgearbeitet, um einen individuellen Rückfallpräventionsplan zu erstellen.

(Stand: 1. Januar 2017)

13

## **Dialektisch-Behaviorale Therapie (DBT-F)**

Es handelt sich dabei um einen integrativen Therapieansatz, der besonders auf die rückfallpräventive Behandlung von Klienten / Klientinnen mit einer Antisozialen (Dissozialen) Persönlichkeitsstörung oder einer entsprechenden, stark ausgeprägten Akzentuierung ausgerichtet ist, sofern Schwierigkeiten mit der Emotionsregulation oder der Impulskontrolle Teile der Problematik darstellen. Dieses Störungsbild ist bei Klienten / Klientinnen in den sozialtherapeutischen Einrichtungen besonders häufig anzutreffen.

Von einer solchen Störung betroffene Straftäterinnen oder Straftäter weisen auf der einen Seite oft ein stark ausgeprägtes Autonomiebedürfnis auf und vermitteln, dass sie ihren Alltag im Griff haben, während sie auf der anderen Seite dazu neigen, Probleme passiv anzugehen und andere dazu zu bringen, ihre Probleme zu lösen. Sie nehmen außerdem oft eine grundsätzlich eher misstrauische Haltung ein und zeigen eine hohe narzisstische Kränkbarkeit. Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Therapie sind schwierig.

## **Psychotherapie**

Bei den meisten Klienten / Klientinnen ist auch eine psychotherapeutische Behandlung indiziert. Definitionsgemäß handelt es sich dabei um eine „mittels wissenschaftlich anerkannter Verfahren durchgeführte Tätigkeit zur Feststellung, Heilung oder Linderung von psychischen Störungen mit Krankheitswert“. Die psychotherapeutische Behandlung wird in der Regel in einem Einzelsetting durchgeführt. Im Rahmen der sozialtherapeutischen Behandlung werden auch vollzugsexterne psychotherapeutische Fachkräfte beauftragt. Voraussetzung ist die Approbation als Psychologischer Psychotherapeut oder Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut (nur im Jugendvollzug). Die methodische Ausrichtung der Therapie ist indikationsabhängig. In der Regel erfolgt die Behandlung auf einer kognitiv-behavioralen Basis. Die Beauftragung von Psychotherapieleistungen zur Behandlung von Strafgefangenen ist landesweit einheitlich geregelt. Die entsprechenden Therapieverträge gelten auch für die sozialtherapeutischen Einrichtungen.

## **Entlassungsvorbereitung**

Zentrales Behandlungselement zur Vorbereitung auf das Leben in Freiheit ist die Transferphase. Die Aufnahme erfolgt unter Berücksichtigung des Behandlungsfortschrittes und der Risikoeinschätzung durch das Behandlungsteam.

Die Klienten / Klientinnen erhalten die Möglichkeit, ihre Erkenntnisse, die eingeleiteten Veränderungsprozesse sowie die erarbeiteten rückfallpräventiven Strategien sowohl im Vollzugsalltag als auch in einem extramuralen Kontext umzusetzen und systematisch zu erproben. Voraussetzungen für die Aufnahme in diese Phase sind Fortschritte in der Einzelpsychotherapie, die Teilnahme an Maßnahmen der Rückfallprophylaxe (z.B. Teilnahme an einer Rückfallprophylaxe-Gruppe), eine hinreichende Anzahl von Behandlungsgesprächen mit der Wohngruppenleitung, Gesprä-

che mit Partnern, Familienangehörigen oder sonstigen wichtigen Bezugspersonen sowie die beanstandungsfreie Durchführung von Ausführungen.

Vollzugsöffnende Maßnahmen sind ein zentrales Behandlungselement im Rahmen der Vorbereitung auf die soziale Reintegration der Klienten / Klientinnen. Soweit dies verantwortbar und unter therapeutischen Aspekten angezeigt erscheint, werden die externen Lernfelder im sozialen Empfangsraum ausgedehnt und der Klientin / dem Klienten Ausgänge sowie Langzeitausgänge gewährt. Durch die eigenverantwortliche Gestaltung der extramuralen Freiräume können die Stabilität der Therapieergebnisse und die Absprachefähigkeit der Klientin / des Klienten überprüft werden. Alle vollzugsöffnenden Maßnahmen werden vom Behandlungsteam mit der Klientin / dem Klienten gemeinsam vor- und nachbereitet. Soweit erforderlich, wird direkt vor Ort Hilfestellung gewährt. Durch die gezielte Vorbereitung auf absehbare Schwierigkeiten und Destabilisierungsgefahren sowie die rechtzeitige Anbindung an externe Betreuungsinstitutionen tragen die vollzugsöffnenden Maßnahmen wesentlich zum Transfer und zur Festigung des Behandlungserfolges bei.

Neben der sozialen Wiedereingliederung steht die berufliche Integration als Basis für eine finanziell unabhängige, eigenverantwortliche Daseinsgestaltung im Vordergrund der Entlassungsvorbereitung.

### **Nachsorge**

Die Nachhaltigkeit des Behandlungserfolges kann nach einer Entlassung aus dem betreuten Setting der sozialtherapeutischen Einrichtung durch unerwartet auftretende Krisensituationen oder latente Destabilisierungsprozesse gefährdet werden. Die Klienten / Klientinnen haben oft Hemmungen diese Störungen gegenüber ihren externen Betreuungspersonen zu offenbaren. Zu ihren ehemaligen Bezugspersonen aus der sozialtherapeutischen Einrichtung haben sie im Rahmen der intensiven Zusammenarbeit häufig besonders enge, vertrauensvolle Bindungen entwickelt. Diese können den Klienten / die Klientin eine frühzeitige Offenbarung problematischer Entwicklungsprozesse erleichtern.

Wenn das Ergebnis der sozialtherapeutischen Behandlung nach der Entlassung durch besondere Problemlagen der Klientin / des Klienten gefährdet ist und die vorhandenen Möglichkeiten der externen Träger nicht ausreichen, wird sie / er deshalb - in Absprache mit den anderen beteiligten Institutionen - von der sozialtherapeutischen Einrichtung auf eigenen Antrag weiter betreut. Ziel ist es, durch eine weitere Begleitung die Gefährdung des erreichten Veränderungsstatus zu vermeiden und die Nachhaltigkeit des Behandlungserfolges zu verbessern. Die Angebote im Rahmen der Nachsorge erstrecken sich auf Einzelgespräche, Paar- und Familiengespräche, Teilnahme an Fallkonferenzen (KURS) sowie die Unterstützung bei der Vermittlung in Therapien.

## Freiwillige Wiederaufnahme

Wenn das Ziel der vorangegangenen Behandlung durch besondere Umstände im externen Lebensumfeld der Klientin / des Klienten stark gefährdet ist, hat sie / er die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis für einen begrenzten Zeitraum in die Sozialtherapeutische Einrichtung zurückzukehren.

### Dokumentation

Der gesamte Behandlungsprozess wird im Rahmen einer intensiven Besprechungskultur und einer umfassenden Protokollierung von Verhaltensbeobachtungen und Behandlungsgesprächen zeitnah kommuniziert sowie nachvollziehbar dokumentiert. Alle fallbezogenen Informationen fließen in die begleitende, kontinuierlich fortgeschriebene Psychodiagnostik ein. In regelmäßigen Vollzugskonferenzen diskutiert das Behandlungsteam den aktuellen Behandlungsstand jeder Klientin / jedes Klienten und legt die sich daraus ergebenden weiteren Behandlungsschritte fest. Die Ergebnisse werden in den Konferenzniederschriften umfassend dokumentiert.

Behandlungsbedarf, Behandlungsmaßnahmen und Ergebnisse sowie der Verlauf der Unterbringung, wie auch die Gründe ihrer Beendigung werden in einer standardisierten Form (SoPart, SoPart-Modul Sozialtherapie) dokumentiert, die eine problemlose Auswertung der Daten zu Evaluationszwecken durch den Kriminologischen Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen oder andere wissenschaftliche Institutionen erlaubt.

### Qualitätsmanagement

Das Justizministerium ist als Aufsichtsbehörde für das **Controlling**, die **Qualitätssicherung** und die **Fachaufsicht** zuständig. Es trägt Sorge für eine bedarfsgerechte Ausstattung und einen landesweit vergleichbaren Qualitätsstandard in den sozialtherapeutischen Einrichtungen. Darüber hinaus fördert die Aufsichtsbehörde die Aus- und Fortbildung des Personals sowie den überregionalen Austausch mit den sozialtherapeutischen Einrichtungen in anderen Bundesländern.

Als landesweites Informationsforum dient das **Netzwerk Sozialtherapie**, in dem alle sozialtherapeutischen Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen zusammengeschlossen sind. In diesem Rahmen tauschen die Einrichtungen ihre Erfahrungen aus, informieren über neue Entwicklungen in der forensischen Diagnostik und Behandlung und besprechen Grundsatzangelegenheiten der sozialtherapeutischen Behandlung.

(Stand: 1. Januar 2017)

16

**Anlage**

zum Rahmenkonzept für die sozialtherapeutische Behandlung in den Justizvollzugsanstalten des Landes Nordrhein-Westfalen

**Checkliste zur Prüfung der Indikation  
für eine sozialtherapeutische Behandlung**

(gem. § 13 StVollzG NRW, gem. § 14 JStVollzG NRW<sup>1</sup> und gem. § 12 SVVollzG NRW<sup>2</sup>)

Die vorliegende Checkliste dient als Hilfsmittel, um die im Rahmen des Diagnoseverfahrens notwendige fachliche Prüfung, ob eine Verlegung in eine sozialtherapeutische Abteilung / Anstalt angezeigt und erfolgversprechend ist, durchzuführen. Zu empfehlen ist ein zweistufiges Vorgehen: Im ersten Schritt sind zunächst die formalen Voraussetzungen für die Aufnahme einer sozialtherapeutischen Behandlung zu prüfen. Liegen diese vor, sind in einem zweiten Schritt die in der Person des / der Inhaftierten begründeten individuellen Kriterien zu bewerten.

Prüfung der Indikation für eine sozialtherapeutische Behandlung der / des _____, geb. am _____ Buch-Nr: ____/____/____ Name, Vorname
--

**Formale Kriterien**

	trifft zu	trifft nicht zu
1. Der / Die Inhaftierte ist wegen einer Straftat gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung verurteilt <sup>3</sup> .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Zum Zeitpunkt der Aufnahme in die sozialtherapeutische Einrichtung besteht in der Regel eine Restverbüßungszeit von mindestens 24 Monaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Der Aufnahmezeitpunkt in der Sozialtherapie wird perspektivisch so geplant, dass ein Abschluss der Behandlung zum voraussichtlichen Entlassungszeitpunkt zu erwarten ist.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<sup>1</sup> Diese Checkliste kann analog zur Prüfung der Indikation für eine sozialtherapeutische Behandlung für Jugendstrafgefangene (gem. § 14 JStVollzG NRW) verwendet werden. In diesem Fall entfällt die Prüfung von Punkt 1.

<sup>2</sup> Diese Checkliste kann analog zur Prüfung der Indikation für eine sozialtherapeutische Behandlung für in Sicherungsverwahrung Untergebrachte (gem. § 12 SVVollzG NRW) verwendet werden. In diesem Fall entfällt die Prüfung von Punkt 1, auch das Merkmal "erfolgversprechend" ist gem. § 12 SVVollzG nicht zu prüfen.

<sup>3</sup> In den Fällen des § 13 Abs. 2 StVollzG und des § 14 JStVollzG NRW muss zusätzlich die Zustimmung des / der Inhaftierten vorliegen.

(Stand: 1. Januar 2017)

1

# Anhang

## Anlage

zum Rahmenkonzept für die sozialtherapeutische Behandlung in den Justizvollzugsanstalten des Landes Nordrhein-Westfalen

- |   |                          |                          |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 4. Es liegen keine offenen Ermittlungs-, Straf- oder ausländerrechtlichen Verfahren vor, die den Inhaftierten / die Inhaftierte daran hindern, an seiner Persönlichkeitsproblematik zu arbeiten.<br><i>Das Vorliegen eines <b>Ermittlungs- oder Strafverfahrens</b> bzw. eines <b>ausländerrechtlichen Verfahrens</b> begründet allein noch keine Kontraindikation; Sozialtherapie ist im Einzelfall jedoch nicht angezeigt, wenn sich der / die Inhaftierte derart intensiv mit den genannten Verfahren befasst, dass er / sie sich nicht auf die Inhalte der Therapie einlassen kann.</i> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|---|--------------------------|--------------------------|

### Individuelle Kriterien

- |  | trifft zu                | trifft nicht zu          |
|--|--------------------------|--------------------------|
| 5. Die abgeurteilte Delinquenz ist Ausdruck einer Störung der sozialen und persönlichen Entwicklung, sodass weitere erhebliche Straftaten zu erwarten sind.  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. Die Sozialtherapie ist das am besten geeignete Mittel zur Verbesserung der Legalprognose.<br><i>Einzelmaßnahmen - beispielsweise Psychotherapie - erscheinen als nicht ausreichend.</i>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7. Es besteht eine grundsätzliche Bereitschaft, an der sozialtherapeutischen Behandlung teilzunehmen.<br><i>z.B. Eingehen einer konkreten Behandlungsvereinbarung</i>  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8. Es besteht eine ausreichende kognitive Leistungsfähigkeit.<br><i>z.B. IQ-Wert i.d.R. <math>\geq 70</math> bzw. Schulabschluss, Abweichungen in begründeten Ausnahmefällen</i>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9. Der / Die Gefangene verfügt über ausreichende sprachliche Kompetenzen für die Teilnahme an Einzel- und Gruppenmaßnahmen.  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10. Der / Die Gefangene verfügt über einen ausreichenden Gesundheitsstatus.<br><i>z.B. keine neurologischen Erkrankungen, keine akuten Psychosen oder Suchterkrankungen, keine akute Suizidalität</i>                                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 11. Es besteht eine ausreichende Fähigkeit zum Zusammenleben in einer therapeutischen Gemeinschaft.<br><i>Keine sicherheitsrelevanten Besonderheiten und / oder Gefährdung der Mitarbeit anderer Gefangener am Behandlungsprogramm</i> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 12. Es besteht eine Fähigkeit und Bereitschaft zur Distanzierung von subkulturellen Aktivitäten.   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

(Stand: 1. Januar 2017)

2

**Anlage**

zum Rahmenkonzept für die sozialtherapeutische Behandlung in den Justizvollzugsanstalten des Landes Nordrhein-Westfalen

- |   |                          |                          |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 13. Es besteht eine ausreichende Fähigkeit und Bereitschaft, gewalttätige Impulsdurchbrüche zu beherrschen. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 14. Es besteht eine Fähigkeit und Bereitschaft zur Suchtmittelabstinenz.                                    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**Zusammenfassung**

Für die Einschätzung, ob die Unterbringung in einer sozialtherapeutischen Abteilung / Anstalt angezeigt und erfolgversprechend ist, sind die Ergebnisse der oben aufgeführten Kriterien zusammenfassend zu bewerten. Die Indikation ist zum jeweiligen Prüfungszeitpunkt regelmäßig zu verneinen, sofern eines oder mehrere der Kriterien als „nicht zutreffend“ beurteilt werden. Wird trotz Verneinung einzelner Kriterien seitens der abgebenden Anstalt dennoch die Indikation für eine sozialtherapeutische Behandlung gesehen, ist dies gesondert zu begründen.

Aus psychologischer Sicht ist eine Unterbringung in der sozialtherapeutischen Abteilung/Anstalt

- |   | trifft zu                | trifft nicht zu          |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 15. gemäß § 13 StVollzG NRW angezeigt und erfolgversprechend  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 16. gemäß § 14 JSIVollzG NRW angezeigt und erfolgversprechend | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 17. gemäß § 12 SVVollzG NRW angezeigt                         | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**Ergänzende Anmerkungen**

---



---



---



---

\_\_\_\_\_  
Datum

\_\_\_\_\_  
Unterschrift Verfasser/in / JVA

(Stand: 1. Januar 2017)

3