

Elisabeth Heister-Neumann

Gerechte Strafe – verantwortlicher Vollzug

**Perspektiven des Strafvollzugs am Beispiel des Entwurfs
des neuen Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes**

30

Rechtspolitik in der Diskussion

LACDJ
Landesarbeitskreis
Christlich-Demokratischer Juristen



Redaktion dieses Heftes:
Rechtsanwalt Lothar C. Rilinger, Hannover

Herausgegeben von der CDU in Niedersachsen
IV/2007

Elisabeth Heister-Neumann
Niedersächsische Justizministerin

Gerechte Strafe – verantwortlicher Vollzug

**Perspektiven des Strafvollzugs am Beispiel des Entwurfs
des neuen Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes**

**Dokumentation einer Rede im Rahmen der Vortragsreihe des Ober-
landesgerichts Celle am 1. März 2007**

Inhalt:

Editorial.....Seite 7

Gerechte Strafe – verantwortlicher Vollzug Perspektiven des Strafvollzugs am Beispiel des Entwurfs des neuen Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes von Elisabeth Heister-Neumann.....Seite 9

Autorin:.....Seite 33

Editorial

Die Bundesrepublik Deutschland ist auf Grund einer schon aus dem Alten Reiche stammenden Tradition föderal aufgebaut. Das Grundgesetz hat dem Bund und den Ländern rechtliche Möglichkeiten eingeräumt, auf den Rechtsgebieten, in denen ihnen die jeweilige Gesetzgebungskompetenz übertragen worden ist, Gesetze zu verabschieden. Darüber hinaus haben die Länder das Recht, gemäß Art. 77 GG Einfluss auf die zustimmungspflichtigen Bundesgesetze zu nehmen. Als zustimmungspflichtig wird ein Gesetz angesehen, wenn dadurch nicht ausschließlich die Interessen des Bundes berührt werden, sondern auch die der Länder. Dies Zustimmungsrecht hat zur Folge, dass ein Großteil der vom Bundestag beschlossenen Bundesgesetze nur verkündet werden dürfen, wenn sich der Bundesrat hiermit einverstanden erklärt hat. Durch diese Zustimmungspflichtigkeit der Bundesgesetze können die im Bundesrat vertretenen Länder in einem erheblichen Maße Einfluss auf die Ausgestaltung der Bundesgesetze nehmen. Sollten die Vertreter der Länder nicht den Parteien angehören, die die Bundesregierung bilden, könnte die Bundesregierung nur mit Rücksicht auf die den anderen Parteien zuzuordnenden Mitglieder des Bundesrates regieren. Die Bundesregierung wäre daran gehindert, ihre ureigenste Politik zu formulieren.

Dieser Einfluss sollte - und hierbei herrscht Übereinstimmung zwischen den politischen Parteien - zurückgedrängt werden, um zu verhindern, dass die Länder - sollten sie mehrheitlich nicht die Bundesregierung unterstützen - den Gesetzgebungsprozess des Bundestages "blockieren", wie das verfassungsmäßig verbrieftete Recht der Länder aus Artikel 77 GG, nämlich das Zustimmungsbedürfnis, abwertend genannt wurde.

Um einen neuen Ausgleich zwischen den Rechten des Bundes und der Länder im Gesetzgebungsverfahren zu finden, wurde die Föderalismuskommission gebildet. Ein erstes Ergebnis dieser Kommission war, dass die Gesetzgebungskompetenz neu verteilt worden ist und dass somit den Ländern die Gesetzgebungszuständigkeit für den Strafvollzug übertragen worden ist. Niedersachsen ist das erste Land, das von diesen neuen Möglichkeiten Gebrauch gemacht hat. Das Niedersächsische Justizministerium hat ein Justizvollzugsgesetz formuliert, in dem die drei Bereiche des Erwachsenen-, Jugend und Untersuchungshaftvollzuges in einem Gesetz zusammengefasst sind. Die Niedersächsische Justizministerin Frau Heister-Neumann stellte dieses Gesetz am 01.03.2007 in der Vortragsreihe des Oberlandesgerichtes Celle vor. Wir dokumentieren ihre Ausführungen.

L. C. Rilinger

Gerechte Strafe – verantwortlicher Vollzug.

Perspektiven des Strafvollzugs am Beispiel des Entwurfs des neuen niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes

Einleitung – Celle als Justizstandort

Der Einladung zum heutigen Abend bin ich gerne gefolgt, denn es gibt viele gute Gründe nach Celle zu kommen: Neben seinem touristischen Reiz ist Celle nicht nur Residenzstadt, sondern auch bedeutender Justizstandort. In Celle und Umgebung arbeiten rund 1085 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Justiz. Damit ist die Justiz hier in der Region einer der größten Arbeitgeber.

Die Justiz präsentiert sich in dieser Stadt äußerst vielfältig:

In Celle gibt es

- das größte Oberlandesgericht in Niedersachsen (307 Mitarbeiter),
- das Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen (104 Mitarbeiter)
- die Generalstaatsanwaltschaft (55 Mitarbeiter),
- die Zweigstelle der Staatsanwaltschaft Lüneburg (42 Mitarbeiter),
- das Amtsgericht (174 Mitarbeiter)
- das Arbeitsgericht (11 Mitarbeiter)
- und selbstverständlich die Justizvollzugsanstalt (354 Mitarbeiter).

In früheren Zeiten hatten die Herrscher noch die Möglichkeit, den Bediensteten in Celle besondere Privilegien einzuräumen und auf diese Weise den Standort zu stärken. Richter waren z.B. von vielen Steuern und – man beachte ! – von der Portopflicht befreit.

Sicherlich sind die heutigen Möglichkeiten von Vorgesetzten weitaus bescheidener. Aber ich darf darauf hinweisen, dass wir den Justizstandort Celle nochmals aufwerten konnten. Seit diesem Jahr ist die Stadt um zwei Einrichtungen reicher, nämlich das Landesjustizprüfungsamt und das Bildungsinstitut des Justizvollzugs, die beide in der Fuhsestraße untergebracht sind.

26 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Prüfungsamtes haben in Celle ihren neuen Arbeitsplatz gefunden. Jährlich etwa 1.000 Kandidatinnen werden den Weg nach Celle nehmen, um hier die erste oder zweite juristische Prüfung abzulegen.

Das Bildungsinstitut wird Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Justizvollzugs, auch aus anderen Bundesländern, künftig auch in Celle schulen. Elf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Celle wachen über die Gesundheit der Vollzugsbediensteten, trainieren Führungskräfte und betreiben praxisorientierte Vollzugsforschung.

Außerdem wird demnächst für die Justiz ein technisches Betriebszentrum mit rund 60 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingerichtet und Celle erfährt eine Stärkung im Bereich der Sozialgerichtsbarkeit. Um der wachsenden Zahl von Sozialgerichtsverfahren wirksam zu begegnen, wird nämlich ein zusätzlicher Senat beim Landessozialgericht eingerichtet.

Historisches zur JVA

trotz dieser Vielzahl von Gerichten und Behörden wird Celle oftmals ganz besonders mit der Justizvollzugsanstalt in Verbindung gebracht. Vielleicht liegt das auch am Namen der Stadt, der manche sofort an die

Bezeichnung für einen Haftraum denken lässt. Auch einem berühmten Dichter, ist zu dieser Stadt wenig mehr eingefallen als eben das Zuchthaus. So schrieb Hermann Löns:

„In Celle steht ein festes Haus/
Mit unsrer Liebe ist es aus“.

Celle und sein festes Haus – die Justizvollzugsanstalt- nehmen es gelassen; nicht umsonst trägt letzteres ein Wappen mit einer Inschrift aus den Zeiten der britisch-hannoverschen Könige: „Honi soit qui mal y pense!“ (Ein Schelm, wer Arges dabei denkt!).

Fest steht, dass der Strafvollzug in Celle eine bemerkenswert lange historische Entwicklung genommen hat. Diese begann am Anfang des 18. Jahrhunderts. Nach einer überlieferten, allerdings nicht historisch exakt belegten Erzählung sollen die Celler Bürger die Wahl zwischen einer Universität und einem Zuchthaus gehabt haben. Zwar hätten sich die sittsamen Bürger zunächst gegen eine Aufnahme „solch liederlichen Volkes“ gestäubt. Doch mit Rücksicht auf die Tugendhaftigkeit ihrer Töchter sollen sich die Celler dann doch für das Zuchthaus entschieden haben: „Vor eingesperrten Halunken können wir unsere Töchter verlässlicher schützen als vor frei laufenden Studenten“, soll es geheißen haben.

Bedeutung des Vollzuges

Auch heute Abend vereint uns in Celle das Interesse am Strafvollzug. „**Gerechte Strafe – verantwortlicher Vollzug**“ lautet der Titel dieser Veranstaltung. Wie Sie der Einladung entnehmen konnten, werde ich unseren niedersächsischen Justizvollzug in den Mittelpunkt rücken.

Mit Fug und Recht kann der Justizvollzug als zentraler Bereich der Inneren Sicherheit bezeichnet werden. Er sorgt nämlich für den Schutz der Allgemeinheit, indem er die Straftäter sicher unterbringt und durch Angebote zur sozialen Integration der Straftäter dazu beiträgt, die Wiederholung von Straftaten zu verhindern. Insoweit leistet der Justizvollzug aktiven Opferschutz.

Die im Justizvollzug tätigen Bediensteten schultern dabei eine verantwortungsvolle und nicht immer leichte Aufgabe. Unsere Justizvollzugsbediensteten werden oftmals mit Menschen in Extremsituationen konfrontiert. Viele sind suchtmittelabhängig oder psychiatrisch auffällig. Einige sind gewalttätig und planen insgeheim Gewaltakte. Und viele der Gefangenen kommen aus gänzlich anderen Kulturkreisen und sprechen unsere Sprache nicht.

Die Sorgen und Probleme dieser Gefangenen, aber auch die von ihnen ausgehenden Risiken könnten unterschiedlicher nicht sein. Mit jedem Gefangenen müssen die Bediensteten individuell umgehen. Auf jeden muss sich neu eingestellt werden. Das macht die Arbeit im Justizvollzug spannend, aber auch enorm anspruchsvoll.

Föderalismusreform

bei den Beratungen zur Föderalismusreform habe ich mich vehement dafür eingesetzt, dass die Zuständigkeit für die Gesetzgebung im Bereich des Justizvollzuges auf die Länder übergeht. Umso mehr freut es mich, dass dieses Ziel im letzten Jahr erreicht worden ist.

Während der Bund maßgeblich für die Gesetzgebung zuständig war, mussten die Länder die Bundesgesetze ausführen, ohne wesentliche

Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der gesetzlichen Regelungen zu haben.

Die waren allerdings auch vor der Reform für den Vollzug politisch und finanziell verantwortlich – und so mancher Kollege bzw. manche Kollegin hat sich bei den besonderen öffentlichkeitswirksamen Besonderen Vorkommnissen gefragt, wo hier die politische Rückendeckung bleibt.

Außerdem kam es immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bund und den Ländern bei einzelnen Gesetzgebungsmaterien. Sie führten dazu, dass wesentliche Teilbereiche des Justizvollzuges nicht oder nur unvollständig der erforderlichen gesetzlichen Regelung zugeführt werden konnten. Der Bundestag beschloss unter dem Eindruck eines Grundsatzurteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1972 zwar das Strafvollzugsgesetz. Es trat am 1. Januar 1977 in Kraft. Dieses Gesetz regelt jedoch nur den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung an Erwachsenen. Der Vollzug der Jugendstrafe und der Untersuchungshaft wurden nicht erfasst. Zudem sieht dieses Gesetz zahlreiche Übergangsbestimmungen vor, die in weiten Teilen bis heute nicht durch die seinerzeit vorgesehenen endgültigen Regelungen ersetzt worden sind. – Ich komme später noch darauf zurück.

Der Jugendstrafvollzug wurde seitens des Bundes nur rudimentär in wenigen Vorschriften des Jugendgerichtsgesetzes und des Strafvollzugsgesetzes geregelt. Es ist unbestritten, dass auch dieses Gebiet umfassend gesetzlich geregelt werden muss. Dies hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber nunmehr mit seinem Grundsatzurteil vom 31. Mai 2006 noch einmal ausdrücklich aufgegeben.

Auch für den Untersuchungshaftvollzug fehlt bis heute eine detaillierte gesetzliche Regelung. Der Vollzug der Untersuchungshaft stützt sich bisher lediglich auf eine einzige gesetzliche Vorschrift in der Strafprozessordnung.

Die Kompetenzverlagerung auf die Länder hat den Vorteil und die echte Chance eines Qualitätswettbewerbs zwischen den Bundesländern um die beste Lösung. Vor diesem Hintergrund lag es für mich nahe, die Gesetzgebungskompetenz und die Ausführungskompetenz für den Justizvollzug zusammenzuführen:

Wenn die Länder schon für die Durchführung des Justizvollzuges politisch und finanziell verantwortlich sind, dann sollten sie auch die dafür erforderlichen gesetzlichen Regelungen selbst erlassen dürfen. Der Niedersächsische Justizvollzug stellt sich dieser Herausforderung selbstbewusst und im Bewusstsein der eigenen Stärken. Das Niedersächsische Justizministerium hat einen eigenen Gesetzentwurf zur Diskussion gestellt, der am 20.2. vom Kabinett verabschiedet worden ist und nächste Woche erstmals im Landtag beraten werden wird.

Entstehung des Gesetzesentwurfes

Lassen Sie mich einige Worte dazu sagen, wie der Entwurf zu Stande gekommen ist:

Wir haben im Justizministerium bereits im November 2005 auf Grundlage des Einheitlichen Niedersächsischen Vollzugskonzeptes mit ersten Vorarbeiten begonnen und im Mai 2006 ein Eckpunktepapier als Diskussionsgrundlage herausgegeben.

Ebenfalls im Mai 2006 verkündete sodann das Bundesverfassungsgericht sein bereits erwähntes Grundsatzurteil zum Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für den Jugendstrafvollzug. Darin wird dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 31.12. dieses Jahres eine gesetzliche Grundlage für den Jugendstrafvollzug zu schaffen.

Im Sommer 2006 wurde durch den Bundesgesetzgeber entschieden, die Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug auf die Länder zu übertragen. Daraufhin setzte das Niedersächsische Justizministerium zum 1. August 2006 eine Arbeitsgruppe ein. Sie wurde damit beauftragt, einen Entwurf der Landesregierung für ein Niedersächsisches Justizvollzugsgesetz zu erarbeiten.

Dieser Entwurf sollte alle Bereiche des Vollzuges regeln:

den Vollzug der Freiheitsstrafe, die Jugendstrafe
und die Untersuchungshaft.

Wesentlicher Grund für die Regelung aller Bereiche in einem Gesetz ist, dass alle Vollzugsarten trotz grundsätzlicher Unterschiede in weiten Bereichen Übereinstimmungen aufweisen. Dadurch ist es möglich, bestimmte, für alle Vollzugsarten gleichermaßen geltende Bestimmungen „vor die Klammer zu ziehen“ und somit ein schlankes Gesetz auf den Weg zu bringen.

Außerdem werden alle Vollzugsarten in den Justizvollzugsanstalten des Landes und dort vielfach unter einem Dach vollzogen. Es bietet sich daher an, in einem einheitlichen Gesetz neben den materiellen Vollzugsre-

gelingen auch die notwendigen Vorschriften über die Organisation der Justizvollzugsanstalten aufzunehmen. Auf diese Weise kann das Gesetz insgesamt relativ schlank und damit die Zahl der Rechtsvorschriften des Landes möglichst klein gehalten werden. Der Entwurf weist 195 Vorschriften auf, während allein das geltende Strafvollzugsgesetz für den Freiheitsentzug Erwachsener 202 Paragraphen hat.

In der Folgezeit wurden zunächst in verschiedenen Arbeitsgruppen die Besonderheiten der einzelnen Haftarten erarbeitet. Dabei beteiligten sich neben den Fachreferaten des Ministeriums in besonderem Maße die Leiterinnen und Leiter der niedersächsischen Justizvollzugseinrichtungen sowie auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz. Nachdem Mitte September 2006 alle erforderlichen Teilergebnisse vorlagen, wurden sie zusammengefügt. Das Kabinett konnte sich am 5. Dezember 2006 erstmals mit dem erstellten Gesetzentwurf befassen und ihn zur Verbandsanhörung freigeben. Die im Rahmen dieser Verbandsbeteiligung abgegebenen Stellungnahmen haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer gründlichen Prüfung und Bewertung unterzogen. Mit einer Reihe von Änderungen haben wir den Gesetzesentwurf dann - wie erwähnt - am 20. Februar 2007 im Kabinett verabschiedet.

Wesentliche Inhalte des Gesetzesentwurfes

Im Folgenden möchte ich Ihnen nunmehr einige Inhalte des Gesetzentwurfs erläutern.

Vollzugsziel

Für den Vollzug der Freiheits- und der Jugendstrafe betont der Entwurf, dass die soziale Integration von Straftätern und der Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten gleichwertige Vollzugsziele sind. Das

bisherige Strafvollzugsgesetz definiert nur die Resozialisierung als Vollzugsziel. Daraus wird mitunter ein Vorrang von Resozialisierungsmaßnahmen gegenüber den Sicherheitsbelangen abgeleitet. Nach meinem Verständnis sind Resozialisierung und Sicherheit aber keine Gegensätze. Sie sind zwei gleich wichtige Seiten ein und derselben Medaille. Das greift der Entwurf auf.

Eine erfolgreiche soziale Integration ist der wirkungsvollste Schutz der Bevölkerung vor weiteren Straftaten. Wo Maßnahmen zur sozialen Integration aber mit unkalkulierbaren Risiken einhergehen, darf dies nicht zu Lasten der Sicherheit der Bevölkerung gehen. Die klarstellende Definition der Vollzugsziele soll dazu beitragen, zum Beispiel bei der Entscheidung über die Gewährung von Vollzugslockerungen die Vorteile für die soziale Integration der Gefangenen gegen die Risiken für die Sicherheit der Bevölkerung gegeneinander abzuwägen.

Regelvollzug

Seit Bestehen des zum 1.1.1977 in Kraft getretenen Strafvollzugsgesetzes gilt der so genannte offene Vollzug als die Regelvollzugsform. Nur ausnahmsweise sollen die Gefangenen danach im deutlich besser gesicherten geschlossenen Vollzug untergebracht werden. In keinem Bundesland ist diese Forderung in den letzten Jahren auch nur ansatzweise umgesetzt worden. Der Entwurf erkennt diese Realität an und bestimmt den geschlossenen Vollzug als die Regel.

Der offene Vollzug wird in Niedersachsen aber auch in Zukunft eine große Rolle spielen. Dafür schafft der Entwurf die Voraussetzungen, indem er die Direkteinweisung zum Strafantritt geladener Personen in den offenen Vollzug zulässt. Zudem hält er die Justizvollzugsanstalten an, im Rahmen der Entlassungsvorbereitung insbesondere am Ende einer län-

geren Freiheitsstrafe die Verlegung der Gefangenen in den offenen Vollzug zu erwägen. Dies soll eine schrittweise Wiedereingliederung der Inhaftierten fördern. Gegenwärtig sind rund 20 Prozent aller Strafgefangenen im offenen Vollzug untergebracht. Bundesweit nimmt Niedersachsen damit eine Vorreiterrolle ein. Hieran wird sich auch in Zukunft nichts ändern.

Unterbringung

Der Entwurf der Landesregierung hält an dem Grundsatz fest, die Gefangenen in der Ruhezeit einzeln unterzubringen. Ich bin aber der Auffassung, dass es im Erwachsenenvollzug möglich sein muss, plötzlich steigenden Belegungszahlen Rechnung zu tragen, indem das Gesetz ausnahmsweise eine gemeinschaftliche Unterbringung erlaubt.

Dies ist bislang aufgrund einer der erwähnten nie abgelösten Übergangsvorschriften des Strafvollzugsgesetzes nur in den alten, vor 1977 gebauten Anstalten zulässig, die in der Regel aber ungünstige Voraussetzungen für gemeinsame Unterbringungen bieten. Der Entwurf beinhaltet daher eine Neugestaltung der Vorschriften über die Unterbringung.

Vollzugsplanung

Zentraler Dreh- und Angelpunkt eines erfolgreichen Strafvollzuges ist die Vollzugsplanung. Eine interdisziplinär z.B. mit Juristen, Psychologen oder anderen Vollzugsbediensteten besetzte Vollzugsplankonferenz erarbeitet Annahmen über Ursachen, die zur Straffälligkeit des Gefangenen geführt haben. Sie schlägt ihm individuelle vollzugliche Maßnahmen vor, die bei der sozialen Integration helfen. Dies geschieht auf der Grundlage einer sorgfältigen Analyse der Persönlichkeit des einzelnen Gefangenen und seiner Lebensverhältnisse.

Diese Vollzugsplanung wird in regelmäßigen Abständen aktualisiert und mit dem Gefangenen erörtert. Sie gibt dem Gefangenen auch ein Feedback, wo er nach Meinung der Bediensteten zurzeit steht.

Gegenwärtig erarbeiten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Justizministerium Mindeststandards, an denen sich die Behandlungsuntersuchung des Gefangenen orientieren muss. Wir haben einen landesweiten Behandlungsatlas ins Landesintranet eingestellt, damit Kurse, in denen den Gefangenen soziale Integrationsmaßnahmen angeboten werden, optimal ausgelastet werden. Außerdem können benachbarte Justizvollzugsanstalten so ein sich ergänzendes und damit vielseitigeres Angebot vorhalten und Gefangene in die für sie passende Maßnahmen vermitteln

Der Gesetzentwurf flankiert die Bedeutung der Vollzugsplanung auf verschiedenste Weise. Der niedersächsische Justizvollzug wird durch den Entwurf z.B. verpflichtet, die von ihm eingesetzten Maßnahmen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit wissenschaftlich zu überprüfen. Die dafür zuständigen Kolleginnen und Kollegen sind bereits hier in Celle im Einsatz. Sie erheben in den Justizvollzugsanstalten entsprechende Daten und arbeiten eng mit Forschungseinrichtungen zusammen.

Um die Behandlungsuntersuchung und spätere Prognoseentscheidung noch weiter zu verbessern, enthält der Entwurf Regelungen insbesondere zur Begutachtung von Gewalt- und Sexualstraftätern. Mit Inkrafttreten des Gesetzes soll im nächsten Jahr bei der JVA Hannover ein zentrales Prognosezentrum eingerichtet werden, das unter Hinzuziehung externen Sachverständigen auf diese problematische Klientel spezialisiert ist.

Nicht zuletzt modifiziert der Entwurf die Voraussetzungen, unter denen Sexualstraftäter in einer sozialtherapeutischen Einrichtung behandelt werden. Das bisherige Strafvollzugsgesetz sieht eine generelle Zwangstherapie aller Sexualstraftäter vor, die wegen dieses Zwangscharakters in vielen Fällen zum Scheitern verurteilt ist. Der Entwurf stellt stärker auf die Therapiefähigkeit des Gefangenen ab. Nach unserer Auffassung macht es keinen Sinn, von vornherein ungeeignete Gefangene therapieren zu wollen. Ein solcher Therapieplatz ist viel besser eingesetzt, wenn er beispielsweise einem geeigneten Gewaltstraftäter vermittelt werden kann.

Chancenvollzug

Als das Strafvollzugsgesetz vor mehr als 30 Jahren diskutiert wurde, gab es eine große Zuversicht, ja fast schon eine Euphorie hinsichtlich der Wirksamkeit von Behandlungsprogrammen. Seinerzeit herrschte die Überzeugung, dass prinzipiell jeder Gefangene durch genügend staatliche Fürsorge gebessert werden könne.

Ich bin jedoch überzeugt, dass Fürsorge allein nicht ausreicht, um Straftäter sozial zu integrieren, sie von einem straffreien Leben zu überzeugen. Mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts ist der Mensch eine „selbstbewusste, freie und zu eigenverantwortlicher Lebensgestaltung begabte Persönlichkeit“. Der inhaftierte Mensch entscheidet selbst zwischen seiner Mitarbeit am Vollzugsziel oder der Verweigerung seiner Mitwirkung. Nach der Entlassung entscheidet er ebenso frei, ob er ein Leben ohne Straftaten führen will oder nicht.

Die Willensfreiheit des Einzelnen führt zu berechtigten Erwartungen an die eigenverantwortlichen Gefangenen und sie setzt den Einwirkungs-

möglichkeiten des Strafvollzuges natürliche Grenzen. Diese Aussage ist schlicht ehrlich auf der Basis der langjährigen Erfahrungen. Diese Einschätzung wird inzwischen auch von den Erfahrungen der Psychologie und der Sozialwissenschaften gestützt.

Der Entwurf eines Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes sieht deshalb die Aufgabe des Strafvollzuges darin, den Gefangenen die wahrscheinlichen Ursachen ihrer Straffälligkeit vor Augen zu führen und ihnen Chancen zu eröffnen, sich für ein Leben ohne Straftaten zu entscheiden. Der Entwurf fordert aber auch die Eigenverantwortung der Gefangenen und damit ihre Bereitschaft zur Mitarbeit am Vollzugsziel konsequent ein. Mit dieser Konzeption eines Chancenvollzuges sollen die Ressourcen an Therapie- und Integrationsmaßnahmen vor allem für jene Gefangenen eingesetzt werden, die davon auch profitieren müssen, können und wollen. Fürsorge allein stärkt nicht die Eigenverantwortung und hilft den Gefangenen nicht nachhaltig.

Arbeit und Ausbildung

Ein weiterer wichtiger Baustein des Gesetzentwurfes ist die Betonung der Bedeutung von Arbeit und Ausbildung im Strafvollzug. Der Entwurf hält - mit Ausnahme der Untersuchungsgefangenen- an der Arbeitspflicht der Inhaftierten fest. Die Gefangenen bleiben verpflichtet, eine ihnen zugewiesene und ihren körperlichen Fähigkeiten angemessene Arbeit, Beschäftigung auszuüben. Ausbildung und Arbeit sind ganz wesentliche Elemente zur Resozialisierung der Gefangenen. Beschäftigung strukturiert den Tagesablauf in der Haft. Arbeit schützt vor Rückfall. In den Jahren der Haft kann sie eine Basis für das Leben danach schaffen.

Um möglichst vielen Gefangenen eine Beschäftigung zu ermöglichen, hat das Niedersächsische Justizministerium bereits im Juni 2004 bei Vorstellung des Einheitlichen Niedersächsischen Vollzugskonzeptes das Ziel der vollzuglichen Vollbeschäftigung formuliert. Dieses ist bei einer Beschäftigung von 75 % der Gefangenen erreicht.

Gemeinsam mit allen Vollzugseinrichtungen und der Justizvollzugsarbeitsverwaltung hier in Celle setzen wir die Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles konsequent um. 2006 hatten wir eine Beschäftigungsquote von rund 62 % erreicht.

Die in Celle untergebrachten Gefangenen mit langen Freiheitsstrafen arbeiten in den vielfältigen Betrieben wie der Bäckerei, Tischlerei, Schlosserei, Schneiderei, Polsterei, Arbeitstherapie oder für Unternehmer, die innerhalb der Mauern der JVA fertigen lassen.

Dabei versteht sich der Justizvollzug als Partner und nicht als Konkurrent der heimischen Wirtschaft. Diese Partnerschaft gilt es noch zu verstärken. Daher habe ich im August 2006 mit der Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen (VHN), den Unternehmensverbänden Handwerk Niedersachsen (UHN) und der Landesvereinigung Bauwirtschaft eine bundesweit einmalige Vereinbarung zur Gefangenenarbeit geschlossen. Voneinander profitieren statt konkurrieren ist die Erkenntnis aller Beteiligten. Die geschlossene Vereinbarung trägt den wechselseitigen Interessen Rechnung.

Lockerungen

Bei der sozialen Integration der Gefangenen sind Vollzugslockerungen ein unverzichtbarer Baustein. Sie ermöglichen eine schrittweise und be-

hutsame Erprobung des Einzelnen, bevor er wieder entlassen und unser aller Nachbar wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Haftentlassung im wahrsten Sinne des Wortes ein Kaltstart wird und sich der Entlassene in der Freiheit nicht zu Recht findet. Viele von uns kennen das in abgeschwächter Form, wenn sie versuchen etwas zu erledigen, was sie schon lange Zeit nicht mehr getan haben – oder können alle von Ihnen problemlos und auf Anhieb aus einem Automaten eine Bahnfahrkarte ziehen?

Vollzugslockerungen dürfen aber nur angeordnet werden, wenn die Gewähr besteht, dass sich der Gefangene nicht dem Strafvollzug entzieht oder die Gelegenheit zur Begehung neuer Straftaten missbraucht. Solche Prognoseentscheidungen sind trotz aller fachlichen Sorgfalt nie mit hundertprozentiger Sicherheit verbunden.

Auch unsere erfahrenen Justizvollzugsbediensteten können nicht in die Köpfe der Gefangenen sehen und deren Verhalten vorausahnen. Der Strafvollzug ist aber bemüht, jede Gelegenheit zu ergreifen, um Prognoseentscheidungen zu verbessern und zu fundieren. Und die Zahlen belegen, dass wir auf einem guten Weg sind. So gab es im Jahr 2006 bis einschließlich Oktober 9255 Lockerungen im geschlossenen Vollzug, bei denen es nur in 8 Fällen zu Problemen, wie z.B. einer verspäteten Rückkehr in den Vollzug, kam.

Neben dem bereits erwähnten Prognosezentrum für Gewalt- und Sexualstraftäter sieht der Entwurf daher vor, dass Vollzugslockerungen und Beurlaubungen erst dann gewährt werden dürfen, wenn ein ausreichend langer Zeitraum zur Beobachtung und zum Kennenlernen des Gefangenen verstrichen ist. Zudem ermächtigt der Entwurf die Anstalt, vor allem

bei drogenabhängigen Gefangenen Maßnahmen zur Feststellung und Überprüfung der Drogenfreiheit zu ergreifen.

Opferschutz

Als Teil der Inneren Sicherheit leistet der Strafvollzug tagtäglich aktiven Opferschutz. Fragen des Täter-Opfer-Ausgleichs sind daher selbstverständlich elementare Bestandteile der geschilderten Vollzugsplanung. Der Entwurf betont den Opferschutzgedanken aber auch durch eine gesetzliche Regelung, wonach das Opfer einer Straftat einen Anspruch darauf hat, unter Einschaltung einer Opferschutzeinrichtung über Vollzugslockerungen oder die Verlegung des Täters in den offenen Vollzug informiert zu werden. Der Entwurf nimmt insoweit Rücksicht auf die nach wie vor bestehenden Sorgen der Opfer. Vor allem soll verhindert werden, dass das Opfer einer Straftat unvorbereitet auf seinen früheren Täter trifft.

Sicherheitsstufen

In den heutigen Zeiten muss der Justizvollzug wie jeder andere Verwaltungsbereich auch besonders verantwortungsvoll mit seinen Ressourcen umgehen. Sparmaßnahmen dürfen allerdings nicht zu Lasten des Schutzes der Allgemeinheit gehen. Als die Landesregierung vor gut vier Jahren antrat, gab es im Justizvollzug allein im Sicherheitsbereich für erforderlich gehaltene Verbesserungsmaßnahmen einen noch offenen Investitionsbedarf von mehr als 59 Mio. Euro. Noch gar nicht gesorgt war damals für die nachhaltige Finanzierung der bereits vorhandenen Sicherheitstechnik. Nach einer sorgfältigen Analyse wurde und wird ein Teil dieses Bedarfes abgearbeitet. Auf einen ganz erheblichen Teil konnte aber ohne Qualitätseinbuße verzichtet werden.

So wurde früher das Ziel verfolgt, alle Einrichtungen des geschlossenen Justizvollzuges auf ein in etwa gleiches Sicherheitsniveau zu bringen. Heute werden die Gefangenen seit 2004 entsprechend ihrer Gefährlichkeit in den jeweils angemessen gesicherten Einrichtungen untergebracht.

Dazu haben wir die Einrichtungen des geschlossenen Vollzuges in Sicherheitsstufen unterteilt. Für die Gefangenen wurden Risikofaktoren definiert, nach denen sie beurteilt werden. Dieses Vorgehen hat einerseits eine strukturelle Übersicherung der Justizvollzugseinrichtungen verhindert und andererseits dabei geholfen, knappe Ressourcen effizient einzusetzen.

Denn von den knapp 6.700 Gefangenen sind bei weitem nicht alle so gefährlich, als dass sie hier in Celle in der Trift oder in einer unserer drei neuen und nach modernsten Sicherheitsanforderungen errichteten Anstalten in Oldenburg, Sehnde oder Rosdorf untergebracht werden müssten. Die nach wie vor verschwindend geringen Ausbruchsquoten bestätigen diesen Ansatz.

Soziale Sicherheit/Datenaustausch

Die Sicherheit in einer Justizvollzugseinrichtung wird aber nicht nur durch die vorhandenen baulichen und instrumentellen Vorrichtungen (Mauer, Schlösser, Kameras, Alarmanlagen, S-Draht) bestimmt. Mindestens genauso wichtig ist ein respektvoller Umgang der Bediensteten mit den Gefangenen und genügend Zeit und Raum für persönliche Begegnungen. Beides zusammen bezeichnen die Sicherheitsfachleute als die soziale Sicherheit. Ich bin sehr froh, dass wir beim bundesweiten Vergleich der Personalausstattung im oberen Drittel liegen.

Denn jede noch so ausgefeilte Technik kann den Mitarbeiter im Strafvollzug nicht ersetzen, sie kann und soll ihn aber unterstützen.

Dazu ist es heutzutage wichtig, möglichst viel über die Gefangenen zu wissen, um den Einzelnen besser einschätzen zu können und um ihm und seiner Situation gerecht zu werden. In enger und äußerst kooperativer Abstimmung mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz wurden im Gesetzesentwurf deshalb beispielsweise die Speicherungsfrist für Datensätze verlängert, der Datenaustausch zwischen den Justizvollzugseinrichtungen erleichtert und eine Regelung zur effektiven Kontrolle der Telefonkontakte geschaffen.

Durchgängige Betreuung

Der überwiegende Teil der inhaftierten Straftäter verbüßt zeitige Freiheitsstrafen. Und auch bei den zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilten Personen bildet eine tatsächlich lebenslange Freiheitsentziehung die Ausnahme. Der Justizvollzug muss daher von Anfang an die Zeit nach der Entlassung mit im Blick behalten.

Aus diesem Grund ist im Entwurf der Gedanke der durchgängigen Betreuung der Gefangenen im Sinne einer verzahnten Entlassungsvorbereitung verankert. Die wissenschaftliche Forschung hat gezeigt, dass der Übergang in die Freiheit besonders kritisch ist und eine nahtlose Anschlussbetreuung oftmals über den dauerhaften Erfolg des Strafvollzuges entscheidet. Nach dem Entwurf sind die Justizvollzugsanstalten gehalten, bereits in der Haft für die Einbindung der Bewährungshilfe und anderer sozialer Dienste zu sorgen. Aufseiten der Bewährungs- und Führungsaufsicht wird das im letzten Jahr aufgelegte Projekt JustuS bei der noch besseren Verzahnung helfen. Wegweisend ist im Justizvollzug insoweit auch ein Projekt des Jugendvollzuges in Göttingen -genannt

BASIS-, das erst im letzten Jahr mit dem Deutschen Förderpreis Kriminalprävention ausgezeichnet wurde.

Jugendvollzug

Im Jugendvollzug setzt der Entwurf die Vorgaben der bereits erwähnten Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts um.

Dabei berücksichtigt der Entwurf, dass sich die jugendlichen Gefangenen noch mitten in ihrer Persönlichkeitsentwicklung befinden. Das Schwergewicht wird deshalb auf den Erziehungsauftrag gelegt. Möglichkeiten zur Pflege von familiären Kontakten und der Teilnahme an Maßnahmen der sozialen Integration sind hier in weit größerem Umfang vorgesehen als für Erwachsene. Eine besondere Herausforderung im Jugendvollzug ist die Einbindung der Erziehungsberechtigten an der Vollzugsplanung und anderen wesentlichen Entscheidungen.

Untersuchungshaft

Der Vollzug der Untersuchungshaft fällt heute eigentlich nicht unter mein Redethema. Es handelt sich ja nicht um eine „gerechte Strafe“, sondern um die Inhaftierung von Personen für die die Unschuldsvermutung gilt. Dennoch möchte ich einige Worte zu den insoweit im Entwurf vorgesehenen Regelungen verlieren.

Auch für den Untersuchungshaftvollzug schafft der Entwurf erstmals eine gesetzliche Grundlage. Bedeutender Unterschied zu anderen Haftarten ist, dass die in Untersuchungshaft befindlichen Gefangenen noch nicht rechtskräftig verurteilt sind. Die Unschuldsvermutung einerseits aber auch die Gefahr der Verdunkelung von noch nicht abschließend aufge-

klärten Straftaten andererseits gebietet einen besonders sensiblen Umgang im Bereich der Untersuchungshaft.

Zentraler Punkt des Entwurfs ist die wohlüberlegte Aufteilung der Entscheidungskompetenzen zwischen Gericht, Staatsanwaltschaft und der Justizvollzugsanstalt. Nach dem Entwurf soll die Justizvollzugsanstalt wegen ihrer größeren Sachnähe und zur Entlastung der Gerichte entscheiden, wenn es um die Abwendung von Fluchtgefahren geht. Schließlich ist es das tagtägliche Geschäft der Anstalten, für die sichere Unterbringung der Inhaftierten zu sorgen.

Das Gericht kann sich jedoch auch diese Entscheidungen zum Vollzug der U-Haft vorbehalten. Andere Zuständigkeiten siedelt der Entwurf ohnehin beim Gericht an. Ich denke z.B. an alle Maßnahmen zur Abwendung einer Verdunkelungsgefahr.

Hier sind konkrete Kenntnisse des Ermittlungsverfahrens erforderlich, die bei der Justizvollzugsanstalt nicht vorhaben sind. Ich denke aber darüber hinaus auch an Maßnahmen, die aus einem im Haftbefehl nicht genannten Grund veranlasst werden. Für konkrete Maßnahmen, die ihrer Natur nach im engen Zusammenhang mit dem Ermittlungsverfahren stehen oder Einfluss auf dieses haben können, ist darüber hinaus auch nach dem Entwurf das Gericht zuständig. Dies sind z.B. die Erteilung von Besuchserlaubnissen, oder die Überwachung des Briefverkehrs

Die Zuständigkeitsregelungen stellen damit sicher,

- ⇒ dass immer das Gericht, die erste grundlegende Entscheidung trifft
– wird ein Haftbefehl erlasse und aus welchem Grund,

- ⇒ dass das Gericht immer für solche Gesichtspunkte zuständig ist, die bislang im Verfahren noch keine Rolle gespielt haben,
- ⇒ in wesentlichen Bereichen Zuständigkeiten beim Gericht oder der Staatsanwaltschaft verbleiben,
- ⇒ dass im Übrigen aber die Anstalt bei Maßnahmen zur Vermeidung der Fluchtgefahr aufgrund ihrer Sachnähe entscheidet,
- ⇒ dass das Gericht immer die Letztentscheidungsbefugnis hat und sich alle Entscheidungen vorbehalten kann.

PPP

Schließlich nimmt der Entwurf auch künftige Entwicklungen in den Blick und macht den Vollzug offen für Neues. Zum 1.12.2012 soll in Bremerförde eine Justizvollzugsanstalt für mehr als 300 Gefangene errichtet werden. Das Besondere an diesem Projekt ist, dass

- die Planung,
- die Finanzierung,
- die Errichtung und
- der Betriebes, soweit er nicht hoheitliche Aufgaben umfasst,

in die Hände privater Unternehmen gelegt werden.

Die Landesregierung hat beschlossen, dass dort ein so genanntes Public-Private-Partnership-Projekt als Modell für andere Verwaltungsbereiche des Landes durchgeführt werden soll. Der Entwurf eines niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes sieht deshalb die Möglichkeit der Übertragung von vollzuglichen Aufgaben auf Private künftig ausdrücklich vor.

Ich bin der Auffassung, dass die Landesregierung einen zukunftsorientierten, realitätsgerechten und trotzdem schlanken Gesetzentwurf vorge-

legt hat. Der Gesetzentwurf bietet eine solide Grundlage, um die soziale Integration von Straftätern und die Sicherheit der Bevölkerung miteinander in Einklang zu bringen.

Und ich spreche sicher aus dem Herzen vieler Celler Anwohnerinnen und Anwohner, wenn ich mit ihnen feststelle: im Zweifel für die Sicherheit.

In Celle steht ein festes Haus, mit unserer Liebe kommt mehr Gutes raus!

Autorin:

Elisabeth Heister-Neumann

- Studium der Rechtswissenschaften in Bonn
- Leiterin der Kommunalaufsicht im Regierungspräsidium Magdeburg
- 1992 - 2003 Stadtdirektorin in Helmstedt
- Mitglied im Präsidium des Niedersächsischen Städtetages
- Seit 4. März 2003 Niedersächsische Justizministerin
- Mitglied des Bundesrates
- Stellvertretende Landesvorsitzende der CDU in Niedersachsen

Reihe „Rechtspolitik in der Diskussion“

- 1 Eigentumsrechtliche Fragen im Zuge der Wiedervereinigung**
Christian Wulff MdL, Dr. Wolfgang Knippel, Lothar Rilinger,
Rainer Robra, Prof. Dr. Wolfgang Frhr. v. Stetten MdB, Albrecht Wendenburg:
- 2 Integration von Ausländern und doppelte Staatsbürgerschaft“**
Christian Wulff MdL, Senator Ralf H. Borttscheller MdBB, Gabriele Erpenbeck,
Prof. Dr. Axel Frhr. v. Campenhausen, Prof. Dr. Hans-Hugo Klein, Lothar Rilinger:
- 3 Erfolg vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof – Entscheidungen ohne Wirkung?**
Bernd Busemann MdL
- 4 Steuern. 21 Thesen zur Steuerpolitik in Deutschland**
Friedrich Merz MdB
- 5 Sozialstaat 21- Sicherheit und Verantwortung**
Christian Wulff MdL
- 6 Die Einheit Deutschlands - Erfahrungen und Prognosen**
Ministerpräsident Prof. Dr. Kurt H. Biedenkopf MdL
- 7 Neuorientierung in der Strafvollzugspolitik. Kann Privatisierung nützlich sein?**
Minister Dr. Christean Wagner MdL
- 8 Gesetzliche Rentenversicherung im Umbruch
Ausgangsbedingungen, Reformversuche, Anpassungsmaßstäbe**
Dr. jur. Günther Schneider
- 9 Die Justiz als Standortfaktor in einem sich erweiternden Europa**
Minister Prof. Dr. Kurt Schelter
- 10 Thesen zur Kriminalpolitik.**
Christian Wulff MdL, Prof. Dr. Hans-Dieter Schwind, Adolf Stange
- 11 Die Zukunft der EU**
Minister Prof. Dr. Kurt Schelter, Dr. Norbert Röttgen MdB
- 12 Zuwanderung Begrenzen – Integration fördern. Zwei Reden zu einer umstrittenen Frage**
Ministerpräsident Peter Müller
- 13 Die Kriminalitätsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland nach Öffnung der Ostgrenzen und im Vorfeld der geplanten EU-Osterweiterung**
Ingmar Weitemeier, Direktor des Landeskriminalamtes Mecklenburg-Vorpommern
- 15 Wohin steuert die EU?**
Prof. Dr. Hans-Gert Poettering MdEP
- 16 Europapolitische Aspekte nach der deutschen Bundestagswahl**
Christian Wulff MdL
- 17 Der EU- Ausschuss des Deutschen Bundestages in der 14. Wahlperiode**
Dr. Friedbert Pflüger MdB

Reihe „Rechtspolitik in der Diskussion“

- 18 Europa - Wunsch und Wirklichkeit**
Dr. h.c. Hans von der Groeben . Ein Gespräch mit Lothar C. Rilinger
- 19 Herausforderungen an die Innere Sicherheit 2003**
Minister Dr. Günther Beckstein MdL
- 20 Was können wir von der Justiz fordern? Gedanken über eine Strukturreform**
Ministerin Elisabeth Heister-Neumann
- 21 Aktueller Diskussionsstand zum Zuwanderungsgesetz**
Minister Uwe Schönemann MdL
- 22 Aufbruch oder Stillstand - Wie kommt die Wirtschaft in Deutschland wieder in Fahrt?**
Dr. Jürgen Großmann
- 23 Justizpolitik aus Thüringer Sicht**
Minister Harald Schliemann
- 24 Dr. Ernst Albrecht - Reden anlässlich seines 75. Geburtstages**
Ministerpräsident a.D. Prof. Dr. Dr. h.c. Bernhard Vogel, Ministerpräsident Christian Wulff MdL
- 25 Halbezeitbilanz: Niedersachsen - solide finanziert**
Minister Hartmut Möllring MdL; Mit einem Grußwort von Ministerpräsident Christian Wulff MdL
- 26 Europäischer Auftrag und nationale Interessen**
Ministerpräsident Christian Wulff MdL
- 27 Viel erreicht - viel zu tun. Drei Jahre CDU/FDP-Regierung in Niedersachsen**
David McAllister MdL
- 28 Justizreform: Mehr Effizienz und Transparenz**
Minister Harald Schliemann, Ministerin Elisabeth Heister-Neumann, Dr. Jürgen Gehb MdB, Karl-Helge Hupka, Dr. Ulrich Scharf
- 29 Das Attentat vom 20. Juli 1944**
Ministerpräsident Christian Wulff MdL, Dr. Axel Smend

1. Auflage 2007

Diese Dokumentationen können bezogen werden von der

CDU in Niedersachsen
Wilfried-Hasselmann-Haus
Hindenburgstraße 30
30175 Hannover
Tel. 0511-27991-41
Fax 0511-27991-42
E-mail: lacdj@cdu-niedersachsen.de