

Haftvermeidung und Haftverkürzung in Schleswig-Holstein. Eckpunkte für ein Landesresoziialisierungs- und Opferschutzgesetz (ResOG SH)

Tagung der Sächsischen Landeszentrale für politische Bildung:
VERNETZT

Alternativen zum Gefängnis schaffen

Justizvollzug unter Haftvermeidung und in freien Formen
realisieren

Meißen 26./27. April 2019



Schleswig-Holstein
Ministerium für Justiz,
Europa, Verbraucherschutz
und Gleichstellung

ResOG SH

Eckpunkte

- Koalitionsvertrag und Arbeitsprogramm der Landesregierung Schleswig-Holstein sehen die Prüfung und ggf. die Schaffung eines Resozialisierungsgesetzes vor.
- Ausgangspunkt ist das Bewährungs- und Gerichtshilfegesetz (BGG) des Landes SH von 1996. Dieses ist reformbedürftig. Es stimmt in Teilen nicht mit der Verwaltungsanordnung „OrgBG“ überein, es normiert nicht mehr vorhandene Strukturen, es ist an neuere fachliche und bundesgesetzliche Entwicklungen anzupassen.

ResOG SH

Eckpunkte

- Nach 2018 erfolgter Prüfung der Fachabteilung, soll das BGG nunmehr im Zuge der ohnehin anstehenden Reform zu einem „Resozialisierungs- und Opferschutzgesetz“ (ResOG SH) erweitert werden.
- Das ResOG SH soll die Aufgaben, Strukturen und Kooperationen aller Akteure der ambulanten Resozialisierung, die im Auftrag der Landesregierung arbeiten, normieren.

ResOG SH Eckpunkte

Was haben die Diskussionen um Landesresozialisierungsgesetze und insbesondere die Gesetzesentwicklung in Schleswig-Holstein mit dem Tagungsthema zu tun?

Stichworte: „Haftvermeidung und Haftverkürzung“

1. Rahmenbedingungen

Schleswig-Holstein befindet sich mit **40 Gefangenen pro 100.000 Einwohnern** (Wert November 2018) deutschland-, europa- und, soweit verlässliche Zahlen vorliegen, auch weltweit unter den Ländern mit den geringsten Inhaftierungsquoten.

Deutschland:	76 (August 2018)
Sachsen:	87 (November 2017)
Rheinland-Pfalz:	76 (November 2017)
Thüringen:	72 (November 2017)
Frankreich:	104 (Dezember 2018)
Großbritannien (England&Wales):	139 (Juli 2018)
USA:	655 (Dezember 2016)

Quelle:
<http://prisonstudies.org/country/germany>

Umsetzung des „ultima ratio“ Prinzips im Hinblick auf die Verhängung von unbedingten Freiheitsstrafen wird in Schleswig-Holstein weitestgehend umgesetzt.

ResOG SH

Eckpunkte

Die Sinnhaftigkeit einer konsequenten Anwendung des „ultima ratio“-Prinzips entspricht kriminologischen Forschungsergebnissen:

Diese belegen, dass eine bessere spezialpräventive Wirksamkeit härterer gegenüber weniger harten strafrechtlichen Sanktionen nicht nachweisbar ist.

Auch die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) legt nahe, dass härtere Sanktionen (unbedingte Freiheitsstrafen) **nicht** zu einer geringeren Kriminalitätsbelastung führen.

Angezeigte Straftaten pro 100.000 Einwohner ohne ausländerrechtliche Verstöße 2018:

Bund:	6.513, Tendenz sinkend
Sachsen:	6.563, Tendenz sinkend
Rheinland-Pfalz:	5.859, Tendenz sinkend
Thüringen:	6.582, Tendenz gleichbleibend
Schleswig-Holstein:	6.264, Tendenz sinkend

Quelle:
https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2018/InteraktiveKarten/02StraftatenInsgesamtOhneAuslaenderrecht/02_StraftatenInsgesamtOhneAuslaenderrecht_node.html

ResOG SH

Eckpunkte

Es werden die Empfehlungen des Europarats (European Prison Rules) sowie der Vereinten Nationen (Tokyo Rules) erfüllt.

“Member States shall develop non-custodial measures within their legal systems to provide other options, thus reducing the use of imprisonment, and to rationalize criminal justice policies, taking into account the observance of human rights, the requirements of social justice and the rehabilitation needs of the offender.”

Quelle: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/147416NCJRS.pdf>, S. 5

“... the Recommendation emphasises that sight must never be lost of the principle that imprisonment should only be used as a last resort, the so-called ultima ratio principle. It seeks to reduce the prison population to the lowest possible level.”

Quelle: <https://rm.coe.int/pc-cp-2018-1-e-rev-2-epr-2006-with-changes-and-commentary-22-may-2018/16808add21>, S. 4



Wie nun sind den internationalen Übereinkünften und nationalen Rechtssetzungen entsprechende, niedrige Inhaftierungsquoten ggf. zu erklären? Was ist zu tun?

Grundies weist auf Grundlage von BZR Daten signifikante Unterschiede der Sanktionshärte nach Gerichtsbezirken in Deutschland nach. Die Gerichtsbezirke im Bereich des OLG Schleswig-Holstein finden sich hier bundesweit unter denen mit der geringsten Punitivität. Eine andere Erklärung für die regionalen Unterschiede, als jeweils eigene Traditionen in der Rechtsprechung liefert Grundies allerdings nicht: „Wenn man diese Ergebnisse in einen justizorganisatorischen oder gar sozialstrukturellen Zusammenhang stellt, d.h. nach anderen Ursachen als der einer reinen Tradierung sucht, so zeigt sich wenig Greifbares“.

Quelle: **Grundies**, Volker. 2016. Gleiches Recht für alle? – Eine empirische Analyse lokaler Unterschiede in der Sanktionspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. In *Krise - Kriminalität – Kriminologie*, Hrsg. F. Neubacher & N. Bögelein, 511–525. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

Ergänzende Annahme:

Eine verantwortbare Haftvermeidung (und Haftverkürzung), mithin das Verhängen von ambulanten, also weniger eingriffsintensiven Sanktionen anstelle von unbedingten Freiheitsstrafen ist nur möglich, wenn die Gerichte und Staatsanwaltschaften auf ein gut ausgebautes und gut funktionierendes System ambulanter Sanktionen zurückgreifen können.

Ein gut ausgebautes System ambulanter Resozialisierungsmaßnahmen existiert in Schleswig-Holstein. Es wurde seit den 1990er Jahren kontinuierlich ausgebaut.

In Verantwortung des Landes besteht dieses System v.a. aus:

- Den ambulanten sozialen Dienste der Justiz. Diese sind in Schleswig-Holstein die Bewährungshilfe bei den Landgerichten, i.d.R. mit Sachbearbeitung auch für die Führungsaufsichtsstellen, sowie die Gerichtshilfen bei den Staatsanwaltschaften.
- Der Freien Straffälligenhilfe. Diese hat sich in der ambulanten Resozialisierung in Schleswig-Holstein seit den 1990er Jahren zu einem starken Partner der ambulanten sozialen Dienste der Justiz wie auch der Justiz insgesamt entwickelt.

Das bestehende System ist jedoch nur in Teilen landesgesetzlich normiert.

Zur Rolle freier Träger

Kriminalpolitisch liegen der umfassenden Einbeziehung von Freien Trägern die folgenden Überlegungen zugrunde:

- Im Sinne eines demokratischen Zusammenlebens ist die Beteiligung der Bürgergesellschaft gerade in eingriffsintensiven staatlichen Handlungsbereichen, wo immer es möglich und angemessen ist, zu fördern.
- Die regionale Vernetzung insbesondere kleinerer Freier Träger und der institutionelle Abstand zum staatlichen Sanktionssystem kann vertrauensbildend auf Klientinnen und Klienten wirken und so die Effektivität von Resozialisierungsmaßnahmen erhöhen.
- Freie Träger weisen gegenüber Behörden i.d.R. eine höhere organisatorische und inhaltliche Flexibilität auf. Sie sind deshalb anpassungsfähiger an sich verändernde Rahmenbedingungen und tendenziell innovativer.
- Nicht zuletzt ist die finanzielle Bewirtschaftung Freier Träger durch die kostentragende Behörde flexibler als die von öffentlichen Einrichtungen. Hinzu kommen ergänzende Ressourcen wie bspw. Spenden, Kapitalerträge oder freiwilliges Engagement, auf die Freie Träger besseren Zugriff haben als staatliche Stellen.

Die finanziellen Förderungen der Landesregierung SH in diesem Feld begannen mit einzelnen Projektförderungen in den 1990er Jahren. Diese haben sich zu einer Maßnahmengruppe mit einem Volumen von rund 1,3 Mio EUR im Jahr 2005 fortentwickelt, 2019 Betrag das Budget bereits rund 2,5 Mio EUR.

3. Fortentwicklungsbedarfe im BGG und geplante gesetzliche Neuregelungen im ResOG SH

3.1 Allgemeine Bestimmungen

Neben einer Aktualisierung der Ziele und des Anwendungsbereichs gegenüber dem BGG auf Grundlage aktueller fachlicher und gesetzlicher Entwicklungen ist geplant, im ResOG SH Begriffsbestimmungen vorzunehmen, die die Kernterminologie des Gesetzes eindeutig bestimmen.

3.2 Gestaltungsgrundsätze

Das BGG formuliert lediglich sehr wenige Gestaltungsgrundsätze der Leistungen der sozialen Dienste der Justiz, hier subsumiert unter „Ziele“.

Es ist geplant, diesem Aspekt im ResOG SH einen eigenen Abschnitt zu widmen. Es sollen insbesondere zu den folgenden Aspekten verbindliche Vorgaben gemacht werden:

- Achtung der Menschenrechte
- Individualisierte Leistungen und Diskriminierungsverbot
- Vorrang des Regelsystems
- Soziale, sozialpädagogische und therapeutische Ausrichtung der Leistungen
- Opferorientierung und Wiedergutmachung
- Durchgehende Hilfe
- Kooperation und Übergangsmanagement
- Mitwirkung der Klientel
- Subsidiaritätsprinzip in der Trägerschaft der Leistungen

3.3 Leistungen im Einzelnen

Das ResOG SH soll die jeweiligen Organisationsstrukturen und Aufgaben der einzelnen Resozialisierungsleistungen definieren. Anders als im BGG soll dies nicht allein für die Bewährungs- und Gerichtshilfe erfolgen, sondern neben der Führungsaufsicht als weiterer staatlicher Leistung auch für die von Freien Trägern zu erbringenden Leistungen. Im Einzelnen geht es um die folgenden Leistungsbereiche:

ResOG SH

Eckpunkte

3.3.1 Bewährungshilfe

3.3.2 Gerichtshilfe

3.3.3 Führungsaufsicht

3.3.4 Restorative Justice, Täter-Opfer-Ausgleich, Opferschutz und –orientierung

3.3.5 Forensische Ambulanzen sowie weitere Leistungen insbesondere zur therapeutischen und sozialpädagogischen Behandlung von Sexual- und Gewaltstraftätern

3.3.6 Vermittlung in freie gemeinnützige Arbeit

3.3.7 Integrationsbegleitung/Übergangsmanagement von der Haft in die Freiheit

3.3.8 Resozialisierungsfonds

3.3.9 Ehrenamtliche Angebote

3.3.10 Sonstige Resozialisierungsleistungen

3.4 Durchführung der Aufgaben

- Über die Gestaltungsgrundsätze und auch über das BGG insgesamt hinausgehend soll das ResOG SH die Durchführung der nach dem Gesetz normierten Resozialisierungsaufgaben näher bestimmen. Diese Bestimmungen sollen zu den folgenden Themenbereichen erfolgen:
 - Verbindliche Einführung von aufeinander abgestimmten fachlichen Standards für alle Resozialisierungsleistungen, gegliedert nach Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität
 - Koordinierung der Hilfen
 - Kooperation der Anbieter einschließlich Übergangmanagement von der stationären zur ambulanten Resozialisierung und umgekehrt
 - Leistungsplanung
 - Nachgehende Leistungen und Krisenintervention
 - Dokumentation und Auswertung

3.5 Datenschutz

- Wie in allen anderen gesellschaftlichen Bereichen sind im Rahmen der Umsetzung der EU-Datenschutzrichtlinie und der Datenschutzgrundverordnung auch für die ambulante Resozialisierung verbindliche (Neu)regelungen zum Datenschutz angezeigt.
- Die mittlerweile in allen Bundesländern verabschiedeten oder vor der Verabschiedung stehenden Justizvollzugsdatenschutzgesetze können hier eine wertvolle Orientierung sein.
- Für die Datenübermittlungen im ambulanten Bereich und ebenso die Übermittlungen von dort in die Vollzugseinrichtungen sind allerdings eigenständige Regelungen zu schaffen. Dies soll in einem eigenen Abschnitt des ResOG SH geschehen. Die bestehenden Regelungen des BGG bilden hierfür die Basis, sie sind allerdings einer grundlegenden Revision und Erweiterung zu unterziehen.

3.6 Sonstige Regelungen

Schließlich soll das ResOG SH über die Normierung eines Landesbeirats bei dem für Justiz zuständigen Ministerium im BGG hinaus folgende weitere Regelungen schaffen:

- Kriminologische Forschung und Evaluation soll landesgesetzlich eingeführt werden.
- Die Dienst- und Fachaufsicht der obersten Landesbehörde gemäß Landesverwaltungsgesetz im Rahmen der ambulanten Resozialisierung soll in einem eigenen Paragraphen klargestellt und im Detail erläutert werden.

4. Zusammenfassung

Zusammengefasst werden mit dem ResOG SH die folgenden Ziele erreicht:

- **Vereinheitlichung von Gesetz und Verwaltungsvorschriften**
- **Berücksichtigung des Opferschutzes:**
- **Regelung des Datenschutzes**
- **Mehr Sicherheit für die Bevölkerung sowie Lebenslagenverbesserung der Klientel durch Verbesserung der Effektivität und Effizienz der (ambulanten) Resozialisierung und des Übergangsmagements**
- **Klarheit von Strukturen der Dienst- und Fachaufsicht**
- **Stärkung der Freien Träger in der sozialen Strafrechtspflege**
- **Verbesserung der Möglichkeiten der Haftvermeidung und Haftverkürzung**

ResOG SH

Eckpunkte

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Jo Tein

Referatsleiter

Ambulante soziale Dienste der Justiz,
Freie Straffälligenhilfe und Therapieunterbringung

-II 24-

Ministerium für Justiz, Europa,
Verbraucherschutz und Gleichstellung
des Landes Schleswig-Holstein

Lorentzendam 35

24103 Kiel