

Ausschussvorlage RTA 20/12
Ausschussvorlage UJV 20/5

Eingegangene Stellungnahmen zu dem

Gesetzentwurf
Landesregierung – Zweites Gesetz zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze
– Drucks. 20/2967 –

- | | |
|--|--------|
| 18. Zentralrat der Muslime Deutschland e. V., Landesverband Hessen | S. 144 |
| 19. Frau Dipl. Krim. Prof. Dr. jur. Christine Graebisch | S. 153 |

Stellungnahme des ZMD zum 2. Gesetz zur Änderung der hessischen Vollzugsgesetze



I. Einleitung

Die Änderung der Vollzugsgesetze muss bei Erwachsenen das Vollzugsziel der Resozialisierung und im Falle des JGG der Erziehungsgedanke unter Wahrung der Grundrechte der Betroffenen¹, sofern sie nicht durch den Strafvollzug² selbst eingeschränkt sind, leitend sein. Dies vorausgeschickt dürfen die Sicherheit und Ordnung zur Aufrechterhaltung und auch Verwirklichung der vorgenannten leitenden Gedanken zwar nicht ausgeblendet werden, darf aber nicht, wie hier teilweise erfolgt, im Vordergrund der gesetzlichen Anpassungen stehen. Dies entspräche nicht den verfassungsrechtlichen und bundesgesetzlichen Vorgaben. Vor diesem Hintergrund ist es zwar richtig, eine praxisbezogene „Bestandsaufnahme“ vorgenommen zu haben, allerdings darf dies nicht die davon unabhängige Arbeit des demokratischen Gesetzgebers mittelbar ersetzen,³ sondern muss dieser die Bestandsaufnahme kritisch betrachten, da diese naturgemäß nur einen (Interessen-)Ausschnitt darstellen und daher nicht (alleine) maßgebliche Grundlage der gesetzgeberischen Anpassungen sein darf. Die Landesregierung hat es auch versäumt, diese „Bestandsaufnahme“ der Praxis aus wissenschaftlicher Sicht einer kritischen Beurteilung und Einschätzung vor der Einleitung des Gesetzentwurfsverfahrens zu unterziehen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass nunmehr (erst jetzt) die Möglichkeit der Stellungnahme durch die anwaltliche Praxis aus der Betroffenenperspektive erfolgen kann.

¹ Hierunter fallen alle, durch die hessischen Vollzugsgesetze unmittelbar betroffenen Strafgefangenen, Untersuchungsgefangenen sowie Jugendlichen und Heranwachsenden u.ä. Nachfolgende weibliche und männliche Bezeichnungen gelten für alle Geschlechter gleichermaßen.

² Nachfolgend sollen auch Maßnahmen des Jugendstrafrechts unter Vollzug verstanden werden, sofern keine spezifische Differenzierung notwendig ist.

³ Hierzu heißt es insoweit in der Gesetzesentwurfsbegründung, der Entwurf sei „unter maßgeblicher Beteiligung der vollzuglichen Praxis erarbeitet“ worden.

II. Zustimmung zu einzelnen Gesetzesanpassungen

Einige wichtige Änderungen sind begrüßenswert und sollen nicht unerwähnt bleiben. Zu begrüßen ist, dass die Vorgaben der Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention sowie auf Grund der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Berücksichtigung finden. Allerdings müssen die hierfür etwa notwendigen Maßnahmen, wie die Erhöhung und die Schulungen des Personals, auch durch Erhöhung der Haushaltsmittel erfolgen. Andernfalls bleibt dies in der Praxis wirkungslos.

III. Deutschkurse

Die Option der Erlernung der deutschen Sprache ist zu begrüßen. Allerdings steht dies unter dem stigmatisierenden Motiv des „Fordern und Fördern“. Dass dies nicht praxistauglich ist, hat nicht nur das Scheitern im Bereich des Sozialrechts gezeigt, da dieses Motiv zu einem Sanktionsmechanismus geführt hat. Symptomatisch zeugt sich dies ja auch der Reihenfolge: Erst „Fordern“ und dann „Fördern“. Das widerspricht nicht nur der Ausgestaltung als Soll-Vorschrift, sondern widerspricht auch der Essenz eines jeden Bildungsauftrags, der maßgeblich vom Willen und Wollen der Betroffenen getragen wird. Das aber kann nicht durch einen der Vorschrift innewohnenden Sanktionscharakter verwirklicht werden. Vielmehr sollte die Freiwilligkeit ohne jede Benachteiligung derjenigen, die nicht eine Teilnahme an Deutschkursen – aus unterschiedlichen Gründen - wünschen. Zu kritisieren ist, dass hier integrationspolitische Ziele mit angeführt und sogar als Erstes angeführt werden, da dies an einer gesellschaftspolitischen Kollektivierung der Deutschkurse orientiert, statt dass individuelle Bildungsförderungen der Betroffenen und damit die individuelle Resozialisierung im Vordergrund steht.

Auch hier gilt, dass eine qualitative Förderung nur durch entsprechende Personalaufstockung gelingen kann. Dies, zumal die Sprach- und Bildungsniveaus der Betroffenen sehr weit auseinanderliegen.

IV. Ausnahmsweise Gemeinschaftsunterbringung

Soweit die ausnahmsweise Gemeinschaftsunterbringung aus wichtigen Gründen erfolgen können darf, so ist dies zwar im Grundsatz zuzulassen, allerdings gehören nicht dazu die beispielhaft angeführten Belegungsspitzen. Es ist die Aufgabe des Justizministeriums, durch vorausschauende (Bau-)Planungen, und des Haushaltsmittelgebers, diese nicht entstehen zu

lassen, so dass dies kein wichtiger Grund sein kann. Dies kann auch nicht für „geplante“ Baumaßnahmen gelten, sondern nur für nicht vorhergesehene Baumaßnahmen. Insoweit ist auch die Verfolgungspraxis durch die Staatsanwaltschaften zu überdenken, indem darauf hinzuwirken ist, dass weniger Freiheitsstrafen vollstreckt werden. Neben Geldstrafen und Bewährungsstrafen bei entsprechenden Delikten sowie unter Wahrung der tat- und schuldangemessenen Behandlung sind etwa die Verwarnung unter Strafvorbehalt u.ä. verstärkt anzuwenden bzw. zu beantragen. Auch ist der Zeitraum von sechs Monaten zur Überwindung von Notlagen viel zu lange und sollte auf zwei Monate mit der Option auf Verlängerung auf begründeten Antrag um weitere zwei Monate begrenzt werden. Auch fehlt für eine über den - den Betroffenen unter Umständen zustehenden - bestehenden Rechtsschutz jede Überprüfungsmöglichkeit in Bezug auf das Vorliegen der wichtigen Gründe sowie in Bezug auf die maximale Dauer. Da hier in besonderer Weise in das Recht auf Einzelunterbringung und Intimsphäre der Betroffenen eingegriffen wird, muss hier eine (parlamentarische) Vorabkontrolle der Verwaltung gesetzlich verankert werden, die über den individuellen Rechtsschutz hinausgeht.

Nicht tragfähig ist die Belegung mit bis zu drei Gefangenen in einem Haftraum. Maximal dürfen nur zwei Personen einen Haftraum belegen.

V. Einschränkung von Kontakten

Die vorgeschlagenen Vorgaben zur Einschränkung von Kontakten Betroffener begegnen verfassungsrechtlichen Bedenken, soweit im Entwurf zum einen die konkrete Gefahr, Befürchtung, Besorgnis etc. nicht vorausgesetzt wird. Daher erscheint nur bei einer konkreten Sachlage eine Einschränkung verfassungsrechtlich möglich, um nicht der Verwaltung einen zu weiten und angesichts der betroffenen Eingriffe in Verfassungsgüter verfassungsrechtlich nicht tragfähigen Spielraum zu eröffnen. Durch Einfügung des Wortes „konkret“ kann dem begegnet werden. Zum anderen begegnet die Einschränkung der Kontakte Betroffener aber auch darüber hinaus verfassungsrechtlichen Bedenken, soweit das Angehörigenprivileg bei Nr. 2 ganz wegfällt. Dies ist nach unserer Ansicht verfassungswidrig, auch weil dies eine Ungleichbehandlung gegenüber Nichtinhaftierten bedeutet. Gleichfalls muss dies auch beim Elternrecht gelten, da auch hier die Grenzen der „Kindeswohlgefährdung“ entsprechend staatliche Eingriffe ausnahmsweise erlauben.

VI. Besuchszeiten

Die Erweiterung der Besuchszeiten und die Möglichkeit der Videotelefonie ist sehr zu begrüßen, da sich der soziale Kontakt mit der Familie etc. nicht nur auf die Perspektive nach der Haft nachweislich positiv auswirkt, sondern sich dies schon während des Vollzugs auswirkt. Allerdings reicht die Erweiterung auf die Mindeststunden von vier Stunden überhaupt nicht aus, um dem Grundrecht aus Art. 6 GG gerecht zu werden und auch nicht, um das Resozialisierungsziel bzw. den Erziehungsgedanken wirkungsvoll erreichen zu können. Das gilt insbesondere für Betroffene mit einem größeren intakten Familienkreis. Daher ist ein Mindestbesuchsdauer von zwei Stunden bei Erwachsenen und von vier im Jugendstrafvollzug je Woche, die auch als Videotelefonie genutzt werden können, angezeigt wie auch die Videotelefonie nicht auf die Besuchszeiten angerechnet werden dürfen. Dies wird natürlich mit - aus diesseitiger Sicht aber bewältigbarem - organisatorischen und personellem Mehraufwand nicht zu bewältigen sein, aber der diesbezügliche Mehreinsatz an Mitteln und Personal ergibt einen effektiven Mehrwert. Dass sich auch der Entwurfsgesetzgeber dem bewusst zu sein scheint, dass jedenfalls der Umstand, dass er im Rahmen des Jugendvollzugs der „Pflege familiärer Beziehungen besonderes Gewicht“ beimessen will. Dann aber darf er sich dazu nicht im Widerspruch setzen und nur eine unzureichende Erweiterung vorschlagen.

VII. Widerruf der Bewährung bei Disziplinarverstößen

Der beabsichtigte Widerruf der Bewährung wegen Verstoß gegen Pflichten, ist verfassungswidrig. Zum einen ist dies eine Ungleichbehandlung gegenüber Bewährungsverurteilten, da diese gleichsam nur gegen echte Bewährungsaufgaben verstoßen und durch Straftaten einen Bewährungswiderruf riskieren, während Betroffenen im Vollzug auch bei Pflichtenverletzungen die Bewährung zu widerrufen ist. Nur sie können gegen Pflichten im Vollzug verstoßen. Zum anderen ist dies auch verfassungswidrig, weil so die im Rahmen der Bewährung festgestellte tat- und schuldangemessene Strafe „überzogen“ wird und so dann keine tat- und schuldangemessene Strafe vorliegt, wenn auch bei Disziplinarverstößen der Bewährungswiderruf erfolgt. Diese „Variante“ wird der Tatrichter bei der Strafzumessung regelmäßig nicht seiner Verurteilung zur Bewährung zugrunde gelegt haben und kann daher auch nicht im Nachhinein durch die Exekutive fakultativ geschaffen werden. Das verstieße auch mindestens mittelbar auch gegen das Gewaltenteilungsprinzip.

VIII. Sicherheitsabfragen Dritter und Überprüfung Gefangener

Die Erweiterung der Abfrage sicherheitsrelevanter Daten ist bereits ausreichend geregelt. Die Erweiterung lässt befürchten, dass ein Screening bestimmter Bevölkerungsgruppen wie etwa Muslimen auch unterhalb der Schwelle einer konkreten Gefahr der negativen Beeinflussung oder der Sicherheit und Ordnung zur Regel wird. Dies ist insbesondere insoweit bedenklich, als dass jeder Kontakt zu einer extremistischen Organisation ausreichen soll. Dies würde etwa Pädagogen, die in diesem Milieu tätig sind oder Präventionsarbeit leisten, ebenso treffen wie Seelsorger und Geistliche, die berufsbedingt solche beiläufigen Kontakte haben, ohne selbst extremistisch zu sein oder diese Organisationen zu unterstützen. Diese über die sog. Kontaktschuld gegebene Gefahr des „Profiling“ ist bereits vielfach schon unter der bisherigen Regelung in stigmatisierende Weise zum Tragen gekommen (z.B. bei muslimischen VPN-Mitarbeitern und Seelsorgern), ohne dass die betroffenen Personen eine Gefahr dargestellt haben.

Gleichfalls sind die Befugnisnormen zur Implementierung insbesondere eines „Verfassungsschutzes innerhalb der Anstalten“ als zu weitreichend und verfassungsrechtlich bedenklich abzulehnen. Schon jetzt – und ohne die entsprechenden gesetzlichen Befugnisse – scheinen vielfach „Strukturbeobachter“ des Verfassungsschutzes in den Anstalten tätig zu sein wie auch die verfassungswidrige „religiöse Betreuung“ unter verfassungsschutzspezifischen Aspekten, statt gemäß der Verfassungsvorgaben und der gesetzlichen Ausrichtung als echte muslimische Seelsorge fungieren. Statt den weiteren Ausbau in diese Sicherheitsstrukturen innerhalb der Anstalten auszubauen, sollten vielmehr Sozialarbeiter, (Religions-)Pädagogen und Psychologen mit den Betroffenen mit Tendenzen zu gewaltorientierten und extremistischen Einstellungen vermehrt eingesetzt werden. Dies wird nur gewährleistet, wenn die Betroffenen diese Einstellungen ablegen und auch nach ihrer Entlassung resozialisiert sind. Der präventive Ansatz ist gegenüber dem Ansatz der Überwachung in der Anstalt der Vorzug zu gewähren, auch damit die Anstaltsbediensteten nicht zu Hilfsgruppen der originären Sicherheitsbehörden werden. Dafür wurden sie weder ausgebildet, noch entspricht dies den von ihnen mitzuerfüllenden Vollzugszielen. Der in diesem Zusammenhang mögliche weitreichende Datenaustausch ist ebenfalls als Eingriffsintensiv abzulehnen.

IX. Fehlende muslimische Seelsorge durch Religionsgemeinschaften

Unter den Insassen in hessischen Justizvollzugsanstalten sind auch Muslime. Nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 141 WV sind zur Erfüllung des Bedürfnisses nach Gottesdienst und Seelsorge u.a. in Strafanstalten die Religionsgesellschaften zur Vornahme religiöser Handlungen zuzulassen. § 157 StVollzG bestimmt, dass Seelsorger im Einvernehmen mit der jeweiligen Religionsgemeinschaft im Hauptamt bestellt oder vertraglich verpflichtet werden. Auch regelt etwa § 32 HStVollzG, dass Gefangenen eine seelsorgerische und religiöse Betreuung durch ihre Religionsgemeinschaft zu ermöglichen ist. Ähnliches enthalten § 31 HessJStVollzG und § 24 HUVollzG. Trotz des hohen Bedarfs muslimischer Betroffener gibt es in Hessen keine verfassungs- und gesetzeskonforme muslimische Seelsorge. Es ist unbestritten, dass neben dem Grundrecht der Religionsgemeinschaften, aber auch des Grundrechts Betroffenen nach adäquater Religionsausübung unter Beteiligung eines Seelsorgers oder einer Seelsorgerin, die Seelsorge eine positive Einwirkung auf die Betroffenen haben kann und regelmäßig hat. Demgemäß hat die Deutsche Islamkonferenz (DIK) 2017 die Etablierung muslimischer Gefängnisseelsorger „dringlich“ empfohlen, den Verfassungsauftrag umzusetzen. Und zwar auch dann, wenn keine muslimischen Religionsgemeinschaften vorhanden sein sollten, dies im Vertragswege vorzunehmen.⁴ In Hessen ist weder das eine noch das andere erfolgt. Es besteht offenbar kein (politisches) Interesse an der verfassungsgemäßen Beteiligung der muslimischen Religionsgemeinschaften wie dem hessischen Landesverband des Zentralrat der Muslime in Deutschland.

Indes hat das Justizministerium mit dem Nedis- Netzwerk zur Deradikalisierung im Strafvollzug ein inhaltlich und in der Ausgestaltung höchstfragwürdiges Projekt mit der Verquickung der „religiösen Betreuung“ durch Honorarkräfte eingeführt. Das ist keine Seelsorge und hat keine verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlage, da die in § 32 HStVollzG sowie § 31 HessJStVollzG und § 24 HUVollzG erfolgten Regelungen ausdrücklich alleine die Seelsorge betreffen und nicht eine „Deradikalisierung im Mantel der Seelsorge“. Dies ist auch ein massiver Vertrauensmissbrauch gegenüber den Betroffenen, da diese davon ausgehen, dass, wenn ein Imam sie betreut, dieser gleichgestellter Seelsorger einschließlich der Verschwiegenheitspflicht und dem Zeugnisverweigerungsrecht ist. Dem ist aber nicht so. Die Honorarkräfte sind gegenüber den Strafverfolgungsbehörden und (wohl vertraglich) dem

⁴ Vgl. die DIK-Empfehlungen, abrufbar unter https://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Ergebnisse-Empfehlungen/20170314-Ia-3-abschlussdokument-seelsorge.pdf?__blob=publicationFile&v=7

Justizministerium voll auskunftspflichtig und (nur) mit dem klaren Auftrag der Deradikalisierung ausgestattet, was sich auch daran zeigt, dass das HKE involviert ist. Aber auch die Honorarkräfte stehen in einem Interessenkonflikt, der bei vollwertiger Gleichstellung mit den christlichen Seelsorgern nicht gegeben wäre: Sie sehen sich als Seelsorger und treten gegenüber den Betroffenen auch so auf, erfüllen aber seelsorgefremde Aufgaben und sind auch nicht wie Seelsorger geschützt. Hinzukommt, dass die Situation der Honorarkräfte als prekär bezeichnet werden kann. Auch weil die Honorarkräfte, wie bereits mehrfach geschehen, gleichsam grundlos gekündigt werden können, so dass auch aus diesem Grund ein bedenkliches, weil sich auf die inhaltliche Arbeit auswirkendes und überobligatorisches Abhängigkeitsverhältnis besteht. Diese gesetzes- und verfassungswidrige Situation kann nur durch echte muslimische Seelsorge aufgelöst werden, weshalb wir nicht nur den rechtpolitischen Ausschuss des Landtages, sondern den Landtag selbst ersuchen, der Landesregierung bzw. dem Justizministerium die Etablierung der muslimischen Gefängnisseelsorge unter Beteiligung der muslimischen Religionsgemeinschaften in Hessen aufzugeben.

X. Diskriminierungsfreie und gendergerechte Zugangskontrollen

Es ist richtig, dass im Entwurf gendergerechte Anpassungen erfolgen. Allerdings liegen uns zahlreiche Fälle von Besucherinnen, insbesondere auch von kopftuchtragenden Frauen, die ihre Angehörigen in den Anstalten besuchen, und entweder – entgegen der Vorgaben z.B. nach § 34 HStVollzG i.V.m. 46 Abs. 1 HStVollzG! – von Männern abgesucht bzw. kontrolliert werden oder sich genötigt sehen, ihr Kopftuch vor einem männlichen Bediensteten und/oder ohne jeden Sichtschutz in einem abgetrennten Raum abzulegen. Entweder wird darauf hingewiesen, dass derzeit keine weibliche Kollegin verfügbar sei und/oder keine Möglichkeit des Sichtschutzes gegeben sei. Die – teilweise weit anreisenden - Frauen sehen sich in solchen Situationen dann vor die Wahl gestellt, nach Hause zu fahren, ohne den Besuch vorzunehmen, oder die Verletzung ihre religiösen Gefühle und ihres weiblichen Schamgefühls zu erdulden. Beides ist verfassungsrechtlich nicht haltbar und bedarf wegen der aufgezeigten Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung, da hierfür weder Verwaltungsvorschriften noch die -anstaltsindividuellen – Pfortendienstsanweisungen ausreichend wären. Auch enthalten die aktuellen Verwaltungsvorschriften⁵ keinerlei solcher Vorgaben, so dass der Umgang mit der beschriebenen Problematik von den einzelnen Bediensteten abhängt. Um sowohl den

⁵ Vgl. § 23 in Nr. 36 Verwaltungsvorschriften zu den Hessischen Vollzugsgesetzen (HVVG); RdErl. d.HMdJ v. 13. 11. 2012 (Az.: 4400 - IV/D1 - 2010/4343 - IV/B) – JMBl. S. 695.

Grundrechten der Besucherinnen (Art. 4, 3, 2 Abs. 1 und 8 GG), aber auch dem Recht der Betroffenen, ihre Familienangehörigen sehen zu dürfen, gerecht zu werden, wird die Einfügung folgender Absätze in den jeweiligen Regelungen in § 34 HStVollzG, § 33 HessJStVollzG und § 26 HUVollzG vorgeschlagen:

(x) Die Anstaltsleitung hat dafür Sorge zu tragen, dass zu den Besuchszeiten mindestens weibliche und männliche Bedienstete die Kontrollen und das Absuchen der Besucherinnen und Besucher vornehmen. Ist dies ausnahmsweise nicht möglich, haben die an der Zugangspforte diensthabenden Bediensteten binnen 30 Minuten dafür Sorge zu tragen, dass dem Wunsch der Besucherin oder des Besuchers Rechnung getragen wird.

(y) Sind ein weiteres Absuchen oder eine weitergehende Durchsuchung notwendig, hat diese in einem abgetrennten Raum zu erfolgen.

XI. Weitere abzulehnende Vorhaben

Explizit von uns abgelehnte Änderungen, weil sie nicht notwendig sind und/oder eine nicht gerechtfertigte bzw. unverhältnismäßige Änderung darstellen, sollen nachfolgend kursorisch aufgeführt werden:

- Eine weite Generalklausel zur Gefahrenabwehr (von Angriffen Dritter) neben den bestehenden Vorschriften auf Bundesebene ist nicht notwendig.
- Der Waffengebrauch gegen Drohnen etc. ist abzulehnen, da dies zu einer „Militarisierung“ der Anstalten führt und dies angesichts der bisherigen Erfahrungen völlig außer Verhältnis steht (um z.B. Drogeneinschleusungen zu verhindern). Zudem ist dies auch völlig praxisuntauglich, da die Waffen besonders gesichert sind und bis dahin sich die vermeintliche „Gefahr“ durch Drohnen in den allermeisten Fällen erledigt haben wird. In jedem Fall sind keine Waffen einzusetzen, deren Einsatz potentiell tödlich sein kann.
- Die teilweisen Erweiterungen der Sanktionsmöglichkeiten werden hier aus prinzipiellen Erwägungen als kontraproduktiv abgelehnt. Insoweit ist es ein Trugschluss, durch Sanktionen, bestimmte Verhaltensweisen hervorrufen zu wollen. Vielmehr kann dies eher zu gegenteiligen Ergebnissen führen, insbesondere verstärken derlei nicht zwingend notwendigen disziplinarischen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der „Sicherheit und Ordnung“ das Aggressionspotential auch nach der Haftentlassung.

- Die Erprobung der sog. Bodycams mit dem Fokus nur auf den Schutz der Bediensteten erscheint nicht interessengerecht. Die Interessen der Betroffenen wurden hier bei der Notwendigkeit der Einführung jedenfalls nicht ausreichend berücksichtigt. Hinzukommt, dass der Einsatz in dem jeweiligen Haftraum als Bereich der Privat- und Intimsphäre der Betroffenen grundrechtlichen, wie datenschutzrechtlichen Bedenken begegnet. Demgemäß kann der Einsatz solcher Bodycams in diesem Bereich nur denkbar sein, wenn 1. vor Auswertung und Inaugenscheinnahme eine Anhörung (auch in den unterschiedlichen Sprachen) über die beabsichtigte Auswertung und Verwertung der Aufnahmen mit der Möglichkeit des Widerspruchs durch den Betroffenen eingeräumt wird und wenn 2. die Inaugenscheinnahme durch den kameraführenden Bediensteten ausgeschlossen wird, um einen Informationsvorsprung des Bediensteten gegenüber dem Betroffenen im Hinblick auf die Sachverhaltsrekonstruktion und -darstellung zu verhindern und eine interessengerechte Verwertung vornehmen zu können.

Prof. Dr. jur. Christine M. Graebisch, Dipl.-Krim.

Fachbereich Angewandte Sozialwissenschaften

- Strafvollzugsarchiv - ¹

Emil-Figge.Str. 44, 44227 Dortmund

eMail: christine.graebisch@fh-dortmund.de

Stellungnahme zur Anhörung des Rechtspolitischen Ausschusses und Unterausschusses Justizvollzug am 17.09.2020 zum Gesetzentwurf der Landesregierung „**Zweites Gesetz zur Änderung hessischer Vollzugsgesetze**“ Drucksache 20/2967 vom 10.06.2020.

1. Allgemeines

Zunächst einmal ist festzustellen, dass bei der im Gesetzesentwurf beschriebenen breiten Beteiligung aus der vollzuglichen Praxis auch angezeigt gewesen wäre, die Seite der Vertretung von Gefangenerechten, also Strafverteidiger*innen und Nichtregierungsorganisationen zu berücksichtigen.

Vor einer Entfristung der Gesetze wäre eine Auseinandersetzung auch aus der Perspektive der Wirksamkeit des Gefangenenschutz – nicht nur der Praktikabilität für den Justizvollzug – geboten, die soweit ersichtlich nicht stattgefunden hat.

Im Weiteren werden einige kritische Punkte der geplanten Änderungen exemplarisch herausgegriffen, zu denen dann Stellung genommen wird.

2. Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderung sowie der Geschlechtsidentität

§ 3 Abs. 3 HessJStVollzG/§ 3 Abs.4 HessStVollzG/§ 5 Abs. 2 HessUHaftVollzG/§ 3 Abs. 3 HessSVVollzG/§ 3 Abs. 3 HessJAVollzG: Ergänzung „Geschlecht“ und zu Menschen mit Behinderung

¹ Das von Prof. Dr. Johannes Feest an der Universität Bremen vor rund 40 Jahren gegründete Strafvollzugsarchiv befindet sich seit 2012 unter der Leitung von Prof. Dr. Christine Graebisch an der Fachhochschule Dortmund. Das Strafvollzugsarchiv widmet sich der Erforschung von Recht und Rechtswirklichkeit des Strafvollzugs und anderer Arten von Freiheitsentziehung. Eine zentrale Tätigkeit ist dabei die Beantwortung von schriftlichen Gefangenenanfragen aus allen Bundesländern.

Im Grundsatz sind die Ergänzungen zu begrüßen. Allerdings werden beide Vorgaben voraussichtlich keine praktischen Konsequenzen nach sich ziehen, wenn sie nur als programmatische Vorgabe erscheinen, aber nicht durch konkrete Erfordernisse im Gesetzestext umgesetzt werden. Denn es ist ja gerade das Problem, dass „Geschlecht“ in der Praxis dann eher binär und als biologisches Geschlecht oder allein anhand der Eintragung im Pass verstanden wird. Ebenso ist es gerade das Problem, dass das Bewusstsein für die Situation von Gefangenen mit Behinderung zu gering ausgeprägt ist, die Phantasie für deren Bedürfnisse und Rechte fehlt und dass psychische Einschränkungen unter dem Begriff der Behinderung zumeist nicht mitgedacht werden. Es bedürfte daher konkreter gesetzlicher Anforderungen, um dieses Bewusstsein und somit die Vollzugspraxis zu ändern.

Dann würde auch deutlich, dass die Geschlechtsidentität wesentlicher Gesichtspunkt bei der Entscheidung bei der Einzelfallentscheidung über den Ort der Unterbringung sein soll (§ 68 Abs. 1 HessJStVollzG).

Es trifft zu, dass über den Ort der Unterbringung im Einzelfall entschieden werden muss. Dabei muss die eigene geschlechtliche Identität wesentliches Kriterium sein. In der Gesetzesbegründung finden sich insofern sinnvolle Hinweise, aber diese gehören in das Gesetz.

Dies gilt zumal auf der Ebene von Eingriffen (§ 45 Abs. 1 S. 2 HessJStVollzG/§ 46 HessStVollzG/§ 62 Abs. 5 S. 2 HessUHftVollzG/§ 46 Abs. 1 S. 2 SVVollzG/§ 24 JAVollzG) dann ausdrücklich auf Personen, „die sich weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen lassen“ eingegangen und eine Durchsuchung auch durch Bedienstete eines „anderen“ Geschlechts möglich sein soll.

Entsprechend wäre in § 3 Abs. 4 S. 1 HessStVollzG und den vergleichbaren Regelungen in den anderen Gesetzen statt von „Geschlecht“ von „Geschlechtsidentität“ zu sprechen.

Hinsichtlich des Umgangs mit Gefangenen mit körperlicher und psychischer Behinderung fehlt jegliche Klarstellung, welche vollzugsspezifischen Maßnahmen getroffen werden sollen. Der Gesetzesentwurf weist ausdrücklich auf die Geltung auch für psychische Beeinträchtigungen hin, zieht daraus aber keinerlei Konsequenzen.

Nicht einmal Schulungen des Personals wurden gesetzlich verankert, obwohl bereits 2015 vom UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung „die wirksame Schulung des im Justiz-, Polizei- und Strafvollzugsystems tätigen Personals in Bezug auf die Anwendung menschenrechtlicher Normen zur Förderung und zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen“ gefordert wurde.²

² <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/096/31/PDF/G1509631.pdf?OpenElement>, Übersetzung des Deutschen Instituts für Menschenrechte: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/CRPD_Abschliessende_Bemerkungen_ueber_den_ersten_Staatenbericht_Deutschlands_ENTWURF.pdf

3. Teilnahme an Deutschkursen

§ 4 Abs. 2 HessJStVollzG/§ 4 Abs. 2 HessStVollzG/§ 5 Abs. 3 HessUHaftVollzG/§ 5 Abs. 1 S. 2 HessSVVollzG/§ 5 Abs. 3 S. 4 HessJAVollzG: Teilnahme an Sprachkursen

Die Regelung knüpft an ein Problem an, das im Strafvollzug durchaus existiert: Gefangene, die über geringe Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen, stoßen auf Schwierigkeiten in der Kommunikation mit dem Anstaltspersonal, mit anderen Gefangenen und bei der Vorbereitung ihrer Entlassung. Allerdings bürden die Neuregelungen die Verantwortung den Gefangenen selbst auf, indem diese an Deutschkursen teilnehmen sollen. Allerdings besteht in der Praxis teilweise das Problem, dass solche Kurse überhaupt nicht in ausreichendem Maße angeboten werden. Es bedürfte daher zumindest einer korrespondierenden Pflicht des Vollzugs, solche Angebote bereitzuhalten und natürlich entsprechender finanzieller Ausstattung.

Nach den Empfehlungen des des Ministerkomitees betreffend ausländische Gefangene ist deren struktureller Benachteiligung im Vollzug mit gezielten Maßnahmen entgegenzuwirken. Entsprechend lautet eines der Grundprinzipien der Empfehlung:

„Foreign prisoners who so require shall be given appropriate access to interpretation and translation facilities and the possibility to learn a language that will enable them to communicate more effectively.“

Diese Empfehlung ist der Teil der "Recommendation CM/Rec(2012)12 of the Committee of Ministers to member States concerning foreign prisoners". Eine (inoffizielle) Übersetzung ins Deutsche ist bis heute wohl nur aus der Schweiz verfügbar³:

„Ausländischen Gefangenen, die einen entsprechenden Antrag stellen, sind ein angemessener Zugang zu Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen einzuräumen und sie müssen die Möglichkeit haben, eine Sprache zu lernen, die ihnen eine effektivere Kommunikation erlaubt.“

Entgegen dem durch die Bezeichnung „Empfehlung“ entstehenden Eindruck handelt es sich dabei keineswegs um unverbindliche Vorschläge. Vielmehr hat die Empfehlung CM/Rec(2012)12 über ausländische Gefangene verbindlichen Charakter, da es nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts „auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügende Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse oder auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht entsprechende Gewichtung der Belange der Inhaftierten [...] hindeuten [kann], wenn völkerrechtliche Vorgaben oder internationale Standards mit Menschenrechtsbezug, wie sie in den im Rahmen der Vereinten Nationen oder von Organen des Europarates beschlossenen einschlägigen Richtlinien und Empfehlungen enthalten sind [...] nicht beachtet bzw. unterschritten werden (BVerfG, Urt. v. 31.5.2006 – 2 BvR 1673/04 , 2 BvR 2402/04, Rn. 63, juris).

Aus dieser Vorgabe lassen sich gleich mehrere Erfordernisse für Änderungen der Regelungen in den hessischen Vollzugsgesetzen entnehmen:

³ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/smv/rechtsgrundlagen/international/europarat.html>

- Wie bereits erwähnt, ein Perspektivwechsel: Statt oder zumindest ergänzend dazu, Gefangene zu verpflichten, an Sprachkursen teilzunehmen, muss ihnen die Möglichkeit – ein Recht darauf – eingeräumt werden, diese zu tun. Das Angebot an Sprachkursen hat dementsprechend ausgeweitet zu werden.
- Es geht nicht lediglich um das Erlernen der Sprache des Haftortes, hier: Deutsch. Vielmehr geht es um das Erlernen einer Sprache, die ihnen die Kommunikation während der Haftzeit, aber auch nach der Entlassung, erleichtert. Es kann sich also beispielsweise auch um einen Englischkurs handeln.
- Das Erlernen einer Sprache ist kein Ersatz für den Zugang zu Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen. Zwar kann das Erlernen der deutschen Sprache diese durchaus sukzessive ersetzen, dies ist aber in individuell unterschiedlichem Maße und in individuell unterschiedlicher Geschwindigkeit der Fall. Schon deswegen muss zusätzlich der Zugang zu Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen gesetzlich klargestellt werden – vgl. dazu § 4 Abs. 2 S. 3 Sächsisches Strafvollzugsgesetz. Dort wird zutreffend die in der Praxis übliche Hinzuziehung Mitgefangener als Sprachmittler zur ausdrücklich zustimmungsbedürftigen Regel erklärt und die Hinzuziehung eines Dolmetschers zur Regel.
- Aus der CM/Rec(2012)12 geht auch hervor, dass von den Gefangenen nicht zunächst das Erlernen der deutschen Sprache gefordert werden kann, damit sie „behandlungsfähig“ seien. Vielmehr hat das Ziel des Jugendstrafvollzugs auch bei Gefangenen, die kein Deutsch sprechen, von Anfang an verfolgt zu werden, so weit erforderlich unter Hinzuziehung eines Dolmetschers.

Besonders problematisch ist die Aufnahme einer Soll-Verpflichtung zum Erlernen der deutschen Sprache in das Untersuchungshaftvollzugsgesetz (§ 5 Abs. 3 HessUHaftVollzG), indem hier eine Mitwirkung an vollzuglichen Maßnahmen gefordert und als Grundlage herangezogen wird.

4. Einzel- und Gemeinschaftsunterbringung

§ 18 Abs. 4 HessJStVollzG/§ 18 Abs. 1 HStVollzG/§ 10 Abs. 1 UHaftVollzG: Schaffung weiterer Ausnahmen zur Einzelunterbringung

Im Strafvollzug ist von jeher problematisch gewesen, das Prinzip der Einzelunterbringung durchzusetzen. Auch wo das Gesetz diese vorgibt, sind Ausnahmen in der Praxis verbreitet. Angesichts der nunmehr vorgenommenen Ausweitung möglicher Ausnahmetatbestände, insbesondere unter dem Gesichtspunkt von „Belegungsspitzen“, ist es sehr wahrscheinlich, dass damit die Einzelunterbringung wieder ganz erheblich zurückgedrängt würde. Es besteht die Gefahr, dass die Ausnahme zur Regel wird. Hingegen sehen auch die European Prison Rules (18.5) die Einzelunterbringung als Regel vor, es sei denn es ist von den Gefangenen anders gewünscht. Es ist für viele Gefangene von erheblicher Wichtigkeit einen individuellen Rückzugsraum vor den alltäglichen Eingriffen in die Privatsphäre zu haben, die der Strafvollzug mit sich bringt.

Das gilt auch im offenen Vollzug, der insoweit keine unterschiedliche Unterbringung rechtfertigt als zur Nachtzeit ggf. dennoch gleichermaßen eine Einsperrung zu mehreren stattfindet, der Vollzug also diesbezüglich gerade nicht „offen“ ist.

Gerade im Jugendstrafvollzug dient die Einzelunterbringung zur Nachtzeit als Lehre aus dem Fall Siegburg dem Schutz vor Gewalt durch andere Gefangene. Es ist positiv, dass die Gemeinschaftsbelegung von Hafträumen bei Belegungsspitzen im Einzelfall auf 6 Monate beschränkt ist. Allerdings wird dies in der Praxis nur dazu führen, dass dann eben andere Gefangene - ebenfalls für sechs Monate - in eine Mehrpersonenzelle verlegt werden.

Eine nachträgliche Genehmigung sollte für die Zustimmung der Gefangenen anders als es der Entwurf vorsieht, nicht ausreichen können. Denn wenn die vorherige Einwilligung in die gemeinschaftliche Unterbringung nicht eingeholt werden konnte, wird es auch einer Auseinandersetzung mit der Person des Gefangenen fehlen, die es erlauben würde zu beurteilen, ob eine Eignung für gemeinschaftliche Unterbringung entsprechend den gesetzlichen Vorgaben vorliegt.

Die Regelung, wonach eine Belegung „mit mehr als drei Gefangenen“ unzulässig ist, erstreckt die Gemeinschaftsunterbringung zudem über eine Doppelbelegung hinaus. Es dürfte in der Vollzugspraxis der Eindruck entstehen, dass eine Unterbringung zu dritt für jeweils drei Monate bei entsprechender Rotation akzeptabel sei.

5. Beratung über Sozialversicherung

§ 26 Abs. 1 HessJStVollzG/§ 26 Abs. 1 HessStVollzG/§ 19 Abs. 1 HUVollzG/§ 26 HSVVollzG)

Prinzipiell ist die Absicht zu begrüßen, Gefangenen sozialrechtliche Beratung zukommen zu lassen. Es stellt sich allerdings die Frage, wer Ziel dieser Verpflichtung sein soll und diese in kompetenter Weise erbringen kann – sowie in welchen zeitlichen und personellen Kontingenten bei permanenter Personalknappheit im Vollzug. Zudem wäre eine Erweiterung auf andere Rechtsgebiete, etwa in Verbindung mit der Regulierung von Schulden, ausgesprochen sinnvoll.

Das Vorhaben sollte zum Anlass genommen werden, allgemeiner über den Zugang von Gefangenen zu rechtlicher Beratung nachzudenken. Gefangene müssen nach den European Prison Rules Zugang zu Rechtsberatung – nicht nur im Sozialversicherungsrecht – haben (Nr. 23.1 EPR). Der Gesetzesentwurf spricht selbst von der Komplexität des Sozialversicherungsrechts, so dass diese Beratung durch juristisch kompetente Stellen/Personen zu erbringen ist, wenn sie sich nicht als kontraproduktiv erweisen soll.

Dafür gibt es sogar Möglichkeiten, die keine Kosten nach sich ziehen. An der Universität Bremen existiert beispielsweise seit rund 40 Jahren eine studentische Rechtsberatung für Gefangene unter volljuristischer Anleitung in Kooperation mit dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Bremen („Legal Clinic“). Legal Clinics haben sich im letzten Jahrzehnt unter der Geltung des Rechtsdienstleistungsgesetzes erheblich ausgeweitet. Im

Bereich Strafvollzug scheiterten entsprechende Versuche jedoch seither an der Erlaubnis eines Zugangs zu den Anstalten durch ebendiese.

6. Anrechnung von Skype-Zeiten auf die Mindestbesuchsdauer

- § 33 HessJStVollzG: Besuchsdauer von mindestens vier Stunden monatlich mit Anrechnung von Videokommunikation
- § 34 HessStVollzG: Besuchsdauer von mindestens zwei Stunden monatlich mit Anrechnung von Videokommunikation
- § 26 HessUHaftVollzG: Besuchsdauer von mindestens zwei Stunden monatlich mit Anrechnung von Videokommunikation
- § 34 HessSVVollzG: Besuchsdauer von mindestens zehn Stunden monatlich mit Anrechnung von Videokommunikation

Dem Vorhaben, die Videokommunikation auf die Mindestbesuchszeiten für physische Besuche anzurechnen, ist nachdrücklich entgegenzutreten. Besuche dienen dem Zweck, familiäre Beziehungen während einer Inhaftierung so normal wie möglich fortsetzen und weiterentwickeln zu können (EPR 24.4). Dies ist bereits mit einer Besuchsdauer von wenigen Stunden im Monat nicht möglich. Hierauf nun noch die Zeiten von Videokommunikation anzurechnen, kommt einer Abschaffung des Rechts auf Besuch gleich. Denn Videokommunikation ist mit weniger Personaleinsatz zu bewerkstelligen als physischer Besuch, weshalb die Anstalten dazu tendieren werden, darauf auszuweichen.

Der Einsatz von Skype etc. im Strafvollzug ist grundsätzlich zu begrüßen, insbesondere für Angehörige, die nicht in der Lage sind, zum Besuch zu kommen. Einen Ersatz für physischen Besuch, in Fällen, in denen ein Besuch möglich wäre, können und dürfen Videokommunikationen jedoch keinesfalls darstellen.

Stattdessen sind die Möglichkeiten der Videokommunikation zu nutzen, um die viel zu geringen Besuchszeiten jedenfalls virtuell zu ergänzen. Außerdem wäre ein Recht auf Langzeitbesuch einzuführen – von CPT, dem Anti-Folter-Komitee des Europarats bereits seit den 1990er-Jahren gegenüber Deutschland immer wieder gefordert.

7. Waffeneinsatz gegen Drohnen

§ 53 Abs. 3 HessJStVollzG/§ 54 Abs. 4 HessStVollzG/§ 39 Abs. 3 HessUHaftVollzG/§ 54 Abs. 4 SVVollzG: Waffeneinsatz gegen Sachen, insbesondere Drohnen

Ein Waffeneinsatz in Vollzugsanstalten ist gefährlich und zur Abwehr von Drohnen nicht zielführend. Unterbleiben soll er sogar nur bei „hoher Wahrscheinlichkeit“ der Gefährdung anderer, eine weniger hohe Wahrscheinlichkeit der Gefährdung von Gefangenen und Bediensteten ist jedoch keineswegs hinnehmbar. Hier wird der Einsatz von Drohnen im Gesetz nun mit Gefahr für Leib und Leben gleichgesetzt, wo der Schusswaffeneinsatz aber immerhin ultima ratio ist. Diesem Vorhaben ist

entgegenzutreten und es kann sich insoweit den anderen Stellungnahmen angeschlossen werden, die dies bereits ausführlich begründet haben.

8. Fallkonferenzen etc.: Änderung der Sicherheitsarchitektur

§ 58b HessJStVollzG/§ 58b HessStVollzG/§ 54b HessUHaftVollzG/§ 58b SVVollzG:

Fallkonferenzen und die Einbindung der Sicherheitsbehörden in die Entlassungsvorbereitung sind nicht – wie der Gesetzesentwurf nahelegt – durch eine Änderung der Sicherheitsarchitektur bereits notwendig vorgegeben. Vielmehr beteiligt sich der Gesetzesentwurf ohne vorherige grundlegende Auseinandersetzung, ohne Begründung der Notwendigkeit und Befassung mit Risiken an eben diesem Umbau der Sicherheitsarchitektur. Solche Risiken bestehen vor allem für das übergeordnete Ziel des Strafvollzugs: die Wiedereingliederung. In einer eigenen Studie der Verfasserin (EU-gefördertes Prison Radicalization Project) beschrieben Vollzugspraktiker*innen die Kommunikation mit den Sicherheitsbehörden als „Einbahnstraße“, die der Arbeit mit den Gefangenen nicht zuträglich sei. Hier wäre eine grundlegende Auseinandersetzung anstelle der Einführung „datenschutzsicherer“ Vorschriften geboten.

9. Zwangsweises Anlegen eines Mundschutzes

§ 23 Abs. 1 S. 3 HessJStVollzG/§ 23 Abs. 1 S. 2 HessStVollzG/§ 16 Abs. 2 UHaftVollzG/§ 23 Abs. 2 SVVollzG/§ 14 Abs. 1 S. 4 JAVollzG

Es handelt sich um eine sowohl höchst eingriffsintensive als auch praxisuntaugliche Regelung. Sie widerspricht zudem dem Angleichungsgrundsatz. Außerhalb des Vollzugs ist allenfalls der Ausschluss von bestimmten Zugängen ohne Mundschutz möglich, nicht das zwangsweise Anlegen eines Mund(-Nasen)-Schutzes. Es ist zudem fraglich, wie dies in der Praxis (ohne erhebliche Gewaltanwendung sowie in sich selbst negativen Folgen für den Infektionsschutz) erfolgen sollte.

Sehr fragwürdig ist zudem die Formulierung in der Gesetzesbegründung, wonach grundsätzlich unter einem (zwangsweise anlegbaren) Mundschutz „allgemein alle Gegenstände [verstanden werden können], die ein Bespucken anderer Personen verhindern“ (S. 32). Es ist völlig offen, was hiermit gemeint und damit ermöglicht werden soll. Die Missbrauchsgefahr ist hoch.

10. Modellversuch Bodycams

§ 45 Abs. 2 HessStVollzG; § 30 Abs. 2 HessUHaftVollzG: Offenes technisches Erfassen mittels Bild- und Tonübertragung

Der Modellversuch ist abzulehnen. Wie bereits in einer Vielzahl von sachverständigen Stellungnahmen vorgetragen, stellt der Einsatz von Bodycams im Straf- und Untersuchungshaftvollzug einen höchst erheblichen Eingriff dar. Dieser ist von der Intensität her nicht mit dem – jedoch ebenfalls umstrittenen – von Bodycams der Polizei im öffentlichen Raum vergleichbar.

Der bereits vorgebrachten Kritik sei hier nur noch ein Aspekt hinzugefügt:

Auch in Bezug auf die Polizei wird die Art und Weise des Einsatzes von Bodycams, wie er in Deutschland konzipiert ist, kritisiert. Betroffene von Polizeigewalt befinden sich in einer typischen Situation der Beweisnot, der mit der Verwendung von Bodycams bei angemessenem Einsatz und Zugangsrechten zu den Aufnahmen entgegengewirkt werden könnte. Gefangene befinden sich hinsichtlich Auseinandersetzungen mit Vollzugspersonal regelmäßig in einer noch ausgeprägteren Beweisnot, da in aller Regel keine Öffentlichkeit anwesend ist. Auch hier geht es um die Frage, ob der Anwendung unmittelbaren Zwangs ein Anlass auf Gefangenenenseite vorausgegangen ist. Wenn Bodycams im Vollzug zum Einsatz kämen, müsste der Zweck offener geregelt und den Gefangenen wenigstens ein Recht auf Zugang zu den gewonnenen Daten gewährt werden.

Insgesamt enthält der Gesetzesentwurf außer allgemein gehaltenen programmatischen Aspekten diverse Verschlechterungen des Rechtsschutzes für Gefangene, aber keine erkennbaren Verbesserungen.