

Das „Einheitliche Strafvollzugskonzept“ in Hessen

– Stand der Umsetzung und Zwischenbilanz

(veröffentlicht in Recht und Politik, 2002, Seite 234 ff.)

1. Einleitung

Ziel des in Hessen praktizierten „Einheitlichen Strafvollzugskonzepts“ ist die sichere und sinnvolle Unterbringung Strafgefangener nach einheitlichen Maßstäben unter Beachtung der beiden in § 2 Strafvollzugsgesetz (StVollzG) genannten Aufgaben: Schutz der Allgemeinheit und Wiedereingliederung in die Gesellschaft.

Im April 2001 hat die Arbeitsgruppe "Einheitliches Strafvollzugskonzept" ihren Abschlussbericht vorgelegt. Seit dem ist ein gutes Jahr vergangen. Dies gibt Gelegenheit zu einer ersten Zwischenbilanz.

Die mit Vollzugspraktikern aus Hessen und anderen Bundesländern sowie Mitarbeitern des Hessischen Justizministeriums besetzte Arbeitsgruppe hat konkrete Empfehlungen verabschiedet, die ich aufgegriffen habe. Im Wesentlichen sind dies:

- Einrichtung einer zentralen Einweisungsabteilung mit einer Einweisungskommission (2a).
- Verbesserte Differenzierung bei der Vollzugsplanung der Strafgefangenen (2b).
- Bekämpfung der Gefangensubkultur (2c).
- Bekämpfung des Missbrauchs von Vollzugslockerungen, Urlaub und des offenen Vollzugs (2d)

2. Umsetzung

a) Zentrale Einweisungsabteilung mit Einweisungskommission¹

Im Juni 2001 sind Einweisungsrichtlinien erarbeitet und erlassen worden, die das Einweisungsverfahren der Einweisungskommissionen regeln. Bereits im August 2001 nahm die Einweisungskommission in der Justizvollzugsanstalt Weiterstadt ihre Arbeit auf. Zu diesem Zwecke war zuvor binnen 12 Monaten eine zentrale Einweisungsabteilung für 200 männliche erwachsene Strafgefangene in der Justizvollzugsanstalt Weiterstadt neu geschaffen worden.

Die Einweisungskommission analysiert zentral für das gesamte Bundesland Hessen innerhalb von etwa zwei Monaten diejenigen männlichen erwachsenen Strafgefangenen, die zum Zeitpunkt der Rechtskraft ihrer Verurteilung eine Vollzugsdauer von mehr als 24 Monaten aufweisen². Hierzu wertet die Einweisungskommission die Vollstreckungsunterlagen einschließlich der Erkenntnisse aus etwaigen Vorvollstreckungen aus und hört den Gefangenen persönlich an. So entsteht ein sehr genaues Bild seiner Persönlichkeit und seiner Lebensumstände. Am Ende steht die Entscheidung im sogenannten Einweisungsbeschluss. Dieser stellt fest, ob der Gefangene für den Offenen Vollzug geeignet ist³. Falls dies zu verneinen ist, stellt sie fest, in welcher Sicherheitsstufe und in welcher Anstalt der Gefangene im geschlossenen Vollzug unterzubringen ist.

Neben dieser rechtsverbindlichen Entscheidung gibt die Einweisungskommission auch Empfehlungen für die Vollzugsplanung der aufnehmenden Anstalt ab. Hier werden Aussagen dazu getroffen, ob und welche Behandlungsmaßnahmen im Hinblick auf die Persönlichkeit des Gefangenen und seine Behandlungsbedürfnisse angezeigt erscheinen. Hierdurch wird die bestmögliche Erreichung des Vollzugsziels gefördert. Insbesondere werden auch Empfehlungen für den Bereich der Aus- und Weiterbildung gegeben.

¹ Der Einweisungskommission gehören an: Ein Beamter des höheren Vollzugs- und Verwaltungsdienstes, ein Psychologe, drei Beamte des gehobenen Vollzugs- und Verwaltungsdienstes bzw. Sozialarbeiter und ein Fachberater für berufliche Bildung.

² Ersatzfreiheitsstrafen bleiben außer Betracht.

b) Verbesserte Differenzierung bei der Vollzugsplanung der Strafgefangenen

Auf der grundlegenden Arbeit der Einweisungskommission baut die Vollzugsplanung durch die aufnehmende Anstalt auf. Nach dem Aufnahmeverfahren (§ 5 StVollzG) und der Behandlungsuntersuchung (§ 6 StVollzG) erstellt sie den Vollzugsplan (§ 7 StVollzG).

Im Vollzugsplan macht die Anstalt mindestens zu den in § 7 Abs. 2 StVollzG genannten Punkten weitere Angaben:

- Ob und gegebenenfalls wann eine Verlegung in die Sozialtherapeutische Anstalt in Betracht kommt.
- Ob und gegebenenfalls wann eine Zuweisung zu Wohn- oder Behandlungsgruppen in Betracht kommt.
- Angaben zum Arbeitseinsatz, Maßnahmen der beruflichen Ausbildung, Fortbildung oder Umschulung.
- Angaben zur Teilnahme an Veranstaltungen der Weiterbildung.
- Angaben zu besonderen Hilfs- und Behandlungsmaßnahmen.
- Angaben zur Lockerungen des Vollzuges.
- Angaben zu notwendigen Maßnahmen zur Vorbereitung der Entlassung.
- Fristen zur Fortschreibung des Vollzugsplans entsprechend der Entwicklung des Gefangenen und weiteren Ergebnissen der Persönlichkeitserforschung, die bereits mit der vorangegangenen Behandlungsuntersuchung begonnen hat.

Aus den genannten Punkten wird deutlich, dass die Entlassungsvorbereitungen langfristig ins Auge gefasst werden und für jeden Gefangenen bereits mit seiner Aufnahme beginnen.

Gewalttäter - insbesondere Sexualstraftäter und Betäubungsmitteltäter - die wegen einer Vollzugsdauer von nicht mehr als 24 Monaten die Einweisungskommission nicht durchlaufen, aber eine Vollzugsdauer von wenigstens 6 Monaten aufweisen,

³ 2001 befanden sich durchschnittlich 19,1 Prozent aller erwachsenen männlichen Strafgefangenen Hessens im Offenen Vollzug (707 von 3696); 71 Prozent aller hessischen Haftplätze des offenen Vollzugs

werden nach dem neuen, im August 2001 in Kraft getretenen hessischen Vollstreckungsplan zunächst in den geschlossenen Vollzug geladen. Es handelt sich bei diesen Straftätern um besonders problematische Strafgefangene, bei denen vorab eine Behandlung im geschlossenen Vollzug angezeigt ist, weil ihre Defizite einer besonders gründlichen Analyse bedürfen

Auch für geeignete ungefährliche, wenig fluchtgefährdete und auch sonst unproblematische männliche Strafgefangene ab 55 Jahre wird ein einheitliches Konzept praktiziert. Solche Gefangene stellen in den verschiedenen Anstalten nur eine Minderheit dar. Um die speziellen Probleme dieser Gruppe besser behandeln zu können, sind sie landesweit zentral in einem gesonderten Gebäude außerhalb der Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt untergebracht.

c) Bekämpfung der Gefangenensubkultur

Der weitere Abbau der Überbelegung im geschlossenen Vollzug durch Schaffung neuer Haftplätze hat absoluten Vorrang. Gerade durch die Überbelegung werden subkulturelle Strukturen maßgeblich begünstigt. Seit 1999 sind im hessischen Strafvollzug 401 neue Haftplätze im geschlossenen Vollzug entstanden. Durch den Neubau der Justizvollzugsanstalt Hünfeld werden weitere 500 Haftplätze des geschlossenen Vollzugs bis 2005 entstanden sein. Parallel sind zusätzlich weitere Maßnahmen erforderlich, die Gefangenensubkultur mit ihren Erscheinungsformen der Gewalt⁴ und des Drogenhandels zu reduzieren.

Unüberwachtes Telefonieren von Strafgefangenen im geschlossenen Vollzug wird nicht mehr geduldet. Durch einen entsprechenden Rahmenerlass wurde den Anstalten, die mit Kartentelefonen ausgestattet sind, schon 1999 vorgegeben, wie oft und in welchen zeitlichen Grenzen Strafgefangene telefonieren dürfen. Zudem muss die Anstalt sicherstellen, dass jederzeit die Möglichkeit des Mithörens durch Vollzugsbedienstete besteht.

waren ausgelastet.

⁴Nach einer vom Kriminologischen Dienst für den Justizvollzug des Landes Hessen durchgeführten Langzeituntersuchung aller von 1989 bis 1998 registrierten schwerwiegenden Gewaltanwendungsfälle durch Gefangene haben sich die Gewaltfälle bis 1998 verdoppelt und ihren absoluten Höchststand erreicht; die Zahl registrierter Körperverletzungsdelikte zum Nachteil Strafvollzugsbediensteter hat sich von 1996 bis 1998 verdreifacht.

Weiter werden erhebliche Anstrengungen unternommen, eingeschleuste **Mobiltelefone** in den Anstalten aufzuspüren und sicherzustellen sowie das Einschmuggeln von Mobiltelefonen zu erschweren.

Bei 17 groß angelegten Durchsuchungsaktionen in den letzten drei Jahren wurden 18 Anstalten systematisch auf den Kopf gestellt. Dabei konnten über 500 verbotene Gegenstände wie beispielsweise Mobiltelefone, Rauschgift, Messer und Bargeld sichergestellt werden. Es hat sich gezeigt, dass solche überraschenden Aktionen in Ergänzung zu den anstaltsinternen Kontrollen immer wieder erforderlich sind, damit Gefangene sich nicht in Sicherheit wiegen können. Die Gefangenen können nicht mehr darauf vertrauen, verbotene Gegenstände könnten gefahrlos hergestellt oder aufbewahrt werden. Die neue Strategie ist äußerst erfolgreich. Bei der letzten Durchsuchungsaktion im September 2002 wurden außer einer geringen Menge von zwei undefinierbaren Substanzen keine verbotenen Gegenstände mehr gefunden.

Der Kampf gegen den **Drogenmissbrauch** wurde durch die Einführung engmaschiger Urinkontrollen maßgeblich intensiviert. Mit Erlass vom 8. Januar 2001 wurde die Durchführung von Urinkontrollen landeseinheitlich geregelt. Die Kontrollen sollen durch Basistestungen eine verlässliche Lageeinschätzung für jede Vollzugsanstalt ermöglichen. Darüber hinaus sollen anlassbezogene Verdachtskontrollen Erkenntnisse über das Drogenkonsumverhalten von bestimmten Gefangenen erbringen. Die Basiskontrollen (mindestens vier Mal jährlich) sind bei Gefangenen vorzunehmen, die wegen Betäubungsmittelstraftaten inhaftiert sind oder entsprechende Vorstrafen haben oder bei denen es in einem Urteil oder Gutachten hinweise auf eine Drogenabhängigkeit oder Drogengefährdung gibt. Sie sollen unangekündigt und insbesondere vor und nach der Gewährung von Vollzugslockerungen und Urlaub erfolgen. Die Neuregelung der Durchführung von Urinkontrollen ist als ein erster wesentlicher Schritt auf dem Gebiet einer durchdachten und einheitlichen Drogenbekämpfungsstrategie zu verstehen. Im Jahr 2001 wurden mehr als 15.000 Kontrolltestungen durchgeführt, für die mehr als 500.000 € an Haushaltsmitteln bereitgestellt worden waren. Die Testungen werden in der Regel auf fünf Substanzen vorgenommen. Dabei hat die Auswertung gezeigt, dass Haschisch nach wie vor die größte Rolle beim

Drogenkonsum spielt, gefolgt von Heroin und Kokain. Eine geringere Rolle haben Benzodiazepine und Amphetamine gespielt.

Besteht der Verdacht, dass ein Strafgefangener am Einschmuggeln von Drogen, Waffen, Mobiltelefonen, Ausbruchswerkzeug oder Bargeld in eine Anstalt der höchsten Sicherheitsstufe beteiligt war, so finden seine Besuche nur noch in Besuchsräumen mit Trennscheiben statt, um jeglichen körperlichen Kontakt zwischen Besuchern und Gefangenen auszuschließen. Hiervon ausgenommen sind nur Verteidigerbesuche. Bei Besuchen, die außerhalb von Besuchsräumen mit Trennscheiben stattfinden, wird jeder Gefangene vor und nach jedem Besuch nach einem nunmehr landeseinheitlichen Standard gründlich durchsucht.

Als weiterer Baustein im Kampf gegen die Gefangenensubkulturen ist die konsequente **Trennung von gefährlichen und weniger gefährlichen Gefangenen** zu nennen. Urlaubs- und Lockerungsberechtigte in den Anstalten der höchsten Sicherheitsstufe werden räumlich weitestgehend von den übrigen Gefangenen separat untergebracht. Hierdurch wird bereits im Ansatz verhindert, dass die Schwerstkriminellen ihre urlaubs- und lockerungsberechtigten Mitgefangenen zum Einschmuggeln von Drogen und anderen verbotenen Gegenständen nötigen. Beispielsweise werden Strafgefangene der Justizvollzugsanstalt Butzbach vom Zeitpunkt der Erstgewährung einer Vollzugslockerung an in die Zweiganstalt Friedberg verlegt. Die Auswirkungen dieser Separierung unter Sicherheits- und Behandlungsgesichtspunkten werden unter Beteiligung des Kriminologischen Dienstes für den Justizvollzug des Landes Hessens fortlaufend systematisch untersucht.

Auch zu sogenannten Außenbeschäftigungen⁵ im Außenbereich von Anstalten der höchsten Sicherheitsstufe sind grundsätzlich keine darin untergebrachten Gefangenen zugelassen, sondern ausschließlich solche Lockerungsberechtigten oder im offenen Vollzug Untergebrachten, die aus Zweiganstalten oder sonst räumlich getrennten Anstaltsteilen bzw. aus anderen Anstalten zu den Außenarbeiten herangeführt werden.

⁵ Überwachte Arbeiten Strafgefangener außerhalb der Anstaltmauern.

d) Bekämpfung des Missbrauchs von Vollzugslockerungen, Urlaub aus der Haft oder des offenen Vollzugs

Bei Strafgefangenen, die zu lebenslanger Freiheitsstrafe oder die wegen eines Gewaltdelikts zu einer Freiheitsstrafe von mindestens 2 Jahren verurteilt worden sind, muss die Strafvollstreckungskammer nach § 454 Abs. 2 StPO ein Sachverständigen-gutachten einholen, wenn sie darüber zu entscheiden hat, ob ein noch zu verbüßender Strafrest zur Bewährung ausgesetzt werden kann.

Wegen der generellen Gefährlichkeit dieser Gefangenen ist zum Schutze der Bevölkerung vor Wiederholungstaten auch schon bei der Gewährung eines Hafturlaubs oder Ausgangs ein Sachverständiger hinzuzuziehen. Der Begutachtungserlass vom 25. Januar 2002 verpflichtet daher nunmehr die Justizvollzugsanstalten schon vor dem Zeitpunkt einer erstmaligen Vollzugslockerung ein externes Gutachten einzuholen.

Der Sicherheit der Bevölkerung dient auch die seit Herbst 1999 eingeführte Checkliste. Diese umfasst 70 Fragen, anhand derer die Justizvollzugsanstalten die sorgfältige Prüfung der Eignung Strafgefangener für die Gewährung von Vollzugslockerungen, Urlaub aus der Haft und Verlegung in den Offenen Vollzug vornehmen. Diese Checkliste hat sich schnell bewährt. Deutlich gesunkener Missbrauchs- und Entweichungszahlen belegen die tatsächliche Aufwertung des Schutzes der Allgemeinheit in der Vollzugspraxis.

Entweichungen

Jahr	Anzahl
1996	72
1997	27
1998	18
1999	27
2000	15
2001	8
1. Halbjahr 2002	4

Urlaubsmissbräuche im geschlossenen Vollzug

Jahr	Anzahl
1996	228
1997	204
1998	174
1999	113
2000	48
2001	22
1. Halbjahr 2002	5

Damit konnte sowohl die Anzahl der Entweichungen als auch die der Missbräuche im Vergleich zu 1996 um rund 90% zurückgeführt werden. Dies geschah, obwohl die Durchschnittsbelegung im geschlossenen Vollzug in Hessen im gleichen Zeitraum von 4496 Gefangenen (1996) auf 5977 Gefangene (2001) angestiegen ist.

3. Fazit

Die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Abschlussbericht der Arbeitsgruppe "Einheitliches Strafvollzugskonzept" ist schnell und weit vorangeschritten. Die Einrichtung der zentralen Einweisungsabteilung mit der Einweisungskommission hat sich schon jetzt bewährt. Sie garantiert eine schnelle, professionelle Analyse der Persönlichkeitsdefizite, einheitliche Maßstäbe für die Eignungsprüfung für den offenen Vollzug und eine überzeugende Entscheidungsfindung in kurzer Zeit. Zusammen mit den Behandlungsempfehlungen führt dies nicht nur zur besseren Beachtung des Differenzierungsgebotes sondern erleichtert vor allem eine sorgfältige Vollzugsplanung in der aufnehmenden Anstalt ganz wesentlich.

Die Checkliste ist als praktikable Arbeitshilfe von der Vollzugspraxis angenommen worden und hat schnell zu sorgfältigeren Eignungsprüfungen und damit zu erstaunlichen niedrigen Missbrauchsquoten geführt.

Die Verminderung des anstaltsinternen Drogenhandels und von Gewalthandlungen Gefangener sowie ihrer Subkultur ist eine dauerhafte Aufgabe, die wir entschlossen und konsequent angehen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich nach einem Jahr konkrete Erfolge der neuen Vollzugskonzeption deutlich abzeichnen. Die für mich im Mittelpunkt stehenden Sicherheitsinteressen der Bevölkerung wurden nachdrücklich gestärkt. Das Vollzugsziel der Resozialisierung wird nachhaltiger verfolgt, da die Betreuungsmöglichkeiten des Strafvollzugs gezielter eingesetzt werden. Aufgabe der nächsten Jahre wird es sein, die Entwicklung genau zu beobachten, um auf Veränderungen der Vollzugswirklichkeit schnell und angemessen reagieren zu können. Das vorliegende einheitliche Strafvollzugskonzept hat dafür die Grundlage geschaffen.