

Landes-Reso-und Opferhilfegesetz HH (ResOG)

Anmerkungen zum Entwurf vom 6. 2. 18 (Drucksache 21 / 11906)

1. § 1 Abs. 1 „sowie Haft zu vermeiden oder zu verkürzen „ gehört nicht zur Definition von Resozialisierung. Bitte gesondert unter 4. aufführen.
2. Abs. 2 betrifft das Integrierte Übergangsmanagement und nicht die Ziele des ResOG. Systematisch bitte in § 8 als Abs. 1 einfügen.
3. § 4 Abs. 2 Gerichte und StAen arbeiten auch mit freien Trägern zusammen
4. § 4 Abs. 4 auch mit den freien Trägern ist zu koordinieren, auch mit ihnen sind einvernehmliche Vereinbarungen zu treffen.
5. § 7 Abs. 4 Aufgabenübertragung auf freie Träger

Im gesamten Entwurf ist es erforderlich , den Sicherstellungsauftrag öffentlicher Träger und das Subsidiaritätsprinzips mit Vorrang freier Träger -inkl. Finanzierungs- verpflichtung der öffentlichen Träger - zu klären und voneinander abzugrenzen.

Modellhaft:

§ 9 Bewährungs-und Gerichtshilfegesetz SH: Freie Straffälligenhilfe

Freie Träger der Jugend- und Erwachsenenstraffälligenhilfe sollen, soweit Rechtsvorschriften oder sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen, an der Durchführung von Aufgaben nach diesem Gesetz beteiligt werden oder ihnen soll die Durchführung von Aufgaben übertragen werden, wenn die freien Träger die fachlichen Voraussetzungen für die Aufgabenwahrnehmung erfüllen und mit der Beteiligung oder Übertragung der Durchführung einverstanden sind. Sie sollen dabei angemessen unterstützt und gefördert werden.

6. § 8 Abs. 1 und im weiteren Gesetz - inhaltlich abgrenzen: was gehört in ein Gesetz ? was in eine Verwaltungsanordnung oder Fachanweisung ?
7. § 8 Abs. 3 und im weiteren Gesetz inkl. Begründung: Klärung der Aufgaben des Fallmanagements / Casemanagements: Aufgaben in einer Hand oder Aufspalten Steuerung/ Monitoring und Durchführung ?

Die Vorteile des Fallmanagements liegen in der Steuerung in einer Hand, die im

Entwurf vorgesehene Aufspaltung von Steuerung und Monitoring und Durchführung widerspricht diesem bundesweit anerkannten fachlichen Konzept.

8. § 9 Abs. 1 und ff. - Mitwirkung freier Träger bei der Erstellung des Eingliederungsplans ?

Dem fachlichen Konzept des casemanagements / Fallmanagements entspricht es, dass alle mitwirkenden Leistungserbringer der „Komplexleistung Resozialisierung“ bei der Erstellung des Eingliederungsplan im Rahmen einer Hilfeplankonferenz mitwirken, ihre Einzelleistungen definieren und bündeln und die Fallführung im Einzelfall vereinbaren.

Auch das StVollzG HH sieht in § 8 Abs. 6 derartige Vollzugsplankonferenzen vor.

9. § 9 Abs. 5 - hier ist eine Klärung und Abgrenzung von Vollzugsplan (Resozialisierungsplan) , Eingliederungsplan und Bewährungshilfeplan erforderlich.

Die in Art. 2 und 3 vorgesehenen Änderungen, in den Hamburger Vollzugsgesetzen den Begriff „Vollzugsplan“ durch den Begriff „Resozialisierungsplan“ zu ersetzen , werden in ihrer konzeptionellen Reichweite im Entwurf offensichtlich nicht erkannt.

Der Begriff „Resozialisierung,, umfasst (auch nach § 1 Abs. 1 des vorliegenden Entwurfs) die Befähigung, ein Leben ohne weitere Straftaten zu führen und den durch die Tat verursachten Schaden wiedergutzumachen. Beide Ziele können strukturell und konzeptionell allein durch den Strafvollzug nicht erreicht werden sondern nur in einem Zusammenwirken der stationären und ambulanten Hilfen und Maßnahmen.

Deshalb wurde der Begriff Resozialisierung bereits im früheren Bundesstrafvollzugsgesetz nicht verwendet und nach der Föderalismusreform auch nicht in den Landesgesetzen.

Richtig verstanden umfasst also der „Resozialisierungsplan“ sowohl den Vollzugsplan, den Eingliederungsplan wie auch den Bewährungshilfeplan.

Hinzu kommt, dass der Strafvollzug nicht nur das Ziel der Resozialisierung verfolgt sondern auch z.B. den Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten. Entsprechende Regelungen finden sich auch in den Vollzugsplänen.

Insofern entspricht der Begriff „Vollzugsplan“ mehr den Realitäten im Vollzug , er berücksichtigt die je unterschiedlichen Möglichkeiten der JVAen und ihre über die Resozialisierung hinausgehenden Aufgaben und gesellschaftlichen Anforderungen.

Im Gegensatz zu anderen Ländern werden in Hamburg offensichtlich keine Bewährungshilfepläne erstellt, eine entsprechende Regelung fehlt im vorliegenden Gesetzentwurf.

10. § 11 U-Haft: entsprechend den positiven Erfahrungen in anderen Bundesländern bietet es sich an, die Aufgaben des Abs. 1 weitgehend auf freie Träger zu übertragen.

11. In § 14 des Entwurfs fehlen bei der Aufzählung der Aufgaben der Gerichtshilfe die in anderen Bundesländern der Gerichtshilfe zugewiesenen Aufgaben der Abwendung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen, der Haftentscheidungshilfe, des Täter-Opfer-Ausgleichs und der Opferberichterstattung.

Die Vergleichsdaten der Aufgabenwahrnehmung der Gerichtshilfe (siehe Antwort auf die Grosse Anfrage der FDP und z.B. den Faktencheck Schleswig-Holstein) machen den Nachholbedarf in Hamburg deutlich. Und zugleich auch den strukturellen Organisationsmangel der bundesweit einmaligen Zuordnung zum Ressort Soziales – offensichtlich führt dies zu geringen Auftragszahlen und zu entsprechenden Steuerungsproblemen.

So fehlt es auch an einer Fachanweisung für die Gerichtshilfe.

12. In den §§ 17 und 19 des Entwurfs fehlen bei der Aufzählung der gesetzlichen Grundlagen für die Tätigkeiten der Bewährungshilfe für Erwachsene und für Jugendliche und Heranwachsende die in den §§ 16 StVollzG HH und JStVollzG HH vorgeschriebene rechtzeitige Beteiligung an den Eingliederungsvorbereitungen der Anstalt.

Auch in der Fachanweisung der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration zur Bewährungshilfe für Erwachsene fehlt in der Auflistung der Zuständigkeiten und Aufgaben diese wichtige Aufgabenstellung.

Der gesetzliche Auftrag an den Fachdienst der Bewährungshilfe beginnt nicht erst „mit Eingang des Bewährungsbeschlusses“ (so die Fachanweisung) sondern im Vollzug bereits mit der rechtzeitigen Beteiligung an den Eingliederungsvorbereitungen der Anstalt (§ 16 StVollzG HH).

Die Regelung in § 18 Abs. 2 des Entwurfs greift zu kurz, da sie bereits die Bestellung der Bewährungshelferin oder des Bewährungshelfers voraussetzt.

Hier wird ein zentraler struktureller Mangel der jetzigen Zuordnung der Bewährungshilfe zum Ressort Soziales deutlich, auch die zurückgehenden bedingten Entlassungen belegen dies. Die Rückfallgefahr Haftentlassener ohne Bewährungshilfe ist weitaus grösser als mit Bewährungshilfe – die jetzige Organisationsregelung erhöht somit strukturell die Rückfallgefahr und gefährdet die Sicherheit der Bürger. Die Zahlen der zurückgehenden bedingten Entlassungen aus dem Vollzug in HH belegen diese strukturell bedingte Gefährdung.

Indirekt wird dieser Mangel auch in der Fachanweisung angesprochen: „ Sollte die Fallbelastung der Bewährungshilfe sinken, so sind gewonnene Ressourcen einer Qualitätssteigerung, insbesondere zur Verbesserung der Entlassungsvorbereitung von Klienten aus dem Vollzug, zuzuführen.“

13. § 21 Fachstelle Gemeinnützige Arbeit

In anderen Ländern wird die Aufgabe der Hilfe zur Ableistung Gemeinnütziger Arbeit überwiegend und zunehmend freien Trägern übertragen, ihre Fallzahlen und Vermittlungserfolge haben sich als effizienter und effektiver als das „Behördenmodell“ erwiesen.

Durch entsprechende Leistungsvereinbarungen und Controlling-Nachweise ergeben sich im Vergleich zu staatlichen Organisationsmodellen durch diese „Vereinsmodelle“ erhebliche Qualitätssteigerungen und (Personal-) Kosteneinsparungen.

Dies spricht auch in HH für eine Aufgabenübertragung auf freie Träger. Freiwerdende Personalressourcen könnten im Fachamt zur Verbesserung der Belastungssituation der Gerichtshilfe und der Bewährungshilfe genutzt werden. (So auch schon Bericht der Fachkommission 2010).

Die Fehlbelegung im Hamburger Strafvollzug durch Ersatzfreiheitsstraffer könnte durch Steigerung der Vermittlungszahlen erheblich reduziert werden.

14. § 22 : Freie Träger der Straffälligen- und der Opferhilfe

Eine Neufassung entsprechend § 9 BGG SH wird empfohlen (siehe oben Anm. 5).

Ein Vergleich z.B. mit den Bundesländern MVP, SH, NS, Bremen und Berlin macht deutlich, wie defizitär in HH die Aufgabenübertragung und finanzielle Förderung dieser „Dritten Säule der Resozialisierung „ (neben dem Vollzug und der GH, BewH und FA) ausgestaltet ist.

Freie Träger weisen bundesweit seit Jahrzehnten ihre besondere professionelle Leistungsfähigkeit nach – sie sind nicht nur „Dritte Säule der Resozialisierung“ sondern zugleich Vertreter und Brücke zur Zivilgesellschaft (zu Bürgern, zu Nachbarn, zu Arbeitgebern, zu Ehrenamtlichen, zu Angehörigen, zu Opfern, zur Politik, zu den Medien).

In SH werden freie Träger jährlich mit über 2 Mill. EUR gefördert, z.B.

- Forensische Ambulanzen
- Präventionsprojekte
- Täter-Opfer-Ausgleich
- Vermittlung in Gemeinnützige Arbeit
- Sanktionsalternativen für junge Flüchtlinge
- Psychosoziale Prozessbegleitung
- Unterstützung von Kindern und anderer Angehöriger von Inhaftierten
- Aus- und Fortbildung von Ehrenamtlichen
- Grundqualifikation zur Mediation in Strafsachen
- Förderung des Landesverbandes Soziale Strafrechtspflege

Hinzu kommen jährlich ca. 3,7 Mio. EUR Fördermittel an freie Träger als externe Dienstleister im Vollzug, z.B. für Angebote schulischer und beruflicher

Bildung, Therapien, Suchtberatung, Schuldnerberatung.

15. § 24 Führungsaufsichtsstelle

Es fehlen Klarstellungen zur organisatorischen Zuordnung.

16. § 25 Opfer-und Zeugenbetreuung

Unklar bleibt die organisatorische Zuordnung der Zeugenbetreuungsstelle.

17. § 26 Opferberichterstattung

Die Opferberichterstattung durch die Gerichtshilfe ist in HH besonders defizitär (im Jahr 2015 wurden 10 Berichte beauftragt , in SH in 2015 dagegen 981) .

Zwar wird in der Begründung zu § 26 die Bedeutung von Opferberichten im Rahmen einer Sozialen Strafrechtspflege betont , es fehlt jedoch jeder Hinweis, wie die defizitäre Mangelsituation der Auftragszahlen verbessert werden soll. Zumal auch hier das strukturelle Organisationsdefizit der Justizferne überdeutlich wird – es fehlt an leistungsfähigen Kommunikations- und Kooperationsstrukturen zu den Staatsanwaltschaften und Gerichten.

18. §§ 27 und 28 Täter-Opferausgleich

Ebenfalls defizitär sind in HH im Vergleich zu SH die Auftragszahlen für den TOA: 2015 waren es in HH 450 Aufträge, in SH 764 Aufträge.

Unklar bleibt nach dem Entwurf die organisatorische Zuordnung der in § 7 Abs. 3 aufgeführten TOA-Ausgleichsstellen. Nach § 31 sind sie nicht dem Fachamt Straffälligen- und Gerichtshilfe zugeordnet, obwohl der TOA bundesweit zu den klassischen Aufgaben der Gerichtshilfe gehört.

Ein Opferfonds für den TOA bei Erwachsenen wie in anderen Bundesländern ist in HH nicht vorgesehen.

19. § 29 Forensische Nachsorgeambulanzen

Unklar bleiben Trägerschaft und Finanzierung.

20. § 30 Maßnahmen zur Prävention von Straftaten

Ein Konzept der primären, sekundären und tertiären Prävention nach dem Stand der heutigen Fachdiskussion wird nicht erkennbar.

Die Regelungen zu Sexual- und Gewaltstraftätern sind zwar sinnvoll, lassen aber ein Gesamtkonzept zur Prävention von Straftaten nicht erkennen, obwohl in einem Stadtstaat wie HH dafür die Voraussetzungen besonders günstig sind.

21. § 31 Fachamt Straffälligen- und Gerichtshilfe

Der Entwurf schreibt in § 31 die im Jahr 2002 vom damaligen Justizsenator Kusch gegen den Widerstand der Opposition betriebene organisatorische Zusammenfassung der „Sozialen Dienste der Justiz“ (Gerichtshilfe, Bewährungshilfe) mit der Jugendgerichtshilfe und der Jugendbewährungshilfe in einem „Fachamt Straffälligen- und Gerichtshilfe“ fest, dieses wurde dem Bezirksamt Eimsbüttel der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration zugeordnet.

Diese Regelung soll nun dauerhaft gesetzlich abgesichert werden, weitere Aufgabenbereiche werden zugeordnet – allerdings nicht umfassend (vgl. u.a. TOA, Opfer- und Zeugenbetreuung). Eine dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Aufgabenabgrenzung zur Freien Straffälligenhilfe findet weder fachlich noch organisatorisch statt.

Diese Organisationsstruktur hat sich nicht bewährt, sie sollte nicht verstetigt werden. Schon der Titel des Fachamtes hat sich nicht bewährt – die Aufgabenwahrnehmung der Gerichtshilfe ist mangels personeller Ausstattung defizitär, die zentrale Aufgabe der Bewährungshilfe wird im Titel nicht erwähnt, die Förderung der Freien Straffälligenhilfe ist in HH vergleichsweise marginal.

Wie in allen anderen 15 Bundesländern sollten die Aufgaben der Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht, das Übergangsmanagement, die Vermittlung in Gemeinnützige Arbeit, der TOA, Forensische Ambulanzen , Opferhilfe und Zeugenbetreuung als zentrale Bausteine einer „Sozialen Strafrechtspflege“ in der Zuständigkeit und fachlichen und Ressourcen-Steuerung der Justiz bleiben bzw. wieder zurückgeführt werden.

Die empirischen Daten der Grossen Anfrage der FDP und der Vergleich mit dem Faktencheck SH belegen die offenkundigen Mängel der jetzigen Regelung. Fakten und Argumente für die Verstetigung der jetzigen Organisationsstrukturen werden in der Begründung des Entwurfs nicht aufgeführt.

Fachliche Argumente sprechen durchaus für die Zusammenfassung von Jugendgerichtshilfe und Jugendbewährungshilfe , werden aber nicht vorgetragen. Insoweit bietet sich zukünftig ein vernetztes Zusammenwirken mit der neu geplanten Jugendanstalt Billwerder und den freien Trägern der Jugendstraffälligenhilfe an.

Eine zentrale konzeptionelle und organisatorische Steuerung aller Aufgaben der Resozialisierung und Opferhilfe sollte durch ein „Amt für Strafvollzug, Soziale Dienste der Justiz , Freie Straffälligenhilfe und Opferhilfe“ beim Justizressort realisiert werden (vgl. § 37 des Diskussionsentwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz von Cornel, Dünkel, Sonnen u.a.).

Ein geeignetes Modell der fachlichen Steuerung durch die Justizbehörde für den Erwachsenenbereich und durch die Sozialbehörde für den Jugendbereich wurde bereits 2010 im Endbericht der Fachkommission „Optimierung der ambulanten und

stationären Resozialisierung in Hamburg“ veröffentlicht (S. 86).

22. § 32 Qualifizierung

Richtig erkannt wird im Entwurf ein grosser Qualifizierungsbedarf der Fach- und Führungskräfte – allerdings nicht nur des Vollzugs und der staatlichen ambulanten Dienste sondern mit dem Ziel der Entwicklung eines Gesamtkonzeptes einer wirkungsorientierten Sozialen Strafrechtspflege in Hamburg aller beteiligten Organisationen und Institutionen (also Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichte, Vollzug, Soziale Dienste der Justiz, Freie Straffälligenhilfe und Opferhilfe und weiterer Arbeitsfelder).

23. § 33 Ehrenamtliche Mitarbeit

Das Potential ehrenamtlicher Mitarbeit bei den Aufgaben der Resozialisierung und der Opferhilfe (!) sollte mehr Wertschätzung erfahren - oftmals kommen von ihnen die entscheidenden Impulse zur Sozialen Integration, schon in der U-Haft, im Vollzug, unter Bewährung, nach der Entlassung und weit darüber hinaus (auch für Kinder und weitere Angehörige).

Die Erstattungsfähigkeit von Auslagen ist deshalb als Soll-Vorschrift zu regeln.

24. § 34 Netzwerk Resozialisierung

Ein solches Netzwerk hatte bereits die Fachkommission 2010 vorgeschlagen.

Abs. 3 und 4 sollten allerdings alle mitwirkenden Organisationen miteinbeziehen.

25. § 42 Evaluation

Ein zentraler Mangel der Begründung des Entwurfs liegt in der komplett fehlenden Verwendung von empirischen Daten – sowohl für die Analyse der Wirksamkeit jetziger Regelungen wie für die Notwendigkeit zukünftiger Veränderungen.

Die Antwort des Senats auf die Grosse Anfrage der FDP weist aus, wie unterausgestattet derzeit die Kriminologische Forschung im Justiz-Ressort ist. Dies gilt sowohl im Ländervergleich wie im Vergleich zur Kriminologischen Forschungsstelle des Landeskriminalamtes (LKA) Hamburg.

Unverständlich ist in diesem Zusammenhang, warum der Senat nicht zumindest die ihm vorliegenden Daten der Untersuchung des BMJ zu den Rückfallquoten in Hamburg veröffentlicht (vgl. z.B. Faktencheck SH). Sie sind relevant nicht nur für das vorliegende Gesetzesvorhaben sondern z.B. auch für die vollzuglichen Planungsvorhaben.

Die Formulierung in § 42 sollte umfassender und verbindlicher gestaltet werden.

§ 189 StVollzG NS zeigt den Stand der Fachdiskussion in anderen Bundesländern mit einer entsprechenden Ausstattung des Kriminologischen Dienstes.

26. Artikel 2: Änderung des Hamburgischen Strafvollzugsgesetzes

Der Begriff „Vollzugsplan“ sollte nicht durch den Begriff „Resozialisierungsplan“ ersetzt werden.

Siehe Anmerkung 9.

27. Weiterer Klärungsbedarf besteht für die Themen

- Familienorientierung in allen Phasen der Resozialisierungskette
- Zentrale Anlauf- und Beratungsstelle in freier Trägerschaft
- Einrichtung eines Opferfonds
- Einrichtung einer „Landesstiftung Resozialisierung“
- Förderung des Landesverbandes Hamburger Straffälligenhilfe e.V.
- Modellversuch „Resozialisierung und Soziale Integration“
- Einführung eines Opferschutzbeauftragten mit jährlicher Berichterstattung
- Personelle Ausstattung insbesondere der Gerichtshilfe und Bewährungshilfe (siehe § 42 des Entwurfs Cornel u.a.)
- künftige Zuwendungsfinanzierung der freien Träger
- Verzahnung der Planung der Jugendanstalt Billwerder mit GesetzE ResOG
- begleitende bundesgesetzliche Initiativen

28. Der Gesetzentwurf ist insgesamt positiv zu bewerten. Hamburg übernimmt insoweit für andere Bundesländer eine Vorreiter-Funktion. Allerdings ist der Nachbesserungsbedarf offenkundig. Es handelt sich um fachliches und gesetztechnisches Neuland, zugleich werden für Jahrzehnte die Weichen richtig oder falsch gestellt.

Besonders innovativ sind die Betonung des Übergangsmagements , der Hilfen für die Opfer und der Netzwerkentwicklung. Ansonsten erfolgen überwiegend organisatorische Festlegungen ohne deren begrenzte bzw. mangelhafte Reso-Wirkungen genauer zu analysieren und zu bewerten.

Auch neue Herausforderungen werden nicht genügend vertieft: steigende Gefangenzahlen, steigende Anteile von Ausländern, steigende psychische Auffälligkeiten.

Für die Entwicklung des Systems der ambulanten und stationären Resozialisierung im Stadtstaat Hamburg stellen sich weitergehende Fragen:

- Wie ist das Verhältnis von Kosten und Nutzen des Hamburger Strafvollzugs und der ambulanten Hilfen und Maßnahmen im Vergleich der Bundesländer ?
- Mit welchen Strategien kann das Ziel der Rückfallreduzierung besser erreicht werden ? Gibt es einen „Masterplan Resozialisierung“ ?
- Welche besonderen Chancen bietet eine ressortübergreifende Integrierte Sozial-, Innen-, Bildungs- und Justizpolitik in Bezug auf besonders problembelastete Stadtteile, Milieus und Zielgruppen ?

Quellen:

Bernd Maelicke, Entlassung und Resozialisierung, 1977

Fachkommission „Optimierung der ambulanten und stationären Resozialisierung in Hamburg“, 2010

Bernd Maelicke, Das Knast-Dilemma- Wegsperrern oder resozialieren ?, 2015

Heinz Cornel, Frieder Dünkel, Ineke Pruin, Bernd-Rüdeger Sonnen, Jonas Weber, Diskussionsentwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz, 2015

Bernd Maelicke, Christopher Wein, Komplexleistung Resozialisierung, 2016

Heinz Cornel, Gabriele Kawamura-Reindl, Bernd-Rüdeger Sonnen (Hrsg), Resozialisierung, 4. Aufl. , 2018

Bernd Maelicke, Stefan Suhling (Hrsg), Edition Forschung und Entwicklung in der Strafrechtspflege, Das Gefängnis auf dem Prüfstand, 2018

Jürgen Kilian-Georgus, Johannes Sandmann, Faktencheck ambulante und stationäre Resozialisierung in Schleswig-Holstein, in: Maelicke / Suhling, S. 567 ff.