

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/1868**

Alle Abg

Strafvollzugsarchiv e.V.  
Gebäude GW 1 (B 2245)  
Universitätsallee  
28359 Bremen

Telefon (0421) 218-66 016  
Telefax +49-421-218-9316  
e-mail: feest@uni-bremen.de  
Web Page:  
<http://www.strafvollzugsarchiv.de/>

An das  
Sekretariat des Rechtsausschusses  
des Landtags von Nordrhein-Westfalen

## **Stellungnahme zu den Entwürfen der Landesregierung und der Fraktion der CDU für ein Landesstrafvollzugsgesetz (Drucksachen 16/5413 bzw. 16/4155)<sup>1</sup>**

Den Hintergrund der folgenden Stellungnahme bildet meine Position zur Strafvollzugsgesetzgebung vor und nach der Föderalismusreform, welche ich zuletzt in folgender Weise zusammengefasst habe<sup>2</sup>:

„Das Reformgesetz von 1976 ist Torso geblieben; wir werden nie erfahren, wie es in seiner ursprünglich geplanten Gestalt funktioniert hätte. Im Übrigen hatte und hat ein derartiges Gesetz (auch in seinen landesrechtlichen Spielarten) keine Chance gegen kompakte Vollzugsinstitutionen und gegen eine zunehmend neoliberal geprägte Gesellschaft. Als Pragmatiker, aber auch als Kommentator des StVollzG, finde ich jedoch, dass man retten sollte, was zu retten ist:

- die Konfliktschlichtung innerhalb der Gefängnisse muss verbessert werden, auch durch Mediation und Ombudsinstitutionen;
- die Vollzugsplanung muss als eine gemeinsame Sache der Gefangenen und der Vollzugsbeamten ausgestaltet werden;
- offene Vollzugsformen müssen offensiv propagiert und praktiziert werden;
- und die nichtinhaftierten Bürger müssen ermuntert werden, ihre Rolle bei der Wiedereingliederung der Straffälligen zu übernehmen.

Aber: man sollte gleichzeitig die Illusion aufgeben, die totale Institution Gefängnis mithilfe von Gesetzen zähmen zu können. Letztlich wird nur eine Politik weiterführen können, die auf den Abbau dieser überholten Institution setzt. Nur ein entschiedener Abbau des Strafvollzuges würde die Mittel freimachen, die dringend benötigt werden, um Denjenigen Angebote zu machen, auf deren Einsperrung wir weiterhin nicht verzichten wollen“.

### **1. „Regelvollzug“**

Es ist müßig, darüber zu diskutieren, ob der offene Vollzug im Gesetz als Regelvollzug normiert werden sollte. Dies bleibt eine akademische Frage, solange die Anstalten weit überwiegend als geschlossene Anstalten konzipiert sind<sup>3</sup> (und auch die meisten „offenen Anstalten“ allenfalls als „halboffen“ bezeichnet werden können). Der CDU-Entwurf zieht daraus die Konsequenz, den geschlossenen Vollzug ausdrücklich zur Regel zu erklären,

<sup>1</sup> Vgl. auch meine detaillierten Anmerkungen zum Referentenentwurf eines Landesstrafvollzugsgesetzes von NRW in der Zeitschrift Forum Strafvollzug 3/2014, 191-193 (im Druck).

<sup>2</sup> Johannes Feest: Das Strafvollzugsgesetz von 1976: eine überholte Reform? In: Axel Dessecker/Rudolf Egg (Hrsg.) Justizvollzug und Strafrechtsreform im Bundesstaat. Wiesbaden 2011, S. 146 f.

<sup>3</sup> Am 30.11.2013 befanden sich durchschnittlich 10 Prozent der Strafgefangenen in Anstalten, die als „offene“ bezeichnet werden: in NRW liegt der Prozentsatz über dem Bundesdurchschnitt (16,6%), was aber eher definitorische als reale Ursachen hat.

während der Regierungsentwurf der Frage auszuweichen versucht. Es mangelt also an einem starken politischen Willen, die totale Institution Strafvollzug ernsthaft abzubauen.

Ob diese hergebrachte Art von Strafvollzug irgendeinen praktischen Zweck erfüllt, außer dem der Vergeltung für begangene Straftaten, ist mehr als zweifelhaft<sup>4</sup>. Daran wird weder der Regierungsentwurf (RegE) noch der der CDU-Fraktion (CDU-E) etwas ändern, auch nicht der Musterentwurf (ME), auf den 10 Bundesländer sich geeinigt haben. Es empfiehlt sich daher, jegliche Regelung der totalen Institution Strafvollzug primär unter dem Gesichtspunkt der Grund- und Menschenrechte der Inhaftierten zu betrachten.

## **2. Verbesserungsvorschläge zum Vollzugs- und Eingliederungsplan**

Im Gegensatz zum ME StVollzG enthalten weder der RegE noch der CDU-E einen „Vollzugs- und Eingliederungsplan“. Man beschränkt sich vielmehr, auf einen „Vollzugsplan“, was angesichts der Bedeutung der Wiedereingliederung nach jeglichem Gefängnisaufenthalt bedauerlich ist. Der ME hat dieser Bedeutung auch dadurch Rechnung getragen, dass er es nicht bei einer kurzen Erwähnung der „Maßnahmen zur Vorbereitung der Entlassung, Eingliederung und Nachsorge“ im Vollzugsplan (§ 9 Abs. 1 Nr. 19 ME) belässt, sondern diese durch die beispielhafte Aufzählung von neun Materien ergänzt, zu denen die Anstalt sich im Jahr vor dem voraussichtlichen Strafende verhalten sollen. In NRW sollte man ernsthaft erwägen, diesen Vorschlag aufzugreifen.

Ferner sollte man erwägen, die zwanzig Punkte, die in § 10 Abs. 1 des RegE, als „regelmäßige“ Bestandteile des Vollzugsplans aufgeführt sind neu zu gliedern. Manche von ihnen sollten nämlich nicht nur regelmäßig, sondern stets und bei allen Gefangenen im Vollzugsplan auftauchen. Diese obligatorischen Punkte (etwa Nr. 1, 2,4,7,9,10,15,17,18, 20) sollten wie bisher verbindlich sein („insbesondere“) und von den nur im Einzelfall einschlägigen, fakultativen Punkten getrennt werden.

§ 10 Abs. 1 Nr. 4 RegE sieht die Unterbringung „insbesondere in Wohn- und Behandlungsgruppen“ vor und folgt insoweit dem (Bundes-) StVollzG. Allerdings tauchen weder die Behandlungsgruppen noch die Wohngruppen im Rest des Gesetzes auf. Nur in der Begründung zu § 10 RegE (S.90) findet sich eine kurze Definition des Begriffs „Wohngrupp“. Eine spezielle Regelung, wie in § 13 ME (Ziel; Selbstregulierung; maximale Gruppengröße; fest zugeordnete Bedientete) wäre hier wünschenswert, damit die Gefangenen wissen, was auf sie zukommt.

## **3. Arbeitspflicht, aktivierender Strafvollzug**

Zweifellos wäre ein „aktivierender Strafvollzug“ wünschenswert. Dafür gibt es in Deutschland jedoch nur wenige, eher versteckte Beispiele (z.B. die „Just Community“ in der JVA Adelsheim; das Projekt „Planet Tegel“ in der JVA Berlin-Tegel; die Vollzeitarbeit in der Bildhauerwerkstatt der JVA Bremen; die eine oder andere Gefangenenzeitung mit Vollzeitredakteuren; wohl auch manche Projekte der Berufsausbildung). Eine unter Sanktionsdrohungen erzwungene Arbeit wird im allgemeinen nicht sonderlich aktivierend wirken.

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu zusammenfassend Bung/Feest in: AK StVollzG, 6. Auflage, 2012, vor § 2 Rn. 7 ff.

Es ist eine Illusion anzunehmen, dass die meisten Gefangenen „bei Entlassung eine reelle Chance auf Wiedereingliederung haben“ (wie dies in der Fragestellung impliziert wird). An dieser Feststellung kann auch das beste System der beruflichen und schulischen Aus- und Weiterbildung nichts ändern. Schon für nicht straffällig gewordene Menschen ist es zunehmend schwierig einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden. Erst recht muss dies für Menschen gelten, die das Stigma der Straffälligkeit und Inhaftierung tragen. Dennoch halten die vorliegenden Entwürfe an der Illusion fest, dass es im Gefängnis in jedem Fall darum geht „Fähigkeiten und Fertigkeiten für eine regelmäßige Erwerbstätigkeit zur Sicherung des Lebensunterhalts nach der Entlassung zu vermitteln, zu fördern und zu erhalten“ (§ 29 Abs. 1 RegE; ähnlich auch § 27 Abs. 1 CDU-E).

Wesentlich auf dieser Illusion beruht auch die Beibehaltung der Arbeitspflicht in beiden Entwürfen (geradezu zynisch mutet es an, wenn es dazu in der Begründung zum RegE heißt, dass die (Zwangs-) Arbeit „der Entfaltung der Persönlichkeit dient und dem Einzelnen Achtung und Selbstachtung vermittelt“ (S. 109, zu § 29 Abs. 1 Satz 2 RegE). Ehrlicher ist da der CDU-E, der in seiner Begründung betont, dass die Beschäftigung „ein wesentlicher Bestandteil der sozialen Sicherheit einer Anstalt“ ist (S. 73, zu § 27 Abs. 1). Dazu bedarf es aber keiner Arbeitspflicht; vielmehr kann diese durch eine Vielzahl von spezifischen Angeboten ersetzt werden (neben Arbeit auch Ausbildung, Unterricht, Therapie, künstlerische und andere Formen der Selbstbeschäftigung etc.), wie dies im ME vorgesehen war und mindestens in Brandenburg verwirklicht ist. Hinzu kommen sollte im Einzelfall die gezielte Vorbereitung auf eine zu erwartende Situation der Arbeitslosigkeit.

#### **4. Besuchsvorschriften**

Die Mindestbesuchszeit von einer Stunde im Monat war schon im (Bundes-)StVollzG ein Skandal. Der CDU-E möchte es dabei belassen. Aber auch die Erhöhung von einer auf zwei Stunden im RegE bleibt höchst unbefriedigend. Für Gefangene, die eine Familie oder andere ernsthafte und lebendige Bindungen haben, ist dies deutlich zu wenig. Und für die zahlreichen Gefangenen, die keine nennenswerten sozialen Kontakte mehr haben, läuft die Regelung ohnehin leer, solange der Vollzug nicht mithilft solche Kontakte erneut aufzubauen (wie dies in § 18 Abs. 2 RegE immerhin angedeutet wird).

a) Zwei Extrastunden für den Besuch minderjähriger Kinder (§ 19 Abs. 2 RegE) werden in der Regel nicht ausreichend sein, um den erforderlichen Kontakt zur zur inhaftierten Mutter oder dem inhaftierten Vater zu halten.

b) in vielen Anstalten gibt es keine Besuchsmöglichkeiten an den Wochenenden. Das ist eine Katastrophe für Familien und für berufstätige Besucher, insbesondere wenn sie zum Besuch von weither anreisen müssen. Eine gesetzliche Verpflichtung, Besuche auch am Wochenende zu ermöglichen, ist daher dringend geboten. Abstrakte Ausführungen über „Ausgestaltung der Besuchsmöglichkeiten“ und „Rahmenbedingungen der Besuche“ (§ 19 Abs. 2) sind völlig unzureichend.

c) Während in der Vergangenheit vielfach versucht wurde, das Ambiente der Besucherräume freundlicher und menschlicher zu gestalten, liegt der Akzent heute zunehmend auf den Sicherheitsbelangen (so auch in den §§ 19 Abs.5, 20 RegE).

d) Es ist natürlich gut, wenn jemand in der Anstalt sich speziell für die Belange der Kinder einsetzt. Aber wer soll denn einen solchen „Ansprechpartner“ ansprechen? Doch wohl nicht

die Kinder. Anders als bei den geplanten Ansprechpartnern für die Opfer (welche primär auf Anfragen der Opfer reagieren sollen), müssten Kinderbeauftragte stärker proaktiv tätig werden.

## 5. Opferschutz

Zu diesem Thema habe ich mich ausführlich in dem oben erwähnten Beitrag für „Forum Strafvollzug“ beschäftigt<sup>5</sup>. Ich komme dort zu folgendem Fazit: „Die Konzeption des „opferbezogenen Strafvollzugs“ ist Teil einer sich ausbreitenden populistischen Bewegung, die mit Hilfe eines konturlosen ‚Opfer‘- Begriffs das Strafvollzugsrecht in rechtsstaatswidriger Weise zu verändern beginnt“. Eine „opferbezogene Vollzugsgestaltung“, wie sie im RegE proklamiert wird, erscheint mir in einer Reihe von Punkten problematisch:

\* Das fängt an mit dem viel zu breiten und undifferenzierten Begriff des schutzbedürftigen „Opfers“, den der RegE durchgehend verwendet. Nicht alle von einer Straftat Geschädigten sind sozial schwach und hilfsbedürftig. Deshalb gehört es primär zu den Aufgaben des Vollzuges, die ihm anvertrauten Gefangenen vor einer über den Strafzweck hinausgehenden Verfolgung durch Personen bzw. Organisationen ( Banken, Kaufhäuser, Versicherungen, Behörden etc.) zu schützen, die durch Straftaten geschädigt wurden.

\* Wenn die „berechtigten Belange der Opfer“ bei der Gestaltung des Vollzuges berücksichtigt werden sollen (7 Abs.1. RegE), dann würde der Strafvollzug zur Entscheidung darüber berufen, welche Belange berechtigt sind und welche nicht. Dazu ist er weder kompetent noch legitimiert.

\* Wenn „Einsicht in das Unrecht der Tat“ und in deren Folgen (7 Abs. 2 RegE) geweckt werden soll, dann ist das zwar gut gemeint, aber in einer Zwangsinstitution kaum zu leisten. Ganz zu schweigen von der nicht unbeträchtlichen Zahl der „Tatleugner“, denen die Rechtsprechung zubilligt, dass das fortgesetzte Leugnen der Tat nicht zwangsläufig die Besorgnis neuer Straftaten begründet und auch nicht zwingend die Wahrscheinlichkeit eines künftigen straffreien Lebens ausschließt.<sup>6</sup>

\* Kontakte zwischen den Gefangenen und den von ihnen geschädigten Personen zu unterbinden ist nur dann geboten, wenn Letztere dies wünschen. Genau dies hatte der Justizvollzugsbeauftragte in seinem letztjährigen Jahresbericht gefordert. § 25 Nr. 3 RegE geht weit darüber hinaus, indem er in paternalistischer Weise die Kontakte zwischen willigen Kontaktpartnern unterbinden möchte;

\* „Auskünfte an Opfer“ sollen über die Inhaftierung und deren Beendigung, die Gewährung vollzugsöffnender Maßnahmen, opferbezogene Weisungen und die Unterbringung im offenen Vollzug erteilt werden. Dies leuchtet ein, „wenn die Opfer ein berechtigtes Interesse darlegen und kein überwiegend schutzwürdiges Interesse der Gefangenen am Ausschluß der Mitteilung vorliegt“ (§ 115 RegE). Zu weit geht es jedoch, wenn in § 115 Abs. 1 Satz 2 RegE die Darlegung eines berechtigten Informationsinteresses der Geschädigten dadurch ersetzt werden kann, dass im Strafverfahren eine Zulassung zur Nebenklage erfolgt ist. Diese Regelung ignoriert, dass wir uns nicht mehr im Strafprozess sondern im Strafvollzug befinden, wo andere Grundsätze (Gegenwirkung, Eingliederung) gelten, welche

---

<sup>5</sup> Johannes Feest: Anmerkungen zum Referentenentwurf eines Landesstrafvollzugsgesetzes von NRW, Forum Strafvollzug 3/2014, 191 ff.

<sup>6</sup> Zuletzt OLG Hamm, Beschluss vom 3.4.2012 - III-1 Ws 166/12, 1 Ws 166/12.

eine schematische Information der Geschädigten über die Strafgefangenen ausschließen müssten.

Der Referentenentwurf sollte gerade in puncto Opferschutz neu überdacht und auf seinen rechtsstaatlich verantwortbaren Kern beschränkt werden. Dabei sollten Datenschutzexperten ebenso herangezogen werden, wie kritische Kriminologen.

## **6. Schlussbericht**

Soweit der in § 60 RegE vorgesehene „Schlussbericht“ einen Vergleich mit der Behandlungsuntersuchung und dem ursprünglichen Vollzugsplan ermöglichen und damit die Grundlage für eine Evaluation des Vollzugserfolges (oder Misserfolges) legen soll, ist diese neue Institution sehr zu begrüßen. Paragraph. 60 Abs. 4 und 5 RegE lässt jedoch befürchten, dass es sich dabei eher um ein bürokratisches Instrument des „Übergangsmangements“ handeln könnte. In diesem Fall wären Bedenken anzumelden und zwar sowohl was die informationelle Selbstbestimmung der Entlassenen betrifft, als auch im Hinblick auf die Gefahr der immer weiteren Stigmatisierung von Personen, die ihre Strafe verbüßt haben.

## **7. Disziplinarmaßnahmen**

Das (Bundes-) Strafvollzugsgesetz enthielt keinen Katalog von Disziplinarartatbeständen. Dies war seither immer wieder als Verstoß gegen rechtsstaatliche Grundsätze der Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit kritisiert worden. Es ist daher zu bedauern, dass auch der RegE es bei einer Generalklausel belassen möchte und nicht die Gelegenheit ergreift, diesen Zustand zu verändern. Vorzugswürdig erscheint insoweit die Entwürfe der CDU-Fraktion (§ 55), bzw. der zehn Bundesländer, welche sich auf den ME StVollzG (§ 86) verständigt haben, wo die Generalklausel durch einen Katalog von Beispielen ergänzt wird.

Ferner wäre es an der Zeit, auf die verfassungsrechtlich und pädagogisch problematische Disziplinarmaßnahme des Arrests zu verzichten, wie dies seit längerem gefordert wird<sup>7</sup> und im Landesjustizvollzugsgesetz von Brandenburg verwirklicht wurde.

Umgekehrt ist zu loben, dass der Katalog der zulässigen Disziplinarmaßnahmen im RegE sowohl gegenüber dem Bundesgesetz als auch dem ME StVollzG, durch Streichung mehrerer Sanktionen, deutlich verbessert wurde.

## **8. Unabhängige Kontrolle**

Zu den Grundprinzipien der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze gehört es, dass alle Justizvollzugsanstalten regelmäßig von staatlichen Stellen kontrolliert und durch unabhängige Stellen überwacht werden (Grundprinzip 9). Deutschland verfügt über ein flächendeckendes System gerichtlicher Kontrolle des Strafvollzugs. Allerdings ist dieses System strikt reaktiv und einzelfallbezogen. Es ist daher nicht in der Lage, strukturelle Mängel aufzudecken und Vorschläge zu ihrer Behebung zu machen. Auch die Anstaltsbeiräte, die einzige für alle Anstalten vorgeschriebene zivilgesellschaftliche Präsenz, haben sich für diese Aufgabe als viel zu schwach erwiesen. Deshalb wird seit langem die

---

<sup>7</sup> Vgl. die Argumente von Joachim Walter im AK StVollzG §§ 103 Rn. 14 und 17.

Einrichtung eines echten staats-unabhängigen Monitoring der Vollzugsverwaltungen nach Art der skandinavischen Ombudsleute bzw. des deutsche Wehrbeauftragten bzw. Datenschutzbeauftragten gefordert. Nordrhein-Westfalen ist bisher das einzige Bundesland, welches, seit einigen Jahren, über die Institution eines „Justizvollzugsbeauftragten“ verfügt, der auch mit Jahresberichten an die Öffentlichkeit tritt. Seine Rechtsgrundlage ist eine Allgemeinverfügung des Justizministeriums, in welcher er als „unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen“<sup>8</sup> bezeichnet wird. Allerdings heißt es in der gleichen Allgemeinverfügung, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Justizvollzugsbeauftragten „Angehörige des Justizministeriums“ und der Dienst- und Fachaufsicht des Justizministeriums unterstehen, auch wenn diese „in enger Abstimmung mit dem Justizvollzugsbeauftragten“ wahrgenommen werden soll<sup>9</sup>. Spätestens seit dem Tod des bisherigen Justizvollzugsbeauftragten, Prof. Michael Walter, kann daher von Unabhängigkeit keine Rede mehr sein. Die Erhaltung und der Ausbau dieser Institution zu einer echten, unabhängigen Monitoringstelle scheint mir dringend erforderlich. Dazu müssten ihre Befugnisse gesetzlich geregelt und die Institution aus der Abhängigkeit vom Justizministerium zu lösen. Es könnte sich anbieten, sie dem Landtag zuzuordnen.

Übrigens leidet auch der gerichtliche Rechtsschutz daran, dass schon im (Bundes-) StVollzG die Korrespondenz der Gefangenen mit den Gerichten nicht von der Briefüberwachung ausgenommen ist. In § 26 Abs. 4 ReGE ist jetzt zwar vorgesehen, dass die Korrespondenz der Gefangenen mit dem Bundesverfassungsgericht und dem Landesverfassungsgericht nicht überwacht werden darf. Damit darf jedoch die große Masse der Anträge der Gefangenen an die Gerichte weiterhin kontrolliert werden. Leider geht auch § 33 Abs. 4 des CDU-Entwurfs mit seinem Verweis auf § 119 Abs. 4 Satz 2 StPO nicht weiter. Dies muss die Gefangenen an einem, von der Vollzugsverwaltung unabhängigen, gerichtlichen Rechtsschutz zweifeln lassen. Nordrhein-Westfalen sollte deshalb die gesamte Korrespondenz mit Gerichten und Staatsanwaltschaften von der Überwachung ausnehmen (wie dies in den Maßregelvollzugsgesetzen der Länder durchwegs der Fall ist).

## **9. Datenschutz**

Ich bin kein Experte in diesen Fragen und möchte mich auf meine Stellungnahme zu den „Auskünften an Opfer“ (oben 5) bzw. zum „Schlussbericht (oben 6) beschränken.

## **10. Zehnjahresfrist beim Langzeitausgang für Lebenslängliche**

Die in § 13 des (Bundes-) StVollzG vorgesehene Verbüßungszeit von zehn Jahren vor einer erstmaligen Urlaubserteilung bei Lebenslänglichen war immer schon höchst fragwürdig. Weder sind Lebenslängliche, als solche, besonders gefährlich, noch besonders unzuverlässig. Sie sind vielmehr in der Regel besonders bemüht, sich durch Wohlverhalten eine Aussetzung des Strafrestes (nach frühestens 15 Jahren) zu verdienen. Es ist daher nicht einzusehen, warum der RegE, ebenso wieder CDU-Entwurf bei Lebenslänglichen, und nur bei diesen, eine Mindestverbüßungszeit vor einem erstmaligen Langzeitausgang (bisher: Hafturlaub) vorschreibt. Selbst bei Strafgefangenen mit anschließender Sicherungsverwahrung, werden keine Mindestverbüßungszeiten vor erstmaligen Langzeitausgängen verlangt, obwohl (anders

---

<sup>8</sup> AV d. JM vom 13. Dezember 2010 (4400 - IV. 396), § 1 Abs. 2

<sup>9</sup> AV d. JM vom 13. Dezember 2010, § 2

als bei den Lebenslänglichen) bei der SV die Gefährlichkeit positiv vom Gericht festgestellt wird.

Es sollte daher auch bei den Lebenslänglichen, wie bei allen anderen Strafgefangenen, eine korrekte Anwendung der für den Langzeitausgang geltenden Voraussetzungen ausreichen, nämlich: „wenn verantwortet werden kann zu erproben, dass die Gefangenen sich dem Vollzug der Freiheitsstrafe nicht entziehen oder die vollzugsöffnenden Maßnahmen nicht zur Begehung von Straftaten missbrauchen werden“ (§ 53 Abs. 1 Satz 1 RegE). Bei der Entscheidung wären auch hier „die Belange der Gefangenen mit den Schutzinteressen der Allgemeinheit abzuwägen, insbesondere sind die Persönlichkeit der Gefangenen, ihr Vollzugsverhalten, die Vollzugsdauer und die Art der Maßnahme zu berücksichtigen“ (§ 53 Abs. 1 Satz 2 RefE).

Wenn der ME StVollzG vorschlägt, eine Verkürzung der Frist auf fünf Jahre vorschlägt, dann soll dies offenbar ein Kompromissvorschlag sein, der allerdings nur schwer zu begründen ist (warum nicht 3, 4, 6 oder 8 Jahre?). Letztlich ist bisher kein einziges Bundesland diesem Vorschlag gefolgt, den man doch in der 10er-Gruppe gemeinsam verabredet hatte. Einzig das Land Brandenburg hat konsequenterweise auf jegliche Befristung verzichtet, dafür aber einen Zustimmungsvorbehalt der Aufsichtsbehörde ins Gesetz geschrieben. (§ 48 Abs. 2 BbgJVollzG). Das müsste dem Interesse der Politik an einer ernsthaften Prüfung der Urlaubseignung genügen und sollte daher auch in NRW ernsthaft geprüft werden.

## **11. Elektronische Fußfessel**

Über dieses Thema ließe sich viel sagen. Wenn die Frage aber lautet, inwieweit die elektronische Fußfessel als „geeignete Alternative zu freiheitsentziehenden Maßnahmen in Betracht zu ziehen ist“, dann wird damit der Rahmen dieser Anhörung überschritten. Dies ist eine Frage des Sanktionsrechts für welches der Bund nach wie vor die Zuständigkeit besitzt. Im Landtag von Nordrhein-Westfalen könnte darüber allenfalls eine akademische Diskussion geführt werden. Mit den vorliegenden Entwürfen eines Landesstrafvollzugsgesetzes hat sie nichts zu tun.

## **12. Mindeststandards/Gesetzgebungstechnik**

Schon die Normstruktur des (Bundes-)StVollzG, mit ihren zahlreichen Kann-Vorschriften, stellte einen Großteil der im Strafvollzug zu treffenden Entscheidungen über den Vollzugsalltag ins „pflichtgemäße Ermessen“ der Vollzugsverwaltung und damit letztlich des einzelnen Anstaltsleiters. Die Rechtsprechung hat zusätzlich eine Reihe von „Beurteilungsspielräumen“ anerkannt, deren Ausfüllung dem Vollzug überlassen wird. Daran soll sich offenbar auch nach den hier vorliegenden Entwürfen nichts ändern. Das ist rechtsstaatlich bedenklich und führt ferner zu einer uneinheitlichen Praxis.

Dem könnte durch eine Hochstufung von Kann- zu Sollvorschriften und durch eine Hochstufung von Soll- zu Mußvorschriften entgegengewirkt werden. Im RegE ist mir eine solche Höherstufung nur in einem einzigen Fall aufgefallen: im Angleichungsgrundsatz (§ 2 Abs. 1 Satz 1 RegE) ist aus einem „soll“ ein „ist“ gemacht worden. Allerdings handelt es sich dabei eher um symbolische Gesetzgebung, da es in gerichtlichen Auseinandersetzungen so gut wie nie darum gehen wird. Es gibt jedoch zahlreiche Bereiche, wo eine solche

Aufwertung große praktische Bedeutung haben könnte. Die folgende Aufzählung ist nur beispielhaft und könnte nahezu beliebig verlängert werden:

\* die Verlegung von Gefangenen aus einer Anstalt in eine andere steht im Ermessen der Anstalt auch dann, wenn „ihre Behandlung oder ihre Eingliederung nach der Entlassung hierdurch gefördert wird“ (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 RegE). Nach der Rechtsprechung, nicht zuletzt des BVerfG, ist jedoch die Kontaktpflege zu Angehörigen und anderen, den Gefangenen nahestehenden Personen, während der gesamten Haftzeit zu fördern. Dies müsste dazu führen, den § 11 Abs. 1 Nr.1 RegE mindestens zu einer Sollvorschrift aufzuwerten.

\* erfreulicher Weise sollen Langzeitbesuche ausdrücklich gesetzlich geregelt werden. Wenn dies zur Förderung oder zum Erhalt familiärer, partnerschaftlicher oder anderer gleichwertiger Kontakte geboten erscheint und verantwortet werden kann „können“ solche Besuche ermöglicht werden (§ 19 Ab. 4 RegE). Wenn aber etwas „geboten“ erscheint, dann ist nicht einzusehen, warum die Entscheidung bloß im pflichtgemäßen Ermessen der Anstalt stehen soll und die Norm nicht mindestens als Sollvorschrift ausgestaltet wird.

\* besonders schwach ausgestaltet ist die potentiell Nutzung „anderer Formen der Telekommunikation“ (email, Internet etc.) durch die Gefangenen. Sie „kann“ gestattet werden, wenn die Aufsichtsbehörde dies zulässt und die Sicherheit oder Ordnung der Anstalt dadurch nicht gefährdet wird. Umgekehrt würde ein Schuh daraus. Eine positive Regelung zur „Kommunikation über das Internet“, die der Bedeutung dieser modernen Formen der Kommunikation in unserer Gesellschaft entspricht, könnte wie folgt lauten<sup>10</sup>:  
„(1) Der Gefangene hat das Recht, in angemessenem Umfang über das Internet mit der Außenwelt zu kommunizieren.  
(2) Kommunikation über das Internet darf überwacht werden, wenn das Ziel des Vollzuges oder die Sicherheit oder Ordnung der Anstalt gefährdet ist [usw.]“.

---

<sup>10</sup> Florian Knauer: Strafvollzug und Internet. Rechtsprobleme der Nutzung elektronischer Kommunikationsmedien durch Strafgefangene“, Berlin 2006 (zitiert in (AK StVollzG, § 32 Rn. 13).