

*Michael Walter*

## Perspektiven für einen Justizvollzugsbeauftragten

### **I. Einführung**

Zu den großen Verdiensten des Jubilars gehört sein über Jahrzehnte anhaltender Kampf gegen eine populistische Kriminalpolitik der Sanktionsverschärfungen. Die von ihm immer wieder betonte Losung lautet demgegenüber: „Milde zahlt sich aus!“<sup>1</sup> Mit diesem Contra zu verbreiteten Ansichten und Einstellungen begibt sich Heinz zwar eigener Meinung nach auf eine nicht ungefährliche Ebene. Denn „Milde oder Härte sind ... nicht nur ungeeignete, sondern gesetzwidrige Kriterien zur Beurteilung der Jugendkriminalrechtspflege.“<sup>2</sup> Doch geht es ihm letztlich nicht, wie man von der Wortwahl her vermuten könnte, um eine besondere Nachsicht, sondern im Kern um die Anwendung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Der schreibt vor, unter gleich wirksamen Mitteln das weniger eingriffsintensive zu wählen.<sup>3</sup> Gefordert ist mithin – bei gleich starken oder schwachen Effekten – das Weniger.

Betroffen ist in hohem Maße die Jugendstrafe. Zum Weniger gehört die durch ambulante Sanktionen vermiedene Jugendstrafe, die ausgesetzt im Vergleich zur vollstreckbaren Jugendstrafe und bei der vollstreckbaren Jugendstrafe die kürzere im Vergleich zur längeren. Letztendlich steht die Vermeidbarkeit und Vermeidung des Jugendstrafvollzugs mit seinen hohen Rückfallziffern<sup>4</sup> im Mittelpunkt. Dabei ist Heinz bewusst, dass sich die hohe Rückfallbelastung nicht etwa nur aus einer defizitären Praxis des Vollzuges ergibt, vielmehr auch aus der gesamten Lebenssituation der betreffenden vielfach benachteiligten Probanden mit ihren meist bedrückenden Biographien. Andere alternative Reaktionsformen brauchen unter wirklich vergleichbaren Umständen nicht besser zu sein. Aber gemäß dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz müssten umgekehrt Jugendstrafen und Jugendstrafvollzug ihnen gegenüber spezialpräventiv überlegen sein, um ihren Platz behalten

1 W. Heinz: Mehrfach Auffällige – mehrfach Betroffene. Erlebnisweisen und Reaktionsformen, i. gleichnamigen Bericht vom Göttinger Jugendgerichtstag 1989, hrsg. von der DVJJ 1990, S. 30 f. (45); Ders.: Milde zahlt sich aus – stimmt die These noch? i. DVJJ (Hrsg.): Kinder und Jugendliche als Opfer und Täter. Prävention und Reaktion, 1999, S. 400 f.; ferner Ders.: Kriminelle Jugendliche – gefährlich oder gefährdet? 2006, S. 89.

2 W. Heinz – wie Fn. 1 – 1999, S. 421.

3 W. Heinz – wie Fn. 1 – 1999, S. 423.

4 Rückfallrate um die 70% - s. J.-M. Jehle/H.-J. Albrecht u.a.: Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz, 2010, S. 62.

zu können. Insoweit klafft zumindest, wie Heinz betont, eine deutliche Lücke zwischen der gesetzlichen Ansprüchlichkeit der Jugendstrafe und den entsprechenden Realitäten. Der Jugendstrafvollzug ist in der Vollzugswirklichkeit keineswegs die Stätte, die Erziehung gewährleistet, wenn dazu Erziehungsmaßnahmen oder sogenannte „Zuchtmittel“ nicht ausreichen (§ 17 Abs. 2 JGG). Eine präventive Überlegenheit – und damit Erforderlichkeit – dürfte häufig entgegen der Erziehungsrhetorik am ehesten aus der (befristeten) Sicherungsfunktion der Haft zu begründen sein. Doch auch insoweit gehört eine kräftige Portion Wasser in den Wein: Zum einen sind die Strafen überwiegend nicht lang, die Verweildauer geht häufig nicht über 18 Monate hinaus, zum anderen werden Dritte jenseits der Mauern, indessen nicht unbedingt die Gefangenen untereinander und voreinander geschützt. Das Gefängnis als Zwangseinrichtung ist zugleich selbst eine Gefahrenquelle.<sup>5</sup>

Die Einsicht in diese Zusammenhänge stellte sich in Nordrhein – Westfalen mit nicht zu überbietender Deutlichkeit ein, als im November des Jahres 2006 im damaligen Siegburger Jugendgefängnis mehrere Gefangene einen Mitgefangenen über viele Stunden hinweg zu Tode quälen konnten, ohne dass von Seiten des Stabes etwas von dem Geschehen bemerkt worden wäre.<sup>6</sup> Immerhin führte der Foltermord zu einer erheblichen Erschütterung und einer verunsicherten kriminalpolitischen Diskussion.<sup>7</sup> Der (Jugend-)Vollzug steht seither nicht mehr als Feld für immer weiter fortschreitende Personaleinsparungen und sonstige Vernachlässigungen zur Verfügung. Nötig sind offenbar sowohl eine kritisch-aufmerksame Beobachtung des Geschehens als auch eine Rückkehr zu einer den Häftlingen zugewandten, sie aber gleichermaßen fordernden Behandlung.

## II. Vom Ombudsmann zum Justizvollzugsbeauftragten

Die damalige schwarz-gelbe Landesregierung schuf ein neues Amt, das es so in keinem anderen Bundesland gab oder gibt: das Amt eines „Ombudsmanns für den Justizvollzug Nordrhein-Westfalen“. Diese Einrichtung kann als institutionelle Antwort auf Siegburg verstanden werden. Einer Regelung des Justizministeriums vom 14. März 2007 zufolge (Allgemeine Verfügung – AV – v. 14. März 2007,

5 F. Neubacher: Gewalt hinter Gittern, 2008, S. 12 f. J. Goerdeler: Gewalt im Strafvollzug, i. J. Puschke (Hrsg.): Strafvollzug in Deutschland, 2011, S. 105 f. (108 f.); s. ferner W. Wirth: Gewalt unter Gefangenen, hrsg. v. Kriminologischen Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen, 2006, der zu Recht darauf hinweist, dass man die Gewalterscheinungen in der Haft nicht wird gänzlich beseitigen können.

6 Eine nähere Sachverhaltsschilderung findet sich jüngst bei I. Goeckenjan: Zum Umgang mit Gewalttaten im Strafvollzug – Reaktionen, Sanktionen, Verarbeitungsmechanismen, i. J. Puschke (Hrsg.) – wie Fn. 5 – S. 135 f. (138 f.).

7 Dazu s. M. Walter: Der Häftlingsmord von Siegburg: Zu Formen seiner gesellschaftlichen Verarbeitung, i. ZJJ 20 (2009), S. 149 f.

JMBI. NRW S. 87) hatte der Ombudsmann „an einem modernen, humanen und an den gesetzlichen Vollzugszielen orientierten Justizvollzug“ mitzuwirken. Die Nr. 2 bestimmte weiter: „Er ist Ansprechpartner für alle vom Justizvollzug Betroffenen. An ihn können sich in Angelegenheiten des Vollzugs mit Beschwerden, Anregungen, Beobachtungen und Hinweisen die Gefangenen und deren nahe Angehörige, die Bediensteten des Justizvollzugs und die im Justizvollzug ehrenamtlich Tätigen wenden.“ Sie haben aber keinen Anspruch darauf, dass ihr Vorbringen Gehör findet, denn: „Die vom Vollzug Betroffenen können nicht verlangen, dass sich der Ombudsmann mit ihrer Eingabe befasst.“ Das Amt war auf einen Ausgleich von Spannungen innerhalb des Vollzuges ausgerichtet. Dem Konzept zufolge sollte, wie u.a. im dritten Tätigkeitsbericht des Ombudsmanns (2009/2010) dargelegt wird, die „Stimmung“ in den Anstalten erkundet werden.<sup>8</sup> Dem Ombudsmann war durch die AV Nr. 3 aufgegeben, auf eine einvernehmliche Erledigung hinzuwirken. „Dazu gibt er der Justizvollzugsbehörde Gelegenheit“. Vom weiteren Procedere her war vorgesehen, dass die Behörde „binnen angemessener Frist“ über das weitere Geschehen berichtet. Der Ombudsmann seinerseits teilt schließlich „der oder dem Betroffenen mit, welche Erledigung die Angelegenheit gefunden hat“. Er kann sich, wenn das erwünschte Einvernehmen nicht erreicht wird, an das Justizministerium wenden und „eine mit Gründen versehene Empfehlung abgeben“. Er hat ferner „jederzeit das Recht, der Justizministerin/dem Justizminister vorzutragen“.

Dieses Amt war in mehrfacher Hinsicht ein beachtliches Novum. Es beinhaltete eine organisatorisch brauchbar ausgestattete Agentur, die nicht einer Seite verpflichtet – gleichsam „einseitig“ verortet – war. Sie wurde mit einem erfahrenen Richter besetzt, der seine Justizkenntnisse und Fähigkeiten als Vermittler einbringen sollte. Doch fragt sich, in welchem Maße die Probleme des Vollzuges auf Kontroversen mit einzelnen Behördenvertretern oder „Betroffenen“ rückführbar erscheinen und inwieweit „good will“ und ein gewisses Einlenken auf beiden Seiten weiterhilft. Der Ombudsmann stand vor der Aufgabe, sich einerseits bekannt zu machen, seine Dienste anzubieten und sich als neue Möglichkeit ins Spiel zu bringen, sich aber andererseits davor zu bewahren, in einer Fülle von meist kleineren Alltagsproblemen zu versinken. Die Verwendung von Standardformeln und Textbausteinen erleichtert insoweit zwar die Korrespondenz (der Mitarbeiter), fördert hingegen nicht den Eindruck der Adressaten, mit ihrem spezifischen Anliegen verstanden worden zu sein. Und in welchem Verhältnis stehen Eingaben an den Ombudsmann zu den anderen Rechtsbehelfen? Manche Gefangenen schreiben an den Petitionsausschuss, an die Strafvollstreckungskammer, an den Anstaltsbeirat – und

8 S. Tätigkeitsbericht des Ombudsmanns R. Söhnchen für die Jahre 2009/2010, S. 1: „ungefiltertes und weitgehend authentisches Stimmungsbild des Vollzuges“; zum Amt des Ombudsmanns s. K.P. Rotthaus i. *Bewährungshilfe* 55 (2008), S. 373 f.; T. Koepfel: *Kontrolle des Strafvollzuges*, 1999, S. 173 f. sowie ferner T. Buck/R. Kirkham/B. Thompson: *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Ashgate Publishing 2011 (England).

nun noch an den Ombudsmann – gleichzeitig, ohne das unbedingt kenntlich zu machen. Der häufigere Besuch in einer Anstalt und das mündliche Gespräch bewirken mitunter mehr als Briefe, offenbaren jedoch zugleich, dass Beschwerden davon abhängen, wie gut und leicht man sich äußern kann. Häufigere Äußerungen können schlicht auf solchen Mechanismen beruhen, sagen mithin nicht unbedingt etwas über die Entwicklung von Problemlagen aus. Überhaupt bereitet jegliches Messen in diesem Bereich große Schwierigkeiten. Worin liegen Erfolge oder Misserfolge? Bedeutet es beispielsweise einen Misserfolg, wenn ein Gefangener nach recht kurzer Zeit das Interesse an dem skizzierten Verfahren mit seinem Hin und Her von datenschutzrechtlichen Einwilligungen, Nachfragen, Informationen und gegenseitigen Benachrichtigungen verliert? In qualitativer Hinsicht kann eine einzelne Eingabe erheblich bedeutsamer sein als zehn andere, abgesehen davon, dass sich bestimmte Anliegen, etwa den Einkauf der Gefangenen anders zu gestalten, leicht durch mehrfache gleichgerichtete Schreiben „angestifteter“ Autoren verstärken lassen. Der identische Punkt kann schließlich von der Gefangenenmitverantwortung (GMV) bei einem Anstaltsbesuch vorgetragen werden, so dass er vielleicht gar nicht als eine Eingabe erscheint. Der Ombudsmann setzt auf einen eher informellen Schlichtungsversuch. Für den kommt aber ebenso der ortsnahe und mit den Anstaltsverhältnissen vertraute Anstaltsbeirat in Betracht, der die Angelegenheit zudem viel schneller mit den Beteiligten mündlich besprechen und weiterverfolgen kann. § 164 Abs. 1 S. 1 StVollzG sagt (für den Erwachsenenvollzug): „Die Mitglieder des Beirats können namentlich Wünsche, Anregungen und Beanstandungen entgegennehmen.“ Gemäß Abs. 2 haben sie das Recht, die Inhaftierten „in ihren Räumen aufzusuchen“, wobei Aussprachen und Schriftwechsel nicht überwacht werden. Allerdings deutet in Nordrhein-Westfalen vieles daraufhin, dass diese gesetzlich vorgesehene Kommunikation in der Praxis nicht immer stattfindet. Das legt freilich eine Prüfung nahe, warum dem so ist. Die Schaffung einer weiteren Einrichtung führt nicht notwendig zur Überwindung der „alten“ Schwierigkeiten.

Nach dem Regierungswechsel hat die rot-grüne Landesregierung gegen Ende des Jahres 2010 neue Akzente gesetzt. Aus dem Ombudsmann wurde der Justizvollzugsbeauftragte (AV des Justizministeriums v. 13. Dezember 2010, JMBl. NRW 2011 S. 3 f.). Dahinter verbirgt sich nicht nur eine Namensänderung, sondern eine teilweise veränderte Ausrichtung, die beabsichtigt, Schwächen der vorherigen Funktionsbestimmung zu mindern und die Chancen der Stelle noch besser zu nutzen. Der Justizvollzugsbeauftragte ist Ombudsmann geblieben, indem er weiterhin als Ansprechpartner für alle vom Vollzug Betroffenen zur Verfügung steht. Aber bei der Bearbeitung von Eingaben wird stärker differenziert, und es werden Schwerpunkte gesetzt. Die Freiheit, die Befassung mit Eingaben zu beschränken, bestand ja – wie erwähnt – bereits zuvor. Für die Regelung einer Reihe vorgetragener individueller Wünsche und Bedürfnisse war und ist kein neues Amt erfor-

derlich. Wenn etwa ein Gefangener wiederholt mit einem bestimmten Stationsbeamten aneinander gerät, stehen neben dem Bereichsleiter, dem Abteilungsleiter und dem Anstaltsleiter sowie anderen Angehörigen des Personals – bis hin zum Seelsorger – die Mitglieder des Beirats zur Auswahl. Sie haben allesamt eine größere Nähe zum Geschehen als ein landesweit agierender Beauftragter. Bei rechtlichen Beeinträchtigungen durch unzulässige Verhaltensweisen oder Entscheidungen Bediensteter gibt es, falls informelle Gespräche scheitern, das gerichtliche Antragsverfahren, das auch der Justizvollzugsbeauftragte weder ersetzen kann noch soll. Anders hingegen ist die Lage zu beurteilen, soweit allgemeinere Strukturprobleme sichtbar werden. So war beispielsweise der Eingabe eines Gefangenen zu entnehmen, dass sich in der Abteilung eines Gefängnisses ein langjährig einsitzender Gefangener zu gut mit dort gleichfalls langjährig tätigen Aufsichtsbeamten verstand. An diesem Beispiel wird ein übergreifendes Problem deutlich: Bei sehr langen „gemeinsamen“ Verweildauern können sich Vertraulichkeiten bis hin zu Distanzlosigkeiten ergeben, die eventuell sogar die Sicherheit der Anstalt beeinträchtigen. Um derartige allgemeine Schwierigkeiten praxisnah zu erfassen, ist ein Vollzugsbeauftragter sehr geeignet und vor allem auch nötig. Denn er braucht die Szene nicht aus einer bestimmten Interessenlage oder aus der gedanklich vorgeprägten Sichtweise eines Beteiligten, insbesondere der Vollzugsverwaltung, wahrzunehmen, sondern ist „in Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen“ (AV v. 13.12.2010, Nr. 1 (2)). Wenn in unserem Beispiel eine größere Fluktuation beim allgemeinen Vollzugsdienst vorzuschlagen wäre, könnte das geschehen, selbst gegen den Widerstand einer gewichtigen Berufsgruppe. Möglich wird insgesamt mehr Mut, auch „heiße Eisen anzufassen“. Die Ministerialverwaltung ist oft mit vielen Alltagsgeschäften ausgefüllt, so dass für konzeptionelle Arbeit der externe Anstoß durchaus hilfreich erscheint. Er kommt zudem nicht punktuell von einer skandalhungrigen und oft als bedrohlich erlebten Presse, vielmehr im Zusammenhang wohlmeinender konstruktiver Vorschläge. In diesem Sinne sieht die neue AV eine Beratungsfunktion „in grundsätzlichen Angelegenheiten des Justizvollzugs“ vor (Nr. 3). Dabei wird ferner ausdrücklich auf die gedankliche Brücke zwischen der wahr- und aufnehmenden Tätigkeit des Vollzugsbeauftragten einerseits und deren konzeptioneller Verarbeitung andererseits hingewiesen: „Der Justizvollzugsbeauftragte wertet die aufgrund seiner Tätigkeit gewonnenen Erkenntnisse kontinuierlich aus. Auf der Grundlage dieser Auswertung erarbeitet er Empfehlungen zur Optimierung und Fortentwicklung der organisatorisch-strukturellen Bedingungen des Justizvollzugs“ (Nr. 4). Durch diesen Zuschnitt wurde eine Einrichtung geschaffen, die Praxisnähe und Praxisbezug in geradezu vorbildlicher Weise mit der Verpflichtung zu analytischer Reflexion und zu entsprechend begründeten politischen Gestaltungsvorschlägen verbindet.

### III. Über Möglichkeiten und Grenzen der Vollzugsgestaltung

Als gegenwärtiger Inhaber dieses verheißungsvollen Amtes möchte ich im Folgenden einige Überlegungen skizzieren, die die Gestaltbarkeit des Vollzuges und deren Grenzen betreffen.

#### 1. Strafvollzug im politisch-medialen Raum

Dem Strafvollzug wird in den letzten Jahren große öffentliche Aufmerksamkeit zuteil, stellt er doch einen wesentlichen Teil des Kriminalrechtssystems dar. Die darauf bezogene Kriminalpolitik ist zunehmend als Feld politischer Profilierung entdeckt worden.<sup>9</sup> Wenn „innere Sicherheit“ zur Debatte steht, möchten sich manche von niemandem übertrumpfen lassen. Entsprechende Präsentationen setzen, soll die Profilierung gelingen, einen Gegenpol voraus, bei dem ein laxes Verhältnis zur Sicherheit gergewöhnt werden darf. Die Auseinandersetzung lässt sich gut auf der Ebene der Gesetzgebung führen. Man kann dort durch Gesetzesinitiativen fortlaufend mehr Sicherheit einfordern (Stichwort: Beseitigung von „Sicherheitslücken“) und gewinnt meist einen Gegner, der dem Vorhaben skeptisch gegenüber steht. Auf diese Weise entstehen identitätsbildende Kontroversen. In den vergangenen Jahren war dieses Muster wiederholt zu beobachten, nicht zuletzt bei der Sicherungsverwahrung.<sup>10</sup> Deren politisch-mediale Eignung folgte bereits aus ihrer Bezeichnung: Sie trägt die Sicherung der Allgemeinheit schon in ihrem Namen. Da Sicherheit hier außerdem gedanklich mit dem Wegsperrern („Verwahrung“) in einer festen Anstalt verbunden ist, hat sie einen hohen Symbolwert. Sie scheint „Sicherheit pur“ zu garantieren.

Nun ist das Sicherheitsversprechen keine Erfindung bestimmter Politiker. Der ausdrückliche Wunsch, sicher zu leben, besteht vielmehr in weiten Teilen der Bevölkerung und wird auch immer wieder demoskopisch ermittelt. Die Symbolik wird deshalb mit Interesse aufgenommen. Sie muss ferner, um erfolgreich zu sein, von der Bevölkerung, vor allem den Wählern, verstanden werden: Die Verbrecher, insbesondere die Sexual- und Gewaltverbrecher, schaffen die Unsicherheit, und deren Einsperrung bringt uns die Sicherheit zurück. Diese Sicht ist nicht falsch, sie erfasst aber nur ein sehr stark stilisiertes Bild der Wirklichkeit, deren Breite und

9 N. Christie: *Wieviel Kriminalität braucht die Gesellschaft?* dt. 2005, spricht von der „Verbrechensbekämpfung als Bühne zur Selbstdarstellung“ (S. 59 f.). Es seien „so wenig andere Themen übrig, mit denen sich ein Politiker und seine Partei profilieren können“.

10 Vgl. A. Boetticher: *Die Sünden der Rechtspolitik bei den Änderungen des Rechts der Sicherungsverwahrung ohne Rücksicht auf kriminologische Erkenntnisse*, i. Festschrift für Heinz Schöch, 2010, S. 715 f.; T. Feltes/M. Alex: *Kriminalpolitische und kriminologische Probleme der Sicherungsverwahrung*, ebenda, S. 733 f.

Komplexität dadurch nicht annähernd eingefangen werden. So bleibt schon ausgeklammert, dass vielleicht die gleichen Sicherheitspolitiker die Sicherheit recht „locker“ nehmen, soweit der Schutz vor radioaktiver Verseuchung, vor Gesundheitsschäden durch vergiftete Nahrung, vor Fluglärm oder Feinstaubbelastungen oder auch vor Rasern auf den Straßen in Frage steht. (Un-)sicherheit betrifft mithin linear viele Lebensbereiche, wird jedoch vorwiegend sektoral erlebt – oder eben auch sektoral verdrängt. Die durchaus unterschiedlichen Risiken werden zudem oft nicht gewichtet, wenn man beispielsweise die relativ große Gefahr, Verletzungen durch einen Verkehrsunfall zu erleiden, mit der verschwindend geringen vergleicht, Opfer eines fremden Sexualtäters zu werden.

Im Strafvollzug spielt die Sicherheit stets eine zentrale Rolle. Das Gefängnis lässt sich in einem freiheitlichen Rechtsstaat letztlich nur aus dem Gedanken legitimieren, dass es durch seine Existenz und Nutzung Sicherheit – durch temporären Ausschluss – schafft. Dieser theoretische Kontext begünstigt indes Fehleinschätzungen und Fehlbeurteilungen. Als exemplarisch ist die verbreitete Annahme zu nennen, ein geschlossener und lockerungsarmer Vollzug biete die größte Sicherheit: Je „reiner“ und lückenloser das Gefängnis, desto mehr Schutz der Menschen draußen – könnte eine entsprechende Devise lauten. Wir wissen aber, dass die relative Öffnung zum Spannungsabbau in der Haftanstalt führt, Gewaltpotentiale mindert und dass die kontrollierte und schrittweise Vorbereitung auf die Freiheit ein Leben in Freiheit ohne Straftaten fördert – jedenfalls in einer Vielzahl von Fällen.<sup>11</sup> Häufig muss abgewogen werden: Während zu Beginn der Haft Lockerungen riskant sein können, darf ein vergleichsweise höheres Risiko eingegangen werden, sobald ohnehin in näherer Zukunft die Entlassung ansteht und soweit Ausführungen oder Ausgänge die Chancen einer anschließenden sozialen Integration spürbar verbessern. Gerade wenn man Sicherheit erreichen möchte, ist ein flexibles und modifiziertes Vorgehen vonnöten. Entscheidend ist nicht allein eine personifizierte Lockerungseignung des Gefangenen, sondern ebenso die Gesamtsituation, in der er sich jeweils befindet.

Doch eine entsprechend differenzierende Sicht lässt sich leicht als Laxheit und Nachgiebigkeit (fehl-)interpretieren, insbesondere wenn der Kontext ausgeblendet bleibt. Das geschieht vor allem durch Schlagzeilen in Printmedien. Sie heben beispielsweise lediglich hervor, dass ein wiederholt strafrechtlich in Erscheinung getretener Gefangener eine Lockerung, vielleicht einen kurzen Urlaub zu einer Straftat missbraucht hat. Weder erfährt der Leser etwas über die Reststrafe noch über die vorausgegangene Risikoabschätzung. Im Übrigen wird geflissentlich übersehen, dass die Entscheidung, eine bestimmte Lockerung zu gewähren, durchaus richtig gewesen sein kann, auch wenn später just diese Lockerung beispielsweise

11 Zusammenfassend W. Lesting, i. AK – StVollzG, 5. Aufl. 2006, § 11 Rn. 1 f.

zu einer Körperverletzung in einer Gaststätte geführt hat. Abgeschätzt und abgewogen werden Chancen und Risiken, mehr ist ex ante nicht möglich. Es gilt vom Grundsatz her das Gleiche wie in der Medizin. Auch dort kann die Entscheidung für eine Blinddarmoperation richtig gewesen sein, selbst wenn der Patient ausnahmsweise durch die anschließende Operation und eine Wundinfektion gestorben ist. Das Risiko war – wie bei den meisten Lockerungen – gering, konnte sich aber in jedem Einzelfall verwirklichen. Tragische Ausgänge belegen mithin noch nicht vorherige falsche Weichenstellungen.

Das Gegenteil aber wird in medialen Beiträgen nach „besonderen Vorkommnissen“ vermutet oder behauptet. Regelmäßig setzt die Suche nach einem Schuldigen ein. Das geschieht vor dem unausgesprochenen Hintergrund, dass im Gefängniswesen keine menschliche Unvollkommenheit auftreten dürfe. Aber wo handeln Menschen ohne Schwächen und wo sind wir vor zufälligen Überraschungen sicher? Im Krankenhaus? In der Schule? Im Straßenverkehr? Während in anderen Lebensbereichen menschliche Unzulänglichkeiten hingenommen werden und eine entsprechende Toleranz festzustellen ist, hat sich für Gefängnisse eine perfektionistische Betrachtungsweise durchgesetzt. Sie färbt zugleich das Politikerverhalten ein. Die Schlagzeilen der Zeitungen werden zu Schlag-Zeilen, mit denen ausgewählte Repräsentanten des Vollzugssystems – bis hin zum Minister – getroffen werden sollen. Dementsprechende Zuschreibungen bleiben vereinfachend und werden von den Betroffenen oft als ungerecht wahrgenommen, weil so manche Zwänge, unter denen gehandelt worden war, die „aus dem System resultieren“, unberücksichtigt bleiben.

Medial verängstigte Ministerialbürokratien<sup>12</sup> sind darauf ausgerichtet, Vorfälle, die eventuell zur Formulierung von Vorwürfen gegenüber dem Ministerium führen könn(t)en, zu verhindern. Im Zuge dessen wird die Problematik „vor Ort“ oft durch zusätzliche Erlasse abgearbeitet. Ein dichter werdendes Regelnetz soll alle denkbaren Problemkonstellationen erfassen. Es postuliert schließlich ins Unerfüllbare reichende Vorsorge- und Vorsichtsmaßnahmen, deren Summe das konkrete Verhalten tendenziell immer angreifbarer machen, einfach weil die Handlungssituation durch zu viele Gebote überlagert wird. Leicht entwickelt sich an der Basis das Gefühl, gerade in kritischen Situationen ausgeliefert und „von oben“ allein gelassen zu werden. Die Folge sind Absicherungsstrategien, die schon präventiv eventuelle Vorwürfe ausschließen sollen, zum Beispiel durch Verbote oder gutachtliche psychologische Stellungnahmen zu Lockerungen (die dann häufiger unterbleiben). Den Endpunkt bildet ein unlebendiger Sicherheits-fixierter Verwahrvollzug. Er will nur noch für seinen Zuständigkeitsbereich Skandale unterbinden, verfehlt damit aber sein verfassungsrechtliches Ziel, nämlich die Gefangenen zu einem straf-

12 Zur Angst der Ministerialbeamten s. H. Preusker: Angst essen Seele auf, i. Forum Strafvollzug 60 (2011), S. 7 f.

freien Leben zu befähigen. Denn das Leben in der Haftanstalt soll gemäß dem Angleichungsgrundsatz dem Leben „draußen“ soweit wie möglich angeglichen werden (Angleichungsgrundsatz, § 3 Abs. 1 StVollzG).

Diese Grundproblematik muss bewusst gemacht werden. Zu den Kernbotschaften gehört, dass perfektionistische Trugbilder letztlich zu einer die verfassungsrechtlichen Vorgaben verfehlenden Politik führen. Das Ideal vollzuglichen Handelns darf nicht auf die persönliche Unangreifbarkeit des jeweiligen Beamten reduziert werden. Es zielt vielmehr darauf, die Integrationsaufgaben im Umgang mit den anvertrauten Menschen, und zwar mit allen beteiligten Menschen, zu erfüllen.

## *2. Definition und Bearbeitung von Strukturproblemen*

Die Eingaben an den Ombudsmann hängen, wie bereits erwähnt, in erheblichem Maße von seinem Verhalten ab. Je nachdem, wie leicht, wozu und mit welcher Einsatzbereitschaft er sich ansprechen lässt, entwickelt sich das Aufkommen an Zuschriften oder mündlichen Meldungen. Seine Gestaltungsmöglichkeiten beginnen mithin nicht erst bei der Frage, ob und wie eine Eingabe zu beantworten sei. Wie aber sollen die Arbeitsschwerpunkte gesetzt werden? Einerseits sollen Eingaben bevorzugt werden, die mit überindividuellen Strukturproblemen verbunden sind, andererseits bedarf gerade die Bearbeitung struktureller Gegebenheiten einer deutlichen inhaltlichen Begrenzung. Manche Aspekte liegen auf der Hand, bei anderen tritt die Freiheit der thematischen Auswahl stärker hervor. Aber entgegen dem ersten Anschein lassen sich auch auf dem Feld der freieren Entscheidung Momente benennen, die eine bestimmte Hierarchie der Wichtigkeit begründen. So besteht derzeit kein Zwang, sich mit den Anstaltsbeiräten zu befassen. Wiederholt zeigten die bisherigen Überlegungen jedoch, dass dessen Mitglieder als Mittler in Konfliktsfällen in Betracht kommen und dass das StVollzG auch just diese Tätigkeitsvariante ausdrücklich vorsieht. Von daher liegt es nahe, die Erörterung der Rechtsbehelfe Gefangener mit einer Erkundung der Praxis und der Mitwirkungsmöglichkeiten der Beiratsmitglieder zu verbinden.

Dass die Rechtsbehelfe selbst zum Thema gemacht werden müssen, folgt bereits aus der Genese des Ombudsmanns. Er sollte dazu beitragen, dass sich Spannungen und Kontroversen rechtzeitig bemerkbar machen. Doch bleiben schon insoweit erhebliche Unklarheiten. Denn nicht alle Missstimmungen führen zu Beschwerden und nicht allen Beschwerden liegen problematische Ereignisse zugrunde. Außerdem ist die Identifikation von Problemlagen konkreter als das seiner Zeit propagierte Aufspüren von „Stimmungen“. Letzteres kann im Grunde die selbst gesetzte Aufgabe von Reportern sein, schwerlich aber die einer öffentlichen Einrichtung in einem demokratischen Rechtsstaat. Zwischen der Vermittlung des Ombudsmanns und einer Aufdeckung von strukturell bedingten Schwierigkeiten, wie sie dem Jus-

tizvollzugsbeauftragten aufgegeben ist, braucht zwar kein Gegensatz zu bestehen. Jedoch gehört zur Analyse einer vollzuglichen Problematik als erstes die Nachzeichnung und Verdeutlichung der unterschiedlichen Linien und Positionen, noch nicht sogleich eine Schlichtung oder Beschwichtigung. Die lässt sich auch nicht immer finden. So gibt es beispielsweise bei einem Verlegungsantrag keine halbe Verlegung. Ein Mittelding wäre auch mitunter für keine der beiden Seiten eine akzeptable Lösung – etwa bei der Gewährung von Urlaub. Legt der Ombudsmann noch einmal die Position der Anstalt gegenüber dem Beschwerde führenden Gefangenen um Verständnis werbend dar, mag das zu einer gewissen Entspannung beitragen, einen Konflikt löst er deswegen aber noch nicht. In umgekehrter Richtung kann sogar der Eindruck parteilicher Voreingenommenheit – gleichsam im Schafskleide – entstehen.

Versucht man, die Problemfelder aus der jeweiligen Sicht der Akteure zu erfassen, scheint es regelrechte „Klassiker“ zu geben. Sie betreffen bei den Gefangenen die Fremdbestimmung, bei den Bediensteten vor allem die Wertschätzung und soziale Stellung. Empfindliche Reaktionen stellen sich beispielsweise ein, falls Beamte beleidigt werden oder die Dienstkleidung als ein Minus zur Polizeiuniform qualifiziert wird. Viele Gefangene erleben die sie drückende Fremdbestimmung insbesondere bei der medizinischen Versorgung. Sie stellt deshalb einen ständigen Konfliktbereich dar. Die Gefangenen sehen sich einem Vollzugsarzt gegenüber, der in gewisser Weise zum „feindlichen System“ gehört. Bei den betreffenden Ärzten kommt eher als sonst der Verdacht auf, der Gefangene habe keine wirklichen Beschwerden, sondern wolle nur etwas erreichen, bestimmte Medikamente, die Freistellung von Verpflichtungen u.a.m. Oft spielt noch eine Drogenabhängigkeit hinein, die das Verlangen nach psychisch wirksamen Medikamenten steigert. Teilweise werden Arzneien von psychiatrischen Fachärzten verschrieben, die dann der Anstaltsarzt aus den vorgenannten Gründen herauszugeben nicht bereit ist. Auf diese Weise kann parallel eine innerärztliche Problematik hinzukommen. In Anstalten, in denen Frauen inhaftiert werden, ist die Lage wegen des vergleichsweise höheren Anteils Drogenabhängiger meist noch verschärft. Die Substitution mit Methadon lindert die Schwierigkeiten, räumt sie aber nicht aus, etwa wenn zusätzlich weitere Medikamente verlangt werden. Patentlösungen sind nicht in Sicht. Auf der Seite der Gefangenen entwickelt sich unter den Bedingungen der Haft ein verstärktes Bedürfnis, für das Wohl des Körpers zu sorgen. Auf der Seite nicht nur der Vollzugsärzte macht sich eine latente Vorsicht bemerkbar, von Gefangenen für Dienste eingespannt zu werden, die nicht wirklich mit der Gesunderhaltung zu tun haben. Die einen fühlen sich mit ihren Beschwerden nicht ernst genommen, die anderen von den Patientenerklärungen an der Nase herumgeführt.

### 3. Chancen einer opferorientierten Vollzugsgestaltung?

Je schrecklicher die Umstände eines Verbrechens sind, desto bohrender fragt man in den medialen Berichten nach der Eigenart des Täters. Die Opfer interessieren in erster Linie in Bezug auf das Täterverhalten: Wie schutzlos und liebenswert sie doch waren und wie hinterhältig und brutal sie umgebracht worden sind. Opfer werden zum Täter kontrastiert, sie sind von ihrem Wesen her gut und arglos. Wenn über therapeutische Täterbehandlung nachgedacht wird, scheint der Gedanke an die Opfer zu bremsen, obwohl die Behandlung ja Opferschutz bewirken soll. Man müsse „doch auch an die Opfer denken“, lautet eine oft zu hörende Redeweise. Damit sind jedoch regelmäßig nicht die jeweiligen konkreten Opfer gemeint, die das Verbrechen er- und überlebt haben. Gemeint sind demgegenüber allgemeine emotionale Bedürfnisse nach Vergeltung, die vorrangig dem Opfer (und seinen Angehörigen) zugeschrieben werden. Die Bedürfnisse der konkreten Opfer finden demgegenüber immer noch wenig Berücksichtigung. Die Sensationspresse macht häufig genau das Gegenteil und lässt insoweit jegliche Diskretion und Rücksicht vermissen. Aus diesem Manko heraus nährt sich der Verdacht, die betreffende Formel diene hauptsächlich dazu, mehr Härte gegenüber dem Täter – und künftigen Tätern – zu propagieren.

Wurde der Opferaspekt tatsächlich fruchtbar gemacht, führte er in der Vergangenheit zu Fragen einer Wiedergutmachung. Im Modell des Täter-Opfer-Ausgleichs kommen entsprechende Überlegungen zum Ausdruck.<sup>13</sup> Teilweise beruhte diese Sicht auf dem Bestreben, ein Aliud zu den Behandlungsansätzen zu finden, ohne wieder in das alte Vergeltungsdenken zurückzufallen. Die Viktimologie versprach einen „dritten Weg“.<sup>14</sup> Nachdem die angebliche „Behandlungseuphorie“ der 60er Jahre in den 70ern und 80ern in einen ernüchterten „nothing works“ – Pessimismus umzuschlagen drohte, verlockte die Möglichkeit, sich mit ganz realistischen Aufgaben zu beschäftigen. Diese Ausrichtung enthält keinen Gegensatz zur Straftäterbehandlung. Sie bleibt vielmehr unabhängig davon und gilt stets, wie auch immer die „Besserungs“-Chancen eingeschätzt werden. Obwohl seit der viktimologischen Blickerweiterung für die Wiedergutmachung einiges getan wird, dürften hier nach wie vor erhebliche Defizite liegen. Im Vollzugsbereich führt(e) freilich die Feststellung, dass das Arbeitsentgelt Gefangener für Entschädigungs-

13 Zusammenfassend D. Dölling u. a.: Täter-Opfer-Ausgleich in Deutschland, hrsg. v. Bundesministerium der Justiz, 1998.

14 Zur „dritten Spur“ s. D. Frehsee: Täter-Opfer-Ausgleich aus rechtstheoretischer Perspektive, i. Täter-Opfer-Ausgleich. Zwischenbilanz und Perspektiven, Bonner Symposium, hrsg. v. Bundesministerium der Justiz, 1991, S. 51 f. (S. 54).

leistungen immer noch zu gering ist, oft zu einer raschen Beendigung jeglicher Diskussion. Doch die verbreitete Geldknappheit kann schwerlich die Entscheidung tragen, den Ausgleichsaspekt für den Vollzug gleichsam zu suspendieren.<sup>15</sup>

Dennoch soll hier die Frage, wie Wiedergutmachung besser zu etablieren sei, nicht weiter verfolgt werden.<sup>16</sup> Denn hinzuweisen ist noch auf einen zweiten viktimologischen Gesichtspunkt: die konkrete *präventive* *Vorsorge*. Insofern kann sich der Justizvollzug nicht mit mangelnden finanziellen Mitteln des Gefangenen herausreden. Die Erfahrungen mit dem Täter-Opfer-Ausgleich haben gezeigt, dass in Fällen, in denen fortan beide Seiten nicht völlig getrennt sind, sondern sich wieder begegnen können, der Wunsch nach künftigem Schutz vor dem einstigen Täter eine zentrale Rolle spielt. Ihm kommt vor allem bei schweren Straftaten die Haft sehr entgegen, bietet sie doch zunächst eine gewisse Sicherheit. Da unser Strafrechtssystem aber kein Aussonderungssystem darstellen darf, das eine dauerhafte Parallelwelt hinter Gittern aufbaut, sondern sehr zu Recht die soziale Integration auf seine Fahnen geschrieben hat, muss der Vollzug auf just diese Resozialisierung ausgerichtet sein, mit schrittweisen Lockerungen und mit einer kontrollierten Rückführung in die Freiheit. Man redet dem Zeitgeist entsprechend von einem „Übergangsmanagement“.<sup>17</sup> Dazu zählen u.a. die Vermittlung existenzieller Leistungen wie Wohnung, Arbeit, Ausbildung, Unterhalt und medizinische Versorgung (einschließlich Drogentherapie). Aber gehört zu diesem Prozess nicht auch die Sorge für diejenigen, die das Bedürfnis haben, nicht erneut durch Übergriffe verletzt zu werden?

Diese Frage eröffnet ein weites Feld, das weder systematisch geordnet noch hinlänglich empirisch durchleuchtet ist. Auf der einen Seite melden sich gelegentlich Familienangehörige in der Justizvollzugsanstalt und zeigen ihre Furcht vor einer Rückkehr des gewaltsamen „Familienoberhaupts“ und seiner häuslichen Praktiken. Auf der anderen Seite entwickeln Menschen, die lediglich den Wohnort mit einem Entlassenen teilen, Ängste vor einem Sexualtäter, weil dieser sie oder gar ihre Kinder bedrohe. In jedem Fall sind verschiedene Agenturen beteiligt: Bewährungshelfer, Jugendamt, Führungsaufsichtsstelle, Polizeibehörden u.a.m. Furcht und Sorge können unterschiedlich stark begründet sein, sie können eventuell sogar unbegründet sein. Medien spielen mitunter eine unheilvolle Rolle. Die Aufmerksamkeit, die den artikulierten Schutzbedürfnissen entgegengebracht wird, dürfte erheblich schwanken. Der Rundumbewachung spektakulärer und medial beachteter sexueller Gewaltdelinquenten steht die Vernachlässigung derer gegenüber, die von Gefangenen glaubwürdig bedroht werden. Schließlich kommen recht

15 S. a. Strafe: Tor zur Versöhnung? Eine Denkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland zum Strafvollzug, 1990, S. 57 f.

16 S. insoweit die empirische Untersuchung (Befragung) von Jutta Walther: Möglichkeiten und Perspektiven einer opferbezogenen Gestaltung des Strafvollzuges, Diss. Köln 2002.

17 S. etwa die Beiträge i. BewHi 56 (2009), Heft 2, S. 101 f.

unterschiedliche Schutzstrategien in Betracht, von Kontaktverboten über Meldesysteme bis hin zur Stärkung der Verteidigung oder sogar zur Vereinbarung von Verhaltensregeln. Und wer leitet, entscheidet und koordiniert? Die Möglichkeiten des Vollzugs sind begrenzt, jedoch nicht unwesentlich. Es kann bereits während noch bestehender Haft geklärt werden, inwieweit eine Bedrohungslage besteht. Auch in dieser Hinsicht sind umsichtige Lockerungen hilfreich. Den Betroffenen können Wege aufgezeigt werden, wie sie im konkreten Fall Schutz und Hilfe finden. Sie brauchen insbesondere einen Ansprechpartner, der vorab die Befürchtungen und Wünsche abklärt. Im Übrigen gehört zu einem guten Übergang in die Freiheit, dass die Menschen, die später Aufgaben für Betroffene und Opfer übernehmen, diesen bereits zu Beginn des Integrationsprozesses bekannt werden. Die Entwicklung von Angeboten und Maßnahmen, die dazu beitragen, den berechtigten Anliegen von Opfern besser als bisher gerecht zu werden, bildet das Ziel der kriminalpolitisch-konzeptionellen Bestrebungen. Entsprechende Vorschläge setzen jedoch zunächst eine Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Situation voraus. Deshalb muss der erste Schritt darin bestehen, die bisherige Praxis mit ihren Abläufen und Erfahrungen zu erfassen und dabei das gesamte Spektrum der Delikte, der Beteiligten und ihrer Vorgehensweisen einzubeziehen.

Wenden wir den Blick zurück auf den Jubilar. Bei ihm finden wir für das Bemühen, die Realität aufzuhellen, bevor sogleich Änderungsvorschläge gemacht werden, volle Unterstützung. Tritt er doch nachdrücklich für eine Kriminalpolitik ein, die sich nicht als „Blindflug“ darstellt, sondern die auf solide Fakten baut.<sup>18</sup>

18 W. Heinz: Die jugendstrafrechtliche Sanktionierungspraxis im Ländervergleich, i. D. Dölling (Hrsg.): *Das Jugendstrafrecht an der Wende zum 21. Jahrhundert*, 2001, S. 63 f. (96, 97).