



**„Landesresozialisierungsgesetz: pro und contra aus
bayerischer Sicht“**

Vortrag von Herrn Amtschef, Ministerialdirektor
Prof. Dr. Frank Arloth,

auf der Tagung

„Landesresozialisierungsgesetz – auch für Bayern?“

am 20. Juli 2016 in Nürnberg

Übersicht

I. Einleitung

II. Status quo in Bayern

1. Ambulante Resozialisierung
2. Stationäre Resozialisierung
3. Länderübergreifende Initiativen

III. Sind weitere Verbesserungen durch ein Landesresozialisierungsgesetz erreichbar?

1. Kooperation und Vernetzung
2. Haftvermeidung
3. Neue Behördenstrukturen

IV. Finanzierung eines Landesresozialisierungsgesetzes

V. Fazit

I. Einleitung

Anrede!

Zitat Montesquieu

Montesquieu, der berühmte französische Schriftsteller, Philosoph und Staatstheoretiker hat einmal gesagt: *„Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.“*

Dieser bereits im 18. Jahrhundert entwickelte Gedanke **hat bis heute Gültigkeit** - gerade in Zeiten, in denen Öffentlichkeit, Medien und Politik häufig - leider manches Mal auch vorschnell - nach dem Gesetzgeber rufen.

Jedes Gesetzgebungsvorhaben genau auf Notwendigkeit hin zu prüfen

Bevor ein Gesetzgebungsvorhaben in Angriff genommen wird, gilt es daher immer **ganz genau zu überlegen**: Gibt es tatsächlich eine **Regelungslücke**, die durch ein Gesetz geschlossen werden muss? Und sind die **Verbesserungen**, die wir in einem bestimmten Bereich erreichen wollen, wirklich **nur auf diesem Weg zu erreichen?**

Nichts anderes **gilt selbstverständlich auch für die Frage, ob Bayern ein Landesresozialisierungsgesetz braucht.**

Anrede!

Ich freue mich sehr, dass Sie mich heute hier nach Nürnberg eingeladen haben, um mit Ihnen über dieses spannende Thema zu diskutieren.

Idee eines Reso-Gesetzes schon älter; zuletzt wieder vermehrt aufgegriffen

Die **Idee** für ein „Bundesresozialisierungsgesetz“ wurde **bereits in den 1980er-Jahren entwickelt**. Nachdem es zwischenzeitlich etwas ruhiger um diesen Vorschlag wurde, ist er in den letzten Jahren, **nach der Föderalismusreform** und der damit verbundenen Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug auf die Länder, **wieder vermehrt aufgegriffen** worden.

Einige Länder haben die Frage, ob ein Landesresozialisierungsgesetz erforderlich ist, inzwischen mit einem „Ja“ oder zumindest mit einem „Vielleicht“ beantwortet.

Zuletzt hat die neue Regierung in Baden-Württemberg einen entsprechenden Prüfauftrag im Koalitionsvertrag von Grün-Schwarz verankert.

Sinnhaftigkeit muss
Bayern selbst prüfen

Der **Freistaat Bayern** hat allerdings stets den Anspruch, sich **eigene Gedanken** über die Sinnhaftigkeit von gesetzgeberischen Änderungen zu machen, um erst dann zu entscheiden, ob ein bestimmtes Konzept übernommen werden soll. Und so sollten wir es auch bei der Prüfung der Notwendigkeit eines Landesresozialisierungsgesetzes halten.

Anrede!

Umfassende Neu-
ausrichtung der So-
zialen Dienste nur
als ultima ratio

Ich persönlich bin der Meinung, dass eine umfangreiche vollständige **Neuausrichtung der Sozialarbeit der Justiz** - das wäre die Konsequenz einer Umsetzung des Musterentwurfs für ein Landesresozialisierungsgesetz - **nur dann in Betracht kommen kann, wenn Verbesserungen ohne gesetzliche Änderungen nicht zu erreichen sind.**

Dies muss quasi die **ultima ratio** sein.

Status quo in Bayern muss betrachtet werden

Wir sollten daher **zunächst betrachten, wie sich die Situation in Bayern im Moment darstellt.** Läuft es bei der Resozialisierung von straffällig gewordenen Menschen rund? Gibt es Defizite? Und falls es die gibt: Kann an den bereits vorhandenen Stellschrauben gedreht werden, um Verbesserungen auch ohne eine vollständige Neuausrichtung des Systems zu erreichen?

Erst wenn im Ergebnis feststeht, dass wir so nicht mehr weiterkommen, sollten wir tatsächlich über den **großen Schritt hin zu einer vollständigen Neukonzeption** einschließlich eines entsprechenden Gesetzgebungsvorhabens nachdenken.

II. Status quo in Bayern

Anrede!

Deshalb möchte ich Ihnen zunächst einen kurzen Überblick geben, wie wir derzeit in Bayern in dem - zugegeben sehr weiten - Themenfeld „Resozialisierung“ aufgestellt sind.

Resozialisierung als Gesamtkonzept von ambulanten und stationären Maßnahmen

Auch wenn sich der Musterentwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz in wesentlichen Teilen auf den ambulanten Bereich beschränkt, **möchte ich dabei den stationären Teil nicht aussparen.** Denn der Resozialisierung im Strafvollzug kommt eine mindestens ebenso hohe Bedeutung zu! Beide Bereiche gehören zu einem Gesamtkonzept. Eine isolierte Betrachtung nur eines Teils erschiene mir nicht zielführend.

Bayern unternimmt bereits seit vielen Jahren ganz erhebliche Anstrengungen, um die Resozialisierung von Straftätern bestmöglich zu fördern; wobei wir inzwischen in gar nicht wenigen Fällen wohl eher von einer erstmaligen Sozialisierung sprechen müssen.

1. Ambulante Resozialisierung

Beginnen möchte ich mit dem ambulanten Bereich und dabei möchte ich insbesondere die Fortschritte hervorheben, die wir bei der **Bewährungshilfe** erreichen konnten:

Stellenzuwächse
BewH

Hier ist es uns in den letzten Jahren gelungen, ganz **erhebliche Stellenzuwächse** zu erreichen. Alleine 2013 und 2014 waren es 38 Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer, die wir in Bayern neu einstellen konnten.¹ Diese **Verstärkungen waren dringend erforderlich** und haben es uns ermöglicht, die **Zahl der Probanden**, die ein Bewährungshelfer betreuen muss, **auf ein akzeptables Niveau zu senken**². Auch wenn weitere Verbesserungen selbstverständlich wünschenswert wären: Ich kenne kaum einen Bereich der öffentlichen Verwaltung, in dem ein derart großer prozentualer Stellenzuwachs in so kurzer Zeit realisiert werden konnte.

¹ Bei insgesamt 331,34 AKA im Bereich der Bewährungshilfe.

² Durchschnittliche Geschäftsbelastung 31.12.2015: 73,26 Probanden je AKA. 2012 waren es noch 84,43 Probanden je AKA.

Neben der Verringerung der allgemeinen Geschäftsbelastung ist es uns ein besonderes Anliegen, **mit innovativen Konzepten die Bewährungshilfe inhaltlich voran zu bringen**. Zwei Beispiele möchte ich herausgreifen:

Projekt PHÖNIX

Im Rahmen des **Modellprojekts PHÖNIX** befassen sich die Bewährungshilfestellen der Landgerichte München I und München II seit Herbst 2014 mit dem gezielten **Abbau von Gewaltbereitschaft durch gruppenpädagogische Maßnahmen** bei verurteilten Gewaltstraftätern.

Dem Projekt liegen wissenschaftliche Erkenntnisse zugrunde, nach denen den kriminogenen Persönlichkeitsmerkmalen vieler Gewaltstraftäter durch die in der Bewährungshilfe übliche Individualbetreuung nur in eingeschränktem Maße begegnet werden kann und sich bei aggressionsgeprägten Delikten häufig vielmehr die soziale Gruppenarbeit als effektivstes Mittel zur Intervention und Rückfallvermeidung darstellt.

Im Zuge des Projekts werden daher ausgewählte Teilnehmer dazu angehalten, in spezialisierten Gruppenangeboten wie dem "Reasoning & Rehabilitation Program" und verschiedenen Formen des Anti-Gewalt-Trainings ihre Einstellungs- und Verhaltensmuster zu reflektieren und gegebenenfalls zu modifizieren.

Projekt RUBIKON

Das **zweite Projekt** nennt sich **RUBIKON** und wurde von der Bewährungshilfe München im Jahr 2010 eingerichtet, nachdem aufsehenerregende Fälle im Münchner Verkehrsnetz eine öffentliche Kontroverse zum Thema Jugendgewalt eingeleitet hatten.

Ziele des Projekts sind die **Rückfallvermeidung** und der Aufbau eines stabilen sozialen Netzwerks **für jugendliche und heranwachsende Intensiv- und Mehrfachtäter**, die durch häufige oder besonders gewalttätige Straftaten aufgefallen sind.

Da die wiederholte strafrechtliche Auffälligkeit als Indikator für einen besonderen Entwicklungsbedarf in diesem Bereich gilt, wird sozialpädagogisch gezielt daran gearbeitet, vorhandene Erziehungs- und Persönlichkeitsdefizite abzubauen, eine Zukunftsperspektive zu entwickeln und insgesamt eine erneute Straffälligkeit zu vermeiden.

Die Probanden werden einer **Intensivbetreuung durch spezialisierte Bewährungshelfer mit hoher Kontaktdichte** - bis zu mehrmals wöchentlich - und einer engen Vernetzung mit den anderen Verfahrensbeteiligten wie Jugendgericht, Jugendstaatsanwaltschaft und Polizei sowie den relevanten Schnittstellen unterstellt. Die spezialisierten Bewährungshelfer betreuen im Rahmen des Projekts jeweils vier bis fünf Intensivtäter und werden hierfür zu 50 Prozent von ihrer regulären Tätigkeit freigestellt. Aufgrund der guten Erfahrungen existieren inzwischen auch in Nürnberg-Fürth und Augsburg entsprechende Projekte.

Qualitätssicherung
im Bereich der
BewH

Wichtig ist uns zudem das Thema Qualitätssicherung:

Die **Qualitätsstandards der bayerischen Bewährungshilfe**, die es seit 2007 gibt und die kontinuierlich weiterentwickelt werden, benennen die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen der bayerischen Bewährungshilfe sowie der Führungsaufsicht und **formulieren in verbindlicher Form die fachliche Gestaltung der Arbeit der Bewährungshelfer**. Sie orientieren sich am aktuellen Stand des sozialarbeitswissenschaftlichen Wissens und beschreiben ein messbares, einheitliches Leistungsprofil. Sie bieten Orientierung bei der konkreten Berufsausübung, insbesondere für Berufsanfänger, und sind **Grundlage für die professionelle Weiterentwicklung des Berufsstands** der Bewährungshilfe.

Insgesamt sehe ich uns daher im ambulanten Bereich derzeit gut aufgestellt.

2. Stationäre Resozialisierung

Anrede!

Aber auch wenn sich eine Inhaftierung nicht verhindern lässt, lassen wir in unseren Bemühungen nicht nach. Denn Gefängnis ist beileibe keine Sackgasse, sondern bietet Chancen für einen Neuanfang.

Vollzugsziel Resozialisierung im BaySt-VollzG als Maßstab

Die Resozialisierung der Gefangenen ist als **Vollzugsziel im Artikel 2 des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes** klar definiert. Jeder Straftatgefangene in Bayern wird deshalb nach einem individuellen Vollzugsplan gemäß seiner Bedürfnisse behandelt, um dieses Ziel zu erreichen.

Behandlungsauftrag

Nicht „Wegsperrern“ sondern „Behandlung und Vorbereitung auf das Leben nach der Haft“ lautet die Devise im Strafvollzug.

Gerade in den letzten Jahren haben wir unsere Bemühungen in diesem Bereich nochmals deutlich verstärkt:

Ausbau SothA

So wurde beispielsweise die **Sozialtherapie für Gewalt- und Sexualstraftäter massiv ausgebaut** von 217 Behandlungsplätzen im Jahr 2008 auf inzwischen rund 361.

Gleichzeitig führt die Ausweitung der Plätze für Gefangene in den sozialtherapeutischen Abteilungen auch zu einer erheblichen Erhöhung des für die Betreuung der Gefangenen erforderlichen uniformierten Personals.

Stellenmehrungen
im Vollzug

Aber wir haben wir es auch insgesamt **geschafft, das Verhältnis von Gefangenen zu Bediensteten durch entsprechende Stellenmehrungen zu verbessern**. Maßgeblich dazu beigetragen hat der Ausbau im für die Wiedereingliederung wichtigen Bereich der sozialen und therapeutischen Betreuung: Hatten wir 2004 noch 55 Psychologen und 125 Mitarbeiter im Sozialdienst, sind es jetzt bereits 107 Psychologen und 167 Sozialarbeiter. Das ist ein ganz massiver Zuwachs!

Aus- und Fortbildung
der Gefangenen als
Schwerpunkt

Besonderen Wert legt der bayerische Vollzug auf eine erfolgreiche Aus- und Fortbildung der Gefangenen. Denn die Erfahrung zeigt: Wer es nach seiner Haftentlassung schafft, einen Arbeitsplatz zu finden und vor allem längerfristig zu behalten, der hat gute Chancen auf ein Leben ohne Straftaten.

Fast 4.500 Gefangene haben im vergangenen Jahr das breit gefächerte **Ausbildungsangebot** in den bayerischen Justizvollzugsanstalten **genutzt**. Über 450 Gefangene nahmen 2015 an einer Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf teil; 104 Gesellen- und Facharbeiterprüfungen wurden abgelegt. Gut 1.500 Gefangene absolvierten eine sonstige berufliche Ausbildung, etwa als Küchenhelfer, Gebäudereiniger oder Lagerverwalter.

Und mehr als 2.400 Gefangene haben die Chance zu einer außerberuflichen Ausbildung ergriffen, indem sie sich zum Beispiel auf Schulabschlüsse und sonstige anerkannte Bildungsabschlüsse vorbereiteten.

150 Gefangene haben mit einem erfolgreichen Schulabschluss einen entscheidenden Schritt auf dem Weg ins Berufsleben gemeistert.

Ausbau Schuldnerberatung

Ein wichtiges Projekt ist zudem die **Schuldnerberatung im Vollzug**, die wir seit Ende 2013 **mit erheblichen Mitteln aus dem Justizhaushalt finanzieren**. Derzeit können damit jedes Jahr ca. 10.000 Beratungsstunden und 40 Präventionskurse in den Anstalten durchgeführt werden. Damit wollen wir gewährleisten, dass die Gefangenen nach der Entlassung nicht erneut durch Geldnot, Schulden und daraus folgender Delinquenz in eine Abwärtsspirale geraten.

Ausbau Externe Suchtberatung

Die **Mittel für die Externe Suchtberatung** in den bayerischen Justizvollzugsanstalten konnten in den vergangenen Jahren **ebenfalls aufgestockt** werden, um der wachsenden Zahl an Gefangenen mit einer Betäubungsmittelproblematik gerecht zu werden.

Schon seit 1997 erfolgt die Betreuung suchtgefährdeter und abhängigkeitskranker Gefangener in allen bayerischen Justizvollzugsanstalten durch vollzugsexterne Fachkräfte. Das Konzept ist für den bayerischen Justizvollzug unverzichtbar und hat sich bestens bewährt. Derzeit stehen über 50 Vollzeitstellen für die Externe Suchtberatung zur Verfügung.

Gerade hier ist Zusammenarbeit mit freien Trägern wichtig

Nicht nur, aber gerade bei den beiden wichtigen Themen Schuldner- und Suchtberatung **setzen wir übrigens auf eine gute und enge Zusammenarbeit mit den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege.**

Denn der **Betreuung von Straffälligen durch karitative Einrichtungen** kommt eine **besondere Bedeutung** zu. Die von den Trägern zur Verfügung gestellten umfangreichen Hilfeangebote stellen einen unverzichtbaren Bestandteil der Resozialisierungsbemühungen für entlassene Gefangene dar. Die Wiedereingliederung würde oftmals nicht gelingen, wenn nicht die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege ihre Kompetenzen und ihr Engagement einbringen würden.

Dank an freie Träger Ich darf mich an dieser Stelle, sehr geehrte Frau Berndl, sehr geehrte Damen und Herren, ausdrücklich für das vertrauensvolle Miteinander ganz herzlich **bei Ihnen, der LAG und allen ihren Mitgliedern bedanken!**

3. Länderübergreifende Initiativen

Anrede!

Zusammenarbeit erfolgt auch länderübergreifend

Aber wir suchen nicht nur isoliert innerhalb Bayerns ständig nach Optimierungsmöglichkeiten: Auch die **Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister** der Länder und des Bundes befasst sich laufend mit der Wiedereingliederung von Straffälligen und der Fortentwicklung des Themas. **Zuletzt wurden bei der Tagung Anfang Juni 2016** verschiedene Verbesserungen beim Übergangsmanagement, etwa zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit bei kürzeren Inhaftierungen, ins Auge gefasst und entsprechende Forderungen formuliert.

AG Übergangsmanagement

Die Beschlüsse basieren auf den Empfehlungen einer **bundesweiten Arbeitsgruppe** des Strafvollzugausschusses, an der ein Vertreter meines Hauses teilgenommen hat.

Kostenübernahme bei Suchtentwöhnungstherapien

Auch konnte im letzten Jahr durch eine von Bayern ausgehende länderübergreifende Initiative eine **Vereinbarung zwischen den Ländern und der Deutschen Rentenversicherung erreicht** werden: Künftig werden die Rentenversicherungsträger schon wieder vor einer bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug die **Kostenübernahme für Suchtentwöhnungstherapien** erklären, damit so in vielen Fällen wieder ein **direkter Übergang in eine Therapie gewährleistet** werden kann.

III. Sind weitere Verbesserungen durch ein Landesresozialisierungsgesetz erreichbar?

Anrede!

Würde ein Landesresozialisierungsgesetz weitere Verbesserungen bringen?

Nachdem ich den Status quo dargestellt habe, gilt es nun zu überlegen, ob uns ein Landesresozialisierungsgesetz in Bayern weitere Verbesserungen bringen würde.

Ich möchte dabei allerdings nicht auf jeden einzelnen Paragraphen des Musterentwurfs eingehen, sondern die dem Vorschlag zugrundeliegenden **wesentlichen Ziele herausgreifen** und mich mit diesen auseinandersetzen.

1. Kooperation und Vernetzung

Anrede!

Einzelmaßnahmen können nur dann zum Resozialisierungs-Erfolg führen, wenn sie gut miteinander verzahnt und aufeinander abgestimmt sind.

Ziel Kooperation /
Vernetzung

Und damit kommen wir gleich zu einem Kernpunkt des Musterentwurfs, der Ihnen von Herrn Kollegen Cornel bereits vorgestellt wurde. Eine **Grundannahme des Entwurfs ist es, dass Re-sozialisierung vielfältiger Kooperationen bedarf.**

Es steht sicherlich außer Frage, dass dies **richtig** ist. Wir brauchen Kooperationen und Vernetzungen - auf und zwischen allen Ebenen!

Aber **muss dies wirklich durch gesetzliche Vorgaben erzwungen werden?** Ich meine, um das Ergebnis vorwegzunehmen, nein!

Besonders wichtig
im Bereich des
Übergangsmanagements

Lassen Sie mich dies anhand von einigen **Beispielen aus dem Bereich des Übergangsmanagements** näher erläutern:

Die besonders schwierige Zeit nach der Haftentlassung muss bereits während der Inhaftierung mit einem Netzwerk unterstützender und kontrollierender Aktivitäten vorbereitet und begleitet werden.

Denn wir wollen den Gefangenen eine möglichst stabile Brücke in eine Freiheit ohne Straftaten bauen.

Hierbei **müssen die maßgeblichen Stellen** im Justizvollzug und in den Organisationen, die für die Wiedereingliederung nach der Entlassung zuständig sind, d.h. Bewährungshilfe, Führungsaufsichtsstellen, psychotherapeutische Fachambulanzen; aber auch Organisationen wie die Agenturen für Arbeit, Freie Straffälligenhilfe, Freie Bildungsträger, Schuldner- und Suchtberatung, frühzeitig eng zusammenarbeiten.

Zusammenarbeit funktioniert auch ohne Gesetz gut:

Und das **schaffen wir in Bayern durch fachliche Kooperationen, nicht durch Druck von oben oder durch gesetzliche Vorgaben.**

Empfehlungsvereinbarung

So wurde beispielsweise letztes Jahr eine **Empfehlungsvereinbarung** zwischen dem Staatsministerium der Justiz, dem Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, den Kommunalen Spitzenverbänden, der Bundesagentur für Arbeit und der Freien Wohlfahrtspflege auf den Weg gebracht.

Darin werden die **Grundzüge der Zusammenarbeit** sowie die Ausgestaltung der Beratungs- und Vermittlungsangebote während der Haft **geregelt**, wie etwa die Benennung von Ansprechpartnern, um einen lückenlosen Informationsaustausch sicherzustellen, die Schaffung adäquater Arbeitsbedingungen für die Kooperationspartner in den Anstalten, die Einleitung umfassender Maßnahmen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit schon während der Haft oder auch die Unterstützung bei der Beratung über sozialrechtliche Ansprüche.

Kooperationsvereinbarung mit Arbeitsagentur

Die schon immer gute **Zusammenarbeit mit den Arbeitsagenturen** wurde zudem durch die bereits 2012 unterzeichnete **Kooperationsvereinbarung** auf ein neues und stabiles Fundament gestellt und eine einheitliche Struktur im Rahmen des Übergangsmanagements von der Haft in die Freiheit geschaffen. Damit stellen wir u.a. einen frühzeitigen Kontakt der Gefangenen zu der Agentur für Arbeit schon während der Haft sicher und gewährleisten, dass es konkrete Ansprechpartner auf beiden Seiten gibt, die sich regelmäßig miteinander austauschen.

Ausbau Zentrale Beratungsstellen

Und vielleicht mit der wichtigste Punkt, wenn es um Kooperationen geht: Wir treiben den **Ausbau der "Zentralen Beratungsstellen für Straffälligenhilfe"** mit Nachdruck voran. Sie bündeln sämtliche zur Verfügung stehenden Ansprechpartner, deren Kräfte und deren Fachwissen, damit diese gemeinsam an einem Strang ziehen. Egal, ob es um die Wohnraum- oder Arbeitssituation geht, um Schuldner- oder Suchtberatung oder um die Aufrechterhaltung familiärer Beziehungen: Die Zentralstellen bieten den Entlassenen **Hilfe aus einer Hand** an.

Es freut mich sehr, dass wir in den letzten Jahren weitere Beratungsstellen in Aschaffenburg, Augsburg und Rosenheim eröffnen konnten und nun an **insgesamt acht Standorten** in Bayern präsent sind. Eine weitere Beratungsstelle in Passau ist derzeit in Planung.

Koordination BewH
durch die ZKB

Im Bereich der Bewährungshilfe bzw. Führungsaufsicht stellen wir eine fachliche und organisatorische **Vernetzung** zwischen den einzelnen Dienststellen untereinander und mit dem Staatsministerium der Justiz **durch** die beim OLG München angesiedelte „**Zentrale Koordinierungsstelle Bewährungshilfe der Bayerischen Justiz**“ (ZKB) sicher. Diese leistet in diesem Bereich eine ganz wichtige und wertvolle Arbeit.

Zusammenarbeit
Vollzug / BewH

Die Verzahnung mit dem Vollzug wird durch eine **enge Zusammenarbeit der Justizvollzugsanstalten mit der Bewährungshilfe** gewährleistet. Entsprechende Schnittstellenbeauftragte kümmern sich genau darum. Auch finden jährlich „Runde Tische“ in den Bezirken der Oberlandesgerichte statt.

AG „Datenaustausch“

Im Juli 2013 wurde ferner eine **Arbeitsgruppe "Datenaustausch zwischen Bewährungshilfe und Justizvollzug"** eingesetzt, die sich mit den Aspekten der wechselseitigen Datenweitergabe auseinandergesetzt und eine Handreichung für die Praxis zur Optimierung entwickelt hat.

Ausbau Fachambu-
lanzen

Eine gute Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten ist auch dann besonders wichtig, wenn es um die Betreuung von Risikoprobanden geht. Deshalb haben wir in den letzten Jahren in Würzburg, München und hier in Nürnberg jeweils **psychotherapeutische Fachambulanzen für Gewalt- und Sexualstraftäter** eingerichtet, um eine therapeutische Versorgung auch nach der Haftentlassung sicherzustellen.

Die von der Justiz finanzierten und von freien Trägern betriebenen Ambulanzen sind, das zeigen schon die Fallzahlen, ein **großes Erfolgsmodell**. Über die Fachbeiräte der Ambulanzen ist übrigens ein ganz enger Austausch mit Justiz, Vollzug und Ministerium sichergestellt.

HEADS

Und schließlich pflegt die Justiz eine enge und erfolgreiche Kooperation auch mit der Polizei, wenn es um die Betreuung und Kontrolle rückfallgefährdeter Sexualstraftäter im Rahmen des **HEADS-Programms** geht.

Anrede!

Zwischenergebnis:
Kooperation aller
Stellen funktioniert
bereits heute

Die zahlreichen Beispiele zeigen: Es **gibt bereits heute ein feinmaschiges Netz von Kooperationen** zwischen den an der Resozialisierung beteiligten Stellen und Behörden. Als **Zwischenergebnis** vermag ich daher **keine gravierenden Mängel** bei der Zusammenarbeit erkennen, die ein gesetzgeberisches Tätigwerden erforderlich machen würden. Vielmehr versuchen wir auf allen Ebenen, durch flexible und freiwillige Vereinbarungen zu Verbesserungen zu kommen, die freilich immer notwendig und wünschenswert sind.

2. Haftvermeidung

Anrede!

Ziel Haftvermeidung

Ein **weiteres wesentliches Ziel des Gesetzentwurfs ist die Haftvermeidung**. Durch verschiedene Maßnahmen, beispielsweise die sogenannte „Haftentscheidungshilfe“, soll erreicht werden, dass auf Inhaftierungen möglichst weitgehend verzichtet werden kann.

Darauf zielen auch Vorschläge für bundesrechtliche Reformen ab, die zusammen mit dem Gesetzentwurf veröffentlicht wurden.

Es stellt sich also in diesem Bereich ebenfalls die Frage, ob Handlungsbedarf gegeben ist.

Unbedingte Freiheitsstrafe inzwischen die absolute Ausnahme

Dazu sollte man zunächst wissen, dass im Jahr 2012 **82 % aller Strafen als Geldstrafe verhängt** wurden. Von den verbliebenen **Freiheitsstrafen** wurden wiederum etwa **zwei Drittel zur Bewährung ausgesetzt**. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, wie sich die Verteilung über die Jahrzehnte geändert hat: Während im Jahr 1882 der **Anteil der unbedingten freiheitsentziehenden Sanktionen** noch bei 76,8 % lag, waren es im Jahr 2012 nur noch 5,3 % der nach allgemeinem Strafrecht Verurteilten; bei zusätzlicher Berücksichtigung von Opportunitätseinstellungen **wohl lediglich gut 3 % aller sanktionierbaren Personen**.

Somit wird deutlich: Es wird schon heute sehr **weitgehend versucht**, mögliche und mit der **Freiheitsentziehung** einhergehende Gefahren für die soziale Reintegration des Verurteilten **zu vermeiden oder jedenfalls abzumildern**.

So sind etwa Freiheitsstrafen unter einem Monat unzulässig und Freiheitsstrafen zwischen einem Monat und sechs Monaten sollen nur im Ausnahmefall verhängt werden.

Kritik an der Sanktion Freiheitsstrafe oft eindimensional

Außerdem möchte ich betonen: **Vielfach beschränkt sich die Kritik an der Sanktion der Freiheitsstrafe auf einzelne Aspekte der Strafe** wie etwa eine nicht gelingende Resozialisierung. Eine solche **eindimensionale Betrachtung greift jedoch zu kurz**.

Rückfallforschung kein Gegenargument

Kritiker versuchen etwa durch **Erkenntnisse der Rückfallforschung** zu belegen, dass eine Resozialisierung im Rahmen einer Freiheitsentziehung nicht gelinge.

Denn tatsächlich haben verschiedene Untersuchungen³ ergeben:

Je stärker die Sanktionierung der Bezugstat, desto höher ist auch die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Inhaftierung und damit eines schweren Rückfalls. Hingegen liegt die Rückfallrate derjenigen Personen am niedrigsten, bei der lediglich eine Verurteilung zu einer Geldstrafe erfolgt. Die Forschungsergebnisse zeigen auch, dass bei Freiheitsstrafen eine Aussetzung zur Bewährung regelmäßig mit einer niedrigeren Rückfallrate einhergeht als bei einer vollzogenen Strafe.

Vergleiche hinken
jedoch

Es werden hier allerdings oft **Äpfel mit Birnen verglichen**. Denn allein aus einer unterschiedlichen Rückfallquote nach Verhängung bestimmter Sanktionen kann nicht auf deren Wirksamkeit geschlossen werden.

³ Vgl. z.B. Studie von Albrecht und Jehle im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz

Dies wäre nur dann möglich, wenn sich die einbezogenen Personen allein in der Art ihrer Sanktionierung unterscheiden würden und bezüglich ihrer sonstigen kriminalitätshemmenden oder fördernden Eigenschaften vergleichbar wären, d.h. wenn die Auswahl der Sanktionsart völlig unterschiedslos nach dem Zufallsprinzip erfolgen würde. Um es plastisch darzustellen: Wir müssten also beispielsweise vielfach vorbestrafte Serieneinbrecher – letztlich rechtswidrig – zu einer Bewährungsstrafe verurteilen, um dann zu sehen, ob sie im Vergleich zu anderen vielfach vorbestrafte Serieneinbrechern, die wiederum unbedingte Haftstrafen verbüßen müssen, weniger häufig rückfällig werden.

Taugliche Vergleichsgruppen können in der Praxis nicht hergestellt werden

Derartige **„Laborbedingungen“ können wir aber nicht herstellen.** Denn mit der Auswahl der Sanktionsart geht eine gezielte Selektion anhand der Rückfallgefahr einher, die zwangsläufig zu einer entsprechenden Staffelung der anschließend auftretenden Rückfallhäufigkeit führt.

Rückfallquote angesichts der Klientel im

Vollzug sogar positiv zu sehen

Feststellen lässt sich allerdings: Entlassene Strafgefangene werden zwar überwiegend erneut straffällig, dennoch kehrt nur deutlich weniger als die Hälfte wieder in den Strafvollzug zurück. Mit anderen Worten: **Weit mehr als die Hälfte der entlassenen Strafgefangenen kehrt nicht mehr in den Strafvollzug zurück!** Angesichts der im Vollzug befindlichen Personen als „Negativauslese“ der Verurteilten ist dies eigentlich ein **positives Ergebnis**. Würde der Strafvollzug eine kriminalitätsfördernde Wirkung haben, müsste die Quote viel höher liegen.

Weitere Strafzwecke ebenfalls zu berücksichtigen

Vor dem Hintergrund des Strafzwecks der Resozialisierung gilt daher auch aus empirischer Sicht: **die Freiheitsstrafe ist für die Resozialisierung kein überholtes Modell!**

Zudem wird oft verkannt, dass **Strafe eben nicht nur der Resozialisierung dient**, sondern auch dem Schuldausgleich sowie der Prävention und Sühne und Vergeltung für begangenes Unrecht darstellt.

Alternativen zur Inhaftierung gibt es bereits

„Schwitzen statt Sitzen“

TOA

Anrede!

Das **bestehende Sanktionssystem** hat sich gerade auch **in der praktischen Anwendung im Wesentlichen bewährt**. Andere **Alternativen zur Haft**, die auch der Entwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz fördern möchte, sind **bereits im geltenden Recht verankert**:

So können beispielsweise Geldstrafen zur **Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen** durch gemeinnützige Arbeit abgegolten werden, wenn der Verurteilte nicht zahlungsfähig ist. Unser Projekt "**Schwitzen statt Sitzen**" ist in diesem Bereich sehr erfolgreich.

Gleiches gilt für den **Täter-Opfer-Ausgleich**; allerdings nicht als Alternative zu Freiheitsstrafen, sondern zur Strafmilderung oder im Einzelfall sogar zum Absehen von Strafe. **Auch im Justizvollzug** kommt die Opferorientierung übrigens nicht zu kurz. Beispielsweise haben wir in der JVA Landsberg Erfahrungen mit einem Pilotprojekt zum Täter-Opfer-Ausgleich gesammelt.

Zudem wird sich Bayern an einer länderoffenen Arbeitsgruppe des Strafvollzugsausschusses zu diesem Thema beteiligen, um weitere Möglichkeiten auszuloten.

Weitere Zurückdrängung der Freiheitsstrafe nicht sinnvoll

Diese **Instrumente haben jedoch ihren klar definierten Anwendungsbereich und können nicht beliebig ausgebaut werden.** Strafe und gerade auch **Freiheitsstrafe muss in bestimmten Konstellationen sein.** Ein weiteres Zurückdrängen der Freiheitsstrafe beträfe vor allem Fälle schwerer und Wiederholungskriminalität, bei denen gerade im Hinblick auf den Aspekt des Schuldausgleichs die Freiheitsentziehung in bestimmten Fällen unentbehrlich ist und nur so das

Zwischenergebnis: Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat gewahrt werden kann.

Weiterer Ausbau der Haftvermeidungsinstrumente nicht notwendig

Als weiteres **Zwischenergebnis** ist somit festzuhalten, dass die **Freiheitsstrafe schon heute die ultima ratio des Strafrechts** darstellt, genügend Alternativen zur Verfügung stehen, und ein **gesetzgeberisches Tätigwerden auch insofern nicht erforderlich** ist.

3. Neue Behördenstrukturen

Gesetzentwurf will
auch Organisations-
reform

Anrede!

Konzentration aller
Stellen bei den Kom-
munen geplant

Als **organisatorisches Kernstück** bezeichnet der Gesetzentwurf die **Schaffung neuer Behördenstrukturen**, insbesondere die Schaffung von „Sozialen Integrationszentren“, die bei den Kommunen anzusiedeln seien und in denen alle Leistungserbringer arbeiten sollen.

Forderung ist abzu-
lehnen

Dies würde quasi eine **Herauslösung der Sozialen Dienste aus der Justiz** bedeuten. Hintergrund dieser Überlegungen ist wohl insbesondere der Gedanke, dass die Bewährungshilfe künftig nicht mehr als „fünftes Rad am Wagen der Justiz“ angesehen werden soll.

**Dieser Forderung möchte ich klar entgegen-
treten:**

BewH muss bei der
Justiz angebunden
sein

Die **Bewährungshilfe** erfüllt hoheitliche Aufgaben und **hat in der Justiz einen wichtigen und gesicherten Platz!**

Die enge **Anbindung an die Gerichte schafft Akzeptanz** für das Rechtsinstitut der Bewährungshilfe. Außerdem hat sich die **dezentrale Organisation** der bei den Landgerichten angesiedelten Bewährungshilfe und Führungsaufsichtsstellen **bewährt**. Durch die Qualitätsentwicklung und die Investitionen der Justiz in Personal, IT-Fachverfahren und Evaluationen konnte sich die Bewährungshilfe weiter professionalisieren und hat im System an Akzeptanz und fachlicher Anerkennung deutlich gewonnen.

Auch die Praxis will keine Änderungen

Diese **Vorteile wären bei einer Herauslösung aus den bestehenden Strukturen gefährdet**. Zudem gingen Kenntnisse über die Bedürfnisse der Justiz verloren und damit auch Synergieeffekte.

Abhängigkeit von Kommunalfinanzen

Mein Eindruck ist, dass sich die **Bewährungshilfe durchaus der Justiz verbunden fühlt** und dass diese Verbundenheit gerade in den letzten Jahren gestiegen ist. Gewichtige Stimmen aus der Praxis, die eine Herauslösung der Sozialen Dienste aus der Justiz fordern, sind mir in Bayern nicht bekannt.

würde Qualitätsstan-
dards gefährden

Die vorgeschlagene neue Struktur würde im Übrigen je nach konkreter Ausgestaltung auch eine **Abhängigkeit von den kommunalen Haushalten** schaffen und damit zu unterschiedlichen Arbeitsbedingungen der Bewährungshilfe innerhalb Bayerns führen. Die **Umsetzung der erarbeiteten Qualitätsstandards** wäre damit langfristig **nicht mehr gewährleistet**.

Kein bürokratisches
Monster schaffen

Auch **für eine weitere Bürokratisierung** durch die Schaffung eines „Landesamts für Ambulante Resozialisierung“, von „regionalen Beratungsgremien“ und einer „landesweiten Konferenz Resozialisierung“ **sehe ich keinen Bedarf**.

Vorhandene Res-
ourcen lieber in

Der Aufbau neuer Behördenstrukturen würde letztlich die bestehenden Systeme für längere Zeit außer Kraft setzen, bis der Umbau und eine Institutionalisierung eines neuen Systems erfolgt wären. Dies **wäre eine Ressourcenverschwendung**, da die heutige Struktur arbeitsfähig ist und gut funktioniert. Eine **grundsätzliche Organisationsreform erscheint mir daher nicht zielführend**.

konkrete Projekte investieren

Statt in die Schaffung neuer bürokratischer Strukturen und Hierarchien **sollten wir die vorhandenen Mittel lieber in konkrete Resozialisierungsprojekte stecken.** Dort sind sie wesentlich besser investiert!

Wichtiger erscheint es, innerhalb des bestehenden Systems die Arbeitsbedingungen zu verbessern und die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten zu stärken. Und das tun wir bereits, wenn Sie sich an die von mir geschilderten Beispiele erinnern.

Alle Beteiligten sollten weiterhin auf Augenhöhe miteinander arbeiten

Und ein weiterer Punkt ist mir ganz wichtig:

Dass **Resozialisierung weiterhin als gesamtgesellschaftliche Aufgabe** verstanden wird. Ich sehe zumindest die Gefahr, dass durch ein Landesresozialisierungsgesetz bei manchen der Eindruck entstehen könnte, dass aufgrund der sehr detaillierten Vorgaben „von oben“ zum Ablauf des Resozialisierungsprozesses Verantwortung an die Behörden abgegeben werden kann.

Dies darf nicht passieren, gerade im Hinblick auf die enorm wichtige **Rolle der freien Träger**. Wir wollen sie als **Stützpfeiler der Straffälligenhilfe** erhalten und weiterhin auf kooperativer Basis und vor allem auf Augenhöhe zusammenarbeiten.

IV. Finanzierung eines Landesresozialisierungsgesetzes

Anrede!

Jedenfalls wäre die Finanzierung der Vorschläge völlig offen

Selbst wenn man aber die Notwendigkeit eines Resozialisierungsgesetzes im Ergebnis bejahen würde, bliebe eine wesentliche Frage offen:

Wie sollen die im Gesetz beschriebenen Maßnahmen finanziert werden?

Denn auch wenn die Nennung konkreter Summen völlig spekulativ wäre, ist eines völlig klar: Zum Nulltarif können die im Gesetzentwurf umschriebenen neuen Strukturen, Angebote und Maßnahmen nicht umgesetzt werden.

Gesetz würde an vielen Stellen neue Kosten verursachen

Ich denke beispielsweise an die gesetzlich vorgeschriebene **Begrenzung der Fallzahlen bei den Bewährungshelfern**, die neuen **Instrumente im Bereich der Haftvermeidung** oder an die vorgesehene Ausweitung von Leistungen, wie etwa den **Anspruch auf Wohnraum in betreuten Wohnformen oder Übergangseinrichtungen**. Vieles davon wäre ohne Zweifel wünschenswert – es muss aber finanzierbar sein.

Auch Länder, die ein Landesresoziialisierungsgesetz tatsächlich anstreben, wie zum Beispiel Hamburg, stellen die dortigen Projekte deshalb ausdrücklich unter Finanzierungsvorbehalt.

Idee Abbau Haftplätze / Aufbau Soziale Dienste

Ein Finanzierungsvorschlag taucht dabei immer wieder auf. Heribert Prantl hat ihn beispielsweise in einem Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 23. Januar 2014 unter der Überschrift *„Im Knast sind viele Zellen frei“* beschrieben.

Verkürzt lautet die **Idee**: Der maßgeblich durch die demografische Entwicklung beeinflusste **Rückgang der Gefangenenzahlen soll zum Abbau von Haftplatzkapazitäten – und von Vollzugspersonal – genutzt werden**, um die frei werdenden Mittel sodann in die **Sozialdienste der Justiz zu stecken**.

In Bayern nicht umsetzbar

Dieser Vorschlag hat jedoch einen großen Haken: Sinkende Gefangenenzahlen sind - **jedenfalls in Bayern - keine Realität!**

Schwierige Gefangene erfordern höheren Personaleinsatz

Hinzu kommt, dass wir in jüngerer Zeit mit einer immer **schwierigeren Gefangenenpopulation** zu kämpfen haben, die in vielerlei Hinsicht einen **stärkeren Personaleinsatz fordert**. Ich denke dabei etwa an die Zunahme bei Gefangenen mit psychischen Auffälligkeiten und an eine immer größer werdende Zahl von Suchtkranken sowie an die zunehmenden Sprachschwierigkeiten aufgrund einer wachsenden Zahl von ausländischen Gefangenen.

Diese Faktoren führen dazu, dass selbst ohne ein Anwachsen der Gesamtzahl an Gefangenen ein erhöhter Betreuungsbedarf entsteht, der durch entsprechendes Personal gedeckt werden muss.

Kapazitäten zum „Umschichten“ von Stellen wird es daher auf absehbare Zeit nicht geben. Dazu muss ich mir nur die Überstundenzahlen bei unseren Bediensteten anschauen.

Auch über Instrumente zur Haftvermeidung keine erheblichen Einsparungen möglich

Auch wenn der Fokus verstärkt auf **Möglichkeiten zur Haftvermeidung** gerichtet werden sollte, werden meines Erachtens **keine wesentlichen Einsparungen zu erzielen sein**. Dieses Potential dürfte mehr oder weniger ausgereizt sein, da – wie vorhin beschrieben – bereits jetzt nur in sehr wenigen Fällen unbedingte Freiheitsstrafen verhängt werden.

Zwischenergebnis:
Gesetz ist nicht finanzierbar

Unabhängig von den geschilderten inhaltlichen Bedenken **sehe ich daher auch keine Möglichkeit, wie ein Landesresozialisierungsgesetz in Zeiten knapper Kassen finanziert werden könnte.**

V.Fazit

Anrede!

Fazit: Landesresozi-
alisierungsgesetz in
Bayern nicht erfor-
derlich

Lassen Sie mich abschließend nochmals zusam-
menfassen:

Erstens: Das Thema Resozialisierung hat für Bayern eine sehr hohe Priorität. Gerade in den letzten Jahren haben wir sehr vieles angestoßen und bewegt; gerade wenn es um eine möglichst enge Kooperation aller beteiligten Stellen geht.

Zweitens: Unbedingte Freiheitsstrafen werden schon heute nur in wenigen Fällen verhängt und wo immer möglich vermieden. Es verbleibt aber immer ein Rest an Fällen, bei denen Haftstrafen schlicht unumgänglich sind.

Drittens: Die bestehenden organisatorischen Rahmenbedingungen im Bereich der Sozialen Dienste stimmen. Wir wollen keine unnötige Bürokratie durch neue Behördenstrukturen und die Aufblähung der bestehenden Verwaltung schaffen.

Wir sollten die vorhandenen Mittel lieber in einzelne Projekte stecken, die den Betroffenen direkt helfen.

Und das bringt mich zum **vierten** und letzten Punkt: Die Finanzierung eines Landesresoziierungsgesetzes, wenn man es denn in dem im Entwurf beschriebenen Umfang realisieren wollte, wäre völlig offen und aller Voraussicht nach nicht zu stemmen.

Letztlich muss ich daher – **frei nach Montesquieu** – zu dem Ergebnis kommen: **Es ist notwendig, in Bayern kein Landesresoziierungsgesetz zu machen!**

Anrede!

Schluss

Bernd Maelicke hat in einem Beitrag für die Zeitschrift „Forum Strafvollzug“ aus dem Jahr 2014 das Bild eines Künstlers beschrieben, der selbst aufgrund seiner persönlichen Geschichte viele Erfahrungen mit Justiz und Straffälligenhilfe gemacht hat.

Auf dem Bild ist ein Flipper-Automat zu sehen, in dem der Kopf des Künstlers als Flipperkugel dargestellt wird und - von den Händen eines Sozialarbeiters gesteuert - wehrlos von verschiedenen Hindernissen im Automaten abprallt. Die Hindernisse sollen die verschiedenen Akteure im Bereich der Resozialisierung symbolisieren, wie beispielsweise Justiz, Arbeitsamt, Gefängnis oder Sozialbehörde.

Dass Straffällige in einem solchen „Reso-Flipper“ letztlich unkontrolliert von einer Institution zur anderen im wahrsten Sinne hin- und hergeschossen werden und sie sich dem System ausgeliefert fühlen, weil kein echter Plan erkennbar ist: diesen Effekt müssen wir unbedingt vermeiden.

Auch wenn uneins
über den Weg: Wir
wollen alle dasselbe
Ziel erreichen

Auch wenn wir Ihrem Vorschlag, sehr geehrter Herr Kollege Cornel, derzeit nicht näher treten können, so möchte ich deshalb nochmals betonen: **Wir alle arbeiten auf ein gemeinsames Ziel hin: Die möglichst optimale Resozialisierung von straffällig gewordenen Menschen!**

Daran ändert sich nichts, nur weil wir uns über den Weg dorthin nicht immer einig sind.

Dank an Cornel für
Engagement

Ich **möchte mich deshalb ausdrücklich bei Ihnen und Ihren Mitstreitern dafür bedanken, dass Sie sich mit diesem Thema so intensiv auseinandergesetzt haben.** Auch wenn der Vorschlag in seiner Gänze für Bayern derzeit kaum umsetzbar erscheint, **enthält der Entwurf doch wertvolle Gedanken und Anstöße**, die wir gerne im Einzelfall aufgreifen werden, wenn eine Realisierung machbar und sinnvoll erscheint.

Föderalismusreform
führt zu Wettbewerb
der Ideen

Übrigens bin ich der Meinung, dass uns die **Föderalismusreform gerade im Bereich der Resozialisierung von Straftätern große Möglichkeiten eröffnet hat:** Die Länder können unterschiedlichste Konzepte ausprobieren und sich über die Erfahrungen austauschen. Wir sind also nicht mehr auf theoretische Überlegungen angewiesen, welche Maßnahmen erfolgversprechend sind, sondern können uns die konkreten Ergebnisse in der Praxis anschauen und daraus Best-Practice-Modelle entwickeln.

Peter Best bezeichnet dies als „**Wettbewerb der Ideen**“.

Gespannt auf Entwicklungen in den anderen Ländern

Gerade deshalb sind wir natürlich **gespannt auf die Entwicklungen in den anderen Ländern** – sei es auf Basis von Landesresozialisierungsgesetzen oder mit anderen Modellen – und werde diese ganz genau beobachten!

Anrede!

Überleitung zur Diskussion

Selbstverständlich bin ich aber auch sehr an Ihrer Meinung zu diesem Thema interessiert, denn viele von Ihnen haben tagtäglich mit diesen Themen zu tun und können aus erster Hand berichten, wo es gut läuft und wo wir noch nachbessern sollten.

Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit und freue ich mich auf unsere gemeinsame Diskussion!