

Ausbau des Strafvollzugs in freien Formen in Sachsen – ein Positionspapier aus der Sicht der freien Träger

Ziel dieses Positionspapiers

Die hier dargelegten Überlegungen beschreiben einen aus den Erfahrungen der freien Träger abgeleiteten Handlungsbedarf. Sie sollen

... Anregung und Verständigungshilfe sein für alle Akteure, die an der Weiterentwicklung des Vollzugs in freien Formen (Viff) in Sachsen interessiert sind und

... ein Angebot der freien Träger an das Sächsische Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung sein, beim Ausbau von Alternativen zum geschlossenen und offenen Vollzug mitzuwirken.

Aktueller Stand des „Vollzugs in freien Formen“

Der „Vollzug in freien Formen“ wurde 1953 in das Jugendgerichtsgesetz aufgenommen: «Um das angestrebte Erziehungsziel zu erreichen, kann der Vollzug aufgelockert und in geeigneten Fällen weitgehend in freien Formen durchgeführt werden.»¹ In die Jugendstrafvollzugsgesetze ist er als Form des Strafvollzugs oder als Lockerung eingeflossen, wobei die erste Variante nur von drei Ländern gewählt wurde.

Die sächsischen Vollzugsgesetze beschreiben den Viff als eigenständige, dritte Form des Strafvollzugs neben dem geschlossenen und dem offenen Vollzug (SächsStVollzG § 15 und SächsJStVollzG § 13). Darüber hinaus bleibt diese Vollzugsform in ihrer Definition „frei“, ist also gesetzlich nicht näher in ihrer Ausgestaltung bestimmt.

In der Begründung des Gesetzentwurfes für die Erweiterung des Angebots auf junge Erwachsene 2019 wurden zwei Ziele des Viff benannt:

1. Der Schutz von straffällig gewordenen Menschen vor den negativen Einflüssen der Gefängnis-Subkultur durch die Unterbringung in außervollzuglichen Einrichtungen.²
2. Eine verbesserte Gestaltung des Übergangs von der Haft in die Freiheit.³

Für die Umsetzung dieser beiden Ziele engagieren sich in Sachsen zahlreiche Träger der freien Straffälligenhilfe innerhalb der Vollzugsanstalten und in der Nachbetreuung Strafgefangener. Bislang einzige Einrichtung des Viff ist seit 2011 das Seehaus des gleichnamigen Vereins als vom Freistaat Sachsen beauftragter Träger. Das Angebot gilt männlichen Jugendstrafgefangenen und seit Anfang 2019 auch jungen Erwachsenen,⁴ die mindestens noch neun Monate Haft vor sich haben.

1 <https://lexetius.com/JGG/91,4> - abgerufen am 30.12.2020

2 Der Viff soll ermöglichen, „geeignete Gefangene von vornherein negativen Einflüssen und subkulturellen Verstrickungen zu entziehen. Diese Möglichkeiten sollen nun auch auf junge Erwachsene erweitert werden. Sächsischer Landtag, 6. Wahlperiode, Drucksache 6/13475, S. 117 enthalten in http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=13475&dok_art= Drs&leg_per=6&pos_dok=0&dok_id=undefined Seite 127, abgerufen am 29.12.2020

3 Der Viff soll außerdem „den Übergang vom Vollzug in die Freiheit ... erleichtern.“ ebd.

4 Die gesetzliche Möglichkeit des Viff für Erwachsene wurde damals geschaffen. Die für eine praktische Umsetzung notwendige Verwaltungsvorschrift steht noch aus, so dass bislang kein erwachsener Strafgefangener in das Seehaus aufgenommen wurde.

Position 1: Wir vermissen ein Gesamtkonzept für den Ausbau des Vollzugs in freien Formen im Freistaat Sachsen.

„Den Vollzug in freien Formen werden wir ausbauen, wobei insbesondere Angebote für Frauen und erwachsene Männer zu schaffen sind.“

Koalitionsvertrag 2019-24 „Gemeinsam für Sachsen“, S.108

In Sachsen sind seit 1997 fünf Einrichtungen bei freien Trägern für Jugendliche und Heranwachsende als Alternativen zur Untersuchungshaft oder zum geschlossenen Strafvollzug eröffnet worden. Gut durchdachte fachliche Konzepte, deren sehr engagierte und professionelle Umsetzung durch die Beschäftigten der Träger und eine ausreichende Finanzierung waren kein Garant für eine kontinuierliche Entwicklung. Drei Einrichtungen mussten wegen zu geringer Auslastung schließen.⁵ Die anderen beiden haben auch nach vielen Jahren fachlich erfolgreicher Arbeit nicht die ursprünglich geplante Auslastung erreicht. Unterschiedliche Vorstellungen von Justiz und Trägern zur Eignung der Gefangenen und zu den Zugangskriterien haben zu dieser Situation beigetragen.

Wenn die Zuweisungen in den 10 Jahren des Viff als Maßstab dienen, gibt es unter den bisherigen Bedingungen ausreichend Kapazität, um den Bedarf für männliche Jugendliche, Heranwachsende und junge Erwachsene für Sachsen zu decken.⁶ Zur Vermeidung von Untersuchungshaft können Mädchen bereits jetzt in die Einrichtung des CJD in Tettau-Schönberg aufgenommen werden.

Um Viff bei Bedarf auch weiteren männlichen, diversen und weiblichen Gefangenen dieser Altersgruppe anbieten zu können, ist es naheliegend, als ersten Schritt die bestehenden Einrichtungen zu stärken bzw. ihre Erweiterung zu prüfen.

Aus Sicht der Vereine der freien Straffälligenhilfe ist die Vereinbarung im Koalitionsvertrag nur dann wirklich innovativ, wenn damit tatsächlich auch Angebote für die Gefangenen gemeint sind, die älter als 27 Jahre sind.

Inhaltliche Aspekte der Konzepte und Regeln innerhalb der Projekte für erwachsene Menschen können nicht denselben Anforderungen unterliegen, die an Jugendliche, Heranwachsende und junge Erwachsene gestellt werden. Dem unterschiedlichen Bedarf müssen jeweils eigene Konzepte und rechtliche Regelungen gerecht werden.

Es ist an der Zeit, dass das Ministerium und die Justizvollzugsanstalten, die Organe der Rechtsprechung und die staatlichen und freien Träger der Straffälligenhilfe gemeinsam Eckpunkte für die Entwicklung des Vollzugs in freien Formen, von weiteren vollzugsöffnenden Maßnahmen und Maßnahmen zur Vermeidung von Haft im Freistaat Sachsen festlegen. Im Ergebnis sollte ein Gesamtkonzept entstehen, in dessen Erarbeitung und Umsetzung die bestehenden Träger einbezogen werden, und das sowohl die beiden eingangs genannten Ziele als auch die unterschiedlichen Zielgruppen im Blick hat.

⁵ Das betraf Einrichtungen zur Vermeidung von Untersuchungshaft in Bautzen und Dresden und zuletzt das Projekt HEIMSPIEL in Dresden, eine Einrichtung zur Entlassungsvorbereitung für Gefangene der JSA.

⁶ Aktuell gibt es insgesamt 14 Plätze für strafgefängene junge Männer in zwei Wohngemeinschaften im Seehaus Leipzig. Die Immobilie und der Bebauungsplan ermöglichen zwei weitere Wohngemeinschaften.

Position 2: Unterschiedliche Einrichtungen des Vollzugs in freien Formen können verschiedenen Anforderungen gerecht werden.

Das Ziel, Gefangene vor den negativen Einflüssen der Gefängnis-Subkultur zu schützen, spricht für eine frühe Verlegung in Einrichtungen in freien Formen, unabhängig von ihrer Eignung für Lockerungen.

Die für nicht lockerungsg geeignete Gefangene notwendige sozialpädagogische Arbeit und die Gewährleistung eines sicheren Rahmens ohne bauliche Hindernisse rund um die Uhr sind personal- und kostenintensiv. Das gilt umso mehr, wenn die Einrichtung eigene Bildungs- und Beschäftigungsangebote vorhalten soll. Anzustreben ist eine Belegungszahl, die nicht nur wirtschaftliches Handeln ermöglicht, sondern auch die Voraussetzung dafür bietet, dass trügerspezifische Methoden wie z. B. die "Positive Gruppenkultur"⁷ umgesetzt werden können. Wegen der verhältnismäßig kleinen Zahlen weiblicher und diverser Gefangener sollten für den Aufbau von Einrichtungen für diesen Personenkreis auch Kooperationen mit anderen Bundesländern geprüft werden.

Für eine nachhaltige Integration Strafgefangener in die Gesellschaft sind ebenso wohnortnahe Angebote und eine Begleitung durch vor Ort vernetzte SozialarbeiterInnen und Ehrenamtliche zielführend. Dementsprechend könnten in den Regionen kleine lokale Wohnprojekte geeignete Gefangene aufnehmen. Deshalb soll Vollzug in freien Formen in den Konzepten und rechtlichen Regelungen nicht nur als eine dritte Form des Vollzugs, sondern auch als vollzugsöffnende Maßnahme zur Erreichung des Vollzugsziels oder zur Vorbereitung der Eingliederung, die über Langzeitausgang hinausgeht, möglich sein. Erste Ansprechpartner für solche Modelle vor Ort sind insbesondere die regional aktiven Vereine der Straffälligenhilfe. Es müssen nicht zuerst neue Anbieter gefunden, sondern die Vereine gestärkt werden.

Position 3: Wir schlagen vor, Rahmenbedingungen für die Gestaltung des Vollzugs in freien Formen zu vereinbaren.

Zu den Eckpunkten für den Ausbau des Vollzugs in freien Formen im Freistaat Sachsen gehören Rahmenbedingungen. Diese bieten für die freien Träger Unterstützung, Planungssicherheit und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen; sie sollten in einer verbindlichen Form festgehalten werden. Wir sind der Meinung, dass auch die Justizvollzugsanstalten von solchen Absprachen profitieren können.

An den Vereinbarungen dieser Rahmenbedingungen sollen über das Ministerium und die freien Träger hinaus auch diejenigen Stellen beteiligt werden, die in der Praxis die entsprechenden Entscheidungen treffen.

Aus Sicht der bisherigen Praxis besteht gemeinsamer Gesprächsbedarf zu vielen Fragen:

- Wie erfahren die Gefangenen in den Anstalten möglichst bald nach dem Zugang von dem Angebot „Vollzug in freien Formen“?
- Wie erfahren die Einrichtungen von möglichen Interessierten, um auf die Gefangenen zugehen zu können?

⁷Zur positiven/fördernden Gruppenkultur: <https://brettel.jura.uni-mainz.de/kriminologisch-fundierte-intervention/foerdernde-gruppenkultur-positive-peer-culture/>

- Kann eine standardisierte Prüfung der Eignung für diese Einrichtungen in den Vollzugsplankonferenzen stattfinden?
- Welche Eignungskriterien gelten für die Gefangenen? Welche Ausschlusskriterien soll es geben, die über die gesetzlich vorgesehene Risikoprüfung der Flucht- und Missbrauchsgefahr⁸ hinausgehen? Inwieweit können Kriterien gemeinsam erarbeitet, den einzelnen Konzepten spezifisch angepasst⁹ und für alle Beteiligten transparent gemacht werden?
- Wie unterscheiden sich die Kriterien von denen für den offenen Vollzug?¹⁰
- Zu welchen Informationen bekommen die Einrichtungen unter Beachtung des Datenschutzes in welcher Form Zugang, um über eine Eignung aus ihrer Sicht entscheiden zu können? Wie erfolgt die Zusammenarbeit zwischen Anstalt und Einrichtung bei dieser Entscheidungsfindung?
- In welchem Rahmen können die Haupt- und Ehrenamtlichen der Einrichtungen die KandidatInnen bereits in den Anstalten kennenlernen und mit ihnen arbeiten? Ideen der Vereine sind da zum Beispiel Gruppenarbeit, eine Vorbereitungsstation im Vollzug oder ein „Subbotnik“ beim freien Träger.
- Welchen Entscheidungsspielraum haben die Träger in ihren Einrichtungen? In welchem Umfang können sie selbst eine Vergabe von Privilegien oder die Anwendung von Sanktionen bei Regelverstößen in ihren Konzepten und in der Praxis festlegen? Welche Kontroll- und Meldeauflagen müssen sie gegenüber der Anstalt erfüllen?
- Wird davon ausgegangen, dass die Beschäftigten unter Umständen Zwang anwenden müssen?
- Wie werden die Bediensteten der Anstalten, der Gerichte und des Ministeriums über die Angebote der Einrichtungen des Strafvollzugs in freien Formen informiert, geschult und auf dem Laufenden gehalten?

Position 4: Die Zusammenarbeit aller am Vollzug in freien Formen beteiligten Organisationen ist entscheidend für den Erfolg der Maßnahmen.

Werden KandidatInnen für den Vollzug in freien Formen wie bisher aus dem geschlossenen Vollzug in eine externe Einrichtung verlegt, ist eine enge und wertschätzende Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsanstalten und den an der Umsetzung beteiligten Anbietern von grundlegender Bedeutung für ein langfristiges und erfolgreiches Gelingen dieser Vollzugsform. In der Perspektive sollte auch eine mögliche Erstaufnahmen in eine Einrichtung in freien Formen angestrebt werden.

Für die Abstimmung zwischen Anstalten, Ministerium und den aktiven Anbietern von Vollzug in freien Formen sollen regelmäßige Treffen zur Reflexion der Zusammenarbeit vereinbart werden. Die oben angesprochenen Themen, wie die der Auswahl von KandidatInnen, Fragen der Zuständigkeiten und der Verantwortung in den Einrichtungen der freien Träger, werden so gemeinsam besprochen und weiterentwickelt. Wünschenswert ist zudem ein regelmäßiges Forum mit VertreterInnen der Justiz und aller Träger, die Alternativen zum geschlossenen Vollzug, Maßnahmen zur Haftvermeidung etc. weiterentwickeln wollen oder bereits anbieten. Ziel ist ein offener Austausch, dessen Ergebnisse

⁸ siehe SächsStVollzG §15 (4) und (2); SächsJStVollzG §13 (3) und (2) sowie VwV Jugendstrafvollzug in freien Formen 2011, III. 1.a)

⁹ Auf Ebene der Rahmenbedingungen für den Viff erscheint es uns nicht sinnvoll und notwendig, bestimmte Deliktgruppen oder Behandlungsbedarfe von vornherein auszuschließen. Die Kriterien für die Eignung der Gefangenen sollten - bei Bedarf - für jedes Konzept des Viff separat entwickelt werden. Wie ein integrativer Abstimmungsprozess dazu aussehen könnte, sollte zusammen diskutiert und in den Rahmenbedingungen beschrieben werden.

¹⁰ Können Gesetzespassagen, die Interpretationsspielraum geben, welche die Eignung für den Offenen Vollzug als Voraussetzung für den Viff zu sehen [SächsStVollzG §15 (4) Satz 2 und SächsJStVollzG §13 (3) Satz 2], überarbeitet oder durch Verwaltungsvorschriften so präzisiert werden, dass diese Interpretation ausgeschlossen werden kann?

in Entscheidungen und Vorschriften einfließen.

Die Einrichtungen der Vollzugs in freien Formen arbeiten mit den AnsprechpartnerInnen für die Entlassungsvorbereitung bzw. das Übergangsmanagement bei den lokalen Vereinen der freien Straffälligenhilfe am zukünftigen Wohnort der Gefangenen zusammen. Diese Zusammenarbeit soll vertraglich vereinbart werden und sowohl in den Konzepten als auch bei der Finanzierung einen festen Platz haben. Ziel ist es, eine durchgängige und kontinuierliche Begleitung durch die Straffälligenhilfe vom Beginn des Vollzugs über den Vollzug in freien Formen bis hin zur Nachsorge nach der Haftentlassung zu ermöglichen.¹¹

Position 5: Die Einrichtungen des Vollzugs in freien Formen brauchen Planungssicherheit.

Für den erfolgreichen Aus- oder Aufbau eines Angebots brauchen die Anbieter Planungssicherheit, die über mehrere Jahre und über möglicherweise sich ändernde politische Konstellationen hinweg reicht.

Nachsorgemaßnahmen müssen bei der Haushaltsplanung und Finanzierung mit einberechnet werden. Das gilt auch für die Nachsorge durch andere Träger.

Für die Umsetzung des Vollzugs in freien Formen ist qualifiziertes Personal notwendig. Dafür müssen die Zuwendungen oder Leistungspauschalen in einer Höhe festgesetzt werden, die allen Trägern die Einstellung von Fachpersonal mit angemessenem Tariflohn ermöglicht. Auch Supervision und Fortbildungen müssen finanziert werden.

Die Finanzierungsform muss so gewählt werden, dass unvermeidbare Belegungsschwankungen ausgeglichen werden können, zum Beispiel Festbetragsfinanzierung, eine Entgeltregelung in Form von Tagessätzen mit Ausfalltagessätzen oder monatliche Kostenpauschalen, vergleichbar mit den Leistungssätzen der Träger der Sozialhilfe für ambulant betreutes Wohnen.

Position 6: Öffentlichkeitsarbeit muss gemeinsam geplant werden, um Akzeptanz und Unterstützung der Gesellschaft für den Vollzug in freien Formen zu gewinnen.

Größere vollzugsöffnende Maßnahmen außerhalb von Gefängnismauern sehen sich unweigerlich Ängsten der Bevölkerung um ihre Sicherheit und Zweifeln am Sinn dieser Investitionen ausgesetzt: „Das ist doch keine Strafe!“ Mit diesen zu erwartenden Reaktionen aus Teilen der Öffentlichkeit sollten alle Verantwortlichen im Ministerium, in den Anstalten und bei den Trägern proaktiv und abgestimmt umgehen. Dafür sind entsprechende materielle und personelle Ressourcen einzuplanen, insbesondere in der Startphase neuer Projekte.

In geplanter und abgestimmter Öffentlichkeitsarbeit kann für laufende Maßnahmen nicht nur im direkten Umfeld der Einrichtungen um Unterstützung geworben, sondern auch überregional gesellschaftliche Akzeptanz erzielt werden.

Die Gewinnung Ehrenamtlicher und die Förderung von ehrenamtlichem Engagement als eine Form der gesellschaftlichen Teilhabe sind uns wichtig.

¹¹ Organisationsform eines neuen Angebots für Erwachsene könnte ein sachsenweiter Verbund sein. So ein Beispiel für ein gemeinsames Auftreten von Trägern der Straffälligenhilfe eines Bundeslandes sind „Die Anlaufstellen“ in Niedersachsen.

Weil die Offenheit für und das Interesse an alternativen Formen des Strafvollzugs und Maßnahmen zur Vermeidung von Haft innerhalb der Justiz essenziell für jede Aussicht auf Erfolg ist, wünschen wir uns, dass die Beschäftigten des Ministeriums, der Vollzugsanstalten und der Gerichte angemessen informiert und in die Gestaltung der Konzepte einbezogen sind oder werden.

Zusammenfassung

Das vorliegende Positionspapier enthält eine von den in Sachsen aktiven Trägern der freien Straffälligenhilfe gemeinsam erarbeitete Bestandsaufnahme zum Thema Strafvollzug in freien Formen. Für den laut Koalitionsvertrag im Freistaat geplanten Ausbau dieser Maßnahme wünschen wir uns zunächst ein Gesamtkonzept und danach Rahmenbedingungen für seine Umsetzung. Solche Vereinbarungen wären eine Grundlage für abgestimmte und gleichzeitig einrichtungsspezifische Konzeptionen, die in ihrer Vielfalt den nach Alter, Gender und Lockerungseignung unterschiedlichen Bedarf für die Gefangenen berücksichtigen könnten. Außerdem könnten derart festgehaltene Eckpunkte den Einrichtungen und dem Vollzug als Richtlinien in der Praxis dienen.

Wir wollen den Diskurs mit allen beteiligten Personen und Institutionen in Sachsen anregen. Denn die Einbeziehung der Erwartungen und Erfahrungen, aber auch der Befürchtungen aller Beteiligten sowie der offene Blick auf die Vielzahl der Ideen und Ansätze sind der Weg zu gelingenden innovativen Lösungen. Wir freuen uns auf einen produktiven Austausch und eine gemeinsame Gestaltung des Entwicklungsprozesses.

Arbeitskreis Resozialisierung e. V.

AWO Soziale Dienste Chemnitz und Umgebung gGmbH

Brücke e. V. Gefährdetenilfe im Raum Bautzen

Caritasverband Leipzig e. V.

CJD Sachsen/Thüringen im Christlichen Jugenddorfwerk Deutschlands e. V.

Institut für sozialtherapeutische Nachsorge und Resozialisationsforschung e. V. - ISONA

Outlaw gGmbH

Sächsischer Landesverband für soziale Rechtspflege e. V.

Seehaus e. V.

SET FREE e. V.

Verein für Gefangenen- und Entlassenenhilfe Zwickau e. V.

Verein für soziale Rechtspflege Dresden e. V.

Verein für Straffälligenhilfe Görlitz e. V.

April 2021