

*Florian Knauer*

## Die Öffentlichkeit im Strafvollzug

– Unter besonderer Berücksichtigung des Berliner Vollzugsbeirates

### *I. Einführung*

Auch wenn die Bedeutung der Öffentlichkeit als Kontrollinstanz für den Strafvollzug ein schon lange etablierter Gegenstand der Strafvollzugsforschung ist,<sup>1</sup> sprechen mehrere Gründe für ein erneutes Aufgreifen des Themas. Erstens hat das Interesse an der Öffentlichkeit im Strafvollzug seit Mitte der 1990er Jahre deutlich nachgelassen. Bereits aus diesem Grund lohnt ein Wiederaufgreifen des Gegenstandes, um die neueren Entwicklungen in diesem Bereich bis ins 21. Jahrhundert hinein nachzuzeichnen. Zweitens wirft der zwischenzeitliche Übergang der Gesetzgebungskompetenz vom Bund auf die Länder im Zuge der Föderalismusreform von 2006 die Frage nach etwaigen bedeutsamen Veränderungen der normativen Grundlagen auf. Drittens sind in dem Bereich Öffentlichkeit und Strafvollzug seit einigen Jahren neue Akteure wie insbesondere der Justizvollzugsbeauftragte des Landes Nordrhein-Westfalen tätig, die in früheren Veröffentlichungen noch nicht berücksichtigt werden konnten. Viertens wurde die Öffentlichkeit im Vollzug in der Literatur bislang selten aus allgemeiner Perspektive in den Blick genommen.<sup>2</sup> Zumeist ist das Thema ausgehend von einzelnen Institutionen erörtert worden. Besonders häufig standen dabei die Anstaltsbeiräte im Mittelpunkt des Interesses. Andere Akteure haben im Vergleich deutlich weniger Aufmerksamkeit erhalten. Dies gilt in besonderem Maße für den Berliner Vollzugsbeirat, in dem ich selbst seit 2008 Mitglied bin.<sup>3</sup>

Die nachfolgenden Ausführungen möchten den genannten Mängeln abhelfen. In einem ersten Schritt geben sie daher einen aktuellen Überblick über die verschiedenen Aspekte der Öffentlichkeit im Strafvollzug im 21. Jahrhundert (II.). In einem zweiten Schritt gehen sie sodann näher auf den Berliner Vollzugsbeirat ein (III.). Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst (IV.).

1 Vgl. etwa schon Hans-Heinrich Jescheck, Die Bedeutung der Öffentlichkeit für die moderne Kriminapolitik, ZStW 71 (1959), 1 (8 ff.); aus der Lehrbuchliteratur Günther Kaiser/Heinz Schöch, Strafvollzug, 5. Aufl., Heidelberg 2002, § 4 Rn. 33 ff.

2 Vgl. immerhin Kaiser/Schöch, ebd.

3 Vgl. immerhin Jürgen Baumann, Strafvollzug und Öffentlichkeit – Der Anstaltsbeirat als Garant eines transparenten Strafvollzuges, in: ders., Einige Modelle zum Strafvollzug, Bielefeld 1979, 1 (5 ff.); Pia Schibol/Birgit Senff, Anstaltsbeiräte – Aufgaben und Funktion, ZfStrVo 1986, 202 (203 f.).

## II. Öffentlichkeit im Strafvollzug

### 1. Allgemeines

Die Bedeutung der Öffentlichkeit für den Strafvollzug ist, wie erwähnt, bislang vergleichsweise selten aus allgemeiner Perspektive betrachtet worden. Vereinzelt werden immerhin Überlegungen zu der in der Strafrechtswissenschaft deutlich breiter diskutierten Öffentlichkeit im Strafverfahren zum Ausgangspunkt für die Folgerung genommen, dass die Gesellschaft ein nochmals gesteigertes Interesse an Einblicken in den Strafvollzug haben müsse.<sup>4</sup> Die liberale Forderung nach einer Öffnung des Strafverfahrens habe daher notwendig Folgen auch für den Strafvollzug gehabt.<sup>5</sup> Neben liberal-rechtsstaatlichen Erwägungen spreche darüber hinaus das aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitete Ziel der Wiedereingliederung für eine Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Strafvollzug.<sup>6</sup>

Hinsichtlich der rechtlichen Absicherung der Öffentlichkeit bestehen zwischen Strafverfahren und Strafvollzug freilich bedeutsame Unterschiede. Dies gilt insbesondere für das internationale Recht. Im Strafverfahren wird die Öffentlichkeit über die einfachgesetzlichen Regelungen (vgl. §§ 169 ff. GVG) hinaus zusätzlich durch die Europäische Konvention für Menschenrechte gewährleistet (vgl. Art. 6 Abs. 1 EMRK).<sup>7</sup> Hinsichtlich des Strafvollzugs enthalten neben den heute in Deutschland geltenden Landesstrafvollzugsgesetzen im internationalen Recht insbesondere die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze Forderungen nach einer Kontrolle des Strafvollzugs durch die Öffentlichkeit.<sup>8</sup> Im Vergleich zur EMRK ist die Bedeutung der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze für das nationale Recht noch weniger geklärt und abgesichert.

Im Hinblick auf das einfache Gesetzesrecht sind die Veränderungen durch den Übergang der Gesetzgebungskompetenz vom Bund auf die Länder weniger umfangreich ausgefallen als man angesichts der Kritik am früher geltenden Bundesrecht hätte erwarten können. Allgemein wurde dem bisherigen Bundesgesetzgeber vorgeworfen, dass er die institutionelle Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Strafvollzug nur unzureichend – nämlich in erster Linie für die Anstaltsbeiräte – geregelt habe.<sup>9</sup> Speziell mit Blick auf die gesetzlichen Vorschriften über die Anstaltsbeiräte wurde wiederum kritisiert, dass diese

4 Claus Roxin, Die Anstaltsbeiräte im Alternativ-Entwurf, in: Baumann (Hrsg.), Die Reform des Strafvollzuges, München 1974, 115.

5 Karl Heinrich Schäfer, Anstaltsbeiräte – die institutionalisierte Öffentlichkeit? Eine empirische Untersuchung über die Tätigkeit der Anstaltsbeiräte an den hessischen Vollzugsanstalten, Heidelberg 1987, 5 f.

6 Ebd., 13.

7 Zur grundsätzlichen Geltung der EMRK in Deutschland im Rang einfachen Gesetzesrechts sowie zu ihrer Berücksichtigung bei der Auslegung nationalen Verfassungsrechts durch das Bundesverfassungsgericht vgl. Christoph Grabenwarter/Katharina Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Auflage, München 2016, § 3 Rn. 8 ff. m.N.

8 Nach deren Grundprinzip Nr. 9 sollen alle Justizvollzugsanstalten regelmäßig durch unabhängige Stellen überwacht werden. Grundsatz Nr. 93 sieht eine von staatlicher Kontrolle unabhängige Überwachung des Vollzugs in der Weise vor, dass die Haftbedingungen und die Behandlung der Gefangenen von einem oder mehreren unabhängigen Gremien zu überwachen und die entsprechenden Ergebnisse zu veröffentlichen sind (Nr. 93.1). Diese Gremien sind zu ermutigen, mit internationalen Stellen zusammenzuarbeiten, die rechtlich befugt sind, Gefangene zu besuchen (Nr. 93.2).

9 Kaiser/Schöch (Fn. 1), § 4 Rn. 38.

bezüglich der Aufgaben zu unbestimmt formuliert gewesen seien.<sup>10</sup> Da die Landesgesetzgeber im Wesentlichen dem Bundesstrafvollzugsgesetz gefolgt sind, sehen sie sich der Kritik ausgesetzt, dass sie eine günstige Gelegenheit für eine Anpassung der Gesetze an die Bedürfnisse der Praxis verpasst hätten.<sup>11</sup>

## 2. Anstaltsbeiräte

Wie ebenfalls bereits erwähnt, standen die bei den einzelnen Haftanstalten eingerichteten Anstaltsbeiräte<sup>12</sup> in der Vergangenheit im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Diskussion über die Öffentlichkeit im Strafvollzug. Mit ihnen haben sich insbesondere bis Mitte der 1990er Jahre mehrere Monographien,<sup>13</sup> Aufsätze<sup>14</sup> und Erfahrungsberichte<sup>15</sup> beschäftigt. In die aktuellen Kommentare und Lehrbücher hat diese Debatte in sehr unterschiedlichem Umfang Eingang gefunden.<sup>16</sup> Von der Ausrichtung her finden sich in der Literatur

- 10 Schibol/Senff (Fn. 3), 202 (202 f.); näher zur Entstehung der Bundesvorschrift einschließlich der ausführlicheren Vorschläge des Alternativentwurfs Roxin (Fn. 4), 115 ff.; Baumann (Fn. 3), 1 ff.
- 11 Christine M. Graebisch, in: Feest/Lesting/Lindemann (Hrsg.), Strafvollzugsgesetze. Kommentar (AK-StVollzG), 7. Auflage, Köln 2017, § 103 LandesR Rn. 13, dort auch zu den insgesamt weniger bedeutsamen Änderungen durch die Landesgesetzgeber etwa hinsichtlich einer ausgewogenen Beteiligung von Frauen in Berlin und Rheinland-Pfalz sowie von Mitgliedern mit Migrationshintergrund in Berlin.
- 12 Zu unterscheiden sind die Anstaltsbeiräte nicht nur von dem unten noch ausführlicher zu behandelnden Berliner Vollzugsbeirat, sondern auch von dem augenscheinlich stärker wissenschaftlich ausgerichteten „Landesbeirat für Strafvollzug und Kriminologie“ in Rheinland-Pfalz, dessen Vorbild Thüringen gefolgt ist; vgl. dazu Gabriele Schmid, Landesbeirat für Strafvollzug und Kriminologie in Rheinland-Pfalz, ZfStrVo 1994, 85; Bernhard Wydra/Stephanie Pfalzer, in: Schwind/Böhm/Jehle/Laubenthal (Hrsg.), Strafvollzugsgesetz – Bund und Länder, 6. Auflage, Berlin 2013, §§ 162 ff. Rn. 4.
- 13 Hans-Jörg Münchbach, Strafvollzug und Öffentlichkeit unter besonderer Berücksichtigung der Anstaltsbeiräte, Stuttgart 1973; Jutta Gerken, Anstaltsbeiräte. Erwartungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit am Strafvollzug und praktische Erfahrungen in Hamburg – eine empirische Studie, Frankfurt/Main 1986; Schäfer (Fn. 5).
- 14 Roxin (Fn. 4), 115 ff.; Albert Krebs, Der Anstaltsbeirat (§§ 162-165 StVollzG) – Eine sozialgeschichtliche Studie über das Mitwirken gesellschaftlicher Kräfte bei dem staatlichen Vollzug der Freiheitsstrafe, in: v. Hanack/Rieß/Wendisch, Festschrift für Hanns Dünnebier zum 75. Geburtstag am 12. Juni 1982, Berlin 1982, 707 ff.; Schibol/Senff (Fn. 3), 202 ff.; Bernd Wagner, Die Länderrégelungen zur Ernennung, Entlassung und Suspendierung von Anstaltsbeiräten gemäß § 162 III StVollzG, ZfStrVo 1986, 340 ff.; Karl Heinrich Schäfer, Anstaltsbeiräte und parlamentarische Kontrolle im hessischen Justizvollzug, in: Busch/Edel/Müller-Dietz (Hrsg.), Gefängnis und Gesellschaft, Gedächtnisschrift für Albert Krebs, Pfaffenweiler 1994, 196 ff.
- 15 Mechthild Felix/Wolfgang Herrlinger/Thomas von Lindheim/Ilse Mandrella/Günter Opitz, Tätigkeitsbericht des Anstaltsbeirates der Jugendstrafanstalt Plötzensee – April 1977 bis April 1979, KrimJ 1979, 296 ff.; Jürgen Gandex, Anstaltsbeiräte, in: Schwind/Blau, Strafvollzug in der Praxis, 2. Auflage, Berlin 1988, 229 (234).
- 16 Erfreulich ausführlich und inhaltsreich Graebisch (Fn. 11), § 103 LandesR; knapper Frank Arloth, Strafvollzugsgesetze: StVollzG, 3. Auflage, München 2011, §§ 162 ff. StVollzG; Klaus Laubenthal, in: Laubenthal/Nestler/Neubacher/Verrel (Hrsg.), Strafvollzugsgesetze, 12. Auflage, München 2015, Abschnitt N Rn. 60 ff.; Wydra/Pfalzer (Fn. 12), §§ 162 ff.; Klaus Laubenthal, Strafvollzug, 7. Auflage, Berlin 2015, Rn. 293 f.

zu den Anstaltsbeiräten heute Beiträge aus historischer,<sup>17</sup> rechtstatsächlicher,<sup>18</sup> rechtsvergleichender,<sup>19</sup> kriminalpolitischer<sup>20</sup> und rechtlicher<sup>21</sup> Perspektive. Die Rechtsprechung hat sich mit den Anstaltsbeiräten demgegenüber vergleichsweise selten befassen müssen. Obergerichtliche Entscheidungen sind beispielsweise veröffentlicht worden zu einem Auskunftsersuchen des Beirates hinsichtlich der ärztlichen Versorgung von Gefangenen,<sup>22</sup> den Befugnissen des Beirates und seiner Mitglieder,<sup>23</sup> der Zulässigkeit einer Anfechtung der Bestellung eines Anstaltsbeirates<sup>24</sup> und der Überwachung des Schriftwechsels bei einem an den Anstaltsbeirat adressierten Brief<sup>25</sup>. Zwei aktuell (wieder) in der Diskussion befindliche Aspekte der Anstaltsbeiräte verdienen eine kurze Vertiefung.

Erstens ist aus rechtstatsächlicher Perspektive festzuhalten, dass in den vergangenen Jahrzehnten eine wachsende Akzeptanz der Anstaltsbeiräte in den Gefängnissen zu beobachten ist. In den ersten Jahren nach der Einführung des Strafvollzugsgesetzes von 1977 berichteten Anstaltsbeiräte noch von einer mehr oder minder deutlichen Ablehnung ihrer Arbeit seitens der Anstalten und der Justizverwaltungen.<sup>26</sup> Einige Jahre später wurden die Beiräte schon beschrieben als „ein stabiler Faktor und eine feste Größe, die nicht zu übergehen sind“.<sup>27</sup> Bis Mitte der 1990er Jahre soll sich durch ein „selbstbewusstes und gefestigtes Rollenverständnis [...] der Beiratsmitglieder [...] einiges bewegt und zum Positiven verändert“ haben, so dass „nun offensichtlich das Verhältnis [...] zwischen Anstaltsleitung und Anstaltsbeirat geklärt“ werden konnte.<sup>28</sup> Heute sind die Beiräte zu einer „festen Institution“ im Strafvollzug geworden.<sup>29</sup>

Mit dieser Etablierung der Anstaltsbeiräte in den Gefängnissen ist allerdings nicht notwendig gesagt, dass deren Arbeit auch inhaltlich erfolgreich ist. Nach Einschätzung von *Christine Graebisch* ist die Bilanz fast vierzig Jahre nach Einführung des Strafvollzugsgesetzes „nicht sehr positiv“.<sup>30</sup> Kritikwürdig sei unter anderem, dass die Beiratstätigkeit bis heute in der Regel unsystematisch erfolge und wegen der Unerfahrenheit der Mitglieder in Vollzugssachen zu einer bloßen „Kaffeestunde“ mit der Anstaltsleitung zu werden drohe.<sup>31</sup> Zu fordern seien daher Einführungsveranstaltungen in die Probleme des Straf-

17 Krebs (Fn. 14), 707 ff.; zur historischen Entwicklungen vgl. auch Münchbach (Fn. 13), 19 ff.; Gerken (Fn. 13), 8 ff.; Schäfer (Fn. 5), 17 ff.

18 Gerken (Fn. 13); Schäfer (Fn. 5); ders. (Fn. 14), 196 ff.

19 Aus dem älteren Schrifttum Münchbach (Fn. 13), 41 ff.; in der neueren Literatur finden sich Hinweise auf die britischen „Independent Monitoring Boards“ etwa bei Graebisch (Fn. 11), § 103 LandesR Rn. 5 m.N.

20 Roxin (Fn. 4), 115 ff.

21 Wagner (Fn. 14), 340 ff.

22 OLG Frankfurt, NJW 1978, 2351.

23 OLG Hamm, NStZ 1981, 277.

24 OLG Stuttgart, NStZ 1986, 382.

25 OLG Nürnberg, FS 2010, 54 (Ls.).

26 Felix/Herrlinger/von Lindheim/Mandrella/Opitz (Fn. 15), 296 (300); kritisch auch noch Karl Dürr, Anstaltsbeirat – Vertreter der Öffentlichkeit ohne Wirkung auf die Öffentlichkeit, Soziale Arbeit 1983, Heft 5, 57 ff.; positiver Garg, Wochenendtagung für Anstaltsbeiräte an den Justizvollzugsanstalten in Nordrhein-Westfalen am 27./28. Oktober 1978 in Dortmund, ZfStrVo 1979, 176.

27 Gameda (Fn. 15), 229 (236) m.N.

28 Schäfer (Fn. 14), 196 (211).

29 Wydra/Pfalzer (Fn. 12), §§ 162 ff. Rn. 4.

30 Graebisch (Fn. 11), § 103 LandesR Rn. 10.

31 Ebd., § 103 LandesR Rn. 12.

vollzugs für die Beiratsmitglieder und eine Ausarbeitung von Mindeststandards für die Beiratsarbeit.<sup>32</sup>

Zweitens wird – ebenfalls von *Graebisch* – der Grad der Unabhängigkeit der Anstaltsbeiräte von der Justizverwaltung zuletzt wieder stärker problematisiert.<sup>33</sup> Die Debatte ist zwar im Ausgangspunkt nicht neu. Schon früh ist auf das Problem hingewiesen worden, dass die Justizverwaltungen mit der Kompetenz zur Berufung von Beiratsmitgliedern die Möglichkeit haben, ihre eigenen Kontrolleure auszuwählen und ggf. auch wieder zu suspendieren.<sup>34</sup> Neu sind jedoch Versuche in der Literatur, die eingangs angesprochenen Europäischen Strafvollzugsgrundsätze für diese Frage fruchtbar zu machen. Nach deren Grundprinzip Nr. 9 sollen alle Justizvollzugsanstalten regelmäßig durch „unabhängige Stellen“ überwacht werden.<sup>35</sup> Da die Vollzugsbeiräte aber wegen ihrer Berufung durch die Justizverwaltungen gerade nicht von diesen unabhängig seien, bedürfe es einer Reform.<sup>36</sup>

Diese Frage ist für das Strafvollzugsrecht deswegen von besonderem Interesse, weil sich die allgemeine Diskussion über die Bedeutung der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze für das deutsche Strafvollzugsrecht hier einmal anschaulich an einem konkreten Beispiel nachverfolgen lässt. Ganz generell sind in Rechtsprechung und Schrifttum seit einigen Jahren Entwicklungen dahingehend zu beobachten, die ursprünglich nur als sog. soft law angesehenen internationalen Rechtsquellen zunehmend stärker für die Anwendung des nationalen Vollzugsrechts verbindlich zu machen.<sup>37</sup> Nachdem die internationalen Rechtsgrundsätze zum Strafvollzug in der Vergangenheit vom Europäischen Antifolterkomitee (CPT), vom EGMR und vom Bundesverfassungsgericht berücksichtigt worden sind, werden sie im Schrifttum bisweilen bereits zum „Prüfungsmaßstab nationalen Rechts“<sup>38</sup> gezählt.<sup>39</sup>

### 3. Medien

Wenn in der Vergangenheit im Schrifttum von der Öffentlichkeit im Strafvollzug die Rede war, sind die klassischen Massenmedien seit jeher in die Betrachtung mit einbezogen worden.<sup>40</sup> Zwar wird kritisiert, dass deren Berichterstattung häufig schwanke zwischen Schilderungen über einen vermeintlichen „Hotelvollzug“ auf der einen Seite und einer Beschreibung des Vollzugs als „Unterdrückungsmechanismus“ auf der anderen Seite.<sup>41</sup> Gleichwohl werden die Medien als „Sprachrohr der Öffentlichkeit“ zu Recht für unver-

32 Ebd.

33 Ebd., § 103 LandesR Rn. 14.

34 Wagner (Fn. 14), 340 (341).

35 Graebisch (Fn. 11), § 103 LandesR Rn. 14.

36 Ebd.

37 Vgl. Frank Neubacher, in: Laubenthal/Nestler/Neubacher/Verrel, Strafvollzugsgesetze, 12. Auflage, München 2015, A Rn. 37, 41 ff. m.N.

38 Johannes Feest/Wolfgang Lesting/Michael Lindemann, in: dies. (Hrsg.), Strafvollzugsgesetze. Kommentar (AK-StVollzG), 7. Auflage, Köln 2017, Einleitung Rn. 10 m.N.

39 Zu den Folgerungen für das konkrete Problem einer möglichen Abhängigkeit der Beiräte von den Justizverwaltungen Graebisch (Fn. 11), § 103 LandesR Rn. 14.

40 Vgl. etwa bereits Jescheck (Fn. 1), 1 (11).

41 Schäfer (Fn. 5), 1; nach Kaiser/Schöch (Fn. 1), § 4 Rn. 37 schwanken die Vorstellungen der Bürger ebenfalls zwischen diesen beiden Extremen.

zichtbar gehalten.<sup>42</sup> Dabei ist nicht nur an Zeitungen, Zeitschriften, Radio und Fernsehen zu denken. Vielmehr finden nach wie vor auch Bücher von Gefangenen<sup>43</sup> oder Vollzugsbediensteten<sup>44</sup> ein breites Publikum. Mittels Gefangenenzeitschriften können sich die Inhaftierten ebenfalls selbst an die interessierte Öffentlichkeit wenden.<sup>45</sup> Diese Möglichkeit ist durch das Versenden elektronischer Ausgaben in den vergangenen Jahren noch ausgeweitet worden.<sup>46</sup> Neben die klassischen Gefangenenzeitschriften sind in den letzten zwanzig Jahren weitere von Gefangenen (mit-)gestaltete Medienformate getreten. Ein Beispiel ist die Internetseite „Planet Tegel“ mit Informationen über die Berliner JVA Tegel,<sup>47</sup> ein anderes der Audio- bzw. Videopodcast „podknast.de“ aus NRW.<sup>48</sup>

#### 4. Justizvollzugsbeauftragter

Im Zusammenhang mit der Öffentlichkeit im Strafvollzug wurde früher bereits über sog. Ombudspersonen nach skandinavischem Vorbild und Vollzugsbeauftragte ähnlich dem Wehrbeauftragten diskutiert.<sup>49</sup> Der Bundesgesetzgeber meinte auf sie aber verzichten zu können, weil deren Funktion von den Anstaltsbeiräten übernommen werden sollte.<sup>50</sup> Für die Vollzugspraxis hat die Debatte über Ombudspersonen und Vollzugsbeauftragte daher zunächst keine größere Bedeutung gewonnen.

In Nordrhein-Westfalen ist allerdings 2008 als Reaktion auf den Mord an einem Gefangenen in der JVA Siegburg durch drei Mitgefangene zunächst eine Ombudsperson eingerichtet worden, an dessen Stelle 2011 der Justizvollzugsbeauftragte trat.<sup>51</sup> Diese Funktion hatte zunächst der Kriminologe und Strafvollzugswissenschaftler *Michael Walter* inne. Nach *Walters* Tod im März 2014 übernahm im Herbst des gleichen Jahres dessen ehemaliger Mitarbeiter *Michael Kubink* das Amt.<sup>52</sup>

42 Kaiser/Schöch (Fn. 1), § 4 Rn. 55.

43 Aus jüngerer Zeit etwa Friedrich Peters, *Alles auf blau – Ein Knasttagebuch*, Gera 2014.

44 Aus der Perspektive eines Gefängnisarztes Joe Bausch, *Knast*, Berlin 2013; aus der Sicht des Anstaltsleiters Thomas Galli, *Die Schwere der Schuld*, Berlin 2016.

45 Nachweise zur Gefangenepresse bei Johannes Feest/Elke Wegner, in: Feest/Lesting/Lindemann (Hrsg.), *Strafvollzugsgesetze. Kommentar (AK-StVollzG)*, 7. Aufl. 2017, § 35 LandesR, Rn. 13.

46 Die Berliner Gefangenenzeitschrift „Lichtblick“ erscheint seit einigen Jahren auf diese Weise.

47 Abrufbar im Internet unter [www.planet-tegel.de](http://www.planet-tegel.de) (zuletzt abgerufen am 19. April 2017); näher dazu Florian Knauer, *Strafvollzug und Internet – Rechtsprobleme der Nutzung elektronischer Kommunikationsmedien durch Strafgefangene*, Berlin 2006, 9ff.

48 Näher dazu Sebastian Schaede/Frank Neubacher, *Podknast.de – Ein Internetprojekt im Jugendstrafvollzug*, FS 2010, 347 ff.

49 Kaiser/Schöch (Fn. 1), § 4 Rn. 48, 51 ff.; Münchbach (Fn. 13), 82 ff.

50 Schäfer (Fn. 5), 10.

51 Karl Peter Rothaus/Michael Walter, *Der Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2011 (Buchrezension), GA 2013, 130 (130f.); Michael Walter, *Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen* 2011, Köln 2012, 1; nach ders., 5 Fragen an den ersten Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen, FS 2012, 344, hat der Justizvollzugsbeauftragte ein breiteres Betätigungsfeld als die Ombudsperson, weil er neben der Bearbeitung von Einzeleingaben auch an der konzeptionellen Fortentwicklung des Vollzugs beteiligt ist.

52 Michael Kubink, *Einige Gedanken des neuen Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen*, FS 2015, 36.

Die Rechtsgrundlage der Tätigkeit des Justizvollzugsbeauftragten ist eine Allgemeine Verfügung von 2010.<sup>53</sup> Nach deren Nr. 3 wirkt der Justizvollzugsbeauftragte an einem an den Menschenrechten und den sozial- und rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgerichteten Justizvollzug mit. Er berät das Justizministerium in grundsätzlichen Angelegenheiten des Justizvollzugs, insbesondere bei dessen kontinuierlicher Fortentwicklung. Er ist außerdem Ansprechstelle für alle vom nordrhein-westfälischen Justizvollzug Betroffenen und zugleich „Ombudsperson für den Strafvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen“ im Sinne des § 97 Abs. 2 JStVollzG NRW.<sup>54</sup>

Über die Arbeit des Justizvollzugsbeauftragten informieren seine jährlich erscheinenden Tätigkeitsberichte.<sup>55</sup> Aus der Tätigkeit des Vollzugsbeauftragten exemplarisch hervorgehoben seien seine Bemühungen um eine opferbezogene Ausgestaltung des Strafvollzugs<sup>56</sup> oder um eine Ausweitung der Nutzung moderner Kommunikationsmittel durch Strafgefangene.<sup>57</sup>

Ähnlich wie bei den Anstaltsbeiräten wird im Schrifttum hinsichtlich des Justizvollzugsbeauftragten gefordert, seine Unabhängigkeit gegenüber der Justizverwaltung zu stärken.<sup>58</sup> Der Vollzugsbeauftragte selbst sei zwar nach Nr. 1 Abs. 2 der AV in Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Dies gelte jedoch nicht für seine Mitarbeiter\_innen.<sup>59</sup>

## 5. Komitee zur Verhütung von Folter

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) ist zwar kein neuer Akteur im Strafvollzug mehr, hat jedoch in den vergangenen Jahren wachsende Aufmerksamkeit erhalten. Dazu trug maßgeblich bei, dass der EGMR in seiner wichtigen Entscheidung zur Sicherungsverwahrung von 2009 an zentraler Stelle auf einen Bericht des CPT über den Vollzug der Sicherungsverwahrung in der JVA Tegel Bezug nahm.<sup>60</sup> Die Bedeutung des CPT für den

53 Allgemeine Verfügung (AV) des Justizministeriums vom 13. Dezember 2010 (4400 - IV. 396), JMBL. NRW, 3. In dem 2015 in Kraft getretenen Strafvollzugsgesetz von NRW findet der Justizvollzugsbeauftragte hingegen keine Erwähnung.

54 Mit Blick auf unser Thema verdienen ergänzend die vom Justizministerium mit Unterstützung des Vollzugsbeauftragten entwickelten Leitlinien für den Strafvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen insoweit besondere Beachtung, als die Leitlinie 13 eine proaktive Öffentlichkeitsarbeit fordert, um die Akzeptanz des Strafvollzugs in der Gesellschaft zu fördern (abgedruckt bei Walter [Fn. 51], 354 f.).

55 Abrufbar unter <http://www.justizvollzugsbeauftragter.nrw.de/infos/Infomaterial/index.php> (zuletzt abgerufen am 19. April 2017).

56 Walter (Fn. 51), 43 ff.; ders., Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen 2012, Köln 2013, 13 ff.; Michael Kubink, Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen 2013-2014, 2015, 120 ff.; ders., Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten des Landes Nordrhein-Westfalen 2015, 2016, 210 ff.

57 Kubink, ebd., Tätigkeitsbericht 2015, 125 ff.

58 Christine M. Graebisch, Kontrolle des Strafvollzugs durch unabhängiges Monitoring und die Prävention von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, FS 2014, 390 (394).

59 Ebd.

60 EGMR, U. v. 17.12.2009 – 19359/04 – (M. / D.), bei juris, Rn. 77 und 129 (insoweit nicht abgedruckt in NJW 2010, 2495).

deutschen Strafvollzug ist mittlerweile nicht nur in monografischer Form untersucht worden.<sup>61</sup> Das Komitee ist darüber hinaus als „Vorbild“ für weitere Institutionen wie den Justizvollzugsbeauftragten oder die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter gewürdigt worden.<sup>62</sup> Die durch deren Berichte geförderte öffentliche Diskussion über den Strafvollzug stelle einen „großen zivilisatorischen Fortschritt“ dar.<sup>63</sup>

Ungeachtet dieses grundsätzlich berechtigten Lobes ist für die Kontrolle des Strafvollzugs durch die Öffentlichkeit jedoch auf zwei Begrenzungen der Arbeit des CPT hinzuweisen. Zum einen können die wenigen stichprobenartigen Besuche des Komitees in einigen ausgewählten deutschen Gefängnissen nicht die Arbeit der grundsätzlich in allen Haftanstalten einzurichtenden regelmäßig tagenden Anstaltsbeiräte ersetzen. Zum anderen ist der Tätigkeitsbereich des CPT jedenfalls im Ausgangspunkt auf die Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe beschränkt. Viele zweifelsohne bestehende Missstände im Strafvollzug erreichen diese Intensität aber nicht.

## 6. Vollzugshelfer

Die ehrenamtlichen Vollzugshelfer\_innen<sup>64</sup> haben in der Diskussion über die Öffentlichkeit im Strafvollzug bislang vor allem insofern eine Rolle gespielt, als sie im Laufe der Zeit Aufgaben übernommen haben, die früher die Anstaltsbeiräte zu ihren Obliegenheiten zählten. Die Betreuung einzelner Gefangener hatte für die Anstaltsbeiräte nämlich früher größeres Gewicht als heute. Erst die wachsende Zahl ehrenamtlicher Vollzugshelfer\_innen in der Vollzugspraxis führte dazu, dass sich die Anstaltsbeiräte stärker auf die Gesamtstruktur der Strafanstalten konzentrierten.<sup>65</sup>

Für die Öffentlichkeit im Strafvollzug sind die ehrenamtlichen Vollzugshelfer\_innen in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Zunächst sind einige Vollzugshelfer\_innen gleichzeitig Mitglieder eines Anstaltsbeirates, der von den besonderen Kenntnissen der Ehrenamtlichen über einzelne Gefangene häufig auch für seine stärker auf die Gesamtanstalt gerichtete Tätigkeit profitieren wird. Sodann haben die Vollzugshelfer\_innen – sei es vermittelt über den Anstaltsbeirat oder auf anderen Wegen – ebenfalls die Möglichkeit, Missstände an die Justizbehörden zu melden oder in die Öffentlichkeit zu tragen. Vor allem aber geht man wohl nicht fehl in der Annahme, dass die Präsenz von Vertretern der Zivilgesellschaft im Vollzug bereits ganz allgemein präventiv gegenüber offen sichtbaren Fehlentwicklungen wirken kann.

61 Daniela Cernko, *Die Umsetzung der CPT-Empfehlungen im deutschen Strafvollzug*, Berlin 2014.

62 Graebisch (Fn. 58), 390.

63 Ebd.

64 Allgemein zu deren Tätigkeit im Strafvollzug Elke Bahl/Helmut Pollähne, in: Feest/Lesting/Lindemann (Hrsg.), *Strafvollzugsgesetze. Kommentar (AK-StVollzG)*, 7. Auflage, Köln 2017, § 5 LandesR Rn. 23 m.w.N.

65 Schibol/Senff (Fn. 3), 202 (204).

## 7. Freie Träger

Eine Einbeziehung der Mitarbeiter\_innen der freien Träger in die Betrachtung erscheint deswegen lohnend, weil auch sie jedenfalls im Ausgangspunkt als Vertreter der Außengesellschaft im Vollzug agieren.<sup>66</sup> In weit größerem Umfang als früher sind die Hilfsangebote freier Träger heute nicht mehr nur Teil der Entlassungsvorbereitung, sondern wesentlicher Bestandteil des Behandlungsvollzugs in den Anstalten.<sup>67</sup> Eine systematische Kontrolle des Strafvollzugs durch die freien Träger kann freilich bereits deswegen kaum erwartet werden, weil sie untereinander im Wettbewerb um öffentliche Fördermittel stehen. Die Mitarbeiter\_innen der freien Träger werden daher kaum wagen, wahrgenommene Missstände im Strafvollzug an die Öffentlichkeit zu tragen. Nicht ausgeschlossen ist damit allerdings, dass – ähnlich wie bei den ehrenamtlichen Vollzugshelfer\_innen – allein ihre Anwesenheit im Vollzug ein Mehr an Öffentlichkeit hinter den Gefängnismauern bedeutet und auf diese Weise positive Folgen für die Gefangenen haben kann.

## 8. Private Initiativen

Neben den bislang genannten Akteuren können auch private Initiativen zur Öffentlichkeit im Strafvollzug beitragen. Zu denken ist zunächst an Nichtregierungsorganisationen, von denen beispielsweise Amnesty International oder Human Rights Watch auch im Bereich der Strafrechtspflege einschließlich des Strafvollzugs aktiv sind.<sup>68</sup> Zu den privaten Initiativen zählen ferner selbstorganisierte Interessenvertretungen von Gefangenen,<sup>69</sup> unter denen die bis heute stetig wiederkehrenden Bemühungen um den Aufbau sog. Gefangenengewerkschaften die wohl bekanntesten sind.<sup>70</sup>

Im Zusammenhang mit den Anstaltsbeiräten wurde oben bereits darauf hingewiesen, dass wegen deren unzureichender Unabhängigkeit vom Staat bisweilen eine Stärkung der NGOs bei der Kontrolle des Strafvollzugs gefordert wird. In der Praxis dürften die NGOs derzeit allerdings rein quantitativ nicht in der Lage sein, die Aufgaben der Anstaltsbeiräte in größerem Umfang zu übernehmen. Aus den Anstaltsbeiräten ist vielmehr zu hören, dass ausscheidende Mitglieder häufig nur schwer ersetzt werden können. Vor diesem Hintergrund drängt sich der Eindruck auf, dass das Interesse an einem ehrenamtlichen Engagement im Strafvollzug gegenwärtig ganz allgemein gering ist – unabhängig davon, ob dieses in einem Anstaltsbeirat oder in einer NGO organisiert ist.

66 Zur Bedeutung der Wohlfahrtsverbände für die Öffentlichkeit im Strafvollzug Schäfer (Fn. 5), 15.

67 Vgl. etwa für den Berliner Strafvollzug die Übersicht unter <http://www.berlin.de/justizvollzug/partner/straffaeligenhilfe/>; ausführlich Der Paritätische Berlin, Leistungsbilanz 2015 für die Projekte im Treuhänderischen Vertrag Justiz, Kurzfassung, abrufbar im Internet unter <https://www.paritaet-berlin.de/themen-a-z/themen-a-z-detailansicht/article/leistungsbilanz-2015-fuer-die-projekte-im-treuhanderischen-vertrag-justiz.html> (jeweils zuletzt abgerufen am 19. April 2017).

68 Kaiser/Schöch (Fn. 1), § 4 Rn. 56.

69 Kaiser/Schöch (Fn. 1), § 4 Rn. 57.

70 Kaiser/Schöch (Fn. 1), § 4 Rn. 57 f.; näher zu Gefangenengewerkschaften Johannes Feest/Thomas Galli, in: Feest/Lesting/Lindemann (Hrsg.), Strafvollzugsgesetze. Kommentar (AK-StVollzG), 7. Auflage, Köln 2017, vor § 55 LandesR Rn. 17 ff.

## 9. Anstaltsbesucher

Wenn abschließend auch noch auf die Bedeutung von Anstaltsbesuchern für die Öffentlichkeit im Strafvollzug eingegangen werden soll, ist dabei nicht allein – nicht einmal in erster Linie – an Besuche von Angehörigen und Freunden einzelner Gefangener in den Anstalten zu denken. Studierende oder Referendare beispielsweise besuchen im Rahmen ihrer Ausbildung ebenfalls Gefängnisse. Bisweilen wird hiergegen zwar von Studierenden und Gefangenen der Einwand erhoben, dass solche Anstaltsbesichtigungen einem Besuch in einem Zoo ähneln würden und daher für beide Parteien unangenehm seien. Gleichwohl sollte daraus nicht die Konsequenz gezogen werden, auf solche Besuche zu verzichten. Denn auch sie tragen ein weiteres Stück Öffentlichkeit in den Vollzug. Aus den gleichen Gründen sind Besuche von Kulturveranstaltungen in Gefängnissen ebenfalls grundsätzlich zu begrüßen. Ein Beispiel dafür sind die in Berliner Vollzugsanstalten mit Unterstützung von Aufbruch e.V. inszenierten Theateraufführungen.

## 10. Zusammenfassende Würdigung

Die bisherigen Überlegungen lassen zunächst erkennen, dass an der Herstellung von Öffentlichkeit im Strafvollzug zahlreiche verschiedene Institutionen und Akteure mitwirken. Zwar kommt den Anstaltsbeiräten und dem Justizvollzugsbeauftragten aufgrund ihrer besonders weitgehenden Rechte dabei eine herausragende Bedeutung zu. Jedoch ist der Beitrag der anderen genannten Personen und Organisationen nicht gering zu schätzen, mag die positive Wirkung auf den Vollzug etwa bei Vollzugshelfer\_innen, Mitarbeiter\_innen der freien Träger und Besucher\_innen auch nur aus ihrer bloßen Anwesenheit in der Anstalt erwachsen. Immerhin tragen sie auf diese Weise ebenfalls zu einer gewissen – wenngleich begrenzten – Durchlässigkeit zwischen Gefängnis und Außengesellschaft bei.

In der Gesamttendenz ist ferner deutlich geworden, dass jeder der genannten Beiträge zu mehr Öffentlichkeit im Strafvollzug grundsätzlich zu begrüßen ist. Belange der Sicherheit und Ordnung der Anstalt oder auch datenschutzrechtliche Gesichtspunkte geben angesichts der insgesamt immer noch starken Abschottung der Anstalten gegenwärtig keinen Anlass, aufgrund etwaiger Gefahren vor einer zu weitgehenden Öffnung des Vollzugs zu warnen.

Problematisiert wurde schließlich, dass gerade die besonders wichtigen Kontrollinstanzen wie die Anstaltsbeiräte und der Justizvollzugsbeauftragte nicht völlig unabhängig von den Justizverwaltungen sind. Der in der Konsequenz daraus teilweise erhobenen Forderung nach einer Stärkung der Kontrolle des Strafvollzugs durch Nichtregierungsorganisationen dürften freilich in der Praxis Grenzen gesetzt sein. In ähnlicher Weise fehlen auch dem Komitee zur Verhütung von Folter die notwendigen Ressourcen für eine auch nur annähernd flächendeckende Kontrolle der deutschen Strafanstalten.

### III. Berliner Vollzugsbeirat

#### 1. Allgemeines

Den nachfolgenden Ausführungen zum Berliner Vollzugsbeirat sind zunächst einige allgemeine Bemerkungen zum Verhältnis des Verfassers zum Untersuchungsgegenstand vorauszuschicken. Auf der einen Seite bin ich, wie in der Einführung dargelegt, selbst Mitglied des Vollzugsbeirates und aus diesem Grund hinsichtlich seiner Arbeit ohne Zweifel ein Stück weit befangen. Auf der anderen Seite bemühe ich mich als Strafvollzugswissenschaftler um die mir mögliche kritische Distanz, damit der Erkenntnisgewinn des Beitrags nach Möglichkeit über den eines bloßen Erfahrungsberichts hinausgeht. Auch wenn sich dieses Spannungsverhältnis nicht gänzlich auflösen lässt, soll der transparente Umgang mit dem Problem wenigstens eine adäquate Einordnung der nachstehenden Überlegungen ermöglichen.<sup>71</sup>

Bislang hat der Berliner Vollzugsbeirat<sup>72</sup> nur wenig Aufmerksamkeit im Schrifttum gefunden und die Rechtsprechung noch gar nicht beschäftigt. Die wenigen bisherigen Bezugnahmen auf den Vollzugsbeirat behandeln in der Sache folgende Aspekte. Erstens finden sich kurze Übersichten zum Verhältnis des Berliner Vollzugsbeirates zu den Anstaltsbeiräten, zu seiner Besetzung und zu seiner Arbeitsweise.<sup>73</sup> Zweitens finden sich knappe Bewertungen seiner bisherigen Arbeit mit durchaus unterschiedlichen Einschätzungen.<sup>74</sup> Daran anknüpfend finden sich drittens Stellungnahmen zu der Frage, ob auch in anderen Bundesländern Landesbeiräte nach dem Vorbild des Berliner Vollzugsbeirates gebildet werden sollten.<sup>75</sup>

71 Vgl. Michael Walter, Möglichkeiten der Gefängniskontrolle durch einen externen Beauftragten, in: Willems/Ferring (Hrsg.), Macht und Missbrauch in Institutionen – Interdisziplinäre Perspektiven auf institutionelle Kontexte und Strategien der Prävention, Wiesbaden 2014, 213 (214), der sich in seinem Beitrag über seine Arbeit als Justizvollzugsbeauftragter ebenfalls zu einer „emotionsfreie[n] Durchmusterung verschiedener Kontrollstrategien“ außerstande sieht und dafür die „(selbst-)kritisch[e] Frage“ nach den Chancen und Risiken seiner Tätigkeit stellen möchte.

72 Neben dem Berliner Vollzugsbeirat gibt es in Schleswig-Holstein noch einen „Landesbeirat für die soziale Strafrechtspflege“. Dieser wird in § 143 Abs. 6 LStVollzG SH erwähnt, der auf § 11 Bewährungs- und Gerichtshilfegesetz verweist. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass der Beirat die Landesregierung „auch“ in Fragestellungen des Justizvollzugs beraten soll und sich dieser Auftrag in der Besetzung des Beirates widerspiegeln soll (Landtag SH, LT-Drs. 18/3153, 176). Sein Aufgabenbereich ist daher augenscheinlich im Ausgangspunkt weiter gefasst als der des Berliner Vollzugsbeirates. Im Schrifttum hat der schleswig-holsteinische Landesbeirat für die soziale Strafrechtspflege bislang noch geringere Aufmerksamkeit erhalten als der Berliner Vollzugsbeirat; vgl. immerhin Jo Tein, Editorial, Zeitschrift für die soziale Strafrechtspflege 45 (2009), 3 f., dem zufolge dieser Beirat ein „aus allen Bereichen der Strafrechtspflege multiprofessionell besetztes Gremium zur Unterstützung der Straffälligenhilfe auf Landesebene [ist]“.

73 Baumann (Fn. 3), 1 (5 ff.); Schibol/Senff (Fn. 3), 202 (203 f.).

74 Nach Baumann (Fn. 3), 1 (7) hat sich die Berliner Beiratskonstruktion „bewährt [...], nachdem die ersten Gehversuche getan waren“; Gandela (Fn. 15), 229 (235) zufolge sollen Landesbeiräte, die den Kontakt zur Öffentlichkeit zentral aufnehmen könnten, hingegen „allgemein nicht für sehr sinnvoll gehalten“ werden, weil sie den direkten Kontakt der Anstaltsbeiräte zur Justizverwaltung verringern würden.

75 Für die Einrichtung von Beiräten bei den Aufsichtsbehörden oder wenigstens für den vorläufigen Schritt einer „Ständigen Konferenz der Beiräte“ schon Garg (Fn. 26), 176 (177); in der Tendenz positiv auch Graebisch (Fn. 11), § 103 LandesR Rn. 16 und 29; ebenso Wydra/Pfalzer (Fn. 12), §§ 162 ff. Rn. 4, nach deren Einschätzung in Rn. 5 die jährliche Besprechung des Justizministeri-

Die Rechtsgrundlage des Berliner Vollzugsbeirates bildeten in der Vergangenheit lediglich Ausführungsvorschriften.<sup>76</sup> Im Berliner Strafvollzugsgesetz von 2016 findet sich in § 112 nunmehr eine eigene gesetzliche Regelung.

## 2. Funktionen

Auf der Grundlage der genannten Regelungen einschließlich der Gesetzesbegründung lassen sich folgende Funktionen des Berliner Vollzugsbeirates unterscheiden:<sup>77</sup>

- Erstens obliegt ihm die beratende Mitwirkung bei der Planung und Fortentwicklung des gesamten Berliner Vollzugs (§ 112 Abs. 1 Satz 1 StVollzG Bln) einschließlich der Erörterung von Anregungen und Verbesserungsvorschlägen in grundlegenden Angelegenheiten mit der Aufsichtsbehörde (§ 112 Abs. 1 Satz 2 StVollzG Bln) (*Beratungsfunktion*).
- Zweitens erfolgt – eng mit der Beratungsfunktion verbunden – ein regelmäßiger wechselseitiger Informationsaustausch mit der Aufsichtsbehörde (§ 112 Abs. 1 Satz 3 StVollzG Bln) (*Informationsfunktion*).
- Drittens ergibt sich eine *Kontrollfunktion* des Vollzugsbeirates jedenfalls implizit aus dem Recht, die Anstalt zu besichtigen und sie auch ohne Begleitung durch Bedienstete zu begehen sowie Gefangene in ihren Hafträumen aufzusuchen (§§ 112 Abs. 3 i.V.m. § 111 Abs. 4 StVollzG Bln).
- Viertens wird in den Gesetzesmaterialien („Dachvertretung der Öffentlichkeit“<sup>78</sup> und den Ausführungsvorschriften in Nr. 16 Abs. 1 („wirbt in der Öffentlichkeit um Verständnis für die Belange eines auf Resozialisierung ausgerichteten Vollzuges“) deutlich, dass die dem Berliner Vollzugsbeirat bereits seit jeher zukommende<sup>79</sup> *Öffentlichkeitsfunktion* auch in Zukunft zu seiner Arbeit gehören soll.

## 3. Mitglieder

Der Berliner Vollzugsbeirat besteht zunächst aus den Vorsitzenden der einzelnen Anstaltsbeiräte oder sonst von diesen bestimmten Mitgliedern (§ 112 Abs. 2 Satz 1 StVollzG Bln). Hinzu kommen Personen, die aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit oder Zugehörigkeit zu einer Organisation besonders geeignet sind, sich für die Belange des Berliner Vollzugs einzusetzen (§ 112 Abs. 2 Satz 2 StVollzG Bln). Ausweislich der Gesetzesbegründung kommen diese Mitglieder aus interdisziplinären Fachrichtungen, beispielsweise aus der Ärzte- bzw. Rechtsanwaltschaft oder aus sozialpädagogischen Bereichen.<sup>80</sup> Die

ums mit den Vorsitzenden der Anstaltsbeiräte einen gewissen Ersatz für einen Landesbeirat darstelle; unter Bezugnahme auf entsprechende frühere Diskussionen in Hessen eher dagegen Schäfer (Fn. 14), 196 (212), nach dessen Einschätzung die Schaffung eines Landesbeirates nicht im Interesse der Anstaltsbeiräte liege, weil er deren Bedeutung schmälern würde.

76 Zuletzt in der Fassung der Verwaltungsvorschriften zur Änderung der Ausführungsvorschriften zu den §§ 162-165 StVollzG, § 111 JStVollzG Bln, § 87 UVollzG Bln vom 3. Juni 2015.

77 Zu den Funktionen der Anstaltsbeiräte Graebsch (Fn. 11), § 103 LandesR Rn. 3 ff.; Wydra/Pfalzer (Fn. 12), §§ 162 ff. Rn. 1.

78 Abgeordnetenhaus Berlin, AH-Drs. 17/2442, 277.

79 Vgl. Schibol/Senff (Fn. 3), 202 (204): „Sprachrohr der Berliner Anstaltsbeiräte zur Öffentlichkeit“.

80 Abgeordnetenhaus Berlin, AH-Drs. 17/2442, 277.

Ausführungsvorschriften nennen in Nr. 15 Abs. 2 Buchstabe b) exemplarisch Personen aus Behörden, Kirchen, Verbänden, Wissenschaft und Medizin. Neben den Vorsitzenden der Anstaltsbeiräte gehören zum Vollzugsbeirat derzeit jeweils Vertreter\_innen der Berliner Rechtsanwaltskammer, der Ärztekammer, des Landesschulamts, der Arbeitgeber, des Beamtenbundes, des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, des Migrationsrats, der Antidis- kriminierungsstelle und des Rundfunks Berlin-Brandenburg.

#### 4. Arbeitsweise

Der Berliner Vollzugsbeirat trifft sich auf Einladung des Vorstandes einmal im Monat. Die Sitzungen finden in der Regel wechselnd in einer der verschiedenen Berliner Vollzugsanstalten statt oder – seltener – in der Senatsverwaltung für Justiz. Vereinzelt hat es auch schon Treffen etwa im Berliner Abgeordnetenhaus oder beim Rundfunk Berlin-Brandenburg gegeben. Für die Arbeit des Vollzugsbeirates sind die regelmäßigen Sitzungen in den Gefängnissen jedoch besonders wichtig, um über die Berichte der Vorsitzenden der Anstaltsbeiräte hinaus unmittelbare Eindrücke vom Berliner Vollzug gewinnen zu können.

Die einzelnen Treffen des Vollzugsbeirates dauern jeweils etwa zwei Stunden. In der Regel sind davon die ersten 75 Minuten einem bestimmten Thema wie z.B. der Sicherungsverwahrung oder dem Jugendarrest gewidmet. Zumeist werden zu diesen Themen sachkundige Gäste eingeladen. Das können beispielsweise Gefangene, Mitarbeiter\_innen des Vollzugsstabes oder Vertreter\_innen aus der Justizverwaltung mit einem besonderen Bezug zum Sitzungsgegenstand sein. Pro Jahr wird ein Schwerpunktthema ausgewählt, dem mehrere Sitzungen gewidmet werden. Dazu zählten in der Vergangenheit beispielsweise die medizinische Versorgung der Gefangenen oder die Ersatzfreiheitsstrafe.<sup>81</sup>

#### 5. Grundfragen

Wenngleich der Berliner Vollzugsbeirat etwas weiter vom Haftalltag in den einzelnen Gefängnissen entfernt agiert, ähneln zahlreiche Grundfragen seiner Arbeit denen der Anstaltsbeiräte. Wie bei den Anstaltsbeiräten stellt sich beispielsweise auch im Vollzugsbeirat die allgemeine Frage, ob seine Tätigkeit in erster Linie den Interessen der Gefangenen dienen oder die Perspektive der Vollzugsbediensteten einbeziehen soll.<sup>82</sup> Auch Letzteren hat der Vollzugsbeirat immer wieder – teils sogar mehrere – Sitzungen gewidmet. Beschäftigt haben den Vollzugsbeirat in der Vergangenheit beispielsweise der Allgemeine Vollzugsdienst<sup>83</sup>, der Sozialdienst<sup>84</sup> oder der hohe Krankenstand unter dem Anstaltsper-

81 Immer wieder dienten einzelne Sitzungen oder Exkursionen auch räumlich oder thematisch dem Blick über den Tellerrand. Zu nennen sind etwa Besuche im nicht zum Zuständigkeitsbereich des Berliner Vollzugsbeirates gehörenden Maßregelvollzug, beim Justizvollzugsbeauftragten von Nordrhein-Westfalen oder in einer sächsischen Strafanstalt.

82 Vgl. dazu aus Sicht der Anstaltsbeiräte etwa Felix/Herrlinger/von Lindheim/Mandrella/Opitz (Fn. 15), 296 (302); Schibol/Senff (Fn. 3), 202 (204 f.).

83 Vgl. dazu Florian Knauer, Der allgemeine Vollzugsdienst im Strafvollzug – Historische Entwicklung, gegenwärtige Situation und Reformdiskussion, FS 2009, 247 ff.

84 Florian Knauer, Der Sozialdienst im Strafvollzug – Entwicklung, Aufgaben, Probleme und Reformdiskussion, FS 2009, 302 ff.

sonal. Im Hinblick auf die Inhaftierten kann sich der Vollzugsbeirat aufgrund seiner Zuständigkeit für den gesamten Berliner Vollzug noch weniger als die Anstaltsbeiräte den Anliegen einzelner Gefangener widmen. Ähnlich wie die Beiräte in den Anstalten kann er sich allenfalls „auf solche Einzelfälle einlassen, an denen strukturelle Mängel erkennbar werden“.<sup>85</sup>

Wie die Anstaltsbeiräte stehen auch die Mitglieder des Vollzugsbeirates in folgendem Spannungsverhältnis. Auf der einen Seite setzt ihre Tätigkeit nähere Kenntnisse über den Strafvollzug und die Abläufe in den Anstalten voraus.<sup>86</sup> Auf der anderen Seite führt der dafür notwendige Austausch mit Vertreter\_innen der Vollzugsbehörden im Laufe der Zeit häufig zu einem Vertrauensverhältnis gegenüber den Bediensteten, die das Bewahren der notwendigen kritischen Distanz erschwert.<sup>87</sup> Der im Ausgangspunkt berechtigte Hinweis, dass sich die Beiratsarbeit von einer „argwöhnische[n] Beaufsichtigung“ zu einer „positive[n] Kontrolle im Sinne eines Miteinanderwirkens“ gewandelt habe,<sup>88</sup> kann das Problem bei gleichwohl auftretenden Missständen nicht vollständig auflösen. In diesem Fall müssen die Beiräte stets ihre eigentliche Aufgabe im Blick behalten und die Dinge unabhängig von den handelnden Akteuren beim Namen nennen.

Ein weiteres Beispiel ist das oben bei den Anstaltsbeiräten bereits angesprochene Problem einer möglichen Abhängigkeit der Mitglieder von der Justizverwaltung. Zwar wird in der Begründung zum Strafvollzugsgesetz Bln hinsichtlich des Vollzugsbeirates ausgeführt, dass seine Mitglieder „in ihrem Auftrag von den Anstalten und der Aufsichtsbehörde unabhängig [sind]“.<sup>89</sup> Da jedoch die Berufung und Abberufung der Beiratsmitglieder gem. § 112 Abs. 3 i.V.m. § 111 Abs. 6 StVollzG Bln von der Aufsichtsbehörde geregelt wird, besteht keine vollständige Unabhängigkeit des Berliner Vollzugsbeirates. Aus der Praxis der vergangenen Jahre sind zwar keine Beispiele bekannt, in denen ein/e Anwärter/in für eine Mitarbeit im Vollzugsbeirat abgelehnt worden wäre, weil er/sie als unbequem galt. Jedoch ist damit nicht ausgeschlossen, dass diese Gefahr in spannungsreichereren Zeiten durchaus drohen kann.

Das Verhältnis des Berliner Vollzugsbeirates zu den Medien<sup>90</sup> ist vielschichtiger als man zunächst denken könnte. Die Erwartung, dass Vollzugsbeirat und Medien, getragen von einer gemeinsamen aufgeklärten Gesinnung, Seite an Seite oder gar Hand in Hand für die Rechte der Gefangenen gegenüber der übermächtigen Vollzugsbehörde eintreten, entspricht so jedenfalls nicht der Realität. Dazu trägt zum einen bei, dass das in vielen Zeitungen vermittelte Bild der öffentlichen Meinung nicht durchweg – wohl nicht einmal überwiegend – an einer bestmöglichen Resozialisierung, sondern stärker an Sicherheitsbelangen interessiert ist.<sup>91</sup> Zum anderen beschränkt sich die Medienberichterstattung

85 Gabela (Fn. 15), 229 (232).

86 Graebisch (Fn. 11), § 103 LandesR Rn. 3.

87 Ebd., § 103 LandesR Rn. 5.

88 Schibol/Senff (Fn. 3), 202 (206).

89 Abgeordnetenhaus Berlin, AH-Drs. 17/2442, 277.

90 Knapp dazu schon Schibol/Senff (Fn. 3), 202 (207).

91 Zur Veranschaulichung mag die phasenweise sehr intensive Medienberichterstattung über sog. Überwürfe von Gegenständen (insbesondere von Mobiltelefonen und Betäubungsmitteln) über die Mauern mehrerer Berliner Gefängnisse dienen, in deren Folge in der Jugendstrafanstalt ein kostspieliger zusätzlicher Sicherheitszaun errichtet wurde. Der Berliner Vollzugsbeirat hatte sich in einer Presseerklärung ausdrücklich gegen die Errichtung des Zaunes ausgesprochen, weil die Mittel im Vollzug besser für einen Ausbau des Behandlungangebots hätten eingesetzt werden können.

über den Strafvollzug weitgehend auf besondere Vorkommnisse wie Fluchtversuche, Suizide oder Gewalttätigkeiten unter Gefangenen. Entsprechende Eskalationen sind aber häufig nur die sichtbaren Folgen von alltäglichen Problemen (wie z.B. überbelegte Anstalten, Personalmangel oder psychische Belastungen der Gefangenen), welche die Arbeit des Vollzugsbeirates in erster Linie prägen.

Zur Öffentlichkeitsarbeit des Berliner Vollzugsbeirates zählt schließlich der Austausch mit der Fachöffentlichkeit wie durch den vorliegenden Aufsatz. Dabei soll er nicht nur etwaigen Interessent\_innen die Arbeit des Vollzugsbeirates näher vorstellen. Vielmehr dient er auch der Reflexion über die Tätigkeit des Beirats. Angesichts der Kritik an der wenig systematischen Arbeit der Anstaltsbeiräte wird sich der Berliner Vollzugsbeirat künftig beispielsweise mit der Frage zu beschäftigen haben, ob und inwieweit er zur Entwicklung der im Schrifttum geforderten Mindeststandards für die Arbeit der Anstaltsbeiräte beitragen kann.

## 6. Zusammenfassende Würdigung

Eine Würdigung der Arbeit des Berliner Vollzugsbeirates muss mit grundsätzlichen Schwierigkeiten umgehen. Möchte man beispielsweise den Erfolg der Arbeit des Vollzugsbeirates bewerten, stellt sich die Frage nach einem geeigneten Beurteilungsmaßstab.<sup>92</sup> Nahe liegt zu fragen, ob die Beiratsarbeit überhaupt in irgendeiner Weise Wirkung entfaltet.<sup>93</sup> Insoweit schwankt meine eigene Wahrnehmung stetig zwischen dem Gefühl, letztlich doch nur wenig Einfluss auf den Berliner Vollzugsalltag nehmen zu können, und dem Eindruck, dass der Berliner Vollzugsbeirat gemeinsam mit den Anstaltsbeiräten doch das ihm Mögliche zu einem menschenwürdigen und resozialisierungsorientierten Vollzug beiträgt. Die anderen Beiratsmitglieder scheinen ihre Tätigkeit ebenfalls nicht als vergebens anzusehen. Jedenfalls ist die Unzufriedenheit unter den Mitgliedern nicht so hoch, als dass sie zu einer erhöhten Fluktuation im Beirat führen würde. Für meine eigene Motivation war stets der Umstand besonders förderlich, dass mir die Tätigkeit im Berliner Vollzugsbeirat ermöglicht, meine wissenschaftliche Tätigkeit mit der Vollzugspraxis abzulegen.

Aufgrund meiner insgesamt dann doch überwiegend positiven Einschätzung bezüglich der Tätigkeit des Berliner Vollzugsbeirates stellt sich zwanglos die Folgefrage, ob die Einrichtung vergleichbarer Landesbeiräte auch in anderen Bundesländern zu empfehlen ist. Ich möchte dies bejahen. Meinem Eindruck nach findet der Berliner Vollzugsbeirat auf der Ebene des gesamten Berliner Vollzugs leichter Gehör als einzelne Anstaltsbeiräte. Dazu trägt die Besetzung des Vollzugsbeirates mit Vertretern ganz verschiedener Institutionen bei.

Da der Justizvollzugsbeauftragte von Nordrhein-Westfalen ebenfalls eine „nachdrückliche Ermutigung“ ausgesprochen hat, in anderen Bundesländern seinem Amt vergleichbare Stellen einzurichten,<sup>94</sup> stellt sich die Frage, ob den anderen Ländern eher der Berliner Vollzugsbeirat oder der Justizvollzugsbeauftragte als Vorbild dienen soll.<sup>95</sup> Im Aus-

92 Vgl. Walter (Fn. 71), 213 (223).

93 Für seine eigene Tätigkeit als Justizvollzugsbeauftragter ebenso Walter, ebd., 213 (223).

94 Walter (Fn. 51), 344 (345).

95 Zu einer Gegenüberstellung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden von Anstaltsbeiräten und Ombudsmann auch schon Münchbach (Fn. 13), 85.

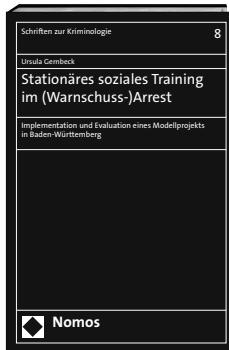
gangspunkt erscheinen mir beide Modelle gleichermaßen gut geeignet, zu einer Verbesserung des Strafvollzugs beizutragen. Der Berliner Vollzugsbeirat hat gegenüber dem Justizvollzugsbeauftragten den Vorzug, dass er die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit zum Ziel hat, während die Arbeit des Justizvollzugsbeauftragten etwas stärker fachwissenschaftlich ausgerichtet zu sein scheint. Angesichts der Tatsache, dass die Sozialkontrolle im 20. Jahrhundert insgesamt in weitem Umfang professionalisiert worden ist,<sup>96</sup> hege ich grundsätzlich Sympathie für eine Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit am Strafvollzug.

#### IV. Ergebnis

Die Überlegungen haben gezeigt, dass für die Öffentlichkeit im Strafvollzug neben den Anstalsbeiräten, den Medien und dem Justizvollzugsbeauftragten von Nordrhein-Westfalen eine ganze Reihe weiterer Akteure von Bedeutung sind. Zu diesen zählt auch der Berliner Vollzugsbeirat, der als Modell für die Einführung weiterer Landesvollzugsbeiräte in anderen Bundesländern dienen kann.

## Das stationäre soziale Training

### Evaluation des Modellprojekts



**Stationäres soziales Training  
im (Warnschuss-)Arrest**  
Implementation und Evaluation eines  
Modellprojekts in Baden-Württemberg  
Von StAin Dr. Ursula Gernbeck  
2017, 563 S., brosch., 145,- €  
ISBN 978-3-8487-3614-0  
eISBN 978-3-8452-7916-9  
(Schriften zur Kriminologie, Bd. 8)  
[nomos-shop.de/28513](http://nomos-shop.de/28513)



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar  
unter: [www.nomos-eibrary.de](http://www.nomos-eibrary.de)

Portofreie Buch-Bestellungen unter  
[www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)  
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**

96 Vgl. etwa John Braithwaite, Crime, shame and reintegration, Cambridge 1989, 6 ff.