



# Einheitliches Niedersächsisches Vollzugskonzept

# Einheitliches Niedersächsisches Vollzugskonzept

Vorwort	3
<b><i>I. Der niedersächsische Justizvollzug – Bestandsaufnahme</i></b>	
1. Die Justizvollzugseinrichtungen	6
2. Die Gefangenen	7
3. Belegungsentwicklung und Prognose	10
4. Besondere Gefangenengruppen	11
4.1 Frauen	12
4.2 Jugendliche und Heranwachsende	13
4.3 Ältere Gefangene	14
4.4 Suchtmittelabhängige	15
4.4.1 Drogenabhängige	15
4.4.2 Alkoholabhängige und Gefangene mit sonstigen Abhängigkeiten	15
4.5 Ausländer	16
4.6 Spätaussiedler	17
4.7 Sexualstraftäter	18
4.8 Sicherungsverwahrte	19
5. Das Personal	20
5.1 Personalhaushalt und Personalausstattung der Einrichtungen	20
5.2 Personalentwicklung	21
6. Die Kosten	23
<b><i>II. Ziele des niedersächsischen Justizvollzugs und Vorhaben in der laufenden Legislaturperiode</i></b>	
1. Ziele	25
2. Neuorganisation der Vollzugslandschaft	28
3. Neufestsetzung der Belegungsfähigkeit und Neufassung des Vollstreckungsplans	31

<b>4. Einführung einheitlicher Vollzugsstandards</b>	<b>36</b>
4.1 Vollzugliche Mindeststandards (Grundversorgung)	36
4.2 Besondere Behandlungsprogramme (Chancenvollzug)	38
4.3 Vollzugsplanung	48
4.4 Vollzugslockerungen und Urlaub aus der Haft	49
4.5 Vereinheitlichung der Haftraumausstattung und Kostenbeteiligung	54
4.6 Sicherheitsstationen	56
<b>5. Umgang mit Drogen im Vollzug</b>	<b>57</b>
5.1 Kontrollen und Drogensuche	58
5.2 Vollzugliche Reaktionen auf Missbrauch, Besitz und Handel	59
5.3 Suchtberatung und Therapievermittlung	61
5.4 Forschungsprojekt: Bestandsaufnahme zum Drogenkonsum im niedersächsischen Justizvollzug	62
<b>6. Einrichtung einer Gutachtenstation für gefährliche Straftäter</b>	<b>62</b>
<b>7. Ausbau der Arbeitsplätze für Gefangene</b>	<b>64</b>
<b>8. Fortschreibung der Kennzahlen für den Personalbedarf und     Fortschreibung der Personalbedarfsberechnungen</b>	<b>66</b>
<b><i>III. Aufsicht und Controlling</i></b>	
1. Einheitliches Aufsichtssystem	67
2. Einführung von LoHN-JV (neue Haushaltsführung)	68
3. Verbesserung der Wirksamkeit des Justizvollzugs; Benchmarking	71
<b>Schlussbemerkung</b>	<b>74</b>
<b><u>! Die Anlagen können als gesonderte PDF-Datei heruntergeladen werden !</u></b>	
<b>Anlage 1:</b>	<i>Übersicht über die Justizvollzugseinrichtungen und Abteilungen am 1.3.2004 mit festgesetzter Haftplatzzahl und Vollzugsform</i>
<b>Anlage 2:</b>	<i>Übersicht über den Sanierungs- und Modernisierungsbedarf der nieders. JVA'en</i>
<b>Anlage 3:</b>	<i>Aufgaben der Anstaltsleitung</i>
<b>Anlage 4:</b>	<i>Übersicht über neue Arbeitsplätze für Gefangene</i>
<b>Anlage 5:</b>	<i>Checkliste zur einheitlichen Aufsicht</i>

## ***Vorwort***

Erklärtes Ziel der Niedersächsischen Landesregierung ist es, Niedersachsen voran zu bringen. Dies gilt für alle Bereiche unseres Landes, insbesondere auch für den Justizvollzug.

In den niedersächsischen Justizvollzugs- und Jugendanstalten sind rund 7.000 Gefangene sicher unterzubringen, zu betreuen und auf ein Leben in Freiheit vorzubereiten. Dies erfordert neben einem kostenintensiven Personal- und Sachmitteleinsatz effiziente Organisationsstrukturen und klare justizvollzugspolitische Konzepte. Bereits vor Amtsantritt der Landesregierung haben deshalb die Regierungsfractionen von CDU und FDP die Notwendigkeit zur Erstellung eines „Einheitlichen Niedersächsischen Justizvollzugskonzeptes“ in der Koalitionsvereinbarung festgeschrieben. Dabei geht es auch angesichts leerer öffentlicher Kassen um die systematische Überprüfung bestehender Strukturen und vollzuglicher Konzepte, um die Schaffung landeseinheitlicher (Vollzugs-)Standards und gleicher Resozialisierungsbedingungen für alle Gefangenen. Ziel ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen im Vollzug und der dahinter stehende politische Wille, den Justizvollzug im Interesse und zum Schutz der Menschen in Niedersachsen so sicher wie möglich zu gestalten. Entscheidend ist weiter die Erkenntnis, dass Resozialisierung kein Selbstzweck sein darf. Es macht keinen Sinn, Resozialisierungsmaßnahmen mit dem Füllhorn auszugießen, in der vagen Hoffnung auf Erfolg. Resozialisierung ist kein Selbstläufer; sie fordert vom Gefangenen Einsicht in die Notwendigkeit bestimmter Behandlungen und Bereitschaft zur Mitarbeit. Nur so führen die Bemühungen, Gefangene wieder in die Gesellschaft zu integrieren, zum Ziel.

Resozialisierung muss zudem überprüfbar werden. Weder in Niedersachsen noch in den anderen Bundesländern existiert bislang eine Rückfallstatistik, die Aussagen darüber zulässt, ob und gegebenenfalls welche der vielfältigen Behandlungsangebote im Strafvollzug wirksam eine erneute Straffälligkeit verhindern. Die vom Bundesjustizministerium Anfang Februar vorgelegte Rückfallstudie „Legalbewährung junger Straftäter“ ist zwar ein erster Schritt; ihr fehlt es jedoch an der Dauerhaftigkeit. Eine Auswertung,

bezogen allein auf das Jahr 1994, ist für die Praxis des Justizvollzuges wenig hilfreich. Erforderlich ist vielmehr die Einrichtung einer periodischen Rückfallstatistik. Ich werde mich deshalb mit Nachdruck für die Einführung einer solchen bundesweiten Rückfallstatistik einsetzen. Gelingt dies nicht oder nicht in absehbarer Zeit, so werde ich entsprechende Möglichkeiten auf Landesebene intensiv prüfen.

Zudem plädiere ich für einen kontinuierlichen Leistungsvergleich (Benchmarking) unter den Bundesländern. Wettbewerb belebt und fördert das Ringen um die besten Lösungen im Justizvollzug.

Das vorliegende Einheitliche Niedersächsische Vollzugskonzept markiert die Eckpunkte, innerhalb derer Justizvollzug in Niedersachsen künftig stattfinden wird. Es beginnt mit einer umfassenden Bestandsaufnahme des niedersächsischen Justizvollzuges, seinen Einrichtungen, seinem Personal, den Gefangenen und den Kosten. Es beschreibt die Ausgangslage, von der aus die Ziele des niedersächsischen Justizvollzuges in Angriff genommen werden. Hervorzuheben ist hierbei insbesondere, dass unser Justizvollzug über ein hohes Potenzial an engagierten, zuverlässigen und kreativen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verfügt. Ihre Einsatzbereitschaft ist hoch, und dies trotz aller Belastungen, die sich aus den notwendigen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen ergeben. Wir stoßen aber auch an Grenzen, insbesondere dort, wo der bauliche Zustand der Einrichtungen schlecht ist und der in den letzten 13 Jahren aufgelaufene Sanierungsstau derart große Investitionssummen erfordert, dass diese angesichts der desolaten Haushaltslage nur in kleinen Schritten erbracht werden können.

Seit meinem Amtsantritt habe ich viele Justizvollzugsanstalten in Niedersachsen besucht. Ich habe mich über die vielfältigsten Aspekte des Vollzugsalltags informiert und vor Ort mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gesprochen. Niedersachsens Strafvollzug ist gut. Aber nichts ist so gut, als dass es nicht noch besser werden könnte.

Im II. Abschnitt des Einheitlichen Justizvollzugskonzeptes sind deshalb die sieben Kernaussagen zur künftigen Gestaltung des niedersächsischen Vollzuges beschrieben. Sie kombinieren praktische Erfahrungen und Verbesserungsvorschläge der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem Anspruch konsequenter Justizvollzugspolitik. Besonders

hervorheben möchte ich dabei die Einführung einheitlicher Vollzugsstandards, den Umgang mit Drogen im Vollzug, die Schaffung einer eigenen niedersächsischen Gutachtenstation für gefährliche Straftäter und das ehrgeizige Ziel, allen Gefangenen eine Arbeit anbieten zu können. Gleichwohl bleibt Raum für Kreativität der Anstalten.

Im Weiteren finden Sie schließlich noch Ausführungen zum Einsatz neuer Steuerungselemente (III. Abschnitt), zur Öffentlichkeitsarbeit (IV. Abschnitt) und einen perspektivischen Ausblick (V. Abschnitt).

Mit dem neuen Einheitlichen Niedersächsischen Vollzugskonzept wird erstmals nicht nur eine komplette Bestandsaufnahme der niedersächsischen Vollzugslandschaft vorgelegt, sondern es werden auf dieser Grundlage auch die neuen Ziele beschrieben, die wir uns für die Ausgestaltung eines sicheren und am Resozialisierungsgedanken orientierten Vollzuges gesetzt haben. An dieser Stelle möchte ich mich bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, hier im Niedersächsischen Justizministerium und in den niedersächsischen Justizvollzugsanstalten, für die konstruktiven Vorschläge und die hohe Einsatzbereitschaft bei der Erstellung des Einheitlichen Niedersächsischen Vollzugskonzeptes bedanken.

Hannover, im Juni 2004

Mit freundlichen Grüßen

Ihre



Elisabeth Heister-Neumann

Niedersächsische Justizministerin

## ***I. Der niedersächsische Justizvollzug - Bestandsaufnahme***

### **1. Die Justizvollzugseinrichtungen**

In Niedersachsen gibt es **49 Justizvollzugseinrichtungen** unterschiedlicher Zweckbestimmung und Größe an 38 Standorten sowie vier Jugendarrestanstalten. In Rosdorf und Sehnde sind zwei weitere große Anstalten des geschlossenen Männervollzuges im Bau (siehe Karte auf S. 11 und die Übersicht im Anhang - *Anlage 1* -).

Die Vollzugseinrichtungen sind baulich sehr unterschiedlich. Einige Gebäude stammen aus dem 18. Jahrhundert, andere sind hochmoderne, bundesweit wegweisende Neubauten. Teilweise ist der bauliche Zustand katastrophal. Wir haben einen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf von ca. 124 Mio. € errechnet (siehe die Übersicht - *Anlage 2* -). Es liegt auf der Hand, dass wir diesen hohen Sanierungsbedarf in den kommenden Jahren nur sukzessive abarbeiten können. Vorrangig werden hierbei die Maßnahmen berücksichtigt werden müssen, die der Sicherheit dienen, die die Gebäudesubstanz erhalten oder aus Gründen des Hygiene- und Arbeitsschutzes geboten sind.

Die Hälfte der Justizvollzugseinrichtungen ist mit weniger als 50 Gefangenen belegt. Niedersachsen verfügt damit über einen **hohen Anteil kleiner Abteilungen**, die zwar übersichtlich und „familiär“, aber unwirtschaftlich sind und selten umfassende Betreuung anbieten.

Zu den Justizvollzugsanstalten kommen spezielle **zentrale Fachbereiche** hinzu wie das Bildungsinstitut in Wolfenbüttel (Aus- und Fortbildung der Vollzugsbediensteten), die Führungsakademie (Auswahl und Personalentwicklung der Führungskräfte) und die Forschungsstelle für den niedersächsischen Justizvollzug in Celle, das Gesundheitszentrum (für die Vollzugsbediensteten) in Oldenburg, der Landesbetrieb „Justizvollzugsarbeitsverwaltung“ in Celle und die Stelle für Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) in Burgdorf.

## 2. Die Gefangenen

Im Jahr 2003 befanden sich durchschnittlich **6.951 Gefangene** im niedersächsischen Justizvollzug. Davon waren 18 % in Untersuchungshaft, 59 % im geschlossenen Vollzug der Freiheits- und Jugendstrafe, 18 % im offenen Vollzug und 5 % in sonstigen Formen des Freiheitsentzuges, insbesondere in Abschiebungshaft.

Am 31.3.2003 verbüßten in Niedersachsen 5.418 Gefangene eine Freiheits- oder Jugendstrafe, 25 befanden sich in Sicherungsverwahrung. In den folgenden Tabellen sind die (schwersten) Delikte sowie die Vollzugsdauer und die Art des Vollzuges als Prozentanteil aller verurteilten Gefangenen wiedergegeben.

### Strafgefangene und Sicherungsverwahrte nach Vollzugsform und schwerster Straftat

schwerste Straftat	Männervollzug		Frauenvollzug		Jugendvollzug		insgesamt	
	geschl.	offen	geschl.	offen	geschl.	offen	%	(N)
	% (N)	% (N)	% (N)	% (N)	% (N)	% (N)	%	(N)
Tötungsdelikte	<b>6</b> (352)	(15)	(20)	(3)	<b>1</b> (27)		<b>8</b>	(417)
Sexualdelikte	<b>7</b> (358)	<b>1</b> (43)	(3)	(2)	(17)		<b>8</b>	(423)
Körperverletzung u.ä.	<b>5</b> (252)	<b>2</b> (119)	(11)	(7)	<b>2</b> (86)	<b>1</b> (30)	<b>9</b>	(505)
Diebstahl, Unterschlagung, Hehlerei	<b>15</b> (800)	<b>5</b> (258)	<b>1</b> (46)	(10)	<b>3</b> (159)	<b>1</b> (60)	<b>24</b>	(1333)
Raub, Erpressung	<b>8</b> (452)	<b>1</b> (59)	(11)	(4)	<b>3</b> (149)	<b>1</b> (38)	<b>13</b>	(713)
Betrug, Untreue, Urkundenfälschung	<b>5</b> (281)	<b>5</b> (245)	<b>1</b> (32)	(15)	(18)	(6)	<b>11</b>	(597)
Betäubungsmitteldelikte	<b>5</b> (262)	(26)	(11)	(8)	(14)	(2)	<b>6</b>	(323)
Verkehrsdelikte	<b>2</b> (132)	<b>3</b> (165)	(1)		(8)	(1)	<b>6</b>	(307)
sonstige Delikte	<b>9</b> (482)	<b>4</b> (228)	<b>1</b> (33)	(4)	<b>1</b> (64)	(14)	<b>15</b>	(825)
insgesamt	<b>62</b> (3371)	<b>21</b> (1158)	<b>3</b> (168)	<b>1</b> (53)	<b>10</b> (542)	<b>3</b> (151)	<b>100</b>	(5443)

Ein Viertel der Gefangenen sitzt wegen Eigentumsdelikten wie Diebstahl, Unterschlagung und Hehlerei ein, weitere 11 % sind wegen Betrug, Untreue und Urkundenfälschung verurteilt. Gewaltdelikte machen zusammen einen ähnlich großen Anteil der

Gefangenen aus (37 %). Die Sicherungsverwahrten und drei Viertel der Strafgefangenen sind im geschlossenen Vollzug untergebracht.

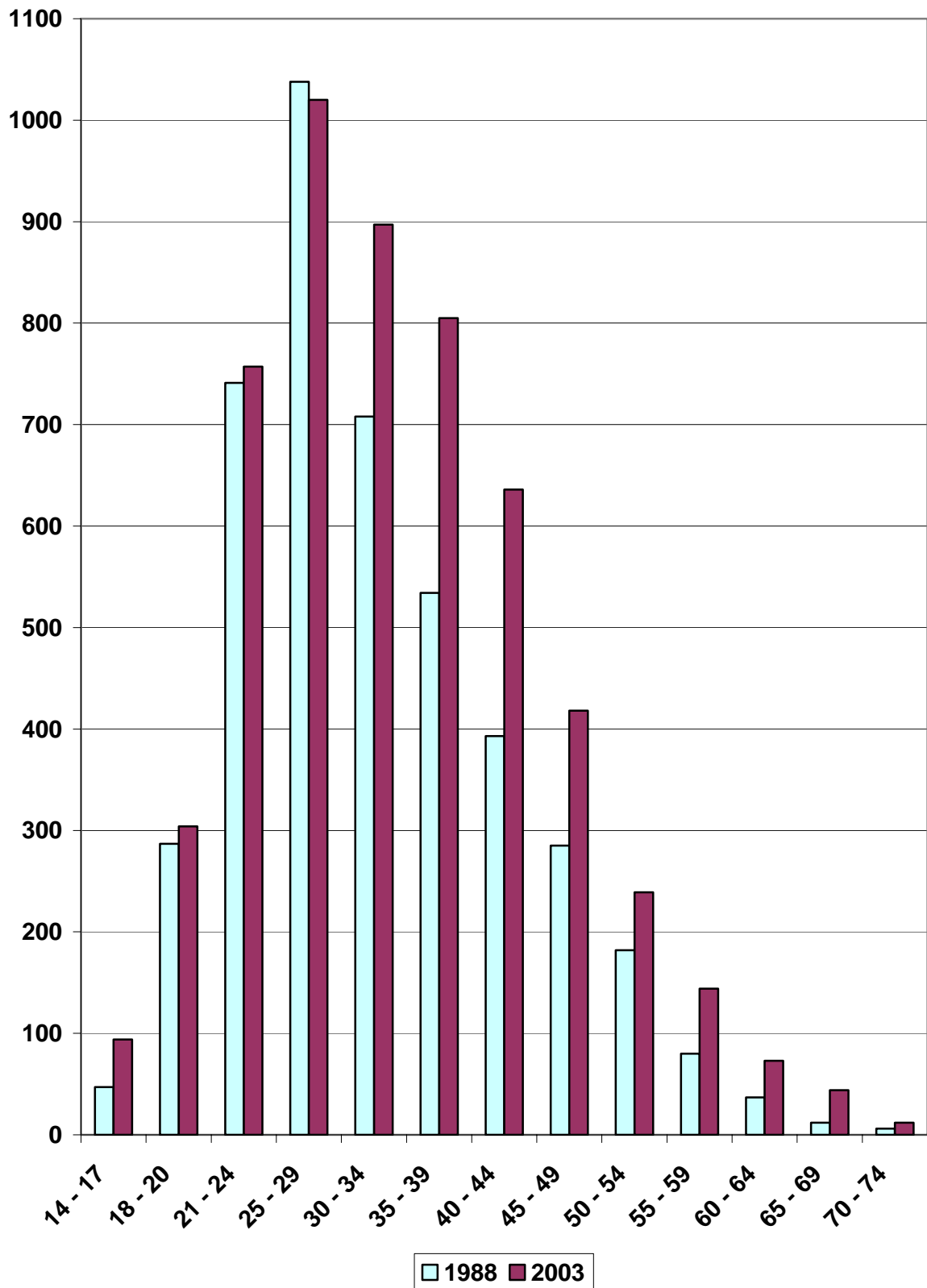
42 % der Gefangenen haben Strafen von weniger als einem Jahr zu verbüßen; allerdings sind bei vielen Gefangenen mehrere kurze Strafen hintereinander zu vollstrecken, so dass die tatsächliche Vollzugsdauer oft länger ist als in der Statistik dargestellt. Zu Strafen von mehr als fünf Jahren sind nur 13 % der Gefangenen verurteilt; sie befinden sich fast ausschließlich im geschlossenen Männervollzug.

### **Strafgefangene und Sicherungsverwahrte nach Vollzugsdauer und schwerster Straftat**

schwerste Straftat	Monate		Jahre				unbest.	insges.
	0-6 % (N)	6-12 % (N)	1-2 % (N)	2-5 % (N)	5-10 % (N)	10-15 % (N)		
Tötungsdelikte	(1)	(6)	(14)	<b>1</b> (62)	<b>2</b> (122)	<b>1</b> (43)	<b>3</b> (169)	<b>8</b> (417)
Sexualdelikte	(7)	(22)	<b>1</b> (52)	<b>5</b> (258)	<b>1</b> (67)	(5)	(12)	<b>8</b> (423)
Körperverletzung u.ä.	<b>2</b> (100)	<b>3</b> (148)	<b>2</b> (120)	<b>2</b> (114)	(18)	(4)	(1)	<b>9</b> (505)
Diebstahl, Unterschlagung, Hehlerei	<b>8</b> (460)	<b>7</b> (401)	<b>6</b> (309)	<b>3</b> (151)	(10)	(2)		<b>24</b> (1333)
Raub, Erpressung	(20)	<b>1</b> (78)	<b>3</b> (168)	<b>6</b> (315)	<b>2</b> (106)	(19)	(7)	<b>13</b> (713)
Betrug, Untreue, Urkundenfälschung	<b>3</b> (179)	<b>2</b> (134)	<b>3</b> (146)	<b>2</b> (126)	(11)		(1)	<b>11</b> (597)
Betäubungsmitteldelikte	(13)	<b>1</b> (43)	<b>1</b> (80)	<b>3</b> (146)	<b>1</b> (39)	(2)		<b>6</b> (323)
Verkehrsdelikte	<b>3</b> (172)	<b>2</b> (104)	(22)	(9)				<b>6</b> (307)
sonstige Delikte	<b>5</b> (290)	<b>3</b> (160)	<b>3</b> (158)	<b>3</b> (185)	(25)	(5)	(2)	<b>15</b> (825)
<b>insgesamt</b>	<b>23</b> (1242)	<b>20</b> (1096)	<b>20</b> (1069)	<b>25</b> (1366)	<b>7</b> (398)	<b>1</b> (80)	<b>4</b> (192)	<b>100</b> (5443)

Die Altersstruktur der Gefangenen zeigt, dass die meisten zwischen 25 und 29 Jahre alt sind. Ab dem 30. Lebensjahr werden Inhaftierungen immer seltener.

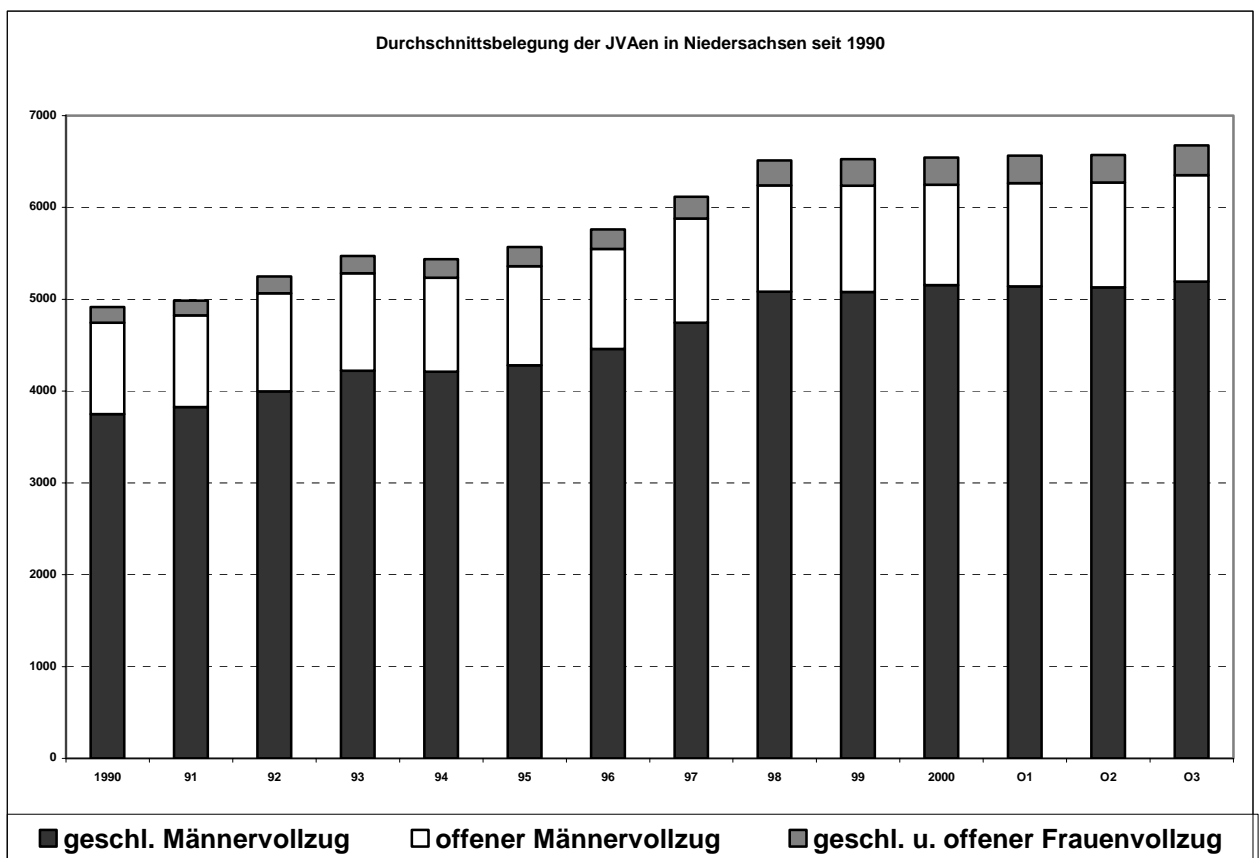
**Alter der Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten  
am 31. 3. 1988 (N = 4350) und 2003 (N = 5443)**



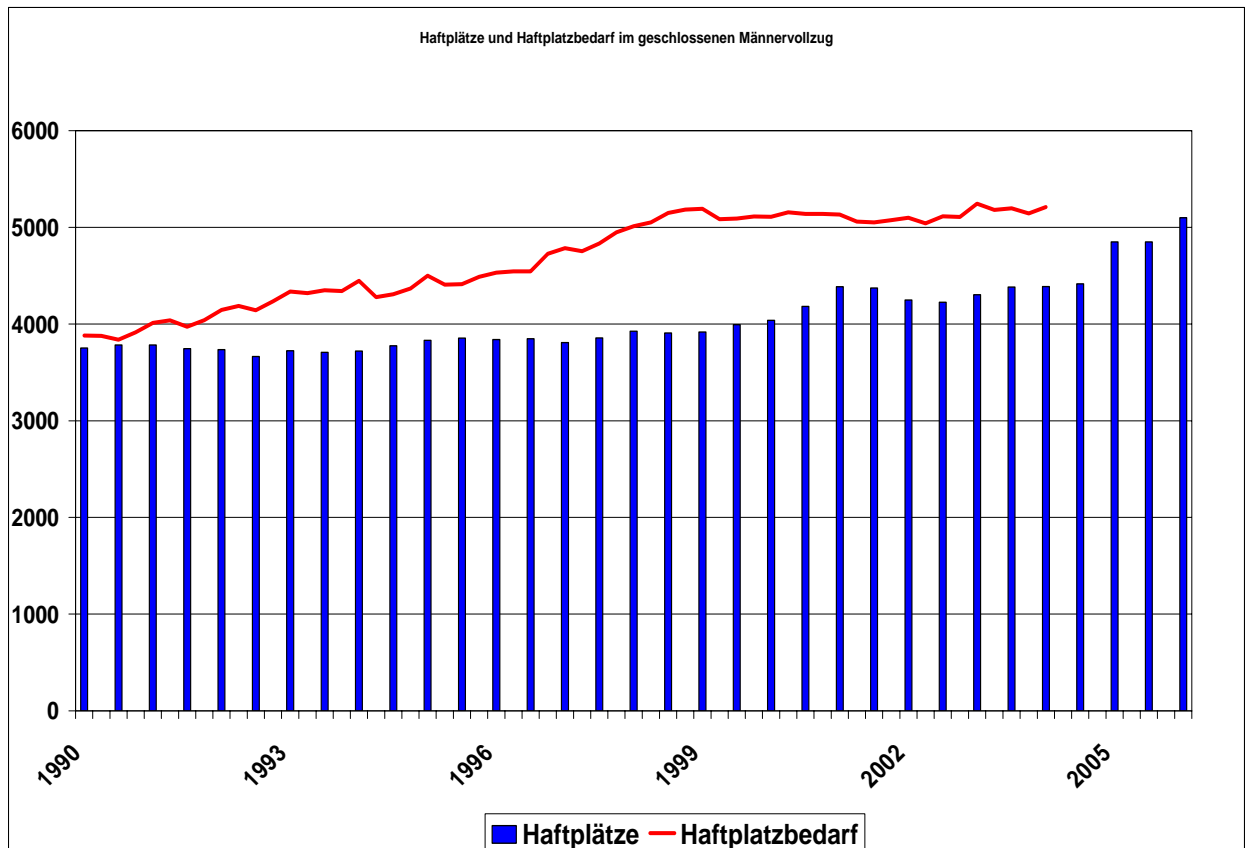
Nur 4 % der Gefangenen sind **Frauen**. Von den 304 weiblichen Gefangenen befanden sich 49 in Untersuchungshaft, 217 in Strafhaft und 35 in Abschiebungshaft. Der Anteil der **jugendlichen** Gefangenen ist mit 2 % noch geringer. Von den 149 jugendlichen Gefangenen befanden sich 55 in Untersuchungshaft (davon zwei Mädchen) und 94 in Strafhaft (davon fünf Mädchen).

### 3. Belegungsentwicklung und Prognose

Die Belegung der Justizvollzugsanstalten, insbesondere jener des geschlossenen Männervollzugs, ist nach 1990 innerhalb von sieben Jahren um etwa 1.000 Gefangene oder ein Fünftel angestiegen. Die Zahl der inhaftierten Frauen hat sich seither sogar fast verdoppelt.



Seit 1998 ist die Gefangenenzahl im geschlossenen Männervollzug mehr oder weniger konstant (wobei 2003 ein Anstieg um 2 % zu verzeichnen war), liegt aber deutlich über der Belegungsfähigkeit. Die Überbelegung der Anstalten wird – eine gleichbleibende Belegungsentwicklung vorausgesetzt - durch die Inbetriebnahme der Neubauten in Rosdorf und Sehnde abgebaut werden können.



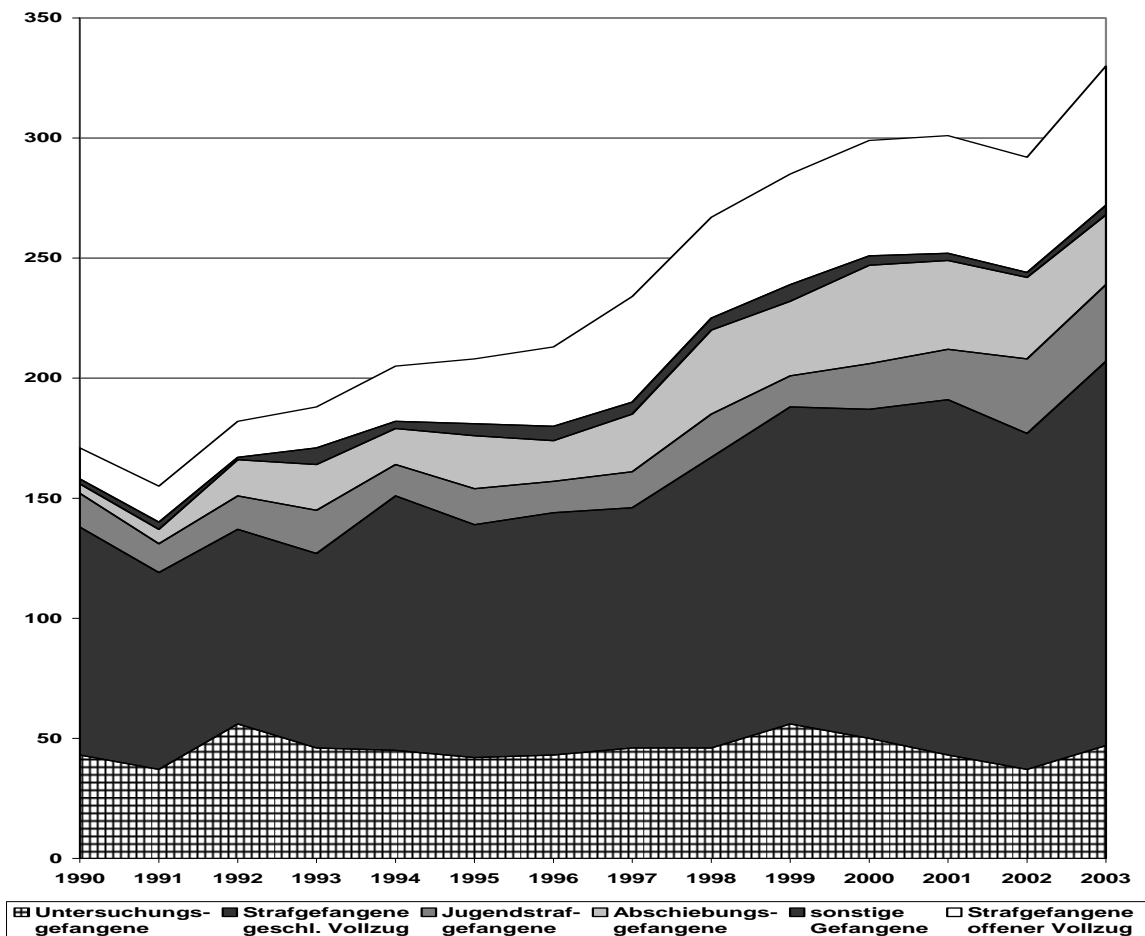
#### 4. Besondere Gefangenengruppen

Bei der Vollzugsgestaltung sind geschlechtsspezifische und alterbedingte Besonderheiten zu berücksichtigen. Besondere Probleme der Inhaftierten verlangen besondere Konzepte, Behandlungsangebote und vollzugliche Rahmenbedingungen. Unser Augenmerk richten wir daher insbesondere auf Frauen, Jugendliche und Heranwachsende, ältere Gefangene und auf die Problemgruppen der Drogenabhängigen, der Ausländer und Spätaussiedler, auf Sexualstraftäter und Sicherungsverwahrte.

## 4.1 Frauen

Schwierig ist zurzeit die Belegungssituation im Frauenvollzug: Die Zahl der inhaftierten Frauen ist in den letzten Jahren erheblich angestiegen. Im November 2003 war der geschlossene Frauenvollzug mit 140 % überbelegt; es fehlten dort etwa 115 Haftplätze.

**Belegung im niedersächsischen Frauenvollzug seit 1990**



In Niedersachsen ist der Frauenvollzug im Wesentlichen in der Justizvollzugsanstalt für Frauen in Vechta konzentriert. Hier gibt es alle Vollzugsformen: Untersuchungs- und Strafhaft für Jugendliche und Erwachsene, geschlossener und offener Vollzug mit Freigang. Auch können für den offenen Vollzug geeignete Frauen mit Kindern bis zum Schulalter auch gemeinsam in einer Mutter-Kind-Einrichtung untergebracht werden. Für Mütter im geschlossenen Vollzug stehen drei Plätze für die gemeinsame Unterbringung mit Kindern bis zu drei Jahren zur Verfügung. Daneben gibt es kleinere Voll-

zugseinrichtungen für weibliche Gefangene in der Justizvollzugsanstalt Hannover (geschlossener und offener Vollzug) und in der Abteilung Nordenham der Justizvollzugsanstalt Oldenburg (offener Vollzug) sowie – vorübergehend – in der Abteilung Achim der Justizvollzugsanstalt Vechta (offener Vollzug). Sozialtherapie für Frauen wird in der Abteilung Alfeld der Sozialtherapeutischen Anstalt Bad Gandersheim angeboten; Abschiebungshaft wird in der Abteilung Langenhagen der Justizvollzugsanstalt Hannover vollzogen.

Viele Frauen haben vor ihrer Inhaftierung massive Gewalt erlebt, oftmals sexuelle Misshandlungen. Sie haben ein gestörtes Selbstbewusstsein, kaum Durchhaltevermögen, viele sind ohne Lebensperspektive. Etwa zwei Drittel der Gefangenen sind suchtmittelabhängig oder suchtgefährdet; viele haben lange Drogenkarrieren hinter sich. Kennzeichnend für inhaftierte Frauen sind psychosomatische Probleme, eine ausgeprägte emotionale Instabilität und ein hohes Kommunikationsbedürfnis. Vollzugsgestaltung und Behandlungsangebote stärken insbesondere Selbstwertgefühl, Körperempfinden und Zuversicht in die eigene Handlungsfähigkeit.

#### **4.2 Jugendliche und Heranwachsende**

Am 31.3.2003 waren in Niedersachsen 149 Jugendliche und 422 Heranwachsende inhaftiert.

Der Jugendvollzug in Niedersachsen ist an zwei Orten konzentriert: In der Jugendanstalt Hameln sind männliche junge Gefangene auf 596 Haftplätzen des geschlossenen und 72 Haftplätzen des offenen Vollzuges (Freigangsabteilung) untergebracht. Die Abteilung „offener Jugendvollzug“ der Justizvollzugsanstalt Rosdorf hat in Göttingen-Leineberg 125 Haftplätze. Beide Einrichtungen bieten einen differenzierten Jugendvollzug mit vielfältigen erzieherischen Maßnahmen und schulischen und beruflichen Bildungsangeboten. Viele Jugendliche und Heranwachsende kommen aus zerrütteten sozialen Verhältnissen („broken home“) und haben keine abgeschlossene Schul- oder Berufsausbildung. Von den Insassen der Jugendanstalt Hameln haben beispielsweise etwa 61 % keinen Schulabschluss und 99 % keine Berufsausbildung. Etwa 60 % sind behandlungsbedürftig suchtmittelabhängig. Der Erziehungsauftrag des Jugendvollzugs

verlangt eine bessere Personalausstattung als im Erwachsenenvollzug. Das Bedürfnis der jungen Gefangenen nach Zuwendung und Aufmerksamkeit ist groß.

Eine niedersächsische Besonderheit ist der „Jungtätervollzug“ der Justizvollzugsanstalt Vechta. Hier sind junge Gefangene untergebracht, die entwicklungsmäßig für den Jugendvollzug nicht mehr, aber für den regulären Erwachsenenvollzug noch nicht geeignet sind. Auch hier haben Erziehung und Ausbildung ein größeres Gewicht als die vom Strafvollzugsgesetz für erwachsene Strafgefangene vorgesehene vollzugliche Behandlung und Arbeit. Dementsprechend verfügt die Justizvollzugsanstalt Vechta über allseits anerkannte Ausbildungsstätten in klassischen Männerberufen. Im Jungtätervollzug Vechta gibt es 337 Haftplätze des geschlossenen und 22 Haftplätze des offenen Vollzugs.

#### **4.3 Ältere Gefangene**

Die Zahl der „Senioren“ im Justizvollzug nimmt zu. Am 31.3.1986 waren 42 Strafgefangene 60 Jahre und älter (1% aller Strafgefangenen), 2003 waren es bereits 122 (2 %). Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass zunehmend ältere Gefangene wegen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und gegen das Leben einsitzen (1986 zusammen 12, 2003 zusammen 54). Auch die Zahl der wegen Raubes, Erpressung, Betrugs und Untreue Verurteilten ist deutlich angestiegen (1986 zusammen 10, 2003 zusammen 33). Dementsprechend haben auch mehr ältere Gefangene längere Strafen zu verbüßen: Waren 1986 noch 22 Gefangene mit einer Vollzugsdauer von über zwei Jahren gezählt worden, waren es 2003 schon 70.

Ältere Gefangene sind – bis auf wenige Ausnahmen – weniger mobil und mithin weniger fluchtgefährdet; körperliche Beeinträchtigungen erfordern bauliche Berücksichtigung (z.B. weniger Treppen, breitere Haftraumtüren, größere Sanitärbereiche) und spezielle Sportangebote (Gesundheitssport). Auf Aus- und Fortbildungsangebote kann verzichtet werden, stattdessen sind tagesstrukturierende Beschäftigungs- und Freizeitprogramme gefragt.

## **4.4 Suchtmittelabhängige**

### **4.4.1 Drogenabhängige**

Von den männlichen Gefangenen kommt etwa ein Drittel drogenabhängig in den Vollzug, von den weiblichen etwa die Hälfte. Immer mehr Abhängige sind polytoxikoman - sie konsumieren, was immer sie bekommen können.

Vom Justizministerium ist zuletzt 1994 (in der JVA Hannover) eine Bestandsaufnahme zur Drogenabhängigkeit von Gefangenen durchgeführt worden. Von 1.057 Neuzugängen waren 26 % Konsumenten illegaler Drogen. Eine Studie des Kriminologischen Dienstes aus Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2002 hat ergeben, dass etwa die Hälfte aller Gefangenen bei Haftantritt drogengefährdet und ein Drittel akut drogenabhängig war. Dabei spielten Heroin und andere Opiate die wichtigste Rolle. Bei ca. 40 % aller drogenerfahrenen Neuzugänge wurden Spuren frischen Spritzengebrauchs festgestellt.

Aktuelle Angaben zur Drogengefährdung, zur Drogenabhängigkeit und zum Drogenkonsum für den niedersächsischen Vollzug liegen (noch) nicht vor (siehe auch II.5.4).

### **4.4.2 Alkoholabhängige und Gefangene mit sonstigen Abhängigkeiten**

Viele Gefangene haben ihre Straftaten unter Alkoholeinfluss begangen. Schätzungen gehen davon aus, dass zwischen 30 % und 60 % der erwachsenen Strafgefangenen alkoholgefährdet oder -abhängig sind. Während Drogenabhängige auf Grundlage des § 35 BtMG die Möglichkeit einer „Therapie statt Strafe“ haben, können Alkoholabhängige in der Regel frühestens nach Verbüßung von zwei Dritteln ihrer Strafe (im Rahmen der Strafaussetzung zur Bewährung) in eine therapeutische Behandlung vermittelt werden.

In einem Modellversuch kooperiert die Justizvollzugsanstalt Meppen mit dem Caritas-Verband Emsland. Sie bietet alkoholgefährdeten und -abhängigen Gefangenen in einer Abteilung des geschlossenen Vollzugs eine so genannte Motivationsbehandlung an. Die therapeutische Maßnahme schließt Einzel- und Gruppengespräche, pädagogische,

medizinische und tagesstrukturierende Maßnahmen mit ein und fördert die aktive Auseinandersetzung der Gefangenen mit ihrer Alkoholkrankheit.

Vereinzelt werden auch medikamentenabhängige Gefangene (insbesondere im Frauenvollzug) und Spielsüchtige beobachtet. Ebenso wie für Alkoholabhängige fehlen auch hier genaue Zahlen für den Justizvollzug; sie wären auch schwer im Rahmen einer Bestandsaufnahme zu erheben. Gezielte Behandlungsangebote existieren ebenfalls nicht. Wir werden die Entwicklung der verschiedenen Abhängigkeiten im Suchtmittelbereich im Rahmen des Möglichen sorgsam mit verfolgen und zu gegebener Zeit – auch auf Grundlage der Erfahrungen in der Justizvollzugsanstalt Meppen – Konzeptionen für den Umgang mit diesen Gefangenen entwickeln.

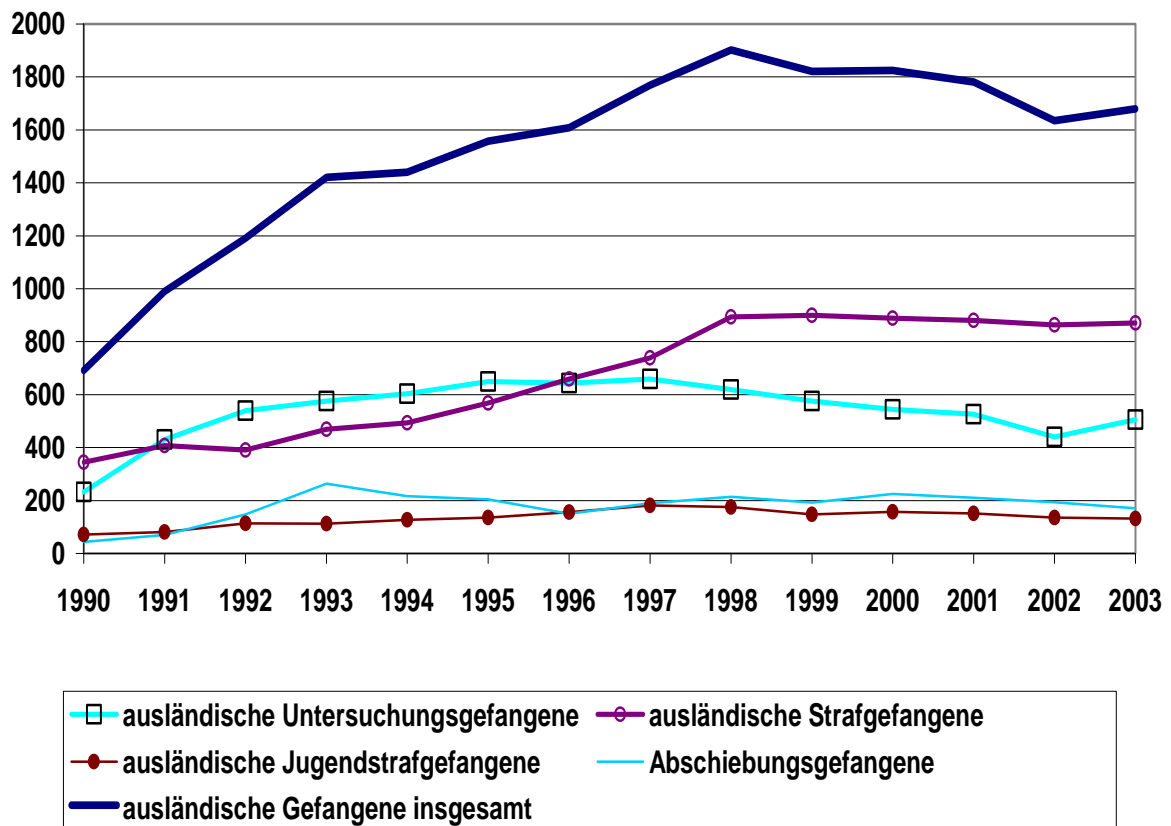
#### **4.5 Ausländer**

Die Zahl der ausländischen Untersuchungsgefangenen ist kurz nach der Öffnung der Grenzen stark angestiegen – von 200 im Jahr 1989 auf 650 im Jahr 1995. Seither ist ihre Zahl auf etwa 500 zurückgegangen. Bei den ausländischen Strafgefangenen setzte eine entsprechende Entwicklung in deutlich geringerem Umfang und etwa drei Jahre später ein. Seit 1998 ist diese Gefangenengruppe fast konstant geblieben. Ihr prozentualer Anteil hat sich wegen der steigenden Zahl deutscher Strafgefangener sogar verringert.

Am 31.3.2003 befanden sich 1.039 ausländische Strafgefangene in niedersächsischen Justizvollzugsanstalten, 29 davon ausschließlich wegen Verstößen gegen das Ausländerrecht. Die Zahl der Strafgefangenen, die neben anderen Straftaten auch ausländerrechtliche Delikte begangen hatten, lässt sich den vorliegenden Statistiken nicht entnehmen.

Der Ausländeranteil unter den Gefangenen beträgt 23 %, darunter 10 % aus Osteuropa, 6 % aus der Türkei, 2 % aus anderen europäischen Ländern und 5 % aus anderen Erdteilen.

### Ausländische Gefangene in Niedersachsen seit 1990



#### 4.6 Spätaussiedler

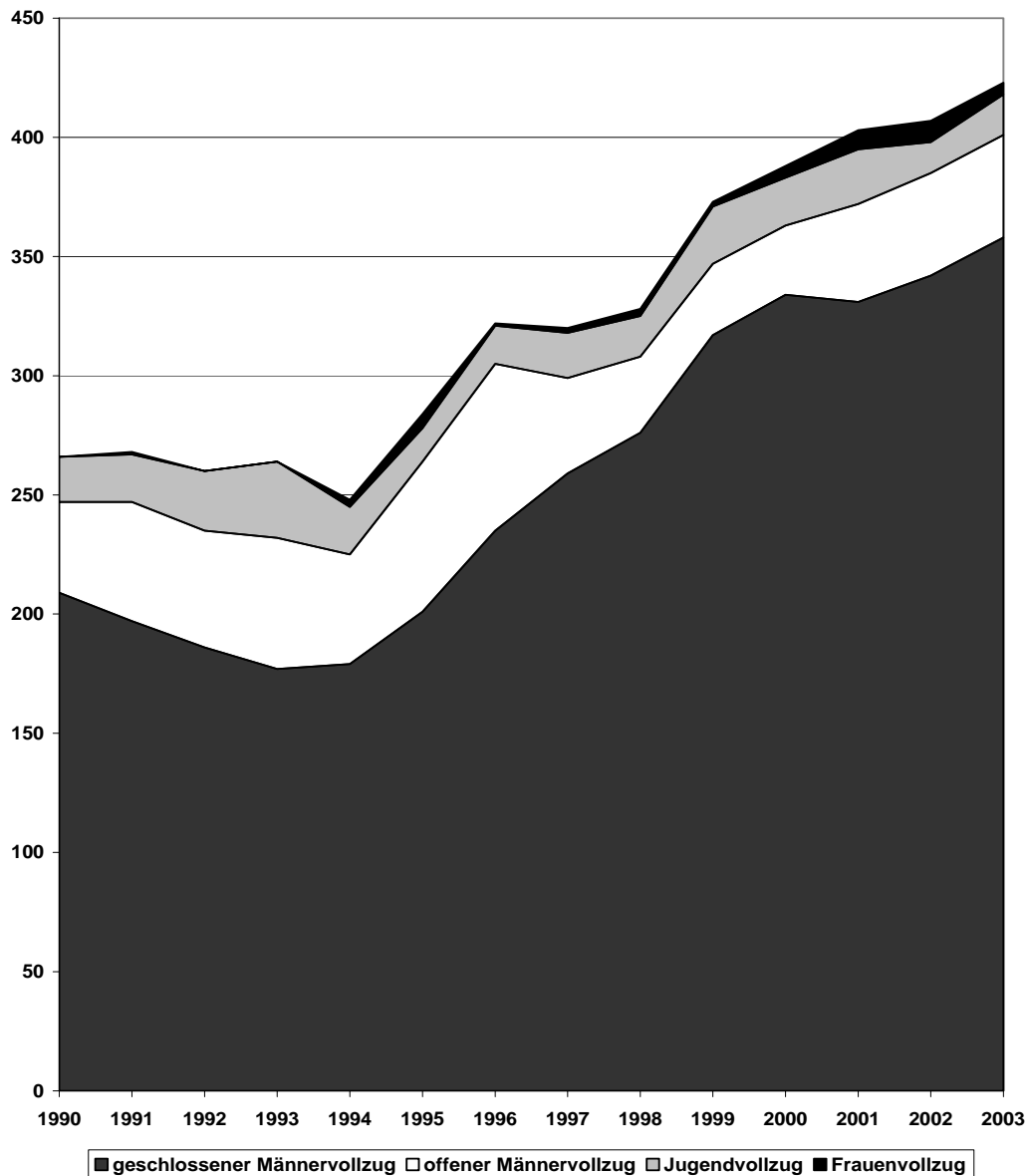
Die Gruppe der Spätaussiedler stellt den Justizvollzug vor besondere Herausforderungen. Seit Öffnung der Grenzen Osteuropas ist die Zahl dieser Inhaftierten bis 2001, insbesondere im Jugendvollzug (17 %) und im Jungtätervollzug (23 %), ständig gestiegen. Seit rund zwei Jahren stagniert die Entwicklung in einigen Bereichen oder ist leicht rückläufig.

Die soziale Situation der Spätaussiedler im Justizvollzug ist zumeist von Integrationsfehlschlägen geprägt. Viele haben unzureichende Sprachkenntnisse; Arbeitslosigkeit, Schulden und Drogenabhängigkeit stellen weitere Problemfelder dar. Hinzu kommen intensive subkulturelle Aktivitäten dieser Gefangenengruppe, die nicht nur der Erreichung des Vollzugszieles und der Integration des Einzelnen entgegenwirken, sondern vor allem die innere Sicherheit und das soziale Gefüge der Anstalten gefährden und daher konzeptionelle Anpassungen erforderlich gemacht haben.

#### 4.7 Sexualstraftäter

Sexualstraftäter sind überwiegend im geschlossenen Männervollzug untergebracht. Ihre Zahl hat seit 1990 um 59 % zugenommen (von 266 im März 1990 auf 423 im März 2003), obwohl die Zahl der Verurteilungen wegen Sexualstraftaten „nur“ um 43 % anstieg (von durchschnittlich 652 in den Jahren 1990 bis 1992 auf durchschnittlich 931 in den Jahren 2000 bis 2002). Dies ist darauf zurückzuführen, dass Sexualstraftäter in den letzten Jahren häufiger zu längeren Freiheitsstrafen verurteilt wurden.

Sexualstraftäter im niedersächsischen Justizvollzug seit 1990



Soweit gegen sie Freiheitsstrafen von mehr als zwei Jahren verhängt worden sind und sie therapiefähig und therapiebedürftig sind, werden diese Gefangenen in Sozialtherapeutischen Einrichtungen an acht Standorten behandelt (Bad Gandersheim, Hameln [Jugendvollzug], Hannover, Lingen, Meppen, Uelzen und Vechta sowie die Abteilung für Frauen in Alfeld). Sozialtherapeutische Behandlung im Besonderen dient der Rückfallverhinderung und damit dem Opferschutz. Deshalb überprüfen wir die Wirksamkeit sorgfältig in aufwändigen Rückfalluntersuchungen (siehe III. 3.).

#### **4.8 Sicherungsverwahrte**

Am 31.3.2003 waren 25 Sicherungsverwahrte im niedersächsischen Justizvollzug inhaftiert. Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Sicherungsverwahrten aufgrund gesetzlicher Änderungen in den nächsten Jahren zunehmen wird. Sicherungsverwahrt sind ausschließlich Männer; die bundesweit letzte Frau in Sicherungsverwahrung wurde 1991 entlassen.

Sicherungsverwahrte sind in der Justizvollzugsanstalt Salinenmoor untergebracht.

Nur in Einzelfällen, z.B. zur Entlassungsvorbereitung, werden sie in andere geschlossene Anstalten des Landes verlegt.

Für Sicherungsverwahrte ist der Vollzug nach innen zu öffnen, damit der lange Freiheitsentzug und die dadurch bedingten Beeinträchtigungen, in der Regel auch der Verlust sozialer Kontakte, kompensiert werden können. Die Praxis zeigt, dass sich Sicherungsverwahrte von anderen Strafgefangenen zurückziehen, sich isolieren und häufig vereinsamen. Die ungewisse Zukunft erschwert die strukturierte und auf einen bekannten Zeitpunkt ausgerichtete Vollzugsplanung und Vollzugsgestaltung.

## 5. Das Personal

### 5.1 Personalhaushalt und Personalausstattung der Einrichtungen

Im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004 werden insgesamt 3.860 Stellen veranschlagt, davon

<p>158 Stellen des höheren Dienstes (Juristen, Psychologen, Ärzte pp.),  43 Stellen für Lehrer,  353 Stellen des gehobenen Dienstes (Vollzugs- und Verwaltungsdienst, Sozialpädagogen, Betriebswirte, Sicherheitsingenieure),  3.185 Stellen des mittleren Dienstes (allgemeiner Vollzugsdienst, Werkdienst, Verwaltungsdienst),  61 Stellen des Kanzleidienstes und  60 Stellen für Lohnempfänger (Kraftfahrer, Boten, Handwerker pp.).</p>
--

Darüber hinaus werden 28 hauptamtliche Anstaltsgeistliche aus Haushaltsmitteln beschäftigt.

Bei einer Belegung mit ca. 7.000 Gefangenen stehen für je 100 Gefangene ca. 55 Stellen zur Verfügung, deren Inhaber alle Aufgaben des Vollzuges und der Verwaltung abzudecken haben. Trotz zahlreicher Stellenzugänge hat sich dieses Verhältnis wegen gestiegener Gefangenenzahlen seit 1994 (rd. 58 Stellen je 100 Gefangene) verringert.

Seit der Einführung der Personalkostenbudgetierung im Haushaltsjahr 1998 ist das sogenannte **Beschäftigungsvolumen** von Bedeutung. Es ist im Haushaltsjahr 2004 für den Justizvollzug auf insgesamt 3.673,61 Vollzeiteinheiten festgesetzt worden. Das bedeutet, dass von den 3.860 Stellen im Jahresdurchschnitt nur 3.673,61 Stellen (rd. 95 v.H.) besetzt werden dürfen. Die Zahl der Mitarbeiter im Verhältnis zur Zahl der Gefangenen verringert sich damit auf rd. 52,5 : 100.

Für Außenstehende mag diese Zahl hoch erscheinen. Zu berücksichtigen ist aber, dass viele Dienstposten in den Vollzugsanstalten 24 Stunden am Tag („rund um die Uhr“)

besetzt werden müssen, um Sicherheit zu gewährleisten. Für einen solchen Dienstposten sind unter Berücksichtigung der jährlichen durchschnittlichen Arbeitsleistung der Mitarbeiter ca. 5,6 Bedienstete erforderlich. Für Dienstposten, die in zwei Schichten besetzt werden müssen, sind 3,5 Bedienstete und selbst für Dienstposten, bei denen eine tägliche Arbeitszeit von 8 Stunden zu veranschlagen ist, sind noch 1,3 Bedienstete erforderlich. Im Ergebnis bedeutet das, dass tagsüber in den Unterkunftsbereichen für die Betreuung, Sicherung und Versorgung von 30 bis 40 Gefangenen ein Bediensteter und dass für den Nachtdienst selbst in großen Anstalten mit bis zu 500 Gefangenen 7 bis 8 Bedienstete zur Verfügung stehen.

Die tatsächliche Personalausstattung der Justizvollzugseinrichtungen wird jeweils individuell durch **Organisationsuntersuchungen** vor Ort oder anhand von **Kennzahlen** festgelegt, die vom Justizministerium in Zusammenarbeit mit der Praxis entwickelt worden sind. Diese Untersuchungen und Kennzahlen bilden nicht nur die Basis für eine gleichmäßige und gerechte Verteilung des Personals, sondern garantieren auch, dass die Sicherheitsanforderungen und die gesetzlich vorgeschriebenen vollzuglichen Mindeststandards angemessen erfüllt werden können. Sie berücksichtigen neben der Belegungsfähigkeit insbesondere auch die Zweckbestimmung der Anstalt, die Zusammensetzung der Klientel sowie die baulichen und sicherheitstechnischen Gegebenheiten, die in der Personalausstattung ihren Niederschlag finden müssen. So verhält sich im allgemeinen mittleren Justizvollzugsdienst die Zahl der Bediensteten zur Zahl der Gefangenen etwa 1 : 1 in einer hoch gesicherten Anstalt mit überwiegend langstrafigen Gefangenen sowie Gewalttätern und etwa 1: 6,5 in einer Anstalt des offenen Vollzuges. Entsprechendes gilt für den Behandlungsbereich. Für den psychologischen Dienst gilt z.B. eine Kennzahl von rd. 1: 10 in der Sozialtherapie, von 1: 200 im geschlossenen Strafhaftvollzug und 1 : 500 im Untersuchungshaftvollzug.

## **5.2 Personalentwicklung**

Durch eine gezielte Personalentwicklung wollen wir unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiter qualifizieren und sie auf notwendige Veränderungsprozesse vorbereiten. Unsere Personalentwicklung ist eingebettet in das Zielsystem (siehe II. 1.) und in die strategische Gesamtplanung des niedersächsischen Justizvollzuges.

Wir wollen

- qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewinnen,
- ihre Lernfähigkeit, Leistungsbereitschaft und Kompetenz erhöhen,
- ihre Flexibilität im Umgang mit neuen Anforderungen steigern,
- ihre Bereitschaft zur Mobilität wecken,
- ihre Arbeitsfreude und Arbeitszufriedenheit erhöhen,
- Auswahl und Entwicklung von Führungskräften optimieren,
- verlässliche Perspektiven für das berufliche Fortkommen aufzeigen und
- Leistungsbewusstsein und wirtschaftliches Denken und Handeln aller Beschäftigten fördern.

Wir haben die **dienstrechtlichen Befugnisse** weitestgehend auf die Justizvollzugseinrichtungen delegiert. So treffen die Anstaltsleitungen die Entscheidungen über die Einstellung, Beförderung, Abordnung und Versetzung sowie die Versetzung in den Ruhestand von Beamtinnen und Beamten bis Besoldungsgruppe A 11 (Amtmann oder Amtfrau) ihres Geschäftsbereichs, die Einstellung und auch Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses der Angestellten bis zur Vergütungsgruppe II a BAT. Für etwa 90 % der Beschäftigten sind die Entscheidungsbefugnisse delegiert. Die Delegation hat sich bewährt; sie macht Personalentscheidungen transparenter und schneller.

Neues Personal wählen wir mit besonderer Sorgfalt aus. Unsere **Auswahlverfahren** ermitteln die Leistungs- und Persönlichkeitsmerkmale der Bewerberinnen und Bewerber, die für die jeweilige Tätigkeit bedeutsam sind. Ihnen liegen **Anforderungsprofile** zu Grunde.

Die umfassende Sach-, Fach- und Ressourcenverantwortung stellt an die Leitungskräfte im niedersächsischen Justizvollzug besondere Anforderungen. Die **Aufgaben der Anstaltsleitung** haben wir in einer Richtlinie zusammengefasst (*siehe Anlage 3*).

## 6. Die Kosten

Im niedersächsischen Justizvollzug werden ca. 7.000 Gefangene an 365 Tagen im Jahr rund um die Uhr gesichert, versorgt und betreut.

Im Jahr 2003 wurden ausgegeben:

- 175.351.218 € für das **Personal** (incl. 30 % der geleisteten Personalausgaben für künftige Versorgungslasten und Beihilfekosten),
- 46.245.663 € für **Sachausgaben, Bauunterhaltung und Investitionskosten**,  
davon
  - ✓ 11.535.607 € für die Bewirtschaftung der JVA-Liegenschaften (Heizung, Wasser, Strom etc.),
  - ✓ 12.906.000 € für Zuschüsse und Zuweisungen (für die seelsorgerische Betreuung der Gefangenen, für die Unterbringung von Gefangenen in anderen Bundesländern, für Lehrwerkstätten, zur Finanzierung der Unfallversicherung der Gefangenen, für Beiträge zur Arbeitslosenversicherung der Gefangenen u.a.),
  - ✓ 4.906.340 € für die medizinische Versorgung der Gefangenen,
  - ✓ 5.642.818 € für die Verpflegung der Gefangenen,
  - ✓ 3.284.923 € für den Geschäftsbedarf und Kommunikationskosten, sowie Ausstattungsgegenstände,
  - ✓ 1.285.476 € für Investitionen, wie Fahrzeuge, Sicherungsanlagen, Ausstattung für die Ausbildungsbetriebe der Gefangenen, Ausstattungsgegenstände für die Versorgung und Unterbringung der Gefangenen,
  - ✓ 1.301.752 € für Zuschüsse und Zuweisungen für die Anlaufstellen für Straffällige, betreutes Wohnen und aufsuchende Sozialarbeit,
- 50.641.755 € für **Baumaßnahmen** (u. a. Neubauten JVA´en Sehnde und Rosdorf).

Dem stehen Einnahmen von 9.179.043 € gegenüber, überwiegend aus Erträgen der Arbeitsbetriebe.

Die Entwicklung der letzten Jahre:

Haushaltsjahr	Haushaltsausgaben	Haushaltszuschuss	Hafttage
2000	198.709.340 €	188.757.239 €	2.407.905
2001	209.331.140 €	197.659.722 €	2.419.950
2002	216.175.338 €	208.167.950 €	2.397.685
2003	221.596.881 €	212.417.838 €	2.537.115

Die Steigerung der Haushaltsausgaben im Jahr 2002 gegenüber dem Jahr 2001, trotz geringerer Hafttage, beruht darauf, dass im Haushaltsjahr 2002 Personal für die neuen Anstalten in Sehnde und Rosdorf eingestellt wurde.

Der **Tageshaftkostensatz** (Kosten der Unterbringung eines Gefangenen pro Tag) betrug im Haushaltsjahr 2003 **83,73 €<sup>\*)</sup>**. 2002 rangierte Niedersachsen mit **86,82 €** im Vergleich der Bundesländer auf Platz 13 (auf Platz 1 liegt das Land mit den geringsten Kosten).

Ein aussagekräftiger Kostenvergleich des Justizvollzuges ist allerdings nur möglich, wenn die Aufgaben des jeweiligen Justizvollzuges und die historisch gewachsenen Zuständigkeiten in den einzelnen Ländern berücksichtigt werden:

In einigen Bundesländern beispielsweise ist die Unterbringung von Abschiebungsgefangenen – anders als in Niedersachsen – der Polizei übertragen.

In einem anderen Bundesland wird vermehrt Personal für Vorführungen von Gefangenen bei Gerichten vorgehalten. Hierfür ist in Niedersachsen der Justizwachtmeisterdienst der Gerichte zuständig. Der niedersächsische Justizvollzug befördert mit hohem Sicherheitsaufwand in Gefangenentransportfahrzeugen jährlich rund 28.000 Personen. Diese Aufgabe ist in anderen Bundesländern der Polizei übertragen, mit der Folge, dass dort dafür weder Fahrzeuge noch Personal vorzuhalten sind. Diese Beispiele zeigen, dass letztlich nur ein Benchmarking auf der Basis einer Kosten-Leistungs-Rechnung zeigen wird, wie teuer der niedersächsische Justizvollzug im Vergleich mit anderen Bundesländern tatsächlich ist.

<sup>\*)</sup> Die anderen Landesjustizverwaltungen haben die Tageshaftkostensätze für 2003 noch nicht vollständig mitgeteilt. Ein Vergleich der Bundesländer ist für dieses Jahr daher nicht möglich.

## **II. Ziele des niedersächsischen Justizvollzugs und Vorhaben in der laufenden Legislaturperiode**

### **1. Ziele**

**Ziel des Strafvollzugs** ist es, den Gefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen (§ 2 Satz 1 StVollzG).<sup>\*)</sup> Als weitere **Aufgabe des Vollzugs** wird in § 2 Satz 2 StVollzG in der derzeitigen Fassung des Gesetzes genannt, dass der Vollzug auch dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten dienen soll. Der Bundesrat hat auf Antrag Hessens am 14.2.2003 einen Gesetzentwurf beschlossen, der die Sicherheit der Bevölkerung und die Resozialisierung der Gefangenen in § 2 StVollzG ausdrücklich als gleichwertige Vollzugsziele aufnimmt. Dieses Anliegen unterstützen wir.

Eine stärkere Betonung des Schutzes der Gesellschaft bedeutet nicht, auf Resozialisierungsbemühungen zu verzichten. Eine erfolgreiche Behandlung rückfallgefährdeter Gefangener bedeutet Opferschutz durch die Verhütung weiterer Straftaten. Sicherheit und erfolgreiche Resozialisierung gehören zusammen. Die Effizienz der vollzuglichen Behandlungsangebote muss allerdings auf den Prüfstand gestellt werden. Dabei geht es nicht nur um die Güte der Maßnahmen. Zu beantworten ist auch die Frage, welche Behandlung für welche Gefangenen Erfolg verspricht, wie viel sie kostet und mit welchen Methoden man dies feststellt.

Gefangene gehören zum problematischsten Teil unserer Gesellschaft. Sie gelangen meist zu einem Zeitpunkt in den Justizvollzug, zu dem sich kriminelle Karrieren bereits verfestigt haben und das soziale Umfeld häufig desaströs ist.

<sup>\*)</sup> Für den Jugendvollzug gilt § 91 Abs. 1 JGG. Danach sollen durch den Vollzug der Jugendstrafe die jungen Gefangenen dazu erzogen werden, künftig einen rechtschaffenen und verantwortungsbewussten Lebenswandel zu führen. Der Ausgestaltung des Jugendvollzugs liegen die bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zum Jugendstrafvollzug zugrunde. Die mit dem vorliegenden Vollzugskonzept erstrebte Vereinheitlichung des niedersächsischen Justizvollzugs zielt nicht auf den Jugendvollzug, der einen vom Strafvollzug für Erwachsene abweichenden Auftrag hat. Für die Konzeption des Jugendvollzugs ergeben sich deshalb eigene Vorgaben, die von denen des Erwachsenenvollzugs abweichen können oder sogar müssen, wie beispielsweise bei einer kurzfristigeren Fortschreibung der Vollzugsplanung für Jugendstrafgefangene. Das Einheitliche Niedersächsische Vollzugskonzept sieht im Übrigen ganz bewusst von einer Festschreibung im Bereich des Jugendvollzugs ab, weil der Jugendvollzug bundesgesetzlich noch in dieser Legislaturperiode auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden soll.

Der Justizvollzug ist jedoch nicht der Reparaturbetrieb gesellschaftlicher Versäumnisse; auch bei größter Anstrengung kann nicht jeder Gefangene resozialisiert werden. Letztlich liegt es in der Eigenverantwortung der Gefangenen, vollzugliche Behandlungsangebote anzunehmen und aktiv an Veränderungen des persönlichen Umfelds zu arbeiten. Hundertprozentige Resozialisierung und absolute Sicherheit kann der Vollzug nicht garantieren. Gleichwohl werden wir bei allen Maßnahmen, bei der Organisation und dem Personaleinsatz darauf achten, dass den Sicherheitsbelangen der Allgemeinheit Rechnung getragen und die erfolgreiche Wiedereingliederung der Gefangenen angestrebt wird.

Der Justizvollzug ist ein **zentraler Bereich der inneren Sicherheit**, weil er

- delinquente und zum Teil auch gefährliche Mitglieder unserer Gesellschaft sicher unterbringt und damit den **Schutz der Allgemeinheit** gewährleistet,
- den gesetzlichen Auftrag erfüllt, die Wiederholung von Straftaten zu verhindern (Rückfallvermeidung) und damit zur **Kriminalprävention** beiträgt,
- durch Behandlungsprogramme aktiven **Opferschutz** leistet.

Die **sichere Unterbringung** der Gefangenen hat daher für uns höchste Priorität.

Wir wollen

- Ausbrüche und Entweichungen verhindern,
- Nichtrückkehr aus Lockerungen und Urlauben reduzieren,
- Straftaten während Vollzugslockerungen und Urlaub verhindern,
- Gewalt gegen Bedienstete und unter Gefangenen sowie
- Suizide, Selbstverletzungen und Brandstiftungen verhüten.

Wir wollen Sicherheit und Resozialisierung im Gleichgewicht halten.

**Resozialisierung** heißt für uns,

- durch Behandlungsuntersuchungen eine fundierte Diagnostik zu garantieren,
- eine qualitativ hochwertige und landesweit einheitliche Vollzugsplanung sicherzustellen und
- mitarbeitfbereiten und mitarbeitfbähigen Gefangenen besondere Behandlungsmaßnahmen anzubieten und dafür einen differenzierten und hochwertigen Behandlungskatalog vorzuhalten,

- durch sinngebende Beschäftigung den Tag zu strukturieren und Eigeninitiative wecken sowie insbesondere
- durch regelmäßige Arbeit die Gefangenen auf ein rechtschaffenes Leben nach der Entlassung vorzubereiten.

Bei geeigneten Gefangenen lassen sich diese Ziele auch im **offenen Vollzug** verwirklichen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das vom Strafvollzugsgesetz vorgesehene Regel-/Ausnahmeverhältnis praktisch nicht besteht. Die in § 10 StVollzG vorgesehene Regelvollzugsform „offener Vollzug“ stellt wegen des Mangels an geeigneten Gefangenen gegenüber der Vollzugsform „geschlossener Vollzug“ lediglich die Ausnahme dar.

Wir wollen die **Wirtschaftlichkeit** des niedersächsischen Justizvollzuges erhöhen. Sicherheit hat jedoch ihren Preis. Ziel muss es daher sein, Wirtschaftlichkeit herzustellen durch

- einen effektiven Personaleinsatz (schlanke Verwaltung und hohe Fachkompetenz der Mitarbeiter),
- einen hohen Beschäftigungsgrad der Gefangenen (Erhöhung der Einnahmen des Landesbetriebs „Justizvollzugsarbeitsverwaltung“) und
- eine insgesamt bessere Kostendeckung (Erhöhung der Selbstfinanzierungsquote).

Erfolgreiche Resozialisierung wird erleichtert durch die **Akzeptanz** des Justizvollzugs **in der Öffentlichkeit**. Eine gute Außenwirkung fördert unter anderem das Selbstbewusstsein des Personals, die Qualität der Mitarbeiter und damit die Qualität der vollzuglichen Arbeit.

Die Akzeptanz des Justizvollzuges wollen wir verbessern durch

- eine aktive Medienpräsenz,
- eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit und
- eine Intensivierung der ehrenamtlichen Mitarbeit, die das Verständnis draußen für das fördert, was drinnen passiert.

Für den Justizvollzug gilt wie in der Privatwirtschaft, dass die Organisation sich dann am besten entwickelt, wenn Wirksamkeitsziele sowie interne, externe und finanzorientierte Ziele im Gleichgewicht gehalten werden. Keines der genannten Ziele aus dem Auge zu verlieren, ist Anliegen des niedersächsischen Justizvollzugs. Hieraus leiten sich die im Folgenden dargestellten Vorhaben für die laufende Legislaturperiode ab.

## 2. Neuorganisation der Vollzugslandschaft

1995 wurde das Justizvollzugsamt als Mittelbehörde des Justizvollzugs ersatzlos aufgelöst. Die Sach-, Fach- und Ressourcenverantwortung ist seitdem auf die selbstständigen Justizvollzugsanstalten übertragen. Das erfordert neben dem juristischen Sachverstand qualifizierte **Spezialisten** u.a. für folgende Fachbereiche:

- Organisation und Steuerung der Vollzugsanstalten,
- Personalverwaltung und Personalführung,
- Haushalts- und Finanzwesen,
- Beschaffungs- und Auftragswesen,
- betriebliches Arbeitswesen,
- Sicherheit der Vollzugsanstalt,
- Ausbildung und Behandlung der Gefangenen, Freizeit und Sport,
- Informations- und Kommunikationstechnik,
- Öffentlichkeitsarbeit.

In kleinen Anstalten mit weniger als 50 Bediensteten können die Anforderungen von den dort multifunktional eingesetzten Bediensteten qualitativ nicht mehr hinreichend erfüllt werden. Wir haben deshalb begonnen, **Verwaltungsaufgaben** zu **zentralisieren** und wollen diesen Weg fortsetzen. Durch Zentralisierung wird Verwaltungspersonal für vollzugliche Aufgaben frei. Bei personellen Engpässen innerhalb des eigenen Geschäftsbereichs können die Anstalten flexibler reagieren und regulierende Eingriffe des Ministeriums werden entbehrlich. Der in größeren Justizvollzugseinrichtungen vorhandene psychologische, pädagogische und juristische Sachverstand kann für kleine Einrichtungen, die über entsprechende Fachkräfte nicht verfügen, nutzbar gemacht

werden. Zudem laufen in kleinen Vollzugseinrichtungen moderne Steuerungsinstrumente wie die Budgetierung ins Leere, weil sie keine finanziellen oder personellen Handlungsspielräume haben.

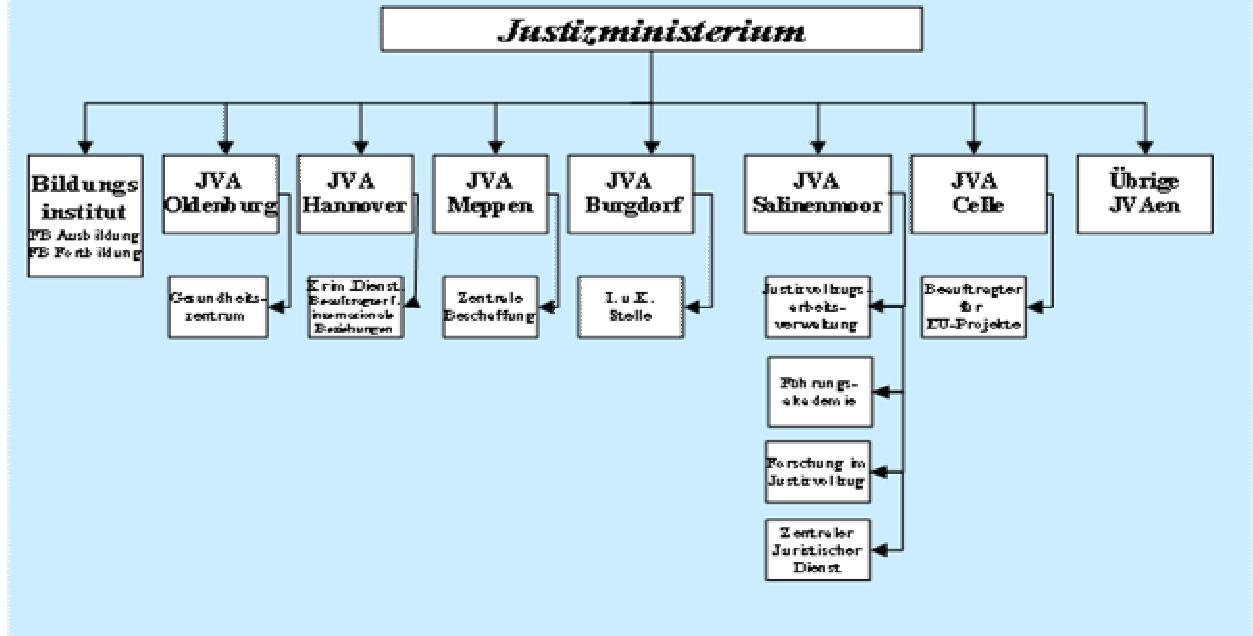
Die selbständigen Justizvollzugsanstalten sollen daher idealerweise eine **Belegungsfähigkeit von 400 – 700 Gefangenen** erreichen. Größere Einrichtungen sind nur schwer zu steuern.

Zur Umsetzung dieser Vorgabe haben wir folgende Maßnahmen eingeleitet:

	<b>Maßnahme</b>	<b>Zeitplan</b>
<b>1</b>	Wirtschafts- und Verwaltungsverbund a) JVA Braunschweig – JVA Burgdorf b) JVA für Frauen Vechta – JVA Hildesheim c) JA Hameln – JVA Bückeburg	a) 2003 b) 2003 c) 2003
<b>2</b>	Wirtschafts- und Verwaltungsverbund JVA Sehnde – SothA Bad Gandersheim	1.1.2004
<b>3</b>	Zusammenlegung JVA Braunschweig – JVA Burgdorf	1.3.2004
<b>4</b>	Zusammenlegung JVA für Frauen Vechta – JVA Hildesheim	ca.1.7.2004
<b>5</b>	Zusammenlegung JA Hameln – JVA Bückeburg	1.10.2005
<b>6</b>	Zusammenlegung JVA Sehnde – SothA Bad Gandersheim	1.1.2006

Mit Auflösung des Justizvollzugsamts 1995 sind einige Aufgaben auf zentrale Organisationseinheiten übertragen worden. Innovative Projekte zur Personalentwicklung (Gesundheitszentrum, Führungsakademie) sind in den vergangenen Jahren hinzu gekommen. Die Vollzugslandschaft stellt sich zurzeit wie folgt dar:

## Organisationsplan Justizvollzug

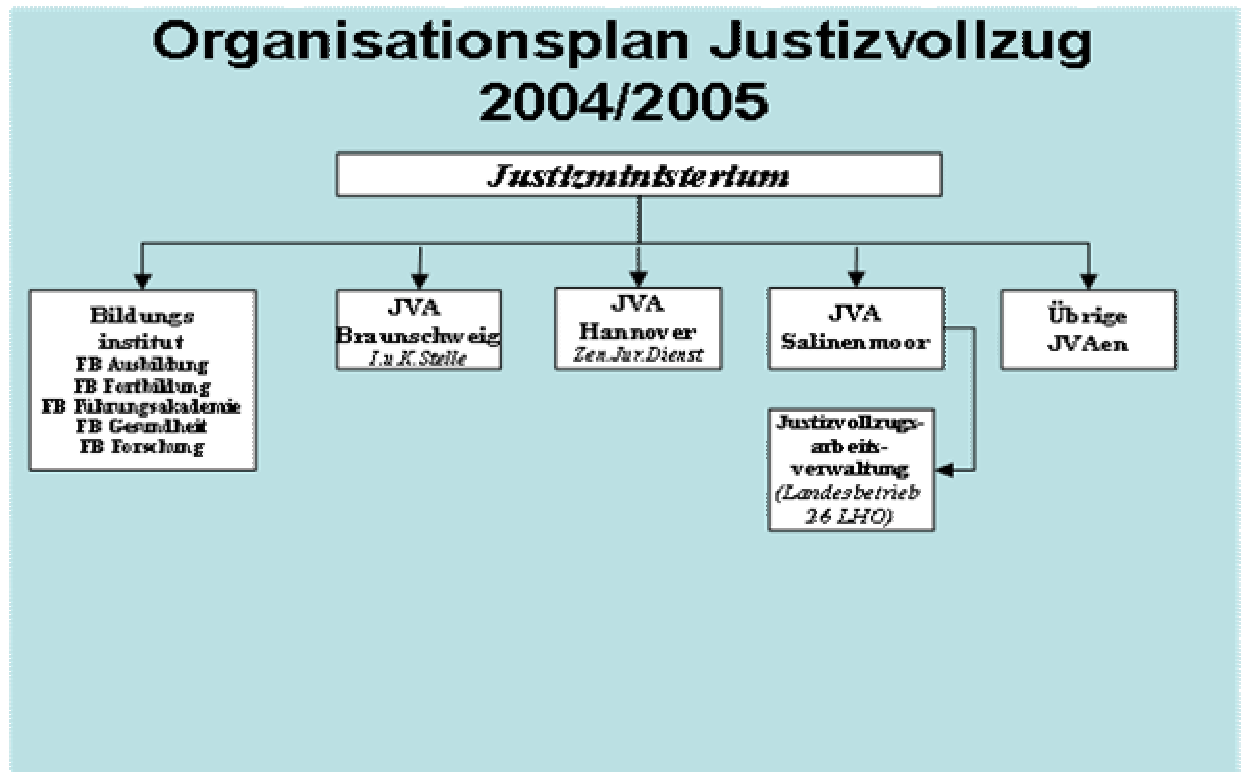


Mit dem Ziel der Verschlankeung und Effizienzsteigerung wollen wir **zentrale Fachbereiche reorganisieren**.

Im Einzelnen werden wir

- die Fachbereiche **Führungsakademie**, **Gesundheit** und **Forschung** unter dem Dach des Bildungsinstituts zusammenlegen,
- die **Abt. Vechta des Bildungsinstituts** schließen und zum offenen Frauenvollzug umwidmen,
- den **Kriminologischen Dienst** bei der JVA Hannover schließen und dessen Aufgaben mit denen der Forschungsstelle in einem Fachbereich beim Bildungsinstitut zusammenführen,
- die Stelle für den **Beauftragten für EU-Projekte** im Justizvollzug abschaffen und die Zuständigkeit hierfür in das Justizministerium - ohne Personalverstärkung - verlagern,
- das System der **zentralen Beschaffung** überprüfen.

Dies wird zu einer Reduzierung der Organisationseinheiten um 60 %, der Standorte um 30 % und der Stellen um 13,8 % führen und sich wie folgt darstellen:



Mit der Zusammenlegung verschiedener Organisationseinheiten unter dem Dach des **Bildungsinstituts** bündeln wir zentrale Aufgaben der Personalentwicklung (Aus- und Fortbildung, Schulung der Führungskräfte). Überkapazitäten werden abgebaut. Für die Zukunft des niedersächsischen Justizvollzuges setzen wir Schwerpunkte in den Bereichen Führungskräfteentwicklung, Gesundheitsfürsorge und Wirkungsforschung. Durch die Zusammenführung der Fachbereiche im Bildungsinstitut können diese zentral geleitet und auf strategische Ziele ausgerichtet werden. Praxisbedürfnisse können besser berücksichtigt werden. Neben diesen inhaltlichen Synergieeffekten sparen wir durch die Reorganisation auch Personal ein.

Wir wollen die zurzeit in Hannover, Oldenburg, Celle, Wolfenbüttel und Vechta angesiedelten Fachbereiche in **Celle** (Führungsakademie, Forschungsstelle, Gesundheitszentrum) und in **Wolfenbüttel** (Aus- und Fortbildung) konzentrieren. Längerfristig streben

wir die Zusammenführung an einem Standort an, um das Zusammenwirken aller Fachbereiche zu optimieren.

### **3. Neufestsetzung der Belegungsfähigkeit und Neufassung des Vollstreckungsplans**

Ohne die Abteilungen mit besonderer Zweckbestimmung (Sicherheitsstationen, Krankenabteilungen, Sozialtherapie) und die für den Frauenvollzug umzuwidmende Justizvollzugsanstalt Hildesheim beträgt die Belegungsfähigkeit im geschlossenen Männervollzug derzeit 3.968 Plätze. Davon entsprechen 393 nicht den rechtlichen Anforderungen.

Zur rechtmäßigen Unterbringung der Gefangenen gehört der Verzicht auf die Mehrfachbelegung von Hafträumen ohne abgetrennten Sanitärbereich, außerdem ein Mindestmaß an Bewegungsraum für jeden Gefangenen in seinem Haftraum, wie es auch in der neueren Rechtsprechung gefordert wird. Diesem Ziel werden wir mit der Inbetriebnahme der Anstaltsneubauten in Sehnde und Rosdorf einen großen Schritt näher kommen. Begleitet wird die Bereitstellung neuer Hafträume durch die Neufestsetzung der Belegungsfähigkeit der Anstalten, wodurch einige, nicht den rechtlichen Vorgaben entsprechende Haftplätze, entfallen werden.

Die Belegungsentwicklung der letzten fünf Jahre lässt für 2006 einen Haftplatzbedarf von rund 5.100 Plätzen im geschlossenen Männervollzug erwarten. Wenn die festgesetzte Belegungsfähigkeit den jetzt gültigen rechtlichen Vorgaben angepasst wird, werden auch nach Inbetriebnahme der Anstaltsneubauten rd. 400 Haftplätze fehlen. Außerdem dürfte die Zahl der Gefangenen in den nächsten Jahren weiter ansteigen:

- Die **Umkehrung der Vollstreckungsreihenfolge** bei gleichzeitiger Verhängung von zeitiger Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren und Anordnung der Unterbringung in einem Psychiatrischen Krankenhaus hätte, wenn sie 1998 in Kraft gewesen wäre, im Jahr 2003 und in den Folgejahren rund 100 zusätzliche Plätze im geschlossenen Männervollzug erfordert.

- Die **Erweiterung der Europäischen Union** könnte nach einer Untersuchung des Instituts für Wirtschaftsforschung der Universität München für das Bundesministerium für Arbeit zur Folge haben, dass etwa drei Millionen Menschen aus den neuen Mitgliedsländern nach Deutschland einreisen. Von diesen dürfte ein Zehntel, 300.000 Personen, auf Niedersachsen entfallen. Überträgt man die derzeitige Inhaftierungsquote von 1 Gefangenen je 1.000 Einwohner auf diese Zuwanderer, so ergibt sich ein Bedarf von zusätzlichen 300 Haftplätzen. Dies ist – auch nach Einschätzung von Fachleuten – eine zurückhaltende Schätzung, weil in der oben genannten Inhaftierungsquote alle Einwohner, also auch Frauen, Kinder und Senioren berücksichtigt sind, während sich unter den erwarteten Zuwanderern überwiegend junge Männer befinden werden, was für eine höhere Inhaftierungsquote sprechen könnte. Daher erscheint ein Bedarf an zusätzlichen 500 Plätzen im geschlossenen Männervollzug als Folge der EU-Erweiterung nicht unwahrscheinlich. Ob diese Prognose tatsächlich eintreffen wird, ist aber unsicher. Es ist auch möglich, dass sich die nach der Öffnung der Grenzen zu Osteuropa erfolgte Zuwanderung nicht wiederholt, weil schon jetzt die Aktivitäten krimineller Gruppen nicht an den Grenzen halt machen.

Insgesamt ist daher mittelfristig auch nach der Inbetriebnahme der Anstaltsneubauten ein weiterer Haftplatzbedarf von 500 bis 1.000 Plätzen zu erwarten, dem Rechnung zu tragen sein wird.

Neben der Neufestsetzung der Belegungsfähigkeit wollen wir den **Vollstreckungsplan** neu fassen, um innerhalb des geschlossenen Straf- und Untersuchungshaftvollzuges stärker als bisher differenzieren zu können.

Über den Vollstreckungsplan (§ 152 StVollzG) steuert das Justizministerium die Verteilung der Gefangenen auf die Anstalten. Ausschlaggebend sind derzeit neben Alter und Geschlecht sowie der Art der Freiheitsentziehung (Strafhaft, Untersuchungshaft und Abschiebungshaft)

- die Strafhöhe und die deswegen gebotenen Sicherheitsvorkehrungen,
- die kriminelle Vorbelastung in Form früherer Inhaftierungen,

- die vom Gericht unterstellte Gefährlichkeit (die sich daraus ergibt, ob der Verurteilte vor dem Antritt der Strafe in Freiheit war) und schließlich
- der Wohnort des Gefangenen.

Vom Vollstreckungsplan kann aus Gründen der Behandlung oder der Wiedereingliederung abgewichen werden.

Für besondere Gruppen von Gefangenen werden wir die Zusammenfassung in eigenen Einrichtungen prüfen: Ältere Gefangene zum Beispiel könnten, wie in einigen anderen Bundesländern, auch in einer kleinen, zentral gelegenen Abteilung untergebracht werden, deren Personal und Ausstattung auf diese Gefangenengruppe vorbereitet ist (Senioreneinrichtung). Dabei denken wir an Gefangene, die 60 Jahre und älter sind. Letztlich wird allerdings nicht das kalendarische Alter darüber entscheiden, ob ein Gefangener in einer Senioreneinrichtung untergebracht wird, sondern die körperliche und geistige Verfassung im Einzelfall. Für die Umwidmung in eine Senioreneinrichtung kommt die Justizvollzugsanstalt Bückeburg mit 76 Haftplätzen in Betracht.

Für den **Frauenvollzug** werden wir nach der Unterbringung weiblicher Gefangener in Hildesheim eine Erweiterung der Kapazitäten der JVA für Frauen in Vechta prüfen, weil die Überbelegung dort fortbesteht und mit einem weiteren Anstieg der Gefangenenzahlen zu rechnen ist. Die gemeinsame Unterbringung von Müttern mit ihren Kindern im offenen Vollzug in Vechta-Falkenrott bleibt von diesen Planungen unberührt. Diese und andere Maßnahmen werden aber erst umgesetzt werden können, wenn wieder Haushaltsmittel für neue Baumaßnahmen zur Verfügung stehen.

Im Hinblick darauf, dass

- die Sanierung der Staatsfinanzen ein absolut vorrangiges Ziel jeglicher Verwaltungstätigkeit und von zentraler Bedeutung für die Zukunft des Gemeinwesens ist,
- es auch einen hohen Investitionsbedarf gibt für Renovierungen und damit für den Erhalt der vorhandenen Haftplatzkapazitäten und andere notwendige und vernünftige Investitionen (z.B. Küchenneubau in der Justizvollzugsanstalt Hannover, Bau von Sportstätten und Werkhallen) und

- Investitionen in die instrumentelle Sicherheit wegen der begrenzten Gebrauchsdauer der Geräte nachhaltig finanziert sein müssen, um das Ausstattungs- und Sicherheitsniveau auf Dauer zu halten,

werden wir in enger Abstimmung mit den Anstalten das Programm zur instrumentellen Nachsicherung überarbeiten und die bereits jetzt bzw. in absehbarer Zeit vorhandenen Ressourcen durch eine Reform des Vollstreckungsplans besonders effizient nutzen. Unsere zentrale Aussage hierzu lautet: Solange Nachsicherungen nicht möglich sind, werden die als riskant qualifizierten Gefangenen in den besonders gut gesicherten Anstalten untergebracht.

Wir unterscheiden **vier Sicherheitsstufen**:

- Stufe I:** Sicherheitsstationen (siehe auch II. 4.6):  
Hier werden hochgefährliche und gewaltbereite Gefangene (z.B. Geiselnnehmer) untergebracht.
- Stufe II:** Justizvollzugsanstalten Oldenburg (Hauptanstalt), Celle, Sehnde und Rosdorf (Hauptanstalt):  
Diese Anstalten sind baulich besonders gut gesichert. Hier werden insbesondere Gefangene, die entweder aufgrund einer Gefährdungsanalyse oder anhand allgemeiner Kriterien (Vollzugsdauer, verhängte Strafe bzw. Tatverdacht usw.) ermittelt werden, untergebracht. Die Anstalten der Stufe II werden zusammen über knapp 1.400 Haftplätze verfügen, bei rund 7.000 Gefangenen im niedersächsischen Justizvollzug.
- Stufe III:** Übrige Anstalten des geschlossenen Vollzuges:  
In diese Anstalten werden die Gefangenen eingewiesen, für die erhöhte Sicherungsmaßnahmen nicht erforderlich sind.
- Stufe IV:** Anstalten des offenen Vollzuges:  
In die Anstalten des offenen Vollzuges werden alle übrigen Gefangenen eingewiesen.

#### 4. Einführung einheitlicher Vollzugsstandards

Das bundeseinheitliche Strafvollzugsgesetz bietet der Praxis eine Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten, die in den Anstalten zum Teil sehr unterschiedlich genutzt werden. Insoweit zeichnet sich der niedersächsische Justizvollzug durch ein hohes Maß an Initiative und Kreativität aus. Zugleich besteht aber die Gefahr eines Auseinanderdriftens der Vollzugsentwicklung innerhalb des Landes. Selbstverständlich geht es nur darum, Vergleichbares anzugleichen. Deshalb sollen einheitliche Vollzugsstandards eingeführt werden. Die Vollzugsformen Strafhaft, Untersuchungshaft und Abschiebungshaft haben verschiedene Aufgaben und Ziele; sie müssen unterschiedlich ausgestaltet sein. Dies gilt auch für die Ausgestaltung des geschlossenen und des offenen Vollzuges. Dennoch gebietet es der Gleichbehandlungsgrundsatz, in den einzelnen Vollzugsformen – soweit möglich und sinnvoll – vergleichbare Vollzugsregelungen und eine einheitliche Vollzugspraxis zu gewährleisten, ohne die Kreativität der einzelnen Anstalten unangemessen einzuschränken. Einheitlichkeit gibt aber **Orientierung** und hilft Gefangenen ebenso wie Bediensteten, sich auf den Vollzug einzustellen.

Qualitätsstandards sorgen zudem für klare Zielvorgaben. Die Aufsicht durch das Ministerium und die Vollzugspraxis bis hin zur Ausbildung des Nachwuchses erhalten so eine gemeinsame Grundlage.

Einheitliche Vollzugsstandards sorgen also für Rechtssicherheit, Verlässlichkeit, Vergleichbarkeit und Qualität.

##### 4.1 Vollzugliche Mindeststandards (Grundversorgung)

Grundsatz:

Der Justizvollzug Niedersachsen verwirklicht die **gesetzlichen Vorgaben als landeseinheitlichen vollzuglichen Mindeststandard**, der für alle Gefangenen gilt.

Die nachstehend aufgeführte Grundversorgung der Gefangenen wird durch das Strafvollzugsgesetz vorgegeben. Der Grundversorgungskatalog gilt in entsprechender Anwendung des Strafvollzugsgesetzes auch für Untersuchungsgefangene, soweit

Wesen und Zweck der Untersuchungshaft oder die Untersuchungshaftvollzugsordnung (UVollzO) dem nicht entgegenstehen (§ 76 UVollzO).

Zur **Grundversorgung** gehören namentlich:

Der tägliche Aufenthalt im Freien (§ 16), eine auf elementare menschliche Bedürfnisse ausgerichtete Unterbringung während der Ruhezeit (§ 18), die Ausstattung des Haft- raumes durch den Gefangenen selbst (§ 19), die Anstaltskleidung (§ 20), die Anstalts- verpflegung (§ 21), der Einkauf (§ 22), der Verkehr mit der Außenwelt insbesondere durch Besuche und anderweitige Kommunikation (§§ 23 – 33), die Arbeit sowie Ausbil- dung und Weiterbildung (§§ 37 – 43; gilt nicht für Untersuchungshaft), die Religions- ausübung (§§ 53 – 55), die Gesundheitsfürsorge (§§ 56 – 66), die Ausgestaltung der Freizeit und die Möglichkeit, sich aus allgemein zugänglichen Informationsquellen wie Zeitungen, Radio und Fernsehen zu unterrichten (§§ 67 – 70), und die soziale Hilfe, zumal zur Vorbereitung der Entlassung (§§ 71 – 75). Bei weiblichen Gefangenen wird dieser Katalog noch um Hilfen bei Schwangerschaft und Mutterschaft ergänzt (§§ 76 – 80).

In Niedersachsen gehören darüber hinaus zur Grundversorgung:

- ein dokumentiertes Aufnahmegespräch am Zugangstag,
- eine Behandlungsuntersuchung für Strafgefangene mit einer Vollzugsdauer ab einem Jahr,
- die mindestens alle sechs Monate fortzuschreibende Vollzugsplanung für Gefangene mit einer Vollzugsdauer ab einem Jahr sowie
- Beschäftigungsangebote (Arbeit, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen) für jeden Gefangenen (dies stehen wir an bis 2007; siehe auch II.7.).

Insbesondere zur Suizidprophylaxe ist bei den neu in den Justizvollzug aufgenomme- nen Gefangenen noch am Zugangstag ein Aufnahmegespräch zu führen. In diesem Gespräch sind Fragen zu klären, die sich aus den besonderen Belastungen der Inhaf- tierung (Verlust von Kontakten, Wohnung, Arbeit) ergeben können.

Für Strafgefangene mit einer Vollzugsdauer ab einem Jahr wollen wir zukünftig ausnahmslos eine **Behandlungsuntersuchung** vorschreiben. In dieser Behandlungsuntersuchung nach § 6 StVollzG, die keine medizinische Untersuchung ist, werden die Persönlichkeit und die Lebensverhältnisse der Gefangenen für die Vollzugsplanung erforscht.

Bei Strafgefangenen mit einer Vollzugsdauer ab einem Jahr muss ebenfalls ausnahmslos eine **Vollzugsplanung** erfolgen. Diese soll mindestens alle sechs Monate fortgeschrieben werden. Damit wollen wir gewährleisten, dass die Haftzeit konsequent an der Bedürftigkeit und Befähigung für ausgewählte Behandlungsangebote und an der Bereitschaft des Gefangenen, an seinem Vollzugsziel mitzuarbeiten, ausgerichtet wird.

Die **Vollbeschäftigung** der Gefangenen ist ein vollzuglicher Standard, der zwar gesetzlich vorgegeben ist und den wir zur Grundversorgung zählen, der aber zurzeit - u.a. wegen des großen Belegungsdrucks – noch nicht im gesamten niedersächsischen Justizvollzug verwirklicht werden kann. Es ist uns deshalb ein zentrales Anliegen, bis zum Jahre 2007 die vollzugliche Vollbeschäftigung der Gefangenen (s. II. 7) erreicht zu haben. Arbeit ist nicht nur Voraussetzung für eine erfolgreiche Wiedereingliederung und eine sinnvolle Ausgestaltung des Vollzugsalltags, sondern ermöglicht den Gefangenen auch, aus ihren Einkünften Unterhalts- und andere Pflichten zu erfüllen.

#### **4.2 Besondere Behandlungsprogramme (Chancenvollzug)**

Grundsatz:

Über die Grundversorgung hinaus gehende vollzugliche Behandlungsangebote erhalten Gefangene, die

- einer besonderen Behandlung bedürfen,
- befähigt sind, das Angebot zu nutzen, und
- bereit sind, daran mitzuarbeiten, dass sie das für sie in einer Vollzugsplanung individuell festgelegte Vollzugsziel erreichen.

Im Vollzug wollen wir die Gefangenen – wie es das Strafvollzugsgesetz in § 2 vorschreibt – befähigen, nach der Entlassung ein straffreies Leben zu führen. Wir ermöglichen ihnen, ihre persönlichen Defizite auszugleichen, sich mit ihren Straftaten

und ihren falschen Verhaltensweisen auseinanderzusetzen und neue Fähigkeiten und Fertigkeiten zu erwerben. Kurz, die Gefangenen erhalten eine **Chance**, einen neuen Lebensweg einzuschlagen.

Der Vollzug kann hierfür nur Anleitung und Hilfe bieten. Den schwierigen Weg einer Veränderung müssen die Gefangenen selbst beschreiten. Wir können sie im übertragenen Sinn an die Hand nehmen und begleiten, wir können sie aber nicht zum Ziel tragen.

Die **Mitarbeitsbereitschaft** der Gefangenen bemisst sich nach unserem Verständnis daran, wie die Gefangenen

- die Regeln des Zusammenlebens in der Justizvollzugsanstalt einhalten (insbesondere die Hausordnung),
- ihrer Arbeitspflicht nachkommen und
- sich um die Erreichung der für sie im Vollzugsplan individuell festgelegten Vollzugs(teil)ziele bemühen.

Die Mitarbeitsbereitschaft der Gefangenen wollen wir wecken, fördern und beobachten sowie zur Grundlage weiterer vollzuglicher Angebote machen. Dem dienen insbesondere auch die halbjährlichen Fortschreibungen der Vollzugsplanung (siehe II. 4.3), an der der Gefangene beteiligt wird.

Nur durch einen gezielten Einsatz der Ressourcen lässt die Behandlung der Gefangenen einen Ertrag für die Gefangenen selbst und damit letztlich für die öffentliche Sicherheit erwarten. Ausgangspunkt aller vollzuglichen Behandlung ist also stets die Notwendigkeit einer Förderung, die Eignung des Gefangenen hierfür und seine Mitarbeitsbereitschaft. Bei Gefangenen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen oder nicht erfüllen wollen, bleibt es bei der vollzuglichen Grundversorgung, die das Gesetz vorschreibt.

Chancenvollzug bedeutet nicht, dass jeder Gefangene nur einmalig eine Chance erhält. Vielmehr wird insbesondere bei der Vollzugsplanung und ihren halbjährlichen Fortschreibungen darauf geachtet, den Gefangenen für eine Mitarbeit am Vollzugsziel zu motivieren. Wer eine Chance erfolgreich genutzt hat, qualifiziert sich zugleich für

weitere Behandlungsangebote, wenn diese der individuellen Förderung des Gefangenen dienen.

Gut durch den Vollzug kommen soll also nicht der „angepasste“ Gefangene, sondern der aktive, mitarbeitersbereite. Nur so sind die nicht unerheblichen Aufwendungen für die Behandlung der Gefangenen wirtschaftlich und vollzugspolitisch vertretbar.

**Wir erwarten von jedem Gefangenen, dass er sich mit seinen Straftaten auseinandersetzt. Wir helfen ihm dabei, indem wir ihm verschiedene, auf seine individuellen Belange abgestimmte Behandlungsformen ermöglichen.**

Bei der Behandlung unterscheiden wir verhaltensändernde, qualifizierende und helfende Angebote (**Behandlungskatalog**).

#### **a) Verhaltensändernde Angebote**

Diese Angebote haben das Ziel, persönlichkeitsbezogene Schwächen und Defizite der Gefangenen auszugleichen:

- **Gruppentraining / Gruppentherapie**

Im **Gruppentraining** werden soziale Kompetenzen wie Kommunikations-, Kritik- und Konfliktfähigkeit sowie die Akzeptanz unterschiedlicher Sichtweisen gefördert. Im deliktspezifischen Gruppentraining müssen sich die Gefangenen mit ihrer Delinquenz, den möglichen Ursachen und zukünftigen konstruktiven Behandlungsalternativen auseinandersetzen sowie Möglichkeiten der Verhaltenskontrolle einüben. Im deliktspezifischen Gruppentraining wirkt der soziale Druck der Gruppe Neutralisierungstechniken des Gefangenen, wie Bagatellisierung oder Verdrängung der Straftaten, entgegen. Andererseits erfährt der Gefangene, dass andere Personen ähnliche Problembelastungen haben, so dass die Selbstakzeptanz des Gefangenen und seine Selbsteinsicht gefördert werden.

In einer **Gruppentherapie** behandeln qualifizierte Therapeuten mit fachlich anerkannten Methoden in einem so genannten Mehr-Personen-Setting.

- **Einzelbetreuung / Einzeltherapie**

Die **Einzelbetreuung** durch einen Bediensteten der Anstalt oder eine externe Kraft soll helfen, die Haftsituation emotional instabiler Gefangener zu bewältigen, in kritischen Lebenssituationen zu beraten und die Reflektions- und Beziehungsfähigkeit des Gefangenen zu verbessern. In der Einzelbetreuung können darüber hinaus die Auseinandersetzung des Gefangenen mit seinen Straftaten gefördert und konstruktive Denk- und Verhaltensmuster erarbeitet werden.

In der **Einzeltherapie** werden Gefangene mit einer schweren Persönlichkeitsproblematik mit fachlich anerkannten Methoden (Verhaltenstherapie, „kognitive Umstrukturierung“) behandelt.

Einzelbetreuung und Einzeltherapie sind vor allem dann angezeigt, wenn psychische oder sonstige Beeinträchtigungen des Gefangenen (soziale Ängste, intellektuelle Defizite, Sprachstörungen) die Behandlung in der Gruppe erheblich erschweren.

- **Soziales Training**

Das Soziale Training dient der Vorbereitung auf Vollzugslockerungen und der Entlassung; es wird gemeinsam von besonders geschulten Fachdiensten und Bediensteten des allgemeinen Vollzugsdienstes durchgeführt. Folgende Inhalte werden bearbeitet: Kommunikation (Erarbeiten von Gesprächsregeln etc.), soziale Beziehungen, Sexualität und Partnerschaft, Alkohol und Drogen, Arbeit, Ausbildung und Beruf, Geld und Schulden, Freizeit und Gesundheit sowie Selbstbeherrschung in Konfliktsituationen. Zusätzliche Module sind z.B. Rechte und Pflichten als Bürger und Arbeitnehmer sowie Fragen der Entlassungsvorbereitung.

In Zukunft werden Suchtmittelmissbrauch und Suchtkrankenhilfe stärker als bisher berücksichtigt. Als Co-Trainer wirken Mitarbeiter der internen Suchtberatungsdienste mit.

- **Training für Gewaltstraftäter**

Die Teilnahme an einem solchen Training ist für Gefangene hilfreich, die durch Gewalt in „normalen“ zwischenmenschlichen Konflikten aufgefallen sind und im adäquaten Umgang mit Ärger, Misserfolg und Schwäche unterstützt werden müssen.

Da dieser Problemgruppe ein hoher Anteil der Gefangenen angehört, gibt es in den Justizvollzugsanstalten unterschiedliche Behandlungsangebote.

- **Sportangebote zur Steigerung der sozialen Kompetenz**

Sportangebote im Justizvollzug verfolgen mehrere Lernziele: Förderung der Eigenwahrnehmung und des Körperbewusstseins, um die eigene Leistungsfähigkeit besser einschätzen zu können; Steigerung des Durchhaltevermögens und der Frustrationstoleranz (gewinnen wollen und verlieren können); Verbesserung der sportlichen, sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten, um Konfliktsituationen konstruktiv und nach fairen Gesichtspunkten zu lösen; Übernahme von Verantwortung für sich und die Gruppe sowie Sport als spannende und sinnvolle Freizeitbeschäftigung erleben.

- **Schuldnerberatung**

Schuldnerberatung für Gefangene durch Mitarbeiter der Anstalt oder durch externe Kräfte will Eigenverantwortlichkeit und Kompetenz des Gefangenen im Umgang mit finanziellen Problemen fördern. Nach einer Bestandsaufnahme der individuellen finanziellen Situation werden mit Schuldner und Gläubiger Modelle entwickelt, auf welche Weise die Schulden reguliert werden können. Bei der Umsetzung der Lösungskonzepte, d.h. bei der konkreten Schuldenregulierung, wird der Gefangene unterstützt und begleitet.

- **Entlassungsvorbereitung**

Zur Vorbereitung der Entlassung helfen Mitarbeiter der Anstalt dem Gefangenen, persönliche Dokumente, Ausbildungs- und Arbeitsnachweise zu beschaffen. Sie helfen bei der Suche nach einer Unterkunft, einem Ausbildungs- oder

Arbeitsplatz, bei der Regelung von Zahlungsverpflichtungen und dem Geltendmachen von Ansprüchen auf Sozial- oder Versicherungsleistungen. Soweit erforderlich, wird der Gefangene in zuständige externe Einrichtungen (z.B. Anlaufstellen für Straftatlassene) vermittelt und auf dem Weg dorthin begleitet.

## b) Sozialtherapie

Unter den Behandlungsprogrammen hat die Sozialtherapie einen besonderen Stellenwert:

Nach § 9 Abs. 1 StVollzG sind seit Anfang 2003 alle Gefangenen, die wegen eines **Sexualdelikts** zu mehr als zwei Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurden, in eine Sozialtherapeutische Einrichtung zu verlegen, wenn sie behandlungsfähig und behandlungsbedürftig sind. Darüber hinaus ist Sozialtherapie gedacht für Gefangene, die wegen anderer erheblicher oder wiederholter Straftaten verurteilt sind und bei denen zu erwarten ist, dass eine Sozialtherapie das Risiko schwerwiegender Rückfälle verringert.

Fast jeder Straftäter, der wegen eines Sexualdelikts oder einer anderen gefährlichen Straftat zu einer zeitigen Freiheitsstrafe verurteilt worden ist, wird irgendwann wieder entlassen. Entscheidend ist daher, was bis zur Entlassung mit ihm geschieht. Wegsperrern allein verringert nicht die Gefahr, dass er wieder straffällig wird. Vielmehr muss er die Ursachen für seine Straffälligkeit bearbeiten, einen angemessenen Umgang mit Konflikten und Bedürfnissen erlernen und sich gefährlicher Denkmuster und riskanter Situationen bewusst werden. Nur so können wir die Bevölkerung vor erneuten Straftaten schützen.

Unter „Sozialtherapie“ ist ein Bündel an Maßnahmen zu verstehen: Einzel- und Gruppen-Psychotherapie, Stärkung der Sozialkompetenz, Verbesserung des Aus- und Fortbildungsstandes und Förderung und Stabilisierung eines positiven sozialen Umfeldes. Diese intensive, interdisziplinäre Behandlungsform, an der Psychologen, Sozialarbeiter, Pädagogen und der Allgemeine Vollzugsdienst mitwirken, gilt als besonders geeignet, das Rückfallrisiko von Sexualstraftätern zu reduzieren.

Teil der Sozialtherapie ist das in Niedersachsen entwickelte **Behandlungsprogramm für Sexualstraftäter (BPS)**. Es dient dazu, die soziale Kompetenz des Täters, insbesondere sein Kommunikations- und Einfühlungsvermögen, zu stärken und ihn bei der Einübung von rückfallvermeidenden Verhaltensweisen anzuleiten und zu unterstützen.

Der gesetzliche Auftrag zur sozialtherapeutischen Behandlung aller geeigneten Sexualstraftäter war mit den vorhandenen Therapieeinrichtungen nicht zu erfüllen. Neben Bad Gandersheim (24 Plätze), Hannover (30) und Lingen (16) sind im geschlossenen Männervollzug Abteilungen in Meppen (20 Plätze), Uelzen (32) und Vechta (25) hinzugekommen. Die Abteilung in Lingen wurde um 30 Plätze erweitert. Darüber hinaus gibt es in Alfeld eine Sozialtherapie für Frauen (11) und in Hameln eine für den Jugendvollzug (53).

Niedersachsen verfügt damit über eine Kapazität, die sich bundesweit sehen lassen kann: 177 Plätze für rund 3.750 Strafgefangene im geschlossenen Männervollzug (einschließlich Bremen), d.h. **47 Plätze je 1.000 Gefangene**. Im Schnitt der übrigen Bundesländer liegt dieses Verhältnis bei 27 : 1.000. Mit Bremen besteht eine Vereinbarung, wonach 10 Plätze in niedersächsischen sozialtherapeutischen Einrichtungen gegen Entgelt für Gefangene aus Bremen zur Verfügung gestellt werden. Diese Vereinbarung bot sich an, weil Einrichtung und Betrieb einer qualifizierten Sozialtherapie sehr aufwändig und kostenintensiv sind. In der Sozialtherapie werden mehr Diensträume für Fachdienste sowie Gruppenräume benötigt. Unterkünfte, Arbeits- und Freizeitbereiche sollen zum Erhalt des „therapeutischen Klimas“ von der übrigen Anstalt getrennt sein, und der **Personalschlüssel** ist mit drei Bediensteten des Allgemeinen Vollzugsdienstes, einem Sozialarbeiter und einem Psychologen für zehn Gefangene sehr hoch. Wir wollen Vorgehen und Erfolg der sozialtherapeutischen Behandlung wissenschaftlich überprüfen. Damit haben wir die Projektgruppe „Forschung im Justizvollzug“ in Celle beauftragt, die ihr Vorgehen auch mit den in anderen Bundesländern begonnenen Studien zu dieser Frage abstimmt.

Niedersächsische Untersuchungen aus dem Jahr 1998 zum Erfolg der Sozialtherapie haben die Rückfallquoten von Gefangenen, die eine Sozialtherapie abgeschlossen haben, verglichen mit den Rückfallquoten von Gefangenen, die die Behandlung abgebrochen hatten. Danach waren von den aus der Sozialtherapie Entlassenen nach fünf Jahren 38 % straffrei geblieben, 21 % waren wegen unterschiedlichster Delikte erneut zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt worden. Von den Therapieabbrechern blieben dagegen nur 17 % straffrei; 49 % sind erneut zu Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt worden. Bei aller Zurückhaltung die geboten ist wenn man keine „echten“ Kontrollgruppen hat, sprechen diese Ergebnisse durchaus für den Erfolg sozialtherapeutischer Maßnahmen.

### **c) Qualifizierende Angebote**

Wichtige Bausteine für eine erfolgreiche Resozialisierung sind schulische und berufliche Weiterbildungsmaßnahmen. Sie werden zum Teil durch die Bundesagentur für Arbeit gefördert:

- **Vorbereitungskurse für schulische Ausbildungsgänge**  
In diesen mehrmonatigen Maßnahmen werden Inhaftierte, die über wenig Schulerfahrung verfügen (meist Jugendliche) bzw. deren Schulbesuch lange zurückliegt, auf den regelmäßigen Schulbesuch vorbereitet und mit schulischem und methodischem Grundwissen versorgt.
- **Sonderschulkurse / Hauptschulkurse / Realschulkurse**  
Inhaftierte, die ihre Schulzeit nur mit einem Abgangszeugnis beendet haben, können den Abschluss nachträglich erwerben. In Kooperation mit Volkshochschulen und anderen Trägern der Erwachsenenbildung werden die Teilnehmer nach einem verbindlichen Stundenplan unterrichtet.
- **Berufsausbildung verschiedener Qualifikationsstufen, einschließlich Teilqualifizierungen**  
Die beruflichen Umschulungsmaßnahmen dauern in der Regel zwei Jahre. Das Ausbildungsangebot ist sehr umfangreich: Im Ausbildungsvollzug für den Erwachsenenvollzug sind in der Justizvollzugsanstalt Hannover Ausbildungen

zum Maler und Lackierer, Koch, Metallbauer, Tischler, Gas- und Wasserinstallateur, Elektroinstallateur und Orthopädienschuhmacher möglich. Ähnliche Angebote bestehen in vielen anderen Justizvollzugsanstalten. Mit der Entscheidung der Bundesagentur für Arbeit, berufliche Weiterbildung nur noch dann zu fördern, wenn eine Wahrscheinlichkeit von mindestens 50 % für eine umgehende Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt besteht, ist für die problematische Gruppe der Gefangenen eine schwer zu überwindende Hürde aufgebaut worden. Wir bemühen uns zusammen mit anderen Landesjustizverwaltungen, neue Finanzierungsmöglichkeiten zu finden, weil das Land diese Förderung (4 Mio. € im Jahr 2002) nicht selbst übernehmen kann. Zur Orientierung in verschiedenen Arbeitsfeldern werden auch Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungskurse angeboten, in denen die Gefangenen erste Erfahrungen in entsprechenden Werkstätten sammeln und im begleitenden Unterricht ihre Deutsch- und Mathematikkenntnisse auffrischen können.

#### **d) Helfende Angebote**

Hierzu zählen niedrigschwellige Angebote für Gefangene mit besonderen Schwierigkeiten bei der Bewältigung „normaler“ Anforderungen:

- **Arbeitstherapie**

Arbeitstherapeutische Beschäftigung ist indiziert, wenn psychische Störungen einer normalen Arbeitsaufnahme entgegenstehen. In zweiter Linie ist Arbeitstherapie für körperlich kranke oder behinderte Gefangene geeignet, die für die normale Arbeitsaufnahme nicht ausreichend belastbar sind. Mit Hilfe arbeitstherapeutischer Beschäftigung in kleinen Gruppen und unter reduzierter Leistungsanforderung kann gerade bei diesen Gefangenen der Tag strukturiert und das Selbstwertgefühl verbessert werden. In Verbindung mit anderen Behandlungsmaßnahmen können auf diese Weise auch mit deutlich beeinträchtigten Gefangenen Resozialisierungsteilziele erreicht und weitere Störungen vermieden werden.

- **Alphabetisierungskurse**

Zielgruppe sind Gefangene, die bedingt durch Lernschwächen oder häufige Orts- und Schulwechsel in ihrer Kindheit, keine kontinuierliche Leselernphase erfahren haben. In der Alphabetisierungsmaßnahme lernen sie die sichere Zuordnung von Lauten und Buchstaben und damit die grundlegende Fähigkeit, Wörter zu erlesen und zu schreiben.

- **Deutsch für Ausländer und Spätaussiedler**

Für ausländische Gefangene werden Deutschkurse (auch in der Untersuchungshaft) angeboten. Bessere Deutschkenntnisse ermöglichen eine bessere Verständigung in allen Bereichen des Vollzugsalltags, auch bei Arbeitsabläufen in den Betrieben.

Behandlungsmaßnahmen, für die in einer einzelnen Anstalt keine ausreichende Notwendigkeit oder Nachfrage besteht, können im **Regionalverbund** wirtschaftlich angeboten werden. Dies setzt voraus, dass Angebote und Bedarfe in der Vollzugsregion bekannt sind und die kooperierenden Anstalten Gefangene in die Nachbaranstalten verlegen, um ihnen die Teilnahme an Behandlungsangeboten zu ermöglichen. Dies wollen wir am **Beispiel des Regionalverbundes „Westliches Niedersachsen“** verdeutlichen:

1. **Berufliche Maßnahmen** bieten insbesondere die Justizvollzugsanstalten Meppen und Lingen, Abteilung Groß-Hesepe, an. In den Justizvollzugsanstalten Lingen-Damaschke und Oldenburg dagegen fehlen Aus- und Weiterbildungsplätze. Gefangene werden deshalb im Rahmen des Chancenvollzugs zwischen den Anstalten des Regionalverbundes verlegt, damit sie an den für ihre Resozialisierung nützlichen Angeboten teilnehmen können. Die Kooperation hat sich bewährt. Durch frühzeitige Absprachen der Anstalten untereinander werden unwirtschaftliche Konkurrenzangebote und Überkapazitäten vermieden.
2. Ähnlich positive Erfahrungen gibt es bei den **schulischen Maßnahmen**. Da insbesondere Meppen und Groß-Hesepe häufig freie Plätze haben, werden diese den anderen Anstalten des Regionalverbundes, aber auch Anstalten, die nicht zum

Regionalverbund West gehören, angeboten. Doppelangebote und in der Folge Überkapazitäten gibt es nicht.

3. **Sozialtherapeutische Behandlung** bieten die Justizvollzugsanstalten Lingen und Meppen. In der Justizvollzugsanstalt Lingen-Damaschke gibt es eine ambulante Behandlungsgruppe. Die Therapieangebote stehen allen Gefangenen aus der Region West (und bei entsprechenden Kapazitäten auch Gefangenen aus dem gesamten Land) offen. Die Justizvollzugsanstalt Oldenburg bereitet zurzeit die Verlegung von Sexualstraftätern nach Meppen vor, damit diese dort an deliktspezifischen Behandlungsmaßnahmen teilnehmen können.

Die Erfahrungen mit dem Regionalverbund West sind positiv. Daher haben sich mittlerweile zwei weitere Regionalverbünde (Niedersachsen-Mitte und Niedersachsen-Ost) gebildet.

Alle Behandlungsangebote werden von uns kritisch auf den personellen und sachlichen Aufwand und auf den für den einzelnen Gefangenen zu erwartenden Ertrag überprüft.

### 4.3 Vollzugsplanung

Grundsatz:

In Niedersachsen wird künftig für alle Strafgefangenen, deren Vollzugsdauer mindestens ein Jahr beträgt, ein **standardisierter Vollzugsplan** erstellt. In ihm werden die Behandlungsmaßnahmen des Vollzuges (§ 7 StVollzG) und ihre Ziele festgelegt. Der Vollzugsplan wird halbjährlich fortgeschrieben.

Das Strafvollzugsgesetz (§ 7) legt nur die Mindestinhalte von Vollzugsplänen fest. Es nennt unter anderem die Art der Unterbringung im offenen oder geschlossenen Vollzug, die Verlegung in eine Sozialtherapeutische Anstalt, die Unterbringung in Wohn- und Behandlungsgruppen, den Arbeitseinsatz, die berufliche Aus- oder Weiterbildung sowie Lockerungen des Vollzuges. Das Gesetz sagt nichts darüber aus, bei welchen Gefangenen welche Behandlungsmaßnahmen angezeigt und welche Anforderungen an die Gefangenen zu stellen sind.

Diese gesetzgeberische Zurückhaltung ist richtig. Sie schafft Raum für individuelle Planungen, sie überträgt aber den Justizvollzugsanstalten zugleich die verantwortungsvolle Aufgabe, die behandlerischen Mittel gezielt und am Erfolg orientiert einzusetzen. Das erfordert eine sorgfältige Planung für jeden einzelnen Gefangenen. Entscheidungskriterien sind die Stärken, Schwächen, Fähigkeiten und persönlichen Voraussetzungen der jeweiligen Gefangenen. Maßnahmen sollen nicht einer bloßen Ausfüllung der Strafzeit dienen. Es geht nicht um Vorlieben oder subjektive Bedürfnisse, sondern um die Überwindung persönlicher Schwächen, damit die Gefangenen sich auf ein Leben ohne Straftaten in Freiheit vorbereiten können. Daher sind genaue Indikationen für Behandlungsmaßnahmen zu prüfen und zu dokumentieren.

Diesem Ziel dient ein **landeseinheitlicher Vordruck „Vollzugsplan“**. In ihm werden alle bedeutsamen Daten zur Vorgeschichte und Person der Gefangenen erhoben und regelmäßig fortgeschrieben. Die Ergebnisse der Vollzugsplanung werden mit den Gefangenen erörtert (§ 6 Abs. 3 StVollzG). Eine Abschrift wird ihnen ausgehändigt. Das ist wichtig, weil es die Gefangenen sind, die ein vollzugliches Ziel erreichen sollen, und nicht die Justizvollzugsanstalt.

Der landeseinheitliche Vordruck zur Vollzugsplanung wird seit dem 1.2.2004 für drei Monate in den Justizvollzugsanstalten Celle, Hannover, Uelzen und Wolfenbüttel erprobt. Anschließend wollen wir ihn verpflichtend für alle geschlossenen Einrichtungen einführen.

#### **4.4 Vollzugslockerungen und Urlaub aus der Haft**

Grundsatz:

Das Strafvollzugsgesetz sieht Lockerungen des Vollzuges (§ 11) und Urlaub aus der Haft (§ 13) vor. Die Gefangenen haben keinen Anspruch auf die Gewährung von Lockerungen und Urlaub, wohl aber einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung bei der Entscheidung durch die Vollzugsbehörde. Der Vorbereitung der Entscheidung über die Gewährung von Lockerungen und Urlaub dient künftig eine **landeseinheitliche Checkliste**.

**Vollzugslockerungen sind** nach § 7 Abs. 2 Nr. 7 StVollzG **Behandlungsmaßnahmen**, die der Erreichung des Vollzugszieles dienen. Im Einzelnen nennt das Gesetz in § 11:

- Außenbeschäftigung als regelmäßige Beschäftigung des Gefangenen außerhalb der Anstalt unter Beaufsichtigung,
- Freigang als regelmäßige Beschäftigung des Gefangenen außerhalb der Anstalt ohne Aufsicht,
- Ausführung als Erlaubnis, die Anstalt für eine bestimmte Tageszeit unter Aufsicht Vollzugsbediensteter verlassen zu dürfen und
- Ausgang als Erlaubnis, die Anstalt für eine bestimmte Tageszeit ohne Aufsicht verlassen zu dürfen.

Die Vollzugslockerungen können unter bestimmten, in § 11 StVollzG genannten Voraussetzungen gewährt werden. Dazu gehört insbesondere eine Prognoseentscheidung, ob der Gefangene sich nicht dem Vollzug entziehen oder die Lockerung zu Straftaten missbrauchen werde.

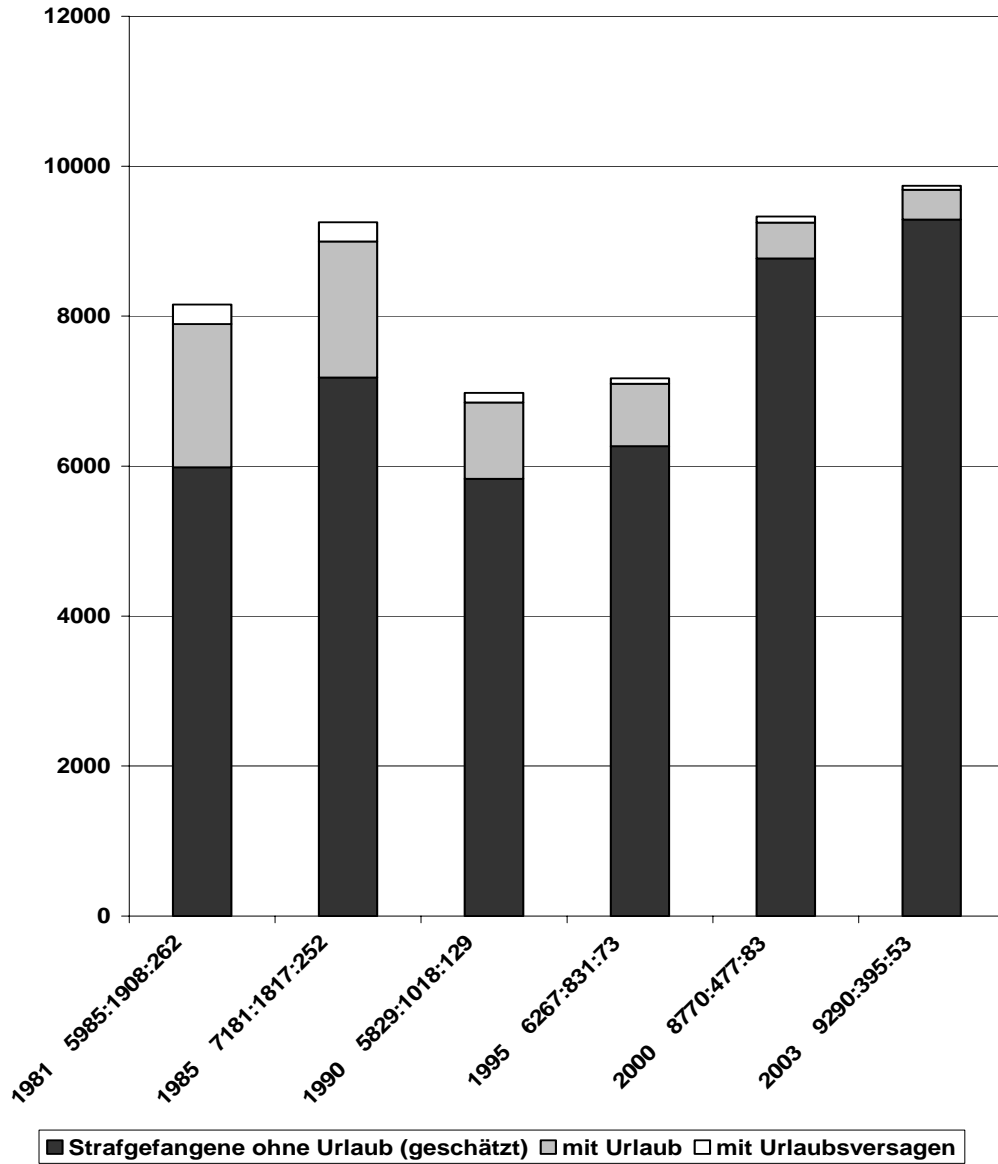
Daneben sieht § 13 StVollzG die Möglichkeit vor, Gefangenen bis zu 21 Kalendertagen im Jahr **Urlaub** zu gewähren. Bei der Entscheidung über die Urlaubsgewährungen sind dieselben strengen Prüfungen anzustellen wie bei Lockerungsentscheidungen. Das Gesetz schweigt darüber, ab wann Urlaube gewährt werden können. Es schränkt die Gewährung nur insofern ein, als es eine Mindestverbüßungsdauer von sechs Monaten bei zeitigen Freiheitsstrafen und zehn Jahren bei lebenslangen Freiheitsstrafen vorsieht.

Um das Missbrauchsrisiko zu verringern, ist in Niedersachsen im geschlossenen Männervollzug die **Praxis der Lockerungs- und Urlaubsgewährungen** in den letzten 20 Jahren immer zurückhaltender geworden. Während 1981 noch 27 % aller Strafgefangenen Urlaub erhielten, waren es 1990 nur noch 17 % und 2003 nur noch 5 %. Gleichzeitig gingen Anzahl und Anteil der Gefangenen, die zu spät in die Anstalt zurückkehrten oder die Lockerungen zu Straftaten missbrauchten, deutlich zurück.

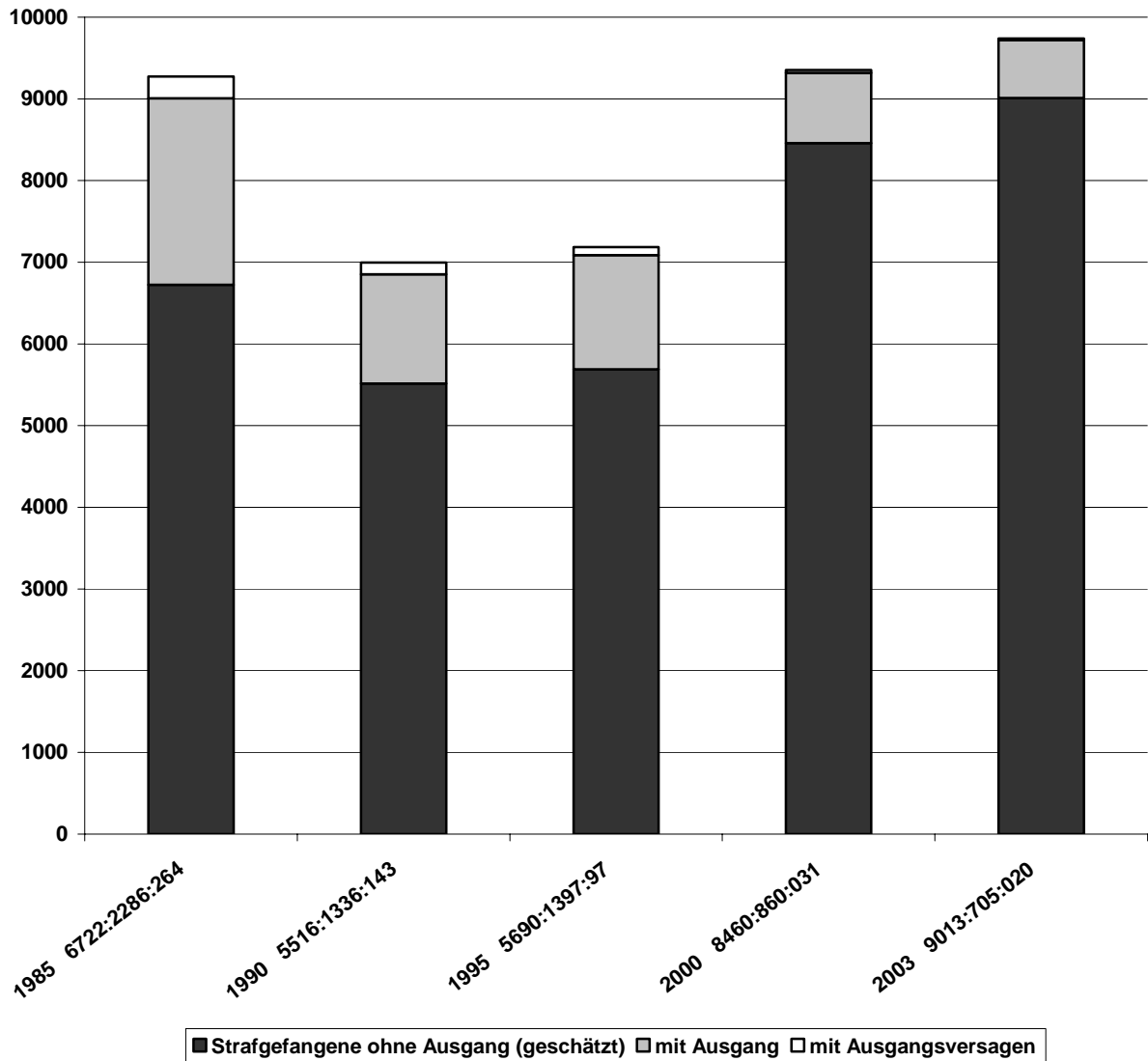
Die übrigen Lockerungsformen fallen zahlenmäßig kaum ins Gewicht. So wurde 2003 nur in 18 Fällen Freigang aus dem geschlossenen Männervollzug gewährt.

Naturgemäß werden im offenen Vollzug deutlich häufiger Ausgang, Freigang und Urlaub gewährt. Im offenen Männervollzug ist beispielsweise 2003 in 39.696 Fällen Ausgang, in 1.137 Fällen Freigang und in 14.721 Fällen Urlaub gewährt worden. Die Versagensquoten sind hier aber praktisch zu vernachlässigen: Beim Ausgang belief sie sich auf 0,1 % und beim Urlaub auf 0,4 %. Beim Freigang ist die Quote mit 19 % deutlich höher. Dies ist aber nicht auf höheren Missbrauch sondern auf eine grundsätzlich andere statistische Erfassung zurückzuführen. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Fünf Gefangene, von denen jeder vier Monate im Freigang war und von denen einer beim Freigang versagte, haben eine Missbrauchsquote von 20 %. Sie hatten aber zusammen an 500 Arbeitstagen „Gelegenheit“, nicht rechtzeitig zurückzukommen, so dass die mit dem Ausgang vergleichbare Versagerquote bei 0,002 % liegt.

### Urlaub und Urlaubsversagen im geschl. Männervollzug in Niedersachsen 1981 bis 2003



**Ausgang und Ausgangsversagen im geschl. Männervollzug  
in Niedersachsen 1985 bis 2003**



Trotz der relativ hohen Prognosesicherheit bei der Gewährung von Vollzugslockerungen und Urlaub ist es uns ein wichtiges Anliegen, Missbrauchsfälle weiter zu reduzieren. Die verpflichtend für alle Gefangenen des geschlossenen Vollzuges anzuwendende Checkliste zur Vorbereitung der Entscheidung über Vollzugslockerungen und Urlaube wird zu einer landesweiten Vereinheitlichung und damit zu einer weiteren Verbesserung der Entscheidungsprozesse führen. Das neue einheitliche Aufsichtssystem und das kennzifferngestützte Controlling fördern den Optimierungsprozess. Zusätzlich werden wir zur Vereinheitlichung der Vollzugspraxis – bei Beachtung der individuellen

Voraussetzungen im Einzelfall – Vorgaben zum Zeitpunkt der Erstgewährung von Vollzugslockerungen und Urlaub geben.

Die Niedersächsischen Ausführungsvorschriften für den Strafvollzug (NAV) werden dazu als Ermessensrichtlinie eine neue Regelung erhalten. Danach kommt bei der Verbüßung längerer Freiheitsstrafen im geschlossenen Vollzug die Gewährung von Urlaub in der Regel nicht schon nach Ablauf der Sechs-Monats-Frist gemäß § 13 Abs. 2 StVollzG in Betracht. Gleiches gilt für Ausgang und Freigang, weil diese Maßnahmen nach vollzugspraktischer Erfahrung in überschaubarem zeitlichem Zusammenhang mit der ersten Urlaubsgewährung stehen sollten. Um ausreichend Zeit für die Beobachtung der Gefangenen zu haben und an das Durchhaltevermögen und die Disziplin von Inhaftierten keine unzumutbaren Anforderungen zu stellen, ist es daher regelmäßig angezeigt, bei Gefangenen des geschlossenen Vollzuges mit einer Strafzeit von mehr als zwei Jahren Ausgang und Freigang erst nach der Hälfte der Strafzeit anzuordnen. Urlaub als noch weitergehende Maßnahme kann erst dann gewährt werden, wenn sich der Gefangene zuvor in mehrfachen Ausgängen bewährt hat.

#### 4.5 Vereinheitlichung der Haftraumausstattung und Kostenbeteiligung

Grundsatz:

Der Gleichheitsgrundsatz gebietet es, dass die Haftbedingungen und Lebensverhältnisse in Justizvollzugsanstalten mit gleichen Vollzugszuständigkeiten möglichst gleichartig beschaffen sind. Dies gilt vor allem für die **Ausstattung der Hafträume** und die **Kostenbeteiligung** der Gefangenen an elektrischen Geräten, deren Gebrauch über den Grundbedarf hinausgeht.

Die Ausstattung der Hafträume der Gefangenen ist in den NAV zu § 20 StVollzG durch eine Verweisung auf eine entsprechende Übersicht über die üblichen (Bekleidungs- und) Ausstattungsgegenstände geregelt. Danach besteht die offizielle Ausstattung der Hafträume aus einem Standbett, einem Schrank, einem Tisch, einem Stuhl, einem Stand- und einem Wandregal, einer Pinnwand oder einer Bilderleiste, einem Zellen-spiegel, einer Toilette, einem Waschbecken, entsprechenden Ablagen und Haltevorrichtungen, einem Mülleimer, einer Tischleuchte und Gardinen.

Zusätzlich zur offiziellen Möblierung der Hafträume ist es den Gefangenen gestattet (§ 19 StVollzG), Gegenstände persönlicher Art (Fotos, Wandbilder, Tagesdecke), zur Freizeitgestaltung (Rundfunk-, Fernseh-, Videoabspielgeräte, Schreibmaschine, Game-Boy) sowie hauswirtschaftlicher Art (Tauchsieder, Heißwasserkocher, Kaffeemaschine, Föhn, elektrischer Rasierapparat) oder Büroartikel (Ordner, Locher) im Besitz zu haben. Hierfür ist eine so genannte Positiv-Liste aufgestellt worden. Die darin genannten zulässigen Gegenstände werden jedoch nur genehmigt, wenn dadurch die Übersichtlichkeit der Hafträume nicht beeinträchtigt wird. In der Praxis hat dies zu einer unterschiedlichen Ausgestaltung geführt, die von Gefangenen insbesondere bei Verlegungen zwischen verschiedenen Anstalten oft nicht nachvollzogen werden kann. Hier bereiten wir eine Vereinheitlichung vor, die den berechtigten Belangen Gefangener entspricht, aber auch die Übersichtlichkeit der Hafträume nicht beeinträchtigt. Sie soll im Rahmen des Chancenvollzugs angemessen sein.

Das Leben im Vollzug ist den allgemeinen Lebensverhältnissen anzupassen (§ 3 Abs. 1 StVollzG). Im Vollzug hat dieser Grundsatz unter anderem zur Zulassung von elektrisch betriebenen Geräten geführt, die über die allgemeine Grundausstattung hinausgehen. So können Gefangene in vielen Anstalten ihre Wäsche in stationseigenen Waschmaschinen waschen, so dass sie nicht in die allgemeine Anstaltswäscherei gegeben werden muss. Hierfür fallen natürlich Kosten für Gerätekauf, Energie, Wasser und Abwasser sowie Waschmittel an. Diese werden – da es sich um besondere „Leistungen“ der Anstalt handelt – den Gefangenen berechnet (**Kostenbeteiligung**). Ein Rundfunk-, ein Fernsehgerät, ein Heißwassergerät und ein elektrischer Rasierapparat bleiben kostenfrei. Für TV-Kabelanschluss werden allerdings Kosten erhoben. Die erst vor drei Jahren eingeführte Möglichkeit einer Kostenerhebung wurde den Justizvollzugsanstalten freigestellt. Einige Justizvollzugsanstalten haben von einer Kostenbeteiligung der Gefangenen in Anbetracht der unzeitgemäßen Ausstattung der Gebäude ganz abgesehen. Wenn Kosten erhoben werden, sind sie von Anstalt zu Anstalt unterschiedlich hoch. Sie reichen für den Kabelanschluss von 1,30 € bis zu 13,00 € monatlich; einige Anstalten verlangen lediglich eine einmalige Gebühr in Höhe von 10,00 €.

Die unterschiedlichen Berechnungsarten und Kostenhöhen werden wir landesweit vereinheitlichen.

#### 4.6 Sicherheitsstationen

Grundsatz:

Bei einer Gruppe von besonders gefährlichen Gefangenen lässt sich das Ziel der sicheren Unterbringung nur durch ihre vorübergehende Unterbringung in einer Sicherheitsstation erreichen. Wir werden die vorhandenen Kapazitäten im geschlossenen Männervollzug bis Anfang 2006 mehr als verdoppeln, und zwar von 33 auf 73 Haftplätze. Zugleich werden wir ab Frühjahr 2004 einheitliche Standards für die Vollzugsplanung und –gestaltung einführen und die arbeitsteilige Zusammenarbeit aller Sicherheitsstationen in einer Gesamtkonzeption organisieren.

Der Bedarf an Plätzen in den Sicherheitsstationen ist ausgerichtet an den Ergebnissen der nach der Geiselnahme in der Justizvollzugsanstalt Celle am 21.10.1991 eingesetzten Kommission zur Untersuchung der Sicherheit von Justizvollzugsanstalten sowie des 13. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Niedersächsischen Landtages.

In den Sicherheitsstationen werden vor allem besonders gewaltbereite beziehungsweise erhöht fluchtgefährdete Gefangene untergebracht. Daneben können auch gefährdete Gefangene aufgenommen werden, um sie besser zu schützen. Die Unterbringung erfolgt aufgrund einer **Sicherheitsverfügung**. Die Gründe für die Unterbringung und deren Dauer sind vielfältig. Sie reichen von der kurzzeitigen Krisenintervention nach selbst- oder fremdgefährdenden Vorfällen bis hin zur unumgänglichen langjährigen Unterbringung eines potenziellen und gefährlichen Geiselnahmers.

Zurzeit haben wir **Sicherheitsstationen** in den Justizvollzugsanstalten in Hannover (9 Haftplätze), Oldenburg (10 Haftplätze), Salinenmoor (8 Haftplätze) und Wolfenbüttel (6 Haftplätze). Es werden weitere hinzukommen in Celle (10 Haftplätze, Juni 2004), in Sehnde (20 Haftplätze, Oktober 2004) und in Rosdorf (10 Haftplätze, Januar 2006).

Ziel jeder Unterbringung ist es, den Gefangenen so schnell wie möglich (wieder) in den Normalvollzug zu integrieren. In ganz wenigen Einzelfällen gelingt das aber nicht oder nur sehr langsam, so dass die Vollzugsgestaltung besonderen Anforderungen bei der Betreuung der Gefangenen sowie der Diagnostik und Risikobeurteilung gerecht werden muss. Die Stationen in den Justizvollzugsanstalten in Oldenburg, Celle, Sehnde und Rosdorf werden jeweils über zwei baulich getrennte Bereiche verfügen, die eine interne Differenzierung und eine schrittweise Erprobung der Gefangenen ermöglichen. Kein Gefangener soll aus einer Sicherheitsstation heraus entlassen werden.

Um die innere Sicherheit der Stationen zu erhöhen, den Bediensteten Verhaltenssicherheit und den Gefangenen Möglichkeiten und Grenzen aufzuzeigen, haben wir in einer Arbeitsgruppe **einheitliche Standards** erarbeitet, z.B. für Durchsuchungen, Besuchskontakte (Einsatz von Trennscheiben), Dienstplangestaltung (Rotation), Haft-raumausstattung und für die Rückführung der Gefangenen in den Normalvollzug.

Mit der Inbetriebnahme der neuen Sicherheitsstation in der Justizvollzugsanstalt Celle im Juni 2004 sollen diese Standards auf allen Sicherheitsstationen des Landes eingeführt werden.

Einzelheiten können an dieser Stelle aus Sicherheitsgründen nicht dargestellt werden.

## 5. Umgang mit Drogen im Vollzug

Grundsatz:

Wir dulden keine Drogen im Vollzug!

Der Justizvollzug ist kein rechtsfreier Raum: Was außerhalb des Vollzuges verboten ist, bleibt es auch im Vollzug. Das gilt selbstverständlich auch für Drogen und andere Rauschmittel.

Wir helfen Drogenabhängigen, ihren Gesundheitsstatus zu verbessern und ihre Sucht zu bekämpfen.

Alle Untersuchungen zum **Drogenkonsum** im Justizvollzug zeigen, dass die Inhaftierung das Ausmaß des Drogenkonsums maßgeblich reduziert. Bei einer Stichtagsuntersuchung von 930 zufällig ausgewählten Strafgefangenen, die im Mittel seit 19 Monaten

inhaftiert waren, ergab eine Studie aus Nordrhein-Westfalen, dass bei nur noch 14 % der Gefangenen Anzeichen für Drogengebrauch in der Haft festzustellen waren. 25 % von ihnen (also insgesamt 3,5 % aller Gefangenen) konsumierte intravenös.

Diese Untersuchung, aber auch die langjährige Praxiserfahrung zeigen, dass der Justizvollzug für viele Drogenabhängige eine **Chance zum Ausstieg** ist. Die mangelnde Verfügbarkeit von Drogen, die gute medizinische Versorgung, eine ausgewogene Ernährung und ein regelmäßiger, strukturierter Tagesablauf helfen vielen Gefangenen zu Kräften zu kommen, gesund zu werden und den Entschluss zu fassen, ihre Sucht zu bekämpfen. Wir wollen sie dabei unterstützen und auf dem Weg in externe Therapieeinrichtungen begleiten.

Wir wollen verhindern, dass Drogenabhängige und Drogengefährdete zum Drogenkonsum verführt werden. Deshalb kontrollieren wir engmaschig, ob Drogen in die Anstalt gelangen und durchsuchen regelmäßig, ob Drogen in den Hafträumen oder in anderen Anstaltsbereichen versteckt werden. Auf Konsum reagieren wir konsequent.

Es war deshalb auch konsequent, die **Spritzenaustauschprogramme** in der Frauenanstalt in Vechta und in der Abteilung Groß-Hesepe der Justizvollzugsanstalt Lingen im Juni 2003 einzustellen. Wir konnten keine infektionsprophylaktischen Effekte nachweisen. Im Gegenteil: Es gab Hinweise für den illegalen Spritzenaustausch der Gefangenen untereinander und für vermehrte Verführungssituationen aussteigewilliger Gefangener. Die Vergabe steriler Einweg-Spritzen im Vollzug ist für uns – ebenso wie in allen anderen Bundesländern mit Ausnahme Berlins - mit einer eindeutigen und konsequenten Haltung zum Konsum illegaler Drogen im Vollzug unvereinbar. Nach unserem Verständnis soll der Justizvollzug seinen Insassen Chancen für eine neue Lebensgestaltung bieten, Chancen, sich von der Drogenabhängigkeit zu befreien. Dabei wollen wir die Gefangenen unterstützen.

## 5.1 Kontrollen und Drogensuche

Kontrollen haben für den sicheren Betrieb einer Anstalt einen sehr hohen Stellenwert. Sie beginnen mit der Identitätsprüfung vor Betreten einer Anstalt und setzen sich durch

vielfältige Kontrollen der Gefangenen innerhalb des Anstaltsbereiches fort. Mit diesen Kontrollen wird sichergestellt, dass nur berechnigte Personen Zutritt zu den Anstalten erhalten und die Gefangenen nicht in den Besitz von gefährlichen und unerlaubten Gegenständen (Waffen, Drogen, Handys etc.) gelangen. Die Kontrollen erfassen sämtliche Bereiche einer Anstalt (Hafräume, Post, Gepäck, Fahrzeuge). Vielfältige technische Hilfsmittel wie Durchsuchungsrahmen, Röntgengeräte etc. werden hierbei eingesetzt. Um diese Kontrollen auf einem hohen Niveau zu halten, werden die Bediensteten ständig fortgebildet.

Wir werden sicherstellen, dass in jeder Anstalt ein Sicherheitscontrolling installiert wird, das die Effizienz der Kontrollen in den Anstalten überwacht. Dieses **Sicherheitscontrolling** und die Vernetzung (elektronische Kommunikation) der Sicherheitsdienstleiter ermöglichen es, auf das Bekanntwerden neuer Versteckmöglichkeiten und Sicherheitsrisiken schnell zu reagieren. Unterstützung bei der Durchführung von Kontrollen erhalten die Anstalten auch durch die Amtshilfe des Landeskriminalamtes, der Fachkommissariate der Polizeiinspektionen, des Zolls und des Bundesgrenzschutzes.

Drogen und andere Rauschmittel gelangen in Kleinstmengen in den Vollzug. Sie werden über die Mauern geworfen, in Waren versteckt beziehungsweise am oder im Körper verborgen in die Anstalt transportiert. Jedes noch so ausgefeilte Kontrollsystem stößt hier an Grenzen. Um Drogen in ihren unterschiedlichen Formen zu erkennen und zu finden, werden spezielle Fortbildungen durchgeführt. Zurzeit sind zwölf Hundeführer mit ihren Drogenspürhunden im Einsatz. Im Jahre 2004 ist der Einsatz von fünf weiteren Hunden geplant. Jeder Drogenfund und jeder Drogenbesitz werden sofort den zuständigen Ermittlungsbehörden angezeigt. Bei vermutetem Drogenkonsum von Gefangenen werden Urinkontrollen angeordnet.

## **5.2 Vollzugliche Reaktionen auf Missbrauch, Besitz und Handel**

Besitz und Handel führen ausnahmslos zu Strafanzeigen. Bei dem bloßen, nicht mit Strafe bedrohten Missbrauch („Konsum“) von Drogen ist bei der vollzuglichen Reaktion zu unterscheiden nach Art und Ausmaß des Missbrauchs sowie dem vollzuglichen Ent-

wicklungsstand der einzelnen Gefangenen. Ein Missbrauch darf jedoch in keinem Fall ohne Reaktion bleiben.

Diese reicht je nach Einzelfall über **repressive Maßnahmen** wie

- die Verhängung von Disziplinarmaßnahmen,
- den Widerruf oder die Versagung von Vollzugslockerungen und / oder Urlaub,
- den Entzug besonderer Vergünstigungen,
- verstärkte Beobachtung und Kontrolle

bis hin zu mehr **helfenden Maßnahmen** wie

- Vorstellung beim Suchtberatungsdienst,
- Motivierung zu Behandlungsmaßnahmen oder
- beratenden Gesprächen allgemein.

Drogenmissbrauch ist ein vielschichtiges, insbesondere auch an die individuelle Situation der einzelnen Gefangenen gebundenes Phänomen. Die Reaktion auf Fehlverhalten muss die Ausgangslage berücksichtigen.

Die Anordnung und Durchführung von Urinkontrollen muss wie schon die bestehenden Kontrollmaßnahmen bei der Suche nach Drogen einem einheitlichen Schema folgen.

Wir prüfen, ob wir mehr **Urinkontrollen** durchführen können und sollten, so dass mehr Gefangene damit rechnen müssen, auf Rauschmittelmissbrauch kontrolliert zu werden. Dies hätte zudem einen präventiven Effekt: Der Vollzug signalisierte damit, dass er seiner Verantwortung nach § 56 StVollzG, für die Gesundheit der Gefangenen zu sorgen, gerecht wird. Neben diesem prophylaktischen Ansatz erlaubte dieses Vorgehen zugleich, ein verlässlicheres Bild von Ausmaß, Struktur und Entwicklung des Drogenmissbrauchs im Vollzug zu gewinnen.

Für die unterschiedlichen Vollzugsformen des geschlossenen und offenen Jugendvollzuges und des Freiheitsstrafenvollzuges an Erwachsenen werden wir Vorgaben ausarbeiten, wie – unter angemessener Berücksichtigung des Einzelfalles – vollzuglich auf Fehlverhalten reagiert werden soll.

### 5.3 Suchtberatung und Therapievermittlung

Nach dem Wegfall der Haushaltsmittel in Höhe von 716.000 € für externe Suchtarbeit im Justizvollzug Ende des Jahres 2004 wird diese Aufgabe von den Justizvollzugsanstalten aus eigener Kraft sicherzustellen sein. Wir haben daher im Oktober 2003 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die ein Konzept für die Übernahme dieser Aufgabe durch Vollzugsbedienstete und für eine möglichst effiziente Vermittlung der drogenabhängigen Gefangenen in Therapieeinrichtungen erarbeiten sollte.

Auf der Grundlage der Empfehlungen der Arbeitsgruppe werden wir

- weitere Vollzugsbedienstete zu **Suchtkrankenhelfern** ausbilden. Hierfür hat die Arbeitsgruppe Kontakt mit der Kreisvolkshochschule Hameln-Pyrmont aufgenommen, die ihre zertifizierte Ausbildung auf die Belange des Vollzugs abgestimmt hat. Die Ausbildung der ersten Suchtkrankenhelfer hat bereits begonnen.
- Gefangene zukünftig in so genannten **Motivationsgruppen** beraten und auf eine Therapie vorbereiten. Bislang werden die Gefangenen einzeln betreut; Gruppenarbeit ist ressourcenschonender und möglicherweise auch motivierender als Einzelfallbetreuung.
- den Suchtkrankenhelfern einen **Leitfaden für Beratung und Therapievermittlung** an die Hand geben, um den Umgang mit Drogenabhängigen im Justizvollzug zu vereinheitlichen und wirksamer zu gestalten.
- eine **Bestandsaufnahme** zum Erfolg unserer Therapievermittlungen und zum eigentlichen Therapieerfolg durchführen. Die entsprechenden Daten werden von den Anstalten (interner Suchtberatungsdienst) erhoben bzw. von den Therapieeinrichtungen angefordert.

Wir werden die **Zusammenarbeit** mit dem Sozialministerium und den Trägern der externen Suchtberatung und den Therapieeinrichtungen neu strukturieren. Wir werden dafür Sorge tragen, dass der Justizvollzug ab 1.1.2005 in der Lage ist, Suchtberatung und Therapievermittlung mit eigenen Ressourcen effizient durchzuführen.

#### **5.4 Forschungsprojekt: Bestandsaufnahme zum Drogenkonsum im niedersächsischen Justizvollzug**

Erkenntnisse über Drogenabhängigkeit und Drogenkonsum der Gefangenen sind für die Vollzugsgestaltung, das Beratungs- und Therapieangebot und für die Entlassungsvorbereitung von Bedeutung. Da aktuelle Daten für Niedersachsen fehlen, haben wir die Forschungsstelle des Justizvollzugs beauftragt, eine Bestandsaufnahme durchzuführen.

Die Erhebung wird sich an die Studie in Nordrhein-Westfalen anlehnen, um die Ergebnisse miteinander vergleichen zu können. Geplant ist, alle so genannten „Neuzugänge“ während eines Zeitraums von zwei bis drei Monaten zu befragen (Anamnese) und ärztlich zu untersuchen. Diese Gesamterhebung, die lediglich die Abschiebungsgefangenen unberücksichtigt lässt, ist zwar zeit- und personalaufwändig, aber nur durch eine solche Totalerhebung werden wir einen verlässlicheren Einblick in die Situation der drogenabhängigen Gefangenen in unserem Land erhalten.

#### **6. Einrichtung einer Gutachtenstation für gefährliche Straftäter**

Bevor Gefangene, die wegen Sexualdelikten oder schwerer Gewalttaten verurteilt worden sind, Lockerungen und Urlaub erhalten oder in den offenen Vollzug verlegt werden, muss sichergestellt sein, dass die durch die Tat zutage getretene Gefährlichkeit nicht mehr fortbesteht. Bei bestimmten Tätergruppen haben wir das Prinzip der Doppelbegutachtung festgeschrieben. Sicherungsverwahrte, die Lockerungen erhalten sollen, müssen von zwei externen Sachverständigen begutachtet werden. Bei Straftätern, die wegen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und Tötungsdelikten (§§ 174 bis 180, 182, 211 und 212 sowie nach § 323 a StGB) verurteilt sind, ist neben dem internen Gutachten eines Anstaltspsychologen (der nicht mit der Betreuung und Behandlung des Gefangenen befasst sein darf) ein externes psychiatrisches Gutachten einzuholen.

Problematisch ist hierbei die **mangelnde Vergleichbarkeit externer Gutachten**.

Es fehlen einheitliche Standards für die Erstellung von forensischen Gutachten und nicht jeder externe Sachverständige berücksichtigt auf die gleiche Weise aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse aus der Prognoseforschung. Externe Gutachten weisen deutlich unterschiedliche Qualitäten auf. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 5. Februar 2004 zur nachträglichen Sicherungsverwahrung u.a. auch Anforderungen an die Qualität eines Prognosegutachtens formuliert. Insbesondere „müsse das Gutachten verschiedene Hauptbereiche aus dem Lebenslängs- und -querschnitt des Verurteilten betrachten“ (BVerfG, 2 BvR 2029/01 vom 5.2.2004, Abs. 122). Wenn Gutachten nicht vergleichbar sind, können sie nicht für Längsschnittbewertungen (zu verschiedenen Zeitpunkten des Vollzuges) herangezogen werden. Wesentliche Informationen über den Entwicklungsverlauf gehen so verloren. Kosten für externe Gutachten belasten zudem den Justizhaushalt nicht unerheblich.

Wir wollen deshalb eine eigene **Gutachtenstation** einrichten und damit die Prognose-sicherheit deutlich erhöhen. Grundlage der Begutachtung in der geplanten Gutachtenstation ist das Vieraugenprinzip.

Ein interdisziplinäres Expertenteam (Psychologen, Psychiater) begutachtet die Gefangenen auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und Prognoseverfahren bereits zu Beginn des Vollzuges. Dieses Expertenteam legt den Vollzugsverlauf fest und gibt Empfehlungen für die Vollzugsgestaltung. Wenn der Gefangene in seinem weiteren Vollzugsverlauf die Voraussetzungen für Vollzugslockerungen oder die Verlegung in den offenen Vollzug zu erfüllen scheint, wird seine tatsächliche Eignung wiederum von einem Expertenteam in der Gutachtenstation ein zweites Mal gründlich und umfassend geprüft. Damit sind Bewertungen im Längsschnittvergleich möglich und der Entwicklungsverlauf kann fachlich fundiert beurteilt werden.

Einen hohen **Qualitätsstandard der Gutachtenstation** wollen wir gewährleisten durch

- Begutachtung durch mehrere Experten (multiprofessionelles Team),
- diagnostische Erst- und Folgebegutachtung (Veränderungsmessung durch mindestens zwei Untersuchungszeitpunkte),

- einheitliche Standards für Untersuchungsmethoden (für Exploration, Test- und Prognoseverfahren) und für die Struktur der Gutachten zur besseren Vergleichbarkeit,
- gezielte Auswahl und regelmäßige Weiterqualifizierung des Fachpersonals der Gutachtenstation,
- Orientierung an wissenschaftlichen Prognosekriterien und regelmäßiger Austausch darüber mit externen Fachleuten,
- Überprüfung der Prognosekraft der Gutachten durch wissenschaftliche Begleitung (Evaluation).

Wir planen, die Einweisungsabteilung der Justizvollzugsanstalt Hannover wegen der dort bereits tätigen Experten schrittweise zu einer Gutachtenstation auszubauen. Diese Station soll personell und organisatorisch autark sein. Das Expertenteam wird sich zusammensetzen aus bereits in der Einweisungsabteilung tätigen Experten und weiteren geeigneten Fachkräften aus dem Justizvollzug, die hierfür aus- und fortgebildet werden. Die Aufbauphase wird zwei bis drei Jahre dauern. Bis die Gutachtenstation ihre volle Leistungsfähigkeit erreicht hat, wird bei gefährlichen Sexualstraftätern und Gewalttätern neben den Gutachten der Gutachtenstation ein externes Sachverständigengutachten eingeholt, wenn über die Gewährung von Vollzugslockerungen zu entscheiden ist.

## **7. Ausbau der Arbeitsplätze für Gefangene**

Grundsatz:

Strafgefangene sind gesetzlich zur Arbeit verpflichtet. Für ihre Arbeitsleistungen werden sie entlohnt. Der Justizvollzug ist demgegenüber verpflichtet, die personellen, baulichen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen, damit Beschäftigungs- und Bildungsangebote verwirklicht werden können.

Gefangenenarbeit ist ein wichtiger Beitrag des Justizvollzuges zur öffentlichen Sicherheit. Beschäftigungslosigkeit im Vollzug ist ein Sicherheitsrisiko und nach der Entlassung ein Rückfallrisiko.

Arbeit ist ebenfalls eine wichtige Behandlungsmaßnahme. Sie hilft dem Gefangenen, den Tag zu strukturieren. Sie hat zudem eine soziale Funktion, weil sie geordnete Kontakte zu Mitgefangenen ermöglicht, das Gemeinschaftsgefühl und die Teamfähigkeit stärkt, das Durchhaltevermögen und die Konzentrationsfähigkeit fördert. Arbeit ist damit eine bedeutsame Maßnahme zur Vorbereitung auf die Entlassung und für ein Leben ohne Straftaten.

Gefangene arbeiten in Eigen-, Unternehmer- und Ausbildungsbetrieben. Die Arbeitsbetriebe der niedersächsischen Justizvollzugsanstalten sind als örtliche Teilbetriebe zu einem einheitlichen **Landesbetrieb nach § 26 LHO** zusammengefasst. Er führt die Bezeichnung "Justizvollzugsarbeitsverwaltung des Landes Niedersachsen (JVAV)" und hat seinen Sitz in Celle. Die JVAV hat eigenes Kapital und arbeitet betriebswirtschaftlich. Sie finanziert mit ihren Mitteln den Neubau von Werkhallen und die Beschaffung von Maschinen sowie den Einkauf von Rohstoffen.

Die Arbeitsbetriebe werden betriebswirtschaftlich als Profit-Center geführt. Dabei handelt es sich um Betriebe, die

- eine in sich geschlossene Unternehmenseinheit darstellen und
- die über die Befugnisse und Fähigkeiten verfügen, aktiv die eigenen Ergebnisse innerhalb vorgegebener Rahmenbedingungen zu beeinflussen.

Die JVAV zahlt aus den Umsätzen ihrer Arbeitsbetriebe ein Arbeitsentgelt an die Gefangenen, dessen Höhe durch Bundesgesetz festgelegt ist. Sie führt die Überschüsse an den Landeshaushalt ab. Dadurch kann ein Teil der Kosten bestritten werden, die dem Landeshaushalt, also dem Steuerzahler, durch die Inhaftierung von Gefangenen entstehen.

Wir wollen

- die Beschäftigungsquote bis zur „**vollzuglichen Vollbeschäftigung**“ anheben, indem vorhandene Arbeitskapazitäten voll ausgeschöpft und neue Arbeitsplätze durch Erweiterung der vorhandenen Betriebe und den Bau neuer Werkhallen geschaffen werden (Die Vollbeschäftigung wird als erreicht angesehen, wenn 75 % der insgesamt einsitzenden Gefangenen über eine geeignete Beschäftigung verfügen, weil unter anderem Untersuchungs- und Abschiebungsgefangene nicht zur Arbeit verpflichtet sind. Avisiert ist dies für Anfang 2007.),
- sukzessive die Arbeits- und Produktionsbedingungen den Entwicklungen der freien Wirtschaft anpassen,
- in den Eigen- und Unternehmerbetrieben hochwertige und wirtschaftlich ergiebige Arbeit anbieten und damit

- die Ertragslage der JVAV beständig verbessern und die Selbstfinanzierungsquote des Vollzuges erhöhen.

**Arbeitsplätze für alle Gefangenen zu schaffen, ist eines unserer wichtigsten Ziele bis 2007!**

Wir werden in dieser Legislaturperiode insgesamt **1.400 neue Arbeitsplätze** schaffen (siehe hierzu die Übersicht - *Anlage 4* -). In jeder Anstalt muss jeder arbeitsfähige und arbeitswillige Gefangene die Chance haben, durch regelmäßige, sinnvolle und wirtschaftlich ergiebige Arbeit für sich und seine Familie eine Perspektive für das Leben nach der Entlassung aufzubauen. Diese Chancengleichheit im Vollzug ist für uns ein elementarer Baustein des Einheitlichen Niedersächsischen Vollzugskonzepts.

#### **8. Fortschreibung der Kennzahlen für den Personalbedarf und Fortschreibung der Personalbedarfsberechnungen**

Nach § 156 Abs. 2 StVollzG ist für jede Anstalt „entsprechend ihrer Aufgabe die erforderliche Anzahl von Bediensteten der verschiedenen **Berufsgruppen**, namentlich des allgemeinen Vollzugsdienstes, des Verwaltungsdienstes und des Werkdienstes, sowie von Seelsorgern, Ärzten, Pädagogen, Psychologen und Sozialarbeitern vorzusehen.“ Die Aufzählung ist nicht abschließend. Es fehlen zum Beispiel Juristen, die wegen juristischer Fragestellungen in Vollzug und Verwaltung für eine Vollzugseinrichtung unverzichtbar sind. Eine moderne Vollzugsverwaltung fordert auch den Sachverstand von Spezialisten, zum Beispiel von Technikern, Betriebswirten, Kaufleuten und Fachkräften für Informations- und Kommunikationstechnik.

Auch fehlt eine Aussage über die **Personaldichte**, die für eine angemessene Erledigung der gesetzlichen Aufgaben vorzuhalten ist. Was im Sinne der zitierten Vorschrift „notwendig“ ist, wird deshalb für jede Justizvollzugseinrichtung individuell nach **Kennzahlen** oder anhand von konkreten **Organisationsuntersuchungen** und **Personalbedarfsberechnungen** festgesetzt. Diese Kennzahlen und Berechnungen orientieren sich im Wesentlichen an den gesetzlichen Mindeststandards und berücksichtigen nur wenige Aufgaben, die in das Ermessen der Vollzugsanstalten gestellt sind. Sie orientieren sich ferner am finanziell Machbaren, also an der Übereinstimmung zwischen der

Anzahl der notwendigen Stellen mit der Anzahl der im Haushaltsplan veranschlagten Stellen.

Vor dem Hintergrund personalwirtschaftlicher Sparmaßnahmen und wegen veränderter Aufgabenschwerpunkte, die sich auch aus diesem Vollzugskonzept ergeben, werden wir die Kennzahlen und Personalbedarfsberechnungen überprüfen und gegebenenfalls neu festsetzen.

### **III. Aufsicht und Controlling**

#### **1. Einheitliches Aufsichtssystem**

Das Niedersächsische Justizministerium führt nach den gesetzlichen Bestimmungen die Aufsicht über die Justizvollzugseinrichtungen. **Dienst- und Fachaufsicht sind Kernaufgaben.**

Neben anderen Erkenntnisquellen im Rahmen der Aufsicht, wie Informationen aus Berichten, aus der zentralen Eingabenbearbeitung oder Anstaltsbesuchen externer Stellen (Gesundheitsamt, GUV o. a. Institutionen), sind die **Besichtigungen** der Justizvollzugseinrichtungen durch die Aufsichtsbehörde ein zentrales Element der Aufsicht.

In zwei- bis dreitägigen Anstaltsbesichtigungen werden 38 Aufsichtssachverhalte überprüft. Die Inhalte der Checkliste (*siehe Anlage 5*) sind einheitliche Standards und Vorgaben für die Arbeit der Anstaltsleitungen und ihnen daher bekannt. Die Justizvollzugsanstalten werden von „**festen Besichtigungsteams**“ besichtigt. Diese Teams setzen sich aus jeweils zwei Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern des Niedersächsischen Justizministeriums sowie aus einer oder einem erfahrenen Bediensteten des Geschäftsbereiches zusammen. Nach Ablauf von zwei Jahren werden die von den Besichtigungsteams aufzusuchenden Anstalten neu zugeordnet.

Die Besichtigungstermine werden den Justizvollzugseinrichtungen rechtzeitig mitgeteilt. Die Mitglieder der Besichtigungsteams sind gehalten, Einsicht in die Personal- und Sachakten zu nehmen, an Dienstbesprechungen teilzunehmen, Gespräche mit der Behördenleitung, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, der Personalvertretung und Gefangenen zu führen und Räumlichkeiten in Augenschein zu nehmen. Nach der Besichtigung führen die Mitglieder des Besichtigungsteams mit der Leitung der Justizvollzugseinrichtung ein Abschlussgespräch und legen die Feststellungen zu den einzelnen Aufsichtssachverhalten dem Aufsichtsreferat und den Fachreferaten des Justizministeriums vor. Die Mitglieder der Besichtigungsteams werden regelmäßig geschult. Die Checkliste wird regelmäßig aktualisiert.

Anhand der Bewertungen durch die Fachreferate wird der Handlungsbedarf in einem so genannten **Jahresgespräch** festgelegt. Dieses Gespräch findet im Justizministerium statt. An ihm nehmen Vertreter der Fachabteilung und der jeweiligen Anstaltsleitung teil.

Justizvollzugseinrichtungen, die nicht der Unterbringung von Gefangenen dienen, wie die Justizvollzugsarbeitsverwaltung, das Bildungsinstitut oder das Gesundheitszentrum, werden durch die zuständigen Fachreferate beaufsichtigt.

## **2. Einführung von LoHN-JV (neue Haushaltsführung)**

Wirkungen staatlichen Handelns (Output / Outcome) müssen besser erfasst werden, indem Leistungen bzw. Ergebnisse einer Organisation nachprüfbar mit den Kosten verknüpft werden. Deshalb führt die Niedersächsische Landesregierung unter Federführung des Finanzministeriums in ausgewählten Verwaltungsbereichen eine „**Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen (LoHN)**“ ein.

Auch der Justizvollzug stellt sich dieser Herausforderung. Wir entwickeln

- eine Kosten-Leistungsrechnung (KLR)
- ein Controlling
- ein Berichtswesen
- eine outputorientierte (Wirkungs-)Steuerung mit einem Zielsystem und Zielvereinbarungen.

Die **Kosten- und Leistungsrechnung** des Justizvollzugs ordnet die Kosten den einzelnen Bereichen der Justizvollzugseinrichtungen (Leitung und Verwaltung, Gebäude, Versorgung, Sicherheit, Behandlung und Betreuung, Haftbereiche) zu und verrechnet diese zu Tageshaftkosten der einzelnen Haftarten („Produkte“). Die innerbetrieblichen Geldströme werden so transparent. Die KLR ist die Grundlage für zukünftige Budgetzuweisungen durch das Parlament und das Finanzministerium. Ab 2006 wird der Justizvollzug über ein Globalbudget verfügen, aus dem Personal- und Sachkosten gezahlt werden.

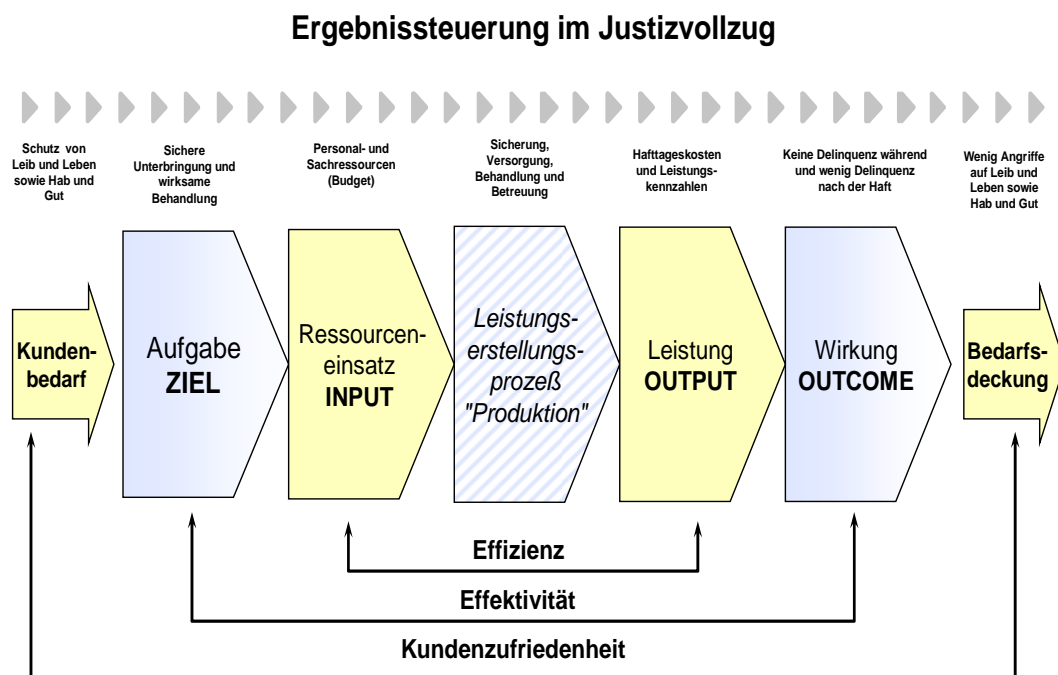
Auf der Grundlage eines Zielsystems für den Justizvollzug mit sicherheits-, behandlungs- und ökonomischen Zielen werden quantitative (Kosten) und qualitative (Leistungen / Ergebnisse) Daten der Justizvollzugseinrichtungen in Kennzahlen dargestellt. Die Anstaltsleitung überprüft regelmäßig anhand dieser Kennzahlen, ob die Vorhaben und Ziele der Einrichtung erreicht werden. Bei bedeutsamen Abweichungen steuert sie gegen. Über dieses „**Controlling**“ werden niedersächsische Anstaltsleiter und das Justizministerium ab 2005 verfügen.

Die Informationen aus der Kosten-Leistungs-Rechnung und dem Controlling werden in einem **EDV-Berichtswesen** dargestellt. Es unterstützt die Verantwortlichen in den Justizvollzugsanstalten und im Justizministerium bei deren Führungs- und Steuerungsaufgaben.

Auf der Basis der Daten aus der KLR, des Controllings und des Aufsichtssystems des Justizministeriums (Anstaltsbesichtigungen, Beschwerdemanagement) werden ebenfalls ab 2006 erstmals **Zielvereinbarungen** zwischen Justizministerium und Anstalten über die Höhe des Budgets und die Ziel- und Leistungsvorgaben geschlossen. Dann steht im Dialog mit den Anstaltsleitungen nicht mehr allein die Frage nach der Höhe der Haushaltsmittel im Vordergrund sondern auch die Kosten der Anstalt und einzelner Verwaltungs- oder Vollzugsbereiche. Weiter wird gefragt, wie hoch die Kosten im Vergleich zu anderen Justizvollzugsanstalten sind und welche Leistungen bei diesen Kosten erbracht werden. So kann beispielsweise auch beantwortet werden, ob diese Leistungen möglicherweise von privaten Anbietern preiswerter angeboten werden können und was die jeweilige Justizvollzugsanstalt bei Budgetkürzungen nicht mehr zu leisten im Stande ist.

Mit der neuen Haushaltsführung werden wir die Verantwortung der Justizvollzugsanstalten für ihre Ergebnisse erhöhen und in der Folge öffentliche Mittel zielgerichteter einsetzen können, um die angestrebten Wirkungen (z.B. weniger Ausbrüche und Entweichungen, bessere Sozialbewährung der Gefangenen, weniger Krankenquoten der Mitarbeiter, höhere Kostendeckung) zu erreichen.

Das nachfolgende **Schaubild** verdeutlicht den Prozess der künftigen Ergebnissteuerung im Justizvollzug. Ob Personal- und Sachkosten effizient eingesetzt werden, zeigen uns die Hafttageskosten und die Leistungskennzahlen (z.B. Teilnahme an sozialen Trainingsmaßnahmen, wenig Missbräuche während Vollzugslockerungen). Ob der Justizvollzug auch effektiv arbeitet, d.h. eine sichere Unterbringung und eine wirksame Behandlung der Gefangenen garantiert, können wir u.a. an der Delinquenz während und insbesondere nach der Haft ablesen. An diesen Wirkungszielen wird der Justizvollzug gemessen. Die „Kundenzufriedenheit“ spannt den Bogen noch weiter: Der Bürger erwartet Schutz von Leib, Leben, Hab und Gut. Die Akzeptanz des Justizvollzugs aus seiner Sicht wird wesentlich dadurch bestimmt, wie gut es dem Justizvollzug gelingt, diesen Schutz (zusammen mit Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten) – individuell spürbar – zu gewährleisten.



### 3. Verbesserung der Wirksamkeit des Justizvollzugs; Benchmarking

Der Justizvollzug hat als Institution der inneren Sicherheit und der sozialen Kontrolle den gesellschaftlichen Auftrag, Gefangene sicher unterzubringen und ihre soziale Wiedereingliederung vorzubereiten.

Die sichere Unterbringung zu garantieren ist eine große Herausforderung für alle Bediensteten. Ob dieses Ziel erreicht wird, lässt sich noch verhältnismäßig einfach erfassen: Jeder Ausbruch ist ein Ausbruch zuviel. Nichtrückkehr aus Vollzugslockerungen und Urlaub oder gar Straftaten in dieser Zeit müssen vermieden, Gewalt in den Justizvollzugsanstalten muss entschieden entgegengewirkt werden. Solche Vorkommnisse sind immer Anlass für eine intensive Überprüfung und für Maßnahmen im instrumentellen, administrativen und sozialen Sicherheitsmanagement.

Die wirksame Behandlung nachzuweisen, insbesondere die Verbindung von Erfolg und einzelnen Behandlungsmaßnahmen, ist ungleich schwerer. Dennoch ist es angesichts der Kosten des Justizvollzugs notwendig, dieses „Dunkelfeld“ weiter zu erhellen:

- Das Bundesministerium der Justiz hat am Beispiel des Verurteilungs- und Entlassungsjahrgangs 1994 belegt, dass aus den Daten des Bundeszentralregisters eine **Rückfallstatistik** erstellt werden kann. Wir wollen bei der Bundesjustizministerin darauf hinwirken, dass eine solche Statistik künftig regelmäßig erstellt wird, beginnend mit dem Verurteilungs- und Entlassungsjahrgang 1999. Wir wollen weiter zusammen mit anderen Bundesländern fordern, dass diese Daten einer länder-spezifischen Auswertung zugänglich gemacht werden. Neben der kontinuierlichen Information über Rückfallquoten nach verschiedenen Sanktionen könnten aus diesen Daten auch Rückfallwahrscheinlichkeiten für bestimmte Straftätergruppen berechnet werden, zum Beispiel in Abhängigkeit von Alter, Geschlecht, Vorstrafen, Straftat und Strafhöhe. Solche gruppenspezifischen Rückfallwahrscheinlichkeiten (Baserates) können als Vergleichsmaßstab bei der Evaluation von Behandlungsmaßnahmen dienen.

- Wir werden uns an einem Projekt zur **länderübergreifenden Basisdokumentation** von Haftverläufen, der Teilnahme an Behandlungsmaßnahmen und zur Rückfalluntersuchung beteiligen. Dabei werden wir unser Interesse an einheitlichen Standards der kriminologischen Rückfallforschung verdeutlichen.  
Um solche **maßnahmenbezogenen Rückfallstudien** mit vertretbarem Aufwand betreiben zu können, wollen wir uns auf das für den Strafvollzug ausschlaggebende Kriterium der erneuten Inhaftierung beschränken. Sobald die Teilnahme an Behandlungsmaßnahmen als Teil der oben genannten Basisdokumentation elektronisch erfasst wird (voraussichtlich 2006), sind Rückfalluntersuchungen nach einem Zweijahreszeitraum relativ leicht möglich, weil die Daten entlassener Gefangener für zwei Jahre gespeichert werden dürfen (§ 184 Absatz 1 StVollzG) und ein Abgleich der vor zwei Jahren entlassenen Gefangenen mit den seither inhaftierten Personen technisch möglich ist. Für den Zweijahreszeitraum spricht zudem die Erfahrung, dass Rückfälle überwiegend bald nach der Entlassung erfolgen. Je länger der Zeitraum zwischen Inhaftierung und Rückfall ist, desto mehr externe Einflussfaktoren bestimmen das Leben des Entlassenen und umso schwieriger wird es, Beziehungen zwischen der Vollzugsgestaltung und dem Rückfall herzustellen. Wir wissen, dass bei manchen Delikten (z.B. bei Sexualstraftaten) die Rückfallintervalle mehrere Jahre umfassen können. Wir werden daher in einem zweiten Schritt - trotz aller Schwierigkeiten - eine weitere **Rückfalluntersuchung fünf Jahre nach der Entlassung** durchführen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Frist in § 184 Abs. 1 StVollzG verlängert wird. Dafür werden wir uns einsetzen.
- Wir werden unsere aufwändigste Behandlungsmaßnahme, die Sozialtherapie, umfassend auf ihre **Wirksamkeit** überprüfen und die Ergebnisse länderübergreifend vergleichen. Diese Untersuchung wird von der Projektgruppe „Forschung im Justizvollzug“ durchgeführt. Über Erkenntnisse zur Rückfälligkeit sozialtherapeutisch behandelter Gefangener hinaus erwarten wir auch Hinweise auf die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen im Rahmen der Sozialtherapie, um die Behandlung besser auf den jeweiligen Gefangenen abstimmen zu können. Erste Auswertungen zur Beschreibung der Gefangenen am Beginn der Behandlung (kriminelle Karriere, Persönlichkeit, Rückfallrisiko) werden Mitte 2004 vorliegen, zu

späteren Zeitpunkten wird u.a. über Verhaltens- und Einstellungsänderungen der Gefangenen während der Behandlung, über die Entlassungssituation und über Faktoren, die das Rückfallrisiko beeinflussen, berichtet werden.

- Wir werden weitere **Evaluationsstudien** initiieren und laufende Projekte wie zum Beispiel die Überprüfung des Anti-Gewalttrainings und die Behandlung jugendlicher Sexualstraftäter in der Jugendanstalt Hameln sowie die Überprüfung unseres landesweiten Behandlungsprogramms für Sexualstraftäter unterstützen und die Ergebnisse auswerten. Diese Evaluationen werden unterschiedlich aufwändig sein. Die Überprüfung des Behandlungsprogramms für Sexualstraftäter beispielsweise wird im Rahmen einer Dissertation durchgeführt und daher umfassender sein als die des Anti-Gewalt-Trainings. Bei beruflichen Bildungsmaßnahmen wiederum könnte sich eine gesonderte Rückfalluntersuchung anbieten, sofern die dafür benötigten Daten mit vertretbarem Aufwand erhoben werden können. Methodik und Zeitplanung werden wir mit der Forschungsstelle abstimmen. Dabei müssen wir die personellen und finanziellen Ressourcen berücksichtigen.

Wir werden ein **Benchmarking** auch über die Ländergrenzen hinaus anstoßen. Benchmarking ist die Suche nach Lösungen, die auf den besten Methoden und Verfahren einer Institution, den „Best Practices“ basieren und Institutionen zu Spitzenleistungen führen.

Wir möchten die Qualität unseres Justizvollzugs, seine Wirksamkeit und seine Kosten, gern mit anderen interessierten Landesjustizverwaltungen in einem angeleiteten Verfahren diskutieren. Wir versprechen uns davon Anregungen für Effizienz- und Effektivitätssteigerungen unserer niedersächsischen Praxis. Zur Vorbereitung eines Benchmarkingverfahrens haben wir Kontakt mit anderen Landesjustizministerien aufgenommen. Wegen der Vergleichbarkeit mit unserem Justizvollzug sind wir insbesondere an Vergleichen mit Justizverwaltungen interessiert, die ebenso wie Niedersachsen über eine Kosten-Leistungs-Rechnung und über ein Zielsystem mit Kennzahlen verfügen (vgl. II, 2.). So ist gewährleistet, dass wir mit unseren Benchmarking-Partnern eine gemeinsame Sprache sprechen, und zwar eine betriebswirtschaftliche und nicht mehr eine kameralistische.

## **Schlussbemerkung**

Der niedersächsische Justizvollzug ist sicher. Er steht für konzeptionell überzeugende Behandlungsprogramme, von denen einige, wie beispielsweise die Sozialtherapie, ihren Erfolg wissenschaftlich unter Beweis stellen konnten. Andere, mittlerweile bundesweit etablierte Behandlungsprogramme, sind in Niedersachsen entwickelt worden, beispielsweise das Soziale Training und das Behandlungsprogramm für Sexualstraftäter. Die Verwaltungsreform wird im niedersächsischen Justizvollzug vorbildlich umgesetzt. Innovative Projekte, wie zum Beispiel das neue Aufsichtssystem und die Organisation der Gefangenearbeit in einem Landesarbeitsbetrieb, haben sich bewährt und sind sogar von anderen Ländern übernommen worden.

Dennoch hat der niedersächsische Justizvollzug Probleme, die wir lösen wollen, und Defizite, die es zügig zu beheben gilt: Unsere Justizvollzugsanstalten sind stark überbelegt, wir haben zu wenig Arbeitsplätze für Gefangene und zu viele unwirtschaftliche Standorte mit teilweise maroder Bausubstanz. Durch die begrüßenswerte Kreativität unserer Justizvollzugsanstalten haben diese in den vergangenen Jahren eine Vollzugs- und Entscheidungspraxis entwickelt, die in einigen Punkten freilich einheitlicher und vergleichbarer werden sollte. Wir bieten viele Behandlungsmaßnahmen an, deren Sinnhaftigkeit zwar plausibel, deren Erfolg aber nicht nachgewiesen ist.

Hier setzt das Niedersächsische Vollzugskonzept an. Auf einer guten Grundlage aufbauend und in der Gewissheit, über kompetentes, engagiertes und innovatives Personal zu verfügen, werden wir uns in den nächsten Jahren darauf konzentrieren, dass der Justizvollzug vor allem sein Kerngeschäft erfolgreich wahrnehmen kann. Daneben werden wir innovative Projekte vorantreiben und notwendige Verbesserungen des status quo forcieren. So haben wir uns für ein Public Private Partnership Projekt (PPP) beim Finanzministerium beworben, um in diesem Rahmen eine neue Vollzugsanstalt zu bauen. Im Gegenzug könnten so kleine, sanierungsbedürftige und personell unwirtschaftliche Abteilungen geschlossen werden. Im Ergebnis hätte der Justizvollzug in Niedersachsen dann auch einheitlichere bauliche und organisatorische Rahmenbedingungen. Wir wissen, dass eine Voll-Privatisierung einer JVA verfassungsrechtlich unzulässig ist. Im Rahmen eines solchen JVA-Neubau-Projekts wollen wir aber

– weil wir beachtliche Synergieeffekte erwarten - die Teilprivatisierung rechtlich unbedenklicher Vollzugs- und Verwaltungsbereiche prüfen.

Der Justizvollzug in Niedersachsen ist kein in sich geschlossenes, isoliertes System. Der Vollzug ist nicht nur eingebettet in die Zusammenarbeit mit der Polizei, den Staatsanwaltschaften und den Gerichten, er versteht sich auch als

- Partner für andere Justizvollzugsverwaltungen, insbesondere in Vollzugsgemeinschaften, zum Beispiel mit Bremen, bei Verlegungen von Gefangenen und Transporten, bei den Beratungen im Strafvollzugausschuss der Länder und in einem gemeinsamen Benchmarkingverfahren.
- Partner kommunaler Präventionsräte und des Landespräventionsrates,
- Partner der Wirtschaft, insbesondere im Zusammenwirken mit dem Landesbetrieb Justizvollzugsarbeitsverwaltung und den örtlichen Ausbildungs- und Arbeitsbetrieben,
- Partner der Wissenschaft, insbesondere im Zusammenwirken mit der Forschungsstelle, dem Kriminologischen Dienst, der Kriminologischen Zentralstelle in Wiesbaden, dem Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen und den niedersächsischen Fachhochschulen und Universitäten,

Der Justizvollzug braucht die Akzeptanz der Öffentlichkeit. Sie ist wichtig für die Gefangenen, damit sie nach ihrer Entlassung wieder von der Gesellschaft aufgenommen werden. Sie ist aber auch wichtig für die Bediensteten, damit ihre schwierige Arbeit Unterstützung durch die Bevölkerung erfährt. Nicht zuletzt ist die Akzeptanz der Öffentlichkeit wichtig, weil der Justizvollzug auch auf die Mithilfe von Ehrenamtlichen angewiesen ist, die nur dann weiter zu gewinnen sein werden, wenn es dem Justizvollzug gelingt, die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Resozialisierungsbemühungen zu vermitteln.

Der Justizvollzug erbringt eine wichtige Dienstleistung für unsere Gesellschaft und trägt maßgeblich zur inneren Sicherheit bei. Mit dem Einheitlichen Niedersächsischen Vollzugskonzept legen wir die Konzeptionen und Ziele des Justizvollzugs in unserem Land offen und stellen uns der Diskussion.