

Senatsverwaltung für Justiz und
Verbraucherschutz
Salzburger Str. 21 – 25
10825 Berlin
per E-Mail an:

Prof. Dr. Kirstin Drenkhahn
DBH-Präsidentin

T: +49 221-9486-5120
kontakt@dbh-online.de
www.dbh-online.de

Köln, 30.06.2025

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung von Berliner Justizvollzugsgesetzen

Aktenzeichen:

Sehr geehrte Damen und Herren,

der DBH – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V. bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung von Berliner Justizvollzugsgesetzen. Wir begrüßen grundsätzlich den Referentenentwurf auf der Basis der Richtlinien des Abgeordnetenhauses („Stärkung der Resozialisierung“) vom 25. Mai 2023 und unterstützen grundsätzlich die vorgesehenen Änderungsbedarfe auf der Basis der Rechtsprechung des BVerfG vom 20. Juni 2023 für die gesetzlichen Regelung zur Gefangenearbeit und Gefangenenvergütung, zur Verbüßung der Ersatzfreiheitsstrafe im offenen Vollzug, zum Einsatz der elektronischen Fußfessel in geeigneten Fällen, zum Telefonieren nach außen zu marktgerechten Preisen und insbesondere zu den in der Problembeschreibung nicht explizit genannten Vorschriften zur Familienorientierung.

Vorbemerkung:

Der DBH-Fachverband e.V. war am 27. und 28.04.2022 als Experte zur mündlichen Verhandlung in den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden 2 BvR 166/16 und

2 BvR 1683/17 geladen und wurde dort von seiner Präsidentin Prof. Dr. Kirstin Drenkhahn (Freie Universität Berlin) vertreten.

Das Bundesverfassungsgericht hat in den Leitsätzen zum Urteil des Zweiten Senats vom 20. Juni 2023 unter anderem gefordert:

1. Das verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verpflichtet den Gesetzgeber dazu, ein umfassendes, wirksames und in sich schlüssiges, am Stand der Wissenschaft ausgerichtetes Resozialisierungskonzept zu entwickeln sowie die von ihm zu bestimmenden wesentlichen Regelungen des Strafvollzugs darauf aufzubauen.
2. Das Gesamtkonzept muss zur Erreichung des von Verfassungswegen vorgegebenen Resozialisierungsziels aus dem Gesetz selbst erkennbar sein.
3. Der Gesetzgeber hat sicherzustellen, dass die monetäre Vergütung der Gefangenearbeit am Resozialisierungskonzept auszurichten ist.

An dieser Stelle verweisen wir auf unsere schriftliche Stellungnahme zur mündlichen Verhandlung.¹ Der DBH-Fachverband e.V. begrüßt grundsätzlich die in § 3 Abs. 6 (Grundsätze der Vollzugsgestaltung) und § 10 Abs. 17 (Inhalt des Vollzugs- und Eingliederungsplans) neu aufgenommene Formulierung über die „Belange der Familienangehörigen der Gefangenen“ und Aufrechterhaltung, Förderung sowie Gestaltung familiärer Kontakte.

§ 3 Abs. 6 StVollzG-E Bln: Familienorientierung

Die Vorschrift des § 3 Abs. 6 enthält zwei Aussagen, nämlich dass die Belange der Familienangehörigen bei der Vollzugsgestaltung zu berücksichtigen sind und dass der Erhalt der familiären Bindung und der Erhalt der sozialen Bindung gefördert werden soll. Es wird aber nicht näher ausgeführt, was unter „Belange“ und unter „Förderung“ zu verstehen ist. Wir sehen in den allgemeinen Formulierungen ein Risiko für die effektive Umsetzung der Resozialisierung. Die Implementation dieser Begriffe in die Praxis ist aus Sicht der inhaftierten Personen nicht einklagbar. Aus Sicht der Anstalt und des Justizsenates dürfte es schwierig sein, im Rahmen von

¹ <https://www.dbh-online.de/fachverband/stellungnahmen/schriftliche-stellungnahme-vorbereitung-der-muendlichen-verhandlung-den>

Haushaltsverhandlungen Mittel für konkrete Maßnahmen zu gewinnen, weil die Vorschrift zu allgemein gehalten ist.

Das Thema Familienorientierung ist im Justizvollzug nicht neu. Die Dienst- und Vollzugsordnung für die Gefangenenanstalten der Justizverwaltung in Preußen vom 01. August 1923 enthält unter der Überschrift „Fürsorge“ in § 139 Abs. 2 folgende Regelung: „Durch die Fürsorge ist darauf hinzuwirken, dass die Gefangenen nach der Entlassung in geordnete Verhältnisse kommen und durch Arbeit ihren Lebensunterhalt erwerben können. Daher ist in der Pflege der Familienverhältnisse der Gefangenen schon während der Haft besondere Sorgfalt anzuwenden.“ (Sandmann/Knapp, Mehr Familie wagen – die längst überfällige Familienorientierung im Strafvollzug, in Maelicke/Suhling, Das Gefängnis auf dem Prüfstand, Zustand und Zukunft des Strafvollzugs, Wiesbaden 2018).

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass dem Schutz von Ehe und Familie gemäß Art. 6 Abs. 1 Grundgesetz als wertentscheidende Grundsatznorm auch im Haftvollzug eine besondere Bedeutung zukommt (BVerfGE 42,95,101). Regelmäßig fördern der Bestand und die Stärkung einer ehelichen oder familiären Beziehung der inhaftierten Person die Chancen ihrer Eingliederung, wie umgekehrt die Bemühungen um Resozialisierung auch solchen Beziehungen zugutekommen (BVerfGE 89,315,322). Die Beziehungen zwischen den in Haft befindlichen Menschen und den von ihnen getrennten Familienangehörigen müssen vielfältig gestärkt und weiterentwickelt werden. Dazu gehört die technische Unterstützung wie Bildtelefonie, Telefonieren auf dem Haftraum und das Versenden von Emails. Beim Letzteren gehen wir davon aus, dass die neu vorgesehene Nutzung des Internetzugangs hierzu die Möglichkeit bietet. Deshalb sollte gerade jetzt bei der Änderung der Berliner Strafvollzugsgesetze ein Rechtsanspruch der inhaftierten Personen auf Familienorientierung eingefügt werden (Sandmann/Knapp, S.177). Dazu muss eine Formulierung im Änderungsgesetz gewählt werden, die der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entspricht, und im Entwurf müssen auch konkrete Maßnahmen definiert werden. Wir verweisen dazu auf § 24 des Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe in Schleswig-Holstein vom 21.Juli 2016 in der aktuellen Fassung vom 24.02.2022:

(1) Familienunterstützende Angebote bieten den Gefangenen Hilfe bei der Bewältigung ihrer familiären Situation, zur Aufrechterhaltung und Pflege ihre familiären

Beziehungen sowie Unterstützung in der Wahrnehmung ihrer elterlichen Verantwortung an, unter anderem im Rahmen von Familien- und Paarberatung sowie von Väter- Und Müttertraining. Angehörige und Partner der Gefangenen können in die Gestaltung einbezogen werden. In geeigneten Fällen nimmt die Anstalt Kontakt zu den zuständigen Sozialleistungsträgern auf.

(2) In Einvernehmen mit dem Jugendamt fördert die Einrichtung den Erhalt und die Pflege der Beziehung der Gefangenen der Gefangenen zu ihren minderjährigen Kindern, insbesondere wenn sich die Kinder in einer Fremdunterbringung befinden.

(3) Für Besuche und Kontakte im Rahmen dieser Angebote sind geeignete Räumlichkeiten vorzuhalten.

Die Vorschrift wurde in Schleswig-Holstein personell und organisatorisch umgesetzt. Weitere Informationen können über die JVA Neumünster eingeholt werden.

§ 11 Abs. 4 Nr. 2 und 16 Abs. 3 StVollzG-E Bln: Ersatzfreiheitsstrafe

Der Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen sollte grundsätzlich vermieden werden. Für Fälle, in denen die Ersatzfreiheitsstrafe dennoch durchgeführt wird, begrüßen wir die Änderung in § 11 Abs. 4 Nr. 2 dahingehend, dass die Unterbringung im offenen Vollzug der geschlossenen Unterbringungen vorzuziehen ist. Zugleich regen wir an, § 18 Abs. 1 dahingehend anzupassen, dass die Unterbringung im offenen Vollzug der Regelvollzug sein sollte bzw. Vorrang vor dem geschlossenen Vollzug haben sollte. Im Gesetz ist dieser Vorrang nicht festgeschrieben. Ebenso wird die Neuregelung über die Verbüßung der Ersatzfreiheitsstrafe im Offenen Vollzug für jugendliche Personen gemäß § 18 Abs. 3 JStVollzG-E uneingeschränkt begrüßt. Diese Änderungen müssen auch im Vollstreckungsplan berücksichtigt werden. Da hier immer Menschen betroffen sind, die sich in schwierigen finanziellen Verhältnissen befinden, sollte in die neue Vorschrift (Geschlossener und Offener Vollzug) des § 16 Abs. 3 StVollzG-E Bln eine Formulierung eingebaut werden, wonach die Anstalt verpflichtet wird, der inhaftierten Person eine Beratung anzubieten. Es ist auch nach Haftantritt möglich, die Zahlung der Geldstrafe zu realisieren bzw. freie Arbeit abzuleisten.

§ 33 Abs 2 StVollzG-E Bln: Telefongespräche

Ebenso ist die neue Regelung für Telefongespräche in § 33 Abs 2, „Die Anstalt hat marktgerechte Preise sicherstellen“, außerordentlich hilfreich im Vollzugsalltag. Dies ist nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 8. November 2017, AZ: 2 BvR

2221/16 nur folgerichtig. In seinem Leitsatz 1c hat das BVerfG ausgeführt, dass die JVA sicherzustellen hat, „dass der ausgewählte private Anbieter die Leistung zu marktgerechten Preisen erbringt.“ Die bisherige Regelung in § 13 Abs. 3 Satz 2 entsprach dieser Anforderung nicht. Die derzeitigen Preise sind im Vergleich zu Telefonkosten außerhalb des Vollzuges wesentlich höher und begründen sich häufig durch die geringe Zahl der Anbieter und die notwendigen kostenintensiven Sicherheitsanforderungen. Gegebenenfalls sollte das Land Berlin die Kosten der Telefongebühren insgesamt übernehmen, damit allen inhaftierten Menschen die Nutzung des Telefons u.a. zur Aufrechterhaltung von sozialen Kontakten ermöglicht wird. Im Hinblick auf die notwendigen Kontakte der Gefangenen nach außen ist die Regelung ein wichtiger Schritt in der Resozialisierung. Wir verweisen auch auf § 46 Abs. 2 JVollzG SH, wonach jetzt schon Telefonkosten der Gefangenen in angemessenem Umfang übernommen werden können.

§ 42 StVollzG-E Bln: Andere Formen der Telekommunikation und Nutzung digitaler Medien

Die Ergänzung zur Nutzung von digitalen Medien, konkret der Nutzung des Internets wird grundsätzlich begrüßt. Ein Leben ohne Zugang zum Internet ist heute kaum vorstellbar, erst recht, wenn es um die Wohnungs- und Arbeitsplatzsuche geht. Weil sich das Leben in Haft möglichst wenig von dem Leben in Freiheit unterscheiden sollte, sollten inhaftierte Personen ein grundsätzliches Zugangsrecht zum Internet haben, der entsprechend eingeschränkt werden kann. Wir empfehlen darüber hinaus, dass die neue Regelung in § 33 Abs. 2 zu marktüblichen Preisen auf die Nutzung des Haftraummediensystems ausgedehnt wird. Hier sind über den Internetzugang hinaus kostenpflichtige Angebote vorgesehen. Die Vollzugsverwaltung muss hier sicherstellen, dass ansonsten im Internet kostenlos verfügbare Angebote auch im Haftraummediensystem kostenlos sind, wenn sie dort angeboten werden.

§ 44 Abs. 2 StVollzG-E Bln: elektronische Aufenthaltsüberwachung

Der Referentenentwurf sieht in § 44 Weisungen den Einsatz einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung „in geeigneten Fällen“ vor. Durch die Neuregelung soll der Vollzugsbehörde die Möglichkeit eingeräumt werden, die Einhaltung von aufenthaltsbezogenen Weisungen elektronisch und damit wirksamer zu überwachen. Die Änderung zielt nach der Begründung im Sinne des Opferschutzgedankens darauf ab zu verhindern, dass sich die inhaftierte Person sich im Rahmen von

Lockerungsmaßnahmen verletzten Personen nähert oder deren Wohn- und Arbeitsbereich aufsucht. Die Möglichkeit der elektronischen Überwachung soll die inhaftierte Person bei der Erreichung des Vollzugsziels nach § 2 Satz 1 unterstützen (Begründung, S. 89). Nach Absatz 2 Satz 2 soll die Weisung nur erteilt werden, wenn die betroffene Person wegen einer erheblichen Straftat, nämlich nach § 66 Absatz 3 Satz 1 des Strafgesetzbuchs, verurteilt worden ist. In der Begründung wird richtigerweise ausgeführt, dass die elektronische Aufenthaltsüberwachung einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt. Nach Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 156, 63-182) ist die elektronische Aufenthaltsüberwachung mit der Verfassung vereinbar, wenn sie dem Schutz hinreichend gewichtiger Rechtsgüter wie Leben, Freiheit, körperlicher Unversehrtheit und sexueller Selbstbestimmung Dritter dient. Demnach darf die Weisung zum Einsatz einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung nur erteilt werden, wenn anhand von Tatsachen im konkreten Fall von einem Weisungsverstoß ausgegangen werden kann, der gewichtige Rechtsgüter betreffen würde. Eine vergleichbare Regelung ist in Sachsen-Anhalt (§ 47 Abs. 1 S. 2 Nr. 10, Abs. 2 JVollzGB LSA) sowie in Baden-Württemberg (§ 11 Abs. 1a JVollzGB III BW) zu finden. Berlin hatte damals ebenfalls entsprechende Modellversuche durchgeführt. Hinsichtlich der Wirksamkeit einer elektronischen Fußfessel sind die Studienergebnisse nicht eindeutig. Eine erste Studie für das baden-württembergische Modellprojekt aus 2015 kam zu einem durchaus positiven Fazit. Die Maßnahme könne größere Freiräume für die Gefangenen und erweiterte Lockerungsmöglichkeiten bewirken, auch wenn sich positive Effekte auf die Entlassungssituation nicht ausmachen ließen. Eine zweite Studie aus dem Jahr 2019 attestierte der Kontrollgruppe demgegenüber eine höhere Rückfallquote. Auch nehme der mit der Maßnahme verbundene Abschreckungsgedanke mit zunehmender Tragedauer ab, weshalb die Studienverfasserin zu einem insgesamt kritischen Urteil gelangt. Wenn der Einsatz einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung dazu führt, dass Personen dann als lockerungsg geeignet eingestuft werden, denen ohne EAÜ aufgrund einer ungünstigen Gefahrenprognose die Lockerung verweigert würde, ist die Änderung als Erweiterung von Lockerungsmaßnahmen zu begrüßen. Letztlich stellt der Einsatz einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung bei allen berechtigten Kritikpunkten ein grundrechtsschonendes Instrument dar, um Flucht- und Missbrauchsrisiken im Rahmen von Vollzugslockerungen weiter zu minimieren. Allerdings trifft man im

Berliner Justizvollzug immer wieder auf Gefangene, die angeben, als lockerungsg geeignet eingestuft zu sein, aber tatsächlich keine Lockerungen nach § 42 StVollzG Bln zu erhalten. Wenn dem so ist, gibt es ein Umsetzungsproblem im Vollzug, dass durch die Einführung der EAÜ nicht gelöst werden wird.

§ 47 StVollzG-E Bln: Vorbereitung der Entlassung

Wie begrüßen die Erweiterung in § 47 StVollzG-E Bln durch Abs. 2 und 3, wonach die Einrichtung aktiv an der Entlassungsvorbereitung mitzuwirken hat, u.a. durch Sicherstellung einer durchgehenden Betreuung sowie die Unterbringung in einer geeigneten Unterkunft sowie Arbeits- oder Ausbildungsstelle. Weiterhin wird begrüßt, dass die Einrichtung spätestens ein Jahr vor dem Entlassungszeitpunkt unter Mitwirkung von städtischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren die Entlassung vorzubereiten ist. Wir regen an, die Träger der freien Straffälligenhilfe konkret mit aufzunehmen. Unklar bleibt jedoch an dieser Stelle, welche Funktion und Rolle die verschiedenen Akteure im Entlassungsprozess wahrnehmen sollen.

§ 61 StVollzG-E Bln: Monetäre Vergütung

Die Neufassung der Regeln zur Gefangenenentlohnung in §§ 61, 63 StVollzG-E Bln im Verhältnis zur aktuellen Fassung deutlich umgestaltet. Die Kernregelung zur jetzt auch als solche benannten monetären Vergütung sind § 61 Abs. 3 und Abs. 4 des Entwurfs. Abs. 3 erhöht die Eckvergütung von 9% auf 15% der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV, also den Anteil, auf den sich die Bundesländer einigen konnten und der der aktuellen Eckvergütung nach Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetz nahekommt (16% - hier ist konsequenterweise ebenfalls eine Erhöhung auf 22% geplant). Der Entwurf enthielt eine unseres Erachtens nachvollziehbare Begründung mit dem Verweis auf den Mindestlohn für Auszubildende nach dem Berufsbildungsgesetz, mit der die Fürsorgepflicht der Anstalt betont wird und nicht kleinteilig Abzüge vom Mindestlohn nach dem Mindestlohngesetz vorgerechnet werden. In Abs. 4 werden die fünf Vergütungsstufen definiert und nun auch die Möglichkeit von Zulagen festgehalten. Auch der Verordnungsermächtigung in Abs. 5 ist ausführlicher gehalten und damit auch nachvollziehbarer als in der aktuellen Fassung. Nach § 61 Abs. 2 S. 2 soll nur tatsächlich geleistete Arbeit vergütet werden. Was aus wirtschaftlicher Betrachtung sinnvoll erscheint, ist allerdings problematisch in einem Umfeld, in dem der Trend hin zu Unternehmerbetrieben mit „angelieferter“ Arbeit geht, deren Verfügbarkeit die Gefangenen nicht beeinflussen können.

Neu und ebenfalls der BVerfG-Entscheidung von 2023 geschuldet ist die Aufzählung der wichtigsten Ziele, die mit der Vergütung erreicht werden sollen, in § 61 Abs. 1 des Entwurfs. Diese Ziele sind weitgehend auf die Vorbereitung der Entlassung ausgerichtet (Resozialisierungsgeld ansparen, soziale Bindungen nach außen pflegen und Schuldenregulierung). Zu recht wird aber auch die Teilnahme am Einkauf während der Haft als sehr wichtiges Ziel benannt, weil hier bis zu einem gewissen Grad Autonomie beibehalten werden kann.

§ 62 StVollzG-E Bln: Vergütungsfortzahlung, Entschädigung

Die ausdrückliche Erweiterung der Möglichkeiten zur Fortzahlung der Vergütung in § 62 Abs. 2 des Entwurfs um die „Teilnahme Gefangener an Maßnahmen, an denen ein erhebliches vollzugliches Interesse besteht und die während deren regulärer Teilnahmezeit an Qualifizierungs- oder Beschäftigungsmaßnahmen stattfinden“, ist zu begrüßen, da hier Maßnahmen zugunsten von Gefangenen erfasst sind wie Gesundheitsfürsorge, aber auch wissenschaftliche Forschung, deren Ergebnisse Gefangenen allenfalls mittelbar und mit deutlicher Zeitverzögerung zugutekommen, jedoch für die Fortentwicklung des Vollzugs bedeutsam sind.

§ 63 StVollzG-E Bln: Nicht-Monetäre Vergütung

Es ist zu begrüßen, dass Berlin an der nicht-monetären Vergütung festhält und die Zahl der zusätzlichen Freistellungstage auf einen Arbeitstag pro durchgearbeiteten Monat erhöht. Auch die Verkürzung des Bezugszeitraum von drei auf einen Monat ist zu begrüßen, da der konkret gearbeitete Zeitraum im Vollzug nicht immer von den Gefangenen beeinflusst werden kann, z. B. wenn es in einem Unternehmerbetrieb Verzögerungen im Ablauf gibt. Allerdings bleibt sowohl im Entwurf als auch in der Begründung offen, was in solchen Fällen von unverschuldetem Arbeitsausfall im Hinblick auf die Freistellung geschieht. Sinnvoll ist der Verzicht auf ein Antragserfordernis hinsichtlich der Freistellung.

Beibehalten wird die Möglichkeit der Anrechnung auf den Entlassungszeitpunkt. Diese Regelung birgt in Fällen vorzeitiger Entlassung Probleme, weil die entsprechenden Entscheidungen oft so kurzfristig ergehen, dass die Anrechnung nicht mehr möglich ist und stattdessen eine Entschädigung für die entgangene Freistellung gezahlt wird. In Berlin liegt der Anteil vorzeitiger Entlassung allerdings seit Jahren unter dem Bundesdurchschnitt, sodass diese Vergünstigung nur wenigen Gefangenen entgehen dürfte.

Gänzlich fehlt im Gesetzesentwurf die Einbeziehung von arbeitenden Gefangenen in die Rentenversicherung, denn darin liegt eben auch eine Anerkennung von Arbeit.

Der DBH-Fachverband e.V. steht für einen weiteren Austausch gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen für den DBH – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V.,

Prof. Dr. Kirstin Drenkhahn
(DBH-Präsidentin)