



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT  
HEIDELBERG  
ZUKUNFT  
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Anstaltsbeiräte zwischen normativem Anspruch und  
tatsächlicher Praxis. Eine empirische Analyse der  
Beiratstätigkeit an baden-württembergischen  
Justizvollzugsanstalten“**

Dissertation vorgelegt von Julia Prieschl

Erstgutachter: Prof. Dr. Dieter Dölling

Zweitgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas Hillenkamp

Institut für Kriminologie

Die Tätigkeit der ehrenamtlichen Anstaltsbeiräte an den Justizvollzugsanstalten in der Bunderepublik Deutschland ist weitgehend unerforscht. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Frage, welche Aufgaben den Anstaltsbeiräten in Baden-Württemberg normativ zugewiesen werden und inwieweit die Anstaltsbeiräte in der Praxis ihren Aufgaben gerecht werden können.

## A. Einführung

Anstaltsbeiräte sind von der Vollzugsverwaltung unabhängige Gremien in den Justizvollzugsanstalten, in denen sich Bürger ehrenamtlich engagieren. Die Anstaltsbeiräte sollen Ansprechpartner für Anstaltsleitung, Vollzugsbeamte und Gefangene gleichermaßen sein und bei bestehenden Problemen oder Konflikten innerhalb der Justizvollzugsanstalt vermitteln. Ihnen kommt eine vollzugsinterne Vermittlungsfunktion zu.

Anstaltsbeiräte stellen aber auch das Bindeglied zwischen dem abgeschlossenen Strafvollzug und der Öffentlichkeit dar. Sie sollen durch ihre Anwesenheit zu einer Transparenz des Strafvollzuges beitragen und werden deshalb auch die institutionalisierte Öffentlichkeit im Strafvollzug genannt.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Praxis der Anstaltsbeiräte in Baden-Württemberg eingehend zu untersuchen. Es soll zum einen der Frage nachgegangen werden, welche Funktionen den Anstaltsbeiräten in Bezug auf ihre Tätigkeit im Strafvollzug und ihr Wirken in der Gesellschaft auf normativer Ebene zugewiesen werden. Zum anderen soll die Praxis der Beiratstätigkeit in Baden-Württemberg aus der individuellen Sicht der Beiräte selbst beschrieben werden. Auf diese Weise soll geklärt werden, in welchem Umfang die Anstaltsbeiräte in der Lage sind, ihre Aufgaben und Befugnisse wahrzunehmen sowie ihre Kontakte innerhalb und außerhalb des Vollzugs zu nutzen. Außerdem wird die Beiratspraxis in Sachsen untersucht, um einen Vergleichshintergrund für die Beiratstätigkeit in Baden-Württemberg zu liefern.

In Sachsen ist eine in etwa vergleichbare Anzahl an Anstaltsbeiräten tätig, die rechtliche Ausgestaltung der Beiratspraxis weist jedoch teilweise erhebliche Unterschiede auf. Aufgrund dessen erscheint die Heranziehung Sachsens als Vergleichshintergrund lohnend.

Die Analyse der baden-württembergischen Beiratspraxis vor dem Hintergrund Sachsens sowie die Gegenüberstellung dieser Praxis zu den gesetzlich verankerten Erwartungen an die Institution des Anstaltsbeirats stellen den Ausgangspunkt für die Herausarbeitung der tatsächlichen Wirkungsmöglichkeiten der Anstaltsbeiräte in Baden-Württemberg dar.

## B. Rechtliche Grundlage

Die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Anstaltsbeiräte sind im Gesetz geregelt. Im Strafvollzugsgesetz bildeten die §§ 162-165StVollzG die rechtliche Grundlage für die Tätigkeit der Anstaltsbeiräte. Seit Inkrafttreten des Justizvollzugsgesetzbuches Baden-Württembergs am 01. Januar 2010 sind die maßgeblichen Regelungen über die Anstaltsbeiräte in § 18 JVollzGB I BW enthalten. Für Sachsen regelt § 116 SächsStVollzG die Institution der Anstaltsbeiräte. Diese Vorschriften enthalten allerdings nur den gesetzlichen Rahmen für die Tätigkeit der Anstaltsbeiräte. Die näheren Regelungen finden sich in den jeweiligen Verwaltungsvorschriften.

Nach der baden-württembergischen Verwaltungsvorschrift sind Anstaltsbeiräte an jeder selbstständigen Justizvollzugsanstalt zu bilden. Ihre Größe variiert je nach der Belegungsfähigkeit der jeweiligen Justizvollzugsanstalt zwischen drei und fünf Mitgliedern.

Eine Amtsperiode beträgt fünf Jahre, wobei die unbegrenzte Wiederholung der Bestellung möglich ist. Die Berufung in den Beirat erfolgt nach dem Eignungsprinzip, d.h. es sollen Personen in den Beirat berufen werden, die geeignet sind, die Funktionen des Beirats zu erfüllen, so z.B. je ein Vertreter einer Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisation sowie eine in der Sozialarbeit, insbesondere in der Straffälligenhilfe, tätige Persönlichkeiten. Die Mitglieder der Anstaltsbeiräte an Jugendstrafanstalten sollen in der Erziehung junger Menschen erfahren oder dazu befähigt sein.

In Sachsen bestehen die Beiräte in der Regel aus 7 Mitgliedern. Eines dieser Mitglieder muss ein Mitglied des Landtags sein. Die Amtsperiode der Beiräte in Sachsen ist dementsprechend an die Legislaturperiode des Landtags geknüpft und beträgt ebenfalls fünf Jahre.

Hinsichtlich der Aufgaben der Anstaltsbeiräte ist zu differenzieren zwischen den geschriebenen, anstaltsinternen Aufgaben und den ungeschriebenen, anstaltsexternen Aufgaben.

Zu den anstaltsinternen Funktionen der Anstaltsbeiräte gehört die Mitwirkung bei der Gestaltung des Vollzugs und bei der Betreuung der Gefangenen (§ 163 S. 1 StVollzG, § 18 Abs. 2 S. 1 JVollzGB I BW). Sie unterstützen die Anstaltsleitung durch Anregungen und Verbesserungsvorschläge und leisten den Gefangenen Hilfe bei der Wiedereingliederung nach der Entlassung (§ 163 S. 2 StVollzG, § 18 Abs. 2 S. 2 JVollzGB I BW). Ihre Tätigkeit soll sich nicht in der Einzelfallhilfe für die Gefangenen erschöpfen, sondern sie sollen bei ihrer Arbeit stets die Verbesserung Gesamtstruktur in der Justizvollzugsanstalt im Blick behalten.

Zu den anstaltsexternen Aufgaben gehört die Öffentlichkeits- und Kontrollfunktion. Die Anstaltsbeiräte sollen als Vertreter der Öffentlichkeit die Abgeschlossenheit des Strafvollzuges aufheben, indem sie diesen transparent für die Öffentlichkeit gestalten. Dadurch soll in der Bevölkerung ein Bewusstsein für die Schwierigkeiten des Strafvollzugs geschaffen werden und gleichzeitig eine Kontrolle des Vollzugs durch den öffentlichen Einblick bewirkt werden. Die Öffentlichkeits- und Kontrollaufgabe hat der Gesetzgeber in den Regierungsentwürfen zum Strafvollzugsgesetz ausdrücklich den Anstaltsbeiräten zugewiesen, diese Aufgaben haben jedoch in den Gesetzeswortlaut keine Aufnahme gefunden, da den Ländern bei der Ausgestaltung der Praxis der Anstaltsbeiräte eine gewisse Flexibilität ermöglicht werden sollte. Der Bundesgesetzgeber wollte auf diese Weise den landesspezifischen Bedürfnissen Rechnung tragen. Man hoffte, die Länder würden in ihren Ausführungsvorschriften die Öffentlichkeits- und Kontrollfunktion der Anstaltsbeiräte regeln. In den Wortlaut des § 18 JVollzGB I BW haben diese Aufgaben jedoch genauso wenig Aufnahme gefunden wie in die Verwaltungsvorschrift Baden-Württembergs.

Zur Absicherung ihrer Aufgaben stehen den Anstaltsbeiräten bestimmte Rechte zu. Zu den Befugnissen der Anstaltsbeiräte (§ 164 Abs. 1 StVollzG, § 18 Abs. 3 S. 1 JVollzGB I BW) gehört es, Beanstandungen, Anregungen und Wünsche der Gefangenen entgegenzunehmen. Zu diesem Zweck können sie die Insassen in deren Zellen aufsuchen und sich mit diesen ohne Überwachung aussprechen (§ 164 Abs. 2 StVollzG, § 18 Abs. 3 S. 2 und 3 JVollzGB I BW). Die Anstaltsleitungen sind verpflichtet, den Anstaltsbeiräten die für ihre Arbeit erforderlichen Auskünfte zu erteilen und sie über solche Ereignisse zu unterrichten, die für die Öffentlichkeit von besonderem Interesse sind. Die Anstaltsbeiräte können Einsicht in Gefangenenpersonalakten gewährt bekommen, sie dürfen die Anstalt besichtigen, die Gefangenen in ihren Räumen aufsuchen und mit diesen auch schriftlich kommunizieren. Darüber hinaus trifft sich der Anstaltsbeirat dreimal im Jahr zu Sitzungen, an denen auch die Anstaltsleitung und Anstaltsbedienstete teilnehmen können, um einen Austausch gewähren zu können.

Der Austausch mit dem Justizministerium läuft über die jährlichen Berichte, welche die Anstaltsbeiräte dem Justizministerium abliefern müssen. Daneben finden auch jährlich Tagungen aller Anstaltsbeiräte Baden-Württembergs mit dem Justizministerium statt.

Da die Anstaltsbeiräte im Rahmen ihrer Arbeit mit sehr vertraulichen Informationen in Berührung kommen, trifft sie die Pflicht zur Verschwiegenheit über die ihnen in ihrem Amt bekannt gewordenen vertraulichen Angelegenheiten (§ 165 StVollzG, § 18 Abs. 4 JVollzGB BW I).

### C. Konzept der Untersuchung

Aus der Analyse der gesetzlichen Bestimmungen und den Ergebnisse der wenigen bisherigen wissenschaftlichen Untersuchungen zu dem Thema Anstaltsbeiräte ließen sich für die vorliegende Arbeit unterschiedliche Thesen aufstellen. Eine der Hauptthese lautete:

„Die Anstaltsbeiräte nehmen ihre Öffentlichkeits- und Kontrollaufgabe kaum wahr, weil diese Aufgabe im Gesetz und den Verwaltungsvorschriften nicht geregelt ist und weil es ihnen an Ansprechpartnern in der Öffentlichkeit fehlt.“

Die Daten für die Untersuchung wurden zwischen August und Dezember 2010 im Wege der schriftlichen Befragung erhoben. Befragt wurden alle zu diesem Zeitpunkt in Baden-Württemberg und Sachsen tätigen Anstaltsbeiräte. Darüber hinaus wurde je ein Telefoninterview mit einem Beiratsmitglied Baden-Württembergs und Sachsens geführt. Die Rücklaufquote der Fragebögen lag über 50 %. Dies zeigte, dass unter den Anstaltsbeiräten das Interesse an einer solchen Befragung sehr groß war.

Für die empirische Untersuchung wurden lediglich die Anstaltsbeiräte in Baden-Württemberg und Sachsen befragt, sodass die Beiratspraxis nur aus Sicht der Beiräte beschrieben werden konnte. Ziel und Anspruch der Arbeit war es nicht, eine umfassende, objektive Abbildung der Realität der Anstaltsbeiräte in Baden-Württemberg zu erreichen. Es sollte ein Ausschnitt der Beiratspraxis beschrieben werden, der möglicherweise Anknüpfungspunkte für weitere, umfassendere Forschungsvorhaben liefern sollte.

### D. Ergebnisse, Ursachenanalyse und Verbesserungsvorschläge

Es konnte zunächst festgestellt werden, dass sich die Anstaltsbeiräte in ihrer Arbeit größtenteils wertgeschätzt fühlen und sie Anerkennung für die Ausübung ihres Ehrenamtes erfahren sowohl von der Anstaltsleitung und den Anstaltsbediensteten als auch von ihrem persönlichen Umfeld. Dementsprechend kooperieren die Anstaltsbeiräte aus ihrer Sicht auch sehr erfolgreich mit der Anstaltsleitung und den Anstaltsbediensteten. Dieses Ergebnis überraschte positiv, weil es im Gegensatz zu früheren Studien über die Tätigkeit der Anstaltsbeiräte steht, die belegten, dass sich die Anstaltsbeiräte insbesondere von der Anstaltsleitung in ihrer Arbeit kaum wertgeschätzt fühlten und deshalb auch häufig die Zusammenarbeit gerade mit der Anstaltsleitung negativ bewerteten.

Die Untersuchung hat weiter ergeben, dass die Anstaltsbeiräte ihre Aufgaben, Rechte und Pflichten sehr gut kennen. Die meisten Anstaltsbeiräte schätzen ihre Tätigkeit auch als wirksam ein. Aber sie sehen den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit im vollzugsinternen Bereich. Dementsprechend nannten die meisten Beiratsmitglieder die Vermittlung bei vollzugsinternen Problemen als ihre wichtigste Aufgabe gefolgt von der Hilfe bei Lösungsfindungen für Probleme der Gefangenen. Auch die Unterstützung der Anstaltsleitung und der Anstaltsbediensteten war für die meisten Anstaltsbeiräte das vorrangige Ziel ihrer Tätigkeit. Erst danach wurden die Herstellung der Öffentlichkeit und die rechtsstaatliche Kontrolle als

Ziele der Beiratstätigkeit genannt. Entsprechend gaben die Anstaltsbeiräte an, dass sie ihre anstaltsinternen Aufgaben größtenteils intensiv wahrnehmen, während sie der Öffentlichkeits- und Kontrollaufgabe kaum nachkommen. Interessant war, dass die Bedeutung der Kontakte nach außen zu einer breiteren Öffentlichkeit wie etwa zu Journalisten von den Anstaltsbeiräten durchaus als wichtig für ihre Arbeit eingeschätzt wurden, aber es konnte wohl in vielen Fällen eine erfolgreiche Kooperation mit diesen Außenstehenden nicht hergestellt werden.

Bei den Beiräten in Sachsen dagegen ließ sich eine intensivere Wahrnehmung der Öffentlichkeits- und Kontrollaufgaben feststellen. Diese nannten auch die Herstellung der Öffentlichkeit als ihre wichtigste Aufgabe nach der Vermittlungsfunktion.

Als Ursache für diese Ergebnisse kamen verschiedene Erklärungsansätze in Betracht. Zum einen kam bei den Befragungen zu Tage, dass die Anstaltsbeiräte sehr häufig ein völlig anderes Verständnis von Öffentlichkeitsarbeit hatten als dies ursprünglich durch den Gesetzgeber eigentlich gedacht war. So gaben sehr viele Beiräte bei der Frage, was sie denn im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit tun würden, an, dass sie Gespräche im Familien- und Freundeskreis oder in ihrem weiteren Umfeld führen würden. Die Ansprache einer breiteren Öffentlichkeit fand so gut wie nicht statt. Die sächsischen Beiräte dagegen gaben bei dieser Frage an, dass sie hauptsächlich mit der Presse zusammenarbeiten und im Rahmen öffentlicher Veranstaltungen die Öffentlichkeit informieren. Hier schien ein unterschiedliches Verständnis von „Öffentlichkeitsarbeit“ bei den Anstaltsbeiräten in den einzelnen Bundesländern vor zu herrschen.

Zum anderen hatten in Baden-Württemberg auch einige Beiratsmitglieder Bedenken, die Justizvollzugsanstalt durch allzu offensive Öffentlichkeitsarbeit in Misskredit zu bringen. Es gab folglich Missverständnisse auf Seiten der Beiräte im Hinblick auf die Wahrnehmung der Öffentlichkeitsaufgabe. Diese „Missverständnisse“ von Öffentlichkeitsarbeit –oder Beteiligung dürften viel damit zu tun haben, dass die Öffentlichkeits- und Kontrollaufgabe nicht normiert ist. Die Anstaltsbeiräte sind unsicher, wie sie diese Aufgaben wahrnehmen sollen und lösen diesen Konflikt, indem sie dieser Aufgaben gar nicht oder nur sehr eingeschränkt nachkommen. Es schien außerdem bei den Beiräten das Verständnis zu bestehen, dass es sich bei der Öffentlichkeits- und Kontrollaufgabe im Vergleich zu ihren anstaltsinternen Aufgaben um eine weniger wichtige Aufgabe handelt.

Damit hier eine Verbesserung erreicht werden kann, ist es unabkömmlich, dass man in der Verwaltungsvorschrift die Öffentlichkeits- und Kontrollaufgabe mit aufnimmt und definiert, was darunter zu verstehen ist. Damit holt man diese anstaltsexternen Aufgaben aus ihrem „Schattendasein“ heraus und es wird verdeutlicht, dass es sich bei diesem Aufgabenkomplex um ebenso wichtige und gleichberechtigte Aufgaben handelt wie bei den anstaltsinternen Aufgaben. Wenn gleichzeitig auch definiert wird, was unter Öffentlichkeitsarbeit zu verstehen ist und wie diese vonstattengehen könnte, dann kann auch dem Missverständnis vorgebeugt werden, dass eine solche stets mit der Diskreditierung der Justizvollzugsanstalt einher gehen muss. Eine solche Öffentlichkeitsarbeit könnte ganz unterschiedlich praktisch ausgestaltet werden. Hier wäre insbesondere daran zu denken, die jährlichen Tätigkeitsberichte der Anstaltsbeiräte an das Justizministerium eventuell mit einer Stellungnahme des Ministeriums zu veröffentlichen. Zu denken wäre auch an jährliche gemeinsame Pressekonferenzen mit der Justizvollzugsanstalt nach nordrhein-westfälischem Vorbild, auf welchen der Anstaltsbeirat über seine Tätigkeit berichtet.

Weitere Voraussetzung für eine erfolgreiche Wahrnehmung der Öffentlichkeitsaufgabe ist das Vorhandensein entsprechender Kooperationspartner außerhalb des Strafvollzuges. Da die Beiratsmitglieder nach bestimmten Eignungskriterien in den Beirat berufen werden, sollten

auch solche Beiratsmitglieder mit in den Anstaltsbeirat aufgenommen werden, die geeignet sind, entsprechende Kontakte zur Öffentlichkeit herzustellen. Das können Journalisten sein, die über ihre Tätigkeit als Anstaltsbeirat in den Medien berichten. Sinnvoll wäre aber auch nach sächsischem Vorbild in jeden Anstaltsbeirat Baden-Württembergs einen Landtagsabgeordneten zu berufen. Dadurch wird nicht nur die Möglichkeit einer Information der Öffentlichkeit begründet, sondern es wird außerdem sichergestellt, dass die Belange des Strafvollzuges auch auf landespolitischer Ebene Berücksichtigung finden.

#### E. Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten:

Es hat sich gezeigt, dass die Anstaltsbeiräte ein hohes Engagement bei ihrer Arbeit zeigen und sie sich in ihrer Tätigkeit anerkannt und respektiert fühlen. Sie verstehen sich selbst jedoch fast ausschließlich als eine vollzugsinterne Vermittlungsinstanz und weniger als die institutionalisierte Öffentlichkeit, die sie ebenfalls darstellen sollen. An dieser Stelle könnte jedoch durch einige Änderungen in rechtlicher und praktischer Hinsicht Verbesserungen erzielt werden. Die rechtlichen Änderungsvorschläge wurden in einem Entwurf für die Novellierung der baden-württembergischen Verwaltungsvorschrift zusammengefasst.

Insgesamt kann der Anstaltsbeirat als sinnvolle und auch notwendige Einrichtung zur Einflussnahme gesellschaftlicher Kräfte auf den Strafvollzug in Baden-Württemberg bezeichnet werden.