



NORWEGISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIMINISTERIUM

Zusammenfassung auf Deutsch

# Wirkungsvolle Strafen – weniger Kriminalität – mehr Sicherheit für die Gesellschaft

Bericht der norwegischen Regierung an das Storting  
zum Justizvollzug





NORWEGISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIMINISTERIUM

Zusammenfassung auf Deutsch

# Wirkungsvolle Strafen – weniger Kriminalität – mehr Sicherheit für die Gesellschaft

Bericht der norwegischen Regierung an das Storting  
zum Justizvollzug



# 1 Zusammenfassung auf Deutsch

## I. Zum Hintergrund der Vorschläge in diesem Bericht

Dieser Bericht der norwegischen Regierung an das Storting beruht auf der so genannten Soria-Moria-Erklärung, der politischen Plattform der zweiten Koalitionsregierung Stoltenberg. In dieser Erklärung werden die Standpunkte der norwegischen Regierung in gesellschaftlich besonders relevanten Bereichen der Politik dargelegt – unter anderem im Justizvollzug.

Die Soria-Moria-Erklärung nennt mehrere Bereiche, in denen Reformen im Justizvollzug notwendig sind. Mit diesem Bericht an das Storting soll die Politik der Regierung besonders im Hinblick auf Entwicklungs- und Verbesserungsmöglichkeiten ausführlicher dargestellt werden. Der Bericht beschreibt eine auf Interessenausgleich bedachte Strafvollzugspolitik mit dem Ziel der Vorbereitung auf ein Leben ohne Kriminalität.

Als eine Kernaussage wird in diesem Bericht festgestellt: Für die Bekämpfung von Kriminalität und den Schutz der Allgemeinheit ist eine wirkungsvolle – nicht jedoch eine schmerzende – Bestrafung der Täter entscheidend. Durch die Art der Strafe muss die Gefahr einer erneuten Straffälligkeit, das Rückfallrisiko, vermindert werden. Dies bedeutet unter anderem, dass dem Aspekt der Resozialisierung eine erhöhte Bedeutung zukommt. Eine Herausforderung liegt in der großen Zahl sehr kurzer Freiheitsstrafen: Mehr als die Hälfte der Urteile lautet auf unter zwei Monaten Freiheitsentzug. Eine gute Wiedereingliederung in die Gesellschaft erfordert Flexibilität im Rahmen der verhängten strafrechtlichen Reaktion, und zwar mit einem sinnvollen Instrumentarium innerhalb und außerhalb der Justizvollzugsanstalten. Dies erfordert auch einen planmäßigeren Vollzug von Freiheitsstrafen und ähnlichen Sanktionen im Hinblick auf Kontinuität und Koordinierung im Sinne eines „nahtlosen“ Strafvollzugs, ohne strenge Abgrenzung zwischen dem Gefängnisvollzug und dem „Vollzug in Freiheit“ (norweg. *Friomsorg*, Vollzug außerhalb von Gefängnissen) und in enger Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen. Die Eingliederungsgarantie der Regierung ist eine Weiterführung dieses Gedankenganges, um den Straffälligen nach der Entlassung die notwendige Hilfestellung für ein Leben in sozialer Verantwortung zu geben.

Die Tätigkeit der Justizvollzugseinrichtungen gründet sich auf fünf Säulen: den vom Gesetzgeber bestimmten Zweck der Bestrafung, ein humanistisches Menschenbild, den Grundsatz der Rechtssicherheit und Gleichbehandlung, den Grundsatz des Schuldausgleichs durch Verbüßung der Strafe und das Normalitätsprinzip. Sowohl bei der Gestaltung von Vorschriften und Richtlinien als auch im praktischen Handeln muss der Justizvollzug bestrebt sein, dass die Zielsetzungen nicht nur auf dem Papier stehen, sondern im Vollzugsalltag zum Tragen kommen.

Das Rechtssystem in Norwegen entwickelt sich im Austausch mit der internationalen Gesellschaft weiter. So sind wir teils mehr, teils weniger an internationale Abkommen, Empfehlungen und Normen gebunden. Norwegen will auch eine Vorreiterrolle in Bezug auf die Beachtung der Menschenrechte spielen. Ferner tragen internationale Organisationen nicht unwesentlich zur grundsätzlichen Gestaltung des Strafvollzugs in Norwegen bei. Andererseits wirkt Norwegen aktiv an der internationalen Zusammenarbeit mit, und zwar in den großen regionalen und globalen Organisationen wie auch im bilateralen Austausch mit bestimmten Ländern. Wir beeinflussen die Gestaltung von Normen und Standards, und wir tragen auf praktischer Ebene zur Entwicklung des Strafvollzugs in anderen Ländern bei. Der Regierungsbericht enthält eine Übersicht über die wichtigsten von Norwegen zu beachtenden internationalen Vereinbarungen und eine Darstellung der Beiträge unseres Landes zur internationalen Arbeit auf dem Gebiet des Justizvollzugs.

Im Abriss der historischen Entwicklung des Justizvollzugs wird deutlich, dass es stets einen Zusammenhang zwischen der herrschenden Auffassung von den Ursachen der Kriminalität und der Behandlung von Gefangenen gegeben hat. Die gesetzliche Grundlage des Strafvollzugs in Norwegen hat sich von dem ersten gemeinsamen Gesetzbuch für das ganze Land, dem „Landgesetz“ von Magnus Lagabøter (1274) und seinem „Stadtgesetz“ (1276), bis zum heutigen Strafvollzugsgesetz entwickelt.

Das Ziel der Regierung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Verhängte Strafen sollen so vollzogen werden, dass weniger Straffällige nach der Entlassung neue kriminelle Handlungen begehen. Wenn man die Qualität des Strafvollzugs erhöhen will, muss man nicht nur die historische Entwicklung in Betracht ziehen. Man muss auch wissen, wie der heutige Strafvollzug in der Praxis aussieht. Im Regierungsbericht wird die Frage gestellt, ob der heutige Strafvollzug gut und wirkungsvoll genug ist. Es geht darum, ob der Strafvollzug dazu führt, dass die Straffälligen weniger oder gar keine kriminellen Handlungen begehen. Die Rückfallstatistik gibt hierbei wichtige Hinweise für Reformen.

Die Regierung strebt einen wissensbasierten Justizvollzug an. Die Politik darf nicht von Einzelvorkommnissen bestimmt sein. Die nationale und internationale Forschung hat deshalb große Bedeutung für die Wahl von Maßnahmen, denen die Regierung den Vorzug gibt. Auch wenn in vielen Bereichen noch mehr wissenschaftliche Untersuchungen möglich und notwendig sind, besitzen wir die zum Handeln erforderlichen Kenntnisse, und so werden in diesem Bericht wichtige Maßnahmen beschrieben, die Rückfälle verhindern sollen.

## II. Schutz der Allgemeinheit

Der Schutz der Allgemeinheit – im Ergebnis eine Gesellschaft, in der man sicher leben kann – ist ein übergeordnetes Ziel der Kriminalpolitik der norwegischen Regierung. Damit wird der Rahmen für den Strafvollzug und die Wiedereingliederung von Straffälligen abgesteckt. Der Schutz der Allgemeinheit ist ein wichtiger Gesichtspunkt für Politik, Rechtsvorschriften und den praktischen Strafvollzug.

Im Entwurf für ein neues Strafgesetz wird das Ministerium unter anderem vorschlagen, die Strafen für Tötung, Vergewaltigung, andere Gewalttaten und Übergriffe auf Kinder zu erhöhen. Zynisch verübte, schwere Verbrechen und organisierte Kriminalität sollen streng geahndet werden. Das Ministerium wird auch in Zukunft großes Gewicht darauf legen, dass die wegen solcher Straftaten Inhaftierten nicht aus der Justizvollzugsanstalt entkommen oder während der Haft neue Straftaten begehen können. Für die meisten dieser Straftäter gibt es keine Alternative zum Freiheitsentzug, wobei jedoch der Gefängnisaufenthalt auch für diese Gruppen einen sinnvollen Inhalt und eine gewisse Progression haben soll.

Der Justizvollzug hat die Aufgabe, die Bestrafung praktisch vorzunehmen und neue Gesetzesverstöße der Gefangenen während der Verbüßung der Strafe zu verhindern, wobei die Resozialisierungsarbeit gleichzeitig das Risiko von Rückfällen und neuer Kriminalität nach der Entlassung vermindern soll. Wenn eine Person eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt bzw. nicht bereit ist, die kriminelle Lebensweise zu ändern, muss die Gesellschaft vor dieser Person geschützt werden. Der Sicherheitsaspekt des Vollzugs darf jedoch nicht zu einer unnötig hohen Sicherheitsstufe für alle Gefangenen und Verurteilten führen. Nur von wenigen geht wirklich eine Gefahr für die Allgemeinheit oder für Einzelpersonen aus. Keine verurteilte Person soll die verhängte Strafe unter strengeren Bedingungen oder Auflagen verbüßen müssen, als es notwendig ist.

Das Risiko neuer Straftaten während der Haft ist bei einer hohen Sicherheitsstufe gering. Ein langer Gefängnisaufenthalt mit hoher Sicherheitsstufe und eine übergangslose Entlassung in die Freiheit erhöht jedoch die Rückfallgefahr. Eine Verbüßung der Strafe in der Gesellschaft ist wirkungsvoller für die Resozialisierung als ein Gefängnisaufenthalt und bietet der Allgemeinheit langfristig den besten Schutz. Nach Auffassung der Regierung hat eine Verbüßung der Strafe in der Gesellschaft, ein „Vollzug in Freiheit“, eine größere präventive Wirkung im Hinblick auf neue Straftaten und führt zu besseren Lebensbedingungen für alle.

Die Vollzugsbehörden und -einrichtungen gehen methodisch vor, um Gefahren zu verringern, und handhaben die Vorschriften vielfach strenger als notwendig. Nur eine sehr kleine Zahl von Gefangenen kehrt nach Urlaub oder Ausgang nicht in die Justizvollzugsanstalt zurück. Das Ministerium wird sich dafür einsetzen, dass relevante Informationen über die Gefangenen in höherem Maße verfügbar gemacht werden und die Aufbereitung qualitativ angehoben wird. Dadurch wird die Grundlage für Entscheidungen über die im Strafvollzugsgesetz vorgesehenen Maßnahmen verbessert.

Nach einer Prüfung von individuellem Risiko und individuellen Bedürfnissen werden die Inhaftierten in Gefängnissen mit unterschiedlichen Sicherheitsstufen untergebracht. Es ist wichtig, diese Vorgehensweise beizubehalten, um einer „Dämonisierung“ von Einzelpersonen oder Gruppen entgegenzuwirken. Dies ist auch wichtig, um zu verhindern, dass die Inhaftierung in einem bestimmten Gefängnis mit hoher Sicherheitsstufe in einzelnen kriminellen Kreisen das Ansehen des Straffälligen erhöht. Gleichzeitig kann es problematisch sein, dass Gefangene mit geringem Risiko in derselben Abteilung untergebracht sind wie Gefangene mit hohem Risiko, da dies zu unerwünschter Beeinflussung, Wissens- und Erfahrungsweitergabe und Anstiftung zu neuen strafbaren Handlungen führen kann. Niemand soll unter strengeren Bedingungen einsitzen, als es notwendig ist – die nachgewiesene Gefahr negativer Auswirkungen des Freiheitsentzugs soll so weit wie möglich reduziert werden. Daher ist die Wahl der angemessenen Sicherheitsstufe ein wichtiger Gesichtspunkt der unten weiter ausgeführten Resozialisierungsarbeit.

Ziel ist die Gewährleistung einer noch zweckmäßigeren Unterbringung der Inhaftierten im Verhältnis zum individuellen Risiko. Die Einteilung der Justizvollzugsanstalten in verschiedene Kategorien wird zur Zeit geprüft. Im Vollzug soll nach Möglichkeit verhindert werden, dass Inhaftierte von Mitgefangenen unter Druck gesetzt, bedroht, gewalttätig behandelt oder sozial kontrolliert werden. Eine bessere Klassifizierung anhand von spezifischen Funktionsanforderungen wird dafür sorgen, dass die verschiedenen Einrichtungen über die Fachkompetenz und die Mittel verfügen, die für die Erfüllung der an sie gestellten Erwartungen notwendig sind.

Auch bei einem Vollzug außerhalb der Gefängnisse sind Sicherheitsmaßnahmen unerlässlich. Die statischen Sicherheitsmaßnahmen beschränken sich auf Alarmsysteme. Die für den Vollzug in Freiheit zuständigen Stellen müssen die Möglichkeit haben, den Schutz der Allgemeinheit zu gewährleisten, wenn Straffällige die Strafe in ihrem heimischen Umfeld verbüßen. Dies gilt für diejenigen, die zu gemeinnütziger Arbeit verurteilt wurden oder an einem überwachten Entzugsprogramm („Promilleprogramm“) teilnehmen, ebenso wie für Gefangene, die unter bestimmten Auflagen auf Probe entlassen wurden. Die heute hierfür zur Verfügung stehenden Mittel sind vor allem Meldepflicht, Überwachung zur Verhinderung von Drogenkonsum sowie angekündigte und überraschende Besuche in der Ausbildungsstätte, am Arbeitsplatz oder zu Hause. Im Modellversuch mit elektronischer Überwachung darf die verurteilte Person das Haus zu bestimmten Zeiten nicht verlassen. Bei dieser Art der Bestrafung wird die oder der Betreffende öfter als früher unangemeldeten Besuch erhalten.

### III. Resozialisierung

In diesem Kapitel setzt sich das Ministerium mit verschiedenen Seiten der Resozialisierung straffälliger Personen auseinander: Freiheitsstrafe und Wiedereingliederung, Verbüßung der Strafe in der Gesellschaft, Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen, Strafvollzug aus der Sicht der Opfer von Straftaten und aus der Sicht der Angehörigen von Straffälligen.

Fachlich gesehen liegen der Arbeit der Justizvollzugseinrichtungen folgende Zielsetzungen zu Grunde: Nach der Entlassung soll die verurteilte Person keine Drogen konsumieren bzw. den Drogenkonsum im Griff haben, über eine geeignete Wohnung verfügen, lesen, schreiben und rechnen können, Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, sich zu Angehörigen, Freunden, Bekannten und allen anderen vernünftig verhalten, in der Lage sein, sich bei eventuellen Schwierigkeiten nach der Entlassung um Hilfe zu bemühen, und unabhängig leben können. Nach Auffassung der Regierung erhöht ein guter Ausgangspunkt bei der Haftentlassung die Wahrscheinlichkeit dafür, dass es dem oder der Betreffenden gelingt, ein Leben ohne Kriminalität zu führen.

Bei der Verbüßung von Freiheitsstrafen bilden die oben genannten fünf Säulen die Grundlage: der vom Gesetzgeber bestimmte Zweck der Bestrafung, ein humanistisches Menschenbild, der Grundsatz der Rechtssicherheit und Gleichbehandlung, der Grundsatz des Schuldausgleichs durch Verbüßung der Strafe und das Normalitätsprinzip. Die Strafverbüßung muss einen sinnvollen Inhalt haben, und alle Maßnahmen müssen auf fundierten Kenntnissen beruhen. Die Erprobung neuer Maßnahmen muss vor der endgültigen Einführung evaluiert werden. Die Strafvollzugspolitik muss im gebührenden Maße auf alle Betroffenen und Beteiligten Rücksicht nehmen: die Opfer der einzelnen Straftat, die Öffentlichkeit und die Gesellschaft im Allgemeinen, Straftäter und deren Angehörige.

Arbeitstraining, Schul- und Berufsausbildung, Kulturveranstaltungen, Freizeitaktivitäten und Motivationsarbeit sind neben der eigentlichen Verbüßung der Strafe die traditionellen Instrumente des Justizvollzugs. Diese im Hinblick auf die Resozialisierung der Verurteilten wichtigen Instrumente werden im Bericht eingehend erörtert. Ziel der Regierung ist eine Weiterentwicklung und qualitative Verbesserung dieser wichtigen Arbeit. Auch bei kurzen Freiheitsstrafen ist es entscheidend, dass die verurteilte Person in eine Resozialisierungsbahn gebracht wird, nicht zuletzt, weil gerade in der Kategorie der mit kurzen Strafen sanktionierten, weniger schweren Gesetzesübertretungen viele Rückfalltäter zu finden sind.

Die Planung und Organisierung der Resozialisierung während der Haftzeit stellt hohe Anforderungen. Der Übergang von der Haft in die Freiheit ist umso einfacher, je mehr das Leben „hinter Gittern“ dem Leben nach der Entlassung gleicht. Das Normalitätsprinzip ist daher ein tragender Grundsatz der Strafvollzugspolitik. Dies entspricht auch dem Grundsatz, dass die Strafe im Entzug der Freiheit besteht und dass der Vollzug die verurteilte Person nicht mehr belasten soll, als es aus Sicherheitsgründen erforderlich ist. Im Rahmen des Verantwortbaren soll den Gefangenen die Möglichkeit zum sozialen Umgang gegeben werden, was den Empfang von Besuch, Hafturlaub und Telefongespräche einschließt; sie sollen ferner die Möglichkeit haben, Radio zu hören, fernzusehen, Zeitung zu lesen und Ähnliches, um sich auf diese Weise über das gesellschaftliche Geschehen auf dem Laufenden zu halten. Abweichungen von diesem Grundsatz sind besonders zu begründen. Die Hervorhebung des Normalitätsprinzips bedeutet auch, dass der Haftalltag möglichst so organisiert wird und abläuft, wie es dem Leben in Freiheit entspricht. Das Ministerium sieht eine schrittweise Einführung der Selbstverwaltung norwegischer Justizvollzugsanstalten vor. Hierzu soll die Organisierung des Justizvollzugs in Dänemark und Schweden näher studiert werden.

Gemäß dem Normalitätsprinzip will das Ministerium die Idee eines *Landsbyfengsel* (frei übersetzt „Justizvollzugsanstalt im Gemeinwesen“) in einem Modellversuch erproben. Diese Bezeichnung ist eine Metapher für eine Einrichtung, die eine gewisse Ähnlichkeit mit bereits bestehenden Justizvollzugsanstalten hat, zum Beispiel Bastøy und Hassel sowie die Vollzugsabteilungen Leira und Osterøy. Eine solche „Gemeinwesenvollzugsanstalt“ ist als Übungsfeld für das künftige Leben gedacht. Dieses Konzept soll der

Strafverbüßung eine ganzheitliche Perspektive geben und es den Häftlingen erlauben, auf wichtige Entscheidungen im eigenen Leben Einfluss zu nehmen. Dies bedeutet konkret, dass die Verurteilten

- so wirklichkeitsnah wie möglich leben, das heißt, eine Ausbildung machen können, beraten und betreut und überwacht werden,
- ein Arbeitstraining mitmachen, das sich so weit wie möglich an die normalen Bedingungen in der Gesellschaft anlehnt,
- ein normales Entgelt für normale Arbeit erhalten,
- Rechnungen bezahlen und Einkäufe machen,
- lernen, eine eigene Wohnung zu haben,
- an Versammlungen und Schlichtungsgesprächen teilnehmen.

Auch bei einem optimalen Strafvollzug müssen die Gefangenen sich schrittweise an Freiheit und Eigenverantwortung gewöhnen. Die Progression des Vollzugs soll dies durch Vollzugseinrichtungen mit einer niedrigeren Sicherheitsstufe sowie sinnvolle Regelungen für Hafterleichterungen und Entlassung auf Probe gewährleisten. Eine besser abgestimmte Progression des Strafvollzugs führt zu einer besseren Resozialisierung. Das Ministerium wird daher prüfen, ob sich die Progression des Strafvollzugs durch eine stärkere Nutzung von Hafturlaub, Freigang und Übergangswohnungen verbessern lässt.

Das Strafvollzugsgesetz enthält Bestimmungen zur Durchführung des Strafvollzugs und somit einen großen Teil der Rechte und Pflichten der Verurteilten. Nach Auffassung des Ministeriums gibt es gute Gründe für die Beibehaltung einer Gesetzgebung, die einen großen Ermessensspielraum zulässt. Es gibt kaum Anhaltspunkte dafür, dass die heutigen Kann-Bestimmungen und die Möglichkeiten, nach Ermessen zu handeln, dazu führen, dass die Gefangenen ein weniger gutes Angebot haben, als wenn der in den Rechtsvorschriften vorgesehene Ermessensspielraum enger wäre.

Es ist bekannt, dass eine Inhaftierung die Wiedereingliederung in die Gesellschaft erschwert, und aus diesem Grund will das Ministerium so weit wie möglich alternative Sanktions- und Vollzugsformen vorsehen. Dies setzt jedoch voraus, dass der Schutz der Allgemeinheit jederzeit gewährleistet ist. Das Ministerium wird unter anderem in Erwägung ziehen, die Möglichkeiten einer Verurteilung zu gemeinnütziger Arbeit und einer teilweisen Verurteilung zu erweitern, das so genannte Drogenprogramm mit gerichtlicher Überwachung auf das ganze Land auszudehnen, die Festlegung einer Mindesthaftstrafe zu ändern und die Ersatzfreiheitsstrafe für Geldstrafen durch die Ableistung gemeinnütziger Arbeit zu ersetzen.

Das Strafvollzugsgesetz bietet verschiedene Möglichkeiten, eine Freiheitsstrafe ohne Bewährung außerhalb der Justizvollzugsanstalten zu verbüßen. Für bestimmte Gruppen kann diese Art des Vollzugs eine besonders gute resozialisierende Wirkung haben. Neu ist der Modellversuch mit elektronischer Überwachung, den das Justizministerium im Herbst 2008 startet. Hierbei verbüßt die verurteilte Person die Strafe außerhalb der Justizvollzugsanstalt so, dass die Einhaltung der Auflagen elektronisch überwacht wird. Gemäß einer bereits beschlossenen Gesetzesänderung können Personen, die zu einer bis zu viermonatigen Haftstrafe ohne Bewährung verurteilt wurden oder die noch vier Monate bis zur voraussichtlichen Entlassung auf Probe zu verbüßen haben, den Vollzug mit elektronischer Überwachung beantragen. Im Staatshaushalt für 2008 wurden 40 Millionen Kronen (ca. 5 Millionen Euro) für einen Feldversuch in sechs Verwaltungsbezirken (Fylker) bereitgestellt. Für diesen Versuch stehen jetzt 160 elektronische „Fußfesseln“ zur Verfügung, so dass jeweils 130 Verurteilte ihre Strafe auf diese Weise verbüßen können.

Die Insassen der Justizvollzugsanstalten bilden keine homogene Gruppe, und bei vielen ist eine angepasste Gestaltung der Haftbedingungen notwendig. Im Regierungsbericht werden Resozialisierungsmaßnahmen für spezielle Gruppen diskutiert. Hierzu zählen Untersuchungsgefangene, Straftäter, gegen die Sicherungsverwahrung angeordnet wurde, Kinder und Jugendliche, Inhaftierte und Verurteilte mit Samisch als Muttersprache, ausländische Inhaftierte einschließlich Personen, die vom Jugoslawien-Gericht bzw. vom Internationalen Strafgerichtshof (ICC) verurteilt wurden, und Inhaftierte mit psychischen Problemen und erheblichen Verhaltensauffälligkeiten. Auch die Lage weiblicher Inhaftierter wird gesondert diskutiert, denn diese machen nur einen kleinen Teil der Gefangenen aus.

Die Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungsbehörden hat im norwegischen Strafvollzug lange Traditionen und ist in § 4 und § 41 des Strafvollzugsgesetzes näher festgelegt. Eine Reihe Kooperationsvereinbarungen und gemeinsame Dienstanweisungen dienen dazu, die Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten zu regeln, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen zu stärken und zu sinnvolleren Lösungen beizutragen. Diese Vereinbarungen und Dienstanweisungen sollen gute Angebote für die Verurteilten vor, während und nach der Strafverbüßung sicherstellen. Im Bericht schlägt die Regierung mehrere Maßnahmen zur Intensivierung der behördlichen Zusammenarbeit im Strafvollzug vor.

Für die allgemeine Rechtsauffassung spielt auch die Behandlung der Opfer von Straftaten eine Rolle. Im Bericht werden allgemeine Maßnahmen zur stärkeren Berücksichtigung der Interessen der Opfer und einzelne

besondere Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der Vollzugsbehörden beschrieben. Unter anderem will die Regierung das Gleichgewicht für die Opfer wiederherstellen, indem während der Strafverbüßung jederzeit ein Täter-Opfer-Ausgleich („restorative justice“) möglich sein soll.

Die Vollzugsbehörden müssen in stärkerem Maße die Angehörigen der Gefangenen als wichtige Beteiligte und Partner einbeziehen. Dadurch können die negativen Auswirkungen der Haft für die Angehörigen, zum Beispiel für Kinder von Gefangenen, gemildert werden. Die Schaffung der praktischen Möglichkeiten für Besuche von Familienmitgliedern soll einen höheren Stellenwert bekommen. Jede Justizvollzugsanstalt soll einen oder mehrere Mitarbeiter benennen, die besonders für die Planung und Durchführung von Besuchen zuständig sind, so dass es in der Praxis weniger Unterschiede gibt und die Angehörigen der Straffälligen unabhängig vom Dienstplan des Personals einen festen Ansprechpartner haben.

#### **IV. Gemeinsame Anstrengungen für die Wiedereingliederung**

Eine wirkungsvolle Bestrafung bedingt unter anderem gemeinsame Anstrengungen für die Wiedereingliederung der Straffälligen in die Gesellschaft. Wenn die Strafe eine Wirkung haben soll, muss die Resozialisierung gut geplant und in die Praxis umgesetzt werden. Die Resozialisierungsarbeit der Vollzugseinrichtungen verliert jedoch ihre Wirkung, wenn die oder der Betreffende nach der Entlassung nicht weiter beraten und unterstützt wird. Die Entlassung muss also besser als bisher geplant und vorbereitet werden. Bei unzureichender Betreuung der Haftentlassenen (Straffälligenhilfe) ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass die Gesellschaft immer mehr Kriminalität, neue Opfer, zunehmende Unsicherheit und höhere Kosten in Kauf nehmen muss. Während des Vollzugs sind die Verurteilten zugänglich und nehmen keine Drogen, und die meisten sind motiviert, etwas an ihrer Lebenslage zu ändern. Dies ist ein guter Zeitpunkt für Behandlungs- und Rehabilitierungsmaßnahmen zur Vorbereitung auf das Leben in Freiheit.

Die Abläufe im Rahmen der Entlassung sind entscheidend für das weitere Schicksal des oder der Verurteilten. Die ersten Stunden und Tage nach der Entlassung sind die kritischsten im Hinblick auf die Rückfallgefährdung. Als Minimum müssen die grundlegendsten Bedürfnisse für das Leben außerhalb der Gefängnismauern gedeckt sein. Eben diese „Schlitterzone“, bevor die Betreuung und Unterstützung in der Freiheit richtig in Gang kommen kann, will die Regierung mit ihrer Eingliederungsgarantie beseitigen. Diese Eingliederungsgarantie beinhaltet, dass die Vollzugsbehörden unmittelbar nach Eingang des Urteils festzustellen haben, welche Art Betreuung und Unterstützung die verurteilte Person braucht bzw. auf welche Leistungen sie Anspruch hat. Diese Informationen sollen dann frühzeitig an die jeweils zuständige Stelle weitergeleitet werden, so dass diese Stelle ihr Leistungsangebot rechtzeitig vor der Entlassung planen und vorbereiten kann. Danach sind es die jeweils zuständigen Stellen, welche die dem oder der Betreffenden zustehenden Leistungen erbringen, ebenso wie sie es bei anderen Bürgern tun. Der wichtigste Garant für das Gelingen ist jedoch der oder die Straffällige selbst. Die Eingliederungsgarantie kann nicht zu den erwünschten Ergebnissen führen, wenn er oder sie sich nicht verpflichtet, selbst dazu beizutragen, das Angebot der Gesellschaft sinnvoll und bestimmungsgemäß zu nutzen.

Auch bei Verbüßung der Strafe in der Gesellschaft wurde die Erfahrung gemacht, dass die erste Zeit nach der Entlassung aus diesem „Vollzug in Freiheit“ sehr kritisch im Hinblick auf die Rückfallgefährdung ist. Viele Gesichtspunkte, die bei der Entlassung aus dem Gefängnisvollzug eine Rolle spielen, gelten auch für die Entlassung aus dem Vollzug in Freiheit.

In der Soria-Moria-Erklärung wird der Zusammenhang zwischen Kriminalpolitik und Sozialpolitik herausgestellt. Im Regierungsbericht Nr. 104 (1977–78) zum Thema Kriminalpolitik wurde zum ersten Mal angesprochen, dass nicht nur das Justizministerium die Verantwortung für die Rehabilitierung von Straffälligen und deren Eingliederung in die Gesellschaft trägt. Hier wurde das zum Ausdruck gebracht, was jetzt allgemein anerkannt ist – dass den Straffälligen mit dem Urteil nicht die Bürgerrechte entzogen werden und dass öffentliche Stellen dafür verantwortlich sind, ihre Leistungen auch für Verurteilte und Gefangene zugänglich zu machen, denn diese Leistungen haben etwas mit den Lebensumständen zu tun. Wie aus Kapitel 7 hervorgeht, erhöhen ungünstige Lebensbedingungen nachweislich die Rückfallgefährdung von Gefangenen.

Ein breiter Ansatz für die Eingliederung beruht somit auf einer soliden fachlichen Grundlage. In Kapitel 7 wird unterstrichen, dass eine Senkung der Rückfallzahlen und somit eine Verhinderung dieser Art neuer Straftaten sich nur durch viele verschiedene Maßnahmen erreichen lässt. Einerseits müssen die Lebensumstände beeinflusst werden, und andererseits muss die oder der Verurteilte Unterstützung bekommen, damit sie oder er selbst etwas tun und verändern kann. Es wird unterstrichen, dass die Maßnahmen nicht entweder im Gefängnis oder danach angeboten werden dürfen – sie müssen von Kontinuität gekennzeichnet sein und erfordern einen koordinierten Einsatz aller Beteiligten, oft über längere Zeit hinweg. Nur dies kann zum Erfolg führen.

Mit diesem Bericht werden die Ziele im Strafvollzug höher gesteckt. Es geht um das Gelingen der Integration in die Gesellschaft. Ein wichtiges Instrument für die praktische Umsetzung ist die Eingliederungsgarantie der

Regierung als eine gemeinsame kriminalpolitische Maßnahme, die unter anderem auf das Problem der Wiederholungskriminalität gerichtet ist. Weniger Kriminalität bedeutet auch, dass weniger Menschen gesundheitlich geschädigt oder sogar getötet werden – mit der weiteren positiven Folge, dass erhebliche Kosten gespart werden. Eine bessere Betreuung der Inhaftierten nach der Entlassung ist daneben ein Beitrag zum Regierungsprogramm „Bekämpfung der Armut“. Die Garantie soll sicherstellen, dass Inhaftierte und Verurteilte, die in vielen Fällen zu den ärmsten und am wenigsten robusten Mitgliedern der Gesellschaft zählen, die ihnen wie allen anderen zustehenden Rechte auch tatsächlich in Anspruch nehmen können, selbst wenn ihnen diese Rechte während der Haft zum Teil vorenthalten wurden. Die Garantie beinhaltet daher keine Sonderrechte und verlangt ausdrücklich etwas von den Verurteilten.

Die Eingliederungsgarantie ist eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. Seit vielen Jahren besteht allerdings politische Einigkeit darüber, dass nichtstaatliche Organisationen wichtige Kooperationspartner sind, wenn verurteilte Personen ihre Zugehörigkeit und Rolle im Gemeinwesen wiederfinden sollen. Die Regierung wird die nichtstaatlichen Organisationen dazu einladen, ihre Arbeit und die Kooperation mit den Vollzugsbehörden im Hinblick auf die Eingliederungsgarantie zu intensivieren. Die nichtstaatlichen Organisationen stellen innerhalb der Gemeinwesen ein Angebot in Bezug auf Kultur, Religionsausübung, Sport und Freizeitgestaltung bereit, das die Vollzugsbehörden oder andere Behörden nicht ersetzen können.

## V. Konsequenzen und Voraussetzungen

Die in diesem Regierungsbericht umrissene künftige Entwicklung des Strafvollzugs stellt hohe Anforderungen an die Vollzugsbehörden und hat eine Reihe von Konsequenzen sowohl finanzieller als auch verwaltungsmäßiger Art. Doch auch andere Folgen, wie zum Beispiel Auswirkungen auf das Arbeitsumfeld, dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Diese berühren nicht nur die Vollzugsbehörden, sondern auch eine Reihe anderer Stellen.

Die Unterschiede zwischen dem Gefängnisvollzug und dem Vollzug in Freiheit müssen weiter abgebaut werden, und die Zusammenarbeit mit anderen Behörden im Hinblick auf die verurteilte Person muss weit früher einsetzen als bisher. Die für den Vollzug in Freiheit zuständigen Stellen werden in Zukunft einen größeren Teil des Strafvollzugs übernehmen. Auf allen Ebenen des Justizvollzugs ist eine fachliche und organisationsmäßige Entwicklung notwendig.

Das Ministerium spricht sich dafür aus, die heutige Regelung der Vollzugsdienstausbildung – Einstellung von Nachwuchskräften („Anwärtern“) für den Vollzugsdienst und Vergütung von Ausbildung und Vorbereitungsdienst – weiterzuführen. Eine Integrierung dieser am Bildungsinstitut des norwegischen Justizvollzugs erfolgenden Ausbildung in das Hochschulsystem wurde in Erwägung gezogen, dies würde jedoch dazu führen, dass während der Ausbildung keine Vergütung gezahlt werden kann und den Studierenden nach dem Abschluss nicht unbedingt eine Stelle im Vollzugsdienst sicher ist. Bei der Ausbildung des Vollzugspersonals behauptet Norwegen sich im internationalen Vergleich sehr gut. Auch wenn die grundlegende Ausbildung für den Vollzugsdienst eine hohe Qualität aufweist, kann auf Fort- und Weiterbildung nicht verzichtet werden. Das Ministerium spricht sich dafür aus, das Angebot des Bildungsinstituts des norwegischen Justizvollzugs (*Kriminalomsorgens utdanningssenter, KRUS*) im Hinblick auf eine Weiterentwicklung und Abstimmung auf einen modernen Strafvollzug einer fachlichen Prüfung zu unterziehen.

Es wird in Erwägung gezogen, die Zentralverwaltung des Justizvollzugs – heute ein Teil des Justizministeriums – in eine freistehende organisatorische Einheit umzuwandeln. Die Vollzugseinrichtungen müssen im Übrigen so organisiert werden, dass auf lokaler Ebene eine gute Zusammenarbeit mit anderen Stellen gewährleistet ist.

Auch wenn die Aufsicht über die Justizvollzugseinrichtungen erst vor wenigen Jahren – in Verbindung mit dem neuen Strafvollzugsgesetz (2001) – geprüft wurde, hält das Ministerium eine erneute Prüfung für angebracht. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Forderung, dass die Aufsichtsbehörde eine aktive Kontrollfunktion ausüben soll und im notwendigen Umfang mit Fachkompetenz und Mitteln ausgestattet sein muss, um die Arbeit der Justizvollzugseinrichtungen qualifiziert beurteilen zu können. Diese Prüfung der Aufsichtstätigkeit sollte sowohl praktische als auch grundsätzliche Aspekte einbeziehen.

Zur Erreichung der in diesem Bericht beschriebenen Ziele müssen eine Reihe von Arbeitsabläufen im Justizvollzug und zwischen Justizvollzug und Kooperationspartnern verändert werden. Hierbei sind neue IKT-Lösungen unerlässlich, die auch den Schutz personenbezogener Daten besser gewährleisten als die derzeitigen Systeme.

Die in diesem Bericht gemachten Vorschläge geben die von Regierung und Justizministerium gewünschte Richtung der künftigen Strafvollzugspolitik an. Eine Neuausrichtung der Strafvollzugspolitik muss daher in einer Perspektive von fünf bis zehn Jahren gesehen werden. Die Regierung wird im Rahmen der jährlichen

Haushaltsberatungen auf die in diesem Bericht vorgeschlagenen Maßnahmen und deren Durchführung zurückkommen.

### **Zum Entstehen dieses Berichts**

Dieser Regierungsbericht steht am Ende eines umfassenden und ungewöhnlichen Prozesses, in dessen Verlauf sehr viele Personen, Gruppen und Einrichtungen zu Wort kamen. Als erste wurden frühere Justizminister um Stellungnahme gebeten. Diese hoben hervor, was auch im gesamten Prozess noch deutlicher wurde und jetzt im Bericht als doppeltes Anliegen zum Ausdruck kommt: Sicherheit und Resozialisierung. Für einige Straffällige sind strengere Regelungen erforderlich, bei anderen sind Lockerungen angebracht. Die Regierung sieht Maßnahmen in beiden Richtungen vor. Ein weiteres bei dem Treffen der Justizminister angesprochenes Hauptthema war die Schlüsselrolle der Kommunen. Im Hinblick auf die Eingliederungsarbeit sieht die Regierung es als wichtig an, dass die Städte und Gemeinden mit ihrem Leistungsangebot für Straffällige nicht erst nach deren Entlassung in Erscheinung treten, sondern dies schon während der Verbüßung der Strafe tun müssen.

In einer „Ideenfabrik“ machten Professoren und Künstler sich Gedanken. Sie meinten: „Wenn wir gute Bestrafungsmethoden finden wollen, müssen wir uns auch mit den grundlegenden strukturellen Verhältnissen in der Gesellschaft befassen, die zu Kriminalität führen.“ Als ein Hauptanliegen stellten sie fest, wie wenig Gefängnisse sich für drogenabhängige Verurteilte eignen. Diese brauchen statt dessen eine Therapie. Ein anderer Vorschlag war die Erhöhung der Mindestfreiheitsstrafe von 14 Tagen auf drei Monate, das heißt, andere Vollzugsformen sollen an die Stelle der heutigen kurzen Freiheitsstrafen treten.

Dies wird so begründet:

„Da es heute als gesichert anzusehen ist, dass eine Freiheitsstrafe eine schädliche Wirkung hat und wenig Nutzen bringt, sollte ein übergeordnetes Ziel darin bestehen, die Verurteilungen zu Freiheitsstrafen ohne Bewährung um 50 % zu reduzieren.“

Dies könnte unter anderem dadurch erreicht werden, dass Freiheitsstrafen unter sechs Monaten durch andere strafrechtliche Reaktionen ersetzt werden.

Acht Arbeitsgruppen mit Teilnehmern aus ganz verschiedenen Bereichen befassten sich viele Wochen lang mit dem ihnen gestellten Thema. Zu den Themen zählten Wertvorstellungen, Kriminalitätsentwicklung, Sicherheit, Resozialisierung und Organisierung.

Zwei große Fachtagungen fanden im Juni bzw. im November 2007 statt. Bei der ersten Fachtagung stand Ethik im Strafvollzug im Vordergrund, bei der zweiten die Notwendigkeit einer Erneuerung des Justizvollzugs. In sechs Justizvollzugsanstalten wurden Dialogkonferenzen mit Inhaftierten und Bediensteten durchgeführt, und dabei wurde erörtert, was in ihren Augen einen „guten“ Tag im Gefängnis ausmacht. Dies war eine Herausforderung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Justizvollzugseinrichtungen. Sie vertraten einhellig die Meinung, dass die für den Vollzug in Freiheit zuständigen Stellen in Zukunft wesentlich besser ausgestattet sein müssen. Auch zum Strafinhalt wurden Vorschläge gemacht. Ferner konnten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Justizvollzugseinrichtungen sich über das Intranet der Behörde äußern, und diese Möglichkeit wurde von vielen genutzt.

Opfer von Straftaten und Angehörige von Straffälligen konnten ebenfalls mündlich und schriftlich zu diesem Themenkomplex Stellung nehmen.

Auf einer „Vollversammlung“ im Mai 2007 kamen aktuelle Kooperationspartner zusammen, um über die Eingliederungsarbeit zu diskutieren. Hier waren unter anderem verschiedene Behörden und nichtstaatliche Organisationen vertreten.

In einem Bericht der norwegischen Regierung an das Storting zum künftigen Justizvollzug muss auch die Jugend zu Wort kommen. Schülerinnen und Schüler der Kathedralschule Hamar (Sekundarstufe II) befassten sich mit diesen Fragen im Rahmen des Gemeinschaftskundeunterrichts im Herbst 2007. Sie schrieben in ihrem Bericht unter anderem:

„Unsere Gruppe stellt fest, dass die Allgemeinheit auf verschiedene Art Unzufriedenheit mit dem Umfang und dem Inhalt von Strafen zum Ausdruck bringt. Scheinbar besteht allgemein der Wunsch, Gesetzesübertretungen mehr und strenger zu bestrafen. In diesem Zusammenhang muss man aber auch sehen, dass die Kenntnisse der tatsächlichen Verhältnisse in Bezug auf Freiheitsstrafen relativ gering zu sein scheinen. Die Gruppe hat selbst die Erfahrung gemacht, dass die Gruppenmitglieder vor der Beschäftigung mit dem Thema meinten, Straftäter würden zu milde bestraft – danach hatten viele auf der Grundlage neuer Einsichten ihre Meinung geändert. Viele sind wohl der Auffassung, ein Gefängnisaufenthalt sei weniger „hart“, als es tatsächlich der Fall ist. Dies stützt die Theorie, dass es einen deutlichen Unterschied gibt zwischen denen, die sich über das Thema Strafen informiert haben, und

denen, die diesbezüglich keine besonderen Kenntnisse haben. Vermutlich muss der Allgemeinheit deutlicher gemacht werden, dass ein Gefängnisaufenthalt eine einschneidende Veränderung im Leben der oder des Straffälligen darstellt. Dies wird die abschreckende Wirkung erhöhen, und es ist auch denkbar, dass eine stärkere gesellschaftliche Bewusstmachung im Hinblick auf die Wirkung von Strafen beispielsweise zu einer höheren Zahl von Strafanzeigen beitragen würde.

Es ist sicher sinnvoll, in der Schule mehr Wissen über Strafen zu vermitteln. Im Unterricht muss auch das Verständnis gefördert werden, dass Gefangene in der Regel ganz gewöhnliche Menschen „wie du und ich“ sind, so dass man bis zu einem gewissen Grad unbeabsichtigte Elemente der Strafe wie Vorurteile und Stigmatisierung ausgeschaltet.“

Auch Personen, die in Zukunft mit Strafen und Strafvollzug zu tun haben werden, waren an der Entstehung dieses Regierungsberichts beteiligt. Bei einer gemeinsamen Veranstaltung diskutierten Studierende der Polizeihochschule, Anwärter im Vollzugsdienst und Masterstudierende des Instituts für Kriminologie und Rechtssoziologie der Universität Oslo miteinander.

Der Justizminister hat mit Beschäftigten in allen Teilen des Justizvollzugs guten Kontakt gehabt und unter anderem alle 49 Justizvollzugsanstalten in Norwegen besucht, um sich im Dialog mit Inhaftierten und Bediensteten ein Bild von deren Meinungen und Auffassungen zu machen.

Schließlich hat das Ministerium nützliche Gespräche mit verschiedenen Organisationen geführt und schriftliche Stellungnahmen erhalten.

Mit dieser umfassenden und breit gefächerten Behandlung des Themas und der Aufforderung des Ministeriums, innovative Vorschläge zur Reform des Justizvollzugs zu machen, konnten auch wirklich gute Ideen und neue, andersartige Maßnahmen zu Tage kommen.

Published by:  
Norwegian Ministry of Justice and the Police

Photo: Hilde Mæhlum, Maske, fra serien vern/gitter  
© Hilde Mæhlum / BONO 2008

Print:  
Norwegian Government Administration Services  
10/2008 - Impression 400

