

Gemeinsinn stärken - entschlossen gegen Radikalisierung

Konzept zur Förderung der Integration der ausländischen Inhaftierten und zur Verbesserung der Sicherheit im Justizvollzug NRW



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

VORLAGE
16/4086

A14

Ausgangslage

Der steigende Anteil verhaltensauffälliger ausländischer Inhaftierter in den Gefängnissen des Landes stellt den Justizvollzug in Nordrhein-Westfalen vor besondere Herausforderungen. So berichtet die Vollzugspraxis in jüngster Zeit von Auffälligkeiten im Vollzugsalltag, insbesondere im Umgang mit Gefangenen aus Nordafrika.

Schon im Rahmen des Zugangsgesprächs fallen diese Gefangenen nicht selten durch eine nachdrückliche Forderungshaltung auf. Beobachtet wird die Tendenz, vollzugliche Entscheidungen kurzfristig erzwingen zu wollen. Haben sie mit ihren Forderungen keinen Erfolg, wird von Versuchen berichtet, das Personal einzuschüchtern. Häufig münden die Forderungen in Drohungen der Inhaftierten, sich im Falle der Nichtgewährung selbst Verletzungen zuzufügen, bis hin zu Suizidandrohungen. Die genannten Verhaltensweisen machen regelmäßig die Anordnung besonderer Sicherungsmaßnahmen zum Selbstschutz der Gefangenen - wie z.B. die Unterbringungen in einem besonders gesicherten Haftraum - notwendig. Auch im sonstigen Haftalltag setzt sich das unkooperative Verhalten durch Störungen der Anstaltsordnung und Nichtbefolgen von Anweisungen fort.

Ein weiteres Problem im vollzuglichen Miteinander liegt darin begründet, dass sich viele der ausländischen Inhaftierten - insbesondere aus Nordafrika - nur widerwillig durch weibliche Bedienstete Anweisungen erteilen lassen, immer wieder wird von distanz- und respektlosem Verhalten der Gefangenen gegenüber dem weiblichen Personal berichtet.

Die Dringlichkeit von Maßnahmen der Integration wird auch durch aktuelle Zahlen belegt: Betrug der Anteil ausländischer Inhaftierter zum Jahresende 2010 noch 28,0 % der Gesamtbelegung, so lag ihr Anteil Ende 2015 bei 33,6 %, dies entspricht einem **Anstieg von 5,6% innerhalb von 5 Jahren**. Mit einem **Zuwachs von 14,6%** fiel der Anstieg der ausländischen Inhaftierten bei den – erwachsenen und jungen – Untersuchungsgefangenen während dieses Zeitraums noch deutlicher aus, ihr Anteil lag bei 62.1%)¹. Mit dem hohen Anteil ausländischer Gefangener geht auch eine entsprechend große Nationalitätenvielfalt einher. Die Gefangenen kommen (Stand: 31.12.2015) aus **116** verschiedenen **Nationen**.

So unterschiedlich wie die Menschen, so verschieden sind auch die Gründe für die beschriebenen Verhaltensauffälligkeiten. Als wesentliche Ursache hat die Vollzugspraxis Verständigungsschwierigkeiten aufgrund von Sprachbarrieren benannt, die das Zusammenleben im Vollzug entscheidend beeinträchtigen. Daneben führt auch die Herkunft der Gefangenen aus anderen Kulturkreisen immer wieder zu Missverständ-

¹ Stand 31.05.2016: Anteil ausländische Inhaftierte an der Gesamtbelegung: 34,8%
Anteil ausländisch Inhaftierte in der Untersuchungshaft: 62,0%

nissen und Spannungen im Haftalltag. Hier gilt es vor allem, die Gefahr einer Radikalisierung im Vollzug ernst zu nehmen und entsprechende Entwicklungen erst gar nicht zu ermöglichen. Der höchst unterschiedliche Erfahrungshintergrund der ausländischen Gefangenen erschwert aber nicht nur die Integration in den Vollzug. Er ist zugleich ursächlich für ein bisweilen - insbesondere im Umgang mit weiblichen Bediensteten - anzutreffendes, wenig ausgeprägtes Verständnis für die Werte und Normen des Grundgesetzes einschließlich der im Zusammenleben üblichen Umgangsformen; eine solche Werteeinsicht und -akzeptanz ist aber gerade auch Voraussetzung für eine gelingende Integration in die Gesellschaft nach der Haftentlassung.

Aufgrund der wachsenden Anzahl nichtdeutscher Gefangener - gerade auch nordafrikanischer Herkunft - sowie im Hinblick auf die hohe Fluktuation der Gefangenen steht zu erwarten, dass die geschilderten Auffälligkeiten von nicht nur vorübergehender Dauer sind. Maßnahmen der Gegensteuerung sind vor allem in den Anstalten des Jugendvollzuges und der Untersuchungshaft zu ergreifen, aus welchen eine Häufung der Auffälligkeiten berichtet wird.

Die aktuelle Problemlage macht es daher notwendig, vollzugliche Maßnahmen zu ergreifen und entschlossen umzusetzen. Dabei gilt es, den Gemeinsinn zu stärken; Ausgrenzung kann kein Mittel der Problemlösung sein. Zugleich sind Hilfestellungen für eine an der verfassungsmäßigen Werteordnung orientierte Integration anzubieten. Allen gegen diese Werteordnung gerichteten Aktivitäten ist entgegenzutreten, die Belange der Sicherheit sowie der Schutz der Allgemeinheit sind sicherzustellen; das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Justizvollzuges ist zu stärken. Ausgehend von diesen Grundsätzen werden wir die folgenden Maßnahmen ergreifen:

- **Maßnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Verständigung**
- **Maßnahmen zur Sicherstellung eines spannungsfreien Zusammenlebens im Vollzug**
- **Maßnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung im Vollzug**
- **Maßnahmen zur Förderung der Integrationschancen nach der Haftentlassung**
- **Maßnahmen zur Optimierung der Handlungssicherheit der Vollzugsbediensteten.**

Sprache ist der Schlüssel zur Integration - Maßnahmen zur Verbesserung der sprachlichen Verständigung

Sprachprobleme erschweren das Miteinander im Vollzug und beeinträchtigen das Verständnis für die jeweiligen Lebensrealitäten. Das Beherrschen der deutschen Sprache ist wesentliche Voraussetzung gelingender Integration. Dabei ist Sprache mehr als die Möglichkeit zur Kommunikation; durch das Erlernen der deutschen Sprache werden auch Werte, Traditionen sowie Denk- und Verhaltensweisen, die für das gegenseitige Verstehen und Zusammenleben notwendig sind, vermittelt. Geboten sind insbesondere Maßnahmen zur Förderung der sprachlichen Verständigung im Vollzug. Diese wirken sozialer und emotionaler Isolation entgegen und sind auch unter Sicherheitsaspekten erforderlich. Denn gerade in der kritischen Phase der Aufnahme in einer Justizvollzugsanstalt ist gelingende Verständigung mit den Inhaftierten entscheidend, um Missverständnisse und Spannungen im Vollzugsalltag zu vermeiden. Sprachkompetenz öffnet aber auch das Tor zur Resozialisierung. Sie ist unverzichtbare Voraussetzung für Behandlungs- und Therapiemaßnahmen und ermöglicht erst die Teilnahme der Gefangenen an diesen Programmen. Auch für die Beschäftigung der Gefangenen sind ausreichende Sprachkenntnisse zwingend vorausgesetzt. Erforderlich ist daher ein mehrstufiges Vorgehen: Aufbauend auf der Vermittlung hinreichender Sprachkenntnisse ist in weiteren Schritten mit gezielten Behandlungsprogrammen kriminalpräventiv auf die inhaftierten ausländischen Straftäterinnen und Straftäter einzuwirken.

Mit den gegenwärtig in den Justizvollzugsanstalten vorhandenen Sprachkompetenzen können Sprachen aus arabischen und nordafrikanischen Regionen bislang nur in sehr geringem Umfang abgedeckt werden. Kurzfristig soll die fehlende Sprachkompetenz daher durch verschiedene Maßnahmen ausgeglichen werden:

- In Betracht kommt zunächst die Inanspruchnahme von Dolmetscherdiensten. So können **Dolmetscher** z.B. bei dem Aufnahmegespräch, der Behandlungsuntersuchung, der Vollzugsplanung, der medizinischen Behandlung oder der Gefangenenstunde beteiligt werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass ausländische Inhaftierte umfassend und nachvollziehbar über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt und anstehende Probleme im gemeinsamen Dialog gelöst werden. Hierbei ist auf eine regelmäßige **Dolmetschersprechstunde** hinzuwirken. Dabei erscheinen Dolmetscher wöchentlich anlassunabhängig auf Honorarbasis zu einem fest vereinbarten Zeitpunkt in der Justizvollzugsanstalt, sodass die Bediensteten Themen und Anliegen für diese Sprechstunde sammeln und dort erörtern können.
- Darüber hinaus kann der Bedarf für Sprachen, die eher selten vorkommen und für die es lokal kaum Dolmetscher gibt, in Einzelfällen auch durch sog. "**Video-dolmetscher**" abgedeckt werden. Hierbei wird mittels Webcam und Bildschirm Kontakt zu einem Übersetzer außerhalb der Justizvollzugsanstalt hergestellt.

Auf diese Weise kann innerhalb kürzester Zeit Kontakt zu einem Sprachkundigen auch "exotischer" Sprachen hergestellt werden, ohne dass lange Anfahrtszeiten abgewartet werden müssten. Der Einsatz von Videodolmetschern, mit dem der Justizvollzug in NRW Neuland betritt, wird derzeit auf seine technische Umsetzbarkeit geprüft und soll sodann - soweit technisch möglich - zeitnah erprobt werden.

- Unabhängig von der Hinzuziehung von Dolmetschern in bestimmten Phasen des Vollzuges verfolgt der Justizvollzug in Nordrhein-Westfalen das Ziel, eine durchgängige Sprachförderung für ausländische Gefangene - z.B. durch einen Ausbau vorhandener **Sprachkurse** wie "Deutsch für ausländische Inhaftierte" - dauerhaft zu etablieren. In den Justizvollzugsanstalten des Landes sind seit langem **Pädagoginnen** und **Pädagogen** in der schulischen Ausbildung der Inhaftierten eingesetzt. Im Hinblick auf die aktuellen Problemlagen sollen die Bediensteten des Pädagogischen Dienstes verstärkt Maßnahmen der Alphabetisierung bzw. Deutschkurse für lernbedürftige Gefangene anbieten.
- Im Rahmen der Auswahl der Anwärterinnen und Anwärter des **allgemeinen Vollzugsdienstes** wird das Vorhandensein nützlicher **Sprachkenntnisse** im Einzelfall besonderes zu gewichten sein. Zu erwägen ist, eventuell vorhandene Defizite der deutschen Sprache in Wort und Schrift bei bereits eingestellten Bediensteten durch gezielte **Förderangebote** während der Ausbildung auszugleichen.
- Daneben sollte insbesondere bei Neueinstellungen im **Sozialdienst** auch auf vorhandene Fremdsprachenkompetenz abgestellt werden; geeignete Bewerberinnen und Bewerber kommen aufgrund des im Sozialdienst üblichen Aufgabenspektrums als Sprachmittler und "Brückenbauer zwischen den Kulturen" in besonderer Weise in Betracht.
- Zur Lösung akuter Verständigungsprobleme bietet sich auch der Einsatz von **Computer-Tablets** an, mit deren Hilfe Übersetzungen - auch akustisch - kurzfristig möglich sind. Moderne Geräte verfügen insoweit über **Sprachprogramme**, die eine eingegebene Anweisung oder Information unverzüglich in andere Sprachen übersetzt und auch akustisch in der fremden Sprache wiedergibt. Gerade die Kolleginnen und Kollegen des allgemeinen Vollzugsdienstes erhalten auf diese Weise die Möglichkeit einer unmittelbaren Kommunikation mit den Inhaftierten.
- Schließlich können gerade zu Beginn der Inhaftierung Sprachhindernisse kurzfristig auch durch die Verwendung von **Verständigungshilfen**, die z.B. auf den Internetseiten des **Bundessprachenamtes** in verschiedenen Sprachen hinterlegt sind, abgemildert werden.

Verhaltens-Guide - Maßnahmen zur Sicherstellung eines spannungsfreien Zusammenlebens im Vollzug

Das Zusammenleben auf engem Raum braucht Regeln. Die Herkunft der Gefangenen aus Kulturkreisen, die sich vom mitteleuropäischen Kulturraum oft wesentlich unterscheiden, führt im Haftalltag nicht selten zu Missverständnissen und Spannungen. Hinzu tritt, dass Einstellungen und Verhältnis ethnischer Minderheiten zu Justiz und anderen staatlichen Organen häufig von negativen Erfahrungen in den Herkunftsländern geprägt sind. Die unterschiedlichen kulturellen Erfahrungen und Prägungen machen daher die aktive Vermittlung von Verhaltensregeln für das Zusammenleben im Vollzug notwendig.

Schon die näheren Umstände des ersten Kontakts im Rahmen der Aufnahme in die Justizvollzugsanstalt können für das weitere vollzugliche Miteinander von entscheidender Bedeutung sein. Vor diesem Hintergrund sollen ausländische Inhaftierte möglichst bereits im Rahmen des Aufnahmegesprächs - und somit von Beginn an - in verständlicher Form auf die Notwendigkeit gegenseitiger Rücksichtnahme und die Zurückstellung der eigenen Interessen hinter das Gemeinwohl hingewiesen werden. Hierzu zählt auch die Vermittlung des Tagesablaufs, der Hausordnung und der Organisation der Anstalt.

- Insoweit bietet es sich an, wichtige **Informationen zum Tagesablauf** und der Vollzugsgestaltung innerhalb der Justizvollzugsanstalt zu übersetzen und im Rahmen des Zugangsverfahrens **in verschiedenen Fremdsprachen auszuhändigen**.
- In diesem Zusammenhang können auch mit Hilfe des Projekts "Podknast" erstellte **Informationsfilme zu den Vollzugsabläufen** - erste Filme sind in der JVA Düsseldorf erstellt worden - wertvolle Dienste leisten.
- Unabhängig von der Vermittlung von Verhaltensmaßregeln können Gefangene in den ersten Wochen auch von anderen geeigneten, erfahrenen und interessierten **Mitgefangenen** - insbesondere solchen, die die jeweilige Sprache beherrschen - als "peer-guide" oder "**Integrationslotsen**" begleitet werden.
- Die Aufgabe als Kulturmittler kann in den Anstalten auch durch "**Integrationsbeauftragte**" wahrgenommen werden. Diese Bediensteten stehen einerseits als Ansprechpartner bei Fragen des Vollzugsalltags beratend zur Seite, sie tragen andererseits aber auch zur Lösung von Konflikten bei, die ihren Ursprung in Differenzen aufgrund kultureller Unterschiede haben.

Gib dem Hass keine Chance - Maßnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung im Vollzug

Spätestens seit den Anschlägen auf das Satiremagazin „Charlie Hebdo“ am 07.01.2015 in Paris wurde deutlich, welche Auswirkungen Radikalisierung auf Menschen haben kann. Bislang liegen keine Erkenntnisse vor, dass sich Gefangene im nordrhein-westfälischen Justizvollzug radikalisiert hätten, um islamistische Ziele zu verfolgen. Gleichwohl gilt es, den Kampf gegen die Gefahr einer Radikalisierung im Justizvollzug ernst zu nehmen und Strukturen zu schaffen und zu verfestigen, die solche Entwicklungen erst gar nicht ermöglichen. Vor diesem Hintergrund hat Nordrhein-Westfalen ein

- **Projekt "Prävention von Radikalisierung in Justizvollzugsanstalten"** aufgelegt, das insbesondere folgende Maßnahmen umfasst:
 - Entwicklung eines Handlungskonzepts zum Umgang mit bereits radikalisierten Gefangenen,
 - Mitwirkung bei der Fortbildung von Bediensteten,
 - Mitwirkung bei der Auswahl von Imamen und
 - Überprüfung der Wirksamkeit bestehender De-Radikalisierungsprogramme.
- Im Mittelpunkt steht dabei die Einrichtung eines **Kompetenzzentrums "Justiz und Islam"**, in welchem unter Hinzuziehung der Kompetenz von Islamwissenschaftlern die Analyse von Radikalisierungsgefahren und die Entwicklung von Handlungskonzepten im Zusammenhang mit Islamismus und extremistischem Salafismus in den Justizvollzugseinrichtungen vorangetrieben wird.
- Angesichts der in jüngster Zeit bekanntgewordenen Ereignisse kommt aus Sicherheitsgründen gerade auch der **Identitätsfeststellung** der Inhaftierten eine besondere Bedeutung zu. So besteht z.B. ein erhebliches Interesse daran, extremistische oder sonst die Anstaltssicherheit gefährdende Personen zu identifizieren, die als Besucher in die Justizvollzugsanstalt kommen oder in ihr tätig werden sollen. Die jüngsten Medienberichte haben darüber hinaus gezeigt, dass in den Vollzugsanstalten unbemerkt Einzelpersonen mit bis zu sechs verschiedenen Aliaspersonalien eingesperrt haben. Für den Justizvollzug ist daher eine verbesserte **Zusammenarbeit mit der Polizei und dem Verfassungsschutz** im Hinblick auf einen Datenabgleich von besonderer Bedeutung.

Einen bedeutenden Sicherheitszuwachs verspricht insoweit ein regelmäßiger Abgleich der bei der Polizei gespeicherten Fingerabdrücke mit solchen, die in Justizvollzugsanstalten erhoben werden könnten. Dies setzt die Beschaffung von **Fingerabdruckscannern** in den Justizvollzugsanstalten sowie die Übermittlung der biometrischen Daten an die Polizeibehörden voraus. In diesem Zu-

sammenhang wird gegenwärtig geprüft, ob die Schaffung einer landesrechtlichen Grundlage für die Übermittlung der personenbezogenen Daten erforderlich ist.

Weiterhin ist der Vollzug darauf angewiesen, extremistische Gefangene und ihren Hintergrund zu kennen. Durch einen regelmäßigen **Austausch der Daten mit dem Verfassungsschutz** könnte hier der erforderliche Kenntnisstand sichergestellt werden. Hierzu wird derzeit geprüft, ob in den Vollzugsgesetzen die Möglichkeit vorgesehen werden kann, Erkenntnisse der Polizeibehörden und der Verfassungsschutzbehörde NRW einzuholen. Hilfreich wäre insoweit eine eigenständige Rechtsgrundlage, die - ggf. im Rahmen eines automatisierten Verfahrens - die Übermittlung und den Abruf personenbezogener Daten aus einer zentralen Datei gestattet.

Andere Länder, andere Sitten - Maßnahmen zur Förderung der Integrationschancen nach der Haftentlassung

Zu Beginn des Jahres 2016 waren im Justizvollzug unseres Landes Gefangene aus **116** verschiedenen Nationen inhaftiert. Wegen der höchst unterschiedlichen Erfahrungen kann es kein einheitliches, simples "Resozialisierungs-Rezept" geben, die unterschiedlichen Lebenslagen der ausländischen Gefangenen erfordern vielmehr einen differenzierten Umgang während der Inhaftierung. Dabei zeigen die vollzugspraktischen Erfahrungen, dass bei einer nur sehr geringen Anzahl der Inhaftierten bereits während des Vollzuges von einer Abschiebung in das Heimatland aus der Haft heraus sicher ausgegangen werden kann. Vor diesem Hintergrund verfolgen dennoch alle Bemühungen von Beginn an das Ziel, die Gefangenen nach ihrer Entlassung aus dem Justizvollzug in die Gesellschaft integrieren zu können.

Wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in die deutsche Gesellschaft nach der Entlassung, aber auch bereits für die Anpassungsprozesse an den Haftalltag bei längeren Haftstrafen, ist neben dem Erlernen der Sprache auch die Kenntnis der Kultur und der Rechtsordnung Deutschlands, insbesondere auch der Werte des demokratischen Staatswesens einschließlich der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, Gleichberechtigung, Toleranz und Religionsfreiheit. Im Sinne eines "Aufeinander Zugehens" und zur Vermeidung sozialer Konflikte sollen den ausländischen Inhaftierten im nordrhein-westfälischen Justizvollzug zukünftig auch Maßnahmen zur Erlangung interkultureller Kompetenz angeboten werden. Entsprechende Angebote setzen einen sensiblen Umgang mit den Inhaftierten voraus, da diese sich - insbesondere vor dem Hintergrund der Inhaftierung in einem fremden Land - in einer schwierigen Lebenssituation befinden und dem starken Anpassungsdruck an den Haftalltag ausgesetzt sind.

- Einzurichten sind **Integrationskurse für Inhaftierte**, die sowohl von Anstaltsbediensteten als auch von Externen ("Ehrenamtsoffensive") durchgeführt werden können.
- Daneben sollen die Inhaftierten über und ggf. auch von Institutionen beraten werden, von denen sie außerhalb der Justizvollzugsanstalt Unterstützung erhalten können. Im Rahmen einer Veranstaltungsreihe ist z.B. vorstellbar, dass **Mitarbeiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge** oder andere Institutionen (z.B. Polizei, Agentur für Arbeit, migrationsspezifischer Beratungsdienste, Konsulate) über die möglichen Unterstützungen und den Verfahrensablauf etwa nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder grundsätzlich über den **Ablauf eines Asylverfahrens** aufklären.
- Darüber hinaus hat die Vollzugspraxis von guten Erfahrungen mit **Informationsmaterial in arabischer Sprache** berichtet, z.B. mit der in Köln produzierten und monatlich kostenlos erhältlichen Zeitung „Abwab“, die u.a. ein Essay zu Artikel 1 des Grundgesetzes und eine praktische Anleitung mit dem Titel „Zehn Schritte zur Integration.“ enthält.

... denn sie wissen, was sie tun -

Maßnahmen zur Optimierung der Handlungssicherheit der Vollzugsbediensteten

Bereits im Rahmen ihrer Ausbildung werden die Vollzugsbediensteten hinsichtlich der Problemlagen ausländischer Gefangener besonders geschult. Der steigende Ausländeranteil, die Herkunft der Gefangenen insbesondere aus dem nordafrikanischen Kulturraum sowie die häufigen Änderungen im Ausländerrecht machen ergänzende Fortbildungsangebote zu folgenden Inhalten erforderlich:

Interkulturelle Kompetenz

Wichtige Voraussetzung für das Gelingen der Integration der Gefangenen ist es, auch die Bediensteten des Justizvollzugs in der Vermittlung von interkulturellen Kompetenzen zu schulen, um ihnen ein besseres Verständnis der Verhaltensweisen von Gefangenen anderer Kulturen zu verschaffen und geeignete, adäquate Reaktionen - gerade auch hinsichtlich eines respektlosen Umgangs mit weiblichen Bediensteten - zu ermöglichen.

- Um den Bedarf kurzfristig landesweit zu decken, ist es sinnvoll, für jede Einrichtung mindestens zwei **Multiplikatoren zum Thema „Interkulturelle Kompetenz“** aus- bzw. fortzubilden. Nach Abschluss der Fortbildungen sollen diese - als Team oder auch einzeln - für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihren

Einrichtungen bedarfsgerecht entsprechende Informationsveranstaltungen als In-House-Veranstaltungen anbieten.

Ausländerrecht

Daneben bedarf es auch aktueller Kenntnisse des Ausländerrechts, um die Auswirkungen der ausländerrechtlichen Situation für die weitere Vollzugsplanung sicher einschätzen zu können und Fragen der Gefangenen kompetent zu beantworten.

- Auch zu diesem Thema sollen **Bedienstete** unter Nutzung externer Fortbildungsangebote als Multiplikatoren zeitnah **geschult** werden.

Sprachkurse für Bedienstete

Rückmeldungen aus der Vollzugspraxis haben schließlich auch einen Bedarf an Sprachkursen für Bedienstete der Justizvollzugsanstalten aufgezeigt.

- Vor diesem Hintergrund gilt es, interessierten **Bediensteten den Erwerb von Sprachkompetenzen** durch die Teilnahme an entsprechenden Sprachkursen (z. B. bei den örtlichen Volkshochschulen) und durch Übernahme von Lehrgangskosten zu **ermöglichen**.