



Rechtsausschuss

20. Sitzung (öffentlich)

29. Mai 2002

Düsseldorf - Haus des Landtags

10.00 Uhr bis 12.55 Uhr

Vorsitz: Dr. Robert Orth (FDP)

Stenograf: Rainer Klemann

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

1 Gesetz über die Errichtung des Landesjustizvollzugsamtes Nordrhein-Westfalen (Landesjustizvollzugsgesetz - LJVAG)

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Drucksache 13/1846

Vorlagen 13/1439 und 13/1471

Zuschriften 13/1627, 13/1636, 13/1645, 13/1653, 13/1655,
13/1656 und 13/1658

hier: Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

| Institution/Verband | Redner/in | Zuschrift | Seite |
|---|---------------------------------|-----------|------------|
| Bund der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands | Klaus Jäkel, Landesvorsitzender | 13/1658 | 1, 31 |
| Neue Richtervereinigung | Dr. Ulrich Kamann | 13/1653 | 4, 19 |
| Präsident des Justizvollzugsamtes Rheinland a. D. | Dr. Klaus Koepsel | 13/1645 | 7, 27 |
| Sprecherin der Fachkommission Strafvollzug NRW Ver.di | Gertrud Schiewe | 13/1636 | 10, 19, 33 |
| Hauptpersonalrat bei dem Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen | Paul Thater ,Vorsitzender | 13/1655 | 11, 26 |
| Leiter der Justizvollzugsanstalt Remscheid | LRD Wolfgang Wermke | 13/1656 | 12, 20, 26 |
| | Wolfgang Zander | - | 14, 21, 24 |

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Meine Damen und Herren! Ich begrüße Sie zur 20. Sitzung des Rechtsausschusses in dieser Legislaturperiode. Insbesondere heiße ich die Sachverständigen und die Vertreter der Landesregierung, an der Spitze Herrn Staatssekretär Dästner, herzlich willkommen.

Vor kurzem haben wir die Geschäftsordnung geändert. Seitdem können Bürgerinnen und Bürger an den öffentlichen Sitzungen der Landtagsausschüsse teilnehmen. Ich freue mich, dass hiervon so reger Gebrauch gemacht wird, und begrüße auch die Zuschauer.

Mit Einladung 13/806 vom 17. Mai 2002 habe ich Ihnen die Tagesordnung zur heutigen Sitzung übersandt. Bestehen hierzu Änderungswünsche? - Das ist nicht der Fall.

1 Gesetz über die Errichtung des Landesjustizvollzugsamtes Nordrhein-Westfalen (Landesjustizvollzugsgesetz - LJVAG)

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Drucksache 13/1846

Vorlagen 13/1439 und 13/1471

Zuschriften 13/1627, 13/1636, 13/1645, 13/1653, 13/1655, 13/1656 und 13/1658

hier: Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Auf Ihren Plätzen finden Sie eine Aufstellung, aus der Sie ersehen können, welche Sachverständigen zur heutigen Sitzung eingeladen wurden und welche Zuschriften den einzelnen Sachverständigen zuzuordnen sind.

Ich bedaure, dass Herr Professor Hesse wegen einer Auslandsreise weder eine Zuschrift verfassen konnte noch an der heutigen Anhörung teilnehmen kann. Herr Hötter, Leiter der JVA Geldern, ist heute ebenfalls verhindert; er hat vorab eine Stellungnahme übersandt.

Ich schlage vor, dass die Sachverständigen ihre Statements nacheinander vortragen. Bitte beschränken Sie sich dabei auf Ihre Kernaussagen, sodass wir eine Redezeit von jeweils etwa sieben Minuten nicht überschreiten. Nach dieser Runde können die Ausschussmitglieder Fragen an die einzelnen Sachverständigen richten.

Klaus Jäkel (Landesvorsitzender des BSBD): Die Sorgen des Bundes der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands bezüglich einer Zusammenlegung der beiden Justizvollzugsämter zu einem Landesjustizvollzugsamt haben wir in der Beantwortung Ihres Fragenkataloges bereits eingehend dargelegt. Deswegen möchte ich mich bei meinen Ausführungen auf die für uns wesentlichen Punkte beschränken.

In der Vorbemerkung zu diesem nun im zweiten Anlauf durch das Justizministerium eingebrachten Gesetzentwurf wird unter anderem ausgeführt, dass

"die derzeitige Struktur mit zwei Mittelbehörden in Köln und Hamm auch unter Berücksichtigung des weit fortgeschrittenen Organisationsentwicklungsprozesses überholt"

sei. Das stelle ich für den BSBD in Abrede. Dabei nehme ich Bezug auf den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe "Vollzugsämter", in dem 1999 festgestellt wurde:

"Eine Zusammenlegung in absehbarer Zeit hätte eine erhebliche Beeinträchtigung des Organisationsentwicklungsprozesses zur Folge, wenn nicht dessen Stillstand. Es steht insbesondere auch zu befürchten, dass der Vorgang der Abnabelung der Anstalten von den Justizvollzugsämtern im Rahmen der fortschreitenden Flexibilisierung und Budgetierung Schaden nimmt, weil bei einer ... Fusion der Ämter die Energien der Mitarbeiter der beiden Behörden in ihrer Funktion als 'Trainee' im Umgestaltungsprozess der Anstalten beeinträchtigt und auf jenen Prozess der fusionsbedingten Selbst-Reorganisation umgelenkt und gebunden würden.

Es spricht deshalb viel dafür, zumindest bis zum Abschluss dieses Prozesses, an dessen Ende in mehreren Jahren flächendeckend ein wirksames Verwaltungscontrolling und dezentrale Strukturen der Ressourcenverantwortung einschließlich Budgetierung aufgebaut sein werden, die Zusammenlegung der beiden Justizvollzugsämter zurückzustellen."

Dabei bestand unter den Vollzugsinsidern Einigkeit darüber, dass dieser Zeitpunkt frühestens im Jahre 2005 bzw. 2006 erreicht sein könnte. Ferner sollte nach den Vorstellungen dieser Arbeitsgruppe, der neben dem Leiter der Abteilung IV des Justizministeriums auch die Präsidenten beider Justizvollzugsämter angehörten, die Delegation von Personalangelegenheiten bereits im Jahre 2000 abgeschlossen sein. In der Folge sollten aber auch über das Jahr 2000 hinaus Beratung und fachliche Begleitung stattfinden.

Bis heute hat die Delegation von Personalangelegenheiten auf die unteren Ebenen unter anderem deshalb nicht erfolgen können, weil gerade in den Verwaltungen der Justizvollzugsanstalten ein erheblicher Personalabbau als Folge der Erwirtschaftung von kw-Vermerken nach Maßgabe des umstrittenen Kienbaum-Gutachtens von 1994 stattgefunden hat und immer noch stattfindet. Das gilt auch für die Delegation von Aufgaben aus den Bereichen Haushalts- und Beschaffungswesen. Die Einbeziehung von Kräften des ohnehin überlasteten allgemeinen Vollzugsdienstes in die Erledigung von Verwaltungsaufgaben ist in vielen Vollzugsanstalten unseres Landes leider die logische Konsequenz. Folglich wird Arbeitskraft aus dem Behandlungsbereich mit allen negativen Folgen für die Effizienz des Vollzuges abgezogen.

Dass die Schaffung eines zentralen Landesjustizvollzugsamtes bei schwerwiegenden vollzuglichen Entscheidungen in beiden Landesteilen zu einer Zersplitterung der Ressourcen dieser zentralen Mittelbehörde führen wird, ist Ihren Reihen mit der Empfehlung zur Schaffung zweier vollzuglicher Dependancen bekannt geworden.

Nach Aussagen des Justizministers beschränken sich die Kostenvorteile vorwiegend auf die eingesparten Mieten. In diesem Zusammenhang kann und darf nicht unerwähnt bleiben, dass dem Land Nordrhein-Westfalen für den Umbau des abrisssreifen Gebäudes in der Sedanstraße in Wuppertal Kosten im Umfang eines mehrstelligen Millionenbetrages aufgezwungen werden. Hier stellt sich die Frage, wieso sich der Bau- und Liegenschaftsbetrieb trotz des noch nicht abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens bereits mit Hochdruck der Herrichtung des Gebäudes widmet.

Es ist auch zu berücksichtigen, dass in den kommenden Jahren erhebliche Reise- und Umzugskosten anfallen. Des Weiteren hat der Präsident des Justizvollzugsamtes Westfalen-Lippe dem Justizminister bereits am 30. November 2001 angekündigt, dass auf motivationserhöhende Maßnahmen für die zukünftigen Mitarbeiter des Landesjustizvollzugsamtes nicht verzichtet werden könne. Man könne nicht stärkere Mobilität und Flexibilität einfordern, ohne zugleich im Bereich der Leistungsanreize Entgegenkommen zu zeigen. Es werden also zusätzliche Beförderungsstellen erforderlich, wenn man sich nicht aus Stellen der Justizvollzugsanstalten bedienen will.

Bezüglich des als Folge einer Zusammenlegung der Justizvollzugsämter einzusparenden Personals ist festzustellen, dass keine wesentlichen personellen Gewinne erzielt werden. Nachdem der Justizminister anlässlich der Sitzung des Rechtsausschusses am 25. April 2001 zum Ausdruck gebracht hatte, dass durch die Zusammenführung der beiden Justizvollzugsämter eine namhafte Zahl an Bediensteten eingespart werde und dass mit dem Finanzminister verabredet sei, diese Stellen für die Justizvollzugsanstalten zu nutzen, wurde am 19. September 2001 sämtlichen Personalräten und Gewerkschaften innerhalb der Justizverwaltung durch die Projektgruppe "Zusammenführung der Justizvollzugsämter" ein Organigramm vorgelegt, aus dem sich eine Personalstärke von 115 Stellen für das geplante Landesjustizvollzugsamt statt der bislang 119 Stellen in den beiden vorhandenen Ämtern ergab. Das ist eine aus unserer Sicht durchaus realistische Größenordnung. Diese sollte dem Gesetzgeber vor dem Hintergrund der soeben angeführten Aussagen des Justizministers allerdings nicht angeboten werden.

So erstellte die Projektgruppe kurzerhand ein neues Organigramm. Und siehe da: Nun wurden nur noch 81,5 Stellen als erforderlich angesehen. Der nunmehr scheinbar eingesparte Personalumfang ergibt sich aus der Tatsache, dass die bislang noch dem Justizvollzugsamt Köln zugeordnete IT-Organisationseinheit für die Vollzugsanstalten des rheinischen Bezirks in Dienstwohnungen der JVA Köln ausgegliedert und dieser Einrichtung unterstellt werden soll. Außerdem verbleibt der kriminologische Dienst, der sachgerechterweise zunächst dem geplanten Landesjustizvollzugsamt zugeordnet werden sollte, nun an seinem bisherigen Standort in Duisburg. Etwas Ähnliches gilt für den Bereich Controlling. Diese drei Bereiche, die im ersten Organigrammentwurf vom 19. September 2001 noch als Dezernate ausgewiesen waren, wurden aus dem Personalkonzept herausgenommen. Auf diese Weise wurde die neue, politisch genehme Personalgröße erreicht. Bei einem lediglich scheinbaren Personalabbau steht aber kein zusätzliches Personal zur Verfügung, das die Vollzugseinrichtungen personell entlasten könnte, so wie das ihnen seinerzeit zugesagt wurde.

Folgt man dem Gesetzentwurf, so sehen sich die Bediensteten der noch bestehenden zwei Justizvollzugsämter ebenso wie die Mitarbeiter der Vollzugsanstalten zum Teil kaum lösbaren Problemstellungen gegenüber. Wie sollen sie die Funktionen des neuen Amtes, das stärker als bisher als aufsuchende Behörde definiert ist, gewährleisten und eine weitaus intensivere Betreuung und Beratung der nachgeordneten Behörden vor Ort übernehmen, ohne dass die Rahmenbedingungen dafür erfüllt sind? Zu Recht gehen die Beschäftigten der beiden Ämter von der Erkenntnis aus, dass die neu definierten Aufgaben eines Landesjustizvollzugsamtes, die eine weitaus größere Ortsnähe erfordern, eigentlich eine stärkere Dezentralisierung der Vollzugsorganisation als bisher notwendig machen würden.

Wuppertal mag durchaus ein zentraler Schnittpunkt zwischen den beiden Amtssitzen Köln und Hamm sein. Für die Strafvollzugsbediensteten im gesamten Land Nordrhein-Westfalen liegt diese Stadt allerdings an der Peripherie: weitab vom Zentrum und fast schon in Richtung

Hessen. Jeder, der die Stauverhältnisse auf der A 1 und die Verbindungen der Deutschen Bahn AG aus ganz Nordrhein-Westfalen nach Wuppertal-Barmen kennt, weiß, wie zeitaufwendig der Weg insbesondere in schneereichen Wintermonaten ist.

Als der frühere Justizminister Dr. Dr. Neuberger im Jahr 1970 dem Gesetzgeber die Einrichtung der beiden Justizvollzugsämter vorgeschlagen hat, wusste er sehr genau, warum er diesen dringend notwendigen und klugen Schritt - übrigens dann mit großer Zustimmung des Parlaments - tat. Der Strafvollzug in Nordrhein-Westfalen war bis dahin von Skandalen geprägt, die auch in der Öffentlichkeit einen sehr negativen Niederschlag fanden. Wir alle erinnern uns noch an die Klingelpütz-Affäre. Damals regelten die Anstalten den Vollzug in eigener Zuständigkeit, also je nach Auslegung der Vorschriften durch die verantwortlichen Personen.

Mit der Einrichtung der beiden Justizvollzugsämter erhielt Nordrhein-Westfalen recht bald einen modernen Resozialisierungsvollzug, der auch über die Landesgrenzen hinaus Anerkennung fand. Nordrhein-Westfalen setzte sich mit dieser Entscheidung an die Spitze der Strafvollzugsreform in Deutschland. Das über viele Jahre mit Erfolg aufgebaute und bewährte System kann nun sehr schnell durch übereilte Schritte zunichte gemacht werden. Dies hätte einen nicht zu verkennenden negativen Durchschlag auf den jeweiligen Justizminister, wenn sich die besonderen Vorkommnisse wieder vermehren sollten. Erste Anzeichen dafür gibt es bereits. Ich denke dabei an aktuelle Vorkommnisse in den Justizvollzugsanstalten Heinsberg und Remscheid.

Der BSBD wünscht sich, dass Sie das Vorhaben der Landesregierung einer sehr kritischen Prüfung unterziehen, damit eine Destabilisierung des Strafvollzuges in Nordrhein-Westfalen, die möglicherweise mit Auswirkungen für die innere Sicherheit unseres Landes verbunden sein könnte, vermieden wird.

Dr. Ulrich Kamann (Neue Richtervereinigung): Den Worten von Herrn Jäkel kann ich wenig hinzufügen, was Einzelheiten angeht. Eine richterliche Berufsvereinigung verfügt natürlich nicht über die Daten und Informationen, die Herr Jäkel hier vorgetragen hat. Bei meiner Stellungnahme muss eine andere Optik walten. Ich habe mich in meiner Zuschrift darauf beschränkt, die Fragen zu beantworten, zu denen ich etwas sagen kann.

Zu Frage I 1: Ob eine Mittelbehörde beibehalten werden sollte, ist offensichtlich nicht Thema dieser Anhörung. Hier geht es wohl eher darum, ob es eine Mittelbehörde oder eine Aufteilung der Aufgaben auf zwei Mittelbehörden geben soll. Aus unserer Sicht bedarf es der Mittelbehörde nur begrenzt. Es fällt auf, dass in der einschlägigen Literatur die Mittelbehörden wenig Erwähnung finden. Im Standardkommentar von Müller-Dietz ist von ihnen überhaupt nicht die Rede. Herr Dr. Koepsel lobt und tadelt sie gleichzeitig. Der Alternativkommentar von Feest führt aus, sie möge in Flächenstaaten - das ist Nordrhein-Westfalen nun einmal - eine gewisse Bedeutung haben, weil sie Entscheidungsprozesse näher an den Vollzug heranbringe; andererseits sei zu befürchten, dass durch die Zwischenschaltung einer Mittelbehörde Verzögerungen eintreten könnten. Insgesamt kann man sagen: Die Mittelbehörde hat in einem großen Bundesland wie Nordrhein-Westfalen sicherlich ihren Sinn. In der Tat erscheint eine Verlagerung ihrer Aufgaben auf das Ministerium wenig sinnvoll und ist eine Vollzugsnähe nicht zu verneinen.

Zu Frage I 2: In Bezug auf die Strukturierung einer Mittelbehörde schließe ich mich aus Sicht der Neuen Richtervereinigung der Argumentation im Gesetzentwurf der Landesregierung an.

Zu Frage I 3: Das Thema, ob Aufgaben der Mittelbehörde privatisiert werden könnten, wird heute vielfach diskutiert und bewegt auch uns. Grundsätzlich sollte angesichts der in fast allen Bereichen des Strafvollzuges notwendigerweise erfolgenden Grundrechtsbeeinträchtigungen mit der Privatisierung von Aufgaben sehr vorsichtig umgegangen werden. Andererseits darf nicht verkannt werden - das ist möglicherweise auch in Bezug auf die Kosten von Bedeutung -, dass eine stärkere Einbeziehung privater und hochkompetenter Institutionen und Persönlichkeiten in vollzugliche Entscheidungsprozesse durchaus hilfreich und effektiv sein kann. So könnte man etwa daran denken, im Bereich der psychologischen und pädagogischen Fachdienste in stärkerem Maße Hochschulen zu beteiligen, statt das Dezernentenwesen in der bisher geübten Form aufrechtzuerhalten. Allerdings sollte man strengstens darauf achten, dass diese Institutionen und Persönlichkeiten immer nur Vollzugshelfer bleiben. Die Aufsicht der staatlichen Vollzugsbehörde über ihre Entscheidungen dürfte sich nicht auf eine reine Fachaufsicht beschränken.

Zu Frage I 4: Die Einrichtung einer zentralen Mittelbehörde hätte aus unserer Sicht erhebliche Vorteile. Gegenwärtig wird aus dem Mund von Gefangenen und Verwahrten einerseits und aus dem Mund von Bediensteten andererseits häufig sehr deutlich zwischen der Aufsicht des Justizvollzugsamtes Westfalen-Lippe und der des Justizvollzugsamtes Rheinland unterschieden. Auch wird - intern und unter der Hand - versucht, beide Ämter gegeneinander auszuspielen und sich bei dem einen oder dem anderen Amt informell Hilfe zu holen. Von Gefangenen wird häufig offen der Eindruck geäußert: Wenn ich erst im Bereich von Köln bin, dann geht es mir besser; dort muss ich nicht mit dem Buchstaben rechnen, sondern kann auch auf andere Weise im Rahmen des Möglichen zum Ziel meiner Wünsche gelangen. - Häufig trifft man auf die Auffassung, dass es im Bereich der Justizvollzugsamts Köln leichter sei, den kurzen Dienstweg zu beschreiten. Das betrifft nicht nur den Vollzug. Denken Sie an den Fall, als das Oberlandesgericht Hamm zwei des Mordes Verdächtige Knall auf Fall freigelassen hat. Dazu ist gesagt worden: In Köln hätte man angerufen.

Zu Frage II 4: Die Erreichung des Vollzugszieles bei Gefangenen dürfte durch die Zusammenlegung der Ämter nicht erschwert werden. Die Ämter sind nicht unmittelbar an der Front in den Behandlungsvollzug eingebunden, sondern wirken durch Zustimmungsvorbehalte und Verwaltungsvorschriften mit. Wie bereits erwähnt, herrscht trotzdem bei den Insassen des Vollzuges die Auffassung vor: Es kommt nicht so sehr darauf an, was das Strafvollzugsgesetz oder die Verwaltungsvorschriften im Einzelnen vorschreiben, sondern darauf, ob es mir gelingt, an den Rhein zu kommen; dort werde ich eher in den offenen Vollzug verlegt; dort sind Lockerungen leichter zu erreichen. - Es ist natürlich nicht unbedenklich, wenn sich die Mentalität breit macht: Es hängt nicht so sehr vom Gesetz ab, wie du behandelt wirst und ob du leichter Vergünstigungen erhältst oder nicht, sondern mehr von der Linie, die im Bezirk deiner Mittelbehörde gefahren wird. - Bei einer einheitlichen Aufsicht müsste eine solche Praxis vermeidbar sein. Das würde auf die Insassen des Vollzuges sicherlich resozialisierungsfördernd durchschlagen.

Zu Frage II 8: Aufgabenvermehrungen - das wissen Sie besser als ich - hat es in den Vollzugsanstalten in den letzten Jahren ständig gegeben. Darüber wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Anstalten auch zu Recht geklagt. Beispielsweise führt die starke Vermehrung einer fremdstämmigen Population dazu, dass die Anforderungen an die Kontroll-

tätigkeiten erheblich gestiegen sind, wodurch vollzugliche Kräfte gebunden werden. Auch die Durchführung von DNA-Maßnahmen - obwohl diese Maßnahmen nicht vollzuglicher Natur sind, stellen sie im Vollzug keine Seltenheit dar - bindet Kräfte.

Um eine Trennung zwischen Vollzug und DNA-Maßnahmen herauszustellen, wurden die Betroffenen bei uns in Werl zunächst mit einem Vollzugs-Bulli zum Amtsarzt gefahren. Nachdem sich das als unpraktikabel erwiesen hatte, ließ man sie vor der Anstalt in einer Art Wohnwagen spucken. Darüber lacht sich die Presse kaputt. Dieses Beispiel zeigt aber, dass auch Aufgaben, die nicht unmittelbar mit dem Vollzug zu tun haben, die Bediensteten erheblich zusätzlich belasten.

Zu Frage II 12: Ich habe noch nie aus dem Munde von Bediensteten gehört, dass sie sich durch die Vollzugsämter besonders unterstützt fühlten. Eher war zu hören: Sie kontrollieren uns; wir brauchen sie nicht; da wird in uns hinein regiert. - Ich will deutlich sagen, dass das nicht meine Meinung, sondern die Meinung von Bediensteten ist. Soweit bisher von den Vollzugsämtern eine Unterstützung gewährt wurde, dürfte sie nach meiner Ansicht unter der Zusammenlegung nicht leiden.

Zu Frage II 13: Zur Leistungsfähigkeit eines neuen Amtes anstelle der bisherigen beiden Ämter hat Herr Jäkel Fundamentales gesagt. Seine Aussagen sind sicherlich richtig; denn er arbeitet auf einer breiteren Informationsbasis als ich.

Eigentlich allerdings müsste man zu dieser Frage feststellen: Es ist nicht ersichtlich, warum die Leistungsfähigkeit leiden sollte. Die Profis aus dem Vollzug werden in einem Amt genauso leistungsbewusst arbeiten wie bisher in zwei Ämtern. Anlaufschwierigkeiten aus technischen Gründen sind in der ersten Zeit nicht auszuschließen. Weil die Mitarbeiter, die bisher in zwei Ämtern gearbeitet haben, in einem Amt nichts anderes tun als vorher, dürften diese Schwierigkeiten aber nicht überdimensional sein.

Zu Frage II 15: Ein persönliches Risiko für den Justizminister sehen wir nicht, und zwar schon deshalb nicht, weil eine großartige Verunsicherung der Bediensteten des Vollzuges kaum eintreten dürfte. Dieses Thema ist ja bekannt und wird seit langem diskutiert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wissen spätestens seit dem Tag, an dem Niedersachsen die Mittelbehörde ganz abgeschafft hat, dass eine Zusammenlegung irgendwann kommt. Von daher ist es nicht wahrscheinlich, dass sie jetzt traumatisch beeinflusst wären und die Qualität der Dienstaufsicht hierunter leiden würde. Eine längere Anlaufphase ist, wie bereits ausgeführt, ebenfalls nicht anzunehmen. Auch die Gefährdung der Sicherheit in den Anstalten ist nicht zu befürchten. Anders als in den 70er-Jahren hat sich mittlerweile - auch unter Einbeziehung neuer technischer Mittel - ein Sicherheitsbewusstsein vor Ort entwickelt. Ferner dürfte der Weg zum Ministerium in sensiblen Fragen leichter gefunden werden als früher; denn heute spricht das Ministerium bei der Entlassung von Problemtätern ein Wort mit. Daher wird ungeachtet des Standortes der Mittelbehörde ein besonderes Augenmerk auf entsprechende Fragen geworfen werden.

Zu Frage II 19: Warum sollte die geplante Lösung denn nicht überlebensfähig sein? Bisher haben die beiden Ämter auch überlebt. Eine zentrale Mittelbehörde wird ihre Aufgaben ebenfalls auf Dauer erfüllen können. Es ist nicht ersichtlich, dass es in dieser Hinsicht Probleme geben könnte.

Zu Frage II 25: Dass die Behördenleiter vor Ort ausreichend qualifiziert sind, um die auf sie zukommenden Aufgaben erfüllen zu können, ist nicht zweifelhaft. Sie sind ja nicht weniger

qualifiziert als die Mitarbeiter der Mittelbehörden. Teilweise finden auch Wechsel zwischen Tätigkeiten in den Mittelbehörden und in den Anstalten statt. Insbesondere die Sicherheitsstandards sind den Behördenleitern bestens bekannt - erst recht seit den Vorfällen, die Risse im Sicherheitsgefüge offenbart haben. Daher müsste - notfalls in einem Schulterschluss mit der entsprechenden Abteilung des Ministeriums - die Sache in den Griff zu bekommen sein.

Dr. Klaus Koepsel (Präsident des Justizvollzugsamtes Rheinland a. D.): Herr Dr. Kamann hat seine Position als jemand, der den Vollzug von außen betrachtet, dargelegt. Ich dagegen war lange Zeit Insider. Herr Dr. Kamann, Sie haben darauf hingewiesen, dass ich diese Thematik im Kommentar von Schwind/Böhm kommentiert habe.

Sie haben auch davon gesprochen, dass Herr Jäkel über Basisinformationen verfügt. Ich möchte mich seinen im Namen des BSBD gemachten Aussagen in vollem Umfang anschließen.

Herr Jäkel hat den historischen Ablauf, an dem auch ich teilnehmen durfte, kurz geschildert. Die Frage nach Mittelbehörden stellte sich in Nordrhein-Westfalen erstmals 1970. Damals ist eine Entscheidung für zwei Mittelbehörden gefallen. 1995/96 wurde die Frage, ob es nur eine Mittelbehörde geben solle, durch die Firma Kienbaum aufgeworfen. Ich schaue jetzt Herrn Sichau an, weil ich den damaligen Ablauf im Landtag noch gut in Erinnerung habe. Seinerzeit ist, auch mit meiner Unterstützung, für zwei Ämter plädiert worden.

Die Umstrukturierung der beiden Ämter zu Beratungsbehörden ist erfolgt. Herr Dr. Kamann, ich stimme Ihnen zu, dass etliche Gefangene und auch manche Bedienstete das nicht so erleben. Ich teile aber die Einschätzung des Bundes der Strafvollzugsbediensteten, dass die Mehrzahl der Führungskräfte der Justizvollzugsanstalten des Landes in beiden Bezirken die Not Helferefunktion der Aufsichtsbehörden in den letzten Jahren sehr wohl wahrgenommen hat. Vielleicht hat Herr Hötter zu diesem Punkt Stellung genommen; vielleicht wird auch Herr Wermke etwas dazu sagen.

Heute steht in Rede, ob die beiden Mittelbehörden zu einem Amt zusammengeführt oder zunächst beibehalten werden sollen. Im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe "Vollzugsämter" wurde 1999 vorgeschlagen, den Komplex "Neustrukturierung der Aufsicht über den Justizvollzug" im Jahr 2005 zu erörtern.

Sie haben sehr detaillierte Fragen gestellt. Alle Fragen halte ich für sachgerecht. Deswegen habe ich sie auch alle beantwortet. Die Schwierigkeit, die Antworten jetzt so zusammenzufassen, dass damit eine Kernaussage verbunden werden kann, liegt darin, dass die einzelnen Fragen nur Teilaspekte des Risikos eines Zusammenschlusses der beiden Ämter ansprechen. Lassen Sie mich den Versuch machen, hier eine generelle Aussage abzugeben.

Aus meiner Sicht wird es 2005 oder 2006 darum gehen, ob nicht auf eine Mittelbehörde ganz verzichtet werden kann, wenn es bis dahin gelungen sein sollte, die Justizvollzugsanstalten Nordrhein-Westfalens in der Personalführung und im Budgetbereich zu verselbstständigen und ein Controlling-Netz aufzubauen. Ich darf darauf hinweisen, dass z. B. in der Schweiz und in den Niederlanden ähnliche Prozesse der Organisationsentwicklung abgelaufen sind. Dort wurden bereits entsprechende Konsequenzen gezogen.

Vor dem Hintergrund, dass die Umstrukturierung in Nordrhein-Westfalen, dem größten Flächenland, möglicherweise dazu führen wird, dass auch dieses Land keine Mittelbehörde mehr

haben wird, ist für mich der wichtigste Aspekt, ob es günstig ist, eine Diskussion über die Konzentration von Mittelbehörden zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu beginnen. Sie müssen davon ausgehen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der neuen Mittelbehörde in der Unsicherheit leben werden, dass ihre Arbeitsplätze 2005/06 möglicherweise erneut zur Disposition stehen. Vor diesem motivationalen Hintergrund ist eine Umstrukturierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwar möglich und organisatorisch durchführbar, aber nicht ratsam.

Ich veranschlage die Vorlaufzeit des neuen Amtes auf mindestens zwei Jahre. Entsprechend habe ich schon 1996 die Frage des damaligen Justizministers Dr. Behrens, wie lange man brauchen würde, um das von der Firma Kienbaum vorgeschlagene zentrale Amt ans Laufen zu bringen, beantwortet. In Bezug darauf, wie lange ein neues Justizvollzugsamt brauchen wird, um im Sinne eines konzertierten Agierens im Verhältnis zu den Anstalten arbeitsfähig zu werden, müssen Sie auch bedenken, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des neuen Amtes die Sorge haben werden, ihren Arbeitsplatz in absehbarer Zeit durch erneute Umstrukturierung zu verlieren. Dadurch wird die Anlaufzeit möglicherweise noch länger.

Meine zweite grundsätzliche Aussage: Die Aufsichtsbehörden haben seit 1996 - nämlich seit sie die Analyse der Firma Kienbaum beherzigen - ein gewisses Vertrauen bei den Anstalten gewonnen. Ich habe in meiner schriftlichen Darlegung darauf hingewiesen, dass in Zeiten der sich erschwerenden Vollzugssituation - die Gefangenen werden mit Sicherheit nicht leichter -, des für den Vollzug knapper werdenden Geldes und der erfolgenden Aufgabenvermehrungen - Beispiele: Sozialtherapie und Belegungsanstiege, ohne dass personelle und bauliche Nachrüstungen immer sofort erfolgen können - die verlässliche Absprache zwischen den Aufsichtsbehörden und den Anstalten ein Kernelement der Vollzugspolitik ist.

Verlässliche Absprachen sind nur zwischen Partnern möglich, die sich kennen und die sich als beständig schätzen gelernt haben. Die Mittelbehörden wurden bisher als solche Partner akzeptiert. Wie schnell ein neues Amt eine ähnliche Vertrauensposition erwerben wird, bleibt abzuwarten. Ich sehe das sehr skeptisch. Die Kollegen sind zwar kompetent und werden sich auch alle Mühe geben. Das in den Anstalten durch die ewigen Organisationsdiskussionen hervorgerufene Misstrauen wird aber schwer zu bekämpfen sein. In den Jahren 1996 und 1997 haben wir eine ähnliche Phase durchstehen und um das Vertrauen der Anstalten werben müssen.

Lassen Sie mich eine ganz persönliche Bemerkung anschließen: Die Tätigkeit im Justizvollzug macht im Prinzip misstrauisch. Das darf ich nach 35 Dienstjahren feststellen. Dieser Beruf führt nicht dazu, dass man besonders vertrauensselig ist. Man wird durch viele Ereignisse des Alltags misstrauisch. Der Ausgangspunkt einer Kooperation zwischen Aufsichtsbehörden und Anstalten ist eine Skepsis auf Seiten der Basis. Dass es beiden Ämtern gelungen ist, diese Skepsis zu relativieren, war ein großer Schritt nach vorn.

Ich habe den nordrhein-westfälischen Vollzug über viele Jahre verfolgen können. In dieser Zeit haben sich die Dinge verändert. Jetzt, in einer Phase des fortschreitenden Aufgabenübertragungsprozesses, das Modell zu wechseln ist aus meiner Sicht - um es halbwegs wertneutral auszudrücken - organisationstheoretisch wenig Erfolg versprechend.

Hinsichtlich der Einschätzung der realen Vollzugssituation schließe ich mich den dezidierten Darlegungen des Bundes der Strafvollzugsbediensteten an. Im Einzelnen darf ich insoweit auf die sehr subtil erhobenen Daten des BSBD verweisen. Einem Pensionär ist es naturgemäß nicht möglich, Daten in dieser Form zu erheben.

Bei der mündlichen Zusammenfassung meines Votums will ich nicht ausführlich zur Kostenfrage Stellung nehmen. Aus meiner Sicht können bei den Aufsichtsbehörden gegenwärtig weder beim Personal noch im sonstigen Kostensektor nennenswerte Einsparungen erwirtschaftet werden; Herr Jäkel hat bereits darauf hingewiesen. Lediglich Umschichtungen sind möglich.

Ein reales Einsparpotenzial gibt es dann, wenn es gelingt, den Anstalten die Personalhoheit und die Budgethoheit zu übertragen. Wie das niederländische Modell zeigt, führt das bei den Anstalten zu einem Einsparpotenzial von etwa 15 %. Bei den Aufsichtsbehörden kommt es dann zu einer Verminderung der Beratungstätigkeiten. So weit sind wir aber noch nicht.

Herr Dr. Kamann hat die unterschiedliche Vollzugspolitik in den beiden Bezirken angesprochen. Es ist sicher richtig, dass traditionell im Vollzugsamtsbezirk Westfalen-Lippe und im Vollzugsamtsbezirk Rheinland unterschiedliche Schattierungen der Auslegung des Strafvollzugsgesetzes bestanden haben. Ich habe sowohl in dem einen als auch in dem anderen Bezirk viele Jahre arbeiten dürfen. Daher kenne ich beide Bezirke von innen. In dieser Frage spielen Traditionen - früher haben wir das "landrechtliche Denkungssweisen" genannt - eine wichtige Rolle.

Allerdings hat aus meiner Sicht die Tatsache, dass wir zwei Ämter haben, zu einem fruchtbaren Wettbewerb - ich habe ihn kräftig mit bestritten - geführt. Dabei ging es darum, wer in seinem Bezirk am besten Ausgangslagen schafft, die das Arbeiten für die Bediensteten halbwegs erträglich machen und die für die Gefangenen akzeptabel sind. Das neue Vollzugsamt würde die Linie hingegen dekretieren.

Die Veränderung der Vollzugspolitik in den Anstalten ist - auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meines Amtes für das Rheinland und mir - durch eine relativ intensive Kooperation und Gesprächsführung mit den Anstalten gelungen. Guten Willen kann ich nicht schriftlich dekretieren. Um guten Willen geht es bei der Auslegung des Strafvollzugsgesetzes aber.

Ich fürchte, dass eine Zentralisierung des Amtes zu einer Verkümmern der Reisetätigkeit führen wird. Auf jeden Fall - dieses Argument habe ich auch 1996 für die Beibehaltung beider Ämter vorgebracht - werden der Leiter der Behörde und möglicherweise auch sein Vertreter nicht im bisherigen Umfang vor Ort sein können. Im Vollzug besteht auf der Anstaltsebene aber ein intensiver Gesprächsbedarf über konzeptionelle Schwierigkeiten und über reale Durchsetzungsprobleme von Vollzugspolitik. Dieser Gesprächsbedarf würde, fürchte ich, von einer zentralen Mittelbehörde wegen größerer Entfernung und länger dauernder Abstimmungsprozesse innerhalb der Behörde nicht so intensiv erfüllt werden können wie bisher.

Das kann durchaus dazu führen, dass in einzelnen Anstalten der Eindruck entsteht, die Kontrolldichte und die Beratungsdichte ließen nach und man müsse sich selbst helfen. Dieser Selbsthilfeprozess ist in Justizvollzugsanstalten schnell zu beobachten. Das können Sie in Niedersachsen sehr deutlich sehen. Die Anstalten werden selbstständig - sie müssen ja überleben - und entwickeln auch wieder eigene Traditionen. Außerdem wird vielleicht mancher Bedienstete in der Kenntnis arbeiten: Die Aufsichtsbehörde ist weit; wer weiß, wann sie jemals kommt. - Das birgt in einem so sensiblen Arbeitsbereich wie dem Justizvollzug Sicherheitsrisiken.

Ich bin nach meiner Zuruhesetzung beratend in verschiedenen Vollzugsbereichen außerhalb von Nordrhein-Westfalen tätig. Wenn Sie in andere Länder schauen, stellen Sie fest: Es ist eines der Hauptprobleme von Umorganisationsprozessen in den Justizvollzugsanstalten, dass Anstalten sich in der Hoffnung wiegen, nicht so sehr im Blickpunkt der Aufsichtsbehörden zu

stehen. Daraus entwickeln sich dann plötzlich Dinge, die zu politischen Ärgernissen werden können. Wie weit das zur justizpolitischen Verantwortung des Ministers führt, haben Sie zu entscheiden und nicht ich. Ich will aber darauf hinweisen, dass solche Risiken in einem so sensiblen Arbeitsgebiet wie dem Justizvollzug bestehen.

Die regelmäßigen Gespräche von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ämter mit den Gefangenen vor Ort haben dazu verholfen, dass auch diejenigen Anstaltsbediensteten, deren Motivation etwas geringer ist, vorsichtshalber so gearbeitet haben, dass ihre Arbeit einer Kontrolle standhält. Es gibt sehr viele motivierte Bedienstete, die in den Anstalten in einer schwierigen Situation gut arbeiten. Es gibt aber auch Bedienstete, bei denen es angebracht ist, dass sie wissen, dass Gefangene die Möglichkeit haben, relativ offen mit in die Anstalt kommenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ämter zu sprechen.

Die Besuchsdichte würde nach meiner Einschätzung bei einer Zusammenlegung der Justizvollzugsämter abnehmen. Ich habe in meiner Stellungnahme dargelegt, dass die schriftliche Erledigung - dieses Wort meine ich im Doppelsinne - von Beschwerden von Gefangenen bei einer zentralen Behörde zwangsläufig zunehmen würde. Insofern dürfte auch eine Benachteiligung im praktischen Vollzug für einzelne Gefangene zu befürchten sein. - Im Übrigen verweise ich auf meine ausführliche Stellungnahme.

Gertrud Schiewe (Sprecherin der Fachkommission Strafvollzug NRW Ver.di): In Absprache mit den Kolleginnen und Kollegen der Fachkommission haben wir das Ergebnis erzielt, in unserer Stellungnahme keine detaillierten Antworten zu den gestellten Fragen abzugeben; denn wir glaubten und glauben, dass die Fachabteilungen beider Mittelbehörden und des Justizministeriums allen Abgeordneten die zu Recht gestellten Fragen sehr detailliert beantworten können. Ich möchte mich daher hier auf zwei Aspekte beschränken.

Erstens. Die Gewerkschaft Ver.di möchte endlich Klarheit für die betroffenen Beschäftigten in beiden Vollzugsämtern haben. Wir beobachten seit Monaten und Jahren die unterschiedlichen Botschaften über die Schließung beider Ämter: angedacht - verschoben - aufgeschoben - vertagt - nunmehr wieder reaktiviert. Der Frust, das Sinken der Motivation und die Identitätskrise zu der Arbeit in einer Mittelbehörde haben uns, der Gewerkschaft Ver.di, großen Kummer bereitet.

Von daher ist mein heutiger Appell an die Abgeordneten sehr eindringlich. Die heutige Anhörungsrunde soll bitte dazu beitragen, Ihre Fragen zu beantworten, damit Sie dann zu einer Entscheidung kommen. Es ist unerträglich, noch weitere Zeit ins Land gehen zu lassen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beider Vollzugsämtern in Planungsunsicherheit zu lassen. Auch im nachgeordneten Bereich, also in den Verwaltungen der Haftanstalten, die den beiden noch existierenden Vollzugsämtern angeschlossen sind, herrscht Unruhe. In den Anstalten weiß man nicht mehr, wer etwas zu sagen und zu bestimmen hat.

Ich möchte mich nicht dem Pessimismus anschließen, dass das Ganze in Zukunft nicht mit einem Vollzugsamt zu gewährleisten wäre. Ich bin selber Rheinländerin. Ich möchte nicht länger die Fahne für zwei unterschiedliche Bezirke mit zwei unterschiedlichen landsmannschaftlichen Ausprägungen hochhalten. Ich vertraue darauf, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des neuen Vollzugsamtes uns, den in den Haftanstalten Beschäftigten, Rede und Antwort stehen sowie Hilfe und Beratung geben und endlich klare vollzugspolitische Normen umsetzen. Ich hoffe mit meinen Kolleginnen und Kollegen der Fachkommission der Gewerk-

schaft Ver.di, dass die Abteilung IV des Justizministeriums als Stabsstelle in enger Zusammenarbeit mit dem zukünftigen Vollzugsamt klare Orientierungshilfen geben und klare und eindeutige Normen erarbeiten wird, in denen sich Bedienstete und Inhaftierte wiederfinden.

Von daher ist heute mein erstes Credo: Der Souverän muss jetzt entscheiden. Er darf sich nicht mit der Begründung aus der Verantwortung stehlen, er brauche eine noch längere, überdimensionale Beratungszeit. Jede weitere Verzögerung geht auf die Knochen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beider Vollzugsämter. Die Planungsunsicherheit führt zu großem Missmut.

Ich werbe darum, dass Sie sich der Bedeutung der Entscheidung, die nun ansteht, ganz bewusst sind. Unabhängig davon, wozu Sie im Ergebnis kommen, liegt eine große Verantwortung auf Ihnen. Die Gewerkschaft Ver.di möchte ein Vollzugsamt und damit eine klare Orientierungsbehörde mit zuverlässigen Ansprechpartnern. Ich glaube, dass die entsprechend qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorhanden sind und dass wir im Vollzug sehr große Potenziale haben. Ich hoffe darauf, dass das neue Organigramm diese Potenziale in einer Behörde beherbergt.

Mein zweites Credo ist: Die vollzugspolitische Entwicklung - sie ist schon von meinen Vordnern angesprochen worden - gibt uns, den im Vollzug Tätigen, täglich Gründe zum Nachdenken und zur Sorge bezüglich der Fortentwicklung des Strafvollzuges. Daran hängen Fragen der Personalbewirtschaftung und des Haushaltsrechts. Diese Punkte werden von den Gewerkschaften anlässlich von Haushaltsberatungen und sonstigen Diskussionen gegenüber dem Ministerium immer wieder angesprochen. Wir haben dort bisher immer ein offenes Ohr gefunden. Ich hoffe darauf, dass das auch im neuen Vollzugsamt der Fall sein wird. - Eine Entscheidung ist jetzt dringend geboten.

Paul Thater (Vorsitzender des Hauptpersonalrats bei dem Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen): Ich komme nicht aus dem Strafvollzug und werde daher nur aus Sicht der Personalvertretung berichten. In meiner bisher 15-jährigen Tätigkeit im Hauptpersonalrat konnte ich feststellen, dass die verschiedenen Mentalitäten im westfälischen und im rheinischen Bezirk auch dadurch deutlich geworden sind, dass manche Dinge in beiden Bezirken unterschiedlich geregelt worden sind. Wir können sagen, dass sich die beiden Vollzugsämter bisher sehr bewährt haben. Für etwa 50 % aller beim Hauptpersonalrat bei dem Justizministerium NRW anfallenden Tagesordnungspunkte gilt, dass ein Vollzugsamt, das von den einzelnen Behörden weiter entfernt wäre, die Probleme vergrößert hätte.

Nicht alle Neuerungen sind gut. Die Justiz hat in den vergangenen Jahren mit sehr knappen Ressourcen leben müssen. Auch deswegen hat sie sich sehr sinnvoll organisiert. Die entstandenen Stränge haben sich im Grunde bewährt. Durch eine Zusammenlegung der Justizvollzugsämter können keine nennenswerten Einsparungen erzielt werden; eventuell muss sogar vorübergehend mit Mehrausgaben gerechnet werden. Warum wollen Sie dann zu einer Zeit, zu der sowieso noch weiter gehende Reformen bevorstehen, die beiden Vollzugsämter zugunsten einer Einrichtung zerschlagen, die von den Beschäftigten der Anstalten weiter entfernt ist und die ihre Aufgaben bei der großen Anzahl von Anstalten in Nordrhein-Westfalen nicht in der bisher gekannten Nähe sowohl zum westfälischen als auch zum rheinischen Raum bewältigen kann?

Herr Dr. Kamann hat gesagt, dass sich die unterschiedlichen Mentalitäten sogar darin äußern, dass in beiden Bereichen unterschiedlich hart vollstreckt wird. Daher appelliere ich an Sie, es zunächst beim bisherigen Zustand zu belassen und die beiden Vollzugsämter derzeit nicht zu zerschlagen. Erst dann, wenn die von Herrn Jäkel schon angesprochenen Dinge wie Kosten-Leistungs-Rechnung, Dezentralisierung usw. eingeführt sind, sollte man sich wieder über dieses Thema unterhalten.

In der Justiz haben wir bisher die Auffassung vertreten, dass man mehr delegieren sollte. Je mehr nach unten delegiert wird, desto wichtiger ist aber die Nähe zu den einzelnen Beschäftigten und zur einzelnen Anstalt. Sehr oft können Probleme nur dadurch gelöst werden, dass eine Kommission die einzelne Anstalt besucht. Warum sollte man etwas Bewährtes zerschlagen, wenn vorerst noch nicht einmal Einsparungsmöglichkeiten vorhanden sind?

Aus Sicht der Personalvertretung ist eine Beibehaltung der beiden Ämter wünschenswert. Mehr möchte ich dazu nicht sagen. Im Übrigen pflichte ich den Aussagen von Herrn Jäkel und Herrn Dr. Koepsel voll und ganz bei.

LRD Wolfgang Wermke (Leiter der Justizvollzugsanstalt Remscheid): Ich verlasse erst einmal den festen Boden meiner schriftlichen Stellungnahme und fange mit einem Sprichwort an: Den Letzten beißen die Hunde. - Ich habe festgestellt, dass die Tatsache, dass ich in der Rednerliste so weit hinten stehe, am Anfangsbuchstaben meines Nachnamens liegt. Diese Reihenfolge passt aber auch sehr gut zur Situation der Anstalten und deren Leiter. Wir sind die Hauptbetroffenen. Obwohl wir Hauptbetroffene sind, laufen wir immer Gefahr, ins Hintertreffen zu geraten. Wir sind es, die den Vollzug gewährleisten müssen. Wir sind es auch, die mit dem Leben müssen, was sich da oben ausdenkt. Wir müssen vorher und nachher damit leben. Ich halte diese Tatsache für wichtig. Diese Bemerkung ist nicht als Wertung und damit als Vorwurf, sondern als Feststellung zu verstehen.

Meine Kompetenz als Sachverständiger bei dieser Anhörung gründet auf meiner langjährigen Erfahrung als Leiter einer großen Verbüßungsanstalt. Deshalb beschränke ich mich - wie schon in meiner schriftlichen Stellungnahme - strikt auf diejenigen Fragen, deren Gegenstand die Justizvollzugsanstalten und damit deren Leiter unmittelbar betrifft bzw. tangiert.

Sollte im Justizvollzug eine Mittelbehörde beibehalten werden oder ist es sinnvoller, ganz auf sie zu verzichten? - Ich spreche mich dafür aus, die Mittelinstanz bis auf weiteres beizubehalten. Zur Begründung nehme ich Bezug auf den Gesetzentwurf, soweit er in diesem Sinne Ausführungen beinhaltet. Ich kann mir angesichts der Dimensionen des nordrhein-westfälischen Justizvollzugs derzeit nicht vorstellen, wie eine Aufgabenverteilung auf nur zwei Ebenen funktionieren könnte. Andererseits kann ich nicht übersehen, dass so etwas in allen übrigen Bundesländern funktioniert. Ich weiß allerdings nicht, wie diese Länder das machen. Deswegen kann ich nicht abschließend beurteilen, ob der Hinweis auf die außerordentlichen Größenverhältnisse im Bundesland Nordrhein-Westfalen auf Dauer ausreicht, um die Beibehaltung der dreistufigen Verwaltungsstruktur zu rechtfertigen.

Diese Frage kann aber im Augenblick auf sich beruhen; denn für die Abschaffung der Mittelinstanz wäre jetzt aus meiner Sicht der denkbar ungünstigste Zeitpunkt. Ich begrüße grundsätzlich den Organisationsentwicklungsprozess, der den Justizvollzug - insbesondere das Personal - schon seit geraumer Zeit vor große Herausforderungen stellt, aber auch große Potenziale an Motivation, Kreativität und Flexibilität freigesetzt hat. So sind in relativ kurzer

Zeit erstaunliche Fortschritte in der Verwaltungsmodernisierung erzielt worden. Ich habe diesen Prozess mit meinen Mitarbeitern in Remscheid nach Kräften gefördert. Das führte unter anderem dazu, dass wir gerne für Pilotierungsphasen von unterschiedlichen Projekten in Anspruch genommen wurden.

Der Organisationsentwicklungsprozess ist immer noch in vollem Gange. Er wird in Zukunft durch weitere gravierende Aufgabenverlagerungen, z. B. auf dem Feld des Personalwesens, noch neue Nahrung erhalten. Die Bewältigung läuft dem Vernehmen nach in den Anstalten unterschiedlich. Das liegt in der Natur der Sache. Daher stellen sich Fragen nach Überforderung bzw. Unterforderung. Bei Bedarf muss dort, wo das Ganze nicht funktioniert, anstaltsübergreifend Abhilfe geschaffen werden.

In diesem Stadium, in dem alles fließt, ist aus meiner Sicht eine stabile Verwaltungsstruktur unverzichtbar. Alle, die in diesen Organisationsentwicklungsprozess eingebunden sind, gehen nämlich nur dann mit Vertrauen an ihre Aufgaben heran, wenn sie wissen, wie sie weiterkommen und an wen sie sich wenden können, wenn sie sich vor Schwierigkeiten gestellt sehen, die sie nicht alleine lösen können.

In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, dass der Organisationsentwicklungsprozess an vielen Fronten parallel verläuft und dass er mit geradezu unersättlichem Appetit Arbeitszeit und Arbeitskraft verschlingt, und zwar bei laufendem Betrieb, d. h. ohne irgendeine Entlastung der Betroffenen in ihrem angestammten Arbeitsfeld. Wenn unter solchen Umständen auch noch die Verwaltungsstrukturen zum Problem werden, dann droht Überforderung mit den entsprechenden Auswirkungen auf Arbeitsmoral und Arbeitsergebnisse.

Ich möchte das an einem Beispiel verdeutlichen. Als der Organisationsentwicklungsprozess einsetzte, war ich bereits länger als 10 Jahre Leiter der Justizvollzugsanstalt Remscheid. Ich wusste, mit wem ich es bei den Aufsichtsbehörden zu tun hatte. Außerdem hatte ich einen Überblick darüber, auf welche Potenziale ich bei meinen Mitarbeitern zählen konnte. Meine Mitarbeiter wiederum kannten mich lange genug, um darauf vertrauen zu können, dass wir auch in diesen unruhigen Zeiten auf Kurs bleiben, was in diesem Kontext insbesondere bedeutet: die Herausforderung annehmen, sich den Anforderungen stellen, aber Überforderungen vermeiden. So sind wir in Remscheid bisher ganz gut vorangekommen.

Es geht jetzt darum, nicht mitten im Strom die Pferde zu wechseln. Ich möchte an eine Aussage von Herrn Dr. Koepsel anknüpfen und feststellen: Wenn - vielleicht in etwa fünf Jahren - das andere Ufer größtenteils erreicht ist, wäre es an der Zeit, die Ergebnisse der Organisationsentwicklung zu sichten, Anspruch und Realität zu vergleichen und bei Nichtbewährung von neuen Errungenschaften - auch das könnte passieren - Korrekturen vorzunehmen. Ganz zum Schluss wäre dann zu untersuchen, ob die neu geschaffenen Strukturen weiterhin in einen dreistufigen Rahmen eingebettet bleiben sollen oder ob man mit zwei Stufen auskäme.

Aus diesen Ausführungen folgt bereits, dass ich den Entschluss zur Zusammenlegung der Justizvollzugsämter zum jetzigen Zeitpunkt außerordentlich bedauere. Aus der Sicht von meinen Mitarbeitern und mir auf das Justizvollzugsamt Rheinland ist festzustellen, dass dort die Mitwirkung an der Organisationsentwicklung weitestgehend zum Erliegen gekommen ist. Die Mitarbeiter haben andere Probleme. Sie selbst und ihre Familien sind von den Umstrukturierungsplänen betroffen. Das äußert sich darin, dass sie letztendlich ihren Job machen, also ihre originären Aufgaben erfüllen, dass aber ein angemessener Beitrag dazu, die Organisationsentwicklung voranzubringen, von ihnen in diesen Zeiten einfach nicht erwartet werden kann.

Es ist zu befürchten, dass sich das in absehbarer Zeit auch nicht ändern wird; denn der Prozess der Zusammenlegung der Ämter wird andauern. Frau Schiewe hat darauf hingewiesen, dass dieser Prozess sich jetzt schon lange hinzieht und dass weder Sicherheit noch Klarheit besteht. Es wird Jahre dauern, bis wieder feste Strukturen entstanden sind.

Daher stellt sich das Projekt der Zusammenlegung für mich zum jetzigen Zeitpunkt nicht als Meilenstein, sondern als Hemmschuh auf dem Weg der Verwaltungsmodernisierung im Justizvollzug dar. Vorteile kann ich mir von der Konzentrierung der Mittelbehörde nicht versprechen. Die Nachteile im Hinblick auf den Zeitpunkt habe ich bereits beschrieben.

Ich möchte noch einen anderen Aspekt ansprechen. Ich befürchte unter diesen Voraussetzungen, dass die Anstalten bei der Vollzugsgestaltung weitgehend auf sich allein gestellt bleiben und von den Aufsichtsbehörden auf Sicht wenig Unterstützung erfahren werden. Ich erinnere daran, dass die Verwaltungsmodernisierung nicht sich selbst genügt, sondern eine übergreifende Funktion hat, nämlich der Optimierung der Aufgabenerfüllung im Justizvollzug dienen soll. Die Realität sieht gegenwärtig allerdings so aus, dass das Thema Fortentwicklung des Vollzuges durch die ausgeprägte Neigung der Organisationsentwicklung, sich überall vorzudrängen, seit Jahren ein Schattendasein fristet, sofern nicht in den Anstalten aus eigener Initiative daran gearbeitet wird. Meines Erachtens ist es höchste Zeit, diese Aufgabe wieder anstaltsübergreifend anzupacken.

Die Justizvollzugsämter haben - so habe ich jedenfalls das Kölner Amt erlebt - in den letzten Jahren einen deutlichen und erfreulichen Wandel von reinen Aufsichtsinstitutionen zu Institutionen, die auch Beraterfunktionen wahrnehmen, durchgemacht. Das hätte die Chance eröffnet, im Schulterschluss mit den Anstalten Fortschritte bei der Entwicklung des Vollzuges zu erzielen, z. B. im Rahmen des Projekts "Sicherung des Behandlungsvollzuges".

In diesem Zusammenhang möchte ich erwähnen, dass aus meiner Sicht Herr Dr. Koepsel ein Motor in dieser Bewegung der Veränderung der Ämter war. So habe ich ihn erlebt und geschätzt. Nach meiner Meinung ist er zum falschen Zeitpunkt pensioniert worden. Wäre er nicht in den Ruhestand gegangen, hätten wir jetzt ein Problem weniger und müssten keine Expertenanhörung durchführen.

Ich habe die Organisationsentwicklung im Justizvollzug im Jahr 1998 in einem Vortrag mit dem Zyklon, dem großen Wirbelsturm, und den Vollzug an sich mit dem Auge des Zyklons, in dem Windstille herrscht, verglichen. Die Beibehaltung beider Ämter mit der entsprechend größeren Nähe zu den Anstalten und den stabilen personellen Strukturen würde ermöglichen, das zu ändern. Das Justizministerium hat sich der Sicherung des Behandlungsvollzuges und der Fortentwicklung des Vollzuges zwar angenommen und etliche Aktivitäten entfaltet; dabei ist aber in mehr als drei Jahren nichts Praxisrelevantes herausgekommen. Die Chance, frischen Wind in den Vollzug zu bringen, wäre bei einer Zusammenlegung der Justizvollzugsämter bis auf weiteres vertan.

Wolfgang Zander: Zu Beginn möchte ich darauf hinweisen, dass ich nicht im Namen der KPMG Consulting AG spreche. Dieses Missverständnis ist wohl dadurch entstanden, dass Sie mich unter der Adresse dieser Firma erreichen konnten. Ich gehe davon aus, dass ich zu dieser Anhörung eingeladen wurde, weil ich als freier Unternehmensberater für die Landesregierung elf Gutachten über die Verwaltungsmodernisierung im Namen und im Auftrag der Unternehmensberatung BDO erstellt habe.

Ich habe darauf verzichtet, Ihre einzelnen Fragen im Vorfeld zu beantworten. Eine Beantwortung dieses Konglomerats an Fragen, die meines Erachtens zum Teil mit dem Gesamtkomplex nicht so viel zu tun haben, hätte wahrscheinlich zu Missverständnissen geführt. Ein schlüssiges Gesamtvotum hätten Sie daraus kaum ersehen können. Ich möchte das Ganze deswegen hier im Zusammenhang darstellen. Zunächst werde ich einige allgemeine Erklärungen abgeben und danach auf einzelne Fragen Ihres Fragenkataloges eingehen.

Kein Amt, ein Amt, zwei Ämter? - Diese Frage lässt sich nicht dahin gehend beantworten, dass eine Schlussfolgerung zwangsläufig erschiene. Wie Sie bei meinen Vorrednern gemerkt haben, gibt es verschiedene Stimmen, sodass viele Möglichkeiten offen bleiben. Es gibt auch viele Gründe für jede einzelne Alternative.

Bei organisatorischen Veränderungen muss man das, was man erreichen will, erstens an dem, was vorhanden ist, also am Status quo, und zweitens an den möglichen Alternativen messen. Zum Status quo ist Folgendes zu sagen: Die Firma Kienbaum hat in ihrer Untersuchung meines Erachtens nachvollziehbar dargestellt, dass die heutige Lösung mit zwei Mittelbehörden einige Schwächen hat. Es sind keine klaren Konturen dieser Mittelbehörden zu erkennen. Im Kienbaum-Gutachten war sogar von Briefträgerfunktion die Rede. Diese Aussage kann ich mangels eigener Analysen nicht nachvollziehen. Allerdings habe ich bei meiner Untersuchung des Justizministeriums das Gefühl bekommen, dass diese Mittelbehörden keine Konturen haben, anhand derer man sie als wirklich selbstständige Mittelbehörden erkennen könnte.

Bei Organisationsveränderungen muss man sich fragen, welche Ziele man erreichen möchte. Möchte man wirtschaftlicher werden? Möchte man effektiver werden? Möchte man eine höhere Qualität erreichen? Möchte man sich nur generell an den Vorgaben der Verwaltungsmodernisierung ausrichten? Möchte man Ortsnähe haben? - Je nach Gewichtung dieser Zielsetzungen kann man zu verschiedenen Lösungen kommen. Ich denke, dass wir in Nordrhein-Westfalen sicherlich der Wirtschaftlichkeit eine hohe Priorität zumessen müssen. Es liegt auf der Hand, dass ein Amt wirtschaftlicher ist als zwei Ämter.

Ich möchte unterstreichen, dass ein Amt auch effektiver ist als zwei Ämter. Im Laufe der letzten Jahre haben wir die beiden Landwirtschaftskammern untersucht. Zwei Landwirtschaftskammern sind durchaus mit zwei Vollzugsämtern vergleichbar. Man sagt den Fachbehörden nach, sie neigten dazu, sich zu verselbständigen. Ich stelle fest: Zwei Fachbehörden neigen noch mehr dazu, sich zu verselbständigen; denn sie sind vehement bestrebt, eigene Lösungswege zu verfolgen. Dadurch wird die Zusammenarbeit erschwert. Ein Amt mit einer klaren Organisation, einer klaren Aufgabenstellung und der eben angesprochenen klaren Kontur ist auf jeden Fall effektiver als zwei Ämter, die sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Hinsicht erhebliche Koordinierungsaufwände nach sich ziehen.

Die Frage, kein Amt beizubehalten, stellt sich meines Erachtens nicht. Natürlich zieht man bei dieser Frage gerne die anderen Bundesländern zu Rate. Aber warum sollten wir uns mit dem Saarland oder mit Schleswig-Holstein vergleichen? Wir sind das größte Bundesland und haben auch die meisten Justizvollzugsanstalten. 37 Anstalten vom Justizministerium aus zu steuern und zu beaufsichtigen, das stände für mich überhaupt nicht zur Diskussion.

Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung sollen in unserem Land die Ministerien von operativen Aufgaben entschlackt werden. Es kann doch nicht sein, dass unsere Ministerien - so wie das in Bayern der Fall ist - die obersten Kreisbehörden darstellen. Die Ministerien sind doch politische Häuser. Sie sollen strategische Vorgaben geben, politische Ziele setzen und

Aufsicht darüber führen, inwieweit diese Strategien auch umgesetzt werden. Eine Aufsichtsfunktion kann man aber nicht gegenüber 37 Justizvollzugsanstalten wahrnehmen. Das wäre auf dem Wege zur Modernisierung ein Schritt zurück.

Wir haben bei unseren Untersuchungen des Justizministeriums eine Reihe operativer Aufgaben vorgefunden, z. B. in den Bereichen der Arbeitsverwaltung und der Informationstechnik. Die operativen Aufgaben im Rahmen des Justizvollzugs müssen meines Erachtens herunter verlagert werden, und zwar nicht verzettelt auf zwei Ämter, die beide ihre eigenen Ansichten haben, sondern auf ein Amt. Im Justizministerium müssen dann Steuerung, Führung und Aufsicht - aber keine Aufsicht über die operative Tätigkeit der Justizvollzugsanstalten, sondern eine Aufsicht über die Mittelbehörde - konsequent durchgeführt werden.

Aufgabendurchführung teilt sich in Strategie, Konzeption, Steuerung, Kontrolle und Ausführung. Im Bild der drei Ebenen findet die Politik, also die Strategie, im Justizministerium statt; Konzeption, Steuerung und Kontrolle der Justizvollzugsanstalten erfolgen in einer Mittelbehörde; für die Ausführung sind die Justizvollzugsanstalten zuständig. Natürlich muss in der Mittelbehörde auch eine verstärkte Beraterfunktion nach einheitlichem Gusto aufgebaut werden, um die Justizvollzugsanstalten zu unterstützen. Ich möchte in diesem Zusammenhang aber nicht alle von meinen Vorrednern erwähnten Punkte wiederholen.

Bei der ganzen Diskussion ist mir etwas aufgefallen, das ich nicht nur hier beobachte, sondern auch anderswo. Bei der Findung neuer Strukturen - hier soll ja eine strategische Entscheidung gefällt werden - werden häufig Probleme der Umsetzung zu stark berücksichtigt. Wenn wir uns bei jeder strategischen Entscheidung die Problemlage vor Augen halten, die eine Umsetzung mit sich bringt, dann kommen wir nie voran. Die Umsetzung muss separat gemanagt werden. Wir können solche Probleme - sie sind hier dargestellt worden; ich kann sie auch nachvollziehen - gar nicht vermeiden. Es bringt aber nichts, noch zwei Jahre zu warten und zu überlegen, wie man bestimmte Probleme vermeiden kann. Diese Probleme werden auftreten. Wir werden sie managen müssen.

Genauso verhält es sich in der Privatindustrie. Wenn ein Unternehmer ein neues Produkt erfindet und sich überlegt, es auf den Markt zu bringen, kann er nicht warten, bis er auch das letzte Restrisiko vermieden hat. Er muss die entsprechenden Probleme managen. Das führt dann auch zum Erfolg.

Das waren meine allgemeinen Vorbemerkungen. Sie erkennen, in welche Richtung ich tendiere. Allerdings habe ich dabei auch ein paar Bedenken. Ich sage ganz offen, dass ich beispielsweise von der Personaleinsparung etwas enttäuscht bin. Einige Redner haben gesagt, es gebe überhaupt keine Personaleinsparung. - Wenn man aus zwei Ämtern eins macht, dann müsste man schon etwas mehr Personal einsparen als bisher vorgeschlagen, finde ich. Ich nehme aber an, dass dieses Organigramm nur einen ersten Ansatz darstellt. Es ist vielleicht richtig, den Zielansatz nicht sofort zu verwirklichen. Auf Dauer müssten im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit aber doch einige Einsparungen möglich sein.

Ich komme nun zu einigen Ihrer Fragen. Hat die von der Landesregierung vorgeschlagene Konzentrierung der Mittelbehörde in einem Justizvollzugsamt Vorteile gegenüber dem Ist-Zustand? - Ich habe bereits versucht, entsprechende Vorteile deutlich zu machen. Ich bin der Ansicht, dass eine Mittelbehörde eine wesentlich bessere Plattform für Effektivität und Wirtschaftlichkeit im Strafvollzug darstellt.

Ob Wuppertal der geeignete Standort ist, kann ich nicht sagen. Man sollte einen Standort wählen, der schon andere Einrichtungen der Justizverwaltung beherbergt. Dann könnte man sich austauschen, was Kapazitäten angeht, und noch andere Vorteile wahrnehmen. Wuppertal liegt relativ zentral. Andere Standorte wären aber auch denkbar.

Steht das Gesetzesvorhaben im Einklang mit den Grundsätzen und Zielen der Verwaltungsmodernisierung? - Diese Frage muss man mit einem klaren Ja beantworten. Das Zweite Modernisierungsgesetz nimmt Stellung zu den Aufgaben der Ministerien. Ganz klar wird hier gefordert, operative Aufgaben abzubauen. Diese Tatsache spricht für die Beibehaltung von Mittelbehörden. Sie spricht auch für nur eine Mittelbehörde; denn der Koordinierungsaufwand, der heute im Justizministerium im Hinblick auf die beiden Behörden anfällt, würde reduziert.

Empfiehlt sich eine deutlichere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben im Justizvollzug? - Eine solche Trennung ist selbstverständlich notwendig. Das gilt nicht nur für den Justizvollzug, sondern für alle Bereiche. Wenn wir gar keine Mittelbehörde mehr hätten, würden sich sowohl Strategie als auch Kontrolle im Justizministerium abspielen. In diesem Fall hielte ich den Erfolg der Kontrolle für fragwürdig; denn letztendlich würde man sich dort selbst kontrollieren, was Vorgaben und Konzepte angeht.

Dient eine Zusammenlegung der Justizvollzugsämter der Erreichung des Vollzugsziels bei Gefangenen und Verwahrten? - Die Fragestellung impliziert, dass die Erreichung des Vollzugsziels noch nicht sichergestellt ist. Ob das nun der Fall ist oder nicht, spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle; denn die Erreichung des Vollzugsziels hängt nicht von der Frage ab, ob wir ein Amt oder zwei Ämter haben.

Im Übrigen könnte man im Interesse von Ortsnähe auch gleich bei jeder der fünf Bezirksregierungen eine Außenstelle ansiedeln. Hinsichtlich der Steuerung der Aufsicht und von der Wirtschaftlichkeit her machte so etwas aber keinen Sinn.

Welche Form der Aufsicht über die Vollzugsanstalten ist die wirkungsvollste? - Diese Frage gehört eigentlich an den Anfang Ihres Kataloges. Die wirkungsvollste und effektivste Lösung ist die Aufsicht durch das Justizministerium und ein Zentralamt. Eine Lösung mit zwei regionalen Außenstellen des Justizministeriums würde einen ganz faulen Kompromiss darstellen. Eine Aufsicht durch das Justizministerium alleine - da wiederhole ich mich - entspricht nicht den Vorgaben der Verwaltungsmodernisierung und würde das Ministerium unnötig aufblähen. Zwei Vollzugsämter sehe ich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten und im Rahmen der modernen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten als überholt an.

Dabei möchte ich es belassen und als Fazit festhalten: Genauso wichtig wie die strategische Entscheidung, die Sie treffen werden, ist dann die Umsetzung. Sie können noch so gute Ideen haben und sich noch so gute Systeme ausdenken - wenn die Umsetzung halbherzig durchgeführt wird und Sie währenddessen immer wieder zurückblicken, dann klappt das Ganze nicht. Heutzutage kommt es sehr oft vor, dass schlechte Umsetzungen ein gutes System infrage stellen. Deshalb empfehle ich Ihnen: Wenn Sie sich für dieses eine Amt entscheiden sollten, dann lassen Sie bitte auch alle anderen Überlegungen weg und tun das, was man als vernünftiger Organisator tut: Führen Sie die Lösung, die Sie verfolgen, zum Erfolg; setzen Sie alles darauf, dass die Umsetzung klappt; überlegen Sie nicht ständig, was nicht funktionieren könnte.

Peter Biesenbach (CDU): Herr Zander, als Ihre zentrale Aussage habe ich herausgehört, dass ein Amt mit einer klaren Aufgabenstellung effektiver wäre als zwei Ämter. In Bezug auf die klare Aufgabenstellung habe ich Sie - ähnlich wie Frau Schiewe - so verstanden, dass Sie dem Justizministerium ein wenig erfreuliches Zeugnis schreiben und kritisieren, dass die dort ausübende Führung konsequenter zu erfolgen hätte. Bitte korrigieren Sie mich gegebenenfalls. Das hieße doch, dass die Ämter heute alleine gelassen werden. Ich frage mich allerdings, warum das bei einem Amt anders als bei zwei Ämtern sein sollte; denn klare Vorgaben können auch für zwei Ämter gegeben werden.

Herr Zander, Sie haben mich mit Ihrer Einlassung, ein Amt wäre unbedingt effektiver als zwei Ämter, nicht überzeugt, zumal Sie hinzugefügt haben, Personal werde nicht eingespart. Genauso kann ich Ihnen bei der Bemerkung, Unternehmer hätten bei der Einführung eines neuen Produktes entsprechend vorzugehen, nicht folgen.

Mit Verlaub: Für die CDU-Fraktion ist der Strafvollzug in Nordrhein-Westfalen kein neues Produkt, das man auf dem Markt so präsentiert und anbietet wie eine neue Zahnpasta. Wir erleben im Strafvollzug immense Personalprobleme und eine Überbelegung der Anstalten. Die Gefangenzahlen nehmen weiterhin deutlich zu. Wir führen - auch im Ministerium - eine Diskussion darüber, ob der Behandlungsvollzug überhaupt aufrechterhalten werden kann. Sie sagen "auf jeden Fall effektiver", bleiben uns aber die Begründung dafür schuldig. Deshalb bitte ich Sie, unter diesen Prämissen noch einmal Stellung zu nehmen.

Die gleiche Bitte richte ich an Frau Schiewe. Sie haben geäußert, sich nicht in die Details begeben zu wollen. Wir veranstalten die heutige Anhörung aber mit genau dieser Zielsetzung. Deshalb hatten wir Sie als Expertin gebeten, uns Ihre Positionen darzulegen. Daher frage ich Sie, inwieweit die Fachkommission Strafvollzug der Meinung ist, dass der Organisationsentwicklungsprozess bei den Ämtern und bei den Anstalten so weit fortgeschritten ist, dass mit einem reduzierten Amt gearbeitet werden kann. Ich würde gerne von Ihnen hören, wie die Unterstützung denn aussehen soll. In den uns vorliegenden schriftlichen Gutachten der Praktiker wird ausgeführt, dass rund die Hälfte der Anstalten heute nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben alleinverantwortlich zu erfüllen. Wollen Sie diese Anstalten alleine lassen? Sollen die das alles einfach ausprobieren?

Herr Dr. Kamann, Sie wurden von Herrn Dr. Koepsel eben ein wenig in die Position des Außenstehenden gebracht, der mit der Neuen Richtervereinigung zwar dafür sorgt, dass die Klientel in die Anstalten gelangt, und der aus Gesprächen über einzelne Informationen aus dem Insiderbereich verfügt, der aber nicht so in der Thematik steckt wie die Praktiker. Es ist auffällig, dass diejenigen, die aus dem inneren Bereich des Strafvollzugs kommen, eine andere Situationsbeschreibung vortragen als diejenigen, die - wie wir auch - von außen hineinschauen. In diesem Ausschuss sind wir uns einig, dass eine Organisationsänderung stattfinden soll. Wir streiten lediglich darüber, ob sie 2002 erfolgen soll oder erst 2005/06, wenn die Organisationsentwicklung so weit fortgeschritten ist, dass alle Justizvollzugsanstalten in der Lage sind, alle Aufgaben - insbesondere in Bezug auf Personalhoheit und Budgetrecht - eigenständig durchzuführen. Schließen Sie sich vor diesem Hintergrund den Aussagen der Insider an, dass man lieber zuerst für eine qualitative Umsetzung des Organisationsentwicklungsprozesses sorgen und die Umstrukturierung der Justizvollzugsämter verschieben, dann aber entschieden durchführen soll?

Peter Eichenseher (GRÜNE): Ich habe eine Frage an Herrn Zander zum Thema Heim-arbeitsplätze. Mit welcher Technologie und für welche Aufgabenbereiche käme so etwas in Betracht?

Eine kurze Bemerkung zum Thema Verkehrserschließung: Wuppertal wird in wenigen Jahren über die höchste Dichte an ICE-Verbindungen nach Düsseldorf verfügen. Momentan werden zwei neue Bahnverbindungen geplant und gebaut, die auf Wuppertal zielen, nämlich die S 9 und die Regionalbahn Mettmann-Wuppertal. Die Erschließung Wuppertals durch den öffentlichen Verkehr ist nahezu optimal. Von daher kann man eine Entscheidung für Wuppertal nicht kritisieren.

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Man kann in Zukunft in Düsseldorf aus dem Metrorapid aussteigen und kommt mit der S-Bahn schnell nach Wuppertal.

Dr. Gerd Bollermann (SPD): Herr Wermke, ich spitze zu: Für mich haben Sie ein vernichtendes Urteil über die Justizvollzugsämter gesprochen. Allerdings haben Sie dem ehemaligen Leiter eines Justizvollzugsamtes eine Reverenz erwiesen. Wenn ich Mitarbeiter eines Justizvollzugsamtes und damit Betroffener wäre, würde mich Ihre Aussage sehr erschrecken. Da ich sie als Politiker höre, muss sie mich zum Handeln bringen. Falls ich das Ganze überspitzt oder falsch verstanden habe, bitte ich um Korrektur.

Außerdem haben Sie mit Bildern gesprochen. Das erste Bild war: nicht die Pferde wechseln. Als zweites Bild haben Sie den Zyklon und die Windstille benutzt. Ihr Fazit war: Für mich macht die Zusammenlegung zum jetzigen Zeitpunkt keinen Sinn. - Ist nach dem Zyklonbild Ihre Konsequenz, die Pferde nicht zu wechseln, eigentlich richtig? Oder müsste man gerade dann die Pferde wechseln?

Dr. Ulrich Kamann: Herr Biesenbach, Sie haben gefragt, ob man mit der Zusammenlegung bis 2005 warten sollte, weil die organisatorischen Voraussetzungen noch nicht vorhanden sind. In diesem Zusammenhang beziehe ich mich auf die Position von Herrn Zander. Es werden immer irgendwelche Voraussetzungen nicht vorliegen. Wenn man die Ämter zusammenlegen will, sollte man das auch entschlossen in die Tat umsetzen. Der Vollzug weiß die vorhandenen Probleme - das hat sich beispielsweise beim Umgang der Psychologen mit der Offenbarungspflicht gezeigt - durchaus zu bewältigen. Wenn Sie sich für ein Amt entscheiden, sollten Sie nicht wieder Jahre abwarten, sondern davon ausgehen, dass die organisatorischen Probleme in den Griff zu bekommen sind, weil die betroffenen Mitarbeiter von der Umstrukturierung nicht überrascht werden und sich der neuen Situation auch anpassen können.

Gertrud Schiewe: Ich möchte in die Historie zurückgreifen. Der Wechsel in der Leitung der Abteilung IV des Justizministeriums hat für alle Anstalten und die beiden existierenden Mittelbehörden das deutliche Signal ausgesandt: Jetzt entwickelt sich eine prägnante Stabsstelle. - Ich habe keine Kritik geäußert, sondern die Bitte an das Justizministerium gerichtet, durch Leitung und Führung durch die Abteilung IV klare Akzente zu setzen. So etwas hat unsere Fachkommission im Übrigen schon seit Jahren vorgetragen. Nach dem Personalwechsel er-

kennen wir jetzt die ersten Anzeichen neuer politischer Definition des Strafvollzuges. Wir hoffen, dass sich die Absprache mit einem Vollzugsamt vereinfacht und dass von daher die Normen und die Orientierung klarer werden.

Ich möchte den Anstalten gar kein so schlechtes Zeugnis ausstellen, wie es hier möglicherweise den Anschein erweckt hat. Allerdings identifizieren sich nicht alle Anstaltsleitungen klar mit der Verwaltungsmodernisierung des Landes Nordrhein-Westfalen und den damit zwangsläufig verbundenen Veränderungsprozessen. Es ist vielmehr so, dass viele Anstaltsleitungen aufgrund der täglichen Probleme erst einmal dafür sorgen müssen, dass sie den reibungslosen Ablauf vor Ort gewährleisten. Darüber hinaus stehen die personellen und organisatorischen Änderungen seit Jahren im Raum. Viele Anstaltsleitungen haben sich nach der Devise verhalten: Man muss erst einmal abwarten, wie sich das Ganze überhaupt entwickelt. - Das möchte ich den Anstaltsleitungen, die nicht die Ärmel hochgekrempt und mit großer Vehemenz ihre Ideen vorgetragen haben, gar nicht als negativ ankreiden. Das würde der Sache nicht gerecht.

Nach wie vor glaube ich, dass der Organisationsprozess bei nur einem Vollzugsamt übersichtlicher würde, weil dann die Normierung und die Absprachen klarer erfolgen könnten. Ich bin fest davon überzeugt, dass der Beratungsbedarf auch durch neue Formen der Kommunikation abgedeckt werden könnte. Wir haben uns gefreut, dass die immense Kapazität von Herrn Dr. Koepsel zumindest im rheinischen Bezirk dazu geführt hat, dass wir sehr oft von ihm Besuch bekamen. Seine individuelle Vorgehensweise hat gut getan, muss aber nicht zur Norm werden. Ich glaube, dass die Probleme der Anstalten auch durch andere Formen des Gedankenaustausches eine entsprechende Würdigung erlangen können.

Wir haben bisher sehr traditionalistisch gedacht. Bei Anstaltsleiterbesprechungen bzw. Dienstbesprechungen für Behördenleitungen ist vielleicht eine Überfrachtung durch zu viele Themen vorgekommen, sodass individuelle Probleme nicht angesprochen werden konnten. Meine Bitte an das neue Vollzugsamt und an die Stabsstelle des Ministeriums ist, neue Formen der Zusammenkunft und neue Foren zu ermöglichen, bei denen kleineren Einheiten von Anstaltsleitungen mit ähnlich gelagerten Vollzugsproblemen ein Ohr geliehen wird. Ich glaube, so etwas wäre erfolgreicher.

LRD Wolfgang Wermke: Ich hoffe, es ist nicht auf breiterer Front der Eindruck entstanden, dass ich eine Art Vernichtungsfeldzug gegen die Justizvollzugsämter führen will. Das Gegenteil ist der Fall. Ich wiederhole meine Aussage:

"Die Justizvollzugsämter haben - so habe ich jedenfalls das Kölner Amt erlebt - in den letzten Jahren einen deutlichen und erfreulichen Wandel von reinen Aufsichtsinstitutionen zu Institutionen, die auch Beraterfunktionen wahrnehmen, durchgemacht. Das hätte die Chance eröffnet, im Schulterschluss mit den Anstalten Fortschritte bei der Entwicklung des Vollzuges zu erzielen, z. B. im Rahmen des Projekts 'Sicherung des Behandlungsvollzuges'."

Die Würdigung von Herrn Dr. Koepsel habe ich nachträglich eingebaut. Sie hat diese Worte offenbar überlagert und den Eindruck erweckt, alles sei mit ihm entstanden und gefallen.

Ich benutze gerne Bilder, weil sie sich vom Grundsatz her einprägen. Natürlich habe ich eine Überspitzung vorgenommen. Ich habe aber durchaus eine Gefahr gesehen, die daraus resul-

tiert, dass die Organisationsentwicklung aus guten Gründen - man kann nicht alles gleichzeitig machen - in den vergangenen Jahren ein Schwerpunkt war und immer noch ist. Die Fortentwicklung des Vollzuges nimmt dadurch keinen Schaden, erfolgt aber nicht mit vergleichbarer Vehemenz.

Bei anderer Gelegenheit hatte ich angemahnt, den Vollzug nicht zu vergessen. Weil wir als Anstaltsleiter für den Vollzug verantwortlich sind, liegt er uns am Herzen. Diese Mahnung ist auf durchaus fruchtbaren Boden gefallen. Jetzt kam es mir nur darauf an, noch einmal klarzumachen, wie ich mir eine Fortentwicklung des Vollzuges im Zusammenwirken mit den beiden Ämtern vorstellen könnte. Ein Zentralamt muss sich auf Jahre hinaus mit allem, was dazugehört, etablieren. Dadurch wäre die Chance, die Vollzugsentwicklung wieder stärker zu forcieren, aus meiner Sicht erst einmal vertan.

Wolfgang Zander: Meine Ausführungen waren nicht als Kritik am Justizministerium gedacht. Dafür fehlt mir auch der hinreichende Einblick in die jetzige Organisation und die Verfahrensweisen. Wenn ich aber einen neuartigen dreistufigen Aufbau definiere - d. h. Aufgaben vom Justizministerium in das Mittelamt und vom Mittelamt in die Justizvollzugsanstalten verlagere sowie das Mittelamt mit neuen Aufgaben und Kompetenzen ausstatte -, dann brauche ich dazu eine klar beschriebene Aufgabenstellung. Das ist zwangsläufig so. Ich habe keinen Zweifel daran, dass das Justizministerium entsprechende Aufgabendefinitionen vornehmen wird. Meine Aussage lautete lediglich:

"Es bedarf einer klaren Aufgabenstellung, damit das neue Amt in der Außenwirkung auch als selbstständiges Amt erkannt wird."

Das Beispiel eines neuen Produkts aus der Privatwirtschaft sollte zeigen, dass wir uns bei einer strategischen Entscheidung nicht von den Problemen der Umsetzung überschütten lassen dürfen. Deswegen habe ich darauf hingewiesen, dass Entscheidungen in der Wirtschaft gefällt werden, auch wenn - ähnlich wie hier in der öffentlichen Verwaltung - ein Restrisiko besteht. Mit diesem Vergleich wollte ich das Politikfeld des Justizvollzugs keineswegs in ein Produktspektrum pressen.

Die Frage nach den Heimarbeitsplätzen kann ich nicht abschließend beantworten. Ich möchte nicht kategorisch Nein sagen, habe aber gerade bei diesem sehr sensiblen Thema erhebliche Sicherheitsbedenken. Wenn nämlich die sensiblen Daten, mit denen man dann zu Hause arbeiten müsste, in die falschen Hände gerieten, dann wäre das Geschrei über die Verlagerung solcher Dinge in die Wohnstuben groß. Aufgrund dieser Bedenken sage ich aus heutiger Sicht: Ich sehe eigentlich nirgendwo bei den Justizvollzugsämtern einen Ansatz für Heimarbeitsplätze. Heimarbeit wäre meines Erachtens ohnehin nur im einfachen und im mittleren Dienst möglich; denn die Angehörigen der anderen Laufbahngruppen sind vorwiegend in der Beratung tätig. Sie sollen die Justizvollzugsanstalten unterstützen; sie sollen Konzepte erarbeiten und müssen sich dabei mit anderen abstimmen. Hier bietet sich nicht unbedingt ein Heimarbeitsplatz an.

Jan Söffing (FDP): Wir streben Verwaltungsverschlinkung und damit schnellere Entscheidungsabläufe an. Dabei darf es aber keine Einbußen an Sicherheit geben. Das vorausgeschickt, habe ich eine Frage an Herrn Dr. Koepsel. Bei Ihren Ausführungen habe ich an

das Sprichwort "Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser" gedacht. Ihr Statement war ein vehementes Plädoyer für eine hohe Kontrolldichte. Häufig ist bei Ihnen der Begriff des Misstrauens gefallen, den Sie aus Ihrer langen beruflichen Tätigkeit mitgenommen haben. Sie haben vehement für eine hohe Kontrolldichte und damit auch für mindestens zwei Vollzugsämter plädiert. Ist das - es war eben von einem vernichtenden Urteil die Rede; diesen Begriff will ich nicht wiederholen - ein gewisser Vorbehalt gegenüber den Leitern der einzelnen Justizvollzugsanstalten?

Herr Dr. Koepsel, Sie haben ausgeführt, dass die Mittelbehörden häufig diejenigen sind, die auf mangelnde Sensibilität der Vollzugsbediensteten im Umgang mit den Gefangenen aufmerksam werden, und zwar durch Gespräche, in denen so etwas von den Gefangenen an sie herangetragen wird. Ich bin bisher bei meinem Verständnis von einem Behördenleiter davon ausgegangen, dass es seine originäre Aufgabe ist, vor Ort dafür zu sorgen, dass sein Laden in Ordnung ist. Denn wenn das nicht der Fall sein sollte, brauchen wir uns hier nicht darüber zu unterhalten, wie viele Mittelbehörden wir benötigen. Dann müssen wir darüber sprechen, ob unsere Behördenleiter vor Ort ihre Arbeit anständig verrichten oder ob dort strukturelle oder vielleicht auch persönliche Fehlbesetzungen vorliegen und entsprechende Änderungen vorgenommen werden müssen. Dieser Punkt ist uns im Rahmen unserer Diskussionen immer wieder begegnet. Ich bitte Sie um Darstellung Ihrer durch Ihre langjährige Erfahrung gefestigten Position. Unter Umständen bringt uns Ihre Darstellung dann in eine ganz andere Richtung.

Herr Zander, Sie sind ein intimer Kenner der Verwaltungsstrukturen im Land Nordrhein-Westfalen und im Justizministerium. Können wir davon ausgehen, dass nach einer Umsetzung des uns vorliegenden Gesetzentwurfes die Entscheidungsabläufe vom Ministerium über eine Mittelbehörde hin zu gut 40 nachgeordneten Behörden schneller, einfacher und unproblematischer stattfinden als im bisherigen Verwaltungsaufbau mit dem Ministerium und zwei Mittelbehörden, die koordiniert werden müssen?

Bernhard von Grünberg (SPD): Herr Dr. Koepsel, Sie sagten, die Beratung der Anstaltsleitungen - es sei wichtig, dass man sie häufiger besuche und ihre Probleme mit ihnen bespreche - sei bei zwei Behörden besser gewährleistet als bei einer Behörde. Dieser Schluss ist nicht zwingend. Es gibt heutzutage neue Arten der Kommunikation. Ich gehe davon aus, dass die Kommunikation trotz der Sicherheitslage zunehmend über E-Mails und Internet und natürlich auch per Fax und schriftlich abläuft. Selbstverständlich können die Mitarbeiter des neuen Vollzugsamtes auch reisen - erst recht dann, wenn sie zunächst an ihren bisherigen Heimatorten wohnen bleiben. Die Entscheidung für ein Amt hat nicht zur Folge, dass die Reisetätigkeit zu den einzelnen Anstalten dramatisch gekappt wird.

Ich glaube wie Sie, dass es wichtig ist, die Beratungsfunktion aufrechtzuerhalten und die Anstaltsleitungen häufiger zu besuchen, um ihre Probleme zu besprechen. Auch die Gefangenenbesuchen halte ich für sehr wichtig. Mit dieser Aussage will ich keinesfalls implizieren, dass es schlechte Anstaltsleiter gebe. Ich glaube, dass Beratung und Besuche von einer zentralen Einrichtung aus weiterhin möglich sein werden, zumal die Zahl der Mitarbeiter, die die einzelnen Anstalten betreuen, nicht in dramatischem Umfang abnehmen wird.

Herr Zander, für mich stellt sich die Frage nach der Kommunikationsebene zwischen Justizministerium und Vollzugsamt. Sie sagten, die grundsätzlichen strategischen Entscheidungen sollten im Justizministerium und die Vollzugsentscheidungen im Vollzugsamt fallen. Wenn

irgendwas passiert und sich Vollzugsfragen stellen, die gleichzeitig strategische Fragen sind - beispielsweise, wie man bestimmte Leute behandeln soll -, werden diese Fragen nicht nur im Vollzugsamt, sondern auch im Justizministerium erörtert. Resultiert aus den dabei notwendigen Abstimmungsprozessen zwischen einem zentralen Vollzugsamt und dem Justizministerium keine Doppelarbeit? Möglicherweise könnte man das Ganze direkt ins Justizministerium verlagern. Schafft man hier nicht eine Erschwernis im bürokratischen Ablauf, zumal sich die Kollegen aus dem Vollzugsamt und aus dem Justizministerium relativ selten sehen und deshalb auch Schwierigkeiten im Hinblick auf die Kommunikation bestehen?

Dr. Gerd Bollermann (SPD): Herr Dr. Koepsel, mir ist deutlich geworden, dass Sie dafür plädieren, derzeit keinen Modellwechsel durchzuführen. Sie haben aber ein Szenario angedeutet, aus dem für mich erkennbar ist: Wenn man zu neuen Formen des Verwaltungsmanagements und zu anderen Formen der Steuerung und des Controllings kommt, dann braucht man keine Mittelbehörde mehr. Diese Aussage halte ich für spannend; denn hier kreuzen Sie sich mit Herrn Zander.

Herr Dr. Koepsel, ich bitte Sie um eine Bewertung der von Herrn Zander vorgetragenen Organisationsprinzipien. Ich unterstelle, dass Sie in den Beratungsfunktionen, die Sie verschiedenenorts ausgefüllt haben, mit ähnlichen Fragen konfrontiert waren.

Herr Zander, Sie legen als Organisationsprinzip eine strikte Unterscheidung zwischen Strategie und Kontrolle auf der einen Seite und Ausführung auf der anderen Seite zugrunde. Könnte eine andere Organisationsform möglicherweise bewirken, dass die gesamte Organisation unter Verzicht auf eine Mittelbehörde im Ministerium ablaufen könnte, wie es Herr von Grünberg gerade angedeutet hat? Denn die in Ihren Organisationsprinzipien genannten Funktionen kann ich durchaus an verschiedenen Stellen innerhalb einer Verwaltungsbehörde ansiedeln. Das bedeutet natürlich andere Kompetenzen im Hinblick auf Führung und Steuerung. Diese spannende Frage steht für mich im Mittelpunkt. Ich bitte Herrn Zander und Herrn Dr. Koepsel um Stellungnahme.

Peter Biesenbach (CDU): Wenn ich die von mir bereits befragten Herren Dr. Kamann und Zander richtig verstehe, war deren Kernaussage: Wenn ich nur noch ein Amt haben will, muss ich die Umstrukturierung jetzt in die Wege leiten, auch wenn die Voraussetzungen dafür noch nicht geschaffen sind. Ich darf mich dabei nicht von den Problemen überschütten lassen; diese regeln sich von selbst.

Herr Jäkel, was heißt diese These aus Ihrer Sicht?

Herr Dr. Koepsel, was bedeutet diese Aussage in Bezug auf eine Aufgabe des Behandlungsvollzuges, der bei uns bis jetzt schwerpunktmäßig gewollt ist?

Herr Wermke, ich erinnere daran, dass Sie eben sagten: Den Letzten beißen die Hunde. - Was bedeutet die eben zitierte These für die Anstalten und insbesondere für den Leiter der Justizvollzugsanstalt Remscheid?

Frank Sichau (SPD): Zunächst eine Vorbemerkung zur Historie. In der letzten Legislaturperiode haben wir nach der Kienbaum-Studie über die Vollzugsämter diskutiert. Anders als

die CDU hat unsere Fraktion auch eine Entscheidung getroffen. Der Organisationsentwicklungsprozess ist eingeleitet worden. Danach fing man erneut an, über die Zusammenlegung der beiden Ämter nachzudenken. Dann ist Frau Dr. Schnigula gekommen. Das ist aus meiner Sicht der bisherige Ablauf.

Die Knotenpunkte sind die Effektivität, der Zeitpunkt, die Kosten und die weitere Entwicklung. Ich will am letzten Begriff anknüpfen. Herr Dr. Koepsel, Sie haben gesagt: Wir brauchen Zeit zur Entwicklung. 2006 ist die Zeit gekommen, um niederländische bzw. niedersächsische Verhältnisse einzuführen. Dann können wir die Strategie im Ministerium und die Umsetzung in den Justizvollzugsanstalten ansiedeln und kommen ohne ein Justizvollzugsamt aus. - Habe ich Sie da richtig verstanden?

Herr Jäkel hat gesagt, dass die bislang dem Justizvollzugsamt Köln zugeordnete IT-Organisationseinheit für die Vollzugsanstalten des rheinischen Bezirks in Dienstwohnungen der JVA Köln ausgegliedert und dieser Einrichtung unterstellt werden soll. Sind IT-Verbünde für mehrere Anstalten sinnvoll? - Zur Vereinfachung gehe ich davon aus, dass der kriminologische Dienst eine Einrichtung des Ministeriums ist und insofern an einem dritten Ort, beispielsweise auch in Düsseldorf, angesiedelt werden könnte; denn ursächlich hat er nichts mit dem Amt zu tun, wobei eine Verbindung natürlich nicht schädlich wäre. Hierzu bitte ich Sie um Stellungnahme, Herr Zander.

Ich habe eine weitere Frage an Herrn Zander, und zwar zum Aspekt der Einheitlichkeit. Sie sagten, es gäbe auf der Mittelebene eine Vereinheitlichung. - Aufgrund der zum jetzigen Zeitpunkt unterschiedlichen Betreuungs- und Begleitungsdichte gibt es aber möglicherweise keine Einheitlichkeit, was die einzelnen Vollzugsanstalten betrifft; denn das gegenwärtige Instrumentarium reicht nicht aus, um auch durch nur ein Amt einen einheitlichen Vollzug in den einzelnen Justizvollzugsanstalten sicherzustellen. Wie schätzen Sie im Hinblick auf die Beratungsdichte eine Umsetzung zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein, zu dem keine Budgetierung, kein Controlling und keine Personalhoheit für den mittleren Dienst vorhanden sind? Das sind nach meiner Ansicht die Gravamina.

Durch fast alle Stellungnahmen zieht sich der Aspekt der Reisekosten. Herr Zander, Sie haben sinngemäß ausgeführt, dass in der Übergangszeit Mehrkosten entstehen können, die nach entsprechenden Anlaufzeiten wegfallen. Ich bitte Sie, Ihre Einschätzung der Frage von Dienstreisen unter Berücksichtigung von Kommunikationsmitteln und Kommunikationsqualität darzustellen.

Wolfgang Zander: Herr Söffing, in Ihre Frage zu den Entscheidungswegen haben Sie die Antwort eigentlich schon eingebaut. Es ist einfacher, sich mit einem Amt abzustimmen als mit zwei Ämtern. Von außen vorgegebene Richtlinien mit nur einem Amt zu besprechen und sie in Anweisungen umzusetzen ist ebenfalls leichter. Ich möchte nicht Gefahr laufen, dass mir unterstellt wird, ich verwechselte den Justizvollzug mit der Landwirtschaft. Aber auch in diesem Bereich gibt es zwei Mittelbehörden. Im zuständigen Ministerium ist ein sehr hoher Aufwand erforderlich, um diese beiden Mittelbehörden in eine Richtung zu bringen. Ich sehe effektivere Entscheidungswege als klaren Vorteil eines Amtes an.

Herr von Grünberg, mit Ihrer Frage nach der Trennung von strategischen Entscheidungen und Vollzugsentscheidungen bringen Sie mich in Schwierigkeiten. Die Abgrenzung zwischen Strategie und Vollzug ist manchmal nicht sehr klar. Sie haben davon gesprochen, dass man

sich bei bestimmten Problemen unmittelbar an das Justizministerium wendet. Diese Gefahr sehe ich auch. Das können wir wahrscheinlich auch nicht verhindern. In der heutigen Situation besteht diese Gefahr zweimal; bei einem Amt gäbe es sie nur einmal. Ich habe schon etwas zu den Konturen einer Mittelbehörde gesagt. Hierbei geht es nicht nur um die eigenständige Organisation, sondern um das Selbstverständnis des Mittelamtes. Alle - nicht nur das Justizministerium - müssen zur Kenntnis nehmen, dass man sich an die Mittelbehörde, die über entsprechende Kompetenzen verfügt, und nicht immer gleich an das Justizministerium zu wenden hat.

Ich möchte Ihnen als Abgeordneten natürlich nichts vorschreiben. Ich sehe allerdings die Diskrepanz, dass Sie auf der einen Seite fordern, die Ministerien müssten wirtschaftlicher arbeiten, und dass Sie auf der anderen Seite die Ministerien mit sehr vielen direkten Fragestellungen beschäftigen, die dann auf dem Verwaltungsweg erst nach unten und dann wieder zurück gehen. Wenn ein Amt über klare Konturen, über bestimmte Kompetenzen und über ein entsprechendes Selbstverständnis verfügt, dann muss eine Aufsichtsbehörde auch einmal sagen: Die machen das schon; sie haben klare Richtlinien; sie haben gute Leute; sie wissen, was sie zu tun haben; wir werden nicht eingreifen. - Der Weg zu diesem Zustand ist sicherlich weit.

Wenn Sie sich aber aus grundsätzlichen Erwägungen immer direkt an das Justizministerium wenden und ein Mittelamt übergehen, dann dürfte auch der hier diskutierte Umstrukturierung keine lange Überlebensfrist beschert sein. In diesem Fall werden wir irgendwann gar kein Justizvollzugsamt mehr haben. Dann hätten Sie das Justizministerium als Ansprechpartner für alle strategischen, konzeptionellen und steuerungstechnischen Fragen. Das erkaufen Sie aber mit vielen Nachteilen. So etwas kostet Personal und liegt meines Erachtens nicht auf der Linie der jetzigen Regierungspolitik. Ich gebe offen zu, dass es sich hier um einen wunden Punkt handelt, für den ich im Moment auch keine Lösung anbieten kann. Man muss sich dieses Problems aber bewusst werden; denn es löst sich nicht von alleine. Man muss Vorsorge treffen, sich mit den Beteiligten zusammensetzen und Lösungen finden.

Herr Sichau, IT-Verbände sind gerade dann sinnvoll, wenn nur ein Justizvollzugsamt zur Verfügung steht. Die Steuerung dieser Verbände darf nicht durch das Justizministerium, sondern muss durch das Amt erfolgen.

Die Beratungsdichte ist meines Erachtens nicht gefährdet. Die Reduzierung beim künftigen Personalbestand, die auch für die Wirtschaftlichkeit wichtig ist, betrifft nur die unteren Laufbahngruppen. Sie sparen weder im höheren noch im gehobenen Dienst Personal ein. Also stehen die Mitarbeiter, die Konzepte erstellen und den Justizvollzugsanstalten beratend zur Seite stehen, nach wie vor zur Verfügung. Nur der Standort, von dem aus diese Mitarbeiter agieren, hat sich geändert. Da gebe ich Ihnen Recht. Ich wiederhole, dass unter diesem Aspekt fünf Einrichtungen noch besser wären als zwei Ämter. Das würde aber zu einer Erhöhung von Sachkosten führen.

Man muss zur Kenntnis nehmen, dass man dann, wenn man Personal einspart, fusioniert, verichtet und einen Standort aufgibt, nicht nur die Vorteile daraus abschöpfen kann, sondern in der Regel auch ein paar Nachteile in Kauf nehmen muss. Hier sind diese Nachteile monetärer Art; es handelt sich um Reisekosten. Sie müssen sich darüber im Klaren sein, dass Sie das Budget für diesen Titel erhöhen müssen, wenn Sie die Beratungsdichte in der heutigen Form aufrechterhalten oder sogar noch verbessern wollen.

LRD Wolfgang Wermke: Herr Biesenbach, Sie haben gefragt, was das Plädoyer der Herren Dr. Kamann und Zander, das Ganze durchzuziehen, wenn man ein Amt wolle, und sich nicht um die Folgen zu kümmern, für die Anstalten bedeutet. Zunächst einmal bedeutet es, dass wir von unseren Aufsichtsbehörden großes Vertrauen dadurch erfahren, dass diese uns für fähig halten, sowohl die Organisationsentwicklung als auch die Vollzugsentwicklung bei laufendem Betrieb und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Strukturen wegfallen, wenn zwei Ämter zu einem Amt zusammengefasst werden, zu bewältigen. Ich hoffe, dass wir alle uns als dieses Vertrauens würdig erweisen können. Das Ganze ist aber ein zweischneidiges Schwert; denn damit ist auch die Aussage verbunden: Ich will die Reform und ziehe sie ohne Rücksicht auf Verluste durch. - Wir sind vorher nicht gefragt worden. Ich brauche keine Ausführungen dazu zu machen, dass wir darüber nicht erfreut waren und sind.

Im Übrigen hängt es natürlich nicht alleine von uns als Anstaltsleitern ab, ob wir das alles schaffen können, sondern auch von dem Team, in dem wir arbeiten, also von unseren personellen Voraussetzungen. Zu diesem Punkt kann ich nur für die Justizvollzugsanstalt Remscheid etwas sagen. Wir in Remscheid stecken nicht auf und resignieren nicht. Natürlich haben wir personelle Probleme. Nicht zuletzt im höheren Dienst haben wir in den letzten Jahren eine deutliche Personalabnahme zu verzeichnen. Dies ist nicht nur dem Justizminister anzulasten. Hier geht es um politische Entscheidungen, die Sie als Parlamentarier mit verantworten mit der Folge, dass wir im Vollzug auf fast allen Ebenen schrumpfen. Wenn die komplette Mannschaft an Bord ist, ist eine ganze Menge möglich. In dem Moment, in dem ein Mitarbeiter ausfällt, wird es allerdings sehr viel enger, als das früher der Fall war. Dieses Problem haben wir auch in Remscheid. Trotzdem kommen wir noch klar. Die Arbeit ist aber nicht einfacher geworden.

Paul Thater: Mir kommt bei der ganzen Diskussion der Faktor Mensch zu kurz. Wir alle wissen, dass die Strafvollzugsbediensteten einen sehr verdienstvollen Beitrag für unsere Gesellschaft leisten, der sie oft bis an die Grenzen ihrer Belastbarkeit führt. Das zeigt sich deutlich in der großen Anzahl der vorzeitigen Zuruhesetzungen. Die Belastungen für die Mitarbeiter werden sich aus meiner Sicht weiter verstärken, wenn die Nähe zu einer Mittelbehörde verloren geht. Der persönliche Ansprechpartner, den man als Vollzugsbediensteter einfach braucht, um mit dem schwierigen Aufgabenfeld fertig zu werden, rückt dadurch in größere Ferne. Natürlich ist es ein Unterschied, ob jemand 100 oder 1.000 Leute zu betreuen hat. Im zweiten Fall kann er sich dem Einzelnen nicht so widmen wie im ersten Fall.

Wir befinden uns im Justizvollzug derzeit in einem beispiellosen Umbruch. Niemand weiß, welche Aufgaben dem Vollzugsamt in zwei, drei oder vier Jahren noch zukommen. Wir wissen nicht, was alles - beispielsweise die Personalhoheit - nach unten auf die einzelne Behörde verlagert wird. Daher frage ich mich, ob der jetzige Zeitpunkt der richtige ist. Wir haben ja kein Produkt zu verkaufen, sondern gehen mit Menschen um.

Von den Vorrednern ist die Führung durch das Justizministerium angesprochen worden. Ich kann aus der Arbeit des Hauptpersonalrats nur sagen: Bei den vielen Problemen, die an uns herangetragen worden sind, haben wir immer die volle Unterstützung der Abteilung IV gehabt. Wir haben immer festgestellt, dass diese Abteilung ihre Aufgaben hervorragend wahrgenommen hat, sodass ich aus dieser Hinsicht keine Bedenken sehe, wenn man es bei zwei Vollzugsämtern belässt.

Dr. Klaus Koepsel: Ich kommentiere auch § 156 des Strafvollzugsgesetzes, den Paragraphen zur Alleinverantwortlichkeit des Anstaltsleiters. 19 Jahre lang war ich selbst Leiter mehrerer Anstalten. Herr Söffing, Sie haben gefragt, ob die Anstaltsleiter ihre Arbeit etwa nicht anständig verrichteten. Sie können weltweit und auch bundesweit immer wieder erleben, dass Anstaltsleiter abgelöst werden, weil sie ihrer Gesamtverantwortung nicht haben Rechnung tragen können. Jeder, der eine Anstalt leitet, lebt in diesem Bewusstsein. Ich bin sicher, dass Herr Wermke und seine hier als Zuhörer anwesenden Kollegen sich darüber im Klaren sind, dass jederzeit Ereignisse vorkommen können, die die Frage aufwerfen, ob der Anstaltsleiter seine Kontrollbefugnis in ausreichendem Maße wahrgenommen hat.

Als Anstaltsleiter habe ich die Aufsichtsbehörden als intensive Beratungsinstanz erlebt. Beratung fand auch vor Ort statt. Diese persönlichen Erfahrungen haben die Haltung geprägt, die ich dann in den neun Jahren als Leiter einer Aufsichtsbehörde praktiziert habe.

Man muss deutlich sehen, dass hinter einer Kontrolle durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden und sich hinter der im System vorgesehenen zusätzlichen Kontrolle durch Gespräche mit Gefangenen nicht zuletzt die Entlastung des unter einem enormen Verantwortungsdruck stehenden Anstaltsleiters verbirgt. Der Vollzug ist für jede Krise gut. Wie Sie wissen, steht der Vollzug sofort vor der gesamten Öffentlichkeit am Pranger, wenn die Bevölkerung wegen eines Einzelfalls beunruhigt wird. Insofern schließe ich mich dem Vergleich mit den Landwirtschaftskammern trotz der Ökocodebatte nicht an. Die Anstaltsleitungen können eine Kontrolle, die sich in kooperativer Form des Miteinander-Umgehens beratend gestaltet, aus meiner Erfahrung als Anstaltsleiter als Entlastung erleben. Es war gut, dass wir in Nordrhein-Westfalen als Flächenstaat mit unterschiedlichen Traditionen in den einzelnen Landesteilen eine entsprechende Beratungsdichte entwickeln konnten.

Es ist nach Erfahrungen aus anderen Bundesländern gefragt worden. Ich bin seit kurzem Vorsitzender des Vollzugsbeirats des Bundeslandes Brandenburg. In diesem großen Flächenland wird jetzt überlegt, ob im mittelbehördlichen Bereich eine größere Beratungsdichte für die Anstalten aufgebaut werden kann. Dahinter steht nicht das Misstrauen, dass die Anstaltsleiter ihre Aufgaben nicht erfüllen können, sondern die klare Erkenntnis, dass die Leiter einer Justizvollzugsanstalt - insbesondere dann, wenn sie auch etliche schwere Jungs oder Mädchen beherbergen - ständig mit dem Risiko leben, dass irgendwo Missgeschicke passieren, die sie öffentlich an den Pranger stellen und die letztendlich der Justizpolitik angelastet werden.

Ich hoffe, dass ich deutlich machen kann, dass die Beratungs- und Kontrolldichte für die Anstaltsleitungen eine eher entlastende und keine überwiegend belastende Funktion hat. Es gibt in Nordrhein-Westfalen auch keinen Anlass dafür, eine solche Belastung zu vermuten. Ich habe während meiner ganzen Amtszeit darum gekämpft, dass wir nie - auch nicht dann, wenn etwas passierte, das Ärger verursachte - einen Kollegen ablösen mussten. Aus meiner Sicht haben wir in unserem Land - verglichen mit anderen Bereichen, die ich innerhalb Europas kennen gelernt habe - auf der Leitungsebene eine Qualitätsstufe erreicht, mit der wir uns die Kernaussage des § 156 Strafvollzugsgesetz, dass die Anstaltsleiter die Alleinverantwortung tragen, prinzipiell leisten können. Trotzdem ist gerade ein Leiter, der sensibel ist und der - wie Herr Wermke - den Vollzug in seiner Anstalt auch voranbringen möchte, immer wieder auf Rückkoppelungsmöglichkeiten und eine Aufsichtsbehörde angewiesen, die seinen Bereich kontrolliert. Ich habe es als Anstaltsleiter nie als misslich empfunden, wenn meine Mitarbeiter und ich kontrolliert worden sind.

Herr Dr. Kamann weiß aus gemeinsamer Arbeit in Werl, dass ich immer froh war, wenn er uns aufgehoben hatte. Auch die Bediensteten der Anstalt waren froh, sagen zu können: Außenstehende haben uns kontrolliert. - Herr Sichau weiß, dass es mich nicht belastet hat, wenn er mich angerufen und Mängel dargelegt hat. Der Anstaltsleiter erfährt solche Dinge sowieso nicht von alleine. Aus meiner Sicht stellt die Kontrolle, solange sie nicht als besserwisserische Kontrolle erfolgt, für die Anstalten tendenziell eine Entlastung dar.

Sie haben nach meiner langen Erfahrung gefragt. Ich habe bewusst auch aus der Erfahrung eines langjährigen Anstaltsleiters und auf der Basis von sehr vielen Gesprächen geantwortet.

In diesem Zusammenhang darf ich mir den Hinweis erlauben, dass der Vortrag, den Herr Wermke vor Jahren über den Sachstand im Vollzugsbereich gehalten hat, demokratisch legitimiert war; denn die Anstaltsleiter hatten ihn als Sprecher gewählt. Er hat die Vollzugssituation also auf der Basis des Vertrauens seiner Kollegen geschildert.

Herr von Grünberg, Sie haben nach der Beratungsfunktion der Aufsichtsbehörden gefragt. Dabei haben Sie, ähnlich wie Herr Söffing, von der Notwendigkeit häufigerer Besuche gesprochen. Sie haben außerdem die Möglichkeit genannt, neue Formen der Kommunikation einzusetzen. Ich bin - wie jeder Insider aus der Praxis noch weiß - seit Jahren ein vehementer Verfechter der Verwaltungsmodernisierung unter Einsatz aller neuen Techniken. Ich habe meinen ersten Computerkurs als Behördenleiter schon 1970 besucht. Damals war so etwas für den Vollzug noch ganz fremd.

Man muss aber berücksichtigen - insofern stimme ich Herrn Thater zu -, dass beim Vollzug atmosphärische Veränderungen von entscheidender Bedeutung sind. Diese entziehen sich zum Teil einer Sachargumentation; denn hier geht es um die persönliche Einstellung der Führungskräfte. Dabei setze ich persönlich trotz aller Bekenntnis zur modernen Kommunikationstechnik auf das Vier-, Sechs- oder Acht-Augen-Gespräch, das eine Möglichkeit des Gefühls-austausches bietet. Im Vollzug als sozialer Leistungsverwaltung haben Sie es mit dem Umgang sowohl mit schwierigen und oft unbequemen Menschen als auch mit frustrierten Bediensteten zu tun. In einer solchen Landschaft ist das betreuerische und beratende Gespräch oft die einzige Kommunikationsform, die zu Veränderungen führen kann. Dazu bekenne ich mich nachdrücklich.

Das ist aber kein Entweder-oder. Es ist völlig klar, dass der Ausbau der neuen Kommunikationstechniken vorangetrieben werden muss. Wie die Kolleginnen und Kollegen aus dem Ministerium wissen, bin ich auch ein Verfechter eines Ausbaus eines Controlling-Netzes. Man kann die moderne Technik nutzen, um viele Dinge zu vereinfachen. Allerdings bleibt die aufsuchende Aufsichtsbehörde in den Kernbereichen des Vollzuges unverzichtbar - es sei denn, ich ließe jede Anstalt so arbeiten, wie sie will. Das tun etliche Länder.

Herr Professor Bollermann, Sie haben die Frage gestellt, ob ich mir mittelfristig einen gänzlichen Verzicht auf die Mittelbehörde vorstellen könnte. Dazu muss ich klar sagen - das habe ich auch schriftlich dargelegt -: Das kann ich mir deshalb vorstellen, weil ich auch ausländische Vollzugsverwaltungssysteme kennen gelernt habe. Dabei habe ich aber auch gemerkt, dass man auf eine den operativen Beratungsbereich abdeckende Mittelbehörde erst dann verzichten kann, wenn die Anstalten weitgehend selbstständig geworden sind und mit einem eigenen Personalbudget ausgestattet sind, mit dem sie leben können. Dann besteht nur noch im konzeptionellen Bereich Beratungsbedarf. Die Probleme, die durch Überbelegung, Personallengpässe aufgrund ungünstiger Alterspyramide, hohe Krankenziffer und eine Vielzahl ande-

rer Dinge täglich anfallen, sind minimiert worden. Wenn die Anstaltsleitungen also imstande sind, ihren Betrieb mit einem verlässlichen Stamm wie eine Firma zu führen, dann ist es möglich, dass das Justizministerium die konzeptionelle Beratung selbst durchführt. Das zeigen Erfahrungen aus verschiedenen Ländern der Erde.

In einer solchen Situation kann man die verbleibenden operativen Aufgaben auf Außenpositionen im Lande verteilen. Ich bedaure, dass Herr Professor Hesse nicht hier ist; denn seinen Vortrag anlässlich des Amtswechsels der Staatssekretäre habe ich noch gut in Erinnerung. Herr Zander, dabei kann man durchaus breiter streuen. Beispielsweise gibt es in den Niederlanden das System der Inspektoren, die dem Justizministerium zuarbeiten. Hierbei handelt es sich um Einzelpersonen, die als Ansprechpartner für alltägliche Probleme für eine kleine Region zuständig sind. So etwas ist durchaus möglich.

Herr Jäkel hat aus dem Abschlussbericht der Arbeitsgruppe "Vollzugsämter" zitiert. Im Jahr 1999 haben wir als Mitglieder dieser Sachverständigenkommission gehofft, einen solchen Zustand in den Jahren 2005 oder 2006 erreichen zu können. Zu diesem Zeitpunkt - so haben wir damals gesagt - müsse dann die Frage der Aufsichtsstrukturierung völlig neu durchdacht werden. Ob der erhoffte Zustand im Jahr 2005 erreicht werden kann, wage ich heute zu bezweifeln; denn wir haben, wie schon beklagt wurde, aus verschiedenen Gründen einen gewissen Stillstand zu verzeichnen. In dem Moment, in dem die Anstalten den Verselbstständigungsgrad einer niederländischen oder Schweizer Justizvollzugsanstalt mit eigener Verantwortlichkeit für Personal und Budget und mit einem verdichteten Controlling-Netz aufweisen, sind aus meiner Sicht andere Strukturen der Aufsicht durchaus denkbar, und zwar ohne Qualitätseinbuße.

(Dr. Gerd Bollermann [SPD]: Würde ein Inspekteurssystem analog zum Innenministerium funktionieren?)

- Nein. Dem Innenministerium haben wir zeitweise angehört. Ich habe immer sehr gute Kontakte zu den Kollegen gehabt. So wie ich das verstehe, hat der Inspekteur der Polizei eine andere Funktion. Die Niederländer benutzen diesen Begriff, um nicht Inspektoren sagen zu müssen. Bei Inspektoren handelt es sich teilweise um Anstaltsleiter. Sie dienen dem Justizministerium als Ansprechpartner für drei, vier oder fünf weitere Anstalten des Umlandes.

1996 fragte Minister Dr. Behrens mich: Was machen wir denn, wenn wir die Zusammenlegung zu einem Justizvollzugsamt durchführen müssen, weil ich im Kabinett unterliege und wir im Landtag auch keine Mehrheit bekommen? - Damals haben wir uns in einem abendlichen Gespräch das Modell eines Inspekteurssystem als Notbremse überlegt. Das eine Amt hätte sich von Leuten vor Ort bedienen müssen.

Insofern ließe sich das Ganze auch beim Ministerium ansiedeln. Wenn ich mich recht entsinne, hat Herr Professor Hesse in seinem angesprochenen Vortrag darauf hingewiesen, dass operative Aufgaben aus dem Ministerium ausgelagert werden könnten und eine Trennung von strategischen Aufgabenstellungen und operativen Aufgabenfeldern auch im Rahmen einer Landesjustizverwaltung möglich wäre.

Herr Zander, ich würde den bayerischen Vollzug, den ich recht gut kenne, nicht als oberste Kreisbehörde bezeichnen. Im Ministerium wird ordentlich gearbeitet. Das Gleiche gilt für die Führungsebene. Die Anstalten wissen, welche Richtung der bayerische Staat von ihnen verlangt. Ob wir dieselbe Richtung einschlagen würden, ist eine andere Frage.

Herr Biesenbach, ich will etwas zu der These "Augen zu und durch" sagen. Es ist schon erwähnt worden, dass so etwas enorme Risiken birgt. Zwar muss man dieses Prinzip manchmal beherzigen. Auch ich habe es im Laufe meiner beruflichen Tätigkeit mehrfach angewandt. Wenn dabei etwas schief geht, genügt aber ein einziger Fall, um unser ganzes System in Zweifel zu ziehen. Daher stellt sich die Frage, ob zu einem Zeitpunkt, ab dem nur noch vier oder fünf Jahre vergingen, bis die Strukturen neu organisiert wären, eine neue Angriffsfläche schaffen sollte. Es könnte nämlich der Vorwurf ertönen: Dieses Vorkommnis ist die Folge einer durch die Umorganisation verursachten Verunsicherung der Bediensteten. - Es gab solche Fälle. Neulich bin ich vom Landtag in Hessen als Sachverständiger gehört worden. Sie können sich vorstellen, dass der dortige Justizminister Dr. Wagner, der Veränderungen durchgeführt hat, entsprechend angegangen worden ist. - Müssen wir also ein Risiko eingehen und die Veränderungen, die notwendigerweise in manchen Bereichen zum Knirschen führen werden, jetzt in Angriff nehmen? Müssen wir dieses Risiko eingehen und in Kauf nehmen, dass dann unter Umständen Einzelfälle in der Öffentlichkeit politische Fragestellungen, die wir doch alle nicht wollen, hervorrufen?

(Peter Biesenbach [CDU]: Bei den Landwirtschaftskammern könnte man so etwas machen!)

- In anderen Bereichen ist so etwas sicherlich eher möglich.

Herr Sichau, Ihre Frage ging in eine ähnliche Richtung. Sie haben noch einmal den historischen Ablauf geschildert. Meine klare Position ist: Der jetzige Zeitpunkt ist unglücklich. Diese Position erklärt sich auch aus meiner Beteiligung an den bisherigen Abläufen. Ich habe nicht nur Ihre Rede im Landtag gehört, sondern kenne alle Debatten. Meines Erachtens ist der Zeitpunkt, zu dem man über neue Verhältnisse nachdenken wird, noch nicht mit Datum zu benennen, aber er wird kommen.

Ich glaube, auch mit nur einem Amt würde eine Vereinheitlichung des Vollzugs im Lande auf Schwierigkeiten stoßen. Die Theorie ist auf den ersten Blick faszinierend. Nur müssen Sie berücksichtigen, wie schwer es schon ist, in einem Bezirk zu einer einheitlichen Linie zu gelangen. Um das tendenziell zu erreichen, bedarf es sehr vieler Gespräche der Behördenleitung mit anderen Behördenleitern. Daher fürchte ich - diese Befürchtung habe ich schon 1996, als es mich getroffen hätte, geäußert -, dass man bei 37 Anstalten nur sehr mühsam vorankommt, zumal man zunächst einmal die Umstrukturierung der Aufsichtsbehörde durchführen, also viel Arbeitskraft nach innen richten muss.

Ferner wird eine neue Behörde vor dem Problem stehen, dass rheinische Anstalten meinen, die Westfalen hätten dort die Oberhand, während westfälische Anstalten glauben, die Übermacht läge bei den Rheinländern. Dieses Strukturproblem müssen Sie auf der Leitungsebene bewältigen. Sie müssen besänftigen und beruhigen. Es gibt für die Behördenleitung eines neuen Amtes also ein großes Herausforderungsprofil. Ich weiß nicht, ob in einer solchen Umstellungsphase genügend Zeit für das Gespräch mit den Anstalten im vorhin von mir geschilderten Rahmen bleibt.

Ich komme zum letzten Punkt und damit zur Reisekostendebatte. Herr Zander, ich stimme Ihnen zu, dass sich die Reisekosten erhöhen werden. Nur geht es bei Dienstreisen nicht nur um Fragen materieller Art. Dienstreisen finden auch dann nicht statt, wenn sie zu weit sind. Die Menschen sind eben Menschen. Ich weiß, wovon ich spreche. Es ist umso leichter, Mitarbeiter dazu zu ermuntern, die ihnen obliegenden Anstalten möglichst oft zu besuchen, je

geringer die Entfernung zu den Anstalten ist. In Bezug auf diese Frage stellen die beiden Ämter in den beiden Landesteilen einen halbwegs akzeptablen Organisationsstatus dar.

Obwohl ich in beiden Landesteilen gelebt habe und jetzt wieder in Westfalen wohne, bin ich persönlich der Meinung, dass die in diesen beiden Landesteilen nun einmal bestehenden Unterschiede im Umgang mit Menschen Sinn machen und dass man sich ruhig in einem gewissen Umfang zu ihnen bekennen sollte. Das gilt auch für den Justizvollzug. In Köln werden Probleme anders gelöst als in Werl. Die Menschen sind verschieden. Insofern sind aus meiner Sicht zwei Ämter eine Widerspiegelung unserer realen Situation. Gleiches gilt für die Landschaftsverbände.

Wenn die beiden Justizvollzugsämter kooperieren - das haben wir viele Jahre lang getan; mein Verhältnis zum Kollegen Hübner ist noch heute sehr gut, weil wir immer zusammengearbeitet und uns abgesprochen haben -, lassen sich die Abstimmungsprobleme zwischen zwei Ämtern in gleicher Weise wie in einem Amt lösen. Hinzu kommt, dass sich die Mitarbeiter eines Justizvollzugsamtes, die aus unterschiedlichen Regionen stammen, möglicherweise gegenseitig unterstellen, die jeweils anderen - die Westfalen bzw. die Rheinländer - wollten die Oberhand gewinnen.

Klaus Jäkel: Auch ich möchte etwas zu der These "Augen zu und durch" sagen. Grundsätzlich möchte ich mich den Aussagen von Herrn Dr. Koepsel anschließen, aber noch ergänzen, dass wir jetzt in einen laufenden Organisationsentwicklungsprozess eingreifen und einen neuen Prozess schaffen würden, nämlich die Selbstfindung des neuen Amtes, was dazu führen würde, dass dieses Amt sich erst einmal mit sich selbst beschäftigt. Das hätte zur Folge, dass die Anstalten auf sich alleine gestellt sind und versuchen müssen, durch Personalfindung innerhalb ihrer Bereiche eine entsprechende Organisationsform zu finden.

Gestatten Sie mir einen Hinweis zu einem Punkt, der mich heute Morgen ein bisschen stört. Seit mehr als zwei Stunden sitzen wir hier und diskutieren über Kosten und Wirtschaftlichkeit. Bisher hat aber niemand nach den Auswirkungen für die Gefangenen gefragt. Was passiert eigentlich mit denen? Werden sie sich selbst überlassen? - Ich habe vorhin Ausführungen zu den Leistungen von Herrn Dr. Dr. Neuberger gemacht. Ich habe ihn persönlich kennen gelernt und schätze ihn sehr. Von seiner Art des Vollzuges haben wir uns aber schon lange verabschiedet. Im Gegenteil: Wir rutschen im Ländervergleich immer weiter herunter.

Was passiert, wenn wir den Gesetzentwurf jetzt umsetzen? - Es wird Personal gebunden, das dann nicht mehr für den Vollzug zur Verfügung steht. Ich komme aus einer Anstalt, in der jedes Jahr 250.000 Anträge auf Urlaub und Ausgang von ca. 210 Bediensteten bearbeitet werden. Jeder Antrag muss genauestens geprüft werden. Ein besonderes Vorkommnis - Zurwehme - hat Sie alle sehr beschäftigt. Wir waren sehr froh, dass wir in Bielefeld-Senne genau geprüft hatten.

Stellen Sie sich einmal vor, was die Folgen sind, wenn wir im Rahmen der ganzen Entwicklung noch mehr Personal abbauen bzw. das Personal binden, weil wir es zur Organisationsentwicklung brauchen: Die Gefangenen werden sich häufiger beschweren; sie werden mehr Eingaben und Petitionen schreiben. - Ich habe so etwas 22 Jahre lang bearbeitet. Die Kosten von Petitionen sind hinreichend bekannt. Herr Dr. Pilz hat mir vor 20 Jahren erklärt, eine Petition verursache Kosten in Höhe von 4.000 DM. Heute wird sie wahrscheinlich das Dreifache in Euro kosten.

Das alles muss man sich einmal vor Augen halten. Diese Punkte sind noch nicht erwähnt worden, auch in Ihrem Fragenkatalog nicht. Ich denke, so einfach darf man es sich mit dem Strafvollzug nicht machen. Es gibt 19.000 Gefangene, die einen Rechtsanspruch haben, den wir dann nicht mehr erfüllen könnten. Die Arbeitsgruppe "Sicherung des Behandlungsvollzuges", der ich angehöre, ist noch nicht zu einem abschließenden Ergebnis gekommen. Wir werden es auch nicht schaffen, eine Lösung zu finden, die alles, was wir dringend brauchen, sicherstellt.

Ich denke, dass wir einfach noch Zeit benötigen und warten sollten, bis der Organisationsentwicklungsprozess abgeschlossen ist, weil die Ämter sich dann auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren können. Deshalb plädiere ich noch einmal in Namen aller, natürlich auch der Bediensteten: Überlegen Sie sich, ob es nicht vernünftiger wäre, mit diesem Schritt noch vier Jahre zu warten. - Ich glaube, so schlecht kann es um die Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen auch nicht bestellt sein.

Gabriele Kordowski (CDU): Herr Sichau, Sie haben etwas zur Historie gesagt. Wenn ich die bisherige Diskussion richtig verstanden habe, stellt sich der Ablauf wie folgt dar: Nach dem Kienbaum-Gutachten hat es eine einvernehmliche Lösung gegeben. Man hat sich darauf geeinigt, das Problem gemeinsam anzugehen, eine Organisationsplanung vorzunehmen und eine Umstrukturierung durchzuführen. Bis heute ist das gut durchgehalten worden. Derzeit ist man in den Justizvollzugsämtern und in den Justizvollzugsanstalten noch mitten in der Umstrukturierungsphase bzw. in der Erprobungsphase. Nach den damaligen Beschlüssen sollten die Vollzugsämter bis zum Jahr 2005 bzw. 2006 Zeit haben, das Ganze zu organisieren.

Ich möchte jetzt einmal einen Bruch machen und eine Frage, die für mich bis heute offen geblieben ist, an die Landesregierung stellen. Herr Dästner, was war denn eigentlich die Not - Herr Dr. Koepsel hat vorhin den Begriff Notbremse gebraucht -, jetzt, mitten in der Organisations- und Erprobungsphase, einen solchen Gesetzentwurf vorzulegen?

Frau Schiewe, ich habe sehr viel Verständnis für ihren Ruf nach einer klaren Entscheidung jetzt. - Tatsächlich ist es bei den Beamten zu einer großen Verunsicherung gekommen. Ich empfinde es als Zumutung, dass die Beamten heute immer noch nicht wissen, wohin die Reise geht. So wie ich die Diskussion verstanden habe, konnten sie sich aber bis zur Vorlage dieses Gesetzentwurfes relativ sicher sein, bis zum Jahr 2005 Zeit zu haben, weil erst dann eine Entscheidung getroffen werden sollte.

Frau Schiewe, einen Beschluss kann ich als Abgeordnete aber nur dann fassen, wenn bei mir Klarheit über die Auswirkungen herrscht. Wenn ich Herrn Dr. Koepsel richtig verstanden habe, ist er der Meinung, dass wir im Jahr 2005 mehr über die Auswirkungen des Organisationsentwicklungsprozesses wissen und somit wesentlich mehr Klarheit besteht. Dann kann entschieden werden, ob man beide Ämter benötigt, ob man eine Behörde braucht oder ob man auf die gesamte Mittelinstanz verzichten sollte.

Herr Zander, nach meiner Meinung sollte ein Entschluss am Ende einer Erprobungskette stehen. Man sollte keinen Zwischenschritt machen.

Gertrud Schiewe: Frau Kordowski, ich möchte ein anderes Bild zeichnen. Ich glaube, dass im Interesse der Qualität des Vollzuges eine Neustrukturierung dringend geboten ist, um den

Anstalten mit einer klar erkennbaren Stabsstelle im Justizministerium und einem Justizvollzugsamt auf der Operationsebene Orientierung zu geben.

Die hier eben vorgebrachte Besorgnis, den Anliegen der Gefangenen könne nicht mehr Rechnung getragen werden, halte ich für abwegig. Wenn Sie sich das Organigramm anschauen, stellen Sie nämlich fest, dass sich an der Qualität nichts ändern wird. Es gibt eine Vollzugsabteilung, die sich inhaltlich um die Belange des Vollzuges und die Eingaben der Inhaftierten zu kümmern hat. Diese Abteilung ist nicht geopfert worden, sodass eine Qualitätsreduzierung nicht erkennbar ist.

(Peter Biesenbach [CDU]: Man halbiert diese Abteilung aber!)

- Das ist zwar richtig, zieht aber keine Qualitätseinbuße nach sich.

(Peter Biesenbach [CDU]: Bei einer Halbierung verliert man keine Qualität?)

- Das ist für mich ein ausschließlich rechnerisches Beispiel. Es geht darum, dass es Abstimmungsmöglichkeiten in Bezug auf das Beschwerdevorkommen zwischen den Inhaftierten, den Anstalten und der Aufsichtsbehörde gibt. Es ist nicht so, dass diese Kultur in Zukunft um jeden Preis gewahrt bleiben muss. Auch darüber muss und sollte man reden.

Es kann sein, dass nicht alle Fragen, die Sie gestellt haben, hier und heute für Sie befriedigend beantwortet werden können. Trotzdem muss - das ist mein klares Ziel - jetzt eine Entscheidung gefällt werden. Es ist unzumutbar, noch vier bis fünf Jahre zu warten und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beider Aufsichtsbehörden weiterhin zu sagen: Ihr habt einfach Pech gehabt; ihr habt immer noch keine Klarheit; ihr müsst jetzt noch weitere Schritte abwarten; wenn irgendwann Erkenntnisse auf dem Tisch liegen, kann es sein, dass wir zu einer Entscheidung kommen. - Das halte ich für verantwortungslos.

Gabriele Kordowski (CDU): Es bestand ja Klarheit bis zum Jahr 2005. Warum plädieren Sie für den jetzigen Zeitpunkt?

Gertrud Schiewe: Frau Kordowski, entgegen Ihrer Auffassung ist der Organisationsprozess ziemlich weit gediehen. Ich stelle den Anstalten mitnichten ein so schlechtes Zeugnis aus, als dass man die Sorge haben müsste, die Anstaltsleitungen seien bei der Bewältigung dieser Aufgaben überfordert. Herr Söffing hat eine interessante Bemerkung zur Qualifizierung der Anstaltsleiter gemacht. Bei der Rekrutierung und der Auswahl von Kolleginnen und Kollegen für den höheren Dienst bzw. die Anstaltsleitungen muss auf die neuen Anforderungen hingewiesen werden. Inzwischen gibt es auch entsprechende Personalentwicklungsinstrumente. Möglicherweise ist bei der Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber für den Strafvollzug ein neues Augenmerk anzuwenden, um sicherzustellen, dass die neuen Kolleginnen und Kollegen diesen Aufgaben auch gerecht werden.

Es gibt neue Möglichkeiten und Formen der Kommunikation. Ich glaube, dass nicht alle Leiter aller Anstalten zu allen Themen zusammensitzen müssen. Die Frage ist vielmehr, wie man sicherstellen kann, dass individuelle Gegebenheiten mehr Berücksichtigung finden. Es wäre eine Aufgabe der Stabsstelle, in Zusammenarbeit mit dem neuen Justizvollzugsamt diese Zusammenkünfte, Gesprächsrunden und Beratungen zu bündeln und zu konzentrieren. Nicht alle Anstaltsleitungen haben die gleichen Probleme. Man muss dafür sorgen, dass die individuel-

len Fragen nicht in der großen Masse untergehen. Dabei setze ich auf das Organisationsgeschick des neuen Amtes.

StS Dr. Christian Dästner (JM): Frau Abgeordnete Kordowski, an sich sind wir nicht darauf vorbereitet, jetzt die Diskussion zu führen, die in einer ausschussinternen Sitzung auf der Grundlage des Ergebnisses dieser Anhörung stattfinden soll. Ich will es mir aber nicht so leicht machen und Sie auf die Beantwortung des Fragenkataloges von Herrn Biesenbach durch das Justizministerium verweisen. In Vorlage 13/1439 hat die Landesregierung auch zu dieser Frage Stellung genommen. Ich möchte unsere Haltung kurz zusammenfassen.

Es hat zu keinem Zeitpunkt - das müssen Sie einfach zur Kenntnis nehmen - eine Festlegung der Landesregierung dahin gehend gegeben, dass sie die Frage einer Organisationsänderung in Bezug auf die Mittelebene erst im Jahr 2005 oder 2006 aufgreifen werde. Im Gegenteil: Als ich vor knapp anderthalb Jahren mein Amt angetreten habe, hatte sich das Kabinett mit dieser Frage in der laufenden Legislaturperiode im Zusammenhang mit der Organisationsentwicklung und der Modernisierung der allgemeinen Verwaltung bereits befasst.

Wie Sie wissen, ist damals sogar geprüft worden, ob man die Funktion der Justizvollzugsämter den Regierungspräsidien angliedern oder sie in irgendeiner anderen Form in die Modernisierung der inneren Verwaltung einbeziehen könnte. Wir sind im Justizministerium sehr froh darüber gewesen, dass es uns gelungen ist, eine justizeigene Lösung aufrechtzuerhalten. Diese halten wir nach wie vor für sachgerecht. Im Rahmen der Kabinettsörterungen ist im Laufe dieser Legislaturperiode aber mehrfach darauf gedrängt worden, dass die Justiz einen eigenen Beitrag zu der immer dringender werdenden Verwaltungsmodernisierung leistet und Strukturen verändert, die schon vor vielen Jahren als auf die Dauer nicht haltbar erkannt worden sind. Dieser Druck war letztlich Anlass für die Vorlage unseres Gesetzentwurfes.

Wenn ich schon die Möglichkeit habe, hier etwas zu sagen, möchte ich noch auf Folgendes hinweisen: Der Schritt, zwei Behörden zu einer Behörde zusammenzufassen, mag vielleicht historisch bedeutsam erscheinen. Bitte nehmen Sie aber zur Kenntnis, dass die Mittelbehörde als justizeigene Mittelinstanz erhalten bleibt. Lediglich wird aus zwei Behörden eine gemacht. Der Personalbestand wird bei nicht erkennbar minimiertem Aufgabenbestand von 124 auf 81 Stellen reduziert. Viele der Äußerungen über Vollzugskonzeptionen waren interessant. Ich kann aber nicht nachvollziehen, warum der geplante Schritt zu so weit gehenden Folgerungen Anlass gegeben hat.

Experten aus beiden Ämtern werden das neue Amt führen und dort die einzelnen Funktionen wahrnehmen. Mit den Bediensteten beider Ämter ist bereits individuell besprochen worden, wer in das Amt in Wuppertal wechseln und wem an anderer Stelle eine seinen bisherigen Aufgaben entsprechende oder ihnen nahe kommende Aufgabe übertragen werden könnte. Deswegen befürchten wir durch die Umorganisation weder einen großen Effizienzverlust noch einen großen Schritt zurück in Bezug auf die Qualität.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stehen mitten im Geschäft. Insofern nehme ich die Kritik von Herrn Zander, dass wir nicht weit genug gegangen seien und die Aufgabenstruktur nicht von jetzt auf gleich völlig neu gestrickt hätten, auch als Lob. Gerade an den entscheidenden Stellen behalten wir auf der Mittelebene die gleiche personelle Kapazität wie bisher. Es steht überhaupt nicht zu befürchten, dass gravierende Änderungen in der Betreuungsintensität und in der Aufgabenwahrnehmung durch die Anstaltsleitungen eintreten, wie das hier skiz-

ziert wurde. So weit reicht dieser Schritt nicht. Er ist auch bewusst so konzipiert, dass die Justiz ein bewährtes Instrument nicht aus der Hand gibt, sondern weiterhin selbst Herr des Geschehens bleibt.

Von daher meine ich, dass eine Reihe von kritischen Äußerungen etwas modifiziert gesehen werden können. Das ist aber die Vorwegnahme einer Diskussion, die erst in einer der nächsten Ausschusssitzungen stattfinden soll.

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Damit ist die Rednerliste geschlossen. - Wir haben heute mehrfach gehört, dass die Situation für die Bediensteten unerträglich ist und man gerne wüsste, wie die Zukunft aussieht. Wir sollten daher bei unseren Beratungen beschleunigt vorgehen. Ich schlage vor, dieses Thema bei der 22. Sitzung des Rechtsausschusses wieder aufzugreifen und dann über den Gesetzentwurf abzustimmen. - Ich stelle fest, dass sich gegen ein solches Vorgehen kein Widerspruch erhebt.

Wir werden uns bemühen, dass das Protokoll kurzfristig vorliegt, damit wir noch einmal nachlesen können, was heute gesagt wurde.

Peter Biesenbach (CDU): Ich möchte etwas zum weiteren Verfahren sagen. Aus vielerlei Gründen erhalten wir die Protokolle der Ausschusssitzungen häufig erst sehr spät. Deswegen äußere ich die Bitte, uns möglichst bald eine unkorrigierte Abschrift oder eine unautorisierte Version des Protokolls zur Verfügung zu stellen, damit wir die Gedanken nachlesen können. Es wäre schade, wenn wir zur Vorbereitung auf die nächste Ausschusssitzung und auf die in der darauf folgenden Woche stattfindende Plenarsitzung kein Protokoll zur Verfügung hätten.

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Ich werde darauf hinwirken. Allerdings weise ich darauf hin, dass der vorläufige Verzicht auf eine Autorisierung den Zeitablauf nicht wesentlich beeinflussen wird.