



Rechtsausschuss

20. Sitzung (öffentlich)

16. Mai 2007

Düsseldorf - Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 15:40 Uhr

Vorsitz: Dr. Robert Orth (FDP)

Protokollerstellung: Sonja Samulowitz, Thilo Rörtgen (Federführung)

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

Seite

1 Gesetz zur Modernisierung des Justizvollzuges in Nordrhein-Westfalen (Justizvollzugsmodernisierungsgesetz – JVollzMoG)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 14/3980

Stellungnahmen 14/1074, 14/1075, 14/1088, 14/1090 nd 14/1092

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss hört hierzu die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen an.

Institution	Redner/-in	Stellungnahme	Seiten
Niedersächsisches Justizministerium	Dr. Monica Steinhilper	14/1088	3, 12, 14, 18, 24, 27
Bayerisches Staatsministerium der Justiz	Dr. Rupert Stadler	14/1090	4, 13, 23, 28
Justizvollzugsanstalt Freiburg	Thomas Rösch	-	5, 22, 29
BSBD Nordrhein-Westfalen	Klaus Jäkel	14/1092	7, 13, 16, 21, 31
	Friedhelm Sanker		9, 19, 32
Vollzugsdirektion Österreich	Dr. Karl Drexler	14/1074	10, 20, 33

Weitere Stellungnahme:	
ver.di Landesfachkommission Justizvollzug	14/1075

Seite:

34

2 Verschiedenes

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Meine Damen und Herren! Ich freue mich, Sie zu unserer heutigen Sitzung des Rechtsausschusses begrüßen zu können.

Wir haben Ihnen mit der Einladung 14/717 vom 9. Mai 2007 einen Vorschlag für die heutige Tagesordnung übersandt. Mir liegen keine Änderungswünsche vor. Gibt es Wortmeldungen zur Tagesordnung? - Das ist nicht der Fall.

1 Gesetz zur Modernisierung des Justizvollzuges in Nordrhein-Westfalen (Justizvollzugsmodernisierungsgesetz - JVoLLzMoG)

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 14/3980

Stellungnahmen 14/1074, 14/1075, 14/1088, 14/1090 und 14/1092

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Landtag hat in seiner Sitzung am 28. März 2007 den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Modernisierung des Justizvollzuges in Nordrhein-Westfalen in erster Lesung beraten und diesen ausschließlich an den Rechtsausschuss überwiesen. Der Rechtsausschuss hat beschlossen, heute eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu dem Gesetzentwurf durchzuführen, und die Präsidentin des Landtags gebeten, insgesamt sieben Personen beziehungsweise Institutionen dazu einzuladen. Ich freue mich, bis auf die Vertreter der Landesfachkommission Justizvollzug, die eine schriftliche Stellungnahme abgegeben haben und heute leider verhindert sind, alle eingeladenen Sachverständigen begrüßen zu können. - Frau Dr. Steinhilper, ich bitte Sie, als Erste vorzutragen.

Dr. Monica Steinhilper (Niedersächsisches Justizministerium): Ich bin die Leiterin der Strafvollzugsabteilung im Justizministerium in Hannover. Ich leite die Abteilung seit sechs Jahren. Die Abteilung hat fünf Referate und, einschließlich der Servicekräfte, 30 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

1995 haben wir unsere Mittelbehörde, das Niedersächsische Justizvollzugsamt, aufgelöst. Ich habe seinerzeit als Personalreferentin die Vorbereitungen hierzu getroffen und den Prozess auch begleitet. Wir hatten mit dieser Auflösung die historisch einmalige Chance, einen einzigartigen Reformprozess des niedersächsischen Justizvollzugs einzuleiten, und zwar nicht zeitlich, sondern ursächlich bedingt, denn es gab die Möglichkeit, die Anstalten, ohne dass das Ministerium darüber entscheiden musste, welche Kompetenzen, welche vermeintlichen Entscheidungskompetenzen und auch welche Macht es abgeben kann, durch die Auflösung des Amtes und durch eine Kompetenzverlagerung zu stärken.

Wir haben in großem Umfang dienstrechtliche Befugnisse auf die Anstalten übertragen. Wir haben den Einstieg in die wirtschaftliche Eigenverantwortung gewagt. Mittlerweile sind alle unsere Anstalten budgetiert. Wir haben zahlreiche Berichtspflichten und Zu-

stimmungsvorbehalte aufgehoben und durch kurze Entscheidungswege eine schlanke Verwaltung geschaffen.

Es ist auch zu einem neuen Rollenverständnis gekommen: einerseits bei den Anstaltsleitungen, die diesmal nicht in erster Linie Berichtende an die Aufsichtsbehörde waren, sondern gelernt haben, Gesamtverantwortung für ihren Bereich zu übernehmen, diese Verantwortung auch zu leben und sich tatsächlich als Führungskräfte zu verstehen. Andererseits hat auch das Ministerium in den Zeiten danach einen Lernprozess hinter sich gebracht, indem die Mitarbeiter nämlich gesehen haben, dass sie sich auf keinen Fall mit Detailfragen überfrachten dürfen, sondern in erster Linie für die Aufsicht und für die prospektive Steuerung zuständig sind. Es hat sich daher auch neuer Steuerungsmodelle bedient. Die Kommunikation zwischen Anstalten und Ministerien hat sich wunderbar entwickelt. Es sind eine ganz neue Nähe und ein neues Verständnis entstanden.

Meine Kernaussage lautet deswegen: Ein Justizvollzug, der so sensibel ist und einen solch komplexen Auftrag hat, braucht kurze Informations- und schnelle Entscheidungswege, und er braucht insbesondere starke Führungskräfte, die die Gesamtverantwortung übernehmen und diese Gesamtverantwortung auch leben. Zugleich braucht der Justizvollzug eine Aufsichtsbehörde, die sich auf die Steuerung durch Strukturen und durch Qualitätsstandards beschränkt.

In diesem ganzen System hat nach meinem Verständnis eine Mittelbehörde keinen Platz. Ich spreche von Niedersachsen und muss sagen, dass in der damaligen Zeit, vor 1995, durch die langen Entscheidungswege und die manchmal unklaren Zuständigkeiten das Vorhandensein einer Mittelbehörde nicht immer ganz ohne Risiko war.

Dr. Rupert Stadler (Bayerisches Staatsministerium der Justiz): Herr Vorsitzender: Meine Damen und Herren Abgeordneten! Zunächst zu meiner Person: Ich bin seit ca. vier Jahren stellvertretender Leiter der Strafvollzugsabteilung im bayerischen Justizministerium und leite seit 1992, also seit etwa 15 Jahren, das Personalreferat in der Abteilung F. Das ist die Abteilung Justizvollzug im bayerischen Justizministerium.

Zum Gesetzentwurf. Aus der Sicht des bayerischen Justizvollzugs möchte ich folgende Kernthesen aufstellen: In Bayern ist der Justizvollzug - das unterscheidet uns von Niedersachsen; wir hatten nie eine Mittelbehörde - seit jeher von einem zweistufigen Behördenaufbau geprägt. Es hat, anders selbstverständlich als in der allgemeinen Justiz, nie eine Mittelbehörde im Justizvollzug gegeben. Generalstaatsanwaltschaft und Oberlandesgericht sind bei uns bei Staatsanwaltschaften und Gerichten natürlich genauso vorhanden. Im Justizvollzug ist das jedoch nicht so.

Daher kann ich Ihnen keine Erfahrungen mit einem dreistufigen Aufbau vermitteln und kann Ihnen auch nicht sagen, wie das in Bayern gesehen wird. Die Leitung des gesamten bayerischen Justizvollzugs liegt bei uns im Ministerium. Dort ist die Abteilung Justizvollzug mit insgesamt 25 Bediensteten eingerichtet. Sie nimmt als oberste Dienstbehörde und zugleich einzige Aufsichtsbehörde über die insgesamt 36 bayerischen Justizvollzugseinrichtungen umfassende Aufgaben wahr.

Die Vertreter des Ministeriums besuchen die bayerischen Anstalten regelmäßig. Wir sind sehr oft draußen und führen sehr viele Gespräche vor Ort: bei Baubesprechungen,

bei Sicherheitsbesprechungen, bei Personalbesprechungen. Wir wissen also sehr genau, was in unseren 36 Justizvollzugseinrichtungen und in unserer Justizvollzugsschule tagtäglich passiert. Dieser unmittelbare Kontakt zwischen Ministerium und Außenbehörden sorgt für kurze Entscheidungswege und gewährleistet die Nähe des Ministeriums zur Vollzugspraxis.

Aus der Praxis kann ich Ihnen sagen, dass das Führungsinstrument, das wir tagtäglich zigmal nutzen, schlicht und einfach das Telefon ist. Wir telefonieren jeden Tag. Wenn ich als Personalreferent und Stellvertreter des Abteilungsleiters meine Aufgabe beschreiben müsste, so würde ich sagen: Wir telefonieren jeden Tag mit den Anstaltsleitern, die - Frau Steinhilper, das ist genauso wie mittlerweile bei Ihnen in Niedersachsen - unsere zentralen Ansprechpartner sind. Auch wir haben die Anstaltsleiter über Jahre und Jahrzehnte hinweg in ihrer Position sehr gestärkt. Es wurden sehr viele Aufgaben an sie delegiert. Die Anstaltsleiter wirken nach innen, also in die Anstalt hinein, und nach außen - sie sind die Einzigen, die die Anstalten nach außen vertreten - als starke Persönlichkeiten mit einem großen Selbstbewusstsein. Sie leiten ihre Anstalten sehr selbstbewusst, sind aber auch sehr loyal uns gegenüber. Wir tauschen uns also täglich aus und wissen, wo die Probleme vor Ort sind.

Wesentlich ist für uns, dass wir zweimal im Jahr ca. eine Woche lang Dienstbesprechungen mit unseren Anstaltsleitern durchführen. Da gibt es eine sehr umfangreiche Tagesordnung. Alle aktuellen Probleme, die es im Vollzug in Bayern gibt, werden dort intensiv behandelt. Das sichert die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugszugs in Bayern. Bayern ist - wie Nordrhein-Westfalen - ein Flächenstaat, für den es sehr wichtig ist, überall im Wesentlichen die gleiche Verwaltungspraxis zu haben.

Unsere Erfahrung ist, dass ein Ministerium auch ohne eine Mittelbehörde die notwendige Aufsicht über die Anstalten wirksam ausüben kann. Wir haben überhaupt keine Probleme damit. Unsere Erfahrungen sind gut. Wir sind der Auffassung, dass die Erfahrungen, die wir in Bayern gemacht haben, erwarten lassen, dass der mit dem nordrhein-westfälischen Entwurf verfolgte Gesetzeszweck, nämlich die Verwaltungsstrukturen zu verschlanken, die Sach- und Fachkompetenzen zu bündeln und den Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand zwischen Aufsichtsbehörden und nachgeordneten Behörden zu verringern, erfüllt werden wird.

Abschließend möchte ich wie Frau Kollegin Dr. Steinhilper sagen: Der entscheidende Vorteil des zweistufigen Verwaltungsaufbaus im Justizvollzug sind die Nähe zu den Anstalten, der Informationsaustausch und die kurzen Wege. Wir sind in Fällen, in denen es besonders eilig ist, wirklich binnen Minuten über das informiert, was vor Ort passiert, und können entsprechend reagieren. Insgesamt hören Sie also von mir ein klares Ja zur Zweistufigkeit. Die Erfahrungen in Bayern sind uneingeschränkt gut.

Thomas Rösch (Leiter der Justizvollzugsanstalt Freiburg): Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordneten! Sehr verehrte Damen und Herren! Ein paar Worte zu meiner Person: Ich bin Leiter der Justizvollzugsanstalt Freiburg; von Beruf bin ich Jurist. Ich leite die Anstalt in Freiburg seit 1989. Zuvor war ich kurz als Rechtsanwalt tätig. Dann habe ich in verschiedenen Justizvollzugsanstalten - Adelsheim, Bruchsal und Freiburg - und auch bei der Staatsanwaltschaft Freiburg gearbeitet.

Die Justizvollzugsanstalt Freiburg ist eine Langstrafenanstalt mit 770 Haftplätzen. Es gibt eine Sonderzuständigkeit für alle Sicherheitsverwahrten des Landes Baden-Württemberg, die in Freiburg zentriert sind. Neben der Zuständigkeit für Gefangene mit langen Strafen gibt es eine Zuständigkeit für Jugendliche und Erwachsene in Untersuchungshaft, einen kleinen Kurzstrafenbereich und auch zwei offene Anstalten. Der Schwerpunkt der Anstalt ist sicherlich das Bildungszentrum. Die Anstalt ist insofern ein bisschen mit der JVA Münster vergleichbar. Die Anstalt hat einen Personalstand von 284 Stellen und 308 Köpfen.

Was den vorliegenden Gesetzentwurf betrifft, darf ich mich zunächst einmal dankenswerterweise auf das beziehen, was Frau Dr. Steinhilper und Herr Dr. Stadler bereits in Bezug auf die Nähe zu den Anstalten ausgeführt haben. Baden-Württemberg befindet sich in derselben Situation wie Bayern: Wir hatten noch nie eine Mittelbehörde. Ich kann aber aus meiner langjährigen Erfahrung als Anstaltsleiter - seit 1989 - sagen, dass der Kontakt unmittelbar ist. Ich kann Herrn Dr. Stadlers Auffassung bestätigen: Das wesentliche Arbeitsinstrument eines Anstaltsleiters ist das Telefon, also der direkte Draht zum Abteilungsleiter, zum stellvertretenden Abteilungsleiter oder zu wem auch immer beim Justizministerium. Davon wird ausgiebig Gebrauch gemacht. Es gibt keine Hemmschwellen, jemanden anzurufen, wenn es eine schwierige Frage zu lösen gilt.

Ich stimme mit meinen Vorrednern darin überein, dass durch dieses Verfahren - keine Mittelbehörde - die Position des Anstaltsleiters außerordentlich gestärkt wird. Der Anstaltsleiter bekommt mit diesem Modell sehr viel Eigenverantwortung übertragen. Diese stärkere Eigenverantwortung führt aber meines Erachtens auch zu einem größeren Engagement der Anstaltsleiter. Aus Sicht der unteren Verwaltungsbehörde kann ich - ergänzend zu dem, was Frau Dr. Steinhilper und Herr Dr. Stadler ausgeführt haben -: Wir fühlen uns als selbstständige und starke Anstaltsleiter, die in jeder Situation bereit sind, selbst Verantwortung zu übernehmen.

Die kurzen Entscheidungswege sorgen neben einer schnellen Entscheidung auch dafür, dass das zuständige Justizministerium in Stuttgart sehr nah an der Praxis ist, also durchaus auch Einzelfälle zu lösen hat, was natürlich im Vergleich zu einem Ministerium mit großen Mittelbehörden - das Innenministerium ist angesprochen - eine andere Situation ist. Das ist klar. Wenn man keine Mittelbehörde hat, muss man im Justizministerium auch den einen oder anderen Einzelfall lösen.

Ganz konkret auf Nordrhein-Westfalen bezogen muss ich sagen: Ich sehe natürlich auch die Unterschiede. Von der Fläche her ist Nordrhein-Westfalen in etwa genauso groß wie Baden-Württemberg. Ein wesentlicher Unterschied besteht zum einen in der Einwohnerzahl: Baden-Württemberg hat 11 Millionen Einwohner, Nordrhein-Westfalen 18 Millionen. Zum anderen unterscheiden sich die Länder auch in der Zahl der Anstalten: Baden-Württemberg hat 18 Anstalten, Nordrhein-Westfalen 37. Wenn man sich die Gefangenenanzahlen anschaut, stellt man fest, dass es noch einmal etwas ungünstiger aussieht: Nordrhein-Westfalen hat etwa 18.000 Gefangene, Baden-Württemberg nur 8.200. Damit steht Baden-Württemberg, bezogen auf die Belastung pro 100.000 Einwohner, an zweiter Stelle in Deutschland. Insofern ist das nicht ganz vergleichbar.

Mittelbehörden sind sicherlich insofern von Vorteil, als dort Spezialwissen mit einem ordentlichen Personalstamm gebündelt werden kann. Das ist sicherlich ein Vorteil. Ich

kann mir aus meiner Situation heraus auch vorstellen, dass ein Vorteil in einer gewissen politischen Entlassung des Ministers oder der Ministerin liegen könnte. Ein gewisser Vorteil könnte auch sein, dass man Fachdezernate für alle Fach- und Sonderdienste hat. Aber ich denke - das ist mein Votum -, das alles ist bei entsprechender Ausgestaltung eines zweistufigen Modells ebenfalls zu leisten.

Ein paar Worte zu dem Vorverfahren, das hier auch angesprochen werden soll: Baden-Württemberg hatte wie Sie früher ein Vorverfahren. Es wurde dann abgeschafft. Ich habe mir in den letzten Tagen die Mühe gemacht, mit Mitarbeitern unseres Landgerichts zu korrespondieren und herauszufinden, wie stark die Zahl der Verfahren tatsächlich gestiegen ist. Zunächst einmal: Im Jahr 1999 gab es 71 Verfahren beim Landgericht. Bis zur Abschaffung des Vorverfahrens gab es vom 01.01.2000 bis zum 31.06.2000 42 Verfahren. Dann kam die Abschaffung. Die Zahl der Verfahren ist auf 63 gestiegen. 2001 waren es 90. Dann ist die Zahl auf 81 zurückgegangen.

Ich habe gestern in unserer Anstaltsleiterdienstbesprechung die Möglichkeit genutzt, meine Kollegen und die Vertreter des Ministeriums zu befragen, wie sich die Situation weiterentwickelt hat. Man kann pauschal sagen, dass es eine gewisse Zunahme der Zahl gibt. Sie ist allerdings wesentlich geringer, als wir selbst es 2000 befürchtet hatten. Ich mache kein Hehl daraus, dass die Anstaltsleiter 2000 geschlossen gegen die Abschaffung des Vorverfahrens votiert haben. Nun müssen wir aber zugeben, dass wir die Mehrbelastung der Anstalten und der Gerichte durch die Arbeit überschätzt haben.

Deswegen lautet mein Votum bezüglich des Vorverfahrens: Es gibt Vorteile des Vorverfahrens. Ich will sie nicht im Einzelnen nennen. Ich habe das alles synopsenhaft einander gegenübergestellt. Aber ich denke, die Anstalten können - wenn man das insgesamt abwägt - sehr gut mit dieser Entscheidung leben. In Ihren Fragen haben Sie auf eine „Verkürzung des Rechtsschutzes“ Bezug genommen. Ich muss sagen: Im Gegenteil, durch die Abschaffung des Vorverfahrens wird der Rechtsschutz der Gefangenen gestärkt, denn die Verfahren werden gestrafft und verkürzt.

Klaus Jäkel (BSBD Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bin Landesvorsitzender des Bundes der Strafvollzugsbediensteten in Nordrhein-Westfalen. Unserer Gewerkschaft gehören ungefähr 90 % aller Beschäftigten an. Ich sage das, um deutlich zu machen, dass wir eine repräsentative Aussage treffen können.

Zunächst einmal möchte ich mich bei Ihnen bedanken, dass wir heute hier die Möglichkeit haben, einige Ausführungen zu machen. Im Vorfeld ist mir aufgefallen, es ist jetzt ungefähr fünf Jahre her - das war am 29. Mai 2002; einige von Ihnen waren damals schon dabei -, dass wir uns über die Zusammenlegung der beiden Justizvollzugsämter Rheinland und Hamm zu einem Landesjustizvollzugsamt unterhalten haben. Wir haben davor gewarnt. Auch damals war ich derjenige, der die Ausführungen gemacht hat, und ich habe vielleicht auch aus meiner persönlichen Erfahrung davor gewarnt, weil ich noch weiß, warum die Ämter geschaffen wurden.

Das ging damals auf jemandem zurück, den ich auch heute noch sehr schätze, weil er einer der größten Reformer des Vollzugs war: Es war Prof. Dr. Neuberger, der vor dem Hintergrund der besonderen Vorkommnisse Ende der 60er-Jahre in Nordrhein-

Westfalen diese Institution geschaffen hatte, nicht nur wegen der Dienstaufsicht, sondern auch wegen der Betreuung, vielleicht aber auch wegen einer gewissen Pufferfunktion der Politik gegenüber. Ich glaube, das war eine sehr weise und gute Entscheidung.

Die Zusammenlegung der beiden Ämter, die 2003 vollzogen wurde, war sicherlich kein glücklicher Schritt. Wir haben zu dem Zeitpunkt vor einer erheblichen Beeinträchtigung des damaligen Organisationsentwicklungsprozesses gewarnt, auf daraus resultierende Konsequenzen für den Vollzug hingewiesen und immer wieder gesagt, es sei besser, überhaupt erst einmal abzuwarten, was sich aus diesem ganzen Organisationsentwicklungsprozess ergibt.

Wir haben hier deutlich gemacht, welche Gefahr eine Zusammenlegung mit sich bringt. Das haben nicht nur wir getan, sondern es sind auch Vollzugsexperten dazu gehört worden. Die Stellungnahmen erfolgten gerade vor dem Hintergrund eventuell daraus resultierender vollzuglicher Entgleisungen, die man, wie ich meine, mit der Situation in Bayern aber nicht ganz vergleichen kann. Wir haben hier ganz andere Ballungszentren. In Bayern ist, mit Ausnahme von München, alles mehr auf ein ländliches Gebiet ausgelegt, während es im Ruhrgebiet eine ganz andere Klientel von Gefangenen gibt. Wenn man an die vielen verschiedenen Nationen denkt, denen die Gefangenen angehören, weiß man, welche Brisanz dahintersteckt.

All das ist nicht berücksichtigt worden. Wir haben schon damals auf Folgendes hingewiesen, dass wir, wenn eine Zusammenlegung der Ämter kommt, im Grunde genommen gleich auf ein Vollzugsamt verzichten und sagen können: Wir brauchen gar kein Vollzugsamt, wir brauchen nur eine gut ausgestattete Abteilung Strafvollzug im Justizministerium; das reicht dann auch. - Aber ein Amt reicht nicht aus, damit die Aufgaben so wahrgenommen werden können, wie man es vielleicht von allen erwartet hat.

Das ist dann gemacht worden. Wir haben zwischenzeitlich Erfahrungen gesammelt. Nun haben wir Folgendes: Nach den Vorkommnissen, die wir in Nordrhein-Westfalen hatten, wird, nach Jahren des Stillstands, endlich eine Menge von Reformen in Angriff genommen - das muss man deutlich hervorheben -, die sicherlich auch noch in den nächsten Jahren ihren Niederschlag finden werden. Wir sind also schon der Meinung, dass die Anstalten eine gewisse Betreuung brauchen. Auch vertreten wir die Auffassung, dass man, wenn das Amt schon geschlossen werden soll, eventuell noch zwei Jahre damit wartet, bis zumindest der Reformprozess Wirkung gezeigt hat.

Allerdings gebe ich zu bedenken, dass dann für die Bediensteten des Vollzugsamts eine recht schlimme Zeit, nämlich die Zeit der Ungewissheit über ihre berufliche Zukunft, weiterginge. Das wäre nicht wünschenswert. Insoweit stellt sich die Frage, ob man dann nicht sagen sollte: Wir schließen das Amt.

Hinsichtlich sage ich aus eigener Erfahrung, als jemand, der 20 Jahre lang mit solchen Aufgaben befasst war: Ich sehe die Gefahr, dass die Gefangenen demnächst dazu neigen, sehr schnell Klage zu erheben. Während jetzt im Rahmen eines Gesprächs, das man mit Gefangenen führt, eventuell auch die Fehler, die in einer Verwaltungsakte stehen - was niemand verhindern kann -, noch geradegebogen werden können, wird so etwas demnächst zu einer Klage führen. Ob das eine glückliche Situation ist, bleibt abzuwarten.

Ich persönlich denke, es wäre besser, das Vorschaltverfahren noch bestehen zu lassen. Natürlich habe ich eben gehört, eine Abschaffung verursache keine Beeinträchtigung. Wir haben keine Erfahrungen damit. Das ist also eine Vermutung, die wir äußern. Man müsste also abwarten, was sich letztendlich daraus ergibt. Vielleicht stellt das in der Tat eine Vereinfachung dar, die sich dann bei den Anstalten bemerkbar macht. Ob das für die Gerichte eine Vereinfachung ist, weiß ich nicht. Das kann ich nicht sagen. Damit bin ich im Moment überfragt.

Fazit: Wenn das Amt noch zwei Jahre bestehen würde, wäre es für den Vollzug positiv. Für die Bediensteten wäre es allerdings - das muss ich an dieser Stelle auch sagen - nicht wünschenswert.

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Herr Sanker, möchten Sie das, was Herr Jäkel gesagt hat, ergänzen?

Friedhelm Sanker (BSBD Nordrhein-Westfalen): Ja. - Ich bin stellvertretender Bundes- und Landesvorsitzender des Bundes der Strafvollzugsbediensteten. Ich fasse mich relativ kurz. Herr Jäkel hat die Auffassung des BSBD im Wesentlichen vorgetragen.

Noch etwas zur Historie: Die Entstehung der Ämter geht auf Skandale zurück, die es in den 60er-Jahren in Vollzugseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen - aber auch über Nordrhein-Westfalen hinaus - gab. Von daher war es ein konsequenter Schritt, eine Mittelbehörde zu schaffen, aus der Erkenntnis heraus, dass es sich bei der Arbeit im Strafvollzug um eine gefahrgeneigte Tätigkeit handelt, aber auch, weil sich der Strafvollzug gerade in der Entwicklung weg von einem Verwahrvollzug, hin zu einem behandlungsorientierten Vollzug befand, ein Prozess, dem besondere Risiken innewohnen, die abgefedert und kontrolliert werden mussten.

Bei den Vollzugsämtern, die 1970 gegründet worden sind, handelte es sich in den ersten 20 Jahren ihres Bestehens um Behörden, die die Dienst- und Fachaufsicht wahrgenommen haben. In den letzten 15 Jahren haben sich diese beiden Ämter zu Beratungsinstanzen für die Ortsebenen entwickelt. Das ist von den Anstalten außerordentlich begrüßt worden, während die Sicht in den ersten zwei Jahrzehnten relativ kritisch war.

Darüber hinaus haben es die Vollzugseinrichtungen als sehr hilfreich empfunden, gegen allzu schnelle und allzu drängende Zugriffe der Politik abgesichert zu sein, was das Verhalten der Mitarbeiter der Vollzugseinrichtungen betrifft. Dass eine Ebene dazwischengeschaltet war, hat dem Vollzug insgesamt gutgetan. Wir hatten durch das Strafvollzugsgesetz Rahmenbedingungen gesetzt, die im Laufe der zurückliegenden 30 Jahre kaum veränderbar waren. Dadurch stellte sich für die Praxis vor Ort eine Verlässlichkeit dar. Darüber hinaus haben wir dadurch Kontinuität erfahren, dass wir in der Mittelebene gegen Schnellschüsse und Schnellentscheidungen abgesichert waren.

Das ist dem Vollzug insgesamt gut bekommen, denn der Vollzug ist darauf angewiesen, dass seine behandlungsorientierten Therapieansätze in der Praxis überprüft werden, und zwar bevor eine Entlassung ansteht. Wenn man den Vollzug in dieser Phase auflockert, muss man davon ausgehen, dass diesen Prozessen auch immer ein gewisses Risiko innewohnt. Zu wissen, dass dieses Risiko von der Mittelbehörde mitgetragen

wird, hat den Ortsbehörden zusätzliche Sicherheit gegeben. Wir befürchten, dass wir diese Sicherheit aufgeben würden, wenn wir künftig auf diese Ebene verzichteten.

Darüber hinaus ist eine solche Mittelbehörde auch als ein ehrlicher Makler des Vollzugs anzusehen, hinter dessen Ausführungen nicht gleich politische Absichten vermutet werden müssen. Das spielt beispielsweise dann eine Rolle, wenn es darum geht, Rückfallquoten zu kommunizieren. Wir haben in der Vergangenheit festgestellt, dass die Justizministerien im Hinblick auf die Rückfallquoten immer die Zahlen genommen werden, die ihren politischen Absichten am meisten entgegenkommen. Als Beispiel kann man Baden-Württemberg anführen: Da wird für den Jugendvollzug eine Rückfallquote von 77,8 % kommuniziert, obwohl jedem Insider klar sein dürfte, dass dies nicht die richtige Zahl ist, wenn es darum geht, die Effektivität des Jugendvollzugs darzustellen. Für die Effektivität des Jugendvollzugs ist nämlich in erster Linie die Zahl der Gefangenen maßgeblich, die nach einer stationären Unterbringung im Jugendvollzug wieder in die Einrichtung zurückkehren müssen. Die Quote derjenigen, die in die Einrichtungen zurück müssen, liegt aber nicht bei 77,8 %, sondern bei 45,1 %.

Wenn das durch eine Mittelbehörde dargestellt würde, wo es auch eine personale Kontinuität gäbe, könnten solche politisch motivierten Vorstellungen unterbleiben. Von daher sprechen wir uns insgesamt dafür aus, dass wir zumindest, nachdem der erste Schritt, nämlich die Zahl der Ämter von eins auf zwei zu reduzieren, gegen unsere Bedenken getan worden ist, den Personal- und Organisationsentwicklungsprozess, den wir in den letzten zehn Jahren eingeleitet haben, so weit vorantreiben, dass ein Übergang ermöglicht wird. Angesichts der politischen Konstellationen bin ich fest davon überzeugt, dass das Gesetz in der Form kommen wird. Ich plädiere dafür, die Strukturen für eine Übergangszeit so zu belassen, wie sie sind, um keinen Bruch in der Wahrnehmung der Aufgaben durch die Ortsebene zu riskieren.

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Frau Schiewe und Herr Estrich haben mitgeteilt, dass sie heute verhindert sind und den Termin nicht wahrnehmen können. Als Letztem erteile ich daher demjenigen das Wort, der die weiteste Anreise hatte: Herrn Dr. Drexler aus Österreich.

Dr. Karl Drexler (Leiter der Vollzugsdirektion Österreich): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich leite seit dem 1. Januar die in Österreich neu geschaffene Zwischenbehörde, die Vollzugsdirektion. Bis Ende letzten Jahres war ich Abteilungsleiter - bzw. nach Ihrer Terminologie Referatsleiter - im Bundesministerium für Justiz und war für die Inspektion der Justizanstalten zuständig.

Österreich hat bei 8 Millionen Einwohnern derzeit 28 Justizanstalten mit etwa 9.000 Insassen. Ich habe beide Systeme kennengelernt. Wir hatten vorher eigentlich ein System mit zwei Ebenen. Es gab zwar 20 Zwischenbehörden - darunter 16 Landesgerichtspräsidenten und vier Oberlandesgerichtspräsidenten -, aber diese Zwischenebene hat sich nicht wirklich in den Vollzug eingebracht. Gerade die Landesgerichtspräsidenten waren, da es sich bei ihnen um Zivilisten handelte, zum Teil nur am Rande an der Fachaufsicht über die Justizanstalten interessiert. Daneben gab es acht Strafvollzugsanstalten, die unmittelbar dem Bundesministerium für Justiz unterstanden.

Wie gesagt, am 1. Januar ist dieses System abgeschafft worden. Es existiert nunmehr keine Zuständigkeit von Gerichtsbehörden im Vollzug mehr. Es gibt eine einheitliche Mittelbehörde, die Vollzugsdirektion, die von der Konstruktion und vom Rahmen der gesetzlichen Aufgaben her ganz bewusst stark gehalten wurde. Das Ministerium - so steht es auch im Gesetz - sollte sich im Wesentlichen auf strategische Belange zurückziehen.

Daher ist bei der Mittelbehörde auch die Personalbewirtschaftung, das Budget, angesiedelt, ungeachtet des Umstands, dass wir derzeit vier Anstalten haben, die in einem gewissen Rahmen selbstständig budgetieren können. Die Vollzugsdirektion ist auch dazu da, um strategische Maßnahmen vorzubereiten; denn das war im Ministerium vom Personal her nicht möglich. Das Ministerium wurde personell ganz bewusst kurzgehalten. Es sind dort derzeit sechs Konzeptbeamte, drei Akademiker und drei Maturanten, tätig - wobei diese Zahl etwas mit Zufällen behaftet ist, denn das waren zum Teil Personen, die aus verschiedenen dienstrechtlichen Gründen nicht in die Vollzugsdirektion versetzt werden konnten. Das waren zum Teil Personalvertreter.

Aus meinem Blickwinkel hat diese Konstruktion ihre Feuertaufe schon hinter sich gebracht. Wir haben einen ganz spektakulären Fall. Es geht um einen Insassen, vormals Bankdirektor, dessen Tat in Österreich heftige Emotionen hervorruft. Er musste einen Bypass bekommen und in Rehabilitation geschickt werden. Das war ein Fall, der sehr gut gezeigt hat, dass die operative Tätigkeit - es ist eine rein operative Frage, wie man mit einem Insassen in einer derartigen Situation umgeht - sehr gut außerhalb des Ministeriums ausgeübt werden kann. Ich habe auch Erfahrungen mit der umgekehrten Situation gemacht. Mit Sicherheit hätte das zur Lähmung der vormaligen Sektion V, der Strafvollzugssektion im Bundesministerium für Justiz, geführt. Damit wären wir sehr gut beschäftigt gewesen. An dem Punkt hat sich diese Konstruktion als sehr gut herausgestellt. Vermieden werden soll - das ist der Sinn dieser Konstruktion -, dass das Ministerium mit Details überfrachtet wird und dass sozusagen die Spitze den Aufwand hat, 28 Justizvollzugsanstalten zu koordinieren. Das kann ohne Weiteres von einer starken operativen Behörde erledigt werden.

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Ich danke Ihnen allen für Ihre kompakten Ausführungen. - Die erste Wortmeldung kommt von Frau Dr. Seidl.

Dr. Ruth Seidl (GRÜNE): Ich möchte mich bei der Expertin und den Experten für Ihre Stellungnahmen bedanken. Sie machen es uns nicht leicht, denn wir haben jetzt die ganze Palette der Meinungen vorliegen: Mittelbehörde ja, Mittelbehörde nein, neu eingezogene Mittelbehörde, gerade abgeschaffte Mittelbehörde. Das heißt, es macht es uns schwer, uns einen eindeutigen Eindruck zu verschaffen.

Nichtsdestotrotz möchte ich ganz konkret nachfragen. Die Befürworter der Abschaffung haben gesagt, dass die Kommunikation zwischen den Justizbehörden und den JVA's leichter werde und dass die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der JVA-Leiter eine große Rolle spiele. Wenn wir uns die Situation in Nordrhein-Westfalen anschauen, stellt sich uns ganz konkret die Frage: Welche Aufgaben sollen an die JVA's verlagert werden, um die bestmögliche Wirkung der Novelle zu erzielen? Ich weiß nicht, ob Sie mir

die Frage noch konkreter beantworten können. Sie bezieht sich auch auf die Personalzuständigkeiten.

Dann habe ich noch die Frage, wie eine wirksame Dienst- und Fachaufsicht über die nachgeordneten Anstalten erfolgen kann. Vielleicht können Sie, gerade vor dem Hintergrund der Situation in Nordrhein-Westfalen, noch konkreter darauf eingehen.

Dr. Monica Steinhilper (Niedersächsisches Justizministerium): Ich versuche jetzt einmal, die Erfahrungen, die wir in Niedersachsen gemacht haben, auf ein sehr viel größeres Land zu übertragen. Niedersachsen hat 7.000 Gefangenen und 4.000 Bedienstete. Das ist natürlich viel überschaubarer.

Mir erscheint es sehr wichtig, dass dienstrechtliche Befugnisse übertragen werden. Ich bin nicht genau darüber informiert, inwieweit in Nordrhein-Westfalen schon dienstrechtliche Befugnisse übertragen worden sind. Wir haben bis einschließlich A 11 abwärts sämtliche dienstrechtlichen Befugnisse übertragen, weil wir uns nicht vorstellen konnten und auch heute noch nicht vorstellen können, all die Einzelfälle - beispielsweise Beförderungsentseide für den gesamten mittleren Dienst - selbst zu treffen. Das ist ein Prozess gewesen, der sich allerdings über ein paar Jahre hingezogen hat. Mit der Auflösung haben wir zunächst die dienstrechtlichen Befugnisse für den gesamten mittleren Dienst und dann Schritt für Schritt - immer parallel zu entsprechenden Schulungen - weitere personalrechtliche Befugnisse übertragen.

Auch erscheint es mir sehr wichtig, dass man kritisch überprüft, welche Zustimmungsvorbehalte man im Laufe der Jahre eingeführt hat. Häufig ist es gar nicht erforderlich, dass für vollzugliche Entscheidungen - bei Verlegungen in den offenen Vollzug beispielsweise - unbedingt die Zustimmung der Aufsichtsbehörde eingeholt wird. Wir haben die Zustimmungsvorbehalte dann Schritt für Schritt abgeschafft.

Wir haben auch die Berichtspflichten überprüft und festgestellt, dass sich im Laufe der Jahre unendlich viele Berichtspflichten sozusagen eingeschlichen haben. Manche Berichte wurden nach besonderen Vorkommnissen eingefordert, aber dann war es so, dass das über Jahre automatisch weiterlief. Ich glaube, man kann eine ganze Menge Entlastungen schaffen, indem man die Wege - auch die Berichtswege beispielsweise - kritisch überprüft und sich auf das Allernotwendigste beschränkt. - Zunächst einmal so viel. Zu unserem Aufsichtssystem möchte ich gern später noch etwas sagen.

Frank Sichau (SPD): Auch wir bedanken uns für die Stellungnahmen. Es gibt eine Reihe von Fragen. Frau Dr. Steinhilper hat in ihrer Stellungnahme geschrieben, dass Folgendes erforderlich sei: ein entsprechend strukturiertes Aufsichtssystem - das haben Sie eben skizziert -, Zielvereinbarungen und Controllingsysteme. Da stellt sich für mich die Frage, ob es auch ohne ein solches „Korsett“ geht. Dann haben Sie - im Unterschied zu § 194 GVG - ein nichtdeutsches Wort eingeführt, das ich nicht verstanden habe. Wir sind hier nicht beim Gericht, aber auch die Parlamentssprache ist Deutsch. Ich habe es nicht verstanden: Balanced Scorecard. Vielleicht können Sie erläutern, was das letztlich bedeutet.

Im nächsten Schritt geht es mir um all die Fragen, die sich in Bezug auf die Fachaufsichten stellen. Diese Fragen richten sich auch an die anderen Sachverständigen, auch an die Herren aus Bayern und Baden-Württemberg. Wir haben den Eindruck, dass die gesamte Fachaufsicht - auch bei einem Rehabilitationsvollzug, einem Behandlungsvollzug, wie er im Gesetz steht - sozusagen hintendran ist. Sie haben geschrieben, dass es in Bayern „Beauftragte“ gibt. Da stellt sich die Frage: Wie werden die tätig, und wie werden sie, obwohl sie gar nicht im Ministerium sind, auf Ministeriumsebene einbezogen, sobald es ganz bestimmte dienstaufsichtliche oder andere Fragestellungen gibt?

Frau Dr. Steinhilper, Sie machen in Niedersachsen etwas Ähnliches wie das, was auch der nordrhein-westfälische Justizvollzug vorhat: Bei bestimmten Justizvollzugsanstalten werden bestimmte Aufgaben sozusagen gebündelt. Sie stellen faktisch eine Mittelbehörde dar. Das ist in Niedersachsen, jenseits von Aus-, Fort- und Weiterbildung - das würde ich immer als eine selbstständige Aufgabe bezeichnen -, auch so. Wie stufen Sie es ein, dass offensichtlich nicht alle Aufgaben beim Ministerium bzw. bei den Anstalten wahrgenommen werden?

Ein Hinweis noch: Ich danke den Vertretern des BSBD dafür - anders habe ich es nicht verstehen können -, dass sie eine deutliche Kritik an dem Zeitpunkt der Einbringung dieses Gesetzentwurfs formuliert haben. Ich kann mir nämlich nicht vorstellen - das ist das, was Sie selbst gesagt haben -, dass die Verunsicherung der Menschen im Landesjustizvollzugsamt noch zwei Jahre weitergeht, weil man die sogenannte Organisationsentwicklung zum Abschluss bringen möchte. Das ist eine Ambivalenz, die auch wir festgestellt haben.

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Bevor ich den Sachverständigen das Wort erteile, möchte ich als Vertreter der FDP Ihnen, Herr Sichau, erwidern, dass ich, was die die Sachverständigen gesagt haben, folgendermaßen verstanden habe: Wenn man es denn jetzt macht, dann soll man es, auch im Sinne der betroffenen Bediensteten, eher schnell als langsam machen.

(Frank Sichau [SPD]: Das ist selektive Authentizität!)

- Jetzt können Sie mir erklären, was Sie damit sagen wollten. - Insofern mag wohl jeder die Beiträge, selbst die Halbsätze, anders gewichten. Wer fühlt sich jetzt angesprochen, die Frage des Kollegen Sichau zu beantworten? - Herr Jäkel.

Klaus Jäkel (BSBD Nordrhein-Westfalen): Ich möchte einen kurzen Hinweis geben. Als wir hier vor fünf Jahren gesessen haben, kam zum Schluss eine Bemerkung, die man in den Niederschriften nachlesen kann - man war auch nicht so dafür, dass die beiden Ämter zusammengelegt werden -: Augen zu und durch. - Herr Sichau, ich schlage vor, dass wir es heute genauso sehen. Wir schließen das Amt, wie wir es damals angekündigt haben, und sagen: Augen zu und durch.

Dr. Rupert Stadler (Bayerisches Staatsministerium der Justiz): Herr Abgeordneter, Ihre Frage ging in Richtung Fachaufsicht. Zur Fachaufsicht in Bayern: Es ist so, dass wir in der Aufsichtsbehörde traditionell sehr knapp ausgestattet sind. Ich habe schon

gesagt, dass es 25 Mitarbeiter sind, darunter acht Juristen, acht Beamte des gehobenen Dienstes, drei des mittleren Dienstes und sieben Verwaltungsangestellte. Wir haben in einer Aufsichtsbehörde schlicht keine Planstellen für Fachdienstmitarbeiter. Das hat in Bayern Tradition. Das war schon immer so. Es hat auch keinen Sinn, darüber nachzudenken, dafür Stellen zu schaffen.

Wir haben auf der Grundlage von § 151 Abs. 2 geltenden Strafvollzugsgesetzes des Bundes eine Regelung schon seit Jahrzehnten eine Regelung in die Tat umgesetzt. Das Bundesgesetz sieht vor, dass man, wenn man keine hauptamtlichen Fachdienstmitarbeiter in der Aufsichtsbehörde hat, sogenannte Fachberater bestellt, um den Bereich Fachaufsicht abzudecken. Das haben wir für alle Bereiche der Fachdienste gemacht. Beispielsweise ist die Leiterin unserer sozialtherapeutischen Justizvollzugsanstalt in Erlangen die Fachberaterin der Aufsichtsbehörde in psychologischen Fragen. Wir haben unter den Pädagogen, unter den Sozialpädagogen und selbstverständlich auch unter den Ärzten Fachberater.

Herr Abgeordneter Sichau, in der Praxis sieht das so aus, dass wir mit den Fachberatern grundlegende Fragen besprechen. Sie haben beispielsweise die Fortbildung angesprochen. Die Fortbildung ist gerade bei den Fachdiensten von enormer Bedeutung.

(Frank Sichau [SPD]: Das habe ich ausgenommen! Das ist bei Ihnen falsch angekommen!)

- Das ist falsch angekommen. Aber es ist ein Beispiel dafür, wie man mit den Fachberatern kommuniziert. - Ansonsten haben wir die Dienstbesprechungen erörtert, die wir zusammen mit den Fachberatern abhalten, um generelle Fragen zu erörtern und dann das Erforderliche zu veranlassen. Das gilt auch für den Einzelfall, zum Beispiel bei Beschwerden. Über die ärztliche Versorgung von Gefangenen gibt es immer wieder Beschwerden. Zum Beispiel sei der Fall XY falsch behandelt worden. Dann wenden wir uns natürlich an unseren Fachberater. Das ist der Leitende Anstaltsarzt der JVA München-Stadelheim, mit ca. 1.500 Gefangenen eine der größten Anstalten in Deutschland und die größte in Bayern. Wir legen den Fall dem Leitenden Anstaltsarzt vor und bitten ihn, zu überprüfen, ob es möglicherweise irgendwelche Fehler gegeben hat. Das ist die Praxis. Durch ständige Kommunikation mit den Fachberatern im Einzelfall und generell üben wir die Fachaufsicht so aus, wie das Strafvollzugsgesetz des Bundes es vorschreibt und wie wir das auch in unserem bayerischen Strafvollzugsgesetz, über dessen Entwurf in der letzten Woche im Bayerischen Landtag in erster Lesung beraten wurde, regeln werden.

Dr. Monica Steinhilper (Niedersächsisches Justizministerium): Die Auflösung unseres Vollzugsamtes liegt zwölf Jahre zurück. Das ist eine lange Zeit. In der Zeit haben wir uns weiterentwickelt. Die Steuerungsinstrumente, die ich in meiner Stellungnahme genannt habe - dieses Controllinginstrument -, haben sich erst in späterer Zeit herausgebildet. Gleichwohl ist es möglich - wenn auch vielleicht nicht optimal -, eine Fachaufsicht auszuüben, wenn man solche Instrumentarien noch nicht an der Hand hat. Als wir das Vollzugsamt aufgelöst haben, haben wir uns alle Aufgaben, die das Vollzugsamt damals wahrgenommen hat, angeschaut und kritisch geprüft: Was wollen wir den Anstalten übertragen? Worauf wollen wir ganz verzichten? Was nehmen wir ins Ministerium?

Die logische Folge ist, dass die Abteilungen personell verstärkt werden müssen. Wir hatten damals beispielsweise ein größeres Personalreferat, weil wir noch nicht alle dienstrechtlichen Befugnisse - so, wie sie sich heute darstellen - übertragen hatten. Im Laufe der Jahre, bei einer weiteren Übertragung der Befugnisse, haben wir bei uns wieder Personal abgebaut.

Zu Ihrer Frage nach der Bedeutung des Begriffs „Balanced Scorecard“. Das ist ein Modell aus der Unternehmensphilosophie, das besagt, dass sich eine Organisation, ob das nun ein privatwirtschaftliches Unternehmen ist oder der Justizvollzug, am besten entwickelt, wenn Ziele, die sich in vier verschiedene Richtungen orientieren, verfolgt werden: strategische Ziele, finanzökonomische Ziele; Ziele, die nach außen gerichtet sind - beispielsweise in der Öffentlichkeitsarbeit -; und Ziele, die nach innen gerichtet sind, beispielsweise eine menschenwürdige Unterbringung. Wir haben dieses Modell, das wir ausdifferenziert haben, unserem Aufsichtssystem, unserem Steuerungssystem, unserem Controllingssystem und sogar unserer Organisation in der Abteilung zugrunde gelegt. Das heißt, wir versuchen, zu gewährleisten - ich denke, mit Erfolg -, dass sowohl die Anstaltsleiter als auch wir in unserem Aufsichtssystem auf die Entwicklung all dieser Perspektiven achten.

Ich erinnere mich an die Zeit kurz nach der Auflösung des Vollzugsamtes, als Niedersachsen als erstes Land überhaupt in die wirtschaftliche Eigenverantwortung eingestiegen ist. Damals wurden wir häufig als die „Dollar-Fraktion in Niedersachsen“ abgetan. Heute ist es selbstverständlich, dass auch die Anstaltsleiter unternehmerisch denken und handeln. Wenn Sie sich anschauen, wie sich unsere Anstalten seit der Auflösung des Vollzugsamtes entwickelt haben, können Sie das richtig nachvollziehen. Obwohl immer weniger Geld zur Verfügung stand, haben sie mit ihrem Geld immer mehr gemacht: mehr Geld für Behandlungsmaßnahmen, mehr Geld für die Ausstattung, mehr Geld für die Mitarbeiter. Das heißt, der gesamte niedersächsische Vollzug hat von der Budgetierung und von der wirtschaftlichen Eigenverantwortung profitiert. Ich kann Ihnen sagen, dass auch die Anstaltsleiter, die seinerzeit - 1994, als wir die Entscheidung getroffen haben - der Auflösung kritisch gegenüberstanden, nach einem Jahr gesagt haben: Das war die beste Entscheidung, die das Ministerium jemals getroffen hat.

(Frank Sichau [SPD]: War das kein Gesetzesvorbehalt bei Ihnen?)

- Wie darf ich das verstehen?

(Frank Sichau [SPD]: Das Amt konnte vom Ministerium einfach so aufgelöst werden?)

- Es war so, dass die Idee, das Amt aufzulösen, eigentlich aus der Praxis heraus entstanden ist. Wir hatten im Vorfeld viele Reibungsverluste. Wir haben einfach gemerkt, dass wir einen bürokratischen Verwaltungsapparat aufgebaut hatten. In der damaligen Zeit hatten wir einige Anstaltsleiter - das war für uns wahrscheinlich auch historisch wichtig -, die sich im Sozialmanagement fortgebildet und ihrerseits schlanke, kurze Wege und mehr Verantwortung gefordert hatten. Die Anstaltsleiter haben mehr Eigenverantwortung eingefordert.

Wir haben in den Diskussionen mit den Vertretern des Amtes gemerkt, dass unser Amt damals keine Befugnisse abgeben wollte. Die Daseinsberechtigung eines Amtes be-

steht doch nur darin, dass es selbst Entscheidungen treffen kann. Ich erinnere mich an Gespräche mit dem Präsidenten. Er war nicht bereit, auch nur die Entscheidung, jemanden von A 7 auf A 8 zu befördern, auf die Anstalten zu übertragen. Die haben zentral für das ganze Land Personal eingestellt, mit dem Ergebnis, dass wir nachher ein Versetzungskarussell durch ganz Niedersachsen in Gang gesetzt haben.

(Frank Sichau [SPD]: Da stimmt aber im Ministerium etwas nicht!)

Jedenfalls ist die Organisation, die Niedersachsen heute geschaffen hat, wirklich vorbildlich. Fragen Sie unsere Anstaltsleiter. Sie sind stolz darauf, in Niedersachsen Anstaltsleiter zu sein, weil sie eigenverantwortlich arbeiten können und sich mit dem Ministerium so gut verstehen.

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Bevor ich dem Kollegen Stüttgen das Wort erteile, möchte ich anmerken, dass in den vergangenen zwölf Jahren unter anderem der vom Kollegen Sichau so geliebte Justizminister Pfeiffer in Niedersachsen gewirkt hat. Auch er hat die Abschaffung nicht rückgängig gemacht. Vielleicht wird das bei dem Kollegen Sichau mittelfristig einen Nachdenkensprozess auslösen. - Herr Stüttgen, bitte.

Gerd Stüttgen (SPD): Es gibt einen Änderungsantrag der die Landesregierung tragenden Fraktionen CDU und FDP zu dem vorliegenden Gesetzentwurf, der sich mit der Schaffung eines neuen Hauptpersonalrats für den Justizvollzugs beschäftigt. Dieser neue Hauptpersonalrat soll nach der Auflösung des Justizvollzugsamtes an die Stelle des zwangsläufig entfallenden Bezirkspersonalrats treten.

Das Ganze stimmt mich ein bisschen nachdenklich, zumal wenn ich mir vor Augen führe, dass wir zurzeit im Plenum über die Novellierung des Landespersonalvertretungsgesetzes sprechen und dass der Tenor dieser Novellierung eigentlich eine Schleifung von Mitbestimmungsrechten ist. Nun wird hier etwas neu zu einem Bereich mit einem eigenen Hauptpersonal, mit der Begründung, dass dieser Bereich im bestehenden Justizhauptpersonalrat bis dato unterrepräsentiert sei.

Meine Frage an die Vertreter des Bunds der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands lautet: Wie beurteilen Sie die Schaffung eines eigenen Hauptpersonalrats für den Justizvollzug?

Klaus Jäkel (BSBD Nordrhein-Westfalen): Wir müssen das begrüßen. Ich will das darstellen. Wenn wir keinen Bezirkspersonalrat mehr haben, haben wir im Grunde genommen als letzte Stufe nur noch den Gesamthauptpersonalrat, der rund 40.000 Beschäftigte vertritt. In diesem Gesamthauptpersonalrat ist der Strafvollzug nur mit ganz wenigen Mandatsträgern vertreten.

(Gerd Stüttgen [SPD]: Wie viele? Können Sie das aufschlüsseln?)

- Derzeit haben wir dort drei Vertreter.

(Gerd Stüttgen [SPD]: Von wie vielen?)

- 15.

(Frank Sichau [SPD]: Mit sechs von 15, nicht nur mit drei!)

- Wieso sechs?

(Zuruf)

- Dann mit vier. Mit Frau Schiewe sind es vier.

(Frank Sichau [SPD]: Und der Schwerbehindertenbeauftragte!)

- Das ist kein Mitglied des Hauptpersonalrats. Das ist eine eigene Institution. - Kurzum, wir haben Glück gehabt, dass wir bei der letzten Wahl ein solches Ergebnis erzielt haben. Trotz allem sind wir im Grunde genommen sehr unterrepräsentiert.

Unabhängig davon müssen Sie eines sehen - das sage ich als derzeitiger Vorsitzender des Bezirkspersonalrats, der im Grunde genommen bei der Mittelbehörde für den gesamten Bereich Nordrhein-Westfalen in der zweiten Stufe zuständig ist -: Wenn es das nicht mehr gäbe, wenn wir nur noch den Gesamthauptpersonalrat hätten, und alles würde von den örtlichen Personalräten in den Gesamthauptpersonalrat durchschlagen, müssten wir mindestens einmal pro Woche, wenn nicht sogar zweimal pro Woche tagen, denn es gäbe nichts mehr, was das Ganze abfedert.

Unabhängig davon steht zu befürchten, dass in mehreren Anstalten kein Personalrat mehr besteht. Vor dem Hintergrund der anstehenden Novellierung des LPVG werden wir, sofern die Freistellungspraxis so bleibt, keine Personalvertretung mehr haben, weil wir keine Mitglieder mehr finden, die mit einer zwölfstündigen Freistellung für rund 290 Beschäftigte zur Verfügung stehen. Das heißt, der Gesamthauptpersonalrat muss die Aufgaben der örtlichen Personalvertretungen mit übernehmen. Teilweise haben wir das jetzt schon, zum Beispiel in Düsseldorf-Gerresheim. Wir hatten schon weitere Anstalten, bei denen das der Fall war. Dort haben wir aber mit Ach und Krach noch einmal eine Regelung finden können, sodass es einen eigenen Personalrat gab. Aber das wird erschwert.

Wir haben in der vorigen Woche anlässlich einer großen Veranstaltung in Hagen eine Umfrage gemacht und mit Erschrecken feststellen müssen, dass die Personalvertretungen dann wahrscheinlich in der Form nicht mehr bestehen bleiben. Vielmehr wird die Zuständigkeit an den Gesamthauptpersonalrat übertragen, wenn es keinen eigenen gibt. Das würde die Arbeit ersticken. Für uns hätte es im Grunde genommen die Konsequenz, dass wir jede Woche mindestens zweimal tagen müssten. Das Schwergewicht der Arbeit des Gesamthauptpersonalrats würde sich dann wahrscheinlich auf die Aufgaben des Vollzugs verlagern - und das mit wenigen Mandatsträgern.

Unabhängig davon müssen wir auch feststellen, dass viele dort aus der rechtsprechenden Justiz kommen und vom Vollzug - ich sage es einfach einmal so - wenig Kenntnis haben. Sie müssen von uns immer noch aufgeklärt werden müssen und haben im Grunde als Fremde die Hand - oder auch nicht -, ohne das Hintergrundwissen zu haben, das man als Strafvollzugsbediensteter eigentlich haben müsste. Kurzum: Eine wirkungsvolle personalvertretungsrechtliche Vertretung hätten die Beschäftigten im nordrhein-westfälischen Strafvollzug dann zumindest in der Stufe nicht mehr.

Dr. Ruth Seidl (GRÜNE): Ich möchte gern Frau Dr. Steinhilper dazu befragen. Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf Bezug genommen, wie das in Niedersachsen war. Ich glaube, Sie haben gerade von dieser Idee Abstand genommen. Das hätte ich gerne aus Ihrer Sicht gehört.

Dr. Monica Steinhilper (Niedersächsisches Justizministerium): Auch wir haben seinerzeit erwogen, einen eigenen Hauptpersonalrat für den Vollzug einzurichten. Aber dagegen stand ein Votum des damaligen Gesamthauptpersonalrats des Justizministeriums. So haben wir jetzt nur einen Hauptpersonalrat, und wir haben entgegen unseren eigenen Befürchtungen sehr gute Erfahrungen damit gemacht. Es ist nämlich Folgendes eingetreten: Der Hauptpersonalrat ist ja nicht nur mit Vertretern des Vollzugs besetzt. Aber es ist gelungen, die anderen Vertreter nicht nur für den Vollzug zu interessieren, sondern sie geradezu dafür zu begeistern. Bei mehreren Entscheidungen, die zulasten des Justizvollzugs hätten getroffen werden können, bekamen wir im Hauptpersonalrat Unterstützung durch die Vertreter der allgemeinen Justiz.

Es ist uns zum Beispiel gelungen, zu den Sitzungen unserer Arbeitsgruppen und zu unseren Dienstbesprechungen regelmäßig auch den Vorsitzenden des Hauptpersonalrats einzuladen, der nicht aus dem Vollzug kommt, aber sich mittlerweile große Kompetenzen erworben hat und insgesamt viel Interesse an unserem Bereich zeigt. Ich habe in meiner Stellungnahme auch darauf hingewiesen, dass bei uns die Zahl der Nichteinigungsfälle zurückgegangen ist. Das war auffällig. Ich kann sagen, dass wir in Niedersachsen mit der bisherigen Konstruktion richtig gute Erfahrungen gemacht haben.

(Klaus Jäkel [BSBD Nordrhein-Westfalen]: Wobei wir in Nordrhein-Westfalen mehr als doppelt so viele Bedienstete haben wie in Niedersachsen!)

- Ja, ich muss bei allem, was ich sage, die Einschränkung machen, dass wir ein deutlich kleineres Land sind und dass sich bei Ihnen möglicherweise Schwierigkeiten ergeben, die ich nicht übersehe. Aber unsere Erfahrung war positiv.

Gerd Stüttgen (SPD): Herr Jäkel, Sie sagen, im Hauptpersonalrat im Justizministerium seien vier von 15 Mitgliedern Vertreter des Strafvollzugs. Das sind mehr als 25 %, etwa zwischen 25 und 30 %. Das muss ich jetzt feststellen.

Sie haben das Argument vorgebracht, dass in einigen Justizvollzugsanstalten möglicherweise kein Personalrat mehr gebildet werden könnte und dass die Entscheidungen dann durchschlagen würden. Die schlagen auch heute schon durch, nämlich bis in den Bezirkspersonalrat, und dann würden sie bis in den neu zu bildenden Hauptpersonalrat durchschlagen.

Gleichwohl stelle ich mit einer gewissen Zufriedenheit fest, dass Sie unsere grundsätzliche Kritik am Landespersonalvertretungsgesetz zu teilen scheinen. Sie brauchen das jetzt nicht zu kommentieren.

(Zuruf von Christian Möbius [CDU])

- Herr Möbius, Sie brauchen mich nicht zu belehren. Ich weiß, was Gegenstand der Anhörung ist.

(Frank Sichau [SPD]: Das ist von Herrn Jäkel so gesagt worden!)

Herr Jäkel, Sie haben angesprochen, dass es im Hauptpersonalrat Vertreter gibt, die keine Ahnung vom Justizvollzug haben. Auch in allen anderen Bereichen kommt es vor, dass die Personalräte heterogen zusammengesetzt sind, dass also die Vertreter der unterschiedlichen Berufsgruppen unterschiedliche Auffassungen und - wie ich es ausdrücken möchte - unterschiedliche Backgrounds haben. Aber die Aussage von Frau Dr. Steinhilper überzeugt mich schon.

Meine Frage lautet: Wenn es einen eigenen Hauptpersonalrat Justizvollzug gibt - oder gäbe, wie auch immer-, sehen Sie dann nicht die Gefahr, dass der Strafvollzug von den anderen Bereichen der Justiz gewissermaßen abgekoppelt wird und möglicherweise auch eine gefährliche Sonderstellung einnimmt?

Friedhelm Sanker (BSBD Nordrhein-Westfalen): Diese Gefahr sehen wir an sich nicht. Wir haben nur den Anspruch, dass wir über unsere eigenen Angelegenheiten mitentscheiden, so, wie das auch in allen anderen Bereichen der Fall ist. Die meisten Personalentscheidungen werden in den Bezirkspersonalräten gefällt. Das ist bei der rechtssprechenden Justiz so; das war bei uns bislang auch so. Künftig werden unsere Zuständigkeiten, die bislang vom Bezirkspersonalrat wahrgenommen werden müssen, auf den Hauptpersonalrat übergehen. Dort bilden wir nur eine Minderheit; wir können also über unsere ureigenen Angelegenheiten nicht mehr verantwortlich und mehrheitlich abstimmen. Das ist die grundsätzliche Kritik. Wir werden ganz anders gestellt als alle anderen Beschäftigtengruppen in der Landesverwaltung.

Frank Sichau (SPD): Herr Möbius, Sie haben gerade geäußert, dass dies nicht Gegenstand der Anhörung sei. Für uns war es sehr verwunderlich, dass der Hauptpersonalrat überhaupt Gegenstand dieser Gesetzgebung ist, zumal wir parallel dazu über den Entwurf für das Landespersonalvertretungsgesetz debattieren, der zur Entscheidung ansteht, und er auch dort durchaus behandelt werden kann. So wird der ganze Prozess der Diskussion über das Landespersonalvertretungsgesetz zerrissen.

Herr Dr. Drexler, Sie haben vorhin die Entstehung und die erfolgreiche Arbeit - auch bei spektakulären Angelegenheiten - Ihrer Direktion dargestellt. Mich würde jetzt interessieren, wie sich das Ganze im Haushaltsverfahren zwischen Amt und Anstalten abspielt und wie die Fachdienste bei Ihnen angebunden sind: von den Sozialarbeitern über die Psychologen bis zu den Ärzten. Wie ist das organisiert?

Das Personalvertretungsrecht haben wir nicht ganz verstanden. Sie sprachen davon, dass es auf der Ministerialebene einen Personalvertretungskomplex I und einen Personalvertretungskomplex II gebe; zumindest habe ich das so wahrgenommen. Wir bitten Sie, uns das zu erläutern.

An die drei Vertreter aus Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern habe ich die, zugegebenermaßen, spitze Frage: Wenn Sie so häufig unterwegs sind - und das bei einer kleinen Belegschaft im Ministerium -, wie stellen Sie dann sicher, dass sie von den

Anstaltsleitern erreicht werden? Da scheint es mir zumindest ein Spannungsverhältnis zu geben. In Nordrhein-Westfalen haben wir wenigstens die Information des Parlaments. Wir haben hier die Praxis, dass die Vollzugskommission über die Todesfälle im Vollzug informiert wird, weil das ein äußerst sensibler Punkt ist. Dort ist auch immer der Fachdienst, der ärztliche Dienst, vertreten, von dem die entsprechenden Mitteilungen dann abgefasst werden. Wie sieht die Praxis bei Ihnen aus? Wie handhaben Sie das?

Es gibt noch einen Punkt: Wir haben es hier mit einer sogenannten totalen Institution zu tun. Da höre ich es immer gerne, wenn jemand selbstbewusst und stark ist. Ich gehe davon aus, dass auch Art. 20 GG - Gesetzmäßigkeit der Verwaltung - eine Rolle spielt. Gleichwohl will ich noch einmal nach diesem Spannungsverhältnis fragen, das entsteht, wenn man es mit einer totalen Institution zu tun hat. Als Beispiel nenne ich das Werler Landrecht. Das ist ein Begriff, der bei uns häufig in Petitionen aus Werl auftaucht. Mitarbeitende sagen: Sie brauchen sich gar nicht zu beschweren, wir machen das hier sowieso nach Werler Landrecht. - Mehrfach wird das auch in Gesprächen so dargestellt. Das ist schon ein Hinweis darauf, dass eine bestimmte Aufsicht unerlässlich ist.

Insofern stellt sich die Frage, wie Sie mit diesem Spezifikum der totalen Institution umgehen. Die starke Kommunikationsdichte des Amtes, also die Kommunikation mit den Vertretern der Anstalten und der Fachdienste - Herr Sanker, auch Sie haben das gerade erwähnt -, war für uns ein Garant dafür, dass dies aufgelockert wird. Diese Arbeit wird jedoch zukünftig wegfallen.

Dr. Karl Drexler (Leiter der Vollzugsdirektion Österreich): Zunächst zu der Frage nach der Personalvertretung. Davon gibt es bei uns sozusagen drei Arten. Auf der Ebene der Dienststelle den Dienststellenausschuss. Es gibt auf der Ebene der Mittelbehörden den Fachausschuss, und es gibt auf der Ebene der Zentralstelle den Zentralausschuss.

Die Konstruktion ist so, dass wir bei den Anstalten die Dienststellenausschüsse haben. Daran hat sich nichts geändert. Bei den vier Obergerichtspräsidenten, die es in Österreich gibt, hatten wir bisher vier Fachausschüsse, die ich sozusagen mit übernommen habe. Das heißt, bis zur nächsten Wahl stehen mir derzeit vier Fachausschüsse - je vier für die exekutiven und die nichtexekutiven Bediensteten - gegenüber. Wenn sich nichts ändert, wird sich ihre Zahl auf zwei reduzieren: ein Fachausschuss für den Exekutivdienst und ein Fachausschuss für den Nichtexekutivdienst.

Allerdings ist eine gesetzliche Änderung insofern angedacht, als die aus meiner Sicht sehr unglückliche Trennung zwischen Personalvertretungsorganen für exekutivdienstliche Mitarbeiter und Personalvertretungsorganen für nichtexekutivdienstliche Mitarbeiter wieder aufgehoben werden soll. Das ist seinerzeit mit der Oberlandesgerichtslösung eingeführt worden. Das heißt, als die Dienstbehörde I. Instanz an die Oberlandesgerichtspräsidenten gegangen ist, ist das eingeführt worden. Es ist beabsichtigt, das zurückzunehmen. Das ist eine ganz unglückliche Entwicklung, weil die Mitarbeiter einer Behörde oder eines Verwaltungsbereichs durch auseinanderdividiert werden.

Die Frage nach dem Haushaltsverfahren ist relativ einfach zu beantworten. Die Anstalten machen ihre Jahresvoranschläge zur Erstellung des Budgets. Sie werden von der Justizvollzugsdirektion sozusagen kompiliert und um unsere eigenen Pläne ergänzt.

Das wird der Frau Bundesministerin vorgelegt, und wenn Sie Ja dazu sagt, geht das im Rahmen des Ministerialvorschlags in die Budgetverhandlungen. Umgekehrt ist es so: Sobald das Geld da ist, geht es an die Direktion.

Die Direktion verwaltet das Budget, ungeachtet des Umstands, dass wir derzeit vier Anstalten haben, die in der sogenannten Flexibilisierung sind. Das ist eine eigene verfassungsrechtliche Bestimmung, wonach Behörden selbstständig budgetieren können. Das ist aber eine zeitlich beschränkte gesetzliche Sonderregelung, von der nahezu ausschließlich die Vollzugsverwaltung Gebrauch macht. Darüber hinaus gibt es, glaube ich, nur ein oder zwei Behörden, und bei denen ist das nicht sehr erfolgreich gelaufen. Die Vollzugsverwaltung hat das in den vier Anstalten relativ erfolgreich durchgeführt, und wir denken daran, das auszuweiten. Es ist zum Jahreswechsel nur deshalb ausgeblieben, weil die gesamte Organisationsreform das im Moment verhindert hat.

Zu den Fachdiensten. Das war ein Problem des Ministeriums. Es hat nicht wirklich funktioniert. Im Ministerium gab es im Wesentlichen nur Juristen und Beamte der allgemeinen Verwaltung. Es gab dort keine Psychologen und keine Sozialarbeiter. Das hat sich durch die Einführung der Direktion wesentlich entspannt. Ich habe jetzt mehrere Sozialarbeiter und eine Psychologin. Wir werden auch, sobald die entsprechenden Planstellen frei sind, werden wir zum Beispiel auch Chefärzte einführen. Gerade die Frage der Fachdienste war im Ministerium sehr umstritten. Es ist nicht wirklich nicht gelungen, dort jemanden hineinzubekommen. Dem lagen auch besoldungsrechtliche Überlegungen zugrunde; denn im Ministerium wurde bei den Akademikern nach dem System der Richter und Staatsanwälte besoldet, und dort waren etwa die Psychologen nicht hineinzubekommen. Es gibt eine gewisse Differenz zwischen der allgemeinen Verwaltung und dem System der Richter und Staatsanwälte.

Klaus Jäkel (BSBD Nordrhein-Westfalen): Herr Sichau, mich überrascht die etwas kritische Bemerkung zum Hauptpersonalrat. Vielleicht darf ich einen Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vom 22.09.2005 in Erinnerung rufen. Danach fordern Sie die Dreistufigkeit der Personalvertretungen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, weil seinerzeit lediglich bei den Mittel- und Oberbehörden eine Personalvertretung bestand, nicht aber auf örtlicher Ebene. Dieser Gesetzentwurf ist am 22.09.2005 vorgelegt worden. Sie begründen ihre Forderung damit, dass gerade unter dem Gesichtspunkt der Vergleichbarkeit mit den Strukturen bei den Beamten und Richtern ein dreistufiger Aufbau wünschenswert sei. Das haben Sie näher ausgeführt.

(Frank Sichau [SPD]: Wo ist das Problem?)

- Unser Problem ist, dass wir, wenn wir keinen eigenen Hauptpersonalrat mehr haben, im Grunde genommen nur noch einen einstufigen Aufbau haben, nämlich nur noch die örtlichen Personalvertretungen. Die zweite Stufe wäre der Gesamthauptpersonalrat. Dann hätten Sie hier auch nicht mitreden müssen. Die haben ja einen eigenen Hauptpersonalrat. In diesem Gesetzentwurf haben Sie einen dreistufigen Aufbau mehr oder weniger beantragt. Ohne zu unterstellen, dass Sie das nicht wollen: Ich hatte eben ein bisschen den Eindruck, dass Sie dagegen sind. Ich denke, wenn Sie das den Staatsanwälten, dieser kleinen Gruppe, zugestehen, müssen Sie das auch der großen Gruppe der Strafvollzugsbediensteten - immerhin rund 8.500 Beschäftigte - zugestehen.

(Frank Sichau [SPD]: Wir wollen Ihnen doch die örtlichen Personalräte nicht wegnehmen! Was erzählen Sie denn da?)

- Nein, aber Sie wollen uns die Dreistufigkeit nicht mehr zugestehen, eigentlich nicht einmal mehr die Zweistufigkeit, denn der Gesamthauptpersonalrat besteht aus allen Bediensteten der Justiz, und da bleibt der Vollzug völlig außen vor. Es gibt in Nordrhein-Westfalen keine Behörde - keine Fachrichtung - mit einem zweistufigen Aufbau. Das wären nur wir, wenn es dazu käme, und das wäre noch nicht einmal ein zweistufiger Aufbau. weil wir mit den anderen zusammen wären. Im Grunde genommen wären die Strafvollzugsbediensteten in personalvertretungsrechtlicher Hinsicht völlig unterrepräsentiert. Sie haben das in diesem Gesetzentwurf selbst gefordert. Ich denke, wir mit unseren 8.500 Beschäftigten müssten bei Ihnen das gleiche Ansehen genießen wie die Staatsanwälte.

Thomas Rösch (Leiter der Justizvollzugsanstalt Freiburg): Eine Anmerkung zu Art. 20 GG und zur Kontrolle über die Justizvollzugsanstalten. Ich behaupte, dass es kaum eine andere Institution gibt, die so vielfältig kontrolliert wie der Strafvollzug. Ich zähle die Kontrollen auf: Es gibt die Kontrolle durch die Strafvollstreckungskammer. Das 109er-Verfahren ist direkt und schnell. In Baden-Württemberg gibt es die Kontrolle durch die sogenannten Strafvollzugsbeauftragten des Landtags. Jede Fraktion stellt einen Strafvollzugsbeauftragten. Sie sind in Baden-Württemberg recht rührig. Dann gibt es eine gewisse Kontrolle durch die örtliche Staatsanwaltschaft. Es gibt Sonderdezernenten für jede Justizvollzugsanstalt. Jede Anstalt hat einen Beirat. Nicht vergessen darf man die Kontrolle durch die Presse. Nicht vergessen darf man auch die Öffnung des Vollzugs, also die Kontrolle durch ehrenamtliche Mitarbeiter. Ich habe in meiner Anstalt 53 Lehrer und 160 ehrenamtliche Mitarbeiter, die jede Woche hineinkommen und selbstverständlich das Geschehen mitbekommen. Schließlich darf man nicht vergessen, dass es längst auch eine Kontrolle durch Gefangene gibt, die Kommunikationsmöglichkeiten haben: zum Beispiel über das Telefon und über Briefe.

Das heißt, Sie können im Strafvollzug eigentlich so gut wie nichts geheim halten. Das möchte ich behaupten. Zumindest mache ich als Anstaltsleiter diese Erfahrung immer wieder. Es nützt gar nichts, auch nur eine Kleinigkeit zu verbergen. Offenheit ist das beste Mittel. Es ist wirklich so, dass man fast nichts geheim halten kann. - So viel zur Kontrolle.

Wie funktioniert nun das Informieren des Justizministeriums? Selbstverständlich über das Telefon. Ich habe schon gesagt, dass dies eines der wesentlichen Arbeitsmittel ist. Die Information funktioniert aber auch über regelmäßige Dienstbesprechungen - auch Sonderdienstbesprechungen -, die mehrere Tage dauern können. Sie funktioniert auch, weil eine gewählte Anstaltsleiterversammlung, der ich ebenfalls seit über zwölf Jahren angehöre, mit dem zuständigen Leiter des Justizministeriums jederzeit Termine vereinbaren kann. Wir haben auch regelmäßige Gespräche mit unserem Justizminister und unserem Ministerialdirektor, etwa ein- bis zweimal im Jahr. Auch da gibt es einen ständigen Austausch und eine ständige Kontrolle, sodass ich summa summarum behaupten möchte, der Kontakt ist so eng, dass es vonseiten eines Anstaltsleiters - ich spreche zumindest für die Anstaltsleiter in Baden-Württemberg - eigentlich keinen Wunsch nach mehr Information und Kontakt geben dürfte.

Dr. Rupert Stadler (Bayerisches Staatsministerium der Justiz): Zur Frage der Aufsicht. Herr Abgeordneter, ich glaube, Sie haben mich etwas missverstanden. Natürlich sind wir, die wir in der Aufsichtsbehörde beschäftigt sind, nicht jeden Tag in den Anstalten. Wir sind - einschließlich Abteilungsleiter - sechs Referatsleiter. Natürlich sind wir nicht jeden Tag vor Ort. Aber viele von uns sind sehr häufig draußen. Es gibt einen Kollegen, der die Spezialzuständigkeit „Visitationen“ hat. Der ist wirklich jedes Jahr einmal in jeder Anstalt, einschließlich aller Teilanstalten und Zweiganstalten. Wir sind häufig draußen. Ich als Personalreferent und Stellvertreter des Abteilungsleiters bin zwar nicht jede Woche in den Anstalten, aber schon relativ häufig. Das dürfen Sie mir glauben.

Wir legen Wert darauf - das haben wir so besprochen, und das funktioniert auch recht gut -, dass immer einer der beiden Abteilungsleiter bzw. der Vertreter in der Abteilung ist. Wir versuchen immer, es so einzurichten, dass wir nicht gleichzeitig unterwegs sind. So ist es beispielsweise auch heute. Ein oder zwei unserer Kolleginnen und Kollegen Referatsleiter sind in der Regel auch in der Abteilung, sodass wir tagsüber im Ministerium erreichbar sind. Herr Rösch, Sie können das aus Baden-Württemberg bestätigen, genauso ist es in Bayern: Ich telefoniere jeden Tag sicherlich zehn- bis 15-mal mit Anstaltsleitern. Seit 15 Jahren mache ich das so. Auf diese Weise sind wir sehr nah dran am Anstaltsgeschehen. Wenn wir einmal gemeinsam unterwegs sind - beispielsweise auf Veranstaltungen -, packe ich vorher mein Handy aus. Auch Bayern ist technisch schon so weit erschlossen, dass es kaum noch Funklöcher gibt. Mit den wenigen Funklöchern, die es im Hochgebirge möglicherweise noch gibt, kommen wir ganz gut zu recht. Es ist also möglich, einerseits immer in der Behörde erreichbar zu sein und andererseits vor Ort zu erscheinen. Das ist schlicht und einfach arbeitsteiliges Verhalten. Wir bemühen uns grundsätzlich, nicht alle am selben Ort zu sein, sondern wir teilen uns das auf. Schließlich sind wir nicht so viele.

Was die „totale Institution“ betrifft, möchte ich auf das Bezug nehmen, was Herr Rösch für Baden-Württemberg gesagt hat. All das gilt auch für Bayern. Die Kontrolle ist sehr intensiv. Wir wollen auch nichts verheimlichen. Dazu ist überhaupt kein Grund vorhanden. In den bayerischen Justizvollzugsanstalten war es in den letzten zehn Jahren so: Wir haben uns gegenüber der Öffentlichkeit und gegenüber der Presse, die sich sehr für uns interessiert, geöffnet. Wir veranstalten in den Justizvollzugseinrichtungen - auch wenn das etwas merkwürdig klingt - Tage der offenen Tür. Die Türen sind natürlich nur für die Besucher offen und, wenn es geht, auch nur in eine Richtung. Für die Gefangenen sind sie selbstverständlich nicht offen. Ich sage Ihnen ganz ehrlich: Ein Tag der offenen Tür wäre vor 20 Jahren in Bayern nicht vorstellbar gewesen. Das machen wir jetzt.

Sehr viele Journalisten, die sich dafür interessieren, besuchen unsere Anstalten. Wir öffnen unsere Anstalten. Wir bieten Informationen an, wenn es Nachfragen gibt. Was die Politiker betrifft: Es kommen sehr häufig Abgeordnete: Bundestagsabgeordnete, Landtagsabgeordnete, oft auch Delegationen aus anderen Ländern. Herr Abgeordneter, Sie haben mir vorhin gesagt, Sie seien einmal in Straubing gewesen. Wir öffnen uns wirklich und haben selbst das größte Interesse daran, uns zu präsentieren, zu zeigen, was in den Justizvollzugsanstalten alles geleistet wird, sowohl bei der Sicherheit als auch bei der Betreuung.

Es gibt eine Institution in Bayern, die sogenannten Anstaltsbeiräte. In allen Anstalten gibt es einen Anstaltsrat. In Bayern ist es so, dass der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende des Anstaltsbeirats Landtagsabgeordnete sind. Es finden regelmäßig Besichtigungen und Besprechungen in den Anstalten statt. Auch dadurch ist eine Kontrolle gewährleistet. Beim besten Willen kann ich da keine Defizite feststellen.

Sie haben das Landrecht angesprochen. Dazu ein Satz: Das bayerische Landrecht gab es bis ungefähr Ende des 19. Jahrhunderts. Mit dem Inkrafttreten der Reichsjustizgesetze sind Landrechte aufgehoben worden. Wir verfahren nach dem Strafvollzugsgesetz des Bundes und - ab dem 1. Januar 2008 - nach dem neuen bayerischen Strafvollzugsgesetz. Ich persönlich bin rechtshistorisch sehr interessiert und finde die eine oder andere Formulierung, die beispielsweise im bayerischen Landrecht enthalten war, sehr originell und gut. Aber in die heutige Zeit würde das nicht mehr passen.

Dr. Monica Steinhilper (Niedersächsisches Justizministerium): Ich möchte zu den Punkten Todesfälle, Information, Präsenz und Aufsichtssystem Stellung nehmen. Bei Todesfällen wird der Sicherheitsreferent der Abteilung von den Anstalten umgehend informiert. Wir erwarten, dass dies binnen einer Stunde nach dem Bekanntwerden eines Vorfalls erfolgt. Der Sicherheitsreferent sorgt dann für die weitere Information. Wir unterrichten unseren Unterausschuss Justizvollzug im Landtag über jeden Todesfall. Die Staatsanwaltschaft veranlasst in all den Fällen eine Obduktion.

Ist es ein nicht natürlicher Todesfall oder ein Suizid, lassen wir uns die Akten kommen. Das zuständige Fachreferat wertet die Akten aus, insbesondere um zu schauen, ob es Versäumnisse gab und ob man etwas für die Suizidprophylaxe lernen kann. Die Akten werden also nicht nur mit dem Ansatz ausgewertet, zu schauen, wo Fehler gemacht wurden, sondern auch mit dem Ansatz, neue Erkenntnisse daraus zu gewinnen. Dann können wir auch immer wieder unsere Justizvollzugsschule - wir nennen sie „Bildungsinstitut“ - unterrichten und auf neue Erkenntnisse aufmerksam machen. Die Akte geht dann an den Kriminologischen Dienst, der gerade alle Suizidfälle und Suizidversuche systematisch auswertet, um im Laufe der Jahre Erkenntnisse zu gewinnen, die wiederum in unsere Vollzugsgestaltung, in unsere Vollzugspraxis und in unsere Suizidprophylaxe einfließen können.

Zur Präsenz. Ich habe festgestellt, dass etwa ein Drittel unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Abteilung regelmäßig unterwegs ist - bis auf montags. Der Montag ist unser Besprechungstag. Dann versuchen wir alle, im Haus zu sein. Wir sind nicht nur unterwegs, um Aufsicht auszuüben - im weiteren Sinne ist natürlich fast alles, was wir machen, Aufsicht -, sondern auch um in Arbeitsgruppen mitzuwirken. Ich war gestern beispielsweise in einer Anstalt des offenen Vollzugs in Lingen, um mich im Rahmen eines Workshops mit Anstaltsleitern, aber auch mit anderen Mitarbeitern - Vollzugsabteilungsleitern - über eine neue Konzeption der Entlassungsvorbereitung zu beraten. Solche Kontakte gibt es immer wieder.

Letztes Jahr hatte ich beispielsweise das Jahr der Hospitationen. Da bin ich in Bereiche des Vollzugs gegangen, in die man als Abteilungsleiterin sonst nicht allein geht. In der JVA Meppen habe ich beispielsweise geholfen, Königsberger Klopse zu kochen. Ich war den ganzen Tag mit dem Team - mit den Gefangenen, aber auch mit den Köchen -

zusammen. Sie glauben nicht, welche Einblicke ich gewinnen und welche tollen Gespräche ich dort führen kann. Ich bekomme eine ganz andere Nähe zu den Geschehnissen. Das nur als Beispiel. Ich könnte Ihnen viel erzählen. Es gibt viele Begegnungsmöglichkeiten zwischen den Mitarbeitern unserer Abteilung und den Mitarbeitern der Anstalten.

Zur Aufsicht. Niedersachsen hat seit vielen Jahren eine Besonderheit: Wir haben sowohl in den Anstaltsleitungen als auch in der Abteilung selbst nicht nur Juristen haben. Ich selbst bin Psychologin. Wir haben einen Arzt, einen Betriebswirt, zwei weitere Psychologen und Sozialarbeiter in der Abteilung. Wir haben die Philosophie, unsere Anstalten von Juristen und Fachdiensten - in der Regel sind das Psychologen, es gibt aber auch Pädagogen - leiten zu lassen. Mal ist es der Psychologe, der an der Spitze steht, und der Jurist ist der Vertreter, mal ist es umgekehrt.

Wir finden das deshalb gut, weil wir der Auffassung sind, dass es für die Leitung einer Justizvollzugsanstalt nicht nur darauf ankommt, dass man juristischen Sachverstand hat. Der muss in der Anstalt vorhanden sein. Aber es ist viel wichtiger, dass jemand Führungsqualitäten hat. Ich glaube, die kann man mitbringen, egal welcher Profession man angehört. Man muss gut mit Personal umgehen, man muss betriebswirtschaftlich denken, man muss einen Blick für die Organisation haben, man muss konzeptionell denken können, und man muss genau diesen Spagat zwischen Sicherheit und Behandlung gut hinbekommen. Wir achten bei den Auswahlverfahren sehr darauf.

Das entlastet uns im Ministerium schon ein wenig, auch wenn es um die Fachaufsicht geht. Zum einen haben wir Repräsentanten in der eigenen Abteilung, die einmal einen eigenen Blick darauf werfen können, zum anderen haben wir Repräsentanten in den Anstalten in verantwortlicher Position.

Unser Aufsichtssystem sieht so aus, dass ein dreiköpfiges Besichtigungsteam jede Anstalt jedes Jahr aufsucht und sich dort zwei bis drei Tage, je nach Größe der Anstalt, aufhält. Dieses Besichtigungsteam besteht aus zwei Mitarbeitern der Abteilung - ein Mitarbeiter des höheren Dienstes, ein Mitarbeiter des gehobenen Dienstes - und einem Mitarbeiter aus den Anstalten. Die Teams dürfen sich die Mitarbeiter aus den Anstalten aussuchen. Natürlich ist es nicht ein Mitarbeiter aus der Anstalt, die gerade besichtigt wird, sondern aus einer anderen. Jeder Mitarbeiter der Abteilung ist in einem Besichtigungsteam. Für uns ist es nämlich wichtig, dass die Mitarbeiter der Abteilung nicht nur am Schreibtisch sitzen, sondern dass sie auch Verantwortung für das Aufsichtsgeschehen übernehmen.

Wir haben eine Checkliste, die wir ständig aktualisieren, denn wenn wir feststellen, in einem Bereich ist überall im Land alles in Ordnung, dann brauchen wir ihn eine Zeit lang nicht zu kontrollieren, und wir nehmen neue Aufsichtssachverhalte auf. Wir checken zum Beispiel Gefangenenpersonalakten, prüfen stichprobenartig die Vorbereitung von Vollzugslockerungen, führen Gespräche mit den Mitarbeitern und achten darauf, ob Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche geführt werden. Wir sehen uns das Regelwerk daraufhin an, ob es übersichtlich ist. Danach gibt es Ministerium, gemeinsam mit der Anstaltsleitung und in der Regel auch der Personalvertretung, ein Jahresgespräch, bei dem über die Bewertungen diskutiert wird sowie Konsequenzen und Vorschläge für die Zukunft erarbeitet werden.

In meiner Stellungnahme habe ich auch die Zielvereinbarungen angesprochen. Wenn man ein Controllingssystem hat, ist man sehr gut über das informiert, was in der Anstalt läuft. Es dauert natürlich eine lange Zeit, bis es aufgebaut ist. Aber wir haben einen solch guten Überblick über unsere Anstalten, dass es den Anstaltsleitern vielleicht manchmal gar nicht mehr so gut gefällt. Es gefällt ihnen nicht, dass wir noch so viele zusätzliche Daten haben. Aber wir haben mittlerweile zu einer guten Art und Weise gefunden, miteinander über diese Punkte zu beraten und gemeinsam die Zukunft zu gestalten.

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Ich schlage vor, dass wir, wenn sich kein Widerspruch dagegen erhebt, noch einmal in eine Frage- und Antwortrunde eintreten. - Als Erste hat sich Frau Dr. Seidl gemeldet.

Dr. Ruth Seidl (GRÜNE): Ich habe eine Frage zum Widerspruchsverfahren. Das muss doch nicht zwingend aufgegeben werden, wenn die Mittelbehörde wegfällt. Die Frage ist: Was spricht gegen eine Beschwerdeinstanz bei den Vollzugseinrichtungen? Mir ist noch nicht ganz klar geworden, warum mit dem Wegfall der Mittelbehörde auch das Widerspruchsverfahren wegfällt.

Frank Sichau (SPD): Ich habe noch ein paar Fragen. Ich will mich auf einige Punkte konzentrieren, auch wenn die Papiere eine Menge Anhaltspunkte liefern. Schönen Dank für Ihre Äußerungen. Ich stelle mir - bei der Größe unserer Anstalten und der Menge der Inhaftierten - gerade die Größe unserer Abteilung IV im Justizministerium vor, wenn all das so implementiert wird, wie wir es uns gerade vorgenommen haben. Aber das mache ich in der Auswertung dieser Anhörung. Das war ein sehr erhellender Beitrag.

Ein weiterer Punkt betrifft die Personalbudgetierung. Ich möchte wissen, wie Sie das konkret machen. Wir haben schließlich - ich nenne gleich das dazugehörige Problem - bei einer Funktion sehr unterschiedliche Personalkosten, weil jemand, der älter ist und Familie hat, mehr kostet als ein Jüngerer. Budgetieren Sie - um das konkret auszudrücken - nach Köpfen, oder wie ist die Personalbudgetierung bei Ihnen vorgesehen?

Vorhin ist noch einmal das Widerspruchsverfahren angesprochen worden. Wie viele Klagen auf Einzelunterbringung bei Nacht im geschlossenen Vollzug gibt es bei den Strafvollstreckungskammern?

Frau Dr. Steinhilper, Sie haben vorhin von der Entscheidungsverlagerung gesprochen. Das heißt - wenn ich das richtig verstanden habe -, die Anstalten und deren Personalräte erledigen das Gros.

Herr Jäkel, damit bin ich bei Ihnen. Wenn ich mir erlauben darf, das zu sagen: Ich fand es gerade nicht ganz fair, dass Sie den Personalrat vor Ort, den wir für die Staatsanwaltschaften fordern, gegen die Einrichtung eines zusätzlichen Hauptpersonalrats ausgespielt haben. Wenn nämlich Frau Dr. Steinhilpers Antwort zutrifft, dass viele Personalfragen vor Ort geregelt werden, dann ist das, was in Nordrhein-Westfalen im Allgemeinen üblich ist, verantwortbar, nämlich dass die Personalvertretung dem Verwal-

tungsaufbau folgt. Wir gehen davon aus, dass man, wenn man die Mittelbehörde im Vollzug abschafft, auch den entsprechenden Personalrat abschafft, und dass es kein Surrogat - keine Ersatzlösung - gibt, denn das wäre sozusagen die Wiederauferstehung des Amtes auf Personalratsebene, im Hauptpersonalrat. Aber dazu höre ich mir gleich die Antwort an; über alles andere wird weiter diskutiert.

Herr Sanker, Sie haben auf Seite 8 Ihrer Stellungnahme geschrieben:

„Es ist zu befürchten, dass diese durchaus legitime Strategie zu Restriktionen bei der Erprobung von vollzuglichen Behandlungsmaßnahmen im Rahmen von Vollzugslockerungen führen wird.“

Wir bitten Sie, zu erläutern, was dahintersteckt, denn es wäre ausgesprochen problematisch, wenn die Abschaffung des Amtes bedeuten würde, es gäbe weniger Vollzugslockerungen.

Frau Dr. Steinhilper, Sie schreiben, dass Sie „Regionalverbände“ haben. Die in Verbänden zusammengeschlossenen Anstalten nehmen untereinander einen Belegungsausgleich und auch einen Ausgleich beim Personal vor. Bei Letzterem bin ich mir nicht ganz sicher. Funktioniert das, oder müssen Sie seitens der Aufsicht hin und wieder nachhelfen?

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Nur zum Verständnis vielleicht auch für Sie: In Nordrhein-Westfalen wird zurzeit darüber diskutiert, das Widerspruchsverfahren grundsätzlich abzuschaffen. Vor diesem Hintergrund muss man sicherlich auch die Überlegungen zu diesem Bereich sehen. - Wir machen jetzt noch eine Antwortrunde.

Dr. Monica Steinhilper (Niedersächsisches Justizministerium): Vorweg möchte ich noch etwas zu den Besuchen in unseren Anstalten sagen, also die Schilderung von vorhin ergänzen. Sie haben gesagt, in Nordrhein-Westfalen sei das gar nicht machbar. Das ist eine punktuelle Betrachtung. Es muss nicht Frau Steinhilper sein, die das einmal macht. Das können auch andere Mitarbeiter sein.

Ich glaube, dass man für jedes System und auch für jede Größe eines Systems eine Organisationsform finden kann, die einen zweistufigen Aufbau ermöglicht. Man darf es nicht 1 : 1 übertragen, sondern muss sich die Gegebenheiten und die Entfernungen genau ansehen. Ein Stadtstaat organisiert sich anders. Wir sind beispielsweise ein Land mit vielen einzelnen Standorten. Wir haben fast 50 verschiedene Standorte, die dann auch aufgesucht werden. Wir haben einen Zentralisierungsprozess hinter uns. Wenn ich zum Beispiel wüsste, dass es sehr viele Anstalten gibt, würde ich mir als Erstes überlegen, ob ich da Verwaltungen zentralisieren kann. Kann ich auch auf dieser Ebene Verwaltungen schlanker machen? Wenn ich jetzt die Situation in Niedersachsen beschreibe, so lautet gleichzeitig meine Empfehlung: Das kann man nie 1 : 1 übertragen. Aber es gibt andere Antworten für andere Größen und andere Systeme.

Wie viele Klagen auf Einzelunterbringung sind anhängig? Wir hatten einige. Ich kann Ihnen keine genaue Zahl nennen. Ich würde sagen, dass es ungefähr zehn waren. Wir sind aber in der glücklichen Lage, dass wir in den letzten Jahren viele neue Haftplätze dazubekommen und dass es uns jetzt durch unser Steuerungssystem gelungen ist, bis

auf ganz wenige Fälle - ich vermute, dass ihre Zahl unter 20 liegt - alle Gefangenen einzeln unterzubringen. Gemeinschaftsunterbringungen sind aus den nach dem Gesetz zulässigen Gründen möglich, zum Beispiel zur Abwehr von Gefahren. Wir haben Klagen, aber wir konnten gut damit umgehen.

Zum Budget. Ich bin etwas überfragt, wenn ich Ihnen die technischen Einzelheiten schildern soll. Unser Personalkostenbudget ist noch mit Stellen unterlegt. Die Zielstufe ist, dass die Anstaltsleitungen darüber entscheiden können, wie sie ihrem Budget nutzen, ob sie zum Beispiel Stellen unbesetzt lassen und dafür bei den Sachkosten investieren. Diese Stufe haben wir noch nicht erreicht. Die Anstalten können nur im Rahmen des zugewiesenen Stellenplans wirtschaften. Zugrunde liegen die Durchschnittssätze. Aber ich muss Ihnen sagen, dass ich an der Stelle schlichtweg passen muss. Ich bin seit zehn Jahren nicht mehr im Personalreferat. Ich weiß nicht genau, wie das Personalreferat dies im Einzelnen organisiert. Im Rahmen der Zielvereinbarungsgespräche ist es immer ein Verhandlungsgegenstand, dass die Anstalten ihr Personalkostenbudget mit den dazugehörigen Stellen übermittelt bekommen, ebenso ihr Sachkostenbudget.

Vielleicht ist das noch wichtig dafür - es hängt auch mit der Aufsicht zusammen -: Wir haben seit vielen Jahren eine Personalbedarfskommission, die in regelmäßigen Abständen - allerdings alle drei, vier oder fünf Jahre - in die Anstalten geht und vor Ort ganz spitz, je nach räumlichen Verhältnissen und Aufgaben, den Personalbedarf im mittleren Dienst berechnet. Für den Personalbedarf im gehobenen und im höheren Dienst haben wir Kennzahlen erarbeitet. Danach steuern wir im Ministerium.

Dr. Rupert Stadler (Bayerisches Staatsministerium der Justiz): Herr Abgeordneter, all die Fragen an Frau Dr. Steinhilper: Ich bin mir nicht sicher, ob Sie auch Bayern interessiert. Aber ich nehme gern zu den Punkten Stellung.

Auch in Bayern gibt es vereinzelt Klagen auf Einzelunterbringung; es sind aber nur sehr wenige. Es sind die ersten Klagen von Gefangenen eingegangen, die wegen der Schäden, die sie in der gemeinschaftlichen Unterbringung erlitten hätten, Schadenersatz geltend machen. Allerdings brauche ich noch nicht einmal die Finger einer Hand, um diese Fälle abzuzählen. Aber das ist letztlich die Konsequenz der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen, die es gibt.

Wir waren in den letzten 15 Jahren in Bayern mit einem sehr engagierten Ausbauprogramm dabei, zusätzliche Haftplätze zu schaffen. Wir haben seit 1992, also in einer relativ kurzen Zeit, 1.580 zusätzliche Haftplätze geschaffen: 1992 hatten wir ca. 10.000 Haftplätze; jetzt haben wir 11.650. In diesem Jahr werden wir eine recht große Anstalt in Niederbayern, in Landshut, ans Netz gehen lassen. In München sind wir dabei, im Rahmen eines PPP-Projekts eine Frauenvollzugsanstalt zu bauen. Dann werden wir eine sehr große Anstalt in der Nähe von Augsburg bauen lassen.

Allerdings müssen wir ganz offen sagen, dass uns die Gefangenenzahlen überrollt haben. In Bayern ist das Maß an Haftplatzzugewinn mehr durch die Zunahme der Gefangenenzahlen mehr als wettgemacht worden. Die Zahl der Gefangenen liegt derzeit bei 13.000. 13.140 war die höchste Zahl an Gefangenen; sie wurde vor zwei Jahren erreicht. Das war die höchste Gefangenenzahl in Bayern, seit nach dem Zweiten Weltkrieg wieder eine Statistik geführt wurde. Zurzeit haben wir ca. 12.880 Gefangene.

Was die Größe des Vollzugs angeht, so liegen wir zwischen Niedersachsen und NRW. Wir haben 5.200 Bedienstete und 13.000 Gefangene. Bekanntlich ist auch Bayern ein Flächenstaat. Allerdings hat es deutlich weniger Einwohner als Nordrhein-Westfalen, dafür aber mehr als Niedersachsen.

Es hatte Sie interessiert, wie wir mit dem Personal verfahren. Wir haben die Ernennungszuständigkeit in beamtenrechtlichen Angelegenheiten noch nicht delegiert, im Gegensatz zu Niedersachsen, dass dies vor zehn Jahren gemacht hat. Das hat verschiedene Gründe. Das heißt, wir haben noch eine zentrale Stellenbewirtschaftung im Ministerium. Wir haben, was das Geld angeht, im bayerischen Vollzug fast vollständig budgetiert. Das heißt, alle Geldtitel gehen an die Anstalten entsprechend ihrem jeweiligen Bedarf und entsprechend dem, was wir in den Haushaltsverhandlungen mit dem Finanzministerium - alle zwei Jahre - erreicht haben. Das wird verteilt.

Die Zuständigkeit für das Personal ist noch zentral im Ministerium angesiedelt. Wir haben eine zentrale Stellenbewirtschaftung. Das hängt damit zusammen, dass wir in Bayern ein sehr starkes Nord-Süd-Gefälle haben. In den nordbayerischen Regionen haben wir sehr viele junge Leute, die in den öffentlichen Dienst drängen. Südlich der Donau dagegen kann man im mittleren Dienst fast keine Einstellungen vornehmen. Das ist nicht nur bei der Justiz so, sondern auch bei der Steuerverwaltung und bei der Polizei. Das heißt, wir sind darauf angewiesen, Personal aus den nördlichen Regionen für eine gewisse Zeit - freiwillig gehen die nicht - in die südlichen Regionen zu versetzen. Ich habe ständig 200, 300 oder 400 Beamte auf der Versetzungsliste, die irgendwann nach Nordbayern wollen. Wenn man in einem solchen System ist, ist es fast nicht möglich, den Anstalten die Einstellung des Personals zu überlassen. Dann hätten alle Anstalten südlich der Donau kaum Möglichkeiten, die Stellen, die sie haben, mit qualifizierten Kräften zu besetzen. Wir machen das also noch zentral im Ministerium. Es gibt derzeit auch keine Pläne, das zu ändern.

Thomas Rösch (Leiter der Justizvollzugsanstalt Freiburg): Für Baden-Württemberg kann ich Ähnliches berichten. Wir hatten Klagen auf Einzelunterbringung. Einige waren auch erfolgreich. In meiner Anstalt war eine Klage erfolgreich. In den letzten Monaten ist die Zahl der Gefangenen in Baden-Württemberg glücklicherweise zurückgegangen. Ich habe in meiner Anstalt seit vielen Jahren einen Gefangenenstand, der um einiges unter der Belegungsfähigkeit liegt. Ich bin also in einer sehr glücklichen Lage. Insgesamt sind die Zahlen zurückgegangen. Im Land sind weniger Gefangene als Haftplätze ausgewiesen.

Wir haben zusammen mit dem Justizministerium folgendes Verfahren entwickelt: Wenn die entsprechenden Plätze nicht vorhanden sind, können wir Gefangene, die einen Anspruch auf eine Einzelhaftzelle anmelden, auf jeden Fall zuweisen. Über ein entsprechendes Belegungsmanagement funktioniert das inzwischen.

Zur Delegation beim Personal. Wir sind noch nicht so weit wie Niedersachsen. Aber wir haben jetzt, wie Niedersachsen, begonnen, die Personalzuständigkeit auf die Anstalten zu verlagern. In Baden-Württemberg bedeutet das eine Verlagerung im gesamten mittleren Dienst. Der gehobene und der höhere Dienst sind ausgenommen. Teilweise hat das schon begonnen. Zum 01.07. folgt der Rest.

Zum Vorverfahren. Was spricht gegen die Abschaffung des Vorverfahrens? Ich will versuchen, das kurz darzustellen. Zum einen geht der Verwaltungsaufwand insgesamt zurück. Dann habe ich bereits in meinem Eingangsstatement darauf hingewiesen, dass es wegen der Verfahrensdauer zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes durch das Vorverfahren kommen kann.

Um das zu illustrieren: Ein Gefangener beschwert sich, dass er keine Vollzugslockerungen bekommt. Auf diese Beschwerde hin entscheidet das Strafvollzugsamt, bei uns früher das Justizministerium. Es geht einige Zeit ins Land. Die Beschwerde wird zurückgewiesen, und dann ist ihm der Weg zum Landgericht eröffnet. Dort dauert es noch einmal eine Weile. Dann ist unter Umständen der Zeitpunkt gekommen, zu dem man ihm sowieso Vollzugslockerungen gewährt hätte. Wenn er gleich vor Gericht gegangen wäre, hätte er unter Umständen erfolgreich sein können. Das ist nur ein kleines Beispiel.

Man kann das auch andersherum sehen und sagen - das hat ein Kollege bei der Abschaffung des Vorverfahrens geltend gemacht -: Dieser zeitliche Puffer macht gerichtliche Entscheidungen oft überflüssig. - Das ist eine etwas zynische Betrachtungsweise, aber man kann es auch so sehen.

Wesentlich ist, dass wir im Strafvollzug inzwischen eine recht gefestigte Rechtsprechung und eine gefestigte Verwaltungspraxis haben. Wenn man daran denkt, wie noch 1977 alles durcheinanderging und wie Kraut und Rüben war, auch was obergerichtliche Entscheidungen betraf, so kann man feststellen, dass wir inzwischen eine recht einheitliche Entscheidungslandschaft im Strafvollzug haben. Insofern braucht man das Vorverfahren als Bündelung und auch als Maßnahme, um die Gerichte zu disziplinieren, nicht. Ich bitte Sie, mich nicht misszuverstehen: Das stammt nicht vor, sondern das wurde von manchen als Vorzug des Vorverfahrens angeführt. Niemand will die Gerichte disziplinieren; das ist nur als Stichwort gedacht. Es gibt keinen Grund, wegen der Einheitlichkeit nicht darauf zu verzichten.

Die Einheitlichkeit kann man durch die Rechtsbeschwerden herstellen. Bei uns ist das so, dass nicht die Anstalten die Rechtsbeschwerden einlegen, sondern das geht vom Justizministerium aus. Das Justizministerium kann dann auch steuern. Wir legen Entscheidungen der Strafvollstreckungskammern, die unsere aufheben, grundsätzlich der Aufsichtsbehörde vor. Die Aufsichtsbehörde entscheidet dann - auch übergeordnet, in Kenntnis der übrigen Verfahren im Land -: Legen wir Rechtsbeschwerde ein oder nicht?

Ein Vorteil ist sicherlich die Entlastung unserer Territorialreferenten, also der Beamten im Justizministerium, die zuständig sind. Wenn das Vorverfahren wegfällt, ist sehr viel Arbeitskapazität freigeschauft. Das heißt, die Territorialreferenten können sehr viel häufiger zu Besuch in die Anstalt kommen: zum Beispiel zur Anhörung von Gefangenen und zu Kontrollen.

Ganz wichtig ist meiner Meinung nach ein strukturelles Argument zugunsten der Delegation, der Rückdelegation in diesem Fall: Der Entscheidungsträger sollte auch die Entscheidung treffen können.

Noch ein Wort dazu: Durch die Abschaffung des Vorverfahrens hat sich bei uns der Kontakt zu den Strafvollstreckungskammern intensiviert. Diesen Kontakt hatten wir

schon vorher, aber er hat sich noch intensiviert. Wir treffen uns regelmäßig - ein- bis zweimal im Jahr - mit den Richtern der Strafvollstreckungskammer vor Ort, im Übrigen auch mit der Staatsanwaltschaft, und besprechen Probleme. Das ist ein informelles Gespräch, das aber dazu führt, dass wir uns sehr viel besser verstehen, als das früher der Fall war, dass viel von dem, was wir sagen, bereits in die Rechtsprechung der Gerichte eingegangen ist, und dass wir jenseits irgendwelcher Verfahren ein Forum haben, auf dem wir vortragen können, was in der Praxis Schwierigkeiten bereitet. Das hat sich gut etabliert und führt auch zu einer wesentlichen Verbesserung des Klimas.

Bei uns ist es so, dass die Strafvollstreckungsrichter wirklich in die Anstalt kommen. Es sind praktisch jeden Tag Richter da und sprechen mit Gefangenen und Bediensteten. Dabei kommt sehr viel rüber. Entscheidungen fallen nicht mehr so überraschend aus. Das ist stark zurückgegangen. Wir bekommen auch den einen oder anderen Hinweis: So kann man es nicht machen. Kann man es nicht vielleicht anders machen? - Informell läuft das Ganze doch etwas anders, und auf den örtlichen Ebenen funktioniert es inzwischen recht gut. Das gilt auch für andere Anstalten.

Mein Votum lautet also, dass man auf das Vorverfahren verzichten kann. Ich habe zu Beginn aus der Statistik vorgetragen: Erst gab es einen Anstieg, dann sind die Zahlen zurückgegangen. Heute gibt es kaum einen Unterschied zu dem Zustand, den wir vorher hatten. Darin bestätigt worden bin ich erst gestern bei der Anstaltsleiterdienstbesprechung. Ich habe meine Kollegen befragt, damit ich Ihnen nicht nur ein Bild von der Anstalt in Freiburg, sondern auch von allen anderen Anstalten vermittele. Meine Kollegen haben unisono gesagt: Es gibt keinen wesentlichen Unterschied zu der Situation vor 2000, als das Vorverfahren noch existierte.

Klaus Jäkel (BSBD Nordrhein-Westfalen): Herr Sichau, ich bin ein bisschen irritiert. Im Augenblick fehlt mir der rote Faden in Ihrer Politik. Die Landesvorsitzende Ihrer Partei, Frau Hannelore Kraft, hat sich in einem vor wenigen Wochen mit ihr geführten Gespräch, an dem Sie teilgenommen haben, vehement über die Novellierung des LPVG beschwert. Wie hat Sie es damals ausgedrückt?

(Frank Sichau [SPD]: Das gehört nicht hierhin!)

- Doch, ich komme noch dazu. Ich will es Ihnen sagen. - Sie hat gesagt, die personalvertretungsrechtliche Repräsentation sei nicht mehr gewährleistet. Sie wissen, was Sie gesagt hat. Sie hat sich auch in den Medien so geäußert.

Jetzt will die Landesregierung etwas machen. Sie beabsichtigt also, uns zu unterstützen und eine personalvertretungsrechtliche Repräsentation zu schaffen, und dann ist es auch wieder nicht richtig. Jetzt soll mir doch einer sagen, was Sie eigentlich wollen. Ich verstehe das nicht mehr. Wir werden die Bediensteten in Nordrhein-Westfalen fragen, wie sie das sehen. Ich werde in den nächsten Tagen eine Internetmitteilung machen. Wir werden sehen, wie die Resonanz auf Ihre Ausführungen ist.

Sie sagen, es sei unfair, wenn ich auf diesen Gesetzentwurf vom 22.09.2005 hinweise, in dem Sie einen dreistufigen Aufbau der Personalvertretung der Staatsanwaltschaften mit der Begründung fordern, es müsse auch hinsichtlich der Einführung neuer Steuerungsmodelle eine personalvertretungsrechtliche Repräsentanz gewährleistet sein. Un-

ter anderem weisen Sie auch noch darauf hin, dass die durch die Einrichtung zusätzlicher Personalvertretungen bei 19 Staatsanwaltschaften - 19, man muss sich das Volumen einmal vorstellen - entstehenden Mehrkosten im Interesse der Angleichung der Mitbestimmungsstrukturen im staatsanwaltschaftlichen Bereich hingenommen werden müssen.-

Ich sehe keinen roten Faden mehr. Herr Sichau, ich frage Sie - die Frage werde ich Ihnen auch öffentlich stellen -: Würden Sie eine solche Frage auch stellen, wenn ver.di 90 % der Bediensteten im Strafvollzug repräsentieren würde? Die Frage werde ich Ihnen noch einmal öffentlich stellen, und da bin ich gespannt, was Sie darauf antworten werden.

(Frank Sichau [SPD]: Bleiben Sie doch sachlich! War das nicht eine Anhörung der Anzuhörenden? Oder wie soll ich das verstehen?)

- Das war eine Antwort auf Ihre Frage.

(Frank Sichau [SPD]: Nein!)

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Jedem steht es frei, zu sagen, was er möchte. Sie können fragen und auch Kommentare dazu geben. Die Anzuhörenden können die Antwort geben, die sie für richtig halten. - Herr Sanker.

Friedhelm Sanker (BSBD Nordrhein-Westfalen): Herr Sichau, Sie haben nach den Restriktionen gefragt. Die Antwort bezog sich auf die Frage 7 des Fragenkatalogs nach dem zweistufigen Aufbau. Wir haben dargelegt, dass wir mit dem jetzigen Aufbau, dem dreistufigen System, sehr gefahren sind, dass sich der Strafvollzug in Nordrhein-Westfalen relativ liberal entwickelt hat, dass also ein großer parteiübergreifender Konsens besteht, den Vollzug entsprechend liberal auszugestalten, und dass wir zurzeit dabei sind, ein ordentliches Jugendstrafvollzugsgesetz auf den Weg zu bringen, an dem die Landesregierung zurzeit arbeitet. Das möchten wir für die Zukunft sichergestellt und gewährleistet wissen.

In dem Zusammenhang haben wir die Befürchtung geäußert, dass die Absicherungsstrategie der politischen Ebene, wenn man auf den dreistufigen Aufbau verzichtet, der eine Absicherung nach oben wie nach unten beinhaltet, ein größeres Gewicht bekommt, sollte es zu spektakulären Ereignissen kommen. Darauf haben wir in diesem Zusammenhang nur hingewiesen, denn man kann in den Strafvollzug auch ganz subtil eingreifen. Aus anderen Bundesländern wird kommuniziert, dass das Budget - wenn die Budgetierung schon eingeführt ist - mitunter von Versagensquoten abhängig gemacht wird. Man kann auch eine Quote für das Urlaubsversagen festlegen und dann das Budget reduzieren.

Das ist eine ganz subtile Art, auf die Entscheidungspraxis in den Vollzugseinrichtungen einzuwirken. Mit so etwas möchten wir eigentlich nicht konfrontiert werden. Wir haben nur zum Ausdruck gebracht, dass wir bislang nichts davon gespürt haben und unsere Arbeit im Wesentlichen an sachlichen Gegebenheiten ausrichten konnten.

Dr. Karl Drexler (Leiter der Vollzugsdirektion Österreich): Vielleicht am Rande noch ein paar Informationen, nachdem ich nicht direkt angesprochen worden bin. Dem österreichischen Strafvollzug hat man immer vorgeworfen, dass er an strategischer Untersteuerung leide. Das hat gestimmt. Das Ministerium war dazu nicht in der Lage. Es hat klassifiziert, das heißt, es hat Einzelentscheidungen getroffen, welcher Insasse in welche Anstalt kommt. Es hat den Strafvollzugsort geändert. Das heißt, wenn er klassifiziert war, hat man ihn von einer Anstalt in die andere gegeben. Es wurden Inspektionen durchgeführt.

Es ist nicht zwingend notwendig, dass ein Ministerium kontrolliert, ob die Hygienevorschriften in der Küche oder die Besuchszeiten eingehalten werden. Das kann durchaus auch von einer operativ arbeitenden Mittelbehörde erledigt werden. Wir haben die Bauangelegenheiten sehr intensiv betrieben. Es waren furchtbare Sitzungen. Ich kann mich daran erinnern, dass sich vier Abteilungsleiter - nach Ihrer Definition Referatsleiter - an einem Vormittag darüber gestritten haben, wie der Portier in einer Justizvollzugsanstalt besoldungsrechtlich eingestuft wird.

Auch wir haben die Probleme mit den Todesfällen. Das ist im Prinzip genau dasselbe. Nur läuft das bei uns über die Vollzugsdirektion. Eine Rufbereitschaft war im Ministerium nicht umzusetzen. Jetzt haben wir eine Rufbereitschaft. Über diese Rufbereitschaft werde ich bei besonderen Vorkommnissen informiert. Ich werde die Frau Bundesministerin - bzw. in erster Linie ihr Sekretariat, in zweiter Linie den Abteilungsleiter, der sich um die Strafvollzugsangelegenheiten kümmert - verständigen. Auch die Lenkung im Krisenfall liegt bei der Vollzugsdirektion. Sie hat die Arbeitsgruppen, die dann einzusetzen wären, zu führen und arbeitet unmittelbar der Frau Ministerin zu.

Vorsitzender Dr. Robert Orth: Meine Dame, meine Herren Sachverständigen! Wir haben Sie hier intensiv befragen können. Sie tragen mit Ihren Anregungen sicherlich zur Meinungsbildung bei. Insofern danke ich Ihnen im Namen der Mitglieder des Ausschusses ganz herzlich für Ihr Kommen und für Ihre Ausführungen.

Wir müssen jetzt beschließen, wie wir weiter verfahren. Im Vorfeld haben wir uns mit Blick auf die Terminierung des nächsten Plenums darauf geeinigt, heute hier zu beschließen, am 6. Juni 2007 die abschließende Beratung und Abstimmung im Ausschuss vorzunehmen. Ich bitte Sie, mir durch Kopfnicken zu signalisieren, dass wir so verfahren können. - Dann haben wir das so beschlossen.