

LANDESVEREINIGUNG

des gehobenen Vollzugs- und Verwaltungsdienstes im nordrhein-westfälischen Justizvollzug e.V.

Der Vorstand

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1863

Alle Abg



An die
Präsidentin
des Landtages Nordrhein-Westfalen

Postfach 101143
40002 Düsseldorf

Ulf Borrmann (1. Vorsitzender)

Telefon: 0202-9457-101

E-Mail: landesvereinigungnrw@freenet.de

Anschrift: Eichelstr. 22
51429 Bergisch Gladbach

Datum: 18.06.2014

Anhörung des Rechtsausschusses und des Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation

Schreiben vom 13. Mai 2014 (1.1)

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst einmal vielen Dank, dass wir Gelegenheit erhalten, zu dem Gesetzesentwurf angehört zu werden; die Möglichkeit nehmen wir gerne wahr.

Das Gesetzesvorhaben der Landesregierung in seinem derzeitigen Stadium halten wir für gelungen. Die beabsichtigten gesetzlichen Vorgaben werden den Maßstäben eines zeitgemäßen und zukunftssicheren Behandlungsvollzuges unter Berücksichtigung eines wohlverstandenen Sicherheitsinteresses der Bevölkerung weitgehend gerecht.

Nachfolgend übersende ich Ihnen die auf der Grundlage des übersandten Fragenkataloges erstellte Stellungnahme des gehobenen Vollzugs- und

Verwaltungsdienstes zu den Gesetzesentwürfen der Landesregierung („Gesetz zur Regelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe und zur Änderung des Jugendstrafvollzugsgesetzes in Nordrhein-Westfalen“/ Drucksache 16/5413) sowie zum Gesetzesentwurf der CDU-Fraktion („Gesetz zur Regelung des Strafvollzuges in Nordrhein-Westfalen - StVollzG NRW“/ Drucksache 16/4155) mit der Bitte um weitere Verwendung.

Wie bewerten Sie die in den jeweiligen Gesetzesentwürfen getroffenen Regelungen zum Regelvollzug?

Soweit die Fragestellung darauf abzielt, dass der Gesetzesentwurf (GE) der Landesregierung den offenen Vollzug nicht mehr als Regelvollzug aufweist, ist zu bemerken, dass dies u.E. keine unmittelbaren Auswirkungen auf die derzeitige Praxis hat, da sich der Prüfungsmaßstab für eine Eignung auf Gründe die in der Person des Gefangenen liegen konzentriert.

Allerdings hätte der GE der Fraktion der CDU, der grundsätzlich eine Unterbringung im geschlossenen Vollzug vorsieht, erhebliche Folgen auf die Belegung und Auslastung der JVAen. Denkt man diese Leitlinie konsequent weiter, müsste der Vollstreckungsplan, der ja unter bestimmten Bedingungen eine sofortige Unterbringung im offenen Vollzug regelt, entsprechend angepasst werden. Dies wiederum hätte erheblichen Einfluss auf die Unterbringungszahlen im geschlossenen Vollzug (Überbelegung) und offenen Vollzug (Unterbelegung).

Nach unserer Einschätzung haben sich die derzeitigen Strukturen bewährt und sollten nicht angetastet werden.

Ist der Entwurf praktisch umsetzbar?

Beide GE sind durchaus umsetzbar.

Erfüllen die Justizvollzugsanstalten die erforderlichen baulichen, technischen und personellen Voraussetzungen? Wenn nein, welche Voraussetzungen müssen noch erfüllt werden (Mehrfachbelegung)?

Grundsätzlich erfüllen die JVAen die baulichen und technischen Voraussetzungen. Gleichwohl ist die Kostenseite näher zu beleuchten:

Der GE der Landesregierung erhält eine differenzierte Kostenschätzung. Der Entwurf birgt jedoch Kostenrisiken, die in der Gesetzesvorlage nicht aufgeführt worden sind. Nach unserem Verständnis löst jede Art der Aufgabenverdichtung zusätzliche Personalkosten aus.

Folgende Kostenfaktoren sind u.E. nicht zu vernachlässigen und sollten nach entsprechender Prüfung in der Gesetzesvorlage Berücksichtigung finden:

- *Erhöhung des Mindestbesuchskontingents von einer auf zwei Stunden. Die Regelung beschneidet z.B. die Möglichkeit, befristete Projekte zum Überstundenabbau im Allgemeinen Vollzugsdienst durch Beschränkung auf das gesetzliche Mindestmaß durchzuführen (sogenannte „Spartage“).*
- *Die Kosten für eine Erhöhung des Besuchskontingents für Kinder sind eingerechnet, es fehlt indes ein Ansatz für Umbau und Ausstattungskosten für Kind gerechte Begegnungsräume*
- *Opferbezogene Ausgestaltung des Vollzuges, insbesondere die zusätzliche Aufgaben durch die Benennung von Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern, Unterstützung von Schadenwiedergutmachung (§ 7)*
- *Aufgabenverdichtung durch die Stärkung der Dokumentationspflichten (§ 12 Abs. 4, § 60 Abs. 4, § 53 Abs. 4)*
- *Personal- und Sachkosten für die administrative Adaption des Gesetzes in die Praxis, z.B. die Personalkosten für die Erarbeitung oder Überarbeitung hausinterner Dienstanweisungen, Internetauftritte, Formulare usw..*

Stutzig macht der Hinweis, dass die Finanzierung der erwarteten Mehrkosten künftigen Haushaltsaufstellungsverfahren vorbehalten bleibt und Vorfestlegungen nicht getroffen werden, und zwar vor dem Hintergrund möglicher Personaleinsparungen aus Anlass von Schließung von Vollzugseinrichtungen. Insoweit empfiehlt es sich unbedingt, die personalintensiven gesetzlichen

Neuerungen bis zur Schöpfung der zusätzlichen Personalressourcen befristet auszusetzen.

Zu bemängel ist aus unserer Sicht, dass der GE der CDU-Fraktion sich mit einer Kostenschätzung überhaupt nicht näher auseinandersetzt. Die finanziellen Folgen der von uns befürchteten Auswirkungen auf die nordrhein-westfälische Vollzugslandschaft in Bezug auf die Belegung birgt ein hohes Kostenrisiko in sich, da sie mittelfristig vermutlich zu einem höheren Bedarf an Haftplätzen im geschlossenen Vollzug führen wird. Diese sind unbestreitbar kostenintensiver als Plätze des offenen Vollzuges

Inwieweit sollte der offene Vollzug, wie es im StVollzG des Bundes geregelt war, als Regelvollzug normiert werden?

Es wird kein Bedarf gesehen, eine der beiden Vollzugsformen zum „Regelvollzug“ zu erklären. Wie erwähnt, sollten die derzeit gültigen Beurteilungsmaßstäbe beibehalten werden.

1. Gibt es aus Ihrer Sicht in Bezug auf den individuellen Vollzugs- und Eingliederungsplan Verbesserungsvorschläge? Wenn ja, welche?

Nein.

Inwieweit sollte eine gesetzliche Implementierung des Wohngruppenvollzugs erfolgen?

Es sollte keine gesetzliche Implementierung erfolgen. Dies setzt schon allein eine nähere Definition der Begrifflichkeit (Rahmenbedingungen) voraus. Eine solche technische Beschreibung eines Rechtsbegriffes zieht letztlich in der Praxis immer wieder Einschränkungen nach sich und lässt für eine individuelle Ausgestaltung der Unterbringungsform, die sowohl zu den vorgegeben baulichen Rahmenbedingungen als auch zur Zielgruppe passt, zu wenig Raum.

2. Sind die Weichen für einen aktivierenden Strafvollzug richtig gestellt?

Ja.

3. Ist das System Beschäftigung/berufliche und schulische Weiterbildung in dem Entwurf so ausgestaltet, dass die Gefangenen bei Entlassung eine reelle Chance auf Wiedereingliederung haben?

Ja.

Wie beurteilen Sie die Beibehaltung der Arbeitspflicht im Gesetzentwurf?

Eine Beibehaltung der Arbeitspflicht ist für ein geordnetes Zusammenleben in einer JVA alternativlos.

4. Wie bewerten Sie die in den jeweiligen Gesetzesentwürfen getroffenen Regelungen zu den Besuchszeiten und deren Einschränkungen (z. B. § 25 Nr. 3 Gesetzentwurfs der Landesregierung), insbesondere die Kontaktmöglichkeiten von Kindern Inhaftierter Eltern?

Positiv.

Die Regelbesuchszeit wird auf monatlich zwei Stunden erhöht, für minderjährige Kinder inhaftierter Eltern wird diese um zwei weitere Stunden monatlich erhöht.

a) Sind die Besuchszeiten den Bedürfnissen von Kindern bzw. dem Kindeswohl angemessen angepasst?

Ja.

b) Inwieweit wäre eine großzügige Gestaltung der Besuchszeit für Kinder am Wochenende sinnvoll?

Ein Besuchsrecht am Wochenende würde zu einem geschätzten Personalmehraufwand von rund 20 Stellen (ca. 600.000 € jährlich) führen. Im Zuge der Ausweitung von Ganztagschulen könnte eine Ausweitung sinnvoll sein.

c) Welche Anforderungen sollten an den Besuchsverlauf gestellt werden?

Die Räumlichkeiten erfordern eine kindgerechte Gestaltung und Ausstattung. Beim administrativen Ablauf sind aus unserer Sicht keine besonderen Anforderungen zu stellen.

d) Inwieweit ist – wie es § 7 des GE der Landesregierung aus Gründen des Opferschutzes vorsieht – ein Ansprechpartner für die Belange von Kindern im Sinne eines Kinderbeauftragten notwendig?

Es wird keine Notwendigkeit für eine Differenzierung zwischen Ansprechpartner für Opfer und Ansprechpartner für kindliche Opfer gesehen.

5. Wie bewerten Sie die in den jeweiligen Gesetzesentwürfen getroffenen Regelungen zum Opferschutz?

Inwieweit ist die aus § 115 Abs. 3 des Gesetzentwurfs der Landesregierung ersichtliche Privilegierung der Opfer von Tätern, die eine Freiheitsstrafe verbüßen, Vermögensauskünfte einzuholen, gegenüber Opfer von Tätern, die beispielsweise lediglich eine Bewährungsstrafe verbüßen, gerechtfertigt?

Inwieweit hält die Figur des „gefährdeten Dritten“ in § 7 Abs. 1 S. 2 des GE der Landesregierung (= „mögliches künftiges Opfer“, vgl. Seite 86 des GE) dem Bestimmtheitsgebot stand?

Unbestritten hat die opferbezogene Vollzugsgestaltung einen berechtigten Platz innerhalb der Gestaltungsgrundsätze. Die redaktionelle Sonderstellung, die dem nunmehr im GE der Landesregierung beigemessen wird, dürfte in der Behandlungspraxis neue Zielkonflikte aufwerfen. So ist die Schuldnerberatung ein anerkannt wichtiger Bestandteil des Behandlungsvollzuges (§ 3 Abs. 2). Dem steht nunmehr mindestens ein Ziel des „Opfervollzuges“, nämlich die Unterstützung des

materiellen Schadensausgleiches, entgegen. Abgesehen davon, dass zivilrechtliche Entschuldungsmöglichkeiten (Stichwort „Privatinsolvenz“) wohl kaum durch § 7 abdingbar sein dürften.

Auch die Unterstützung bei der Behebung der immateriellen Schäden dürfte sich in der Praxis im Einzelfall äußerst komplex gestalten. Es stellt sich z.B. die Frage, in welcher Form der Vollzug die fragile Aufarbeitung posttraumatischer Belastungsstörungen der Opfer konkret unterstützen könnte.

5. Ist die Einführung eines Schlussberichts eine sinnvolle Hilfe für die freien Träger bei Wiedereingliederung?

Ja.

Inwieweit sollte die Einrichtung sozialtherapeutischer Nachsorgeambulanzen in Zuständigkeit der Justiz erfolgen?

Keine Antwort.

7. Wie bewerten Sie die in den jeweiligen Gesetzesentwürfen getroffenen Regelungen zu den Disziplinarmaßnahmen?

Die Möglichkeit der Konfliktregelung im GE der Landesregierung (§ 79 Abs. 3) wird als sinnvoll erachtet. Im Übrigen wären beide Regelungen tauglich.

6. Inwieweit sollte eine Normierung der Kontrolle der Justizvollzugsanstalten durch die Aufsicht, weitere staatliche Stellen und unabhängige Gremien erfolgen?

Unser Verband würde die Rückführung zu einem dreigliedrigen Behördenaufbau sehr begrüßen. Die sechs Jahre nach Auflösung der Mittelinstanz haben gezeigt, dass die JVAen oftmals durch den Umstand, dass mit vielen Kompetenzen, die üblicherweise Aufsichtsbehörden obliegen, überfordert sind. Dies können spezifische Fragen aus

dem Dienstrecht, dem Verwaltungsrecht, aber auch spezielle Fragen zur technischen und administrativen Sicherheit sein.

Die Wiedereinführung einer Mittelinstanz wäre unseres Erachtens der wirksamste Weg, die Aufsicht über die JVAen zu verbessern. Gefragt sind insoweit vollzugliche Fachleute, die in der Lage sind, in einem kleinen Zeitfenster vor Ort möglichst genaue „Diagnosen“ zu stellen. Bevor man diesen Schritt nicht gegangen ist, wäre jede weitere Diskussion über externe bzw. neue Aufsichtsgremien schon nahezu scheinheilig.

7. Inwieweit findet der Datenschutz in den Gesetzentwürfen der Landesregierung und der Fraktion der CDU ausreichend Berücksichtigung bzw. erfüllt nicht die durch den Datenschutz zu berücksichtigenden Aspekte?

Der Datenschutz ist u.E. umfassend gewahrt.

10. Wie beurteilen Sie die Beibehaltung der Zehnjahresfrist vor der erstmaligen Beurlaubung lebenslänglich Inhaftierter in § 54 Abs. 4 des Gesetzentwurfs der Landesregierung?

Die Frist ist praxisgerecht.

11. a) Inwieweit könnte die elektronische Fußfessel als geeignete Alternative zu

freiheitsentziehenden Maßnahmen in Betracht gezogen werden?

b) Welche Risiken birgt bzw. Vorteile bringt diese Alternative?

c) Für welche Bereiche ist angesichts der Risiken für die Allgemeinheit, aber auch im Hinblick auf eine mögliche Stigmatisierung des Betroffenen die Möglichkeit der Fußfessel als taugliche Alternative in Betracht zu ziehen?

Unser Verband hält die Frage der elektronischen Fußfessel nicht für eine vollzugsspezifische. Die Aufgaben des Vollzuges beginnen grundsätzlich zeitlich mit der Inhaftierung und enden zeitlich mit der Beendigung des Freiheitsentzuges. Es

handelt sich letztlich um eine Vollstreckungsangelegenheit, die folglich den Vollstreckungsbehörden obliegt. Daher beziehen wir insoweit keine Stellung.

12. Aus einigen Vorschriften des GE der Landesregierung (Drs.16/5413) ist die Schlussfolgerung naheliegend, dass letztlich die Unterbringung der Insassen (das „Wie“) und auch die jeweiligen Modalitäten bzw. Handlungsspielräume in den Anstalten letztlich von den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort abhängen (z.B. § 24 Abs. 1 GE Telefonate/Telekommunikationssysteme).

a) Welche Mindeststandards müssten unabhängig von der Anstalts- und Vollzugsorganisation (vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 3, 14 Abs. 1 Nr. 3 des GE der Landesregierung) bzw. den tatsächlichen Gegebenheiten gewährleistet werden?

Die Frage nach Mindeststandards ist wegen des hohen Anspruchs an die Infrastruktur einer JVA („24-Stunden-Einrichtung“) überaus komplex und wird je nach baulichem Zustand und Vollstreckungszuständigkeit der Anstalten recht unterschiedlich bewertet werden müssen. Beschränkt man sich auf die bauliche Infrastruktur, so wären folgende Aspekte von Bedeutung:

- *Getrennte Pforten für Personal und Besucher*
- *Besuchsräume außerhalb der Haftbereiche*
- *Überwiegend Einzelhafträume*
- *Sicherheitszaun – Sicherheitsstreifen – Umwehrungsmauer*
- *Arbeitsbetriebe mit Arbeitsplätzen für alle zur Arbeit verpflichteten Inhaftierten*
- *Funktionsräume auf den Haftabteilungen (Dienstzimmer, Sprech- und Gruppenräume, Sanitärräume)*
- *Unterschiedliche Freiflächen für den Aufenthalt im Freien*
- *Funktionshafträume (Arresträume, besonders gesicherte Hafträume) außerhalb der Haftbereiche*

Wir möchten an dieser Stelle auch noch auf das Folgende hinweisen:

Bestandteil eines modernen und zukunftsicheren Strafvollzugsgesetzes sollte eine klare gesetzliche Vorgabe über die Größe (Fläche, Rauminhalt) von Hafträumen

sein. Abs. 2 weist jedoch nur indirekt darauf hin, dass Hafträume bezüglich ihrer Höchstbelegung einer gewissen Zulassung bedürfen. Es ist unklar, ob damit die im Rahmen der Festsetzung der Belegungsfähigkeit im Raumverzeichnis ausgewiesene Belegungsfähigkeit der einzelnen Hafträume gemeint ist oder ob die Einhaltung der in einer fast 40 Jahre alten RV über die Größe und Ausgestaltung der Hafträume [RV d. JM vom 11. November 1976 (4402 - IV B. 74.1)] festgelegten Flächen- und Rauminhaltswerte ausreichend ist.

Jedenfalls ist ein Anspruch der Strafgefangenen auf eine Haftraumgestaltung nach den Aspekten einer gesunden Lebensführung, wie er derzeit noch in § 144 Abs. 1 StVollzG zu finden ist, aus der Gesetzesvorlage nicht ableitbar. Wir halten dies für einen gravierenden Mangel.

b) Wie ist in diesem Zusammenhang anhand der Beispiele der §§ 30, 31 und 87 Abs. 3 des GE der Landesregierung die Gesetzestechnik zu beurteilen, die einerseits einen Beurteilungsspielraum auf der Tatbestandsseite und zusätzlich ein Ermessen auf der Rechtsfolgenseite vorsieht?

Unser Verband sieht insoweit keine Anwendungsprobleme.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Borrmann
(Vorsitzender)