

Stellungnahme des Leiters der JVA Tegel
- Klaus Lange-Lehngut -
vom 04. Mai 2006 für die Anhörung im
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
am 17. Mai 2006

Ich bin seit über 30 Jahren regelmäßiger Leser der in Tegel erscheinenden Gefangenenzeitschrift „**Lichtblick**“. Vor etwa 25 Jahren (also 5 Jahre nach Inkrafttreten des Strafvollzugsgesetzes) hat ein Gefangener, der die Vollzugsverhältnisse in der JVA Tegel als Insider genau kannte und den es in die JVA Straubing verschlagen hatte, in einem Leserbrief an den Lichtblick geschrieben:

„Verglichen mit den Verhältnissen in Straubing würde ich sofort zu Fuß nach Tegel laufen.“

Die Verhältnisse in den einzelnen Vollzugsanstalten waren also schon damals höchst unterschiedlich und das war vom Gesetzgeber auch so gewollt.

Der Bundesgesetzgeber war, als er im März 1976 das Strafvollzugsgesetz schuf, klug, denn er hat dem Vollzug Entwicklungs- und Experimentiermöglichkeiten eröffnet, von denen die einzelnen Bundesländer unterschiedlichen und regen Gebrauch gemacht haben. So haben sich auf der Basis des einheitlichen, Standards setzenden Gesetzes unterschiedliche Behandlungskonzepte entwickelt, die miteinander konkurrieren. Fast alle Behandlungsmaßnahmen stehen im Ermessen der Vollzugsbehörde, sodass sich in jedem Bundesland eine eigene Färbung des Vollzuges herausbilden konnte.

Von den gesetzlichen Möglichkeiten ist in den Ländern niemals exzessiv Gebrauch gemacht worden und es gibt überhaupt keinen Grund, zur Verhinderung von bundesgesetzlich vorgegebenen Auswüchsen, die landesgesetzliche Notbremse zu ziehen.

Zum Beispiel:

Längst nicht jeder Gefangene in Tegel, sondern weniger als 10 % der Insassen erhalten Urlaub aus der Haft, weil diese Maßnahme nur genehmigt werden kann, wenn Missbräuche ausgeschlossen werden können und von denen, die Urlaub erhalten, erhält längst nicht jeder 21 Kalendertage im Jahr und das ist auch richtig so, weil jede Maßnahme strukturell inhaltlich begründet sein muss. Keine Maßnahme des Vollzuges darf beliebig sein, alles dient der Aufgabenerfüllung, nämlich der Befähigung des Gefangenen, nach der Entlassung ein Leben ohne Straftaten zu führen und damit die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu schützen.

Wenn die regionalen Unterschiede also schon immer erhebliche waren: Was soll die Aufregung bei einem Übergang der Gesetzgebungskompetenz vom Bund auf die Länder?

Was würde sich denn konkret für die Praxis ändern, wenn die Bundesländer Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug erhielten?

Es drängt sich auf, ein Bild zu wählen: Das Strafvollzugsgesetz ist wie ein großer Werkzeugkasten, in dem die unterschiedlichsten Werkzeuge (Schraubenzieher, Bohrer, Zentimetermaße etc.) bereitliegen, mit denen wir bestenfalls die Gefangenen befähigen können, nach der Entlassung keine weiteren Straftaten zu begehen.

Aktuell: Der Kasten ist voll, alle bundesgesetzlich vorgesehenen Instrumente stehen zur Verfügung; der eine Meister (Minister) gibt vor, dieses oder jenes Werkzeug nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen einzusetzen und diese vom Bundesgesetzgeber gewollte Öffnung führt zur landesrechtlichen Ausprägung des Gesetzes (in Berlin haben wir beispielsweise zum Gesetz und den bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften etwa 40 berlinspezifische Ausführungsvorschriften erlassen).

Immerhin, der Werkzeugkasten ist komplett. Wenn ein neuer Meister kommt, wird dieser Ideen und Präferenzen für den Einsatz anderer Werkzeuge entwickeln, die alle im Kasten sind.

Die zukünftige Lage nach Veränderung der Gesetzgebungskompetenz stellt sich aber ganz anders dar: Es werden, von Bundesland zu Bundesland, mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, Werkzeuge aus dem Kasten herausgenommen werden, um Geld zu sparen und um populistisch die Meinung der Konsumenten bestimmter Medien zu bedienen.

Der Vollzug aber braucht einen möglichst großen Werkzeugkasten mit möglichst vielen unterschiedlichen Werkzeugen, um seine Aufgabe, die Resozialisierung der Gefangenen im Interesse des Schutzes der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten, meistern zu können. Jedes Werkzeug, das aus dem Kasten herausgenommen wird, verringert die Effizienz unserer Arbeit.

Nur ein sehr naiver Mensch wird die Regionalisierung der Gesetzgebungskompetenz auch als Chance für die Fortentwicklung des Vollzuges ansehen; angesichts der Finanznöte fast aller Bundesländer ist nicht damit zu rechnen, dass die Landesparlamente neue Werkzeuge entwickeln, finanzieren und in den Werkzeugkasten legen werden. Und es sind ja an vorderster Front auch gerade die wohlhabenden Bundesländer, die Werkzeuge aus dem Kasten nehmen wollen.

Die Befürworter der Verlagerung gehen m. E. zusammen mit bestimmten Medien, die der nicht informierten Öffentlichkeit suggerieren wollen, der Vollzug diene nach seinem eigenen vom Bundesgesetzgeber vorgegebenen Selbstverständnis in erster Linie dem Wohlbefinden der Verbrecher (Stichwort: Hotelvollzug).

Dem muss mit aller Klarheit und Deutlichkeit entgegengetreten werden.

Die Verlegung in den offenen Vollzug oder die Gewährung von Urlaub, beispielsweise, sind keine Hafterleichterung, sondern ausschließlich Maßnahmen zur Minimierung der Rückfallgefahr und damit des Schutzes der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten.

Wie wird es weitergehen?

Nehmen wir Beispiele aus den in den Medien in den letzten Wochen geführten Diskussionen und fantasieren wir uns in das Jahr 2011 - ja wahrscheinlich nur in das Jahr 2007 -, wenn, was Bundestag und Bundesrat verhindern mögen, die Bundesländer für die Strafvollzugsgesetzgebung zuständig sein werden:

- Es ist diskutiert worden, die Begrenzung des Urlaubs aus der Haft im geschlossenen Vollzug auf 10 anstelle von bisher 21 Tagen. Der Vollzug vergibt Urlaub aus der Haft nicht mit dem Füllhorn (Wellness der Gefangenen), sondern nur nach vollzoglicher Gebotenheit, denn wie gesagt:

Nicht jeder urlaubszugelassener Gefangener erhält 21 Tage Urlaub. Wenn diese 21 Tage aber erforderlich sind, um die Chancen für ein zukünftiges Leben ohne Straftaten zu verbessern, warum um alles in der Welt, sollte man im geschlossenen Vollzug dann auf 10 Tage im Jahr zurückgehen?

Die anstehende Gesetzesvorschrift wird aber im Handstrich geändert werden.

- Es ist in den Medien in den letzten Wochen mehrfach wiedergespiegelt worden, dass, jedenfalls in zwei Bundesländern, die Haftplätze im offenen Vollzug deutlich reduziert worden sind.

Der offene Vollzug ist keine Hafterleichterung oder Wohltat (Stichwort: Hotelvollzug), sondern dient der Wiedereingliederung geeigneter Gefangener in das Leben nach der Inhaftierung. Es wäre fatal, wenn geeignete Gefangene nicht zur Vorbereitung auf die Entlassung in offene Anstalten verlegt werden könnten, weil es an Haftplätzen im offenen Vollzug fehlt! Zudem würden wir Geld zum Fenster heraus werfen, wenn der geschlossene Vollzug ist deutlich teurer als der offene Vollzug.

Die Vorschrift aber steht zur Verschlimmbesserung an.

- Eine Strafvollstreckungskammer hat eine Justizvollzugsanstalt vor kurzem rechtskräftig verpflichtet, einem Gefangenen einen DVD-Spieler auszuhändigen. Die Anstalt weigert sich, offensichtlich im Einvernehmen mit dem Ministerium, diese Entscheidung umzusetzen. Nun ja, die Resozialisierung eines Gefangenen wird wohl sicherlich kaum davon abhängig sein, ob er einen DVD-Spieler besitzen und gebrauchen darf, aber weil es schlechte Presse macht, gerichtliche Entscheidungen nicht zu beachten, würde das betroffene Bundesland zukünftig einfach in § 70 StVollzG, der den Besitz von Gegenständen für die Freizeitbeschäftigung regelt, eine Positivliste einstellen, in der DVD-Spieler nicht aufgezählt sind. Vielleicht aber könnte man auch einfach den gerichtlichen Rechtsschutz einschränken und beispielsweise das Rechtsbeschwerdeverfahren einschränken. Die Zuständigkeit des BGH nach § 121 Abs. 2 GVG, Entscheidungen im Interesse der Vereinheitlichung der Rechtsprechung zu treffen, wird schon mit der Föderalisierung des Gesetzes entfallen.

- Ein weiteres Beispiel:
Ein Landgericht hat eine Anstalt kürzlich verpflichtet, sie müsse einem Gefangenen erlauben, Besucher an Tischen ohne „Übergabe- und Durchreichesperre“ zu empfangen. Die Anstalt weigert sich nach Presseberichten, dieser Entscheidung Folge zu leisten. Gesetzgeberisch ist dies für das betroffene Bundesland kein Problem. Eine kleine Änderung von § 27 StVollzG (hier ist die Überwachung der Besuche geregelt) und schon geht die von der Anstalt getroffene Regelung in Ordnung. Selbstverständlich ist jedem, der im Vollzug tätig ist, bewusst, dass die Möglichkeit des Körperkontaktes die Übergabe von Gegenständen erleichtert. Jeder Praktiker weiß aber auch, dass die sozialen Beziehungen eines Gefangenen äußerst fragil sind und dass es deshalb sehr darauf ankommt, dass die Besuchssituation nicht abstößt, sondern dabei hilft, Kontakte zu halten. Dass trotzdem eine möglichst wirksame Kontrolle von Besuchern gewährleistet sein muss, ist eine Selbstverständlichkeit!

- Einzelunterbringung bei Nacht:
Hier planen nach Presseberichten einige Bundesländer offenbar, § 18 Absatz 1 Satz 1 abzuändern. Dabei hatte sich der Gesetzgeber des Jahres 1976 etwas bei dem Gebot der Einzelunterbringung bei Nacht im geschlossenen Vollzug ge-

dacht: Der Gesetzgeber steht damit übrigens in einer 180-jährigen Tradition der Einzelunterbringung. Und den Vollzugsgestaltern von New York im Jahre 1825 - auf die dortigen Vollzugsbauten gehen unsere Anstalten zurück - stehen nun wirklich nicht im Verdacht, dass ihnen Luxus für Gefangene ein Anliegen war. Die Einzelunterbringung bei Nacht ist also kein Luxus, sondern dient in mehrfacher Hinsicht der Sicherheit und Ordnung der Anstalt: Zum Einen kann bei Einzelunterbringung im Notfall dem den Haftraum öffnenden Beamten nur ein Gefangener aggressiv entgegenkommen, zum Zweiten kann es keinen Streit zwischen Zellenossen geben und zum Dritten kann nicht die Situation entstehen, dass ein Zellenbewohner den anderen bedrängt, drangsaliert oder bestiehlt. Jeder im Vollzug Tätige weiß, dass Gefängnissubkultur besonders zur Nachtzeit in mehrfach belegten Hafträumen besonders virulent ist. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder würde es übrigens auch möglich machen, dass im geschlossenen Vollzug wieder Schlafsäle für 8, 10 oder 20 Gefangene eingerichtet werden, wenn nur eine abgetrennte Nasszelle vorhanden ist.

So viel zu den in den Medien in den letzten Wochen geführten Diskussionen.

Nun, zur Zukunft:

Die Regionalisierung der Gesetzgebungskompetenz kann nur in eine Richtung gehen: Herausnahme von Werkzeugen!

Lassen wir nun unsere Fantasie weiterschweifen, welche Gesetzesänderungen sich denn anbieten, um unbequeme, von Medien häufig polemisch aufgegriffene Problemfelder kurzerhand populistisch zu regeln ohne dabei in den direkten Widerspruch zum Resozialisierungsgebot des Bundesverfassungsgerichts zu geraten.

Einige Werkzeuge liegen m. E. klar erkennbar in der Opferschale der Justizvollzugsrechtsfortentwicklung einiger Bundesländer:

- Es wird eine Negativliste geben von Straftatbeständen, die Gefangene ungeeignet machen, in den offenen Vollzug verlegt oder dort von Anfang an aufgenommen zu werden.

- Die in vielen Bundesländern eingeführte Möglichkeit Strafgefangener, unüberwachte Telefongespräche zu führen, wird eingeschränkt werden; dafür wird es eine rigide inhaltliche Postkontrolle geben.
- Die Anstaltsbeiräte und die Inassenvertretungen werden abgeschafft werden.
- Die Besuchsmöglichkeiten werden zurückgeführt und die Kontrolle der Besucher wird verschärft werden.
- Ausbildung im Vollzug (Schule, Berufsausbildung) kostet viel Geld. Es reicht doch aus, wenn die Gefangenen ordentlich arbeiten und das Bundesland damit vorzeigbare Einnahmen erzielt.
- Unser wichtigstes Werkzeug ist das Personal in allen Laufbahnen und Diensten. Hier eröffnet sich den Bundesländern das größte Einsparpotential. Es wird wieder Verwahrvollzug mit Nachtverschluss um 17:00 Uhr zur Freude der Konsumenten bestimmter Medien eingeführt - das spart Personal -, es wird deshalb Unruhen in den Anstalten geben (auch zur Freude der Konsumenten bestimmter Medien) und 2 Jahre später wird man sich wundern, dass die Kriminalitätsrate rasant ansteigt (weil wir auf die Gefangenen keinen Einfluss mehr nehmen können) - dann zum Erschrecken der Konsumenten bestimmter Medien -.
- Die Sozialtherapie wird aus Kostengründen aufgegeben werden.
- Der Vollzug könnte der Zuständigkeit des Innenministeriums unterstellt werden.
- Es wird bei Gefangenentransporten und Überstellungen von einem Bundesland in ein anderes Bundesland Unsicherheit bei der Rechtsanwendung geben.
- Es kann auch geschehen, dass uns altes, unbrauchbares Werkzeug in den Kasten gelegt wird. Ich könnte mir sehr gut vorstellen, dass beispielsweise das Legalitätsprinzip im Disziplinarrecht eingeführt wird.

Die Demontage der Standards würde im Fall der Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlicher Geschwindigkeit vorangehen mit der Folge, dass ein regelrechter Run auf Vollzugsanstalten bestimmter Bundesländer eintreten würde. Der von mir vorhin zitierte Gefangene aus Straubing würde alles daran setzen, möglichst umgehend in einem anderen Bundesland aufgenommen zu werden, weil er meint, dort bessere Haftbedingungen vorzufinden.

Das Fatale wird allerdings folgender zwangsläufiger Mechanismus sein:

Auch Länder, die den aktuellen hohen Stand halten wollen, werden gnadenlos durch die jeweiligen Finanzer gezwungen werden (Stichwort: „Benchmarking“), Behandlungswerkzeuge abzubauen und es werden sich in nicht allzu ferner Zeit die Vollzugsbedingungen in allen Bundesländern auf unterster ineffektiver Ebene angleichen.

Wir werden dann in 10 Jahren unseren Werkzeugkasten aufmachen und feststellen, dass in dem Koffer nur noch wenige, vielleicht auch gar keine, dafür möglicherweise aber auch die falschen, unbrauchbaren Werkzeuge liegen, die es dem Vollzug nicht mehr ermöglichen, Einfluss auf die Gefangenen zu nehmen.

Im Interesse des Schutzes der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten (und Straftaten verursachen Leid, Schmerz, Trauer, wirtschaftlichen Schaden) dürfen Sie es, die Sie Verantwortung auch für den Vollzug tragen, nicht hinnehmen, dass sich unsere Gesellschaft auf ein Vorhaben einlässt, das absehbar jeden von uns der erhöhten Gefahr, Opfer einer Straftat zu werden, aussetzt.

Die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug muss deshalb beim Bund bleiben!