



**Stellungnahme
des
Bundes der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands,
Landesverband Nordrhein-Westfalen (BSBD),
zum Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/8940**

**„Strafvollzug in Nordrhein-Westfalen vor dem Kollaps
– Rot-Grün muss belastbares Konzept für die Zukunft des
Strafvollzugs vorlegen und nicht willkürlich Haftplätze ab-
bauen!“**

Vorbemerkungen:

Um die Vollzugseinrichtungen nicht noch stärker zu überlasten und mittelfristig in ausreichendem Umfang Haftplatzkapazitäten zur Verfügung zu stellen, sind prognostische Planungen der Landesregierung erforderlich, die die derzeit bereits absehbaren und die Belegung nachhaltig verändernden Faktoren angemessen berücksichtigen.

Die Annahme, der Strafvollzug könne wegen der demografischen Entwicklung auf Haftplatzkapazitäten verzichten, so dass die Landesregierung mit einer Demografie-Rendite planen könne, sind nach Einschätzung des **BSBD** längst überholt. Bereits gegenwärtig zeichnen sich im Gegenteil hierzu Entwicklungen ab, die eine Ausweitung des Haftplatzbedarfs wahrscheinlich werden lassen. Im zurückliegenden Jahr haben wir einen Massenzustrom von Flüchtlingen und Asylbewerbern erlebt. In überproportionalem Umfang kommen Menschen in dem besonders kriminalitätsanfälligen Alter zwischen 20 und 40 zu uns. Dies lässt erwarten, dass sich die Gefangenenzahlen gerade in diesem Segment spürbar erhöhen werden. Daneben werden wir mit Menschen konfrontiert sein, die aus dem Dschihad zurückkehren. Auch diese Personengruppe wird den Vollzug vor große Herausforderungen stellen und den Haftplatzbedarf beeinflussen.

Zudem ist nach Einschätzung des **BSBD** die gegenwärtige Diskussion zu berücksichtigen, dass Deutschland den massenhaften Zustrom von Flüchtlingen und Asylbewerbern

auf Dauer nicht wird bewältigen können, so dass Alternativen der Zuzugsbegrenzung erwogen werden müssen. Sollte sich die von der Bundesregierung angestrebte solidarische Verteilung der Flüchtlinge in Europa nicht realisieren lassen, wird auch die Schließung der Außengrenzen eine Option sein.

In diesem Fall wäre mit einer hohen Zahl von Festnahmen an den Außengrenzen zu rechnen. Der G 7-Gipfel 2015 in Bayern kann insoweit als Beispiel dienen. An den wenigen Tagen des Gipfels wurden an den Grenzen 118 Personen mit Drogen erwischt, 59 Personen festgenommen, weil Haftbefehle vorlagen, und 679 Menschen gingen der Polizei ins Netz, nach denen sie gesucht hatte.

Allein diese Faktoren machen es nach dem Dafürhalten des **BSBD** erforderlich, sich auf künftig steigende Gefangenzahlen einzustellen und entsprechende Vorsorge zu treffen. Dies ist allein deshalb so wichtig, weil die Belegungssituation in dem größten Bereich, dem geschlossenen Erwachsenenvollzug, bereits gegenwärtig angespannt ist.

Das durch das Justizministerium geschaffene Haftplatzmanagement ist geeignet, die vorhandenen Kapazitäten effektiv zu nutzen und bei regionalen Belegungsspitzen Reaktionsmöglichkeiten aufzuzeigen. Es ist nach Auffassung des **BSBD** jedoch nicht geeignet, den künftigen Haftplatzbedarf auch nur ansatzweise zu prognostizieren.

Angesichts dieses Umstandes ist eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Zahlenwerk des Justizministeriums nicht zielführend, weil es lediglich nachweist, dass Gefangene in Nordrhein-Westfalen gegenwärtig unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben untergebracht werden. Das Zahlenwerk liefert allerdings keine belastbaren Angaben zum gegenwärtigen und mittelfristig zu erwartenden Haftplatzbedarf.

Die Stellungnahme des **BSBD** orientiert sich daher an dem Thesen-Katalog des CDU-Antrags, weil sich der künftige Bedarf an Haftplatzkapazitäten so realistisch darstellen lässt.

These 1

Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Haftplätzen

Dem Feststellungsantrag ist uneingeschränkt zuzustimmen. Die Anforderungen an eine gesetzmäßige Ausstattung des Justizvollzuges auch in räumlicher Hinsicht ergeben sich aus der einfachgesetzlichen Regelung in § 93 StVollzG NRW. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung nicht allein den Nachweis einer ausreichenden quantitativen Ausstattung an Haftplätzen zur Folge hat, sondern dass auch qualitative Standards und die Vorhaltung von Räumen für Maßnahmen der Beschäftigung, der Behandlung, der Freizeit, des Sports, der Seelsorge und des Besuchs Berücksichtigung zu finden haben.

Dies ist umso wichtiger als, worauf noch einzugehen sein wird, in der Vergangenheit in vielen Anstalten entsprechende Räumlichkeiten unter Wegfall von Hafträumen eingerichtet wurden. Diese Provisorien, die zum einen das Kontingent an verfügbaren Hafträumen reduziert haben, andererseits aber bis heute nur Behelfslösungen zur Verbesserung der Infrastruktur darstellen, bestehen, insbesondere in älteren Anstalten, unvermindert fort.

These 2

Zu wenige Hafträume im geschlossenen Erwachsenenvollzug

Selbst in der Stellungnahme des Justizministeriums zur 46. Sitzung des Rechtsausschusses des Landtags am 26.08.2015 wird eingeräumt, dass die nach der Anzahl der vorhandenen Hafträume ermittelte rechnerische Einzelunterbringungsquote im geschlossenen Männervollzug bei erwachsenen Gefangenen auch nach Abschluss der geplanten größeren Baumaßnahmen sich lediglich von derzeit 77 % auf dann 78% verbessert. Diese Zahl dokumentiert die für die Zukunft absehbare Verletzung des im Strafvollzugsgesetz NRW normierten grundsätzlichen Einzelunterbringungsgebots (§ 14 Abs. 1 StVollzG NRW).

Gegenwärtig wird diese Vorschrift eingehalten, weil die Vollzugseinrichtungen des Landes vielfach auf Gefangene zugehen, um diese zu veranlassen, freiwillig die gemeinsame Unterbringung nach § 14 Abs. 1 Nr. 6 StVollzG NRW zu beantragen. Aus der Sicht der Vollzugspraxis ist allerdings mehr als fraglich, dass ein Anteil von annähernd 20 Prozent der Gefangenen dauerhaft eine Ausnahme vom Prinzip der Einzelunterbringung beantragen wird. Es ist vielmehr absehbar, dass die Anträge Gefangener auf gemeinsame Unterbringung aus persönlichen Gründen spürbar zurückgehen werden. Dieser Prozess wird sich beschleunigen, falls eine Einflussnahme seitens der Vollzugseinrichtungen unterbleibt.

Für die übrigen Indikationen des § 14 Abs. 1 StVollzG NRW wird nach Einschätzung des **BSBD** nur eine sehr geringe Anzahl von Gemeinschaftshafträumen vorgehalten werden müssen.

These 3

Schließung von Vollzugsstandorten

Der **BSBD** hat vor dem vorschnellen Abbau von Haftplatzkapazitäten seit langem gewarnt, weil die vorstehend skizzierten Entwicklungen in ihren kapazitätserhöhenden Dimensionen noch nicht definitiv eingeschätzt werden können.

Die zwischenzeitlich erfolgte Umsetzung der Schließung der durch die CDU genannten JVA-Standorte ist in ihren Auswirkungen in den verbleibenden Anstalten bereits jetzt

deutlich spürbar, obwohl die Einrichtungen, gemessen an den Belegungszahlen der letzten 20 Jahre, unterdurchschnittlichen ausgelastet sind. Insbesondere im Bereich der Untersuchungshaft gibt es bereits jetzt an einigen Standorten massive Probleme. Die Umsetzung des Trennungsgebots von Straf- und U-Haft ist angesichts der baulichen Ausgestaltung vieler Anstalten ohnehin problematisch. Durch die mit der Schließung bewirkte Konzentration sind die Trennungsgebote vielfach nur noch in der Theorie einzuhalten.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass bereits zurückliegend, z.B. durch die Schließung der JVA Büren, Haftplätze in erheblichem Umfang verloren gegangen sind. Die hierdurch bedingte Verlagerung von Vollstreckungszuständigkeiten auf andere Anstalten mit der Folge massiver Veränderungen der Gefangenenklientel hat bereits erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die in den zurückliegenden Jahren verstärkt ausgebauten Modelle der Binnendifferenzierung nach Gefährdungsgrad und Behandlungsbedürfnissen.

These 4

Strafvollzugsbedienstete arbeiten an ihrer Leistungsgrenze

Es ist unzweifelhaft so, dass die im abgelaufenen Jahr rückläufige Belegung gerade in den zuvor hoch belasteten Vollzugseinrichtungen des geschlossenen Vollzuges von den Bediensteten als erheblich entlastend wahrgenommen worden ist. Mehrfachbelegungen, eingeschränkte Freizeitmöglichkeiten, Zwangsverlegungen in Abweichung vom Vollstreckungsplan sind alles Merkmale eines hohen Belegungsdrucks, die eine nachhaltige Verschlechterung des Klimas unter den Gefangenen und damit zwangsläufig auch eine höhere Belastung der Bediensteten bewirken.

Insofern ist der nunmehr beschrittene Weg, bei einem aller Voraussicht nach lediglich temporären Belegungsrückgang mit dem Abbau von Haftplätzen zu beginnen, aus Sicht des **BSBD** erstens voreilig. Zweitens werden die in den Anstalten weiterhin bestehenden Engpässe und Notlagen nicht ausreichend berücksichtigt und erfolgt drittens eine Außerachtlassung gesellschaftlicher Veränderungen, die sich absehbar auch im Justizvollzug niederschlagen oder niederschlagen werden.

These 5

Abbau von Haftplatzkapazitäten auf der Basis geschönter Zahlen

Ohne auf die Zahlenkonstrukte und Berechnungsannahmen im Einzelnen einzugehen, kann zumindest festgestellt werden, dass der Abbau von Haftkapazitäten zwar die fiskalischen Ziele des Landes angemessen berücksichtigt, aber der künftige Haftplatzbedarf aufgrund bereits absehbarer gesellschaftlicher Veränderungen fahrlässig außer Acht gelassen wird.

Die Planungen gehen immer noch von einer stagnierenden Durchschnittsbelegung aus. Für die Bauzeiten und Belegungsspitzen sind zwar Belegungspuffer eingeplant, es muss jedoch klar sein, dass es sich insoweit um theoretische Konstrukte handelt. Wie sich das sogenannte Belegungsmanagement auswirkt, bekommen bereits jetzt alle Anstalten zu spüren, die sich in der Planung langfristiger Bauvorhaben befinden, die sich vorübergehend belegungsreduzierend auswirken werden.

Um die Bauzeitenkorridore festzulegen, innerhalb derer der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW Baumaßnahmen im Hafthausbereich durchführen kann, bedarf es monatelanger Abstimmungsverfahren mit dem Justizministerium. Wegen fehlender Haftraumreserven sind notwendige Gefangenenverlegungen über Jahre im Voraus abzustimmen. Belegungsmanagement ist folglich immer Mangelverwaltung! Ob sich die theoretischen Planungen später in der Praxis überhaupt realisieren lassen, darf durchaus mit einem Fragezeichen versehen werden. Strafvollzug ist kein statischer Prozess, der Vollzug wird vielmehr täglich mit sich verändernden Rahmenbedingungen konfrontiert.

Soweit das Justizministerium ausführt, „saisonale Belegungstäler sollen verstärkt genutzt werden, um planbare Baumaßnahmen zu realisieren“, ist zunächst einmal darauf hinzuweisen, dass im saisonalen Belegungstal „Winter“ viele Baumaßnahmen nicht ausgeführt und realisiert werden können. Daneben besteht bei einer derartigen Berg- und Talfahrt die latente Gefahr des Absturzes, wenn sich Unwägbarkeiten auftun oder Planungsänderungen oder Planungsverzögerungen eintreten. Treten bei einem Bauvorhaben entsprechende Probleme auf, wirken sie sich vielfach auch auf andere Projekte aus, so dass viele unvorhergesehene Belegungsanpassungen und -ausgleiche notwendig werden könnten.

Grundsätzlich unberücksichtigt bleibt die vollzugliche Erfahrung, dass Belegungsprognosen sich in der Vergangenheit durchweg als falsch erwiesen haben. Bereits nach kurzer Zeit wurden sie regelmäßig durch die Realität überholt. Der Vollzug hat die Erfahrung machen müssen, dass fast nichts so schwer vorherzusagen ist, wie die Entwicklung der Zahl der Gefangenen, weil sie von so vielen kaum ab- und einschätzbaren Faktoren beeinflusst wird.

Unstreitig dürfte aber sein, dass bei einer Belegungsquote von 90 Prozent zwingend von einer Vollbelegung auszugehen ist. Diese Zahl ist im geschlossenen Erwachsenenvollzug bei Männern und Frauen und im Bereich der Untersuchungshaft bereits jetzt, bei einer, wie bereits ausgeführt, insgesamt unterdurchschnittlichen Gesamtbelegung, erreicht, teilweise sogar überschritten. Hierin ist nicht einmal der Umstand einbezogen, dass die stärkere Binnendifferenzierung in den Vollzugseinrichtungen nach Gefährlichkeit und Behandlungsbedarf zu zusätzlichen Kapazitätsbindungen zur Aufrechterhaltung der Homogenität der Behandlungsgruppen führt. Zudem sind bei ethnischen Konflikten

Trennungen vorzunehmen, die eine volle Ausschöpfung an sich vorhandener Kapazitäten verhindern kann.

Belegungsspitzen führen bereits jetzt zu erheblichen Unzuträglichkeiten. So muss das Trennungsgebot von Untersuchungs- und Strafhafte teilweise aufgehoben werden, die Einzelunterbringung ist nicht unausgesetzt zu gewährleisten und es gibt keine hinreichenden Möglichkeiten der Trennung größerer Tätergruppen.

Man mag sich gar nicht ausmalen, wenn in Folge aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen größere Inhaftierungswellen auf den Strafvollzug zurollen, deren konsequente Verfolgung von der Politik derzeit parteiübergreifend angemahnt und gefordert wird: organisierte Rocker-Kriminalität, Fußball-Hooligans, rechtsextreme Brandstifter und religiös motivierte Gewalttäter/Terroristen.

Schlussbemerkung

Dem Justizministerium ist zuzugestehen, dass ein schwieriges und fast unlösbares Problem darstellt, Haftplatzkapazitäten auf der Basis der Entwicklung der Gefangenenzahlen realistisch einschätzen zu können. Die Grundlage für die jetzt vorgenommene Prognose hat sich bereits nach wenigen Monaten durch den Zuzug von Flüchtlingen und Asylbewerbern als überholt erwiesen.

Wegen dieser erkennbaren Schwierigkeiten hat der **BSBD** immer davor gewarnt, Kapazitäten vorschnell abzubauen. Hiermit sind wir bislang nicht durchgedrungen, weil es gegenwärtig wohl zu verlockend war, den Personalbedarf des Vollzuges durch die Schließung von Standorten zu entschärfen, um im Gegenzug auf die Einrichtung von 135 neuen Stellen für die Erledigung der mit dem Strafvollzugsgesetz NRW neu zugewiesenen Aufgaben verzichten zu können.

Der vermittelte Eindruck, es seien insgesamt ausreichende Haftplatzkapazitäten vorhanden, trifft nur für den offenen Erwachsenenvollzug und den Jugendvollzug zu. Im geschlossenen Erwachsenen werden jetzt bereits Engpässe offenbar. Wenn die Auswirkungen der absehbaren gesellschaftlichen Entwicklungen den Vollzug erreichen, werden die derzeitigen Haftplatzkapazitäten nicht ausreichen. Der **BSBD** empfiehlt deshalb, die notwendigen Kapazitäten zeitnah zu schaffen, damit die Belastungen von absehbaren Überbelegungen vermieden werden können. Ansonsten kommen auf die Kolleginnen und Kollegen, die derzeit wegen der nicht auskömmlichen Personalausstattung der Vollzugseinrichtungen bereits an der Leistungsgrenze arbeiten, unzumutbare Belastungen zu.

Düsseldorf, im Januar 2016