

Aufsicht über die Justizvollzugsanstalten (§ 151 StVollzG)

– Kontrolle oder Steuerung des Strafvollzugs? –

■ **Monica und Gernot Steinhilper**

Das Thema Aufsicht über die Justizvollzugsanstalten gewinnt immer mehr an öffentlicher Aufmerksamkeit: aktuelle Vorfälle z.B. in Hamburg, Hessen, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein lassen Oppositionspolitiker und Medien immer pointierter nach der Wirksamkeit der Fach- und Rechtsaufsicht durch die jeweiligen Justizministerien fragen – überwiegend mit der Stoßrichtung, die jeweiligen Hausspitzen (Staatssekretäre und Minister) in politische Schwierigkeiten zu bringen. Operative Verantwortung im Einzelfall vor Ort, strategische Verantwortung der steuernden Fachabteilungen und politische Verantwortung der Hausspitzen werden dabei munter aufgemischt – entscheidend sind die Gewinne in den Auflagen und in der politischen Willensbildung. Der Beitrag analysiert die derzeitige Rechtslage, beschreibt die Wirklichkeit und warnt vor symbolischem Aktionismus und populistischen Entscheidungen.

I. Strafvollzugsgesetz und Strafvollzugspraxis

Der Bundesgesetzgeber¹ gibt in § 2 StVollzG Ziele des Strafvollzuges vor; idealiter dürfte es daher keinen Unterschied machen, ob ein Gefangener seine Strafe beispielsweise in Flensburg oder in Rosenheim verbüßt. Die Strafvollzugsziele sind im Gesetz aber nur allgemein umschrieben; die nähere Ausgestaltung (organisatorisch, personell, inhaltlich) ist den Ländern überlassen, die aufgrund des föderativen Aufbaus Deutschlands traditionell für den Strafvollzug zuständig sind (Art. 83, 84 Abs. 1 GG).² Auf Bundesebene gibt es jedoch über die Justizministerkonferenzen und den Strafvollzugsausschuss der Länder³ eine freiwillige Abstimmung zur Ausgestaltung des Vollzugs im Interesse einer einheitlichen Entwicklung.⁴

In der Praxis des Strafvollzugs zeigen sich von Land zu Land dennoch z.T. erhebliche Unterschiede⁵, die überwiegend historisch begründet sind. Innerhalb eines Landes sollten jedoch bei gleichartigen Vollzugsformen (z.B. geschlossener Männervollzug) auch vergleichbare Vollzugsbedingungen gelten.⁶ Um dies zu erreichen und um die Einhaltung von Gesetz und Recht in den Anstalten zu gewährleisten, hat der Gesetzgeber in § 151 Abs. 1 StVollzG eine Aufsicht über die Justizvollzugsanstalten vorgesehen, die von den Justizministerien/Senatsverwaltungen wahrgenommen wird.

Was Aufsicht ist, ist dabei nicht näher definiert.⁷ Auch die Verpflichtung zur fachlichen Beratung in bestimmten Aufgabenbereichen in den Justizvollzugsanstalten (§ 151 Abs. 2 StVollzG) gibt keinen weiteren Aufschluss über die Absicht des Gesetzgebers.

Die Justizverwaltungen sind bei der Ausgestaltung ihrer Aufsicht grundsätzlich weit-

gehend frei, aber an die tradierten Aufsichtsbereiche Dienstaufsicht, Fachaufsicht und Rechtsaufsicht gebunden. Diese Begriffe, die auch in anderen Fachressorts gelten, sind allerdings nicht trennscharf und vom Gesetzgeber nicht konkretisiert, sondern nur durch einschlägige kasuistische Rechtsprechung näher eingegrenzt.

II. Möglichkeiten und Grenzen der Aufsicht über die Justizvollzugsanstalten

Justizvollzugsanstalten unterliegen nach § 151 Abs. 1 StVollzG einer umfassenden Aufsicht.⁸ Zunächst einmal ist die **Dienstaufsicht** zu nennen, die (so z.B. in der Niedersächsischen Landesverwaltung) nach organisatorischer und personeller Dienstaufsicht unterschieden wird. Die **organisatorische Dienstaufsicht** soll einen reibungslosen Geschäftsablauf, eine wirtschaftliche Arbeitsweise und eine insgesamt zweckmäßige Organisation sicherstellen. Sie richtet den Blick u.a. auf die Geschäftsverteilung, die Aufbau- und Ablauforganisation und die Leitungs- und Verwaltungsstruktur in den Anstalten. Die **personelle Dienstaufsicht** umfasst die Angelegenheiten des Personals und deren dienstliches Verhalten. Insbesondere wird geprüft, ob die Anstaltsleiter⁹ die dienstlichen Obliegenheiten erfüllen und die Ordnungs- und Fürsorgevorschriften einhalten (z.B. Einhalten von Dienstzeiten und Fristen bei Berichtsaufträgen, regelmäßige Beurteilungen und jährliche Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche, Einhaltung von Gefangenensprechstunden, Erlass aktueller Hausordnungen, Überprüfung und ggf. Aktualisierung des Sicherheitskonzepts in der Anstalt). Mittel der Dienstaufsicht sind u.a. Geschäftsprüfungen, Organisationsuntersuchungen, Berichtspflichten der Anstalten an das Justizministerium.¹⁰

Fachaufsicht bedeutet zunächst Gewährleistung der fachgerechten Ausübung einzelner Tä-

tigkeitsbereiche. Das Gesetz sieht in § 151 Abs. 2 StVollzG eine fachliche Beratungspflicht der Justizvollzugsanstalten für bestimmte Tätigkeitsbereiche vor. Genannt sind ausdrücklich das Arbeitswesen, die Sozialarbeit, die Weiterbildung und die Gesundheitsfürsorge. Der zusätzliche Terminus »die sonstige fachlich begründete Behandlung der Gefangenen« ist jedoch als Generalklausel für alle übrigen bedeutsamen Tätigkeitsbereiche in den Anstalten zu verstehen, die spezielle Behandlung von Sexualstraftätern, deren Begutachtung, die Gewährung von Vollzugslockerungen, Entlassungsvorbereitung. Fachaufsicht soll sicherstellen, dass Fachaufgaben unter Beachtung der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften rechtlich richtig (Rechtsaufsicht)¹¹ und zweckmäßig erfüllt werden. Fachaufsicht schließt mithin die Rechtsaufsicht ein. Sie ist Bestandteil einer umfassenden Kontroll- und Aufsichtsfunktion des Justizministeriums in Fachaufgaben gegenüber den unmittelbar nachgeordneten Justizvollzugsanstalten.

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass an dieser umfassenden Fachaufsicht »eigene Fachkräfte zu beteiligen« sind (§ 151 Abs. 2 Satz StVollzG). Darüber hinaus können für die »fachliche Beratung« auch Dritte hinzugezogen werden (§ 151 Abs. 2 Satz 2 StVollzG). Der Gesetzgeber macht damit lediglich deutlich, dass die Fachaufsicht fachkundig zu bewerkstelligen ist. Er schreibt nicht zwingend vor, dass die Fachaufsicht über Vertreter einzelner Fachrichtungen (Psychologen, Juristen, Mediziner in den Justizvollzugsanstalten) zwangsläufig von Vertretern dieser Fachrichtungen im Ministerium wahrzunehmen ist. Es reicht vielmehr aus, wenn sich das Ministerium erforderlichenfalls des Fachwissens jeweiliger Fachkräfte bedient. In Betracht kommen insoweit Kooperationen mit anderen Ministerien (z.B. Sozialministerium) und die vertragliche Einbindung anderer Disziplinen (regelmäßig oder fallbezogen).

Nach dem Willen des Gesetzgebers obliegt also den Anstalten der Strafvollzug nicht zur freien und unkontrollierten, inhaltlichen und finanziellen Gestaltung und personellen Besetzung. Das Ministerium ist vielmehr berechtigt und verpflichtet, allgemeine inhaltliche Vorgaben zu machen. Die typischen Maßnahmen hierfür sind:

- Verordnungen
- Ausführungsbestimmungen¹²
- Runderlässe
- Einzelverfügungen

für einzelne Behandlungsmaßnahmen und auch für die vom Strafvollzugsgesetz vorgesehenen Vollzugsziele, aber nicht näher umschriebenen Standards (z.B. zur Haftraumausstattung, zur Gewährung von Vollzugslockerungen, zur Zuweisung in den geschlossenen oder offenen Vollzug, ...).

Das Justizministerium muss insoweit präzisieren, konkretisieren und typisieren, damit in gleichartigen Vollzugskategorien weitgehend gleichartige Vollzugsbedingungen (Mindeststandards) gewährleistet sind.¹³ In Niedersachsen sind z.B. landesweit verbindliche Checklisten für die Vollzugsplanung und die Entscheidungen über Vollzugslockerungen eingeführt worden, um einheitliche Standards zu gewährleisten.¹⁴

Bei diesen Normierungen und inhaltlichen Vorgaben kann es aber nicht gelingen und ist auch nicht notwendig, alle denkbaren Fallgestaltungen im Vorhinein normativ zu erfassen und zu regeln. Es genügt, die Eckpunkte solcher Vollzugsmaßnahmen festzulegen. Den Anstalten verbleibt zur Erhaltung der Einzelfallgerechtigkeit, zur Berücksichtigung von regionalen Besonderheiten, zur Ausnutzung besonderer räumlicher Möglichkeiten, zur Nutzung besonderer Fähigkeiten und Erfahrungen einzelner Bediensteter etc. ein weiter Entscheidungsspielraum, der eigenverantwortlich gestaltet werden muss.

Dieser Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Anstalten sollte vom Justizministerium wohlwollend betrachtet und gefördert werden. Abweichungen der Anstalten bei Einzelfallentscheidungen sollten nicht als Zeichen der Illoyalität, der Willkür, des Protestes, fehlender Verantwortung oder dergleichen markiert werden. Etwas anderes kann nur gelten, wenn eine Einzelfallentscheidung rechtlich nicht oder aus übergeordneten Gründen inhaltlich nicht vertretbar erscheint. Zu berücksichtigen ist, dass die meisten Entscheidungen der Justizvollzugsanstalten vor Ort (z.B. über Ausgang, Freigang, Urlaub etc.) nicht mathematischen Gesetzen folgen können, so dass es neben der Kategorie »richtig« oder »falsch« auch einen Ermessensspielraum gibt, der so oder so ausgefüllt werden kann. Die Aufsichtsbehörde darf allerdings erwarten, dass vollzugli-

che Entscheidungen nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden.

Aufsicht über die Justizvollzugsanstalten funktioniert heute nicht mehr nach dem Prinzip Über- und Unterordnung, nachgehender Kontrolle, Berichtspflichten mit starren Fristen, Vorladungen in das Ministerium zu Kontroll- und Abmahngesprächen, Einleitung von Disziplinarverfahren etc. Kennzeichen moderner Aufsicht ist nicht nur die Bewertung des Geschehenen (»der Blick zurück«), sondern die **prospektive Steuerung**, z.B. durch

- klare und möglichst gemeinsam mit den Anstalten entwickelte Ziele und ein transparentes Controlling¹⁵
- Übertragung von eigenverantwortlichen Entscheidungen über Personal, Haushaltsmittel etc. auf die Anstalten, weitgehender Verzicht auf Zustimmungsvorbehalte¹⁶
- Schaffung von Motivation bei den Bediensteten für die Aufgaben des Strafvollzugsgesetzes vor Ort durch Aus- und Fortbildung, Personalentwicklung, Anerkennung von Leistung und Engagement durch die Aufsichtsbehörde, Beteiligung an der konzeptionellen Entwicklung des Strafvollzugs¹⁷
- Unterstützung und Förderung regionaler Aktivitäten (z.B. auch durch Grußworte, Referate, Teilnahme von Vertretern des Justizministeriums bei Veranstaltungen in den einzelnen Anstalten, Übertragung der regionalen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit¹⁸).

III. Anmerkungen zur Wirklichkeit der Aufsicht

Recht und Wirklichkeit sind bekanntermaßen nicht immer deckungsgleich. Das gilt auch für die Aufsicht über die Justizvollzugsanstalten.

1. Wie wird Aufsicht ausgeübt?

Vom Schreibtisch aus! Mit dieser provokanten Feststellung ist zunächst angedeutet, dass die Datengrundlage des Ministeriums für Aufsichtsmaßnahmen zwangsläufig begrenzt ist. Sie kann die Lebenswirklichkeit in den Justizvollzugsanstalten vor Ort weder durch die Vielfalt der Einzelfälle aus den Akten noch durch ausführliche Statistiken, Berichte etc. annähernd vollständig erkennen¹⁹ und daher auch keine abschließenden Vorgaben für die Anstalten in all ihren Tätigkeitsbereichen durch Verordnung, Erlasse zur Umsetzung des StVollzG machen. Regelungspflichten würden insoweit zu einem Spannungsverhältnis zwischen der Aufsicht und den Anstalten führen.²⁰ Sinnvoller ist insoweit der konstruktive Dialog, das beratende Gespräch und die präventive Vorabstimmung. Dies schließt nicht aus, dass ein Spannungsverhältnis bei spektakulären Ausnahmesituationen dennoch auftritt, und zwar dann, wenn das

Justizministerium eingreift und die Justizvollzugsanstalt dies als unbegründet ansieht.

2. Ist Aufsicht lückenlos?

Nein! Eine allgegenwärtige Verwaltungskontrolle nach dem Motto »Big Brother is watching you« wäre unrealistisch, ist auch vom Gesetzgeber selbst und den Ministerien nicht gewollt. Die Verlockung dazu in der Praxis ist jedoch relativ groß; denn: je größer die Normdichte – und die nimmt zu! –, desto größer die Gefahr eines Rechtsverstoßes und desto größer wiederum muss nach Vorstellung mancher die Kontrolldichte sein.²¹

Ziel der Aufsicht kann es letztlich nur sein, die Justizvollzugsanstalten nach vorgegebenen inhaltlichen Zielen funktionsfähig²² zu halten und auf Gleichbehandlung zu achten. Aufsicht bedeutet daher nicht, jede inhaltliche Maßnahme vor Ort zu kontrollieren. Schon de facto ist dies nicht möglich. Die Aufsichtsbehörde kann auch kaum verpflichtet sein, bei jedem Verstoß gegen Gesetz oder Recht einzuschreiten. Insofern gilt das Opportunitätsprinzip. Im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung hat sie nach Zweckmäßigkeitssichtpunkten abzuwagen, ob ein Einschreiten geboten ist oder nicht. Die Aufsichtsbehörden beschränken sich daher erfahrungsgemäß auf Interventionen in Fällen entsprechender Schwere, nicht nur weil ihre Ressourcen zur Kontrolle begrenzt sind, sondern auch weil sie nur begrenzte Erkenntnismöglichkeiten haben. Schließlich wäre kleinliche Gängelung eher kontraproduktiv; mit anderen Worten: ein Grundzutrauen zur Eigenverantwortlichkeit der Justizvollzugsanstalten muss erhalten bleiben.

3. Wer übt Aufsicht aus?

Nach dem Gesetz die Aufsichtsbehörde; in der Lebenswirklichkeit aber: Menschen! Die rechtlichen Grundlagen der Aufsicht (Aufsichtslass, Prüfungsmaßstab, Maßnahmenkatalog etc.) sind auf dem Papier zwar vorgegeben. Auch die Aufsichtsbehörde ist insoweit an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) gebunden. Jede Maßnahme wird jedoch von Menschen getroffen, formuliert und begründet. Insoweit fließen zwangsläufig subjektive Wertungen mit ein. Dies gilt selbst für die Ausübung der Rechtsaufsicht, obgleich die dafür zuständigen Beamten verpflichtet sind, ihre persönliche Meinung hinter die Sache zurückzustellen.

Auch aufsichtsrechtliche Maßnahmen sind keine sterilen, automatischen, »unpersönlichen« Vorgänge, sondern spiegeln Einstellungen und Erwartungen der Funktionsträger wider. Selbst politische Überzeugungen der jeweiligen Amtsspitze bleiben insoweit nicht ohne Auswirkungen.

4. Wie sieht die Wirklichkeit aus?

Man kennt sich! Die Ministerialbeamten kennen die Führungsleute in den Anstalten; diese kennen ihre Ansprechpartner in der Aufsichtsbehörde. Daraus hat sich häufig ein persönlicher Kontakt entwickelt, der es (immer häufiger) zulässt, auch über unterschiedliche inhaltliche Standpunkte offen ohne taktisches Kalkül und mit Hintergrundinformationen zu sprechen. Vor förmlichen Aufsichtsmaßnahmen wird daher immer häufiger das persönliche Gespräch mit den jeweiligen Anstaltsleitungen in der Praxis gesucht. Auch soweit den Anstalten für ihre Entscheidungen ein freier Gestaltungsspielraum zusteht, können bei diesen Gesprächen übergeordnete Gesichtspunkte aus Sicht des Ministeriums mit einfließen. Mit Kungelei hat dies nichts zu tun. Wahrscheinlich können beide Seiten aus solchen Gesprächen gewinnen. Stimmt diese Kommunikations- und Kooperationsebene zwischen oben und unten, gibt es nicht nur eine Einbahnstraße vom Ministerium zu den Justizvollzugsanstalten, sondern auch Gegenverkehr: Das Ministerium wird den fachlichen Dialog zur eigenen Entscheidungsfindung vielfach auch als hilfreich empfinden.

5. Wie ist die Reaktion auf Aufsicht?

Wer beaufsichtigt wird, fühlt sich i.d.R. kontrolliert und in seiner Machtentfaltung eingeschränkt. Dies gilt auch für die Justizvollzugsanstalten. Generell lässt sich daher sagen, dass sowohl aufsichtsrechtliche Beratung im Vorfeld als auch formelle Verpflichtungsentscheidungen und erst recht Sanktionsmaßnahmen (z.B. Selbsteintritt, Ersatzvornahme) äußerst sensibel aufgenommen werden. Schreiben der Aufsichtsbehörde (Erlasse) und auch Anrufe von dort lösen gelegentlich mehr Aktivitäten, evtl. auch Sorgen, Ängste und Überlegungen aus als andere Anfragen von dritter Seite. Stimmt das Klima zwischen Aufsicht und Anstaltsleitung nicht, wird häufig unterstellt, erwartet, befürchtet, das Ministerium frage nicht ohne weitere Absicht oder Hintergrund. Kontroll- und Interventionsbereitschaft werden quasi mit unterstellt. Mancher Beamter im Ministerium mag sich dieser Wirkung aus seiner Schreibtischperspektive nicht mehr bewusst sein; dies gilt insbesondere, wenn er schon länger im Geschäft ist. Die angesprochenen Irritationen bei den Anstalten bleiben jedoch weitgehend aus, wenn ein kollegialer und partnerschaftlicher Umgang gepflegt wird und sich die ministeriellen Interventionen erkennbar an Zielen und Ergebnissen orientieren.

Manche Besprechung im Ministerium wird möglicherweise als wenig praxisnah und für die eigene Praxis als wenig bedeutsam eingestuft. Themen, die der Aufsichtsbehörde als wichtig erscheinen, gelten vor Ort nicht selten als nebensächlich; drängende Fragen der Justizvollzugsanstalten werden demgegenüber mangels

Verantwortungsbereitschaft der Ministerien aus Sicht der Vollzugsanstalten nicht oder nicht rechtzeitig aufgegriffen. Der Vorwurf der Praxisferne und Theoriegeneigtheit von Mitarbeitern der Aufsicht ist dabei kein Spezifikum im Verhältnis Justizministerium –Justizvollzugsanstalten, sondern eine allgemeine Erscheinung in nachgeordneten Behörden.

6. Ist Aufsicht erfolgreich?

Ja und nein! Die Frage lässt sich nicht eindeutig beantworten. Es kommt auf die Aufsichtsmaßnahme und ihre Ausgestaltung im Einzelfall durch die jeweiligen Menschen an. Allein, dass es sie gibt, wirkt aber präventiv. Sie beugt Gesetz- und Rechtsverstößen vor, setzt Qualitätsstandards und dient der einheitlichen Ausgestaltung des Justizvollzugs. Je nach dem wie sie gelebt wird (Steuerung und Beratung statt Kontrolle und Sanktion), wird sie vor Ort als hilfreich, nützlich, entlastend empfunden.²³

IV. Politische Verantwortung des Ministers und Aufsicht des Ministeriums

Nach den Länderverfassungen sind die Landesminister/-senatoren für ihre jeweiligen Ressorts verantwortlich. Dies gilt auch für den Justizminister/-senator. Fehler, Versäumnisse, Unzulänglichkeiten etc. im Justizbereich im weitesten Sinne hat er im Parlament (einschließlich dessen Ausschüssen), aber auch in den Parteigremien sowie in der Öffentlichkeit, vor allem in den Medien, politisch zu vertreten und zu verantworten.²⁴ Vorwürfe gegen ihn und insbesondere Rücktrittsforderungen der Opposition resultieren dabei in aller Regel nicht aus Fehlern im Grundbuchrecht oder aus Problemen in der Richterschaft und der Staatsanwaltschaft, sondern fast immer aus (vermeintlichen) Versäumnissen oder besonderen Vorkommnissen im Strafvollzug. Dabei spielt es oft keine Rolle, ob die Bevölkerung durch Ereignisse tatsächlich gefährdet war oder nicht; entscheidend ist offenbar allein die Erwartung, im Strafvollzug dürfe überhaupt nichts passieren (keine Entweichungen, keine Straftaten während Vollzugslockierungen, keine Geiselnahmen, kein Drogenmissbrauch, keine Übergriffe auf Bedienstete und in der Subkultur, keine Suizide etc.²⁵). In allen Kulturen und zu allen Zeiten waren Gefängnisse, gleich unter welcher Regierung, jedoch nie frei von spektakulären Ereignissen.

Tritt also ein Justizminister von seinem Amt zurück, hat dies in aller Regel mit dem Strafvollzug zu tun. Ausnahmen davon (wie z.B. 2004 in Baden-Württemberg; unzulässige Weitergabe von Informationen an einen Parteifreund; Verstoß gegen das Datenschutzgesetz u.a.) sind äußerst selten.

Die (persönliche) politische Verantwortung des Ministers/Senators für seinen Geschäftsbeirich ist zu trennen von der Aufsicht über die Justizvollzugsanstalten nach § 151 StVollzG. Die Aufsicht über die Anstalten obliegt nach dem Gesetz dem Ministerium, nicht dem Minister/Senator persönlich. Der Minister muss dafür Sorge tragen, dass Dienstaufsicht, Fach- und Rechtsaufsicht über die Justizvollzugsanstalten ordnungsgemäß ausgeübt werden (können). Er ist nicht für jede Fehlentscheidung selbst verantwortlich und sollte daher auch nur mit Bedacht Einzelfallentscheidungen an sich ziehen. Ein Selbsteintritt des Ministeriums ist allenfalls in Ausnahmefällen gerechtfertigt (insbesondere bei Gefahr in Verzug).

Auch wenn alle verwaltungsmäßigen Vorkehrungen für eine ordentliche Dienst-, Fach- und auch Rechtsaufsicht getroffen sind, unterliegen Minister/Senatoren zuweilen der Verlockung, Einzelfallentscheidungen selbst zu treffen und zu unterzeichnen oder zumindest inhaltliche Weisungen zu erteilen oder konkrete Maßnahmen zu veranlassen.²⁶ Dadurch wollen sie der Gefahr entgehen, später politisch oder öffentlich wegen Untätigkeit, Fehlentscheidungen der Fachabteilung, der einzelnen Anstalt oder einzelner Bediensteter kritisiert, öffentlich angegriffen und verantwortlich gemacht zu werden. Allzu leicht wird in der Öffentlichkeit tatsächlich der jeweilige Minister/Senator als verantwortlich angesehen, wenn z.B. während des Hafturlaubs erneut Straftaten begangen werden, wenn es zu Ausbrüchen, Meutereien oder anderen besonderen Vorkommnissen kommt.²⁷ Dabei wird leicht übersehen, dass Ausgänge, Freigänge, Urlaub etc. täglich in großer Zahl gewährt werden und zu Beanstandungen keinen Anlass geben, also »erfolgreich« i.S. der Erwartungen des Gesetzgebers sind²⁸ und die Missbrauchsquoten angesichts des Gefährdungspotenzials bei den Gefangenen und den Übertretungsmöglichkeiten verschwindend gering sind.²⁹ Dennoch werden nahezu alle bekannt gewordenen Unregelmäßigkeiten gern von den Medien aufgegriffen und Fragen nach Versäumnissen in der Amtsführung gestellt.

Es ist daher leicht nachvollziehbar, dass ein Minister/Senator sich besondere Vorkommnisse, vorhersehbare Gefahren (aus Sicht der Öffentlichkeit oder der Opposition) regelmäßig oder anlassbezogen vortragen oder berichten lässt. Wenn dann die Dinge jedoch routinemäßig von den zuständigen Mitarbeitern nach den bisherigen Erfahrungen, den Erkenntnissen vor Ort etc. bearbeitet und entschieden werden, kann sich spätere Kritik nicht so leicht gegen den Minister/Senator als Person richten. Etwas anderes gilt nur, wenn ihm Versäumnisse in der Organisation des Ministeriums, personelle Fehlentscheidungen, vermeidbare finanzielle Engpässe (z.B.

im Sicherheitsbereich) oder falsche vollzugspolitische Vorgaben vorzuwerfen sind.

Dies dürfte nach allen bisherigen Erfahrungen der extreme Ausnahmefall sein.

Justizminister/-senatoren sind also nach allem gut beraten, auch in eskalierenden Situationen (z.B. bei Ausbruchsserien und Hungerstreiks) nicht zu symbolischem Aktionismus, populistischen Entscheidungen etc. zu neigen, um späteren Vorwürfen wegen angeblicher Untätigkeit vorzubeugen. Greift die jeweilige Amtsspitze regelmäßig kasuistisch und populistisch ein, hat dies bei den Bediensteten zudem den Nebeneffekt, dass diese auch in komplexen, schwierigen Lagen nicht selbst entscheiden oder entscheiden wollen und mittelfristig Motivation und Eigenverantwortung untergraben werden.

Dr. phil. Monica Steinhilper ist Abteilungsleiterin für Strafvollzug im Justizministerium Niedersachsen und Gernot Steinhilper, profunder Kenner des Themas, ist Rechtsanwalt und Justitiar

Fußnoten:

1 Das StVollzG (und auch das Jugendstrafvollzugsgesetz) liegt nach bisher h.M. (a.A. inzwischen möglicherweise das BMJ s. NJW 49/2004, S. VI) in der (sog. konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG »Strafvollzug«), mag das BVerfG in anderen Bereichen (z.B. Entscheidung zu Juniorprofessoren) die Zuständigkeit der Länder nach und nach auch weiter fassen.

2 Der sog. Justizvollzug (Vollzug der Freiheitsstrafe – einschließlich Jugendstrafe (§ 92 Abs. 1 JGG) – und der Sicherungsverwahrung) ressortiert bei den Justizministern/-senatoren; Ausnahmen: z.B. Maßregelvollzug (§ 63 StGB) und Erziehungsanstalt (§ 64 StGB).

3 S. dazu *Gerhardt*, in: ZfStrVo 1988, 11ff.

4 Auch die bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften (VV) belegen das Bemühen, in den Ländern zu einer möglichst einheitlichen Verwaltungspraxis zu gelangen (zur Frage, inwieweit die VV die Vollzugsziele des StVollzG unterlaufen s. *Koepsel*, in: ZfStrVo 1992, 46; *Frehse*, in: NSTZ 1993, 166). Die VV binden die Gerichte allerdings nicht, weil sie keine Rechtsnormen (Verfassung, Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen) sind (s. den Gesetzesbegriff in Art. 97 Abs. 1 GG, dazu z.B. *Bernsdorff* in: *Umbach/Clemens* (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2002, Art. 97 Rdnrn. 17 ff.).

5 S. statt aller die empirischen Untersuchungen und Erhebungen der Kriminologischen Zentralstelle (Wiesbaden) und die statistischen Auswertungen von *Dünkel*, Die Öffnung des Vollzugs und Vollzugslockerungen als Sicherheitsrisiko? in: 27. Strafverteidigertag 2003, Internationalisierung des Strafrechts, Berlin 2004, S. 89 ff m. w. N.

6 Das StVollzG sieht in § 152 lediglich vor, dass die Landesjustizverwaltungen die regionalen Zuständigkeiten der JVAen und des Vollstreckungsplan festlegen. Ansonsten soll sich die Aufsichtsbehörde zurückhalten und nur in gesetzlich definierten Ausnahmefällen (z.B. §

153 StVollzG – Verlegungsentscheidungen; weiteres Beispiel: § 105 Abs. 2 StVollzG) in Einzelfällen entscheiden (können). Dennoch gibt es in allen Ländern eine Fülle von Ausführungsbestimmungen, Erlassen, Rundverfügungen und dgl., um eine einheitliche Vollzugspraxis zu gewährleisten. Darüber hinaus werden wichtige Entscheidungen der Anstaltsleitung von einer Zustimmung der Aufsichtsbehörde abhängig gemacht (Zustimmungsvorbehalt).

7 Kritisch insoweit auch *Beier*, in: ZfStrVo 1992, 147.

8 Richter unterliegen nicht den Weisungen des Justizministeriums; die Aufsicht beschränkt sich ihnen gegenüber auf Dienstaufsicht. Staatsanwälte sind demgegenüber weisungsgebunden. Der Grad der Weisungsabhängigkeit ist jedoch fließend und wird gegenwärtig z.T. neu definiert.

9 Verletzen nachgeordnete Mitarbeiter der Justizvollzugsanstalten Dienstpflichten und stellt dies das Aufsichtsministerium fest, so weist das zuständige Ministerium den Anstaltsleiter an, die Dienstverfehlung in eigener Zuständigkeit zu prüfen und gegebenenfalls zu sanktionieren.

10 Zur »willkürlichen Selektion der überprüften Fälle« und zur »Kritik hinterher« s. die kritischen Anmerkungen von *Beier*, in: ZfStrVo 1992, 147 (151) m.w. Beispielen.

11 Von reiner Rechtsaufsicht wird gesprochen, wenn geprüft wird, ob der beaufsichtigte Verwaltungsträger (der nicht innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung angesiedelt ist, z.B. Gemeinden und Landkreise) im eigenen oder übertragenen Wirkungskreis regelmäßig handelt. Reine Rechtsaufsicht findet z.B. bei den Hochschulen in Selbstverwaltungsangelegenheiten oder bei der Aufsicht der Fachminister über die Bezirksregierungen und Landkreise statt; siehe hierzu die Handreichung Geschäftsprüfungen vom 28.1.1994, Nieders. Innenministerium (Hrsg.).

12 Für Niedersachsen z.B. »Niedersächsische Ausführungsvorschriften für den Strafvollzug« (NAV – v. 17.10.2001, Nds.Rpfl. 2001, S. 450, geändert durch AV d. MJ v. 3.4.2003, Nds. Rpfl., S. 140).

13 Mit Recht erinnern *Feest/Hoffmann* (Alternativkommentar zum Strafvollzugsgesetz, 3. Aufl., 1990, S. 708 (712)) daran, dass Aufsichtsministerien in ihren Ermessensentscheidungen »nicht Gründe politischer Zweckmäßigkeit« einfließen lassen dürfen.

14 Hierzu und zu weiteren einheitlichen Standards s. Nds. Justizministerium (Hrsg.): Einheitliches Niedersächsisches Vollzugskonzept, Hannover 2004.

15 *Steinhilper*, M., Controlling im niedersächsischen Justizvollzug, in: ZfStrVo 2003, 143 ff; s. auch *dies.*, Justizvollzug in Bewegung, in: *Minthe* (Hrsg.): Neues in der Kriminalpolitik, 203, 85 ff.

16 *Steinhilper*, M., Organisationsentwicklung im Justizvollzug, in: *Feuerhelm* (Hrsg.), Festchrift für A. Böhm, 1999, 177 ff.

17 *Steinhilper*, M., Personalentwicklung und Personalmanagement als Führungsaufgabe, in: *Flügge/Maelicke/Preusker* (Hrsg.): Das Gefängnis als lernende Organisation, 2001, S. 136 ff.

18 Vgl. z.B. Presse-AV in Niedersachsen v. 1.8.1994 (Nds. Rpfl., S. 226).

19 Kritisch zur »Aktenläufigkeit« *Beier*, in: ZfStrVo 1992, 147 (152) m.w.N.

20 Vor einer »administrativen Überregulierung« in diesem Zusammenhang warnt auch *Beier*, in: ZfStrVo 1992, 147 (148).

21 Davor warnt zu Recht *Beier*, in: ZfStrVo 1992, 147 (148).

22 Niedersachsen hat seinem Aufsichtssystem eine Balanced Scorecard zu Grunde gelegt, die den Justizvollzug ganzheitlich betrachtet. Anstaltsbesichtigungen, Vollzugskonzept, Arbeitsprogramm und Controlling folgen Wirkungszielen (sichere Unterbringung, wirksame Behandlungsangebote), internen Zielen (vollzugliche Grundversorgung und effektiver Personaleinsatz), ökonomischen Zielen (hohe Beschäftigungsquote und bessere Wirtschaftlichkeit) sowie externen Zielen (Akzeptanz in der Öffentlichkeit). Das niedersächsische System verbindet Aufsicht und Steuerung. Es bewertet Anstalten und Anstaltsleiter auf der Grundlage von Ergebnissen. Es ist zugleich vollzugspolitisches Programm. S. dazu demnächst *Koepsel/Steinhilper* Kommentierung IV zu § 151 in: *Schwind/Böhml/Jehle* (Hrsg.): Strafvollzugsgesetz, 4. Aufl., 2004.

23 Die Überschrift »Aufsicht über den Strafvollzug – eine Quelle der Misserfolge« zu dem Beitrag von *Beier* (ZfStrVo 1992, 147 ff) (ohne Frazezeichen) erscheint etwa provokant, soll aber auch eher zum Lesen anregen als eine abschließende Feststellung sein.

24 Politische Verantwortung kann im äußersten Fall auch Rücktritt vom Amt bedeuten, ohne dass dem Minister selbst oder seinen Mitarbeitern ein Fehler (Tun oder Unterlassen) anzulasten ist.

25 *Feest/Selling* (zitiert bei *Beier* a.a.O.) bezeichnen solch eine Erwartung oder einen solchen Anspruch als »illusorisch und lebensfremd« und als »Verstoß gegen die Gebote des Strafvollzugsgesetzes«.

26 Hier sind gleitende Übergänge und verschleiernde Vorgehensweisen denkbar. Der Minister kann im Einzelfall gegen fachliche, rechtliche oder auch politische Bedenken seiner Mitarbeiter selbst entscheiden und anweisen. Weit häufiger ist es jedoch, dass den Mitarbeitern nahegelegt wird, so oder so zu verfahren, und der Minister die (unreflektierte) Loyalität seiner Mitarbeiter einkalkuliert.

27 Auffällig ist, dass die Flucht von U.-Gefangenen aus dem Gericht (z. B. vor oder nach der Hauptverhandlung) nur eine Randnotiz in der Presse auslöst, während Entweichungen aus den Justizvollzugsanstalten ein ungleich größeres Presseecho entfachen.

28 S. dazu neuestens statt aller ausführlich m. w. N. *Dünkel*, a.a.O. (FN 5).

29 S. dazu ausführlich neuerdings *Bennefeld-Kersten/Koch/Krüger/Schmidt/Suhling*, in: ZfStrVo 2004, 3 ff und *Dünkel*, a.a.O. (FN 5), 89 ff (Misserfolgsquote: unter 1 %).