

Über konsensorientierte Formen der Kontrolle des Strafvollzugs

Michael Walter

Während seines gesamten Schaffens hat sich der Jubilar – in der besten Tradition der deutschen Strafrechtswissenschaft – für rechtsstaatliche Grundsätze und eine dementsprechende Begrenzung staatlichen Strafens eingesetzt.¹ Aus diesem Grunde widme ich ihm zu Ehren einige Überlegungen, die gleichfalls die Beschränkung staatlicher Macht betreffen, indessen zugleich die alltäglichen Schwierigkeiten im Auge haben, das rechtliche Ideal auch tatsächlich zu erreichen.

I. Zugang zur Fragestellung

Die Möglichkeit, das Geschehen in Haftanstalten rechtlich überprüfen zu können, ist für einen Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit. Denn Gefängnisse sind nicht nur deshalb gefährliche Orte, weil sich dort Normbrecher aufhalten, sondern ebenso deshalb, weil die vom Staat eingerichteten und unterhaltenen Strafanstalten als „totale Institutionen“ den Aufsichtsbediensteten und anderen – mitunter auch Mitgefangenen – einen intensiven Zugriff auf die Inhaftierten gestatten. Die Unterworfenheit und Ohnmacht der einen und die Machtpositionen der anderen Seite schaffen Ungleichgewichte, durch die Übergriffe zwar nicht zwangsläufig herbeigeführt, aber infolge der entstehenden Versuchungssituationen erheblich wahrscheinlicher werden. Wenn aber der Staat durch sein Strafrechtssystem Menschen in eine derartig prekäre Lage bringt, trägt er zugleich eine erhöhte Verantwortung, diese Menschen vor solchen „Nebenwirkungen“ zu bewahren, die jenseits der eigentlichen Strafe auftreten. Soll doch die „moderne“ Freiheitsstrafe allein in der weitgehenden Aufhebung der Fortbewegungsfreiheit, nicht jedoch etwa dem permanenten Gefühl persönlichen Bedroht-Seins bestehen.

Fraglich ist mithin nicht das Ob einer Kontrolle, vielmehr „lediglich“ das Wie. Insoweit hat das Bundesland Nordrhein-Westfalen einen schmerzlichen Lernprozess hinter sich. Trotz der Möglichkeit gerichtlicher Überprüfung des Vollzugshandelns und trotz der institutionalisierten Dienst- und Fachaufsicht über die Haftanstalten hatte sich in der Vollzugsanstalt in Siegburg ein Klima entwickelt, in dem schließlich Gefangene des als erzieherisch deklarierten Jugendvollzugs einen schwächeren Mithäftling über viele Stunden hinweg – gleichsam ungestört – grausam zu Tode quälen konnten. In den nachfolgenden Untersuchungen offenbarten sich Abgründe, die zuvor nicht als solche erkannt

¹ s. jüngst *J. Wolter*: Staatlich gesteuerte Selbstbelastungsprovokation mit Umgehung des Schweigerechts, i. ZIS, 7. Jg. (2012), S. 238 f.

und beseitigt worden waren.² Die damalige Justizministerin Müller-Piepenkötter schuf daraufhin die Institution eines Ombudsmannes, an den Eingaben aller Art gerichtet werden können und der eigene Anstaltsbesuche durchführt.³ Der Ombudsmann wurde in der anschließenden Wahlperiode vom nachfolgenden Justizminister Kutschaty zu einem Justizvollzugsbeauftragten mit zusätzlichen Beratungsaufgaben „ausgebaut“.⁴ Als gegenwärtiger Inhaber dieses Amtes blickt der Verfasser des folgenden Beitrags auf das Vollzugsgeschehen. Bedingt durch diese Sicht geht es nicht um eine distanzierte oder gar routinierte Durchmusterung verschiedener Kontrollstrategien. Vielmehr steht die neue Einrichtung des Justizvollzugsbeauftragten im Mittelpunkt. Nach nahezu zweijähriger Tätigkeit geht es im Wesentlichen um zwei Fragen: um die Besonderheiten dieses Amtes im Ensemble der schon bestehenden (Kontroll-)Einrichtungen und ferner um die institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten des geschaffenen „Ansprechpartners“.

II. Kontrollwege

Aus der Perspektive des Justizvollzugsbeauftragten erscheinen andere Kontrollmöglichkeiten als Alternativen oder als „Konkurrenz“. Freilich macht es wenig Sinn, zu schon bestehenden intakten Kontrollformen eine weitere Parallele einzurichten. Überzeugender ist ein ergänzender Ansatz, der dort Schwerpunkte setzt, wo bisher ein Adressat für Beanstandungen oder Initiator für nötige Änderungen fehlte. Aus diesem Blickwinkel war zu klären, in welchen Fällen die neue Instanz tätig werden sollte und in welchen eher nicht. Das rechtliche Instrumentarium für einen entsprechenden Handlungsspielraum liefert das dem Justizvollzugsbeauftragten – ebenso wie schon dem vorherigen Ombudsmann – gegebene Recht der Selbstbefassung. Danach entscheidet er jeweils selbst darüber, ob und in welchem Ausmaß er ein Anliegen aufgreift. Das nimmt ihm außerdem den Schrecken vieler Gerichte, von einer Unzahl von Eingaben ein und desselben „Vielschreibers“ blockiert zu werden.

Zunächst braucht er bei denjenigen Konstellationen nur subsidiär tätig zu werden, die in erster Linie im Wege innerer Korrekturen zu regeln sind. Hierzu gehören beispielsweise organisatorische Fragen, angefangen mit dem Einkauf bis hin zur Küchennutzung, Wäscheausgabe oder der (Un-)Zulässigkeit bestimmter Wasserkocher. Das Strafvollzugsgesetz von 1977 sieht im Konfliktfall die Beschwerde zum Anstaltsleiter vor (§ 108), der Gefangene kann dazu die Sprechstunde aufsuchen (Abs. 1 S. 2). Falls sich Unstimmigkeiten nicht ausräumen lassen, greifen manche Gefangenen recht schnell zur

² *Zusf. I. Goeckenjan: Zum Umgang mit Gewalttaten im Strafvollzug – Reaktionen, Sanktionen, Verarbeitungsmechanismen, i. J. Puschke (Hrsg.): Strafvollzug in Deutschland, 2011, S. 135 f.; s. ferner M. Walter: Der Skandal von Siegburg und der künftige Umgang mit jungen Strafgefangenen, ZJJ 18. Jg. (2007), S. 72 f. u. ders.: Der Häftlingsmord von Siegburg: Zu Formen seiner gesellschaftlichen Verarbeitung, ZJJ 20. Jg. (2009), S. 149 f.*

³ *Vgl. K. P. Rotthaus: Ein Ombudsmann für das deutsche Gefängniswesen, i. BewHi 55. Jg. (2008), S. 373 f.*

⁴ *Dazu s. M. Walter: Perspektiven für einen Justizvollzugsbeauftragten, i. Festschrift für Wolfgang Heinz, 2012, S. 973 f.*

Dienstaufsichtsbeschwerde an das Justizministerium. Die setzt eine schuldhaftige Pflichtverletzung voraus und stellt daher ein „schweres Geschütz“ dar. Sie zieht deswegen eine Verhärtung der Fronten nach sich und fördert selten Lösungen, die in der Sache weiterführen.

Im Hinblick auf Fortschritte in der Vollzugsgestaltung sieht das Gesetz den Anstaltsbeirat als ein vollzugsnahes Gremium vor, das „bei der Gestaltung des Vollzuges und bei der Betreuung der Gefangenen mitwirkt“ (§ 163 S. 1 StVollzG). Die Mitglieder des Beirats „können namentlich Wünsche, Anregungen und Beanstandungen entgegennehmen“ (§ 164 Abs. 1 S. 1 StVollzG). Der Anstaltsbeirat ist teils anstaltsintern tätig, er unterstützt den Anstaltsleiter bei seiner Arbeit (§ 163 S. 2 StVollzG), teils aber auch extern, soweit seine Mitglieder eigenständig Gefangene „in ihren Räumen aufsuchen“ und vor allem mit ihnen kommunizieren, ohne dass „Aussprache und Schriftwechsel“ überwacht werden (§ 164 Abs. 2 S. 2 StVollzG).

Definiert man den Justizvollzugsbeauftragten als ein externes Kontrollorgan, wofür insbesondere seine Unabhängigkeit vom Vollzugssystem spricht, findet er sich vor allem in der Nähe der gleichfalls externen Kontrolle durch den Petitionsausschuss des Landtags und des bundesrechtlich geregelten gerichtlichen Antragsverfahrens gem. §§ 109 f. StVollzG wieder. Der Parlamentsausschuss ist insofern noch „externer“, als er von der Struktur der Gewaltenteilung her als Legislative die Exekutive zu kontrollieren hat und zugleich Abgeordnete der verschiedenen Fraktionen in sich versammelt, mithin auch „Opposition enthält“. Er hat zwar wie auch der Justizvollzugsbeauftragte keine Regelungskompetenz, ist also nicht befugt, konkret einzugreifen. Doch besitzt sein Votum erhebliches politisches Gewicht, das seinerseits durchaus und keineswegs selten zu konkreten Änderungen führt. In das Verwaltungsgeschehen eingreifen kann demgegenüber das Vollstreckungsgericht im Antragsverfahren nach den §§ 109 f. StVollzG. Es ist indessen auf rechtliche Prüfungen beschränkt und nicht befugt, den Anstaltsleitungen die Beurteilungsspielräume oder das Handlungsermessen zu nehmen. Außerdem fehlt im vollstreckungsgerichtlichen Verfahren ein richterliches Durchsetzungsrecht, weshalb ein Gefangener das ihm zugesprochene Recht faktisch nicht verwirklichen im Sinne von erzwingen kann, wenn die Anstalt den Gerichtsspruch – beispielsweise durch kurzfristige Verlegungen – zu umgehen sucht (was immer wieder beklagt wird).

Selbst falls man in unserem Kontext die verfassungs- und internationalrechtlichen Kontrollwege einmal ausklammert,⁵ wird kein Mangel an Rechtsbehelfen erkennbar. Wo nun soll das Besondere der Kontrolle gerade durch den Justizvollzugsbeauftragten liegen?

III. Komplementäre Schwerpunktsetzung

⁵ s. dazu C. Flügge: Wer kontrolliert den Strafvollzug? Europäische und internationale Mechanismen im Überblick, i. Forum Strafvollzug 2012, S. 150 f.

Wenn keine konkurrierende Eingabenbearbeitung vorgenommen und eine bloße Dopplung der Beschwerde- und Kontrollwege vermieden werden soll, muss der Arbeitsschwerpunkt Problematiken gelten, die ansonsten eher verdrängt oder vernachlässigt werden. Das heißt zunächst, dass etwa die Klärung konkreter rechtlicher Einzelprobleme, zum Beispiel ein Streit über die Höhe des zu zahlenden Arbeitsentgelts, nach wie vor dem gerichtlichen Antragsverfahren verbleibt. Ebenso wenig sinnvoll erscheint es, funktionierende informelle Mechanismen durch externe Interventionen zu unterbrechen. Falls sich Schwierigkeiten im Gespräch mit der Anstaltsleitung oder eventuell durch Vermittlung des Anstaltsbeirats regeln lassen, ist demgegenüber die Tätigkeit des Justizvollzugsbeauftragten subsidiär.

Bei der Bearbeitung von „Störungen“ der unterschiedlichsten Art zeigt sich jedoch, dass das Problem häufig sowohl eine individuelle als auch gleichzeitig eine strukturelle Seite hat. So können beispielsweise Spannungen zwischen Gefangenen und Bediensteten jeweils auf einzelne Punkte, etwa ein unkorrektes Verhalten eines Gefangenen oder eines Bediensteten zurückgeführt werden. Das allgemeine „Reiz“-Klima, aus dem die verschiedenen Ordnungsstörungen hervorgegangen sind, mag aber mit auf dem Empfinden der Gefangenen beruhen, nicht richtig angehört und ernst genommen zu werden. Solange nur das Einzelproblem einer Lösung zugeführt wird, fehlt gleichsam ein Teil, nämlich die Bearbeitung der tiefer liegenden strukturellen Mängel. Da dem Justizvollzugsbeauftragten aufgegeben ist, an der Verbesserung der Vollzugsgestaltung mitzuwirken, muss er seinen Schwerpunkt auf die Eingaben und wahrgenommene Schwierigkeiten lenken, die auf derartige breitere Zusammenhänge verweisen. In diesem Sinne kommt es auf komplementäres Arbeiten an. Dabei liegen die Schwierigkeiten nahezu auf der Hand, denn man sieht einzelnen Konflikten deren strukturelle Anteile nicht immer gleich so ohne weiteres an. Zudem muss der Blick vor allem auf Momente gerichtet werden, die sich aus der Sicht ex ante produktiv bearbeiten lassen, für die Lösungen bei realistischer Betrachtung vorstellbar sind. Um zum vorherigen Beispiel zurückzukehren, könnte man danach fragen, ob die Gefangenen die Möglichkeit haben, ihre Anliegen institutionell in der Gefangenenmitverantwortung vorzutragen und ob dadurch ein gewisser Spannungsabbau denkbar ist. Je aussichtsreicher derartige Lösungswege erscheinen, desto mehr drängt sich eine entsprechende Bearbeitung auf.

Worin nun können die Stärken liegen, die ein Justizvollzugsbeauftragter einzubringen vermag? Drei ineinander greifende Momente lassen sich benennen:

- a) seine externe und verwaltungsunabhängige Stellung,
- b) die dadurch bedingte Freiheit von politischen Machtkämpfen und Ritualen,
- c) der Blick auf die kriminologische Forschung und das wissenschaftliche Gespräch.

Ad a): Viele strukturelle Probleme werden von Praktikern klar erkannt und analysiert. Sie haben im Berufsalltag nur häufig nicht die Möglichkeiten, für Abhilfe zu sorgen. Die hierarchische Anordnung der Verwaltung schafft Abhängigkeiten, unter denen Mängel hingenommen werden, etwa deshalb, weil die Kritik aus unterschiedlichen Gründen für das eigene berufliche Fortkommen hemmend wäre. Demgegenüber können Worte, die nicht entsprechenden Einschränkungen unterliegen, befreiend wirken. Eindrücke aus dem Vollzugsalltag können an die politisch Verantwortlichen, die ministerielle „Hausspitze“, weitervermittelt werden, ohne Filterungen, Färbungen oder Beimischungen spezifischer Interessen des zwischengeschalteten Apparats, weil kein Dienstweg eingehalten werden muss. Es gibt weniger Rücksichtnahmen. Fehlverhalten und Defizite können sofort als solche benannt und den Letztverantwortlichen berichtet werden.

Ad b): Der Vollzug leidet unter der zentralen Problematik, dass die politischen Auseinandersetzungen wenig mit den Defiziten zu tun haben, die bei Gefängniscontrollen der verschiedensten Art sichtbar werden. Hier besteht die Chance, solche Diskrepanzen sichtbar zu machen, sie zu benennen, um die Aufmerksamkeit von politischen Schaukämpfen auf die wirklich bedrückenden Probleme zu lenken. Der Strafvollzug bietet politisch betrachtet ein Feld, auf dem eine Ministerin oder ein Minister zum „Wanken“ gebracht und schlimmstenfalls zum Rücktritt veranlasst werden kann. Der Stoff, aus dem die einschlägigen Auseinandersetzungen sind, besteht aus Sicherheitsgeschichten der plakativen Art: ein Gefangener konnte ausbrechen oder im Rahmen einer Lockerung Spektakuläres veranstalten, z.B. bei einer Ausführung dem begleitenden Beamten entweichen. Über solche Ereignisse wissen Medien zu berichten, sie nähren die Vorstellung vom „fidelen Gefängnis“ und der Unfähigkeit seiner Bediensteten. Im Rahmen parlamentarischer Attacken werden die Geschehensabläufe minutiös rekonstruiert und Schuldige und Versäumnisse gesucht. „Ideal“ sind dann organisatorische Mängel, da für die am ehesten eine politische Haftung des Ministers konstruierbar ist. Obwohl die oppositionelle Aufbereitung und noch mehr die ministerielle Abwehr derartiger Angriffe Kräfte bindet und verzehrt, wissen alle Insider (einschließlich der an den Kämpfen beteiligten), dass der vollzugliche Schuh an ganz anderen Stellen drückt, deren Realitäten nicht zu Schaukämpfen verwendet werden. Man denke an fehlende Arbeit, an fehlende Ausbildungsplätze, an fehlende Therapieplätze, an fehlende Vollzugsplanungen, an fehlende Entlassungsvorbereitungen u. a. Versäumnisse oder Vernachlässigungen. Die damit verbundene Misere zeigt sich indessen in Eingaben und bei Anstaltsbesuchen. Letztere werden unabhängig von vorherigen Meldungen oder Beschwerden durchgeführt und gestatten getrennte Gespräche mit den verschiedenen Gruppierungen (insbes. Anstaltsleitung und Führungskräfte, Personalrat, Gefangenenmitverantwortung – GMV – Anstaltsbeirat, einzelne Gesprächspartner) sowie Besichtigungen mit wechselnden Schwerpunkten. Gezielte Fragen, beispielsweise nach der Disziplinarpraxis oder nach Sicherheitsmaßnahmen – einschließlich der Nutzung von „besonders gesicherten Hafträumen“ – werden möglich. Viele Gefangene

sitzen die längste Zeit des Tages passiv auf den Zellen herum und gucken wertlose TV-Sendungen an. Informationen, die für das Verständnis der Straftaten und deren Bewältigung von zentraler Bedeutung sind, werden entweder gar nicht gesammelt oder finden nicht die ihnen gebührende Aufmerksamkeit.

Ad c): Ein markantes Beispiel liefert das Verbrechenopfer. Es wird im gegenwärtigen Haftbetrieb kaum wahrgenommen, weil man sich oft schon durch die Sorge um die Gefangenen überfordert fühlt. Insofern hilft der Blick in die kriminologisch-viktimologische Forschung. Ein Impuls, der auf den ersten Blick mehr Arbeit macht, wird zunächst – nach unverbindlich-abstrakter Anerkennung⁶ – erst einmal abgewehrt. Erneut offenbart sich eine Lücke, die ein Justizvollzugsbeauftragter mit komplementären Bemühungen füllen kann. Denn einem unbefangenen Zeitgenossen leuchtet nicht ein, warum bei der Gestaltung der Haft und der Vorbereitung der erneuten Integration des Gefangenen in die Gesellschaft der von den Delikten Verletzte und eventuell andere konkret gefährdete Menschen völlig ausgeklammert bleiben sollen. Zu berücksichtigen ist dabei nicht zuletzt, dass Verletzte – wie Täter – in familiären Bindungen leben. Ihre Probleme sind häufig nicht isoliert zu verstehen, sondern jeweils im familialen System. Deshalb kann die Opferhilfe, die eine bevorstehende Entlassung des Täters/Gefangenen notwendig macht, auch darin bestehen, die sozialen Kräfte dieses Beziehungsgeflechts, in das das Opfer eingebunden ist, zu stärken. Die gesamte Opferseite wird bislang bei der Planung der Täter-Reintegration weitgehend vernachlässigt, weshalb hier ein erheblicher Nachholbedarf besteht. Dessen Ausgleich dürfte keineswegs selten auch den ehemaligen Tätern zugute kommen, insbesondere bei fortbestehender sozialer Verbindung. Darauf zu hoffen, die staatliche Vollzugsverwaltung werde schon noch die Lücke erkennen und sodann füllen, ist angesichts der bereits erkannten und verwalteten Defizite zu optimistisch. Wir begegnen vielmehr einem geradezu exemplarischen Feld für komplementäre Anstrengungen.

IV. Von der Vielfalt der Eingaben zu konzeptionellen Schwerpunkten

Die Tore zum Justizvollzugsbeauftragten stehen weit offen, es braucht vor allem – anders als beim gerichtlichen Antragsverfahren – gem. § 108 StVollzG keine Verletzung eigener Rechte dargelegt zu werden. Die Eingaben, mit denen dem Justizvollzugsbeauftragten „Beschwerden, Anregungen, Beobachtungen und Hinweise“ mitgeteilt werden, und zwar von „allen am Justizvollzug Beteiligten“,⁷ sind eine Fundgrube vollzuglicher Probleme. Sie geben die Sichtweisen der jeweiligen Autoren wieder und lassen erkennen, welche Ereignisse einerseits als nicht hinnehmbar erlebt, andererseits aber als abänderbar betrachtet werden. Außerdem äußert der Betreffende zumeist recht klar, wie er sich die Regelung seines Anliegens vorstellt. Eingaben kommen auch von Frauen, aber analog der Gefangenenzahl in geringerem Umfang. Einen Eindruck vom konkreten Aufkommen im Jahre 2011 vermittelt die nachfolgende Tabelle.

⁶ Vgl. A. Hartmann i. Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten (NRW) für das Jahr 2011; 2012, S. 110 f.

⁷ s. AV d. JM NRW v.13. Dez.2010 (4400 – IV. 396) – JMBl. 2011, S. 3 f.

Eingaben im Jahre 2011

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dez.	Gesamt
Eingaben	42	48	33	29	37	41	56	49	25	35	39	42	476
Art der Anliegen (eine Eingabe kann Anliegen sowohl individueller als auch allgemeiner Art enthalten)													
Allgemein	6	6	6	4	2	3	6	3	2	1	3	3	45
Individuell	33	43	25	22	35	36	49	47	20	33	35	36	414
Unzuständigkeit des JVB	3	1	3	3	2	2	1	1	3	1	2	3	25
Gesamt													484
Individuelle Anliegen nach Themenbereichen (eine Eingabe kann mehrere Anliegen verfolgen):													
Medizinische Versorgung	2	5	4	3	7	5	7	2	2	5	1	4	47
Arbeit und Arbeitsentgelt	6	4	2	2	2	3	4	4	2	4	1	1	35
Behandlung	11	9	3	7	9	16	16	14	8	10	9	7	119
Umgang mit Gefangenen	6	6	2	6	4	12	5	6	3	4	5	5	64
Außenkontakte	6	9	1	1	4	3	5	6	1	5	9	4	54
Verlegung und offener Vollzug	4	8	2	4	8	7	13	6	3	6	12	8	81
Nutzung eigener Sachen	1	8	1	1	-	1	-	3	2	1	2	5	25
Sonstige Anliegen (ohne solche der Bediensteten)	10	16	14	7	11	12	23	23	6	10	12	13	157
(Individuelle) Anliegen von Bediensteten	4	5	4	2	5	-	2	8	4	5	7	4	50
Gesamt													632

Aus der Übersicht ergibt sich, dass insgesamt 476 Eingaben erfasst wurden. Die meisten betrafen individuelle Anliegen. Aber es gab auch Mitteilungen, die schon von vornherein allgemeine Fragen ansprachen, etwa zu organisatorischen Maßnahmen oder dem Angebot an Ausbildung und Behandlungsmaßnahmen. Ganz trennscharf ließ sich diese Unterteilung nicht durchführen. Denn selbst hinter Grundsatzfragen können sich zugleich individuelle Interessen verbergen. Unzuständigkeit lag beispielsweise vor, falls der Sachverhalt allein den psychiatrischen Maßregelvollzug oder den Justizvollzug eines anderen Bundeslandes betraf.

Die individuellen Anliegen auf thematische Gruppen aufzuteilen, erwies sich als schwierig. Das kommt u.a. durch die Sammelrubrik „Sonstige Anliegen (ohne solche von Bediensteten)“ zum Ausdruck, die mit insgesamt 157 Zählungen die größte Gruppe darstellt. Die Eingaben bieten eine große thematische Vielfalt und Breite. Selbst die verbleibenden Gruppen, die wir gebildet haben, mussten teilweise recht

blass bleiben, wenn etwa „Behandlung“ als Überschrift fungiert. Immerhin werden einige Richtungen erkennbar, insbesondere der Wunsch nach mehr Außenkontakten und entsprechenden Freiheiten. Die Verlegungswünsche werden oft mit besseren Kontaktmöglichkeiten zu Lebenspartnern und Familienangehörigen begründet und hängen mit Besuchswünschen zusammen. Andere Anliegen, wie etwa eine bestimmte Ausbildung machen zu können, kommen in unseren Eingaben ebenfalls vor, aber weniger häufig.

Bei Bediensteten geht es um Probleme rund um den Arbeitsplatz, vom Wunsch, nicht in eine neu erbaute ferner gelegene Anstalt versetzt zu werden, bis hin zu Klagen über Mobbing durch Kollegen, Klagen über den Dienstplan und über ausbleibende Beförderungen.

Die nachstehende Tabelle zeigt, wie sich die Eingaben auf die Personengruppen verteilen. Erwartungsgemäß stellen die Gefangenen den größten Anteil. Aber immerhin hatten wir auch 64 Eingaben Bediensteter. Sie brauchten sich nicht an den Dienstweg zu halten, und ohne ihre Zustimmung erfährt der Dienstherr von der Angelegenheit nichts. Für Bedienstete sind die Möglichkeiten, sich über ihre Arbeitsbedingungen zu beschweren, vergleichsweise stärker begrenzt als für Gefangene. In über der Hälfte der Fälle (38) fand ein mündliches Gespräch statt, wohingegen bei den Gefangenen das schriftliche Verfahren überwog.

Erklärungsbedürftig erscheint die dritte Gruppe der Sonstigen mit 101 Eingaben. Diese im Wege eines Ausschluss-Verfahrens gebildete Gruppe ist nicht ganz homogen. Es dominieren insoweit Eingaben von Angehörigen Gefangener, die sich beispielsweise im Anschluss an einen Besuch im Gefängnis Sorgen machen, vor allem um ihre Kinder – oft im Jugendvollzug – oder um den Lebensgefährten. Die „Sonstigen“ können sich per E-Mail melden und in der Zuversicht äußern, dass ihr Schreiben weder direkt noch indirekt den Vollzugsbediensteten bekannt wird.

Art und Weise der Erledigung der Eingaben

	Nur schriftlich	Nur mündlich	Schriftlich und mündlich	Gesamt:
Bedienstete (AVD u. Werkdienst)	26	11	27	64
Gefangene	232	4	75	311
Sonstige	69	1	31	101
	327	16	133	476

Gesamt:				
----------------	--	--	--	--

Die Quantitäten vermitteln einen Eindruck von (einem Teil) der Tätigkeit des Justizvollzugsbeauftragten. Sie sagen zum Gewicht des Vorgetragenen jedoch kaum etwas aus. Wenn freilich bestimmte Verfahrensweisen in einem fort beanstandet werden, lenkt das den Blick auf den strukturellen Hintergrund und provoziert die Frage, ob insoweit alles befriedigend geregelt sei. Doch gibt es hier kaum einen Mechanismus: Wenn immer wieder über das Essen oder den Kaufmann geschimpft wird, muss das nicht heißen, dass dieser besonders schlechte Angebote unterbreite. Sichtbar wird „lediglich“ der empfundene Mangel an Wahlmöglichkeiten und Autonomie. Der allerdings ist strukturell bedingt, nur wenig abänderbar.

Wir haben den Bogen weiter gespannt und die jeweiligen Haftbedingungen auch unter der Voraussetzung analysiert, dass lediglich vereinzelte Beschwerden haben hellhörig werden lassen. Exemplarisch lässt sich das für den Jugendvollzug sagen. Denn schon seit längerem ist bekannt, dass aus diesen Anstalten relativ selten schriftliche Eingaben kommen, ohne dass man behaupten könnte, die dortigen Gefangenen seien mit dem Haftleben besonders zufrieden. Ein wesentlicher Grund für die Zurückhaltung dürfte in der geringen Vertrautheit der Jugendlichen und Heranwachsenden mit schriftlichen Beanstandungen liegen. Eine einzelne Eingabe konnte dann die kleine Zahl der Eingaben wettmachen, sie hatte es gleichsam in sich. Sie erfolgte zu einem Disziplinarverfahren gegen einen Gefangenen, der mit einem Mithäftling eine körperliche Auseinandersetzung hatte. Die Eingabe verdeutlichte nicht lediglich den kurzen summarischen Prozess, durch den die Sache abgewickelt worden war. Sichtbar wurden darüber hinaus die prinzipiellen Mängel dieser beliebten Form der vollzuglichen Problembewältigung, und zwar jenseits der eventuellen Eigenheiten einzelner Akteure. Es ergab sich ein Widerspruch zwischen einem strafähnlichen Verfahren, das jedenfalls rudimentär als fair erlebt werden soll, und einer faktischen Lage, in der Ankläger und Richter voreingenommen sind und die gesamte Prozedur als „erzieherisch“ begreifen, als Lehrstunde – vor allem zur Einordnung und Selbstdisziplinierung. Aus der anschließenden Problematisierung des Geschehens ist inzwischen ein Gesprächskreis erwachsen, der nicht lediglich die schwierige Zone zwischen Erziehung und Disziplinierung ausleuchtet, sondern außerdem Ausschau hält, welche Vorgehensweisen die fragwürdigen Praktiken der Disziplinierung einschränken – oder besser noch – ersetzen könnten. Denn gerade im Vollzug, wo man den Gefangenen rund um die Uhr „hat“, müsste es eigentlich möglich sein, mit gewaltsamen Auseinandersetzungen unter Gefangenen anders umzugehen, als sie gewissermaßen durch staatliche Disziplinargewalt „herunterzukuñpeln“. Zu den einschlägigen Stichwörtern zählen u. a. Verbalisierung, Deeskalation und eventuell Mediation sowie das Erlernen von Gruppenfähigkeit. Der Weg aus der Gewalt besteht für gewöhnlich im Erlernen gewaltfreier Umgangsformen. Auch in dieser Hinsicht sollte der Staat mit gutem Beispiel vorangehen und Vorbilder liefern. Abzuwarten bleibt, wie sich die gemeinsamen Anstrengungen von

Praktikern, Ministeriumsmitarbeitern und Justizvollzugsbeauftragtem, die durch diese einzelne Eingabe in Gang gekommen sind, entwickeln werden. Bislang wirken sie immerhin schon in die Fortbildungsarbeit hinein.

Man ist, wie das Beispiel veranschaulicht, mitunter schnell bei grundsätzlichen Fragen. Sie lassen sich aus Praxisbezügen heraus herleiten, und eventuelle Antworten können zugleich wieder auf Praxisgeschehen bezogen werden. Damit wird der Vollzugsalltag nicht lediglich in dem Sinne kontrolliert, ob auch alles seine Ordnung habe. Sondern die Kontrolle gewinnt eine konstruktive Seite, die zu gangbaren Verbesserungen hinführen soll.

V. Weiße Flecken der Kontrolle und ein ungewisser „Erfolg“

Wenn wir Gefangenen Möglichkeiten der Beschwerde an die Hand geben, wissen wir bis zu einem gewissen Grade nicht, was wir tun. Nachforschungen haben ergeben, dass die an sich vorgeschriebene Information der Gefangenen über die ihnen gegebenen Rechtsbehelfe von Anstalt zu Anstalt unterschiedlich sicher, vollständig und unterschiedlich verständlich gestaltet wird.⁸ Es gibt bis heute Inhaftierte, an denen – etwa wegen sprachlicher Probleme – das ganze Schutzsystem mehr oder minder „vorbeigeht“, sie das auch nicht beklagen (können).

Obwohl den Gefangenen aus einem Kontakt zum Justizvollzugsbeauftragten kein Nachteil erwachsen darf, wird nicht lediglich von rechtswidrigen Öffnungen entsprechender Briefe berichtet, sondern insbesondere auch von einem anschließend veränderten – unangenehmen – Umgangston bis hin zu irgendwelchen Drohungen. Welche Folgen das hat, ist unbekannt. Klagen dieser Art lassen sich so gut wie nie wirklich aufklären, doch ist kaum anzunehmen, dass ihr tatsächlicher Hintergrund sämtlich frei erfunden worden ist. Die Beweislage ist für die Gefangenen meist ungünstig: Mithäftlinge springen, wenn es ernst wird, von früheren Mitteilungs-Zusagen ab, und die Mitarbeiter des Allgemeinen Vollzugsdienstes widersprechen sich ungern. Für den Justizvollzugsbeauftragten ergibt sich nach belastenden Angaben eines Inhaftierten nicht selten die Situation, dass dessen Behauptungen von der Vollzugsanstalt in Abrede gestellt, andererseits aber doch so glaubwürdig vorgetragen werden, dass erhebliche Zweifel bleiben. Die Rücknahme einer Eingabe, die erfolgt, um eine Bedrohung, im Extremfall eine Strafanzeige wegen übler Nachrede oder Verleumdung (gem. §§ 186, 187 StGB), abzuwenden, war bislang glücklicherweise selten.⁹ Das heißt aber nicht, dass nicht auch durch derartige Mechanismen Eingaben von vornherein unterbunden werden. Der Hinweis auf Drohungen führt immer zu einer entsprechenden Information der Anstaltsleitung. Doch auch deren Möglichkeiten sind begrenzt. Immerhin können die Zusammenhänge thematisiert und bewusst gemacht werden. Befriedigend ist das freilich nicht.

⁸ s. des Näheren Tätigkeitsbericht des Justizvollzugsbeauftragten für das Jahr 2011; 2012, S. 16 f.

⁹ Vgl. allerdings die Fallgeschichte i. Tätigkeitsbericht 2011, S. 187 f.

Auf der anderen Seite ist der Justizvollzugsbeauftragte den insgesamt auftretenden Problemen keineswegs hilflos ausgeliefert. Wiederholt kommt es vor, dass anlässlich eines Einzelfalls restriktive Regelungen, etwa des Besuchs, überprüft und dann auch abgeändert werden. Man möchte nicht in Verweigerungshaltungen verharren und noch weniger von anderen so wahrgenommen werden.

Die oft aufgeworfene Frage nach einem „Erfolg“ weist in verschiedene Richtungen. Zunächst ist zu fragen, auf welche Person oder Institution sie sich beziehen soll. So ist ein Erfolg dessen, der eine Eingabe tätigt, von dem Erfolg zu unterscheiden, den das System der Eingaben für den Justizvollzug als staatlicher Einrichtung hat. Daher kann die Zielerreichung eines einzelnen Gefangenen, zum Beispiel die verlangte Zahlung einer Vergütung, für diesen einen Erfolg, für den Vollzug oder das gesamte Justizsystem hingegen einen Misserfolg bedeuten, etwa weil die Gutschrift in der Sache nicht gerechtfertigt war. Umgekehrt mag die bereits erwähnte Beschwerde über ein schon durchgeführtes Disziplinarverfahren dem Gefangenen, der bereits alles erlitten hat, nur noch wenig nutzen, kann aber dennoch für den Justizvollzug sehr hilfreich sein, indem sie auf Mängel verweist und Verbesserungen des Umgangs in die Wege leitet.

Der Erfolg lässt sich des Weiteren als Wirksamkeit verstehen, so dass Umfang und Intensität des Bewirkbaren oder Bewirkten den Maßstab bilden. In dieser Hinsicht waren und sind Grenzen zu betonen: Anders als das übergeordnete Ministerium oder eventuell der Anstaltsleiter und anders als die zuständigen Gerichte kann der Justizvollzugsbeauftragte keine Sachverhalte selbst regeln und in diesem Sinne intervenieren, sondern nur Empfehlungen aussprechen. Doch insoweit muss zwischen (eingeschränktem) rechtlichem Können und faktischem Einfluss unterschieden werden. Denn die Erfahrung hat gezeigt, dass nicht selten allein die Erkundigung nach der Situation eines Gefangenen die Dinge in Bewegung zu setzen vermag. So hat beispielsweise die Nachfrage, ob es zutrefte, dass der Gefangene XY bereits seit Monaten keinerlei Arbeit oder Beschäftigung habe, zu der Antwort geführt, man habe ihn nunmehr seit wenigen Tagen in einem Betrieb unterbringen können. Freilich dürfen derartige Effekte nicht überschätzt werden. Unklar bleibt nämlich, ob gleichsam neue Kapazitäten aufgetan wurden oder aber ob dafür ein anderer Gefangener „hinten heruntergefallen“ ist. Ferner kann es sich um eine nur leicht vorgezogene Erledigung handeln, die letztlich die Angelegenheit nicht entscheidend weiter gebracht hat.

In der überwiegenden Zahl der Fälle wurde die Angelegenheit formal abgeschlossen, ohne dass sich Aussagen zu den näheren Auswirkungen machen lassen. Wenn zum Beispiel ein längeres Gespräch zwischen Anstaltsleiter oder Abteilungsleiter einerseits und Gefangenem andererseits herbeigeführt worden ist, bleibt abzuwarten, wie sich danach die Beziehungen entwickelt haben. Die Kommunikation kann hoffnungsvoll vorangekommen sein, die Fronten können sich aber ebenso weiter verhärtet haben. Oder: Ein Gefangener erreicht seine Verlegung in eine andere Anstalt, ist mit unserer Unterstützung erfolgreich, nur

wissen wir nicht, ob diese Verlegung im Ergebnis auch für die soziale Integration hilfreich war. Hat er zu seiner Familie oder aber nur zu Komplizen zurückgefunden?

Die Vorgänge spielen sich selten nur bilateral zwischen den Autoren der Eingabe und dem Justizvollzugsbeauftragten ab. Sie werden zugleich aufmerksam von anderen wahrgenommen. Es wird – beabsichtigt oder nicht – ein Exempel vorgeführt, dessen Ausgang weder für Gefangene noch für Bedienstete von vornherein sicher ist. Insofern darf man insgesamt von einer eher positiven Botschaft ausgehen, jedenfalls soweit wir unsere Ideale umsetzen konnten. Dann wurde beispielhaft deutlich, dass ein Mensch selbst als Gefangener in der Situation der Übermacht des Staates dieser nicht grenzenlos ausgeliefert ist, vielmehr einen neutralen Ansprechpartner finden kann, der den kritischen Blick auch auf die „andere Seite“ richtet.

Die Chance dieses kritischen Blicks stellt einen Wert dar, der kaum zu hoch zu veranschlagen ist. Dadurch, dass sich alle Beteiligten, einschließlich der Aufsichtsbediensteten, an den Justizvollzugsbeauftragten wenden, entsteht ein vielseitiges Bild, das in seiner Komplexität lediglich partielle Einblicke und einseitig gefärbte Darstellungen übertrifft. Es bewirkt eine fortwährende Unzufriedenheit, die zu gestalterischem Handeln herausfordert. Gleichsam als Verkörperung dessen erscheint u. a. die schriftliche Berichterstattung im jährlichen Tätigkeitsbericht. Sie ermöglicht die Aufbereitung von Problemstrukturen ebenso wie das Aufzeigen von weiterführenden kriminalpolitischen Wegen. So gesehen ist der Weg ein Teil des Ziels.