Ministerium der Justiz
des Landes Nordrhein-Westfalen
Der Minister

Ministerium der Justiz Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

09. 09. 2019

Präsident des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/2393

A14, A14/1

für die Mitglieder
des Rechtsausschusses

Aktenzeichen
4431 - IV. 28/Sdb.
Männervollzug
bei Antwort bitte angeben

Bearbeiterin: Frau Franke
Telefon: 0211 8792-414

37. Sitzung des Rechtsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am
11. September 2019
Bericht zu TOP 23 „Änderung des Vollstreckungsplans“

Anlage
1 Bericht

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Information der Mitglieder des Rechtsausschusses übersende ich als Anlage einen öffentlichen Bericht zu dem o. g. Tagesordnungspunkt

Mit freundlichen Grüßen

Peter Biesenbach

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Martin-Luther-Platz 40
40212 Düsseldorf
Telefon: 0211 8792-0
Telefax: 0211 8792-456
poststelle@jm.nrw.de
www.justiz.nrw

Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen

37. Sitzung des Rechtsausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 11. September 2019

Schriftlicher Bericht zu TOP 23

„Änderung des Vollstreckungsplans“

Zu dem von der SPD-Fraktion angemeldeten Tagesordnungspunkt „Änderung des Vollstreckungsplans“ berichte ich wie folgt:

Vorbemerkungen:
Im Hinblick auf die Zielrichtung der Fragestellungen wird davon ausgegangen, dass sich die Fragen auf die Vollstreckungsplanänderung zum 01.01.2019 beziehen, mit welcher die Vollstreckungszuständigkeit für den offenen Männervollzug neu geregelt wurde.

Der offene Vollzug dient der Wiedereingliederung von Gefangenen in die Rechtsgemeinschaft unbestritten in besonderer Weise. Er stellt ein besonders geeignetes Trainingsfeld für die Bewährung in Freiheit dar. Die möglichst umfassende Einbindung der im offenen Vollzug befindlichen Strafgefangenen in regionale Strukturen in Heimatnähe fördert neben wichtigen und notwendigen Hilfs- und Beratungsangeboten insbesondere den familiären Zusammenhalt und sollte möglichst frühzeitig angestrebt werden. Durch eine regionale Vernetzung der offenen Anstalten mit örtlich ansässigen Arbeitsmarktakteuren gelingt es zudem eher, Strafgefangene dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu integrieren bzw. bereits bestehende Arbeitsplätze zu erhalten. Eine besondere Bedeutung haben hierbei die freien Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen einer regionalen und langfristigen Arbeitsvermittlung bzw. Arbeitsplatzerhaltung. Freie Beschäftigungsverhältnisse ermöglichen Strafgefangenen im Besonderen eine stabile Arbeitsperspektive. Sie sind mithin für ein nachhaltiges Übergangsmanagement klar solchen Beschäftigungsmöglichkeiten wie Hilfstätigkeiten in Unternehmerbetrieben vorzuziehen, wenn sie schon aus räumlichen Aspekten keine beständigen Arbeitsmöglichkeiten bieten.

Im Jahr 2018 waren in der JVA Bielefeld-Senne durchschnittlich rund 148 Gefangene in einem freien Beschäftigungsverhältnis (FBV) tätig. Damit rangiert die größte Anstalt des Landes hinter der Justizvollzugsanstalt Euskirchen (152,19 FBVe), deren Belegungsfähigkeit aber um rund ¾ geringer ausfällt. Entsprechend im Verhältnis gut stehen auch die Justizvollzugsanstalten Remscheid (111 FBVe) und Castrop-Rauxel (101 FBVe) dar. Die hohe Beschäftigungsquote der JVA Bielefeld-Senne (lit. i) resultiert zu einem erheblichen Teil aus Beschäftigungen in Unternehmerbetrieben. Die nachfolgenden Fragen g) und h) beziehen sich daher vorrangig auch auf diese Beschäftigungsverhältnisse.

Im Ergebnis kommen die vielfältigen Vorzüge des offenen Vollzuges in Gänze nur zum Tragen, wenn den Gefangenen die während des Vollzuges aufgebauten bzw. erhaltenen Strukturen auch nach der Entlassung zur Verfügung stehen.

a) Was sind die Gründe für die Änderung des Vollstreckungsplans?
b) Was sind die wesentlichen Inhalte der Änderung des Vollstreckungsplans?

Die Fragen a) und b) werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

Bei der Erstellung des Vollstreckungsplans werden unter Berücksichtigung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten nach Gerichtsbezirken die verfügbaren Kapazitäten der Justizvollzugsanstalten verteilt. Hierbei ist grundsätzlich zunächst die regionale Komponente zu betrachten, um die Wohnortnähe, die auch gemäß § 24 Strafvollstreckungsordnung vorrangig ist, zu gewährleisten. Bei der Planung muss demnach ermittelt werden, wie viele Gefangene pro Amts- bzw. Landgerichtsbezirk in die einzelne Anstalt entsendet werden können. Der Strafvollstreckungsplan wird regelmäßig den Belegungszahlen in den Anstalten angepasst, um auf der einen Seite Überbelegungen zu vermeiden und auf der anderen Seite eine möglichst wohnortnahe Unterbringung zu gewährleisten.

Im Hinblick auf die Vollstreckungsplanänderung mit Wirkung zum 01.01.2019, mit welcher die Zuständigkeit für den offenen Männervollzug neu geregelt wurde, ist ergänzend zu bemerken, dass bis zu der vorgenannten Änderung des Vollstreckungsplans der JVA Bielefeld-Senne unter Zurückstellung des Grundsatzes der Wohnortnähe, Vollstreckungszuständigkeiten aus anderen Regionen zugewiesen wurden, um diese besser auszulasten. Zugleich waren heimatnähere Einrichtungen ebenfalls nicht zufriedenstellend ausgelastet. Dieser Ansatz führte immer mehr zu einer Zersplitterung der Vollstreckungszuständigkeiten für den offenen Vollzug. Dieser als „Flickenteppich" kritisierte Ansatz wurde wegen der negativen Auswirkungen auf den Resozialisierungs- bzw. Erziehungsauftrag seitens der Landesarbeitsgemeinschaft gehobener Sozialdienst im Justizvollzug Nordrhein-Westfalen e.V. seit Jahren kritisiert und eine Überarbeitung des Vollstreckungsplans unter Berücksichtigung der Wohnortnähe der Gefangenen dringend empfohlen.

Die Änderungen des Vollstreckungsplanes folgen aus den vorgenannten Gründen daher nunmehr dem Ansatz, zunächst die Justizvollzugsanstalten des offenen Vollzuges unter dem Grundsatz der Wohnortnähe der Gefangenen besser auszulasten.

c) Wie hat sich die Zuständigkeit der JVA Senne bei der Vollstreckung von Freiheitsstrafen und bei der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen verändert?

Sowohl vor als auch nach den zum 01.01.2019 (Männerbereich) bzw. 01.05.2019 (Frauenbereich) wirksam gewordenen Änderungen des Vollstreckungsplans war bzw. ist die Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Senne für die Vollstreckung von Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen an erwachsenen Frauen und Männern zuständig,

die sich auf freiem Fuß befinden. Änderungen betreffen regionale Zuordnungen von Gerichtsbezirken zur Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Senne.

Männervollzug
Die Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Senne war vor der Vollstreckungsplanänderung für folgende Gefangene zuständig:

- Ersatzfreiheitsstrafen sowie Verurteilte des Erst- und Regelvollzuges mit Freiheitsstrafen bis unter drei Monaten aus den Landgerichtsbezirken Wuppertal (ohne Regelvollzug), Arnsberg, Bielefeld, Detmold, Münster und Paderborn.

- Verurteilte mit Freiheitsstrafen von drei bis einschließlich 24 Monaten aus den Landgerichtsbezirken Düsseldorf, Duisburg, Arnsberg, Bielefeld, Bochum, Detmold, Dortmund (nur Amtsgerichtsbezirke Hamm, Kamen, Lünen und Unna), Essen, Münster, und Paderborn.

- Verurteilte mit Freiheitsstrafen von mehr als 24 Monaten aus den Landgerichtsbezirken Düsseldorf, Duisburg, Kleve, Krefeld, Mönchengladbach, Wuppertal, Arnsberg, Bielefeld, Bochum, Detmold, Dortmund, Essen, Hagen, Münster, Paderborn und Siegen.

Die Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Senne ist nach der Vollstreckungsplanänderung für folgende Gefangene zuständig:

- Verurteilte mit Freiheitsstrafen bis unter 30 Monate und Ersatzfreiheitsstrafen aus den aus den Landgerichtsbezirken Arnsberg (nur Amtsgerichtsbezirke Brilon, Marsberg, Soest, Warstein und Werl), Bielefeld, Bochum (nur Amtsgerichtsbezirke Herne, Herne-Wanne und Recklinghausen), Detmold, Essen (außer Amtsgerichtsbezirk Hattingen), Münster und Paderborn.

- Verurteilte mit Freiheitsstrafen von 30 Monaten und mehr aus den Oberlandesgerichtsbezirken Düsseldorf und Hamm.

Darüber hinaus war und ist die Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Senne für solche männlichen Gefangenen zuständig, die aufgrund einer Einweisungsentschließung der Justizvollzugsanstalt Hagen eingewiesen werden und solche, die aufgrund von Progressionsentscheidungen verlegt werden.

Frauenvollzug
Die Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Senne war vor der Vollstreckungsplanänderung für folgende Gefangene zuständig:

- Ersatzfreiheitsstrafen sowie Verurteilte mit Freiheitsstrafen aller Straflängen aus den Landgerichtsbezirken Arnsberg, Bielefeld, Detmold, Münster und Paderborn.
- Verurteilte mit Freiheitsstrafen von drei Monaten und mehr aus den Landgerichtsbezirk Siegen.

Die Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Senne ist nach der Vollstreckungsplanänderung für folgende Gefangene zuständig:

- Ersatzfreiheitsstrafen sowie Verurteilte mit Freiheitsstrafen aller Straflängen aus den Landgerichtsbezirken Arnsberg, Bielefeld, Detmold, Dortmund, Hagen, Münster, Paderborn und Siegen.

Darüber hinaus war und ist die Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Senne für solche weiblichen Gefangenen zuständig, die aufgrund von Progressionsentscheidungen verlegt werden.

d) Welche konkreten Auswirkungen hat dies auf die Belegungssituation von Bielefeld-Senne (von der Weihnachtsamnestie bis zum 31.08.2019)?

e) Hat sich im gleichen Zeitraum die Zahl der Inhaftierten in NRW ebenfalls nach unten bewegt?

f) Welche JVAen weisen eine dementsprechende höhere Belegung auf?

Zur Beantwortung der Fragen d) - f) wird auf die nachfolgende Tabelle verwiesen. Die Antwort zu Frage f) bezieht sich mit Blick auf den Sachzusammenhang auf die Belegungssituation in den mit der Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Senne vergleichbaren offenen Justizvollzugsanstalten:

Auslastung der Einrichtungen des offenen Männervollzuges (Erwachsene) (Angaben aus MIS, prozentuale Angaben erfolgen auf Grund der festgesetzten Belegungsfähigkeiten.) **Fragen d) und f)**							**Frage e)**
Monat	**Attendorn**	**Bielefeld-Senne**	**Castrop-Rauxel**	**Euskirchen**	**Moers-Kapellen**	**Remscheid**	**Gesamter Vollzug NRW**
Sep. 18	61,6%	93,3%	83,4%	86,0%	76,5%	87,5%	85,3%
Okt. 18	61,3%	93,4%	84,7%	84,2%	80,4%	86,7%	86,0%
Nov. 18	53,0%	87,5%	77,3%	85,4%	71,0%	86,4%	84,2%
Dez. 18	56,0%	86,0%	68,6%	83,1%	68,8%	74,5%	82,5%
Jan. 19	65,6%	88,6%	78,3%	91,9%	73,5%	84,9%	84,4%
Feb. 19	65,9%	86,9%	80,8%	95,7%	75,7%	84,5%	84,4%
Mrz. 19	68,5%	85,9%	82,5%	98,7%	75,4%	88,2%	84,0%
Apr. 19	72,5%	83,6%	82,4%	98,4%	82,3%	85,2%	84,4%

Mai. 19	69,2%	80,2%	90,3%	98,7%	83,2%	89,3%	84,2%
Jun. 19	62,3%	75,9%	89,1%	99,1%	86,5%	86,0%	83,1%
Jul. 19	64,2%	74,7%	91,2%	97,8%	81,5%	83,4%	82,4%
Aug. 19	69,2%	72,8%	100,0%	98,4%	84,3%	82,7%	82,0%

g) Mit wie vielen Firmen arbeitet die JVA Bielefeld-Senne zusammen?

Die JVA Bielefeld-Senne arbeitet mit durchschnittlich ca. 250 Firmen zusammen. Die Anzahl der Firmen schwankt in Abhängigkeit der Nachfrage nach Arbeitskräften. Die Firmen wiederum beschäftigen unterschiedlich viele Gefangene, die in den Außenstellen der JVA Bielefeld-Senne untergebracht sind.

h) Ist es seit der Veränderung des Vollstreckungsplans dazu gekommen, dass Zuweisungswünschen von Unternehmen durch Bielefeld-Senne nicht mehr voll entsprochen werden konnte?
Wenn ja: Droht dadurch der Wegfall von Arbeitsplätzen und Einnahmen?

Nach dem Bericht der Leiterin der JVA Bielefeld-Senne vom 04.09.2019 konnten im Bereich der Gefangenenbeschäftigung infolge der geringeren Belegungszahlen nicht alle Wünsche von Unternehmern nach Zuweisung von Gefangenen erfüllt werden. Dies sei allerdings schon vor der Vollstreckungsplanänderung der Fall gewesen.

Bislang ist nicht bekannt, dass die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften aus der JVA Bielefeld-Senne nachgelassen hat.

Eine Prognose, ob durch eine geringere Anzahl von Arbeitszuweisungen Arbeitsplätze oder Einnahmen drohen wegzufallen, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgegeben werden. Der Zeitraum von acht Monaten ist für eine Bewertung, inwieweit die Vollstreckungsplanänderung positiv oder negativ wirkt, zu kurz. Es können maximal erste Tendenzen erkennbar werden. Vor diesem Hintergrund wurde ein Beobachtungszeitraum von 12 Monaten angesetzt, um eine erste Bestandsaufnahme anhand von validen und belastbaren Daten durchzuführen.

Bei den Einnahmen durch Gefangenenarbeit ist jedoch Folgendes zu berücksichtigen: Sollte es zu Gefangenenverlagerungen aus der JVA Bielefeld-Senne in andere offene Anstalten und damit zu einem Rückgang der Beschäftigung für Unternehmerbetriebe in Bielefeld-Senne kommen, wären sicherlich die hohen Einnahmen aus der Gefangenenarbeit in Bielefeld-Senne rückläufig.

i) Sind durch die reduzierte Belegung weiterhin alle bisherigen Angebote gesichert?

Nach dem Bericht der Leiterin der JVA Bielefeld-Senne vom 04.09.2019 können einzelne Angebote nicht mehr durchgeführt werden. Dies erscheint vor dem Hintergrund sinkender Gefangenenzahlen durchaus folgerichtig. Die Leiterin der JVA Bielefeld-

Senne ist gebeten worden zu prüfen, ob durch organisatorische Maßnahmen Angebote, die weiter wünschenswert sind, dennoch durchgeführt werden können.

Die Beschäftigungsquote ist im Jahresdurchschnitt mit 83% der männlichen und 72% der weiblichen Gefangenen unverändert. Zum Vergleich ist auf Beschäftigungsquoten in anderen Einrichtungen des offenen Vollzuges abzustellen. Beispielhaft werden die nachfolgenden Daten (für 2018 und 2017) benannt:

JVA Castrop-Rauxel 78 % (2017: 73 %)
JVA Euskirchen 84 % (2017: 85 %)
JVA Moers-Kapellen 87 % (2017: 83 %)

Im Übrigen stellen sich die Beschäftigungsquote und die Arbeitsverhältnisse in der JVA Bielefeld-Senne im ersten Quartal 2019 im Vergleich zu den Vorjahren wie folgt dar:

	JVA Bielefeld-Senne			
	Durchschnitt des 1. Quartals			
	Belegung	Außenarbeit	FBV	Beschäftigungsquote
2015	1378	545	111	76%
2016	1347	606	117	81%
2017	1215	486	128	82%
2018	1367	601	124	80%
2019	1287	614	143	87%

j) Ist durch die reduzierte Belegung geplant, auch Personal umzusetzen in andere JVAen?

Das Ministerium der Justiz ist für die ausgewogene - an den Aufgaben ausgerichtete - Zuweisung der Planstellen und Stellen auf die einzelnen Justizvollzugsanstalten zuständig. Hierzu bestehen in den meisten Laufbahnen entsprechende Stellenverteilungssysteme. Die Belegung der Justizvollzugsanstalten stellt nur einen Aspekt dar, der bei den Stellenverteilungssystemen Berücksichtigung findet. Soweit eine Anstalt dauerhaft eine bezogen auf die Belegungsfähigkeit niedrigere Belegung ausweist, wird unter Nutzung der Stellenverteilungssysteme bei den belegungsabhängigen Parametern im Einzelnen geprüft, in welchen Laufbahnen eine Reduzierung der Plan- und Stellenzuweisung angezeigt ist. Diese Reduzierung erfolgt regelmäßig nur sozialverträglich im Wege sukzessiver Stelleneinziehung nach entsprechender Personalfluktuation.

k) Wie beurteilt der Beirat die Änderungen des Vollstreckungsplans?

Eine Beurteilung des Beirats der Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Senne liegt dem Ministerium der Justiz nicht vor.

l) Wie beurteilen die Personalvertretungen die Änderung des Vollstreckungsplanes?

Fragen der Behördenorganisation, also insbesondere Maßnahmen der Neuorganisation von Ämtern, der Änderung der Organisationsstruktur von Behörden durch Umgliederung von Ämtern, Abteilungen, Referaten, Dezernaten etc. und der Schaffung neuer Organisationseinheiten sowie damit einhergehende Aufgabenverteilungen unterfallen dem unbeschränkbaren Organisationsrecht des Verwaltungsträgers und unterliegen grundsätzlich keinem Mitbestimmungstatbestand nach dem Personalvertretungsgesetz NRW. Dementsprechend wurden Änderungen des Vollstreckungsplanes in langjähriger Praxis nicht dem Hauptpersonalrat Justizvollzug zur Mitbestimmung vorgelegt. In einer Dienstbesprechung am 27.07.2017 reklamierte der Hauptpersonalrat Justizvollzug erstmals eine Mitbestimmung für Änderungen des Vollstreckungsplans. Hieraufhin ist der Hauptpersonalrat Justizvollzug unter Aufrechterhaltung der ständig gelebten Rechtsauffassung im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit im Dezember 2017 über die geplante Vollstreckungsplanänderung im Bereich des offenen Männervollzuges informiert worden. Die schon zum 01.01.2018 geplante Änderung ist zunächst ausgesetzt worden. Im weiteren Verlauf des Jahres 2018 fanden mehrere Gespräche mit der Fachabteilung und der Hausspitze statt, in denen die besonderen Interessen der JVA Bielefeld-Senne erörtert worden sind. Im Rahmen dieser Gespräche wurde mit dem Hauptpersonalrat Justizvollzug vereinbart, dass der Vollstreckungsplan zunächst für mindestens ein Jahr erprobt werden soll und nach Vorliegen valider Daten eine Evaluierung und ergänzende Bewertung erfolgt. Darüber hinaus ist von Seiten der Fachabteilung schon frühzeitig angeboten worden, vorhersehbare Belegungsabflüsse in der JVA Bielefeld-Senne in Teilen dadurch zu kompensieren, dass gemeinsam nach Alternativzuweisungen gesucht wird, bei denen eine heimatnahe Unterbringung der Gefangenen eine geringere Rolle spielt. Insoweit war der JVA Bielefeld-Senne zunächst die erweiterte Vollstreckungszuständigkeit für Frauen zugewiesen worden, die durch Neuausrichtung der offenen Einrichtung in Oelde umgesetzt worden ist. Dem Hauptpersonalrat Justizvollzug gegenüber ist offen kommuniziert worden, dass Schließungen einzelner Außenstellen, insbesondere soweit diese baulich abgängig sind, nicht auszuschließen seien. Auch ist der JVA Bielefeld-Senne zugesagt worden, den ohnehin schon bestehenden Personalüberhang, der zu einem großen Teil einerseits durch die Umwidmung der JVA Büren und die heimatnahe Versetzung von Bediensteten aus Büren in die JVA Bielefeld-Senne und andererseits durch die stärkere Berücksichtigung von Belegungskriterien bei der Stellenverteilung entstanden ist, über die gewöhnlichen Abgänge hinaus vorerst nicht weiter abzubauen. Die Regelung ist dann zum 01.01.2019 umgesetzt worden.