

## Bundesweite Bedeutung zwischen Heino und der Guillaume-Affäre

*von Michael Schäfersküpper unter Mitarbeit von Michael Birx, Dr. Stefan Cassone, Ulrike Cürten, Almut Lechner-Jonas, Prof. Dr. Peter Münster, Beate Nolte-Gehlen, Prof. Dr. Frederik Roentgen, Ulrich Thimm, Christof Zielezny*

In Nordrhein-Westfalen liegt das beschauliche Städtchen Bad Münstereifel. Manchen wird bei dem Ortsnamen der Schlagersänger Heino und dessen Café in den Sinn kommen. Die politisch Interessierten denken vielleicht auch noch an das Gespräch zwischen Willy Brandt und Herbert Wehner am Abend des 4. Mai 1974 in Bad Münstereifel. Wenige Tage später folgte der Rücktritt des Bundeskanzlers Brandt wegen der Guillaume-Affäre.

In der Welt des Justizvollzuges hat Bad Münstereifel allerdings bundesweit

einen besonderen Klang: Dort liegt an einem Berghang die Fachhochschule für Rechtspflege. Sie verfügt neben dem namensgebenden Fachbereich Rechtspflege auch über einen Fachbereich Strafvollzug. Rund drei Viertel der Bundesländer lassen hier seit den 1970er-Jahren das mittlere Management für ihre Justizvollzugsanstalten ausbilden. Beamtenrechtlich sprechen viele Länder vom gehobenen Vollzugs- und Verwaltungsdienst.

### Der gehobene Vollzugs- und Verwaltungsdienst - das unbekannte Wesen

Jeder kennt aus Film und

Fernsehen die Bediensteten des allgemeinen Vollzugsdienstes, die grundsätzlich Dienstkleidung tragen. Diese Bediensteten betreuen und versorgen die Gefangenen tagtäglich. Auch mit den Begriffen „Anstaltsleiterin“ oder „Anstaltsleiter“ verbindet die Öffentlichkeit eine Vorstellung. Der gehobene Vollzugs- und Verwaltungsdienst führt im öffentlichen Bewusstsein hingegen eher ein Schattendasein. Er nimmt im Anstaltsaufbau eine Sandwich-Position zwischen Anstaltsleitung und allgemeinem Vollzugsdienst ein. Seine Aufgaben sind beispielsweise:

### Michael Schäfersküpper

Dozent im Fachbereich Strafvollzug der Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen in Bad Münstereifel

- die Leitung einer Vollzugsabteilung mit Gefangenen,
- die Leitung der Haushaltsabteilung einer Justizvollzugsanstalt oder
- die Leitung einer zentralen Abteilung für die Sicherheit der Anstalt.

Die Begriffe „Leitung“ und „Abteilung“ machen deutlich, dass es sich um mittlere Führungspositionen handelt.

Der Justizvollzug ist eine „totale Institution“<sup>1</sup> und umfasst somit alle Lebensbereiche der Gefangenen. Jede Justizvollzugsanstalt ist wie eine kleine Stadt. Daher wird natürlich auch eine Vielzahl anderer Berufsgruppen im Justizvollzug tätig: Bedienstete des Werkdienstes (Handwerksmeister) sowie Seelsor-

ger, Ärzte, Pädagogen, Psychologen und Sozialarbeiter, um nur einige Beispiele zu nennen.

### Die Lehrkräfte im Fachbereich Strafvollzug

Angesichts der Komplexität des Justizvollzuges als „totaler Institution“ verwundert es nicht, dass auch die hauptamtlichen Lehrkräfte des Fachbereichs Strafvollzug über sehr unterschiedliche Qualifikationen verfügen. Natürlich gibt es Juristen sowie Kräfte des gehobenen Vollzugs- und Verwaltungsdienstes. Neben diesen „üblichen Verdächtigen“ sind aber auch die Psychologie sowie die Betriebs- und Volkswirtschaftslehre vertreten. Darüber hinaus gibt es noch nebenamtliche Lehrkräfte (z. B. aus dem Sozialdienst).

### Die Studierenden im Fachbereich Strafvollzug

Bei den Studierenden im Fachbereich Strafvollzug ist die Spannweite noch weiter als bei den Lehrkräften. Natürlich gibt es Abiturienten. Daneben finden sich aber auch Studierende, die bereits über



Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen  
in Bad Münstereifel

berufliche Qualifikationen verfügen. Der Bogen reicht von handwerklichen und kaufmännischen Ausbildungen bis hin zu abgeschlossenen oder nicht abgeschlossenen Studiengängen an Universitäten (z. B. Psychologie oder Soziologie). Gelegentlich sind auch Studierende mit einem oder beiden juristischen Staats-examina vertreten. „Last but not least“ gibt es die Bediensteten des allgemeinen Vollzugsdienstes, die in die Laufbahn des

gehobenen Vollzugs- und Verwaltungsdienstes aufsteigen.

Bei allen Unterschieden in der Vorbildung müssen die Studierenden grundsätzlich eine zu einem Hochschulstudium berechtigende Schulbildung besitzen. Die Fachhochschule gehört außerdem zu den sogenannten internen Fachhochschulen. Man kann sich dort nicht selber einschreiben, sondern die Bundesländer entsenden die Studieren-

den. Bewerbungen sind daher an die jeweiligen Einstellungsbehörden der Bundesländer zu richten (z. B. die Justizvollzugsanstalten oder das Justizministerium).

## Die Fächer - ein weites Feld

Die Komplexität des Justizvollzuges spiegelt sich in den gelehrten Fächern wider. Dabei kann man vier Fächergruppen unterscheiden:

Da sind zunächst die rechtlich geprägten Fächer mit dem Kern des Vollzugsrechtes. Nicht selten öffnet das Vollzugsrecht allerdings Fenster in die Sozialwissenschaften (z. B. bei Prognoseentscheidungen). Daher bilden Psychologie und Kriminologie eine weitere Fächergruppe. Das Haushaltsrecht und die Betriebswirtschaftslehre betrachten den Justizvollzug dann als wirtschaftliches Gebilde. Letztlich geht aber nichts ohne Perso-



nal: In den Justizvollzugsanstalten sind neben Beamten auch Beschäftigte mit einem Arbeitsvertrag tätig. Daher wird auch das Beamten- und Tarifrecht intensiv vermittelt.

Nachfolgend wird ein Überblick über ausge-

wählte Fächer gegeben. Die einzelnen Ausführungen stellen nur Mosaiksteine dar, die die Vielfalt des Lehrstoffes verdeutlichen sollen.

## Verfassungs- und Verwaltungsrecht

Wie in zahlreichen Studiengängen wird Verfassungsrecht als Grundlage des gesamten Rechtssystems vermittelt (z. B. Grundrechte, Staatsprinzipien und Staatsaufbau). Im Justizvollzug spielt

Verfassungsrecht allerdings eine besondere Rolle: Der Vollzug gehört zu den staatlichen Bereichen mit den schwerwiegendsten Grundrechtseingriffen. Der alltäglichen Bedeutung des Verfassungsrechtes im Justizvollzug entspricht eine eigene Form der Vermittlung: Nicht abstrakt als Glasperlenspiel, sondern bereits konkret auf den Vollzug bezogen. Hierbei kann auf zahlreiche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zu vollzuglichen Themen zurückgegriffen werden.<sup>2</sup> Ebenso spezifisch wird

auch das allgemeine Verwaltungsrecht vermittelt, das u. a. die Basis für das Vollzugsrecht und das Beamtenrecht bildet. Dabei kommt der Datenschutz nicht zu kurz, der auf dem relativ jungen Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung<sup>3</sup> basiert.

## Vollzugsrecht

### Außenkontakte, Lockerungen des Vollzuges, vollzugsöffnende Maßnahmen

Rund 96% der Gefangenen verbüßen eine zeitige

Freiheitsstrafe.<sup>4</sup> Es gilt also das geflügelte Wort: „Und morgen sind sie wie-



Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen in Bad Münstereifel

**„Der Vollzug gehört zu den staatlichen Bereichen mit den schwerwiegendsten Grundrechtseingriffen.“**

der unsere Nachbarn.“ Für die soziale Wiedereingliederung der Gefangenen spielen die Kontakte zur Außenwelt eine große Rolle. Die Gefangenen können innerhalb der Mauern einer Anstalt mit der Außenwelt kommunizieren (z. B. durch Besuche und Schriftverkehr). Schon für diese Kommunikationsmöglichkeiten gibt es detaillierte rechtliche Regelungen.

Bei Lockerungen des Vollzuges<sup>5</sup> verlassen Gefangene die Justizvollzugsan-

stalt. Die zu treffenden Entscheidungen sind häufig komplex und anspruchsvoll. Die Vollzugsbehörde hat einen weiten Entscheidungsspielraum, den es im Spannungsfeld von Resozialisierung und Sicherheit rechtsfehlerfrei auszufüllen gilt. Dies setzt u. a. voraus, dass die empirisch gesicherten Wissensbestände der angewandten Kriminologie unmittelbar einfließen. Die Fachhochschule vermittelt hierzu das nötige Rüstzeug.

## Disziplinarmaßnahmen und besondere Sicherungsmaßnahmen

Disziplinarmaßnahmen und besondere Sicherungsmaßnahmen sind wie die beiden Gesichter eines Januskopfes. Sie blicken in entgegengesetzte Richtungen. Besondere Sicherungsmaßnahmen schauen in die Zukunft und sollen bestimmte Gefahren abwehren (z. B. eine Selbsttötung). Sie sind präventiv. Disziplinarmaßnahmen blicken in die Vergangenheit und

*„Die Vollzugsbehörde hat einen weiten Entscheidungsspielraum, den es im Spannungsfeld von Resozialisierung und Sicherheit rechtsfehlerfrei auszufüllen gilt.“*

ahnden zurückliegende Pflichtverstöße von Gefangenen (z. B. Gewalt gegen Personen). Sie sind repressiv.<sup>6</sup> Natürlich ist diese Darstellung stark vereinfacht<sup>7</sup>, sie gibt aber einen ersten Eindruck von den Differenzierungen.

Disziplinarmaßnahmen reichen bis zum Arrest, besondere Sicherungsmaßnahmen bis zur Fesselung und Einzelhaft. Es handelt sich um gewichtige Grundrechtseingriffe.<sup>8</sup> Disziplinarmaßnahmen



und besondere Sicherungsmaßnahmen beschäftigen nicht selten die Gerichte und die Studierenden in Rechtsschutzklausuren. Viele Studierende wird das Thema auch im Laufe ihres Berufslebens nicht loslassen: Sei es, dass sie Schrift-

sätze an das Gericht entwerfen; sei es, dass sie die Maßnahmen selber anordnen.

## Gelder der Gefangenen

Lässt man bei einer Fortbildung das Stichwort „Gelder der Gefangenen“ fallen, geht nicht selten ein Seufzen durch den Saal. Die Materie gilt nicht als leicht zugänglich. Die Fachhochschule nimmt aber in den Lehrveranstaltungen den Kampf mit dem Drachen auf. Die

brennenden Fragen sind: Welche Konten führt die Vollzugsbehörde überhaupt für Gefangene? Wie sieht es mit der Verfügungsbefugnis der Gefangenen und der Pfändbarkeit für die Gläubiger aus? Wann hat die Vollzugsbehörde nicht nur eine Verwaltungsbefugnis für Gefangenengelder, sondern sogar eine Verwertungsbefugnis?

## Psychologie und Kriminologie

Anders als die Rechtswissenschaft sind Psycholo-

gie und Kriminologie Erfahrungswissenschaften. Beide bilden die Basis für die zukünftige Arbeit mit Menschen, sei es mit Gefangenen oder mit Bediensteten. Vermittelt werden zentrale psychologische Inhalte. Die Studierenden lernen menschliches Verhalten, Erleben, Denken und Wollen einzuordnen und zu beurteilen. Sie sollen sozial- und organisationspsychologische Modelle auf den Justizvollzug anwenden können.

Die psychologischen Grundlagen werden dann

im Fach Kriminologie vollzugsspezifisch vertieft und erweitert. Die Studieren-



Luftaufnahme von der Fachhochschule

den lernen, die Ursachen von Straftaten in delinquenten Lebensläufen zu erkennen. Diese Kriminogenesen werden ergänzt durch die Untersuchung von Stärken und Schwächen der Gefangenen. In einem weiteren Schritt entstehen so Vollzugspläne und kriminalprognostische Einschätzungen. In Einheiten zur klinischen Psychologie werden Grundkenntnisse zu vollzugsrelevanten Krankheitsbildern gelehrt.

Zu den Fächern Psychologie und Kriminologie gehört es auch, die eigenen Grenzen professionell einschätzen zu können. Dann heißt es: Psychologen oder Psychiater, bitte übernehmen Sie!

## Führungskompetenzen

Die Organisationspsychologie betrachtet den Justizvollzug als soziales System. Die Studierenden setzen sich erfahrungswissenschaftlich fundiert

mit typischen Konflikten im Vollzug auseinander. Dabei werden Steuerungs- und Zusammenarbeitsprozesse beleuchtet. Die Studierenden erlernen und trainieren Handlungs- und Führungsstrategien, um Organisationsprozesse gestalten zu können. Auch der Einfluss eigener Einstellungen im Verhalten zu anderen Menschen ist ein Thema. Nicht zuletzt steht auch das aus der Betriebswirtschaftslehre stammende Controlling auf dem Lehrplan. Die

**„Die Budgethoheit gehört zu den ältesten Rechten der Volksvertretungen. Es sind die Parlamente, die über die finanziellen Mittel von Regierung und Verwaltung entscheiden.“**

Studierenden sollen so in die Lage versetzt werden, einer zukünftigen Führungsfunktion gerecht zu werden.



## Das liebe Geld - Haushaltsrecht

Die Budgethoheit gehört zu den ältesten Rechten der Volksvertretungen. Es sind die Parlamente, die über die finanziellen Mittel von Regierung und Verwaltung entscheiden. Die Macht des Geldbeutels („power of the purse“) soll-

te in alten Zeiten verschwendungssüchtige Herrscher an die Kette legen. Bis zum heutigen Tage wurzeln viele der komplexen Regelungen des Haushaltsrechtes in der Budgethoheit. Aktuelle Einflüsse auf das Haus-

haltsrecht kommen aus dem Bereich der Betriebswirtschaftslehre. Es bleibt also spannend, wie die Entwicklung weitergeht.

## Rechnungswesen und Kostenrechnung

Panta rhei - alles ist im Fluss. Diese Erkenntnis Heraklits gilt auch für das Haushalts- und Rechnungswesen der Justizvollzugsanstalten, das immer wieder Veränderungsprozesse durchläuft. Bei einigen Bundeslän-

dern lässt sich im Haushaltsrecht ein Systemwechsel beobachten: weg vom klassischen Haushaltswesen (Kameralistik) hin zu einem kaufmännisch geführten Haushaltssystem. Ein bisher inputorientierter Kameralhaushalt soll zukünftig in Form eines outputorientierten Produkthaushalts aufgestellt und bewirtschaftet werden. Ein solches Ziel erfordert vor Ort gut ausgebildetes Personal. Insbesondere die doppelte Buchführung (Doppik) und Kostenrechnung spielen eine Rolle. Es profitieren aber auch

Bundesländer, die im kameralen Haushaltswesen verbleiben: Das gilt insbesondere für die Arbeitsverwaltungen im Justizvollzug. Dort wird kostenrechnerisches Know-how benötigt, um die schwierige Aufgabe der Kalkulation von Preisen sachgerecht durchzuführen. Hier erfüllt der Fachbereich Strafvollzug eine wesentliche Aufgabe im Wissenstransfer betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse.

## Wirtschaftlichkeitsrechnung

Für die öffentliche Verwal-

tung gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 6



Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen  
in Bad Münstereifel

Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes). Justizvollzugsanstalten müssen also „wirtschaftlich wirtschaften“. Bei allen finanzwirksamen Maßnahmen sind entsprechende Überlegungen anzustellen: Muss es wirklich der neueste und beste Zahnarztstuhl sein? Sind die wirtschaftlichen Leistungen der Schreinerei ausreichend? Könnte man die Gewinne noch steigern oder die Verluste minimieren? Das Fach Wirtschaftlichkeitsrechnung nimmt

sich solcher Fragen an. Es ergänzt damit die Fächer Haushaltsrecht und Rechnungswesen. Dabei werden sowohl die modernen dynamischen Methoden als auch die statischen Praktikermethoden der Wirtschaftlichkeitsrechnung vermittelt.

## Personal

### Status- und Laufbahnrecht der Beamten

Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist

in der Regel Beamten zu übertragen (Artikel 33 Abs. 4 GG). Der Justizvollzug ist in weiten Teilen hoheitliches Handeln par excellence.<sup>9</sup> Verfassungsrechtlich verwundert also die hohe Anzahl der Beamten im Justizvollzug nicht. Beamte sind rechtlich seltsame Wesen und ihr Sein folgt eigenen Regeln: Sie dürfen nicht streiken (Artikel 33 Abs. 5 GG).<sup>10</sup> Man muss sie mit Urkunden ernennen. Sie haben Ämter mit komischen Namen inne

**„Beamte sind rechtlich seltsame Wesen und ihr Sein folgt eigenen Regeln.“**

(statusrechtlich, abstrakt-funktional, konkret-funktional). Beamtenrechtliche Angelegenheiten erfordern umfangreiche Spezialkenntnisse. Das Status- und Laufbahnrecht nimmt daher einen nicht zu unterschätzenden Anteil in den Lehrveranstaltungen ein.

## Tarifbeschäftigte

Neben Beamten sind im Justizvollzug aber auch Beschäftigte mit einem privatrechtlichen Arbeits-

vertrag tätig. Das können Kanzleikräfte oder Haus techniker sein. Auch Ärzte, Psychologen oder Sozialarbeiter fangen grundsätzlich vor der Verbeamtung als Tarifbeschäftigte an. Im einschlägigen Tarifvertrag gibt es sogar spezielle Bestimmungen, nach denen die Einstufung von Beschäftigten im allgemeinen Vollzugsdienst in Entgeltgruppen erfolgt.<sup>11</sup> Auch die Regelungen des Arbeits- und Tarifrechtes wollen also in der Praxis beherrscht

sein.

## Disziplinarrecht der Beamten

Das Disziplinarrecht ist der Schrecken aller Behörden und Beamten. Ein Disziplinarverfahren stellt für alle Beteiligten eine besondere Belastung dar. Natürlich wird an der Fachhochschule das materielle Disziplinarrecht behandelt. Dabei geht es um die Frage, wann ein Dienstvergehen (§ 47 BeamStG) vorliegt. Dane-

ben bildet aber auch das formelle Disziplinarrecht - das Verfahrensrecht - einen Schwerpunkt. Das Disziplinarverfahren ist hochformalisiert. Die formalen Anforderungen bergen zahlreiche Fallstricke, die zu Fehlern führen können.

## Exotisches: Sozialversicherung der Gefangenen

Die Einbeziehung der Gefangenen in die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme gleicht einem „Torso“<sup>12</sup>. Die besondere

Herausforderung ist es, in einem Labyrinth von Vorschriften die richtigen Regelungen zu finden. Vieles ist zudem verblüffend anders als erwartet. Die Themen der Lehrveranstaltungen sind beispielsweise: Versicherungspflicht und Beiträge in der Arbeitslosenversicherung<sup>13</sup>, das Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung sowie der Arbeitsunfall und das Verletzengeld. Das Sozialversicherungsrecht der Gefangenen ist eine Spezialmaterie, in der sich bundesweit wohl nur we-

nige auskennen. Die Studierenden der Fachhochschule gehören dazu.



Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen  
in Bad Münstereifel

## Schlusswort

Der Fachbereich Strafvollzug ist im wahrsten Sinne des Wortes bundesweit ein Unikat. Der Justizvollzug ist verglichen mit den Schulen, der Polizei oder der Steuerverwaltung relativ klein. Daher arbeitet die überwiegende Anzahl der Bundesländer bei der Ausbildung von mittleren Führungskräften mit der Fachhochschule für Rechtspflege zusammen. Vor dem Hintergrund der Fächervielfalt kann man

pointiert formulieren: Es werden Spezialisten für den Vollzug und Generalisten innerhalb des Vollzuges ausgebildet. Zusammenfassend darf man wohl sagen: Die Ausbildung im Fachbereich Strafvollzug ist seit Jahrzehnten ein gelungenes Beispiel für eine Kooperation von Bundesländern.

## Quellen:

<sup>1</sup> Vgl. GOFFMAN, Erving, Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen, 1973, S. 15 f.

<sup>2</sup> Vgl. BVerfGE 35, 202 ff. (Lebach-Urteil); BVerfG, Beschluss vom 26. April 1994 - 1 BvR 1689/88 - juris (beleidigungsfreie Sphäre); BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 2013 - 2 BvR 2815/11 - juris (Grenzen einer mit Entkleidung verbundenen körperlichen Durchsu-

chung).

<sup>3</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u. a. - juris, dort Rn. 148 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 4.1, Strafvollzug - Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3. - 2013, erschienen am 16.01.2014, S. 12.

<sup>5</sup> Die Begriffe und ihr Inhalt können in verschiedenen Gesetzen variieren (z. B. „vollzugsöffnende Maß-

nahmen“, § 13 Abs. 3 HStVollzG oder § 66c Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a StGB; siehe auch SCHÄFFERSKÜPPER, Michael, GROTE, Jens, Vollzug der Sicherungsverwahrung - Aktuelle Entwicklungen -, Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSZ) 2013, 447, 449 und 452.

<sup>6</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. Februar 1994 - 2 BvR 1567/93 - juris, dort Rn. 11.

<sup>7</sup> Zum präventiven Zweck von Disziplinarmaßnahmen siehe z. B. OLG

Nürnberg, Beschluss vom 6. Juli 2011 - 2 Ws 57/11 - juris, dort Rn. 11.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. August 2011 - 2 BvR 1739/10 - juris, dort Rn. 23 (Fesselung); BVerfG, Beschluss vom 12. Februar 2004 - 2 BvR 1709/02 - juris, dort Rn. 15 (Arrest).

<sup>9</sup> Vgl. Regierungsentwurf, BT-Drs. 7/918 vom 23. Juli 1973, S. 96 [zu § 142 - Vollzugsbedienstete].

<sup>10</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 12. Juni 2012 - 20 BD 7/11 - juris, dort Rn. 46 m. w. N.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. BAG, Urteil vom 22. Juli 1998 - 4 AZR

99/97 - juris, dort Rn. 16 ff.

<sup>12</sup> BVerfG, Urteil vom 1. Juli 1998 - 2 BvR 441/90 u. a. - juris, dort Rn. 147.

<sup>13</sup> Der Lehrstoff zur Arbeitslosenversicherung ist eingeflossen in SCHÄFFERSKÜPPER, Michael, Die Arbeitslosenversicherung der Gefangenen - Grundlagen und aktueller Streit -, Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS) 2013, 446 bis 452.

## Kontakt:

**Michael Schäfersküpper**

Telefon  
(0 22 53) 3 18-2 19

E-Mail  
[michael.schaeferskuepper@fhr.nrw.de](mailto:michael.schaeferskuepper@fhr.nrw.de)