



JUSTIZNEWSLETTER

JAHRGANG 7 • AUSGABE 12 • 26. MÄRZ 2010

INHALT

Das automatisierte Strafregister in der Schweiz	2
Biometrische Systeme in der Zutrittskontrolle	9
Gesundheitsmanagement im Justizvollzug	14
Kosten- und Nutzenanalyse des Strafvollzuges	17
Mediation im niedersächsischen Justizvollzug	21
Ankündigungen	23
Kontaktadressen	24

AUS DER PRAXIS FÜR DIE PRAXIS

Liebe Leserin, lieber Leser,

unser Titelbild soll es widerspiegeln: Auch in der zwölften Ausgabe unseres Justiz-Newsletter haben wir für Sie eine bunte Auswahl von Artikeln aus dem In- und Ausland zusammengestellt.

So berichtet *Adrian Blöchliger* vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement aus Bern über seine Erfahrungen bei der Einführung mit elektronischen Strafregisterauszügen. Sie werden seit September 2009 übermittelt. Damit nehmen die Eidgenossen im Bereich der elektronischen Signatur die Vorreiter-Rolle in Europa ein

Seit mehr als zehn Jahren werden biometrische Systeme in der Zutrittskontrolle der Justizvollzugsanstalt Lenzburg (Schweiz) eingesetzt.

Anstaltsleiter *Marcel Ruf* gibt seine bisherigen Erkenntnisse wider und erklärt, warum er diese Systeme nicht mehr missen möchte.

Vor rund zwei Jahren haben vier niedersächsische Justizvollzugsanstalten mit der Implementierung des Anstaltsspezifischen Gesundheitsmanagements begonnen. *Andrea Küchler* zieht für uns eine Zwischenbilanz und befasst sich mit der Frage, ob das Gesundheitsmanagement eine lohnende Investition ist.

Mit der Kosten- und Nutzenanalyse beschäftigt sich ebenfalls der Artikel von *Horst Ertorf*. Er untersucht die Frage, warum der Strafvollzug in einigen Bundesländern rund 60 Prozent teurer ist als in anderen.

Zu guter Letzt stellt *Gabriele*

Försterling das Verfahren der Mediation im niedersächsischen Justizvollzug vor. Mediatorinnen und Mediatoren kommen bei vielfältigen Problemen und Konfliktsituationen zum Einsatz und tragen damit erheblich zu einem positiven Arbeitsklima bei.

Wir hoffen, dass wir mit diesen Themen Ihr Interesse getroffen haben. Wenn auch Sie unseren rund 1.500 E-Mail-Empfängern aus dem Justiz-Bereich ein interessantes Projekt näher bringen und so einen internationalen Austausch anstoßen möchten, kontaktieren Sie uns bitte.

Nun wünschen wir Ihnen viel Spaß beim Lesen und senden Ihnen frühlingshafte Grüße aus Celle

Michael Franke

Von elektronischen Urkunden zu elektronischen Justizarchiven

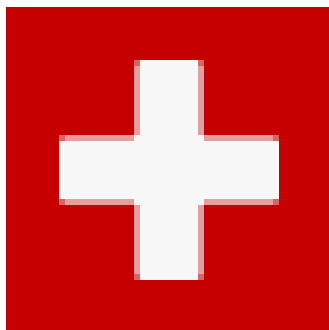
von Adrian Blöchlinger

Am 1. September 2009 wurden in der Schweiz erstmals qualifiziert signierte Strafregisterauszüge in öffentliche Zirkulation gebracht und haben vielerorts Irritation und Staunen verursacht. Empfänger dieser ersten elektronischen Urkunden sind Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Behörden des In- und Ausland.

Der Nutzen elektronischer, signierter Strafregisterauszüge liegt im Zeitgewinn bei der Lieferung und der nachfolgenden Weiterleitung zu den Endempfängern, den Behörden und Unternehmen.

Die Erkenntnis dieser praktischen Arbeiten ist, dass nicht die elektronische Signatur, sondern das elektronische, signierte Dokument mit sei-

nen, im Vergleich zum Papierdokument, speziellen Eigenschaften und Möglichkeiten im Vordergrund steht. Eine weitere Erkenntnis ist, dass nur ein leistungsfähiges zentrales Validierungssystem das Vertrauen in elektronische, signierte Dokumente und Urkunden herbeizuführen vermag und damit Akzeptanz erzeugt.



Dies zeigen auch die Rechtssetzungsarbeiten der laufenden ZGB-Revision mit den darin vorgesehenen elektronischen Ausfertigungen von notariellen Urkunden, die nun den Anlass schaffen, konkret auch über den Aufbau elektronischer Dokumentenverzeichnisse und Archive nachzudenken.

Ein erstes Archiv für elektronische, signierte Publikationen wurde vom Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB), in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Nationalbibliothek, in aller Stille bereits aufgebaut und setzt erste Lösungen zur kryptografischen Langzeitsicherung im Bereich elektronischer, signierter Publikationen um.



*Lic. iur. Adrian Blöchlinger
Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD),
Bundesamt für Justiz,
Schweizerisches Strafregister
- Fachbereich Rechtsinformatik
Bundesamt für Justiz*

Der elektronische, signierte Strafregisterauszug als Dienstleistung für Private

Strafregisterauszüge werden der Bürgerin und dem Bürger aufgrund einer unterschriebenen schriftlichen Bestellung der betroffenen Person (Ermächtigung) vom Bundesamt für Justiz in einem zentralen Prozess ausgestellt. Der Bestellung muss eine Ausweiskopie beigelegt werden, damit die Personendaten feststehen, nach denen im Register gesucht werden soll.

Von 2006 bis 2009 wurden die Bestell- und Lieferprozesse des Strafregisters von handausgefüllten Formularen auf elektronische Formulare umgestellt. Die von der digi-

talen Kluft Betroffenen – oft des Lesens und Schreibens in den Landessprachen kaum mächtig – erhielten durch eine neue Möglichkeit des Bestellens an 1800 Poststellen eine grosse Hilfestellung.

Seit September 2009 können Kundinnen und Kunden, die über www.strafregister.admin.ch online bestellen, ihre Bestellung neu auch elektronisch signieren und zusammen mit einer elektronischen (eingescannten) Ausweiskopie an das Strafregister übermitteln, sofern sie über ein Zertifikat auf einer Signaturkarte verfügen. Mit der sogenannten SuisseID, die 2010 über das Konjunkturpaket 3 realisiert werden soll, werden

auch die gesicherten Personendaten der Bestellerin oder des Bestellers in elektronischer Form übergeben werden können. Damit fällt das Erfordernis weg, eine eingescannte Ausweiskopie mit einliefern zu müssen.

Die digitale Urkunde erstmals in einer Modellapplikation realisiert

Gleichzeitig wurde im September 2009 auch der elektronische, qualifiziert signierte Strafregisterauszug eingeführt. Ein solcher kann im Online-Bestellprozess wahlweise anstelle des bisherigen handsignierten, auf Spezialpapier gedruckten Auszuges geordert werden. Der elektronische, signierte Strafregisterauszug wird verschlüsselt

„Eine weitere Erkenntnis ist, dass nur ein leistungsfähiges zentrales Validierungssystem das Vertrauen in elektronische, signierte Dokumente und Urkunden herbeizuführen vermag und damit Akzeptanz erzeugt.“

Info: Open eGov

Das Freeware-Produkt *Open eGov LocalSigner* wurde in der Zwischenzeit mit der Version 2.1.0 zu einer Multi-Plattform-Lösung weiterentwickelt, die nun alle Windows-Betriebssysteme ab XP, Mac OS, Linux und Solaris unterstützt. Die Produkte LocalSigner, BatchSigner für das automatische, blinde Signieren (Massensignatur) und der DocSigner Service (Java Applet) für das Signieren in Webprozessen basieren auf einer gemeinsamen Library, die auch direkt in fremde Programme eingebunden werden kann.

Grosse Fortschritte hat auch der *Document Delivery Service (DDS)* gemacht. Die Basis-Komponente für eine verschlüsselte Zwischenspeicherung (Store) und sichere Übermittlung wurde um die Off-the-Shelf-Applikation «interactive DDS» ergänzt. DDS erlaubt der Behördenseite eine Verfügung oder ein Urteil auf einfache Weise formell zuzustellen und eine elektronische, signierte Zustellquittung zu erhalten. Weiter ist ein Gateway in Entwicklung, das es einer Behörde erlauben wird, von einem Geschäftsverwaltungssystem aus über sedex einen Zustellauftrag an eine DDS-Instanz und später auch an technisch verbundene sogenannte private Zustellplattformen abzusetzen und im Gegenzug eine signierte, zeitgestempelte Zustellquittung an ihren sedex-Eingang beziehungsweise an ihr Geschäftsverwaltungssystem zurück zu erhalten.

Eingangsseitig (für Behörden) werden derzeit *secure Inboxes* entwickelt. Diese muss man sich wie Briefkästen oder erweiterte Kontaktformulare auf Behördenwebsites vorstellen, in die Unternehmen und Private nach dem Ausfüllen eines kleinen Formulars signierte und un-signierte elektronische Dokumente hochladen können. Formulardaten und Dokumente werden anschliessend von der «secure Inbox»-Applikation validiert, in Form eines eCH-0039-Containers verpackt und entweder direkt an den sedex-Eingang der Behörde geschickt oder dieser via DDS-Mechanismen zugestellt. Das Unternehmen oder die Privatperson erhält dabei eine elektronische, signierte und zeitgestempelte Zustellquittung mit den Fingerabdrücken (Hashes) aller übermittelten Dokumente. Auf der Behördenseite können die empfangenen Container einfach (unter minimaler Anpassung der Applikation) in bestehende Geschäftsverwaltungssysteme eingelesen werden.

auf der sicheren Zustellplattform des Strafregisters (basierend auf dem Open eGov Document Delivery Service) bereitgestellt, von wo er von der Kundin, vom Kunden gegen Eingabe seines Passwortes entschlüsselt und bezogen werden kann.

Die neuen elektronischen Dienstleistungen schaffen eine klassische Win-win-Situation. Kundinnen und Kunden, die ihre Bestellung elektronisch signiert bis zwölf Uhr mittags übermitteln, können ihren elektronischen, signierten Auszug noch am gleichen Tag beziehen. Alle anderen Kundinnen und Kunden werden durch die effizienteren Prozesse ebenfalls wesentlich rascher beliefert. Das Bundesamt für Justiz hat sein ökonomisches Primärziel vollumfänglich erreicht. Es kann mit weniger Perso-

nal ein in den letzten Jahren stark angestiegenes Volumen zeitgerecht verarbeiten, da alle Bestellungen intern gleich und ohne Manuallfassung automatisiert verarbeitet werden können.

Open eGov – modulare Technologie rund um das digitale Dokument

Das sekundäre Ziel des Bundesamts für Justiz war, im Massenprozess Strafregisterauszug mit seinen immerhin 1200 bis 1500 Einheiten pro Tag, die digitale Signatur eingangs- wie auch ausgangsseitig inklusive einer endkundentauglichen verschlüsselten Zu-stellung zu integrieren. Dies unter der strikten Auflage, dass dadurch weder ein interner Mehraufwand bei der Abwicklung der Bestellungen noch eine Erhöhung des

Zeitaufwandes beim Kundensupport resultieren dürfe. Dies ist ebenfalls gelungen.

Die dazu erforderliche Technologie sollte einfach, benutzerfreundlich und in einer Art entwickelt, modularisiert und wiederverwendbar gemacht werden, damit sie auch für den elektronischen Geschäftsverkehr von Notariat, Anwaltschaft, Unternehmen und Privatpersonen mit Registern, Gerichten und anderen Verwaltungsbehörden eingesetzt werden kann. Das Set dieser Module wurde unter dem Namen Open eGov zusammengefasst und steht grösstenteils unter GPL-Lizenz als sogenannte Open-Source-Anwendungen den Behörden unentgeltlich zur Verfügung. Damit kann nun kostengünstig eine erste Generation von elektronischen Prozessen realisiert werden, unter anderem auch



Das Generalsekretariat des EJPD, Bundeshaus West in Bern

der Auftrag A1.07 des Leistungskatalogs der E-Government-Strategie an das Bundesamt für Justiz, alle relevanten Dokumente und Urkunden des Justizbereichs in elektronischer, signierter Form verfügbar zu machen.

Open Source Teamwork begründet von Bundesamt für Justiz und SECO

E-Government erfordert Investitionen, die sich von einer einzelnen Behörde aus ökonomisch kaum

rechtfertigen lassen. Die Prozessvolumen der einzelnen Applikationen in der hoch fragmentierten schweizerischen Verwaltung sind meist gering, die bereitgestellten Angebote auf Basis von neuen Technologien werden von Unternehmen und Privatpersonen vorerst nur wenig genutzt, und es ist nur in seltenen Fällen möglich, einen herkömmlichen Prozess vollständig durch einen Onlineprozess zu ersetzen. Es ist deshalb gerade im Bereich des E-Government

ökonomisch sinnvoll, die meist hohen Entwicklungskosten über sogenanntes Community Development und Budget Pooling gemeinsam zu finanzieren und die Produkte und Services dann als Open Source weiteren Interessierten zur Verfügung zu stellen.

Das elektronische, signierte Dokument – ein noch unbekanntes Wesen

Über das PDF-Dokument kann ein elektronisches Abbild des Papierdokumen-

„Die dazu erforderliche Technologie sollte einfach, benutzerfreundlich und in einer Art entwickelt, modularisiert und wiederverwendbar gemacht werden, damit sie auch für den elektronischen Geschäftsverkehr von Notariat, Anwaltschaft, Unternehmen und Privatpersonen mit Registern, Gerichten und anderen Verwaltungsbehörden eingesetzt werden kann. Das Set dieser Module ... steht grösstenteils unter GPL-Lizenz als sogenannte Open-Source-Anwendungen den Behörden unentgeltlich zur Verfügung.“

tes geschaffen werden. Verfügen Erstellerinnen oder Ersteller von Dokumenten zusätzlich über ein (qualifiziertes) Signatur-Zertifikat, haben sie die Hürden der Installation von Kartentreibern sowie Kartenleser genommen und auch ein Programm zum Signieren von PDF-Dokumenten installiert, so können sie dann das elektronische Papier elektronisch signieren.

Sofern sie es auch geschafft haben, das sogenannte Root-Zertifikat der

Ausgabestelle des Signatur-Zertifikates korrekt auf dem PC zu installieren und den Adobe Acrobat Reader für die Validierung von signierten PDF-Dokumenten richtig zu konfigurieren, so



wird ihnen das zuvor signierte Dokument im Reader dann auch als gültig signiert angezeigt.

Ratlose, überforderte Empfängerinnen und Empfänger ...

Wird das Dokument abschliessend an Personen übermittelt, die diesen Lernprozess weder absolviert, noch die damit verbundenen Installations- und Konfigurationsarbeiten vorgenommen haben, so kann deren Reader bei der An-

zeige die im Dokument enthaltene elektronische Signatur nicht vollständig validieren und bezeichnet sie deshalb als ungültig. Damit kann kein Vertrauen in das empfangene Dokument entstehen und die Empfängerinnen und Empfänger blicken ratlos auf den Bildschirm.

Die sechs Stufen der Dokumentenvalidierung

Die Validierung von Unterschriften umfasst insgesamt sechs Stufen. Die ersten drei können mit dem originalen Adobe Acrobat Reader abgedeckt werden:

1. Wurde das Dokument seit der Unterzeichnung verändert?
2. Ist das Unterschriftnerzertifikat im Zeitpunkt der Überprüfung gültig? Wenn nein, war es zum Zeitpunkt der Unterzeichnung gültig (damals nicht abgelaufen

oder revidiert)?

3. Ist eine bei der Signatur eingebettete Zeitstempelunterschrift gültig?

Denn nur mit einem externen Zeitstempel kann bezüglich der Gültigkeit des Unterschriftnerzertifikats im Zeitpunkt der Unterzeichnung eine klare, beweisbare Aussage gemacht werden. Bei langlebigen, später zu archivierenden Dokumenten ist somit eine eingebettete Zeitstempelunterschrift unerlässlich, was vielerorts noch nicht erkannt ist.


*Seminarempfehlung:
„Zukunftswerkshop“
vom 8. bis 10.
November 2010
in Stapelfeld*

Mit dem Adobe Acrobat Reader kann nicht überprüft werden:

4. ob das verwendete Unterzeichnerzertifikat ein nach Schweizer Recht qualifiziertes Zertifikat (ZertES) ist, mit dem das Erfordernis der Schriftform erfüllt werden kann;

5. ob es sich bei der oder dem Unterzeichnenden um die richtige, zur Zeichnung berechnete Person handelt (z.B. Chef Strafregister, Notar zum Zeitpunkt der Unterschrift in Amt und

Würden etc.);

6. ob ein nach allen vorstehenden Punkten gültig signiertes elektronisches Dokument zwischenzeitlich nicht revidiert wurde.

Reichlich kompliziert ist das Ganze also, sowohl technisch wie auch von den Anforderungen an die Anwenderin und den Anwender her.

Andererseits sind elektronische, signierte Dokumente (Urkunden) aber wesentlich fälschungssicherer, können einer genau identifizierbaren Person eindeutig zuge-

ordnet werden und können wesentlich rascher zwischen den beteiligten Parteien zirkulieren.

Tausend elektronische Duplikate, vom Original nicht unterscheidbar

Damit sind wir bei einem wichtigen Unterschied zwischen einer von Hand unterschriebenen, vielleicht noch mit Stempel eines Notars oder einer Behörde versehenen Papierurkunde und einer elektronischen, (qualifiziert) signierten Ur-

„Reichlich kompliziert ist das Ganze also, sowohl technisch wie auch von den Anforderungen an die Anwenderin und den Anwender her. Andererseits sind elektronische, signierte Dokumente (Urkunden) aber wesentlich fälschungssicherer, können einer genau identifizierbaren Person eindeutig zugeordnet werden und können wesentlich rascher zwischen den beteiligten Parteien zirkulieren.“

kunde:

Die handsignierte Papierurkunde gibt es im Original genau ein Mal, und Fotokopien sind vom Original meist unterscheidbar. Das Original kann physisch zurückgerufen und nötigenfalls gegen eine korrigierte Version ausgetauscht werden. So geschieht dies auch im Strafregister, wenn es sich herausstellt, dass jemand zu Unrecht einen sogenannten Nullauszug ohne Vorstrafen erhalten hat.

Bei elektronisch ausgestell-

ten Strafregisterauszügen ist der physische Rückruf aber nicht mehr möglich, da das elektronische Original überall spurlos dupliziert werden kann. Um dieses Problem zu lösen, müssen die Identifikationsnummern revidierter elektronischer Auszüge bei der elektronischen Validierung eines elektronischen Auszuges mit überprüft werden.

Vom Beurkundungsjournal zu nationalen Urkundenverzeichnissen

Ein Notar muss jede erstellte Urkunde, jede davon erstellte Ausfertigung und jede erstellte beglaubigte Kopie einer Urkunde in einem heute lokal geführten Beurkundungsjournal verzeichnen. Genau wie im traditionellen Strafregister mit seinem Verzeichnis der erstellten Auszüge ist damit bekannt, welche «Originale» es gibt und wer sie erhalten hat.

Eine Urkunde kann aber auch ein Wertpapier, zum Beispiel ein Verlustschein oder ein Billett sein. Wenn das darin verbriefte Recht beansprucht (konsumiert) ist, muss die Urkunde entwertet oder eingezogen werden.

Notariat und Anwaltschaft produzieren Testamente, bedingte Vollmachten und sogenannte Schutzschriften, alles Urkunden, die erst und nur bei Eintritt des vorgesehenen Ereignisses ihre Wirkung entfalten sollen, und deren Existenz bis da-

hin meist geheim gehalten, bei Eintritt des Ereignisses aber zuverlässig festgestellt werden muss.

Sollen all diese Urkunden auch in elektronischer, signierter Form erstellt werden können, impliziert allein die Notwendigkeit einer Revidierungsmöglichkeit die Schaffung einer schweizerischen Urkunden-Identifikationsnummer und den Aufbau von Verzeichnissen, die zwar je nach Bereich, aber sicherlich national und nicht kantonal angelegt werden sollten, da Perso-

nen auch umziehen. Wie sonst soll der Kanton, der den Tod einer Person zu behandeln hat, von der Existenz eines Testaments erfahren, das vor Jahren in einem anderen Kanton bei einem Notar erstellt oder als eigenhändiges Testament bei der zuständigen kantonalen Stelle in Papierform hinterlegt wurde, damit Erben es nicht beseitigen können? Die entsprechende Infrastruktur würde, am Rande bemerkt, auch dem heutigen Problem bei der Auffindung von hinterlegten



Das Bundesamt für Justiz in Bern

Testamenten Abhilfe schaffen.

Diese Verzeichnisse mit ihren Metadaten zu verzeichneten Urkunden ermöglichen – nebst einer nationalen Suche – den Vermerk zu setzen, ob und wann die referenzierte Urkunde revidiert oder entwertet wurde. Sie werden im Weiteren auch Informationen darüber enthalten, in welchem physischen oder elektronischen Archiv sich die Urkunde befindet und

wer für den Zugriff berechtigt ist.

Open eGov Validator Service – sechs Validierungsstufen schaffen internationales Vertrauen

Die praktische Realität der elektronischen Urkunde, nun geschaffen in Form des nur kurzlebigen elektronischen, signierten Strafregisterauszuges, bringt an den Tag, dass viel mehr notwendig ist als nur ein Zertifi-

kat und ein Programm zum Signieren, um elektronische Urkunden in Umlauf zu bringen.

Um das Vertrauen bei den von der komplexen Technologie der elektronischen Signatur überforderten Empfängerinnen und Empfängern von elektronischen Urkunden überhaupt erst zu schaffen, musste für den Strafregisterauszug ein allgemein verständliches zentrales Validierungssystem geschaffen werden,

das auch die sechste Stufe der Validierung, den Revidierungsstatus, elektronisch ausgestellter Auszüge prüft. Der Validator Service ist die wohl wichtigste Ergänzung von Open eGov im Jahr 2009.

Die elektronische, signierte Berufsausübungsbeurteilung eröffnet neue Möglichkeiten

Im Kontext von Urkunden und Rechtsverkehr interessieren die heute noch nicht bestehenden Register der

Anwälte und Notare (Urkundspersonen). Ein darin vorgenommener Eintrag beinhaltet nicht nur die Feststellung der rechtlichen Existenz, sondern vielmehr das Recht, den freien Beruf auszuüben. Für die heutige Berufsausübung und für den künftigen Eintrag in diese neuen Register ist die Verfügung (Bewilligung) einer kantonalen Aufsichtsbehörde massgebend.

Die elektronische, signierte Verfügung eröffnet hier die Möglichkeit, vom Konzept des hoheitlichen, vom Staat

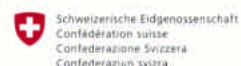
geführten Registers wegzukommen und sich mit nicht hoheitlichen Verzeichnisdiensten zu begnügen, in denen die elektronischen, signierten Verfügungen der kantonalen Aufsichtsbehörden öffentlich hinterlegt beziehungsweise publiziert werden. Alle Personen können diese Verfügungen direkt anzeigen und auch validieren, wodurch das öffentliche Vertrauen in die im Verzeichnis stehenden Informationen entsteht. Beinhalten diese Verfügungen und auch die struktu-

rierten Daten in den Verzeichnissen die Unternehmensidentifikation, ermöglicht Letztere, in den oben angesprochenen Urkundenverzeichnissen die Ersteller (Owner) von Urkunden eindeutig zu identifizieren, die Berechtigungen für den Zugriff auf die Urkunden abzubilden und damit auch zu steuern.

Das PayGov-System - elektronische, signierte Zahlungsquittungen beschleunigen E-Government Prozesse

Das vom Bundesamt für Justiz konzipierte PayGov-System für sogenanntes Instant Payment in nicht strukturierten E-Government Prozessen schafft mit einer elektronischen, signierten Zahlungsquittung ein Wertpapier, das zum Bezug einer Leistung der Verwaltung berechtigt (Ticket). Online-

Payment setzt also nicht mehr teure Onlineprozesse voraus, in die es eingebaut wird. Man geht einfach auf die elektronische Kasse einer Behörde (standardisierter PayGov-Mandant), bezahlt mit der Kreditkarte, erhält eine elektronische, signierte Zahlungsquittung, die dann der Behörde notfalls auch mit einer einfachen E-Mail übermittelt werden kann. Die gewünschte Leistung kann dort sofort ausgelöst werden, und das konsumierte Ticket wird gesperrt,



Open eGov LocalSigner
The PDF signing solution of the Swiss Government
In hoc signo vinces

„Um das Vertrauen bei den von der komplexen Technologie der elektronischen Signatur überforderten Empfängerinnen und Empfängern von elektronischen Urkunden überhaupt erst zu schaffen, musste für den Strafregisterauszug ein allgemein verständliches zentrales Validierungssystem geschaffen werden, das auch die sechste Stufe der Validierung, den Revidierungsstatus, elektronisch ausgestellter Auszüge prüft. Der Validator Service ist die wohl wichtigste Ergänzung von Open eGov im Jahr 2009.“

sodass es nicht erneut verwendet werden kann. Natürlich braucht es auch dazu die mehrfach erwähnten Validator Services, um ein eingesandtes Ticket zu überprüfen und dabei auch festzustellen, ob es nicht bereits konsumiert (revidiert) ist.

Dank PayGov könnte die heute kaum mehr übliche Vorauszahlung in vielen Bereichen wieder eingeführt und so in der Verwaltung erheblicher Aufwand bei Fakturierung und Inkasso

eingespart werden.

Fehlende elektronische Archive sollen den elektronischen Geschäftsverkehr nicht verunmöglichen

Mit der Inkraftsetzung der vereinheitlichten Zivilprozessordnung 2011, mit der bereits seit 2008 revidierten Handelsregisterverordnung, der auf 2011/12 ebenfalls revidierten Grundbuchverordnung und der Verordnung zu Art. 55 Schlusstitel

ZGB wird der elektronische Rechtsverkehr mit den Gerichten, den Registern der Justiz und den Behörden des Bundes möglich und hoffentlich auch zur Realität.

Die meisten dieser Behörden verfügen heute aber noch nicht über elektronische Archive. Ihre Beleg- und Fallarchive befinden sich meist im Keller in Hängeregistaturen.

Der Wandel des Trägers (Mediums) ist in beiden Richtungen notwendig

Wie archiviert eine Behörde ein elektronisch eingegangenes Dokument? Wie gehen wir damit um, wenn eine Rechtsschrift oder eine Urkunde, die Grundlage eines Registereintrages ist, elektronisch angeliefert wird? Wie stellen wir die elektronisch eingegangene Klageschrift einer Gegenpartei zu, die das Verfahren auf dem Papierweg abwickeln will? Wie kann ein ursprünglich auf Papier ausgefertigtes Urteil einer Partei, die dies wünscht, in

elektronischer Form zugestellt werden?

In all diesen Fällen ist ein Wandel des Trägers notwendig. Doch wer soll berechtigt sein, diesen Wandel vorzunehmen? Nur ein Notar oder auch die Gerichtskanzlei, das Registeramt oder sogar der Anwalt, der sein elektronisch bezogenes Urteil seinem Klienten in Papierform weitergeben will?

Diese erst kürzlich in der Rechtsetzung erkannten realen Probleme und die Regeln dazu sollen in den Verordnungen zum elektronischen Rechtsverkehr noch Eingang finden, sind

sie doch Voraussetzung für die praktische Abwicklung des Geschäfts- und Rechtsverkehrs.

Elektronische, signierte Urkunden sind nur in elektronischer Form gültig

Für die Umwandlung einer elektronischen Urkunde in die Papierform muss diese zuerst in ihrer elektronischen Form validiert werden. Die erfolgte Ausführung dieses Vorganges muss über einen Validierungsbericht dokumentierbar sein. Auch dies ist bereits im Open eGov Valida-

„Dank PayGov könnte die heute kaum mehr übliche Vorauszahlung in vielen Bereichen wieder eingeführt und so in der Verwaltung erheblicher Aufwand bei Fakturierung und Inkasso eingespart werden.“

tor Service implementiert. Auf dem nachfolgend erstellten Papierausdruck muss dann ein sogenanntes Verbal aufgebracht werden, das die zugrunde liegende elektronische Urkunde, den Zeitpunkt des Wandels, die Stelle, die den Wandel vorgenommen hat, genau bezeichnet, die Konformität zum elektronischen Original bestätigt und all dies mit Stempel/Unterschrift bescheinigt. Analoges muss gelten,

wenn eine Papierurkunde in eine elektronische, beglaubigte Kopie umgewandelt und angeschlossen von der berechtigten Stelle elektronisch signiert wird. Es braucht auch dabei, wie bei der notariellen elektronischen Urkunde ein sogenanntes Verbal, das dem Dokument automatisch angefügt wird. Das Open eGov-Produkt LocalSigner unterstützt diese Funktion bereits.

Das Problem der kryptografischen Langzeitsicherung

Seit 2006 ist gemäss der Verordnung über das Schweizerische Handelsamtsblatt (SHAB) die elektronische Publikation die rechtsverbindliche Form. Alle Publikationen werden seither qualifiziert signiert und mit Zeitstempel versehen.

Nun werden diese Publikationen in ein elektronisches

*Seminarempfehlung:
„Vollzug in
Veränderung“
vom 7. bis 8.
September 2010
in Celle*

DAS AUTOMATISIERTE STRAFREGISTER IN DER SCHWEIZ

Langzeitarchiv bei der Schweizerischen Nationalbibliothek überführt. Dabei musste das Problem gelöst werden, dass elektronische Signaturen innerhalb weniger Jahre kryptografisch veralten, beziehungsweise unsicher werden. Mehr erfahren Sie dazu im entsprechenden Artikel in dieser Ausgabe.

Viele wünschen sich nun die gute alte Zeit zurück, als man nur einen Stempel und eine Feder brauchte. Es

wird noch seine Zeit brauchen, bis die neuen Technologien überall Einzug halten werden. Beim Schweizerischen Strafregister mit dem elektronischen, signierten Strafregisterauszug, beim Schweizerischen Handelsamtsblatt und dessen elektronischem Langzeitarchiv bei der Schweizerischen Nationalbibliothek sind wichtige erste Schritte von der Theorie in die Praxis getan.

„Es wird noch seine Zeit brauchen, bis die neuen Technologien überall Einzug halten werden. Beim Schweizerischen Strafregister mit dem elektronischen, signierten Strafregisterauszug, beim Schweizerischen Handelsamtsblatt und dessen elektronischem Langzeitarchiv bei der Schweizerischen Nationalbibliothek sind wichtige erste Schritte von der Theorie in die Praxis getan.“



Das Bundesamt für Justiz in Bern

Kontakt:

Lic. iur. Adrian Blöchlinger

Telefon

+41 31 322 - 0

E-Mail

adrian.bloechlinger@bj.admin.ch

Der Einsatz biometrischer Systeme in der Zutrittskontrolle - Erfahrungen aus der JVA Lenzburg (Schweiz)

von Marcel Ruf

Die JVA Lenzburg, seit 1864 in Betrieb, ist eine von sechs geschlossenen Strafanstalten in der Schweiz. Mit ihren knapp 200 Gefangenen sowie 130 Mitarbeitenden ist sie die zweitgrösste Anstalt. Insgesamt befinden sich in der Schweiz ca. 6.500 Personen im Strafvollzug und dies auf ca. 7 Mio. Einwohner. Der Ausländeranteil in den geschlossenen

Anstalten liegt aktuell bei 70 %.

In der Schweiz ist der Strafvollzug eine Angelegenheit der Bundesländer (Kantone) und untersteht nicht den Bundesbehörden. Das Strafrecht sowie die baulichen und betrieblichen Mindestanforderungen sind bzw. werden jedoch auf Bundesebene festgelegt und koordiniert.

Nur nebenbei sei erwähnt,

dass die „kleine“ Schweiz über 26 Bundesländer (Kantone) verfügt. Dies macht Vereinbarungen sowie das Festlegen von gemeinsamen Weisungen oder Richtlinien zu einer Herausforderung, die von drei Konkordaten koordiniert wird.

Ursprünglich hielt die Biometrie in Lenzburg zur Besucheridentifikation im Jahre 2000 Einzug. Man



*Marcel Ruf
Direktor der
JVA Lenzburg (Schweiz)*

wollte die Besuchervon den Gefangenen eindeutig unterscheiden können, was bei über 40 Nationalitäten oft problematisch ist. In den letzten Jahren gelang in verschiedenen europäischen Ländern Gefangenen per Personenaustausch im Besucherbereich die Flucht.

Es sind, speziell in Lenzburg, nicht nur die unterschiedlichen Kulturen, die die Kontrolle erschweren. Es hat an Wochenenden bis zu 100 Personen im Aufenthaltsraum und auch die



Die JVA Lenzburg in der Schweiz

Aussenbesuchsanlage mit dem Spielplatz für die Familien birgt diesbezüglich zusätzliche Gefahren.

Nach der Erneuerung der Peripherie im Jahre 2004 durch zwei Ordnungszäune, zwei elektronisch überwachte

Zäune und einer über acht Meter hohen Mauer liegt der Hauptfokus für Fluchtversuche nun im Eingangsbereich.

Heute werden auch alle Handwerker, Servicefachleute und Lastkraftwagen-

fahrer bei jedem Zu- und Austritt biometrisch überprüft und selbst die Mitarbeitenden müssen sich vor dem Zugang zum Insassenbereich per Iris identifizieren lassen.

Biometrie – Geschichtlicher Rückblick

Die Biometrie hat bereits eine über hundert Jahre lange Vergangenheit und ist kein Kind des digitalen

Zeitalters.

Die Biometrie (griechisch bios = Leben und métron = Mass) beschäftigt sich mit Messungen an Lebewesen und den dazu erforderlichen Mess- und Auswerteverfahren. Zur Personenidentifikation setzte man schon früh die Biometrie ein. So entwickelte Alphonse Bertillon 1879 ein *Bertillonage* genanntes System zur Identitätsfeststellung,

das auf elf Körperlängenmassen basierte (Anthropometrie).

Zur eindeutigen Identifizierung einer Person legte Bertillon die folgenden elf Körpermasse fest: Körperlänge, Armspannweite, Sitzhöhe, Kopflänge, Kopfbreite, Länge des rechten Ohres, Breite des rechten Ohres (später ersetzt durch Jochbeinbreite), Länge des linken Fusses, Länge des

„Ursprünglich hielt die Biometrie in Lenzburg zur Besucheridentifikation im Jahre 2000 Einzug. Man wollte die Besucher von den Gefangenen eindeutig unterscheiden können, was bei über 40 Nationalitäten oft problematisch ist.“

linken Mittelfingers, Länge des linken Kleinfingers und Länge des linken Unterarmes.

Das Risiko einer Verwechslung betrug bei korrekter Abnahme der Masse 1 zu 190.000. Die erste Identifizierung eines rückfällig gewordenen Straftäters anhand seiner Körpermasse gelang am 20.02.1883. Bis zum Jahre 1905 konnte die Pariser Polizei insgesamt über 12.000 rückfällige Straftäter durch die Bertillonage identifizieren.

1892 legte Francis Galton,

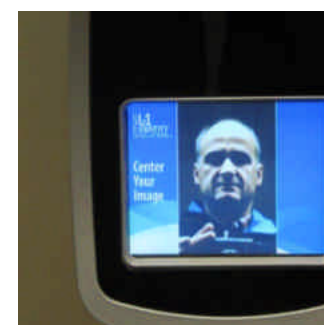
andere Hinweise deuten auf die Schriften von Johannes Purkinje 1823 zurück, den wissenschaftlichen Grundstein für die Nutzung des Fingerabdrucks (Daktyloskopie), die sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts dann auch durchsetzte.

Biometrie lebt heute vom Zusammenspiel der Disziplinen Lebenswissenschaften, Statistik, Mathematik und Informatik. Erst die heutige Informationstechnologie macht es möglich,

die hohen Leistungsanforderungen üblicher biometrischer Verfahren zu bewältigen.

Die Biometriepraxis in der JVA Lenzburg

Als erstes System zur Besucherüberprüfung wurde in Lenzburg im Jahre 2000 die Gesichtserkennung mittels Gesichtsgeometrie (2D) eingesetzt. Die Gesichtserkennungslösung von ZN basiert auf dem „Hierarchical Graph Matching“ (HGM), bei dem die Gesichtsgeometrie durch ein Gitter repräsentiert



Die Gesichtserkennung der JVA Lenzburg

wird. Ist dieser Graph erstellt, wird seine Größe und Lage bei jeder Kontrolle an den Gesichtsausdruck angepasst. Bei der Ähnlichkeitsberechnung werden laut ZN etwa 2.000 Merkmale herangezogen. Insgesamt wurden mit diesem System in Lenzburg innerhalb von sechs Jahren über 10.000 Personen erfasst.

Es handelte sich dabei um eine Verifikation, da ein unbekanntes Gesicht mit

einem Gesicht aus einer bestimmten Erstaufnahme verglichen wird. Dies im Gegensatz zur Identifikation.

Wir erfassen jeweils nur männliche Besuchspersonen ab 14 Jahren, da wir erstens keine weiblichen Gefangenen haben und zweitens davon ausgehen, dass die Unterschiede zwischen Frauen und Männern sowie Kindern und Männern noch ohne technische

Hilfsmittel nachvollzogen werden können.

Eine Evaluation wurde im Jahre 2000 nicht durchgeführt, da sich die meisten Verfahren noch im Entwicklungsstadium befanden und keine transparenten Marktinformationen vorlagen, die seriösen Analysen standhielten.

Auch legten wir keinen Wert auf entsprechende Beratungsbüros aus dem

Bereich der Sicherheitstechnik, da wir, auch heute noch, überzeugt sind, dass in erster Linie der Anwender über das nötige Know-how verfügen bzw. die Möglichkeiten haben muss, entsprechend ausgebildetes Personal anstellen zu können. Im Ernstfall bzw. einem schlimmen Zwischenfall steht nie der Sicherheitsplaner auf der „Anklagebank“, sondern die Anstaltsleitung und dessen

Mitarbeitende.

Bei der Inbetriebnahme des Systems musste auch die Datenschutzbehörde des Bundeslandes hinzugezogen werden, da eine zu überprüfende Person (überraschenderweise ein Jurist) eine entsprechende Beschwerde betreffend Persönlichkeits- sowie Datenschutz einreichte.

Bei dieser Überprüfung wurden uns vom Daten-

schutz nur folgende zwei Punkte für den Weiterbetrieb des Systems auferlegt:

1. Die Software und Datenspeicherung muss als Inzellösung betrieben werden, also keine Vernetzung der EDV-Systeme.
2. Jeder Besucher hat das Recht darauf, dass seine Daten beim Verlassen der Anstalt wieder gelöscht werden.

„Insgesamt wurden mit diesem System in Lenzburg innerhalb von sechs Jahren über 10.000 Personen erfasst.“

BIOMETRISCHE SYSTEME IN DER ZUTRITTSKONTROLLE

Da beides bereits von uns vorgesehen war, durften wir den Betrieb ohne Unterbrechung weiterführen.

Es zeigte sich, dass der Datenschutz, zumindest in der Schweiz, die realen Bedingungen des heutigen Strafvollzugs berücksichtigt und somit die Sicherheit der Allgemeinheit höher bewertet als die Rechte des Individuums in einem nicht öffentlich zugänglichen sowie hochsensiblen Bereich.

In den letzten zehn Jahren waren es übrigens genau zwei Besucher, erstaunlich

erweise keine Juristen, die ihre Daten jeweils wieder gelöscht haben wollten.

Nach über sechs Jahren Betriebserfahrung konnten wir folgendes Resümee zur Gesichtserkennung (2D) ziehen:

Die Vorteile lagen bei der relativ einfachen Instruktion und Handhabung des Systems. Die Berührungslosigkeit hat enorme Vorteile und dies nicht nur im Zeichen des Grippewahnsinns. Auch die kurzen Einlesezeiten machten das

System sehr anwenderfreundlich.

Die Nachteile lagen bei dem Zwang, mit entsprechenden Batches arbeiten zu müssen. Da das System den Referenzdatensatz (so genannte Template) nicht in einer Datenbank abgleichen konnte, sondern nur auf einer auf jede Person einzeln zugeordneten Magnetkarte (Batch), musste diese entsprechend archiviert und bewirtschaftet werden.

Bei eineiigen Zwillingen konnte das System nicht



Besucheraußenbereich der JVA Lenzburg

eingesetzt werden, da die Referenzwerte ansonsten so hoch angesetzt werden mussten, dass andere Besucher nicht mehr erkannt wurden (Individualitätsprobleme). Hier behalf man sich mit physischen Hilfsmitteln.

Das gleiche System wird übrigens seit ca. 2005 auch in der JVA Wien-Josefstadt in Österreich eingesetzt.

Bei der Gesichtserkennung

gilt generell, auf folgende Fehleranfälligkeiten bei der Planung Rücksicht zu nehmen:

- Gesichter sind nicht rigid (Mimik).
- Wenn möglich immer direkt Personal vor Ort, damit kein unbeaufsichtigtes Einlesen möglich ist, um das Verfahren mittels Fotos, Video oder Masken nicht zu überlisten bzw. austesten zu

können.

- Ideale Beleuchtungsverhältnisse sind äusserst wichtig.
- Gesichter können sich verändern, Neueinlesungen berücksichtigen.

Nach drei Software-Generationen sowie dem Anspruch, das System auf alle Besucher (inkl. Handwerker und LKW-Fahrer) auszuweiten, wurde 2007

der Wechsel auf ein Infrarot basierendes 3D-Gesichtserkennungsgerät vollzogen.

Das System vermisst mittels Infrarotlicht das Gesicht und speichert diesen Datenstamm in der eigenen Datenbank ab (Identifikation). Somit entfallen die Batches und das Überprüfen wird wesentlich effizienter. Die Erfassung eines Gesichtes gelingt in 1,5 Sekunden, hängt aber

vom Besucherverhalten (Mimik) ab. Je öfter jemand das System verwendet, desto schneller gelingt die Erfassung. Die Akzeptanz durch die Anwender kann im Grossen und Ganzen als sehr gut bezeichnet werden, umso mehr viele zum ersten Mal damit in Kontakt gekommen sind. Die Identifikation ist höher als das Gitternetzsystem und erkennt selbst eineiige Zwillinge. Die Mitarbeit der

Besucher bleibt aber von enorm hoher Wichtigkeit. Es benötigt einen Moment der Ruhe im Gesicht (1-2 Sek.) und auch der Winkel und die Kopfhaltung sind entscheidend. Schwierigkeiten haben wir bis heute bei Vollbärten und grossen Schnäuzen, diese werden nach wie vor noch zu oft abgewiesen. Dies ist kein Sicherheitsproblem, aber mühsam für die Anwender und Betreiber



Seminarempfehlung:

„Aufstand der Individuen“
vom 22. bis 23.
September 2010
in Celle

„Die Erfassung eines Gesichtes gelingt in 1,5 Sekunden, hängt aber vom Besucherverhalten (Mimik) ab.“

BIOMETRISCHE SYSTEME IN DER ZUTRITTSKONTROLLE

(Rückweisung von authentischen Personen bzw. Falschrückweisungsrate FRR).

Brillenträger müssen jeweils ihre Brillen abnehmen, was vorher beim 2D-System nicht notwendig war. Die Ersteinlesung zur erstmaligen Identifikation dauert ca. 1 Minute, auch hier benötigt man bei grossem Verkehr im Eingangsbereich zusätzliche Mitarbeitende. Wir versuchen, gemeinsam mit dem Hersteller die noch bestehenden Mängel zu beheben.

Nun zum zweiten biometri-

schen System, der Iriserkennung:

Nach der Eingangskontrolle und der Sicherheitsschleuse gibt es eine unterirdische Verbindung zum panoptischen Zellengebäude (ca. 200 Meter). Die Zutritts-türe in diesen Bereich ist nochmals mit einem biometrischen System abgesichert, damit nur unsere Mitarbeitenden diese Türe öffnen können. Zwischen den Jahren 1986-2003 wurde diese Türe mittels Würfelcode bedient, dazu musste der Code alle drei

Monate geändert werden. Dies führte zu entsprechenden Verwirrungen und Komplikationen beim Personal. Im Jahre 2002 schritten wir dann zu einer Evaluierung eines biometrischen Systems.

Folgende Anforderungen an die Zutrittskontrolle des Personals mussten erfüllt werden:

- sehr hoher Grad der Einzigartigkeit der erfassten Merkmale,
- keine Möglichkeit der Beeinflussung durch die



Der Irisleser der JVA Lenzburg

Nutzer

- Brillen und Kontaktlinsen sollten keinen Einfluss haben,
- die Identifikation muss rasch erfolgen (< 2 Sek.),
- in der Praxis bewährt,
- schneller Servicedienst,
- Pflege und Reinigung ohne grössere Unterbrüche möglich,
- Mutationen rasch und jederzeit möglich,

- Hygieneanforderungen den Alltagsbedingungen angepasst (H1N1!),
- 24 Std. und 365 Tage im Jahr in Betrieb.

Welche Systeme wurden in der Evaluation berücksichtigt?

- Fingerabdruck (optisch und Infrarot)
- Handgeometrie
- Gesichtserkennung
- Iriserkennung

- Unterschriftsdynamik
- Netzhautmuster (Retina)
- Fingergeometrie / Hand- und Handgelenkvermessung (Venen)
- Stimmanalyse
- Tippverhalten an einer Tastatur
- Gesichtserkennung mit Stimmanalyse
- Gesichtserkennung mit Lippendynamik

Nicht berücksichtigt wurden: Thermografie, Schweißdrüsen, Nagelbettmuster, Lippenbewegungen, Gangart, Handvenen, Ohrmuscheln, Lichtreflexion der Haut etc.

Somit wurden nicht nur statische/physiologische Verfahren berücksichtigt, sondern auch dynamische/behavioristische.

Innerhalb von zehn Monaten hatten wir die Verfahren

ausgetestet bzw. nach einer über zwanzig Seiten umfassenden Ausschreibung offerieren lassen. In die Schlussrunde kamen die biometrische Erfassung mittels Finger, Hand, Iris, Netzhaut und Gesicht.

Der Fingerabdruck kam aus falschungsgründen (Gelatinehäutchen oder Silikonfinger), speziell die Gelatine weist ähnliche physikalische Eigenschaften wie das menschliche

Gewebe auf, aus hygienischen Gründen und da nicht für alle Personen anwendbar, nicht in Frage.

Die Handgeometrie scheiterte aus hygienischen sowie aus physikalischen Gründen (Temperaturunterschiede im Winter, speziell bei Fahrradfahrern).

Die Netzhaut (Retina) wurde aus Akzeptanzgründen bei den Mitarbeitenden

„Innerhalb von zehn Monaten hatten wir die Verfahren ausgetestet bzw. nach einer über zwanzig Seiten umfassenden Ausschreibung offerieren lassen. In die Schlussrunde kamen die biometrische Erfassung mittels Finger, Hand, Iris, Netzhaut und Gesicht.“

gestrichen.

Und die Gesichtsvormessung wurde aus Kostengründen sowie der Komfortlösung (ohne Karten oder Batch) nicht berücksichtigt.

Somit wurde die Iriserkennung als klarer Sieger ausserkoren und ab 2003 in Betrieb genommen. Die Iriserkennung erweist sich in der Genauigkeit, der Persistenz, der Überwindungssicherheit und der Akzeptanz als klar überlegen gegenüber den anderen Verfahren. Vorsorglich wurde aber, zur Steigerung

der Mitarbeiterakzeptanz (das A+O), eine Versuchsanlage installiert, welche jeder Mitarbeiter freiwillig benutzen durfte. Nach wenigen Wochen hatte sich eine Art „James Bond“-Effekt durchgesetzt und das System gewann enorm an Popularität.

Um nochmals zurück auf James Bond zu kommen; enttäuschen muss man die Anhänger der Spionageromane oder des Buches „Die Illuminati“, dank der Lebenderkennung, bei der

verschiedene Funktionen eines lebenden Auges überprüft werden, z.B. bei der Reflexreaktion der Iris auf Lichteinfall nützt einem das Herausreißen eines Augapfels überhaupt nichts.

Aber was ist eigentlich die Iris genau: Die Iris ist der farbige Gewebering, der die Pupille umschliesst. Sie regelt, wie eine Blende, die Weite der Pupille und somit den Lichteinfall auf die Netzhaut. Die Iris ist ein einzigartiges Merkmal. Bei



Innenansicht der JVA Lenzburg

einem einzelnen Menschen unterscheiden sich sogar die Iriden der beiden Augen voneinander. Als Merkmale werden beim Enrollment die Fasern, Verflechtungen und Streifen herangezogen, die Farbe wird nicht verwendet. Die Aufnahmen werden von hochauflösenden Schwarzweiss-Kameras erstellt.

Nach über siebenjähriger Betriebserfahrung inklusive der Umstellung im Jahre 2008 auf einen Zwei-Augen-

Leser können wir folgende Erfahrungen zusammenfassen:

Vorteile

- Schnelle Prüfung,
- sehr fälschungssicher, auch bei eineiigen Zwillingen (100 % getestet),
- Einmaligkeit sehr hoch,
- Hygienisch einwandfrei,
- Akzeptanz sehr hoch,
- relativ günstiges System

(aktuell für eine Türe / 2 Leser sowie eine Einlesestation inklusive Datenrechner ca. Euro 22.000,00)

Nachteile

- Implantierte Linsen können Schwierigkeiten bereiten,
- bei farbigen Linsen und sehr dunklen Sonnenbrillen funktioniert das System nicht, dies sollte aber bei den eigenen

„Abschliessend gilt es festzuhalten, dass wir mit dem Einsatz der biometrischen Systeme sehr zufrieden sind und diese nicht mehr missen möchten.“

Mitarbeitenden keine Rolle spielen.

Speziell Operationen an den Augen hatten vereinzelt (bei 1-2 Mitarbeitenden) zu Schwierigkeiten geführt, da das System die Lebenderkennung nicht positiv abschliessen konnte und dem Mitarbeitenden den Zugang verweigerte. Dies waren für uns aber lösbare Probleme, die für den betroffenen Mitarbeitenden jedoch ärgerlich blieben. Seit dem Einsatz

des 2-Augenlesers im Jahr 2008 taucht diese Problematik nicht mehr auf.

Abschliessend gilt es festzuhalten, dass wir mit dem Einsatz der biometrischen Systeme sehr zufrieden sind und diese nicht mehr missen möchten. Auch schon nur der einzelne Handwerker oder LKW-Fahrer ist sich der Bedeutung des Zuganges in einen soch hochsensiblen Bereich dadurch jedes Mal

aufs Neue bewusst.

Kontakt:

Marcel Ruf

Telefon
+41 62 888 77 66

E-Mail
marcel.ruf@ag.ch

Gesundheitsmanagement - Eine lohnende Investition?

Erste Erfahrungen aus Niedersachsen

von *Andrea Küchler*

Gesundheitsmanagement - schon wieder eine Sache, die wir eigentlich gar nicht brauchen und die nur Zeit kostet? Vergebene Mühe? Eine Methode die es eigentlich schon gibt - nur hat das Kind jetzt einen neuen Namen - Was soll denn daran neu sein?

Oder doch nicht? Kann man mit Hilfe des Gesundheitsmanagements tatsächlich positiv Einfluss auf Faktoren wie Belastungen am Arbeitsplatz, Fehlzeiten und Klagestrukturen nehmen?

Dieser Artikel stellt Erfahrungen und Ergebnisse aus Niedersachsen dar und beantwortet die Frage, ob es sich bei dem Gesundheitsmana-

gement um eine lohnende Investition handelt.

Bei dem Anstaltsspezifischen Gesundheitsmanagement (AGM)¹ handelt es sich um ein System, das mit aktiver Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Belastungssituation am Arbeitsplatz reduzieren will, um die Gesundheit der Bediensteten und die Zufriedenheit am Arbeitsplatz dauerhaft zu gewährleisten. Zum Erreichen dieser Vorgaben, gibt das Gesundheitsmanagement eine klare Struktur vor, die in der untenstehenden Grafik zusammengefasst wurde.

Implementierung des Anstaltsspezifischen Gesund-

heitsmanagements (AGM) in Niedersachsen

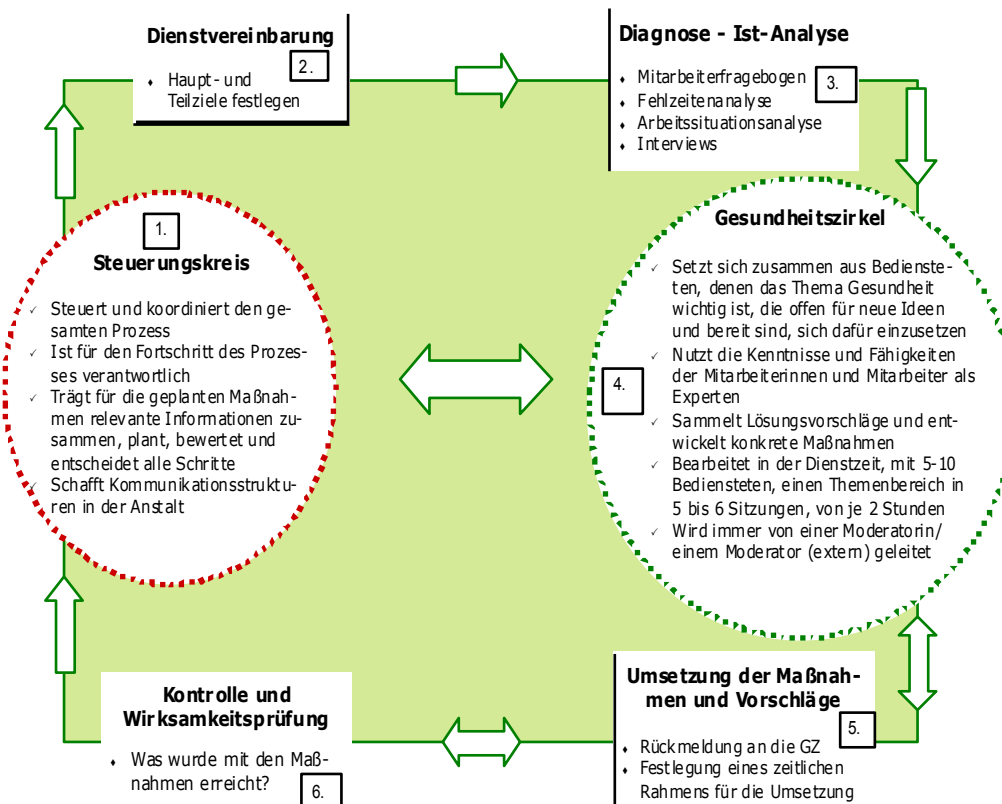
Seit dem Jahr 2008 haben in Niedersachsen vier Justizvollzugsanstalten mit der Implementierung eines Gesundheitsmanagements begonnen, so dass verschiedene Zwischenbilanzen gezogen werden können.

In zwei Justizvollzugsanstalten wurden bereits erste Gesundheitszirkel durchgeführt, zwei andere befinden sich aktuell auf dem Stand der Ist-Analyse. Weitere Anstalten werden das AGM in diesem Jahr einführen und haben erste Schritte für die Vorbereitung und Implementierung unternommen.



Andrea Küchler
Sozialwissenschaftlerin M. A.
Fachbereich Gesundheit und
Beratung im Bildungsinstitut
des niedersächsischen
Justizvollzuges

Struktur des Anstaltsspezifischen Gesundheitsmanagements



Fachbereich Gesundheit und Beratung im Bildungsinstitut des n.d.s. Justizvollzuges - Fuhsenstr. 30, 29221 Celle - 05141/5939-351

„Seit dem Jahr 2008 haben in Niedersachsen vier Justizvollzugsanstalten mit der Implementierung eines Gesundheitsmanagement begonnen...“

Teilweise wurde bei der Implementierung die Erfahrung gemacht, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, obwohl das AGM im Verlaufe der Zeit mehrmals bei Dienst- oder Personalversammlungen vorgestellt wurde, kaum informiert schienen und Angaben, keine Kenntnis über das AGM und dessen Struktur zu haben. Andere Behörden berichten von ähnlichen Erfahrungen. Dort zeigte sich allerdings, dass diese Reaktion durch

eine parallele Einführung von Maßnahmen **und** Aktionen zur Gesundheitsförderung vermindert wurde.

Führungskräfte im Gesundheitsmanagement

Ein wesentlicher Bestandteil für das Gelingen des AGMs ist die Beteiligung der Führungskräfte. Sie müssen sich die Frage stellen "Wie geht es meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern?", sie müssen sich bewusst sein, dass ihr gesundheitsbewusstes

Verhalten eine Vorbildfunktion für die Belegschaft hat. Darüber hinaus ist es von Bedeutung, welche Einstellung bzw. Überzeugung sie als Führungskraft zum AGM vertreten.

Wichtig ist, dass die Führungskräfte ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Eindruck vermitteln, dass das AGM ein Angebot zur Veränderung und Verbesserung der Arbeitsbelastungen ist, und nicht alle damit verbundenen Aktionen ausschließ-

lich der Reduzierung von Fehlzeiten dienen. Fühlen sich die Beschäftigten grundsätzlich wertgeschätzt, werden sie auch das AGM als Wertschätzung empfinden und sich um so eher beteiligen (Matyssek, 2008).

In einigen Anstalten in Niedersachsen gab es zu dieser Thematik bereits erste Führungskräfteworkshops mit dem Ziel, die Rolle der Führungskräfte im AGM zu klären, ihnen die Bedeutung des AGMs näher zu bringen und sie gleichzeitig für die eigene Gesundheit zu sensibilisieren.

Die Erfahrungen zeigen, dass es gerade zu Beginn des AGMs nützlich und hilfreich ist, die Führungskräfte mit "ins Boot" zu bekommen, denn nur so können von Beginn an offene Kommunikation, Information und Transparenz gewährleistet werden.

Transparenz

Die Transparenz stellt insbesondere für die Kommunikationsstrukturen ein wichtiges Merkmal im Gesundheitsmanagement dar. Regelmäßige Informationen, in Form von Protokollen der Steuerungskreisitzungen und Gesund-

heitsberichte oder andere Mitteilungen, machen die aktuellen Entwicklungen für die Belegschaft jederzeit erkennbar und gewährleisten so, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Anfang an mit einbezogen werden können.

Diagnose am Beispiel Fehlzeitenanalyse und Mitarbeiterbefragungen

Je konkreter eine "Diagnose" im AGM erstellt wird, desto gezielter kann „behandelt“ werden. Die so genannte Ist-Analyse hat im Verlauf des AGMs eine grundlegende

Funktion, da sie die Basis für die weitere Arbeit bildet und die Frage im Blick behält: "Was wollen wir tatsächlich erreichen und verbessern? Wo genau liegen die Belastungen unserer Anstalt?"

Erst nachdem man sich über die altbekannten Kritikpunkte wie Vorgesetztenverhalten und mangelnde Wertschätzung ausgetauscht hat, ist man bereit, auch nach dem "kleinen Übel" Ausschau zu halten und sich mit weiterführenden Belastungsfaktoren

auseinander zu setzen.

Im Rahmen der Ist-Analyse wurden in den Justizvollzugsanstalten bisher die Erhebungsinstrumente Fehlzeitenanalyse, Mitarbeiterbefragungen und Interviews eingesetzt.

Die Ergebnisse der verschiedenen Erhebungen sind zum Teil recht unterschiedlich. Während in der einen Anstalt die Problematik von Überstunden einen signifikanten Zusammenhang zu den Fehl-

zeiten aufweist, spielt dieser in einer anderen Anstalt keine Rolle. Ähnlich verhält es sich mit dem Kriterium Beförderung. In einer Anstalt zeigte sich, dass: je länger die Zeit der letzten Beförderung zurückliegt, desto höher die Fehltage waren. In einer anderen Anstalt konnte dieser Zusammenhang nicht bestätigt werden.

Diese beiden Beispiele zeigen, dass es wichtig ist, den einzelnen Ursachen auf den Grund zu gehen und die an-

„Ein wesentlicher Bestandteil für das Gelingen des AGMs ist die Beteiligung der Führungskräfte“



Die Räumlichkeiten des Fachbereichs Gesundheit und Beratung im Bildungsinstitut befinden sich in der Fuhsesstraße 30 in Celle

„Die so genannte Ist-Analyse hat im Verlauf des AGMs eine grundlegende Funktion, da sie die Basis für die weitere Arbeit bildet...“

staltsspezifischen Problemfelder herauszufinden.

Die bisherigen - noch wenigen - Untersuchungen im Rahmen des AGMs liefern noch keine einheitlichen Ergebnisse. Deshalb ist es besonders wichtig, dass jede Anstalt ihre eigene Ist-Analyse erstellt, um nach Ursachen zu suchen. Sobald mehr Untersuchungen und damit Vergleichswerte zur Verfügung stehen, kann nach landesweiten Trends gesucht werden.

Bisher konnten im Rahmen der Befragungen und Fehlzeitenanalysen die Belastungsfaktoren Schichtarbeit, Überstunden, Vorgesetztenverhalten, Wertschätzungssysteme identifiziert werden

Der Fachbereich Gesundheit und Beratung bietet den Anstalten für die Ist-Analyse einen Fragebogen an, der explizit - nach dem Vorbild der Wirtschaft - für den Justizvollzug entwickelt wurde.

Gesundheitszirkel - ein

zentrales Element im AGM

Die Gesundheitszirkel stellen im AGM einen zentralen Punkt dar, da hier inhaltlich an konkreten Maßnahmen gearbeitet wird. Dabei sind die Kenntnisse und Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gefragt, die die Experten für ihre jeweilige Arbeitssituation sind.

Im März 2009 hat der Fachbereich Gesundheit und Beratung erstmalig eine Schulung für zukünftige Moderato-

rinnen und Moderatoren der Gesundheitszirkel angeboten. 12 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus verschiedenen Anstalten nahmen an der Veranstaltung teil. Vier von ihnen haben im vergangenen Jahr bereits die ersten Gesundheitszirkel zu den Themen: Dienstplangestaltung, Anerkennung und Wertschätzungssysteme, Langzeiterkrankte und ältere Bedienstete moderiert.

Die Rückmeldungen der Teilnehmenden am Gesundheitszirkel über dieses Verfahren waren positiv.

Auch in diesem Jahr wird es wieder eine "Moderationsausbildung" für die Gesundheitszirkel geben.

Ausblick

Die Erfahrungen seit 2008 zeigen, dass die Implementierung eines Gesundheitsmanagements Zeit und manchmal auch Nerven kostet. Insbesondere deshalb, weil strukturelle Veränderungen die man erreichen möchte, sich weder von heute auf morgen herausarbeiten noch umsetzen lassen. Diese Erfahrungen machten auch andere Behörden und Unter-

nehmen der freien Wirtschaft mit dem Ergebnis: Ist der Anfang aber erst gemacht, werden positive Erfahrungen mit dem Gesundheitsmanagement erzielt, die auf langfristige Verbesserungen hinweisen. Besonders die Fehlzeiten und das Betriebsklima werden durch ein Gesundheitsmanagement positiv beeinflusst.

Insbesondere für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist eine wichtige Erkenntnis, dass sie selbst im Mittelpunkt des Interesses stehen und Strukturen selbst mitgestalten können.

Das alles macht Gesundheitsmanagement eindeutig zu einer lohnenden Investition.

1) Im allgemein wissenschaftlichen Gebrauch als Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM) bezeichnet. Im Justizvollzug in Niedersachsen wird der Begriff des „**Anstaltsspezifischen Gesundheitsmanagements (AGM)**“ verwendet, um den besonderen Rahmenbedingungen, die in Justizvollzugsanstalten vorherrschen, Rechnung zu tragen.

Literatur:

K. Matyssek, (2008); In: DNBGF (Hrsg.). Leuchttürme in der Betrieblichen Gesundheitsförderung - Beispiele guter Praxis im öffentlichen Dienst; (S. 14f.)

„Besonders die Fehlzeiten und das Betriebsklima werden durch ein Gesundheitsmanagement positiv beeinflusst.“

„Der Fachbereich Gesundheit und Beratung bietet den Anstalten für die Ist-Analyse einen Fragebogen an, der explizit - nach dem Vorbild der Wirtschaft - für den Justizvollzug entwickelt wurde.“



Kontakt:

Andrea Küchler

Telefon
05141 / 59 39 - 351

E-Mail
andrea.kuechler@justiz.niedersachsen.de

Der Strafvollzug kostet, aber warum ist er in einigen Bundesländern 60 Prozent teurer als anderswo?

von Horst Entorf

Die Tatsache, dass Strafvollzug und Resozialisierung mit hohen finanziellen Ausgaben verbunden sind, zeigt sich schon allein beim Blick auf die hohe Zahl von Alkohol- und Drogenabhängigen sowie von Viruserkrankungen in deutschen Justizvollzugsanstalten. Eine Auswertung der Daten einer bundesweiten Befragung von 1.771

Haftinsassen und von deren 31 Anstaltsleitungen (siehe Entorf et al., 2008, für Einzelheiten der Erhebung) ergibt ein erschreckendes Ergebnis.

Entsprechend der Angaben der Haftinsassen geben 33,1% von ihnen an, alkohol- oder/und drogenkrank zu sein. Dabei wird deutlich, dass die Gefährdung bei den jüngeren

höher ist als bei den älteren Insassen (bei den unter 25-Jährigen sind es insgesamt 38,5 %, gegenüber 20,0 % bei den über 45-Jährigen). Außerdem gibt es erwartungsgemäß altersabhängige Präferenzen: Ältere (ab 45) sind eher alkoholabhängig (16%), während bei den jüngeren (bis 25) vorzugsweise Drogen (29,4%)



Prof. Dr. Horst Entorf
Professur für Ökonomie an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main

Tabelle: Prozentuale Anteile von Drogen- und Alkoholabhängigen sowie von Personen mit einer Viruserkrankung (HIV, Hepatitis,..) im deutschen Strafvollzug

Befragte Gruppe (Zahl der Antworten)	Drogen	Alkohol	Alkohol und Drogen	Personen mit Viruserkrankung
Anstaltsleitungen (n = 25)	26,3	24,1	(k.A.)	14,2
Haftinsassen (n=1682)	13,9	12,4	6,8	6,1*
Haftinsassen bis unter 25 Jahre (n=397)	19,1	9,1	10,3	3,1**
Haftinsassen ab 45 und älter (n = 338)	4,1	15,1	0,9	1,9***

Anmerkung: *) n=1508, **) n=350, ***) n=310. Datenquelle: Darmstädter Insassen- und Anstaltsleitungsbefragung (siehe Entorf, Meyer und Möbert, 2008); eigene Berechnung.

konsumiert werden. Die Anstaltsleitungen haben die Anteile für „ihre“ eigenen Anstalten sogar noch höher eingeschätzt und kommen im Durchschnitt (über alle Altersgruppen hinweg) auf über 50%. Auch die Angaben über die Zahl der Viruserkrankungen sind alarmierend hoch, wobei die 6,1%- Angabe der betroffe-

nen Haftinsassen deutlich unter der Schätzung der Anstaltsleitungen liegt, die den Anteil in den Anstalten sogar auf ca. 14% schätzen. Allein die Suchtbehandlung und die Krankheitskosten dieser Gruppen stellen daher beträchtliche Kostenfaktoren dar. Gleichzeitig ist die Behandlung der Inhaftierten unumgäng-

lich, da gerade Drogen- und Alkoholabhängigkeit zu den Faktoren gehören, die den Rückfall am wahrscheinlichsten machen.

Kenntnis der Tageshaftkosten, aber Unkenntnis über die dafür erbrachten Leistungen

In Anbetracht der Tatsache, dass es sich zumeist um Personal- und Investitions-

„Allein die Suchtbehandlung und die Krankheitskosten dieser Gruppen stellen daher beträchtliche Kostenfaktoren dar.“

KOSTEN- UND NUTZENANALYSE DES STRAFVOLLZUGES

kosten für Unterbringung, Resozialisierung usw. handelt, sollte es relativ leicht sein, die „betriebswirtschaftlichen“ Kosten des Justizvollzugs zu messen. Allerdings stellt man schnell fest, dass auch deren Erfassung Schwierigkeiten bereitet und wenig transparent ist. Eine Möglichkeit besteht darin, sich die Einzelhaushaltspläne der jeweiligen Justizministerien der Länder anzuschauen. Auf dieser Grundlage wurden in der

Studie von Entorf, Meyer und Möbert (2008) die Hauptgruppen der Einnahmen- und Ausgabenseite gegenübergestellt, um die



so genannten Haushaltszuschüsse zu ermitteln, die auf einen Inhaftierten entfallen. Die sich für das Jahr 2004 ergebende Spannweite lag zwischen rund 22.200 Euro in Thüringen und 48.800 Euro in Brandenburg. Seither haben sich die Zahlen etwas eingeebnet (vermutlich wegen mittlerweile wegfallender Baukosten in ostdeutschen Bundesländern), wie aktuellere Angaben des Statistischen Bundesamtes in

„Im Durchschnitt, so besagt die Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes, lagen die Kosten bei rund 29.000 Euro pro Inhaftierten.“

der Broschüre „Justiz auf einen Blick“ (2008) zeigen. Demnach schwanken die laufenden Ausgaben je Gefangenen im Justizvollzug in den 16 Bundesländern zwischen 36.100 Euro in Brandenburg und 22.600 Euro in Sachsen – was immerhin noch ein Unterschied von rund 60% ist. Auf dem zweiten Platz liegt Schleswig-Holstein mit

35.300 Euro, am unteren Ende rangieren neben Sachsen dicht beieinander Bayern 24.400, Baden-Württemberg und Thüringen (jeweils 24.300) und Bremen (23.800). Im Durchschnitt, so besagt die Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes, lagen die Kosten bei rund 29.000 Euro pro Inhaftierten (im Jahr 2004 waren es

laut Entorf et al. ca. 31.000 Tsd. Euro). Der Großteil davon, nämlich etwa 70%, fallen auf Personalausgaben.

Die zweite Möglichkeit der Kostenermittlung besteht in der so genannten „Tageshaftkostenrechnung“. Im Jahre 1994 einigten sich alle Bundesländer auf der 80. Tagung des Strafvollzugausschus-

ses der Länder auf ein bundeseinheitliches Schema (Details sind in Entorf et al, 2008, einsehbar) zur Ermittlung der Tageshaftkosten. Die Justizministerien der Länder ermitteln die durchschnittlichen Haftkosten pro Tag und pro Inhaftierten aus der Summe der Angaben ihrer Justizvollzugsanstalten. Zur Berechnung dieser Tageshaftkosten werden sämtliche Ein-

nahmen der Justizvollzugsanstalten von deren Gesamtausgaben abgezogen. Diese Differenz wird – unabhängig von der Deliktart – durch die Zahl der Hafttage dividiert. Die Zahl der Hafttage entspricht allen Verpflegungstagen eines Jahres aller Insassen des gleichen Jahres. Getrennt davon wird ein „Baukostensatz“ berechnet, bei dem die Summe der für



Baumaßnahmen aufgewandten Mittel durch die Hafttage geteilt wird. Durch die Trennung in Tageshaft-

*Goethe-Universität
Frankfurt am Main*

kosten und Baukostensatz ist die Tageshaftkostenrechnung aufschlussreicher als die Betrachtung der undifferenzierten Landeszuschüsse. So liegt zwar auch hier Brandenburg bei Betrachtung der Gesamtsumme an der Spitze (120 Euro pro Tag, das sind 43.800 im Jahr; Angabe für 2003), jedoch sind davon 32 Euro den Bauinvestitionen zuzurechnen. Bei den reinen Tageshaftkosten befindet sich gemäß unserer Studie Hamburg an erster Position (92 Euro), gefolgt von

Schleswig-Holstein (91 Euro). Am unteren Ende befinden sich Sachsen (71 Euro) und Bayern (63 Euro).

Grundsätzlich ist zu hinterfragen, ob - entsprechend der Kostenunterschiede - auch entsprechende Leistungsunterschiede in den Bundesländern existieren, also vor allen bei den Rückfällen und beim Kriminalitätsaufkommen der Länder. Was die Kriminalität allgemein angeht, steht

Bayern bekanntlich vergleichsweise gut dar. Das liegt allerdings auch an weiteren Faktoren, wie beispielsweise der eher günstigen ökonomischen Situation des Landes. Hinsichtlich der Rückfallquote gibt es jedoch keine verlässlichen Daten. Nachwievor gibt es nur bundesweite Statistiken über Rückfallquoten (Jehle et al., 2003). Es wäre sehr zu hoffen, dass in der demnächst anstehenden Neu-



aufgabe der ersten Rückfallstudie endlich auch länderspezifische Rückfallquoten veröffentlicht werden. Nur so kann Rechenschaft darüber abgelegt werden, ob der jeweils eingeschlagene landeskriminalpolitische Weg beibehalten werden kann oder auf den Prüfstand gehört. Es ist nicht einzusehen, warum das Wissen über unterschiedli-



che regionale Rückfallquoten den Bürgern der Länder vorenthalten werden soll.

Die Gründe für die hohen Differenzen der betriebswirtschaftlichen Kosten sind

teilweise erklärbar, zu einem größeren Teil liegen sie aber wegen bisher noch nicht flächendeckend verfügbaren Kostenstellenrechnungen im Dunklen. Der in Entorf et al. (2008) unternommene Versuch, die Variation der Ausgaben nachzuvollziehen, offenbart eine große Bandbreite kostenwirksamer Resozialisierungs- und Behandlungs-

maßnahmen in den 31 Anstalten der Stichprobe. Da zukünftige Arbeitsmarktchancen die Rückfallwahrscheinlichkeit beeinflussen, wird folgerichtig viel Wert auf Integrations- und Ausbildungsprogramme gelegt. Die Erhebung der Personalsituation zur Betreuung von Straftätern durch qualifiziertes Personal ergibt eine große Variation: So

lag die die Anzahl der „Sozialarbeiter/ -innen und Diplompädagogen/ -innen“ je 100 Gefangenen zwischen 3,12 in Berlin und 2,59 in Niedersachsen auf der einen Seite und bei 1,07 in Bayern und 0,93 in Thüringen auf der anderen Seite der Skala, der Quotient schwankt also um mehr als den Faktor drei. Einmal mehr stellt sich die

Frage, ob dieser erhöhte Personalaufwand gerechtfertigt ist. Einer der Gründe besteht eventuell in der Unterschiedlichkeit der Stadt- und Flächenstaaten. So bedürfen die Insassen in den Stadtstaaten eine intensivere Betreuung wegen der dort höheren Anteile von Drogenabhängigen und Jugendlichen an den Gefangenen und auch die

„Die Gründe für die hohen Differenzen der betriebswirtschaftlichen Kosten sind teilweise erklärbar, zu einem größeren Teil liegen sie aber wegen bisher noch nicht flächendeckend verfügbaren Kostenstellenrechnungen im Dunklen.“

Baukosten der Städte dürfen die der Flächenstaaten deutlich übersteigen.

Niedrige Kosten in Bayern und anderen „Südstaaten“: Effizienz oder Fahrlässigkeit?

Dennoch bleibt unklar, warum die „Südstaaten“ Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen und Sachsen mehr als 10.000 Euro pro Jahr und Gefangenen weniger ausgeben können als die

„Nordstaaten“ Brandenburg und Schleswig-Holstein (also bei Beschränkung des Vergleichs auf Flächenstaaten). Sollten wir uns nicht ernsthaft Sorgen machen, dass z.B. in Bayern die Resozialisierung sträflich vernachlässigt wird, so dass die dortige Rückfallquote deutlich hinter der von Schleswig-Holstein zurückfällt? Und falls wir bei dieser Frage keinen Anlass zur Besorg-

nis sehen, so bleibt notwendigerweise die zweite Frage im Raume stehen: Sind die hohen Unterschiede in den Haftkosten der Länder wirklich gerechtfertigt oder handelt es sich möglicherweise um eine unzumutbare Verausgabung von Steuergeldern?

Wie ist Ihre Meinung? Diskutieren Sie in unserem Justizforum unter <http://www.fajv.de/html/justizforum.html>

„Sind die hohen Unterschiede in den Haftkosten der Länder wirklich gerechtfertigt oder handelt es sich möglicherweise um eine unzumutbare Verausgabung von Steuergeldern?“



*Seminarempfehlung:
„Machen Sie nicht das Beste, sondern das Richtige!
Praxisorientiertes Management für Führungskräfte“
vom 20. bis 21. September
2010 in Celle*

Literatur:

Entorf, H., S. Meyer und J. Möbert, *Evaluation des Justizvollzugs: Ergebnisse einer bundesweiten Feldstudie*, Heidelberg, 2008.

Jehle, J.-M., W. Heinz und P. Sutterer, *Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen: Eine kommentierte Rückfallstatistik*, herausgegeben vom Bundes-

ministerium der Justiz, Berlin, 2003, in: <http://www.bmj.bund.de/media/archive/632.pdf> (05.01.2009).

Statistisches Bundesamt, *Justiz auf einen Blick*, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Broschueren/>

JustizBlick, property=file.pdf (08.03.2010)

Kontakt:

Prof. Dr. Horst Entorf

Telefon
069/798-34765

E-Mail
entorf@wiwi.uni-frankfurt.de

Mediation im niedersächsischen Justizvollzug

von *Gabriele Försterling*

Was ist Mediation?

Dass die Begriffe „Mediation“ und „Meditation“ noch manchmal verwechselt werden, bzw. in einer freudlichen Fehlleistung ähnelnden Lesart „Meditation“ statt „Mediation“ entziffert werden, ist im Grunde gar nicht so weit hergeholt. Handelt es sich doch bei der Mediation um einen entspannten, ruhigen und geschützten Umgang mit Konflikten, Problemlagen und Streitigkeiten zwischen einzelnen Personen oder ganzen Gruppen.

Das Verfahren der Mediation wurde in den 60er und 70er Jahren in den USA entwickelt. Mediation bedeutet Vermittlung durch einen (externen) Dritten - dem Me-

diator / der Mediatorin - als neutraler Mittler, der von allen Seiten anerkannt wird.

Es liegt alleine in den Händen der Teilnehmerinnen und Teilnehmern, eine für alle Parteien akzeptable Lösung zu gestalten, einen Schiedsspruch oder ein Urteil durch die Mediatorinnen und Mediatoren gibt es nicht, sie führen lediglich durch den Prozess und helfen auf einem ganz unbürokratischen Weg eine Lösung zu finden.

Warum Mediation?

Mediation bei beruflichen Konflikten und Problemlagen ist auch wirtschaftlich sinnvoll. Nicht geklärte Konflikte im beruflichen Kontext verursachen Blockaden und mangelnde Kooperationsbereit-

schaft, die unter Umständen bis zur inneren Kündigung führen und sich weiterhin in Fehlzeiten und in Erkrankungen ausdrücken können. Aktive Konfliktbearbeitung verbessert die Kommunikation in einem Unternehmen und trägt maßgeblich zu einer positiven Unternehmenskultur und der Verbesserung des Arbeitsklimas bei. Zudem werden die Kompetenzen der Beteiligten genutzt und erweitert, neuartige Lösungen gefunden und die Zufriedenheit am Arbeitsplatz gesteigert.

Mediation in Niedersachsen

Nachdem das Verfahren der Mediation in vielen Bereichen in Deutschland Einzug gehalten hat, z.B. in Familienstreit-

sachen, in der Wirtschaft, in der Umweltpolitik, im Täter-Opfer-Ausgleich, hat das Niedersächsische Ministerium der Justiz im Rahmen der Personalentwicklung im Jahr 2003 in Zusammenarbeit mit dem Waage-Institut in Hannover, eine umfassende Ausbildung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des niedersächsischen Justizvollzuges zu Mediatorinnen und Mediatoren auf den Weg gebracht. Ziel war und ist, mit Kompetenz und Methode auf vollzugsinterne Konflikte zu reagieren.

16 Kolleginnen und Kollegen aus den unterschiedlichsten Vollzugsanstalten und Abteilungen nahmen an der über zwei Jahre dauernden fundierten Ausbildung zur Medi-

atorin / zum Mediator teil und bilden sich regelmäßig weiter. Inzwischen gibt es 20 Mediatorinnen und Mediatoren. In fast jeder Hauptanstalt und dem Bildungsinstitut stehen sie als erste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner bei allen denkbaren Konflikten, bei als problematisch erlebten Arbeitssituationen, festgefahrener Streitigkeiten etc., zur Verfügung.

Auch in beratenden Einzelgesprächen, wenn es beispielsweise um einen sog. „inneren Konflikt“ geht, unterstützen die Mediatorinnen und Mediatoren gerne mit einem Klärungsgespräch. Eine aktuelle Liste der Mediatorinnen und Mediatoren ist dem jährlich erscheinenden Aus- und Fortbildungspro-

gramm des Bildungsinstituts des niedersächsischen Justizvollzuges zu entnehmen.

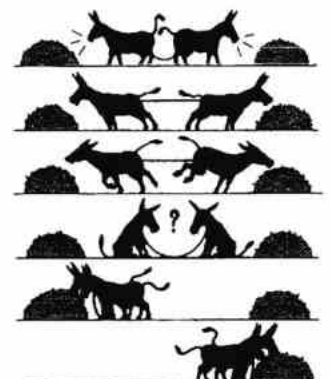
Die Mediation eignet sich im Arbeitsfeld Justizvollzug bei vielfältigen Problemen und Konfliktsituationen, zum Beispiel bei Konflikten zwischen Bediensteten oder gar Teams, bei konfliktbehafteten Situationen zwischen Bediensteten und Inhaftierten, im Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) zwischen Inhaftierten und Opfern und bei Konflikten infolge von Umorganisationsprozessen.

Während einer Klärung - einer Mediation - geht es überwiegend unaufgeregt zu, es gibt Zeit und Raum für Gefühle, Befürchtungen, Interessen und Positionen. Zeit zum Austausch, zum



Gabriele Försterling
Justizvollzugsbeamtin der
JA Hameln, Abt. offener
Vollzug Göttingen und
Mediatorin

**„Die Teilnahme an einer
Mediation ist immer
freiwillig.“**



Verstehen der Haltung des/der Anderen, Zeit aber auch, eigene Bedürfnisse und Grenzen zu verdeutlichen. Im Rahmen einer Mediation werden nicht selten neue, völlig innovative Wege entdeckt, mit einem Konflikt oder einer Problemlage umzugehen.

Für dieses gute und angstfreie Klima während einer Mediation sorgt die Mediatorin / der Mediator. Sie führen durch die verschiedenen Stufen einer Konfliktklärung

und behalten den Überblick, auch bei einer unübersichtlichen Gemengelage. Die Mediatorinnen und Mediatoren achten auf einen wertschätzenden Umgang miteinander, sorgen für Ausgewogenheit der Wortbeiträge und greifen ein, wenn im Eifer des Gefechtes der gute Ton einmal auf der Strecke bleiben sollte. Mediatoren sind allparteilich, sie erkennen grundsätzlich die Haltungen aller Parteien an und bewerten sie nicht.

Die Mediatorinnen und Mediatoren unterstützen die Beteiligten darin, eigene Lösungen zu finden – denn niemand kennt sich in dem Konflikt und in den möglichen Lösungen und Auflösungen so gut aus, wie die Streitparteien selbst.

Außerdem vertrauen die Mediatorinnen und Mediatoren auf die Kompetenz der Medianten (so werden die Konfliktparteien auch bezeichnet) und unterstützen immer dann, wenn es nötig ist,

beispielsweise wenn sich die Parteien „im Kreis drehen“ oder die Atmosphäre durch Vorwürfe droht „giftig“ zu werden.

Alle in diesem Rahmen stattfindenden Gespräche sind streng vertraulich und die Inhalte werden an niemanden weiter gegeben.

Anbahnung einer Mediation oder eines Beratungsgesprächs

Treten Konflikte auf, können sich die Parteien selbst oder auch ein Dritter (zum Beispiel eine Kollegin / ein Kollege oder Vorgesetzte) direkt an

die Mediatorin oder den Mediator in der Anstalt oder an die Koordinationsstelle im Fachbereich Gesundheit und Beratung im Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges wenden. Kommt es zu einer Mediation, werden die Medianten in der Regel aber an eine(n) „fremden“ Mediatorin oder Mediator aus einer anderen Anstalt vermittelt, um so eine mögliche Befangenheit auszuschließen.

Ist eine „passende“ Mediatorin bzw. ein „passender“ Mediator gefunden, werden mit den beteiligten Justizvoll-

zugsanstalten die Übernahme eventuell anfallender Fahr- und Reisekosten geklärt und die Termine zwischen der Mediatorin / dem Mediator und den Medianten individuell abgestimmt.

Die Mediationstreffen, die sich in der Regel auf mehrere Termine verteilen, werden allen Beteiligten als Dienstzeit angerechnet.

Wünschen die Medianten eine schriftliche Vereinbarung zum Festhalten ihrer Ergebnisse und Absprachen, kann ein entsprechender Kontrakt geschlos-

sen werden.

Nur wenn es von den Medianten ausdrücklich gewünscht wird, werden Ergebnisse oder Vereinbarungen aus der Mediation an vorgesetzte Stellen weitergegeben. Generell werden die Inhalte der Mediation streng vertraulich behandelt.

Ferner ist es möglich, noch einmal einen Folgetermin für ein späteres Treffen zum Überprüfen der Vereinbarungen und / oder für ein Feed-

back abzustimmen.

Ausblick

Um die Methode bekannter und für alle zugänglich zu machen, ist eine allgemeine Vorstellung des Mediationsverfahrens fester Bestandteil in der Ausbildung im mittleren allgemeinen Vollzugsdienst geworden.

Durch das Mediationsverfahren ist es in der Vergangenheit vermehrt gelungen, langschwelende Konflikte zu lösen, eine Selbstklärung zu

fördern, Ressourcen zu stärken und den Umgang mit Konflikten professioneller werden zu lassen.

Mediation im Justizvollzug ist eine effiziente Methode vertraulich, freiwillig, eigenverantwortlich um gemeinsam Lösungen zu entwickeln und an einem positiven Arbeitsklima aktiv mitzuwirken.

**„Ein guter Streit endet mit einer Einigung – nicht mit einem Sieg!“
(Voltaire)**



Seminarempfehlung:
*„Verständnis füreinander – starkes Team. Vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalrat“
am 14. September 2010 in Celle*

Kontakt:

Gabriele Försterling

Telefon
0 55 1 / 50 72 - 754

Koordinatorin:

Andrea Küchler

Telefon
0 51 41 / 59 39 - 351

E-Mail
andrea.kuechler@justiz.niedersachsen.de

Die Führungsakademie ...

An Führungskräfte werden hohe Anforderungen gestellt, an Führungskräfte im Justizvollzug Anforderungen ganz besonderer Art. Auf sie konzentrieren sich nicht nur Erwartungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, sondern auch von Gefangenen und von der Öffentlichkeit. Erwartungen, die nicht einfach zu erfüllen sind. Wie können vorhandene Ressourcen besser genutzt werden? Wie können Veränderungsprozesse begleitet und Innovationen initiiert werden?

Wir unterstützen Führungskräfte im Justizvollzug bei der Wahrnehmung ihrer vielfältigen Aufgaben.

Wir bieten an:

- Unterstützung sowie Beratung bei Projekten und Organisationsentwicklung
- Konzeption und Durchführung individueller Personalauswahlverfahren (Assessment Center) für Führungskräfte
- Förderung und Weiterentwicklung von Nachwuchsführungskräften im Rahmen von Managementtrainings
- Beratung und Coaching von Führungskräften in herausfordernden Situationen
- Informationen über Trends und aktuelle Veränderungsprozesse im Justizvollzug im Sinne einer Vernetzung und Kommunikation, u. a. durch die Herausgabe unseres Newsletters
- Entwicklung „maßgeschneiderter“ organisationsspezifischer Personalentwicklungs-Konzepte
- Organisation von Veranstaltungen zu zukunftsorientierten Themen für eine effiziente und wirtschaftliche Unternehmens- und Organisationsführung



Die Räumlichkeiten der Führungsakademie befinden sich in der Fuhsstraße 30 in Celle

Unsere nächsten Veranstaltungen (Auszug)

Datum	Thema
01. - 02.06.2010	„Führungskräfte-Training für alte Hasen“ - Führungskräfte-Training für langjährige Führungskräfte (Teil 1)
07.06.2010	Inhalte, Ziele und Kommunikation im Mentoring-Prozess
07. - 08.09.2010	„Vollzug in Veränderung“ - Neue Entwicklungen in Technik und Gestaltung des Justizvollzuges
09. - 10.09.2010	„Organisationsentwicklung“ - Neue Ideen und Lernprozesse wirksam in den Justizvollzugseinrichtungen gestalten (1. Modul)
14.09.2010	„Verständnis füreinander - Starkes Team“ - Vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalrat
20. - 21.09.2010	„Machen Sie nicht das Beste, sondern das Richtige!“ - Praxisorientiertes Management für Führungskräfte
22. - 23.09.2010	Aufstand der Individuen

„Dürfen darf man alles, man muss es nur können...“
Kurt Tucholsky (1890 - 1935)

Jahresprogramm 2010

Führungsakademie
im Bildungsinstitut des
niedersächsischen Justizvollzuges

Das gesamte **Jahresprogramm 2010** können Sie als pdf-Datei im Internet unter www.fajv.de herunterladen.

Ihre Ansprechpartner für die Bereiche:



Führungsseminare, Personalförderprogramme, Organisationsberatung, Coaching

Rolf Koch *Pädagoge*
Telefon: (0 51 41) 59 39 459
E-Mail: rolf.koch@justiz.niedersachsen.de



Veranstaltungsorganisation, Marketing, Rechnungswesen, Verwaltung, Newsletter

Michael Franke *Diplom-Kaufmann*
Telefon: (0 51 41) 59 39 479
E-Mail: michael.franke@justiz.niedersachsen.de



Nachwuchsfördertrainings, Assessment Center, Organisationsberatung, Coaching

Kay Matthias *Diplom-Psychologe*
Telefon: (0 51 41) 59 39 449
E-Mail: kay.matthias@justiz.niedersachsen.de



Veranstaltungsorganisation, Seminarvorbereitung, Verwaltung

Rita Stadie *Bürokauffrau*
Telefon: (0 51 41) 59 39 489
E-Mail: rita.stadie@justiz.niedersachsen.de



Steuerungsverfahren, Betriebswirtschaft, Organisationsberatung, Coaching

Iris Werner *Supervisorin*
Telefon: (0 51 41) 59 39 469
E-Mail: iris.werner@justiz.niedersachsen.de

Impressum

ViSdP:

Führungsakademie im Bildungsinstitut des niedersächsischen Justizvollzuges
Fuhsestraße 30
29221 Celle
Internet: www.fajv.de

Lay out:

Michael Franke, Führungsakademie

Titelbild:

PHOTOCASE (www.photocase.com)

Auflage:

ausschließlich als pdf-Datei, 50 Druckexemplare