

Mitteilung des Senats vom 8. September 2015**Gesetz zur Änderung des Bremischen Strafvollzugsgesetzes**

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Strafvollzugsgesetzes mit der Bitte um Beschlussfassung.

Die Änderung bewirkt ein Verbot, das Gelände der Justizvollzugsanstalt und einen Umkreis von 100 m um das Anstaltsgelände herum mit unbemannten Fluggeräten zu überfliegen. Verstöße gegen dieses Verbot können als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeld belegt werden. Die Änderung erweitert damit den Schutz der Sicherheit und Ordnung im Justizvollzug.

Zudem wird eine Rechtsgrundlage für die Akteneinsicht in Gesundheitsakten der Gefangenen durch den Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe im Rahmen von Anstaltsbesuchen geschaffen.

Gesetz zur Änderung des Bremischen Strafvollzugsgesetzes

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Das Bremische Strafvollzugsgesetz vom 25. November 2014 (Brem.GBl. S. 639 – 312-h-1) wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Nach der Angabe zu § 77 wird folgende Angabe eingefügt:
„§ 77a Überflugverbot“.
 - b) Nach der Angabe zu § 126 wird folgende Angabe eingefügt:

„Abschnitt 21a**Bußgeldvorschriften**

- § 126a Bußgeldvorschriften“.
2. In § 55 Absatz 1 Nummer 1 werden die Wörter „während der Arbeitszeit“ gestrichen.
3. Nach § 77 wird folgender § 77a eingefügt:

„§ 77a**Überflugverbot**

(1) Über dem Anstaltsgelände und in einer Entfernung von weniger als 100 m von dessen Begrenzung ist der Betrieb von Flugmodellen und unbemannten Luftfahrtsystemen in einer Höhe von bis zu 150 m über Grund und Wasser verboten.

(2) Für vollzugliche oder sonstige öffentliche Zwecke kann die Anstaltsleitung den Betrieb im Einzelfall gestatten.

- (3) Für den Bereich außerhalb des Anstaltsgeländes kann die Gestattung auch für private Zwecke erteilt werden, wenn keine Gefährdung für die Sicherheit und Ordnung der Anstalt zu befürchten ist.“
4. § 117 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- a) Am Ende der Nummer 3 wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.
 - b) In Nummer 4 wird nach dem Wort „Strafverfolgungsbehörden“ das Wort „und“ eingefügt.
 - c) Nach Nummer 4 wird folgende Nummer 5 eingefügt:
„5. dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe im Rahmen eines Besuchs der Anstalt“.
5. § 119 wird wie folgt geändert:
- a) In § Absatz 1 werden die Wörter „folgenden Absätzen“ durch die Wörter „Absätzen 2 bis 6“ ersetzt.
 - b) Folgender Absatz 7 wird angefügt:
„(7) Die in Absatz 1 und 6 genannten Personen haben sich gegenüber dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe im Rahmen eines Besuchs der Anstalt zu offenbaren, soweit dies zur Aufgabenerfüllung dieses Ausschusses erforderlich ist.“
6. Nach § 126 wird folgender Abschnitt 21a eingefügt:

„Abschnitt 21a

Bußgeldvorschriften

§ 126 a

Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig Flugmodelle oder unbemannte Luftfahrtsysteme entgegen § 77a unbefugt betreibt.
- (2) Die Ordnungswidrigkeit und der Versuch einer Ordnungswidrigkeit können mit einer Geldbuße bis zu 10 000 Euro geahndet werden.
- (3) Gegenstände, auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder die zu ihrer Vorbereitung oder Begehung gebraucht oder bestimmt worden sind, können eingezogen werden. § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist anzuwenden.
- (4) Sachlich zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist die Justizvollzugsanstalt Bremen.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Zu Artikel 1

Nummer 1

Die Vorschrift dient der Änderung bzw. Ergänzung der Inhaltsübersicht des Bremischen Strafvollzugsgesetzes (BremStVollzG) vom 25. November 2014.

Nummer 2

Die Änderung erfolgt aus redaktionellen Gründen.

Nummer 3

Der Justizvollzug ist aufgrund aktueller Ereignisse im Zusammenhang mit Flugmodellen und unbemannten Luftfahrtsystemen („Drohnen“) zunehmend gefordert, auf den missbräuchlichen Einsatz solcher Fluggeräte zu reagieren. Die mittlerweile technisch sehr leistungsfähigen Flugobjekte sind einfach zu erwerben und zu betreiben

und ohne Weiteres dazu in der Lage, ferngelenkt und mit der Fähigkeit der Live-Bilddatenübertragung, Bilder von Personen oder Justizvollzugsanstalten aufzuzeichnen oder unerlaubte Gegenstände wie Drogen, Fluchtwerkzeuge oder Waffen gezielt an Gefangene, auch unmittelbar über die Haftraumfenster oder auf dem Freistundenhof, zu übergeben.

Neben der Entwicklung spezieller Technologien zur Erkennung und Abwehr der geschilderten Gefahren ist es im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Justizvollzugsanstalt erforderlich, das Überfliegen des Anstaltsgeländes und eines Umkreises von 100 m um das Anstaltsgelände herum mit unbemannten Fluggeräten zu verbieten und Verstöße als Ordnungswidrigkeit sanktionieren zu können.

Die Regelung schützt die Sicherheit und Ordnung der Justizvollzugsanstalt und unterfällt – da spezifische Gefahren für den Strafvollzug abgewehrt werden sollen – als Annexkompetenz dem Strafvollzugsrecht, das seit der Föderalismusreform in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt. Soweit Verstöße gegen das Überflugverbot als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße bedroht werden sollen, ist ferner die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht (zu dem im verfassungsrechtlichen Sinne auch das Ordnungswidrigkeitenrecht zählt) einschlägig (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG [Grundgesetz]). Die Länder sind hier nach Artikel 72 Abs. 1 GG zur Gesetzgebung befugt, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat. § 115 OWiG (Ordnungswidrigkeitengesetz), der die Übermittlung von Sachen oder Nachrichten an Gefangene (und den Versuch) als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeld bedroht, steht einer landesgesetzlichen Regelung nicht im Wege. Die Sperrwirkung, die § 115 OWiG für die Landesgesetzgeber entfaltet, ist eng auszulegen, da die Vorschrift einen starken Bezug zum Strafvollzugsrecht aufweist, für das mittlerweile eine ausschließliche Länderkompetenz besteht. Das vorgesehene Überflugverbot gilt außerdem gerade nicht nur für diejenigen Fälle, in denen mittels einer Drohne versucht wird, Sachen oder Nachrichten an Gefangene zu übermitteln. Es soll auch andere Gefahren des Drohneinsatzes über Justizvollzugsanstalten bekämpfen (z. B. die Gefahr des Ausspähens mittels einer in der Drohne angebrachten Kamera). Verfahrensrechtlich wird es nach Erlass eines solchen landesrechtlichen Verbots nicht mehr darauf ankommen, ob im Einzelfall mit der Drohne eine Sache oder Nachricht in die JVA transportiert werden sollte (wie derzeit bei § 115 OWiG), sondern es reicht allein der Nachweis des Überflugs über das Gelände der Justizvollzugsanstalt oder eines Umkreises von 100 m um das Anstaltsgelände herum aus.

Der Erlass eines Überflugverbots für unbemannte Fluggeräte über der Justizvollzugsanstalt und eines Umkreises von 100 m um das Anstaltsgelände herum fällt zudem nicht in den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Luftverkehr (Artikel 73 Abs. 1 Nr. 6 GG). Denn ein solches Überflugverbot im unmittelbaren Luftraum über einer Justizvollzugsanstalt ist keine Regelung über den „Luftverkehr“, sondern eine Regelung des Strafvollzugs, da sie Sicherheit und Ordnung der Justizvollzugsanstalt schützt. Ein Drohnen- und Modellflugverbot über dem Gelände der Justizvollzugsanstalt soll nicht luftverkehrsspezifische Gefahren abwehren, sondern dient dem Schutz von Sicherheit und Ordnung der Anstalt, welche durch ein „Ausspähens“ der Justizvollzugsanstalt aus der Luft (Kameradrohnen) und den Abwurf verbotener Gegenstände beeinträchtigt wäre. Somit handelt es sich vorliegend nicht um die Abwehr luftverkehrsspezifischer, sondern strafvollzugsspezifischer Gefahren. Hierfür spricht auch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu naturschutzrechtlichen Überflugverboten: Hier ist geklärt, dass die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Luftverkehr und das einfache Luftverkehrsrecht landesrechtlichen Regelungen nicht entgegenstehen, die aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes das Überfliegen von Natur- oder Landschaftsschutzgebieten mit Flugmodellen verbieten (OVG Münster [Oberverwaltungsgericht], Beschluss vom 5. September 2000 – 20 A 722/00 –, juris Randnummer 2; ähnlich auch BVerwG [Bundesverwaltungsgericht], Urteil vom 10. Mai 1985 – 4 C 36/82 –, juris Randnummer 17; Beschluss vom 4. Juni 1986 – 4 B 94/86 –, juris Randnummer 3; Beschluss vom 29. Juli 1986 – 4 B 73/86 –, juris Randnummer 7 ff.). Entsprechendes muss für landesrechtliche Vorschriften gelten, die solche Überflüge über Justizvollzugsanstalten zum Schutz von Sicherheit und Ordnung des Strafvollzugs verbieten.

Das Bremer Strafvollzugsgesetz (BremStVollzG) enthält bereits Vorschriften über die Sicherheit und Ordnung der Anstalten (vergleiche §§ 73 ff. BremStVollzG), insbesondere über das Einbringen von Gegenständen (vergleiche § 46 BremStVollzG). In

diesen Zusammenhang lässt sich auch eine Regelung über den unmittelbaren Überflug der Anstalt mit unbemannten Fluggeräten bis zu einer gewissen Höhe einreihen.

§ 77a Absatz 1 BremStVollzG verbietet daher zukünftig den Betrieb unbemannter Fluggeräte in einer Höhe von bis zu 150 m über dem Anstaltsgelände oder über einem Umkreis von 100 m um das Anstaltsgelände herum. Die genannte Mindesthöhe entspricht der in § 6 Absatz 1 Satz 3 LuftVO (Luftverkehrsordnung) genannten Sicherheitsmindesthöhe. Gemäß § 77a Absatz 2 BremStVollzG ist vorgesehen, dass die Anstaltsleitung für vollzugliche oder sonstige öffentliche Zwecke den Betrieb unbemannter Fluggeräte im Einzelfall gestatten kann. Die Gestattung befreit nur von dem vollzugsrechtlichen Verbot nach Absatz 1. Sonstige dem Betrieb entgegenstehende Verbote (etwa wegen datenschutzrechtlicher oder urheberrechtlicher Bestimmungen oder entgegenstehender Rechte Dritter) bleiben von der Gestattung unberührt und fallen daher in den Verantwortungsbereich des Betreibers. Nach § 77a Absatz 3 kann die Gestattung für den Bereich außerhalb des Anstaltsgeländes auch für private Zwecke erteilt werden, wenn keine Gefährdung für die Sicherheit und Ordnung der Anstalt zu befürchten ist. Auch hier befreit die Gestattung nur von dem Verbot nach Absatz 1 und stellt lediglich für den Betreiber den ursprünglichen Rechtszustand her.

Nummer 4

Die Vorschrift wird im Sinne von Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe d der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ergänzt, um dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) Einsicht in Akten der Gefangenen schon nach diesem Gesetz gewähren zu können. Die Überlassung von Akten gilt ausschließlich im Rahmen eines Anstaltsbesuchs, die Akten können daher nur vor Ort durch die Mitglieder des CPT eingesehen werden.

Nummer 5

Um das Akteneinsichtsrecht des CPT auch auf Gesundheitsakten der Gefangenen zu erweitern, wird § 119 dahingehend ergänzt. Die bestehenden Regelungen zum Datenschutz lassen eine Akteneinsicht in Gesundheitsakten bisher nicht zu, da Gesundheitsdaten besondere Arten personenbezogener Daten darstellen.

Nummer 6

Die Vorschrift ermöglicht bei Verstößen gegen § 77a BremStVollzG zukünftig eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes.