

AUFSÄTZE

Bernd-Dieter Meier

Zwischen Resozialisierung und Sicherheit, Nüchternheit und Pathos: Die Gesetzentwürfe der Länder für den Jugendstrafvollzug

1 Rechtspolitischer Hintergrund

Die gegenwärtig im Bereich des Jugendstrafvollzugs zu beobachtende Entwicklung wird wesentlich durch zwei rechtspolitisch bedeutsame Ereignisse des Jahres 2006 bestimmt. Das erste Ereignis war die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 31.5.2006 zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung für den Jugendstrafvollzug.¹ Das BVerfG stellte fest, dass für die mit dem Vollzug der Jugendstrafe verbundenen Grundrechtseingriffe (z.B. die Überwachung des Postverkehrs oder die Verhängung von Disziplinarmaßnahmen) eine gesetzliche Grundlage benötigt wird; die bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zum Jugendstrafvollzug (VVJug), die diesen Bereich bislang regelten, sollen den rechtsstaatlichen Anforderungen nicht genügen. Für eine Übergangszeit soll es zwar hinzunehmen sein, dass für den Vollzug der Jugendstrafe die erforderliche Rechtsgrundlage fehlt; die Übergangsfrist endet jedoch mit Ablauf des Jahres 2007.

Das zweite Ereignis war die Entscheidung des Gesetzgebers zur Verlagerung der Zuständigkeit für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder. Gut einen Monat nach dem Richterspruch aus Karlsruhe wurde in Berlin das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes beschlossen, das umgangssprachlich als „Föderalismusreform“ bezeichnet wird.² Ziel des Gesetzes war die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, indem u.a. der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten (Art. 74 GG) neu geordnet wurde. Gegen den Widerstand der Berufsverbände sowie zahlreicher zur Anhörung im Rechtsausschuss geladener Experten wurde die Zuständigkeit für den Strafvollzug – und mit ihm die Zuständigkeit für den Jugendstrafvollzug – den Ländern überantwortet. Mit der Übertragung wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Länder schon bisher für die Finanzierung des Strafvollzugs zuständig waren.

Die Gesetzgebungsorgane und die das Gesetzgebungsverfahren federführend vorbereitenden Justizministerien der Länder stehen damit vor der Aufgabe, noch innerhalb des Jahres 2007 zu einer tragfähigen Rechtsgrundlage für den Jugendstrafvollzug zu gelangen. Politisch war in diesem Bereich bislang vieles umstritten. Über den Erlass eines Gesetzes für den Vollzug der Jugendstrafe wurde über 30 Jahre diskutiert. Vom Bundesjustizministerium (BMJ), von Parteien, Verbänden und Einzelpersonen wurde seit dem Ende der 1970er Jahre eine Vielzahl von Entwürfen für ein Jugendstrafvollzugsgesetz (JStVollzG) vorgelegt, von denen jedoch keiner umgesetzt werden konnte.³ In der politischen Auseinandersetzung spielte immer wieder die Frage

¹ BVerfG NJW 2006, 2093 m. Ann. Ostendorf NJW 2006, 2073 f.; Goerdeler/Pollähne ZJJ 2006, 250 ff. (Heft 3); Scholz ZJJ 2006, 304 ff. (Heft 4).

² Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006, BGBl. I, 2034.

³ Überblick bei Fleck, Neue Verwaltungssteuerung und gesetzliche Regelung des Jugendstrafvollzugs, 2004, 20 ff.

eine Rolle, ob und inwieweit sich der Vollzug der Jugendstrafe nach eigenen, vom Vollzug der Freiheitsstrafe abweichenden Grundsätzen richten soll und inwieweit er eine besondere organisatorische, personelle und bauliche Ausstattung erfordert, die für die Länderhaushalte mit erheblichen Belastungen verbunden wäre. Bislang sahen die Länder hier vieles anders als der Bund. Seit der Föderalismusreform stehen sie jedoch in der Verantwortung und müssen angesichts der vom BVerfG gesetzten engen Übergangsfrist innerhalb des Jahres 2007 zu einer Lösung gelangen. Es ist deshalb durchaus spannend, sich mit der Frage zu beschäftigen, wie die Länder mit der ihnen zugewachsenen Verantwortung tatsächlich umgehen. Erkennen sie an, dass dem Vollzug der Jugendstrafe eine Sonderstellung zukommt, die mit einem höheren finanziellen Aufwand verbunden ist als der Vollzug der Freiheitsstrafe? Bemühen sie sich – der politischen Rhetorik folgend – tatsächlich um den „bestmöglichen“ Jugendstrafvollzug? Oder kommt es analog zu der im Erwachsenenbereich befürchteten Entwicklung auch im Jugendbereich zu einem „Wettbewerb der Schäbigkeit“⁴?

Im Folgenden soll diesen Fragen anhand der bislang (Anfang Februar 2007) vorliegenden Gesetzentwürfe genauer nachgegangen werden.⁵ Die Entwürfe lassen dabei schon in formaler Hinsicht erkennen, dass die Länder die sich aus der Föderalismusreform ergebenden Handlungsspielräume unterschiedlich nutzen wollen. Neun Justizministerien haben sich auf einen einheitlichen Entwurf für ein JStVollzG verständigt, der mit geringen Abweichungen in den jeweiligen Parlamenten zur Abstimmung gestellt werden soll (Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen; im Folgenden: E-9); die Abweichungen betreffen etwa die Verpflichtung zum Tragen von Anstaltskleidung oder die Zulässigkeit des Schusswaffengebrauchs. Die übrigen sieben Ministerien favorisieren eigenständige Lösungen, gehen dabei allerdings nicht nur inhaltlich unterschiedliche Wege, sondern divergieren auch in formaler Hinsicht: Während das baden-württembergische Justizministerium wie die Neunergruppe einen Referentenentwurf für ein eigenständiges JStVollzG vorgelegt hat (RefE JStVollzG-BW), plant das bayerische Ministerium den Erlass eines Gesetzes, in dem weitergreifend auch der Vollzug der Freiheitsstrafe und der Sicherungsverwahrung geregelt werden soll (RefE BayStVollzG). Das niedersächsische Ministerium wiederum geht sogar noch einen Schritt darüber hinaus und beabsichtigt den Erlass eines umfassenden Justizvollzugsgesetzes, in dem zusätzlich zur Jugend- und Freiheitsstrafe sowie zur Sicherungsverwahrung auch der Vollzug der Untersuchungshaft geregelt werden soll (RefE NdsJVollzG). Aus den übrigen Landesjustizministerien liegen derzeit noch keine veröffentlichten Referentenentwürfe vor. Als Hintergrund verdient jedoch nach wie vor der letzte Entwurf des BMJ für ein bundeseinheitliches JStVollzG (RefE BMJ) Beachtung. Der Entwurf stammt in der Sache bereits aus dem Jahr 2004, konnte seinerzeit jedoch, nicht zuletzt wegen der vorgezogenen Neuwahlen im Bund, nicht durchgesetzt werden.⁶ Das BMJ hat den Entwurf in der kurzen Übergangsphase zwischen der Entscheidung des BVerfG und der Verabschiedung der Föderalismusreform am 7.6.2006 noch einmal zur Diskussion gestellt.

2 Geplante Regelungstechnik

Formal unterscheiden sich die bislang vorliegenden Entwürfe darin, ob der Jugendstrafvollzug künftig in einem eigenständigen Gesetz oder in einem breiter angelegten Justizvollzugsgesetz

⁴ Vgl. Alex StV 2006, 726; Dinkel/Schüler-Springorum ZfStrVo 2006, 145.

⁵ Vgl. zum Folgenden auch die Übersichtsbeiträge von Brandt ZJJ 2006, 244 ff. (Heft 3), und Sonnen ZJJ 2006, 236 ff. (Heft 4).

⁶ Ausführlich zum RefE BMJ 2004 Laubenthal/Baier, Jugendstrafrecht, 2006, 350 ff.; Dinkel, in: Feltes/Pfeiffer/Steinhilper (Hrsg.), Festschrift für H.-D. Schwind, 2006, 565 ff.; J. Walter ZfJ 2004, 397 ff.

geregelt werden soll. Bei dieser Formfrage handelt es sich auf den ersten Blick um eine Petitesse. Formal betrachtet sind beide Lösungen gleichwertig; Gesetz ist Gesetz. Indes liefert der Standort, in dem das Jugendstrafvollzugsrecht geregelt wird, einen Hinweis auf die Wertigkeiten, die der Gesetzgeber – bzw. das hinter dem Gesetzgeber stehende, nach politischen Gesichtspunkten agierende Ministerium – der Materie beimisst. Wird die Materie in einem eigenständigen Gesetz geregelt, so betont dies die Besonderheiten; wird sie mit anderen Materien vermengt, so verlieren sich die Besonderheiten und treten zugunsten anderer Gesichtspunkte zurück. Nimmt man etwa das RefE BayStVollzG, das den Vollzug der Jugendstrafe ebenso wie den der Freiheitsstrafe und der Sicherungsverwahrung regeln soll, so steht hier ersichtlich im Vordergrund, dass die betreffende Person von einem Gericht zu einer freiheitsentziehenden Sanktion verurteilt worden ist; nicht das Alter des Inhaftierten, sondern sein rechtlicher Status als Verurteilter bildet den Anknüpfungspunkt. Politisch kann diese Akzentverschiebung durchaus bedeutsam sein, denn je nachdem, ob man einen jugendlichen Strafgefangenen mehr als „Jugendlichen“ oder mehr als „Strafgefangenen“ sieht, lassen sich hieraus ganz unterschiedliche Argumentationslinien ableiten. Hat man vor allem die Interessen der Jugendlichen vor Augen, dann erscheinen die Entwürfe, die wie der E-9 und zuvor der RefE BMJ von einer Regelung des Jugendstrafvollzugs in einem eigenständigen, nur dieser Materie gewidmeten Gesetz ausgehen, vorzugswürdig. Der vom BVerfG betonten Besonderheit des Jugendstrafvollzugs („die Ausgangsbedingungen und Folgen strafrechtlicher Zurechnung sind bei Jugendlichen in wesentlichen Hinsichten andere als bei Erwachsenen“⁷) werden sie auf der politisch-symbolischen Ebene besser gerecht.

Ein zweiter, eher technischer Punkt betrifft die Transparenz der geplanten Regelwerke und ihre Verständlichkeit für die Normadressaten, namentlich die Vollzugsbediensteten und die inhaftierten Jugendlichen. Nach der Entscheidung des BVerfG bedürfen die Eingriffe in die Grundrechte der jungen Strafgefangenen einer gesetzlichen Grundlage, „die die Eingriffsvoraussetzungen in hinreichend bestimmter Weise normiert“.⁸ Wie das BVerfG in anderen Zusammenhängen ausgeführt hat, bedeutet dies, dass der Betroffene die Rechtslage anhand der gesetzlichen Regelung so erkennen können muss, dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag. Die Normenklarheit leidet, wenn der Gesetzgeber mit Verweisungen arbeitet. Wenn es allenfalls Experten möglich ist, die Eingriffsvoraussetzungen mit vertretbarem Aufwand zu erkennen, kann die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen im Einzelfall überschritten sein.⁹ Prüft man die vorliegenden Gesetzentwürfe an diesen Maßgaben, sind deutliche Unterschiede zu erkennen. Der E-9 beabsichtigt, ein in sich geschlossenes und aus sich selbst heraus verständliches JStVollzG auf den Weg zu bringen (Vorbemerkungen, S. 4). In der Umsetzung gelingt dies nicht ganz, weil etwa die praktisch wichtige Frage des gesetzlichen Rechtsschutzes nach wie vor in einem anderen Gesetz (§§ 23 ff. EGGVG) geregelt werden soll bzw. muss (dazu genauer unten 3.5.); im Großen und Ganzen kann die Umsetzung des Anliegens aber als gelungen bezeichnet werden. Auch die Entwürfe aus Baden-Württemberg und Bayern sind im Wesentlichen aus sich heraus verständlich. Etwas anderes gilt jedoch für den niedersächsischen Entwurf. In dem nüchternen Bemühen, sich auf solche Regelungen zu beschränken, „die tatsächlich im Gesetz getroffen werden müssen“ (Begründung, S. 120), wurde hier mit einer Vielzahl von Verweisungen gearbeitet, die den Überblick erheblich erschweren. Besonders problematisch ist insoweit § 128 des Entwurfs, wo für zahlreiche wichtige Regelungen nicht nur innerhalb des RefE NdsJVollzG auf die Regelungen für den Erwachsenenvollzug verwiesen wird, sondern auch auf bestimmte (fortgelörende) Vorschriften des bisherigen Bundesstrafvollzugsges-

⁷ BVerfG NJW 2006, 2093 (2095).

⁸ BVerfG NJW 2006, 2093 (2094) unter Bezugnahme auf BVerfGE 40, 276 (283).

⁹ BVerfGE 110, 33 (52 ff.).

setzes, „soweit Zweck und Eigenart des Jugendstrafvollzugs nicht entgegenstehen“. Es ist zu befürchten, dass jedenfalls jugendliche Strafgefangene mit dieser Regelungstechnik überfordert sind.

3 Inhaltliche Ausgestaltung

3.1. Ziele und Aufgaben des Vollzugs

Zu Beginn eines StVollzG wird typischerweise das Ziel genannt, das im Strafvollzug verfolgt werden soll. Es handelt sich um einen Programmsatz des Gesetzgebers, der den Orientierungspunkt und Maßstab für eine Vielzahl von Entscheidungen bildet, die im Vollzug getroffen werden müssen.¹⁰ Das Vollzugsziel beeinflusst die Rechtsstellung des Gefangenen, da es die Richtschnur für die Auslegung von unbestimmten Begriffen und die Handhabung des Ermessens liefert. Es wirkt aber auch auf die Organisation und Gestaltung des Vollzugsprozesses ein, da sich aus dem Vollzugsziel ergibt, was mit den Gefangenen während der Dauer ihrer Inhaftierung geschehen soll. Allein aus dem Umstand, dass ein Gefangener von einem Gericht zu einer Jugend- oder Freiheitsstrafe verurteilt worden ist, lässt sich für die inhaltliche Gestaltung des Vollzugsprozesses nichts ableiten; die Verurteilung legt lediglich fest, dass der Betreffende als Konsequenz der Tat die Freiheit verliert. Würde der Gesetzgeber darauf verzichten, explizit ein (oder mehrere) Ziel(e) für die Vollzugsgestaltung zu nennen, würde sich die Umsetzung des Urteils spruchs in der bloßen Verwahrung des Verurteilten erschöpfen. Erst aus dem Vollzugsziel ergibt sich ein inhaltlicher Leitgedanke.

3.1.1 Befähigung zu straffreier Lebensführung

Für die Gestaltung des Jugendstrafvollzugs wurde bereits im Jugendgerichtsgesetz (JGG) ein Ziel genannt. Obwohl sich das JGG im Übrigen jedweder Aussagen zu den Rechten und Pflichten der jugendlichen Strafgefangenen enthielt, hatte sich der Gesetzgeber in § 91 Abs. 1 JGG auf das Erziehungsziel als maßgebliches Leitprinzip festgelegt: Der Jugendliche sollte durch den Vollzug der Jugendstrafe „dazu erzogen werden, künftig einen rechtschaffenen und verantwortungsbewussten Lebenswandel zu führen.“ Die Begrifflichkeit war viel gescholten worden. Kritisiert wurde, dass der Gesetzgeber von „Erziehung“ sprach – wie übrigens auch an zahlreichen anderen Stellen im JGG – und damit den Eindruck erweckte, die Straffälligkeit des Jugendlichen sei Ausdruck von Erziehungsbedürftigkeit; dies sei aus jugendkriminologischer Sicht nicht richtig und verschleiere zudem, dass die jugendstrafrechtliche Reaktion eine Übelzufügung bedeute, die in erster Linie eine normverdeutlichende Funktion habe.¹¹ Auch der Begriff des „rechtschaffenen Lebenswandels“ wurde kritisiert; der Begriff lasse offen, nach welchen Wert- und Interesseninhalten welcher gesellschaftlicher Gruppen er auszufüllen sei.¹² Indessen bestand trotz dieses Streits in der Sache Einigkeit darüber, dass das Ziel des Jugendstrafvollzugs in der Befähigung des Jugendlichen zu einer Lebensführung ohne Straftaten bestehen sollte; ähnlich wie im Erwachsenenvollzug (§ 2 Satz 1 StVollzG) sollte es auch im Jugendvollzug um

¹⁰ Kaiser/Schöch, Strafvollzug, 5. Aufl., 2002, 230.

¹¹ Ostendorf, JGG, 7. Aufl., 2007, Grdl. z. §§ 1–2 Rn. 4 ff.; Laubenthal/Baier (Anm. 6), 2 f.; H.-J. Albrecht, Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß?, Gutachten D zum 64. Deutschen Juristentag, 2002, 97 ff.

¹² Eisenberg, JGG, 11. Aufl., 2006, § 91 Rn. 10.

das spezialpräventive Anliegen künftiger Straffreiheit, um die Resozialisierung, die Vorbereitung der erfolgreichen Reintegration des Gefangenen gehen.¹³

Die Gesetzentwürfe der Länder halten an diesem Ziel fest, wobei auf den umstrittenen Begriff der „Erziehung“ überwiegend verzichtet wird. Wie das StVollzG für Erwachsene formuliert der E-9 neutral „Der Vollzug dient dem Ziel, die Gefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen“ (§ 2 Satz 1). Ähnliches gilt für den niedersächsischen Entwurf. Die Entwürfe aus Baden-Württemberg und Bayern wollen zwar den Begriff der „Erziehung“ beibehalten (§ 21 RefE JStVollzG-BW, Art. 121 Satz 2 RefE BayStVollzG), wobei der bayerische Entwurf den Vollzug darüber hinaus sogar auf das Ziel der Erziehung zu einem „rechtschaffenen Lebenswandel“ verpflichten will. In der Sache dürfte sich jedoch mit diesen Akzentsetzungen gegenüber dem bisherigen Verständnis nichts ändern. Auch in Bayern dürfte das Vollzugsziel allein in der künftigen Straffreiheit der Jugendlichen bestehen, in der Befähigung zur Beachtung der normativen Verhaltenserwartungen des Strafrechts. Da es in einem demokratischen Rechtsstaat für den „rechtschaffenen Lebenswandel“ mit Anspruch auf rechtliche Verbindlichkeit keine anderen Maßstäbe geben kann als das Gesetz, kann und darf sich mit diesem Begriff auch in Bayern nichts anderes verbinden als die straffreie Lebensführung.

3.1.2 Schutz der Allgemeinheit

Problematischer als das Vollzugsziel der Resozialisierung ist, dass alle bislang aus den Ländern vorliegenden Gesetzentwürfe planen, dem Vollzug auch die Aufgabe zuzuweisen, die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu schützen (§ 2 Satz 2 E-9, § 2 RefE JStVollzG-BW, Art. 121 Satz 1 RefE BayStVollzG, § 111 Satz 2 RefE NdsJVollzG – hier wird sogar von einem „Ziel“ des Vollzugs gesprochen). Diese zweite, „gleichermaßen“ (so explizit der E-9) zu verfolgende Aufgabe korrespondiert mit der bisherigen Regelung im StVollzG für Erwachsene, hatte bislang aber keine Entsprechung im JGG. Zwar galt schon bisher, dass auch der Jugendvollzug faktisch die Funktion hatte, die inhaftierten Jugendlichen auf eine Weise sicher unterzubringen, dass sie während der Haftzeit keine Straftaten begehen konnten. Indem diese faktische Funktion jedoch künftig als „Aufgabe“ des Vollzugs im Gesetz ausdrücklich festgeschrieben wird, sollen ihre Wertigkeit betont und ihre Bedeutung für die Gestaltung des Vollzugsprozesses hervorgehoben werden.¹⁴ Am sichtbarsten dürften die Auswirkungen dabei im Bereich der technischen Sicherheit der Anstalten sein, wo die Gewährleistung der Ausbruchssicherheit schon in den vergangenen Jahren zu einem innerbehördlichen Qualitätsmerkmal avanciert ist; insofern wird hier in den Gesetzentwürfen nur nachvollzogen, was schon seit geraumer Zeit in der Praxis unter dem Regime der „Neuen Verwaltungssteuerung“ faktisch umgesetzt wird.¹⁵ Weniger sichtbar, für den einzelnen Gefangenen aber dennoch deutlich spürbar, dürften indes die Auswirkungen auf die Gestaltung der Rechtsstellung des Gefangenen sein, namentlich auf die Gewährung von Vollzugslockerungen.

Bislang galt im Erwachsenenvollzug, dass Vollzugslockerungen (Unterbringung im offenen Vollzug, Freigang, Urlaub etc.) dann nicht gewährt werden dürfen, wenn zu befürchten ist, dass der Gefangene die Lockerungen zu Straftaten missbrauchen werde (§ 10 Abs. 1, § 11 Abs. 2,

¹³ Ostendorf (Anm. 11), §§ 91–92 Rn. 11; Sonnen, in: Diemer/Schoreit/Sonnen, JGG, 4. Aufl., 2002, § 91 Rn. 19 f.; Brunner/Dölling, JGG, 11. Aufl., 2002, § 91 Rn. 7; Laubenthal/Baier (Anm. 6), 341; zur verfassungsrechtlichen Verankerung BVerfG NJW 2006, 2093 (2005) m.w.N.

¹⁴ Vgl. auch die Äußerung der bayerischen Justizministerin Merk, die in einem Interview das Interesse am „bestmöglichen Schutz der Bevölkerung“ betont; Forum Strafvollzug, 2007, Heft 1, 19.

¹⁵ Fleck (Anm. 3), 69 ff.

§ 13 Abs. 1 Satz 2 StVollzG). Im Jugendvollzug fehlten entsprechende Regelungen bislang, und zwar nicht nur in § 91 JGG, sondern auch in den für die Praxis maßgeblichen Verwaltungsvorschriften. Das Gesetz sprach vage von „geeigneten Fällen“ (§ 91 Abs. 3 JGG) und die VVJug von der „Verantwortbarkeit“ der Lockerung (Nr. 6 Abs. 2, Nr. 8 Abs. 1 Satz 2, Abs. 9 VVJug). Konsequenz war, dass nach umstrittener, aber richtiger Auffassung zur Förderung der Resozialisierung im Jugendvollzug noch weitergehend als im Erwachsenenvollzug ein gewisses Risiko eingegangen werden durfte.¹⁶ Vollzugslockerungen durften dann nicht gewährt werden, wenn konkretisierbare Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten vorlagen; im Übrigen wurden die Lockerungen aber als Elemente des intramuralen Behandlungskonzepts begriffen, bei dem der Aufrechterhaltung und Förderung stützender Bindungen zu Bezugspersonen außerhalb der Anstalt und der Bewahrung der Fähigkeit zu einem Leben in Freiheit maßgebliche Bedeutung zukam.

Wertet man den Schutz der Allgemeinheit zu einer neben der Resozialisierung gleichberechtigt zu verfolgenden Aufgabe auf, dann wird die Gewährung von Vollzugslockerungen hierdurch keineswegs ausgeschlossen; die Unterbringung im offenen Vollzug, Freigang, Urlaub und andere Lockerungen werden weiterhin erfolgen können und sind in den Gesetzentwürfen der Länder auch explizit vorgesehen (§§ 13, 15, 16 E-9, §§ 27, 29 RefE JStVollzG-BW, Art. 133 bis 135 RefE BayStVollzG, § 128 RefE NdsJVollzG). Indem sich jedoch das Gewicht erhöht, das die Anstaltsleitungen aufgrund der gleichberechtigt zu verfolgenden Vollzugsaufgabe der Möglichkeit weiterer Straftaten einräumen müssen, verschiebt sich der „Umschlagspunkt“, an dem aus einer positiven, die Lockerung rechtfertigenden Gefahrenprognose eine negative, zur Versagung der Lockerung führende Prognose wird.¹⁷ Sind das Erziehungsziel und die Schutzaufgabe zugunsten der Allgemeinheit gleichberechtigt, ist zu befürchten, dass Lockerungen künftig nur noch dann gewährt werden, wenn weitere Straftaten auszuschließen oder gänzlich unwahrscheinlich sind; das jeder Prognose immanente Risiko einer ex post falschen Entscheidung wird von den Anstaltsleitungen nicht mehr oder nur noch in Ausnahmefällen eingegangen werden. Der deutliche Rückgang der Lockerungen, der in den letzten Jahren mancherorts schon unter der Geltung des bisherigen Rechts stattgefunden hat¹⁸, liefert einen Eindruck von der Entwicklung, mit der künftig flächendeckend zu rechnen ist.

Die Konsequenzen einer solchen Entwicklung gehen dabei über die Erschwerung der individuellen Haftsituation deutlich hinaus. Zu befürchten ist, dass sich mit der angedeuteten Verschiebung des „Umschlagspunkts“ die Zahl der Fälle erhöht, bei denen die Strafrestaussetzung (§ 88 JGG) mit der Begründung versagt wird, die Aussetzung könne mangels erfolgreicher Erprobung bei Lockerungen nicht verantwortet werden. Zwar ist diese Argumentation rechtlich nicht ohne weiteres zulässig¹⁹; gleichwohl ist sie nach Eindrücken aus der Anwaltschaft durchaus geläufig. Wird aber die Handhabung der Strafrestaussetzung verändert (verschärft), dann hat dies Auswirkungen auf die Gefangenenzahlen. Mittelbar ist deshalb damit zu rechnen, dass sich mit der stärkeren Betonung des Sicherheitsgedankens auch die Probleme vergrößern, die manche Anstalten in Anbetracht von Überbelegung mit der menschenwürdigen Unterbringung haben. Nicht auszuschließen ist aber auch, dass sich die Einschränkung der Möglichkeiten zu Außenweltkontakte in einer Erhöhung des intramuralen Drucks einschließlich der hiermit einhergehenden intramuralen Gewaltproblematik niederschlägt; die „Ventilfunktion“, die den Lockerungen für das System Strafvollzug zukommt, wird geringer. Die Konsequenzen wären hin-

¹⁶ Eisenberg (Anm. 12), § 91 Rn. 34; Sonnen, in: Diemer/Schoreit/Sonnen (Anm. 13), § 91 Rn. 35; a.A. OLG Celle b. Böhm, NStZ 1987, 444.

¹⁷ Weiterführend Volckart, Praxis der Kriminalprognose, 1997, 40 ff.

¹⁸ Dünkel/Schüler-Springorum ZfStrVo 2006, 145 ff.

¹⁹ BVerfG NJW 2000, 502 (204); StV 2003, 677.

zunehmen, wenn sich zeigen ließe, dass die vom bisherigen Vorrang des Erziehungsziels getragene Lockerungspraxis jenseits von Einzelfällen zu Unzuträglichkeiten geführt hätte. Dies ist jedoch nicht der Fall; die Zahl der Fälle, in denen Vollzugslockerungen zur Begehung von Straftaten missbraucht worden sind, ist in der Vergangenheit stets äußerst gering gewesen.²⁰ Kriminalpolitisch besteht deshalb die Gefahr, dass mit der ausdrücklichen Festschreibung der Vollzugsaufgabe des Schutzes der Allgemeinheit letztlich mehr Probleme geschaffen als gelöst werden.

3.2 Leitlinien der Erziehung und Förderung

Ungeachtet der Probleme, die die Aufwertung des Schutzes der Allgemeinheit befürchten lässt, stellt sich die Frage, welchen Weg die Gesetzentwürfe der Länder für die Erreichung des Vollzugsziels der Resozialisierung vorsehen. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Verankerung des Resozialisierungsziels²¹ hat das BVerfG dem Gesetzgeber aufgegeben, für die Umsetzung ein wirksames Konzept zu entwickeln und den Vollzug darauf aufzubauen. Dabei hat es den Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes Konzept verpflichtet, sondern ihm einen weiten Spielraum gewährt. Allerdings ist der Gesetzgeber gehalten, das in der Vollzugspraxis verfügbare Erfahrungswissen auszuschöpfen und sich am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis zu orientieren; ggf. ist er zur Nachbesserung verpflichtet.²²

Bei der Umsetzung dieser Aufgabe gehen die Gesetzentwürfe unterschiedliche Wege. Der E-9 enthält im Anschluss an die Definition von Ziel und Aufgabe des Vollzugs eine Reihe von Programmsätzen, in denen die Grundlinien für die Vollzugsgestaltung dargelegt werden. Kernelement ist die Aussage, dass der Vollzug erzieherisch zu gestalten ist und die Gefangenen in der Entwicklung ihrer Fähigkeiten und Fertigkeiten so zu fördern sind, dass sie zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Lebensführung in Achtung der Rechte anderer befähigt werden (§ 3 Abs. 1 E-9). Einen ähnlichen Weg geht Niedersachsen (§ 112 Abs. 1 RefE NdsJVollzG). Bayern verzichtet demgegenüber nach der Nennung der Vollzugsaufgaben auf weitere programmatiche Aussagen zum Resozialisierungskonzept und weist lediglich darauf hin, dass der Gefangene zur Mitwirkung an der Erfüllung des Erziehungsauftrags sowie zur Teilnahme an schulischen und beruflichen Maßnahmen verpflichtet sei (Art. 123 RefE BayStVollzG). Baden-Württemberg wiederum wählt einen dritten Weg und nennt Grundsätze, die den zuvor genannten Erziehungsauftrag („... sollen dazu erzogen werden, in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen“, § 21 RefE JStVollzG-BW) auf eine Weise operationalisieren, die in ihrem überzogenen Pathos lebensfremd und lächerlich wirkt („Die jungen Gefangenen sind in der Ehrfurcht vor Gott, im Geiste der christlichen Nächstenliebe, zur Brüderlichkeit aller Menschen und zur Friedensliebe, in der Liebe zu Volk und Heimat, zu sittlicher und politischer Verantwortlichkeit, zu beruflicher und sozialer Bewährung und zu freiheitlicher demokratischer Gesinnung zu erziehen“, § 22 Abs. 2 RefE JStVollzG-BW). Unbeschadet der Frage der praktischen Einlösbarkeit einer solch weitreichenden Zielsetzung gewinnt hier der weiter oben (unter 2.) erwähnte norddeutsche Ansatz Sympathie, sich bei der Formulierung auf diejenigen Regelungen zu beschränken, „die tatsächlich im Gesetz getroffen werden müssen“.

Ein Punkt, der in sämtlichen Entwürfen der Länder und auch im RefE BMJ in der gleichen Weise geregelt ist, ist die Pflicht des Gefangenen, an der Erreichung des Vollzugsziels mitzu-

²⁰ Laubenthal, Strafvollzug, 4. Aufl., 2007, 302 f.; Dinkel, in: Rehn/Nanninga/Thiel (Hrsg.), Freiheit und Unfreiheit. Arbeit mit Straftätern innerhalb und außerhalb des Justizvollzugs, 2004, 117 ff., 125 ff.

²¹ BVerfGE 35, 202 (235 f.); 98, 169 (200 f.).

²² BVerfG NJW 2006, 2093 (2096 f.) sowie vorher schon BVerfGE 98, 169 (201).

wirken (§ 4 Satz 1 E-9, § 23 Abs. 1 RefE JStVollzG-BW, Art. 123 Abs. 2 RefE BayStVollzG, § 112 Abs. 2 RefE NdsJVollzG, § 4 RefE BMJ). Unisono gehen die Entwürfe damit einen Weg, der sich von der bisherigen Regelung im StVollzG für Erwachsene unterscheidet, wo dieselbe Aussage nicht präskriptiv, sondern deskriptiv formuliert ist („Der Gefangene wirkt ... an der Erreichung des Vollzugsziels mit“, § 4 Abs. 1 StVollzG). Zur Begründung führt der E-9 an, die Mitwirkungspflicht sei Teil des Resozialisierungskonzepts; Gefangene, die eine Jugendstrafe verbüßten, wiesen in vielen Fällen erhebliche Reifeverzögerungen auf und hätten zum Teil lange Karrieren erfolgloser Erziehungsversuche hinter sich, so dass nicht als selbstverständlich angenommen werden könne, dass sie willens und in der Lage seien, an der Erreichung des Vollzugsziels auf freiwilliger Basis mitzuwirken (Begründung, S. 77).

Die vorgesehene Normierung der Mitwirkungspflicht ist konzeptionell nicht ganz stimmig. Wenn das Leitbild der intramuralen Erziehung ähnlich wie in Freiheit (vgl. § 1 Abs. 1 SGB VIII) die Entwicklung der eigenverantwortlichen Lebensführung ist (§ 3 Abs. 1 E-9), ist es ein Widerspruch, wenn der Gefangene über die Mitwirkung an diesem Ziel nicht autonom entscheiden kann. Auf der anderen Seite kommt man nicht umhin anzuerkennen, dass die Umsetzung eines so anspruchsvollen Ziels wie die Verhaltensänderung im strafrechtlich geschützten Normbereich in den meisten Fällen nur dann gelingen kann, wenn der Gefangene dieses Ziel auch selbst erreichen will; Straffälligkeit ist nicht nur die Funktion fehlender Hilfe und Unterstützung bei der Lebensführung, sondern auch die Konsequenz einer unzureichenden Selbststeuerung. Hinzu kommt der Vorteil, dass die Normierung der Mitwirkungspflicht eine aus dem Erwachsenenvollzug bekannte Problematik entschärft. Im Erwachsenenvollzug, in dem es eine Mitwirkungspflicht nicht gibt, darf auf die fehlende Bereitschaft des Gefangenen, an der Vollzugszielerreichung mitzuwirken, nicht mit Sanktionen reagiert werden. Lehnt der Gefangene eine Behandlungsmaßnahme ab, die die Anstaltsleitung für sachgerecht hält, ist es ermessensfehlerhaft, wenn die Anstaltsleitung hierauf in der Weise reagiert, dass sie mit eben dieser Begründung Vollzugslockerungen oder andere Vergünstigungen streicht; lediglich subtilere Begründungen („Indiz für drohende Missbrauchs- oder Fluchtgefahr“) sind rechtlich zulässig.²³ Wird künftig im Jugendstrafvollzug eine Mitwirkungspflicht normiert, ist die Versagung von Lockerungen die Konsequenz, die nach einigen Entwürfen bereits im Gesetzestext in Aussicht gestellt werden soll (§ 15 Abs. 2 Satz 2 E-9, § 29 Abs. 3 RefE JStVollzG-BW). Die Entwürfe haben deshalb an dieser Stelle das Prä der Klarheit und Ehrlichkeit für sich.

Problematisch ist freilich, dass die Konsequenzen, die dem Gefangenen drohen, wenn er die Mitwirkung an der Erreichung des Vollzugsziels ablehnt, von der Lockerungsversagung abgesessen in den Gesetzentwürfen nicht geregelt werden sollen. Festgestellt wird in der Begründung zum E-9 lediglich, dass dem Gefangenen keine disziplinarischen Maßnahmen drohen, weil die gesetzlich normierte Mitwirkungspflicht hierfür zu allgemein gehalten sei (Begründung, S. 78). Dass indes mit weiterreichenden Konsequenzen durchaus zu rechnen ist, zeigt exemplarisch das niedersächsische Vollzugskonzept, das schon unter der Geltung des alten Rechts für alle Einrichtungen des Erwachsenen- und Jugendvollzugs 2004 eingeführt wurde.²⁴ Leitgedanke des Konzepts ist das Prinzip des „Chancenvollzugs“, das auf der Differenzierung zwischen „Grundversorgung“ und dem Angebot darüber hinaus gehender Behandlungsmaßnahmen aufbaut. Weiterreichende Behandlungsmaßnahmen werden allein denjenigen Gefangenen zuteil, die sich zur Mitarbeit an der Vollzugszielerreichung bereit zeigen; den übrigen Gefangenen wird lediglich das gewährt, was sich aus dem Gesetz als „Mindeststandard“ ableiten lässt. Ein Gefangener, der sich z.B. weigert, sich in der Einzelbetreuung ausreichend mit seiner Tat auseinander zu setzen

²³ Vgl. Laubenthal (Anm. 20), 118 f.

²⁴ Download: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C3745221_L20.pdf.

oder sich im Anti-Aggressivitätstraining auf den „Heißen Stuhl“ zu begeben, geht das hohe Risiko ein, auch von anderen sozial-therapeutischen Maßnahmen, etwa einem erweiterten Sportangebot oder der Unterstützung bei der Schuldenregulierung ausgeschlossen zu werden. In niedersächsischen Vollzugskonzept gibt es nur ein „ganz oder gar nicht“, kein „dazwischen“. Hier würde man sich im Gesetz zu den Rechtsfolgen der Nichtmitwirkung differenziertere Regelungen wünschen, die der besonderen, oftmals spannungsgeladenen Situation inhaftierter Jugendlicher und Heranwachsender besser Rechnung tragen. Geschehen könnte dies z.B. in der Weise, dass die Anstaltsleitungen verpflichtet würden, bei Verletzung der Mitwirkungspflicht Konsequenzen nur im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu ziehen. Positiv ist immerhin, dass der E-9 die Vollzugsbediensteten verpflichten will, die Mitarbeitbereitschaft der jungen Gefangenen zu wecken und zu fördern (§ 4 Satz 2 E-9; so auch schon § 4 Abs. 1 Satz 2 StVollzG). Die anderen Entwürfe verzichten selbst auf diese Festlegung und vertrauen insoweit allein auf die Sozialkompetenz der Bediensteten.

3.3 Unterbringung der Gefangenen

Von zentraler Bedeutung für das individuelle Erleben der Haftzeit und das Anstaltsklima ist die Unterbringung der Gefangenen. Konkret geht es um die Frage, ob der Gefangene einzeln oder in einer Gemeinschaftsunterkunft, im Zellenblock oder im Wohngruppenvollzug untergebracht wird. Im Blick behalten werden muss dabei, dass sich die Verurteilung zu Jugendstrafe im Entzug der Fortbewegungsfreiheit erschöpft; aus dem Umstand, dass der Jugendliche zu Jugendstrafe verurteilt worden ist, lässt sich kein Auftrag ableiten, die Unterbringung während der Haftzeit zu einem zusätzlichen Strafbübel auszugestalten. Bei der Regelung der Unterbringung geht es auch nicht nur darum, den Mindeststandard des verfassungsrechtlich gerade noch Zulässigen einzuhalten, sich damit abzufinden, dass z.B. die niedersächsischen Gerichte bei abgetrennter Toilette die Doppelbelegung einer Zelle mit 9,82 m² akzeptieren.²⁵ Wenn Programmsätze wie der Angleichungs- und der Gegensteuerungsgrundsatz (§ 3 Abs. 3 Satz 1 und 2 E-9, § 22 Abs. 3 und 4 RefE JStVollzG-BW, Art. 122 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 und 2 RefE BayStVollzG, § 3 Abs. 1 und 2 RefE NdsJVollzG, § 3 Abs. 2 Satz 1 und 3 RefE BMJ; vgl. auch § 3 Abs. 1 und 2 StVollzG) eine praktische Bedeutung haben sollen, dann steht auch die Qualität der Unterbringung in Rede und es fragt sich, ob und ggf. welche Regelungen im Gesetz vorgesehen sind, um dem Anspruch auf Schutz und der Entfaltung der Persönlichkeit bei der Unterbringung praktisch Rechnung zu tragen. Da Qualität ihren Preis hat und die Mittel in allen Justizhaushalten beschränkt sind, ist das Engagement der Länder gerade in dieser Frage ein Indikator dafür, wie wichtig ihnen der viel beschworene Wettbewerb um den „bestmöglichen“ Jugendstrafvollzug tatsächlich ist.

Die Gesetzentwürfe gehen an dieser Stelle wieder keinen einheitlichen Weg. Zunächst legen zwar alle Entwürfe fest, dass die Unterbringung während der Ausbildung und Arbeit grundsätzlich in Gemeinschaft stattfindet und dem Gefangenen gestattet werden kann, sich auch während der Freizeit in Gemeinschaft mit anderen Gefangenen aufzuhalten. Für die Ruhezeit sehen dann jedoch nur der E-9 und der niedersächsische Entwurf ausdrücklich vor, dass die Gefangenen einzeln untergebracht werden. Von dem Grundsatz der Einzelunterbringung soll nur in drei Fallkonstellationen abgewichen werden dürfen: bei Zustimmung des Gefangenen, zweitens, wenn der Gefangene hilfsbedürftig ist oder eine Gefahr für Leben oder Gesundheit besteht, sowie drittens, wenn die gemeinsame Unterbringung aus zwingenden Gründen geboten ist (z.B. um gelegentliche Belegungsspitzen aufzufangen), wobei die gemeinschaftliche Unterbringung

²⁵ OLG Celle NStZ-RR 2003, 316 (317); ausführlich hierzu Nitsch, Die Unterbringung von Gefangenen nach dem Strafvollzugsgesetz, 2006, 114 ff.

im letzten Fall nur vorübergehend, also nicht auf Dauer erfolgen darf (§ 25 E-9, § 118 Abs. 3 RefE NdsJVollzG; vgl. auch § 19 Abs. 4 RefE BMJ). Ähnlich ist der Entwurf aus Baden-Württemberg einzuordnen. Hier ist die Einzelunterbringung während der Ruhezeit zwar nur als „Soll“-Regelung konzipiert; Ausnahmen sind jedoch nur für den Fall der Hilfsbedürftigkeit (insofern ist die Zustimmung aller beteiligten Gefangenen erforderlich) sowie im Fall des Vorliegens zwingender Gründe zulässig (§ 33 Abs. 3 und 4 RefE JStVollzG-BW). Rechtlich lassen sich die genannten Bestimmungen als Anspruchsnormen interpretieren; wenn und soweit keiner der genannten Ausnahmefälle vorliegt, hat der Gefangene einen Rechtsanspruch auf Einzelunterbringung während der Ruhezeit.

Eine andere Regelung ist demgegenüber in Bayern vorgesehen: Für den Jugendvollzug wie für den Erwachsenenvollzug ist hier lediglich eine „Soll“-Regelung geplant, die vordergründig zwar zunächst wie in den anderen Ländern weiter eingegrenzt werden soll, die die gemeinsame Unterbringung aber auch für den praktisch wichtigen Fall vorsieht, „dass die räumlichen Verhältnisse der Anstalt dies erfordern“ (Art. 139 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 RefE BayStVollzG). Mit diesem weitreichenden Vorbehalt geht von dem bayerischen Gesetz kein Impuls zur planerischen und organisatorischen Verbesserung der Unterbringungssituation in den Jugendvollzugsanstalten aus; festgeschrieben wird lediglich der status quo. Rechtspolitisch ist diese Selbstgenügsamkeit dabei nicht nur wegen ihrer Unvereinbarkeit mit dem Angleichungsgrundsatz problematisch. Auch mit dem Gegensteuerungsgrundsatz, der die Behörden zur Reduzierung der schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs anhält, ist sie unvereinbar. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 31.5.2006 ausdrücklich festgestellt, dass die Gefangenen vor wechselseitigen Übergriffen zu schützen seien, und damit auf die Gewaltproblematik hingewiesen, die gerade im Jugendvollzug eine nennenswerte Rolle spielt.²⁶ Empirisch lässt sich insoweit zwar feststellen, dass Gewalt unter Gefangenen nicht nur in den Hafträumen stattfindet, sondern auch jeder andere Ort in einer Haftanstalt zum Tatort werden kann. Die genauere Analyse zeigt aber, dass die Tatopfer bei Gewaltdelikten in Hafträumen vergleichsweise häufiger schwerere Verletzungen davontragen²⁷; die Tötung eines 19-jährigen Häftlings in einer von vier Gefangenen bewohnten Zelle in der JVA Siegburg im November 2006, über die in den Medien breit berichtet wurde, ist hierfür ein besonders drastisches Beispiel. Die in Bayern rechtspolitisch in Kauf genommene Hinnahme derartiger Zustände wird der Verantwortung, die der Justizverwaltung für den Schutz und die Entwicklung der Jugendlichen mit der Inhaftierung zuwächst, nicht gerecht.

Durchaus erfreulich ist, dass sich alle Bundesländer zum Wohngruppenvollzug als der Regelvollzugsform bekennen. Ausnahmen sollen lediglich für nicht geeignete Gefangene zulässig sein, wobei der E-9 klarstellt, dass hierunter Gefangene zu verstehen sind, die als „nicht gruppenfähig“ eingeordnet werden (§ 26 E-9, § 33 Abs. 1 RefE JStVollzG-BW, Art. 140 RefE BayStVollzG, § 118 Abs. 1 RefE NdsJVollzG, § 19 Abs. 1 RefE BMJ). Der Wohngruppenvollzug hat sich bewährt und trägt den besonderen Bedürfnissen junger Strafgefanger in besonderer Weise Rechnung, da er ein dem Angleichungsgrundsatz entsprechendes Lernfeld für die Einübung von sozialadäquatem Verhalten, auch und gerade in Konfliktsituationen, bietet. Auch das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 31.5.2006 den Wohngruppenvollzug besonders hervorgehoben und darauf hingewiesen, dass die Unterbringung in kleineren Wohngruppen, differenziert nach Alter, Strafzeit und Delikt, für das positive soziale Lernen besonders geeignet sei.²⁸ In der Praxis kommt es hier freilich wiederum maßgeblich auf die konkrete Ausgestaltung

²⁶ BVerfG NJW 2006, 2093 (2006).

²⁷ Wirth, Gewalt unter Gefangenen, 2006, 14 (download: http://www.justiz.nrw.de/Themen/Themen_Startseite/gewalt_unter_gefangenen/studie_gewalt_gefangene.pdf?PHPSESSID=c550bd1698cb2657b9d12d96913aca94).

²⁸ BVerfG NJW 2006, 2093 (2006).

an. In der Jugendanstalt Hameln etwa, die den Wohngruppenvollzug seit 1980 praktiziert, sind in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um die Übersichtlichkeit zu verbessern und damit das auch innerhalb des Wohngruppenvollzugs durchaus existente Gewaltproblem besser unter Kontrolle zu halten.²⁹

3.4 Arbeit und Ausbildung

Für die Strukturierung des Tagesablaufs in der Anstalt, aber auch für das Erreichen des Vollzugsziels der Resozialisierung spielen die schulische und berufliche Aus- und Weiterbildung sowie die Arbeit eine wichtige Rolle. In einer dem Angleichungsgrundsatz entsprechenden Weise sind sie geeignet, der Haftzeit einen Sinn zu geben und die Chancen zu erhöhen, dass der Gefangene nach der Entlassung auf dem Arbeitsmarkt Fuß fasst. Dabei ist davon auszugehen, dass der schulische und berufliche Ausbildungsstand vieler Gefangener ungünstig ist. Ein hoher Anteil der Jugendstrafgefangenen verfügt über keinen Hauptschulabschluss und keine berufliche Qualifikation; ungenügende Motivation, mangelndes Durchhaltevermögen und eine unzureichende Unterstützung durch das soziale Umfeld haben sich bei vielen Gefangenen während der Ausbildung außerhalb der Anstaltsmauern in Absentismus und in der Konsequenz im Nichterreichen von Abschlüssen niedergeschlagen.³⁰ Schon § 91 Abs. 2 JGG rechnete deshalb Arbeit und Unterricht zu den Grundlagen der intramuralen Erziehung. Und auch das BVerfG wies in seiner Entscheidung vom 31.5.2006 auf die Notwendigkeit der Bereitstellung ausreichender Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten im Jugendstrafvollzug hin.³¹

Die Gesetzentwürfe der Länder tragen dieser Maßgabe wiederum auf ganz unterschiedliche Weise Rechnung. Kernsätze des E-9 und des niedersächsischen Entwurfs sind die Definition des Ziels von Ausbildung, Weiterbildung, arbeitstherapeutischer Beschäftigung und Arbeit („die Fähigkeit der Gefangenen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach der Entlassung zu vermitteln, zu erhalten oder zu fördern“) und die Statuierung der Pflicht zur Teilnahme an den entsprechenden Maßnahmen; hierbei wird der Pflicht zur Teilnahme an den schulischen und beruflichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen der Vorrang eingeräumt (§ 37 Abs. 1 und 2 E-9, § 35 Abs. 1, § 122 Abs. 1 RefE NdsJVollzG). Der bayerische Entwurf geht hinsichtlich der Zielbestimmung ähnlich vor, unterscheidet hinsichtlich der Teilnahmepflicht aber danach, ob es sich um schulpflichtige oder andere Gefangene handelt; eine Verpflichtung zur Teilnahme an schulischen Maßnahmen gilt lediglich für schulpflichtige Gefangene, im Übrigen gilt die allgemeine Arbeitspflicht (Art. 39 Abs. 1, Art. 43, 145, 146 Abs. 3 RefE BayStVollzG). Der Entwurf aus Baden-Württemberg unterscheidet ebenfalls zwischen schulpflichtigen und anderen Gefangenen und normiert die allgemeine Pflicht, die im Erziehungsplan vorgesehenen Maßnahmen und Tätigkeiten auszuüben. Im Übrigen imponiert der Entwurf jedoch dadurch, dass er dem Abschnitt zur „Erziehung im Leistungsbereich“ den Grundsatz voranstellt, der junge Gefangene habe ein „Recht auf schulische und berufliche Bildung, sinnstiftende Arbeit und Training sozialer Kompetenzen“ (§ 60 Abs. 1 und 2, § 61 Abs. 1 RefE JSVollzG-BW). Diese Regelungstechnik, zunächst die Rechte des Gefangenen zu normieren, ehe auf die Beschränkungen und Pflichten eingegangen wird, findet sich auch in anderen Abschnitten des baden-württembergischen Gesetzes und hebt sich mit dieser besonderen Perspektive wohltuend von den anderen Gesetzentwürfen ab. Auch im Übrigen fällt auf, dass der baden-württembergische Entwurf bei der Formulierung der intramuralen Bildungsziele ein besonderes Engagement zeigt und in diesem

²⁹ Jesse, Forum Strafvollzug, 2007, Heft 1, 23 ff.

³⁰ Wirth, in: Dessecker (Hrsg.), Jugendarbeitslosigkeit und Kriminalität, 2006, 260; Dolde/Grübel, in: Kerner/Dolde/Mey (Hrsg.), Jugendstrafvollzug und Bewährung, 1996, 240 f.; Maetze, ebd., 362 ff.

³¹ BVerfG NJW 2006, 2093 (2006).

Zusammenhang sogar die Sprachkompetenz des jungen Gefangenen nennt, die durch Deutschkurse gefördert werden soll, sowie an anderer Stelle (§ 71 Abs. 2 RefE JStVollzG-BW) die Förderung der Medienkompetenz.

Keine großen Unterschiede und keine Innovationen zeigen sich bei der Höhe der gezahlten Ausbildungsbeihilfe und des Arbeitsentgelts. Hinsichtlich des Arbeitsentgelts hatte das BVerfG den Gesetzgeber 1998 in einer vielbeachteten Entscheidung zu einer angemessenen Anerkennung des Werts der geleisteten Arbeit verpflichtet.³² Der Bundesgesetzgeber hatte daraufhin ein Konzept entwickelt, in dem die Arbeit sowohl durch Arbeitsentgelt als auch nicht-monetär durch Freistellungstage abgegolten wurde. Das Arbeitsentgelt orientierte sich an 9 % des durchschnittlichen Arbeitsentgelts aller Versicherten als Eckvergütung (§§ 43, 200 StVollzG); dies galt auch für die Ausbildungsbeihilfe und den Jugendvollzug (§ 44 Abs. 2, § 176 Abs. 1 StVollzG). Die meisten Entwürfe übernehmen dieses Konzept ohne Änderungen (§§ 57 f. E-9, §§ 64 f. RefE JStVollzG-BW, Art. 149 RefE BayStVollzG). Im niedersächsischen Entwurf soll die Höhe lediglich für das Arbeitsentgelt im Gesetz geregelt werden; die Höhe der Ausbildungsbeihilfe soll vom Justizministerium durch Verordnung festgesetzt werden (§ 128 i.V.m. §§ 40, 41, 44 RefE NdsJVollzG). Von einem Wettbewerb um den „bestmöglichen“ Jugendstrafvollzug, bei dem man durchaus auch an eine maßvolle Erhöhung der Eckvergütung hätte denken können, kann angesichts dieser Gleichförmigkeit keine Rede sein.

Dabei ist der Gedanke an eine Erhöhung keineswegs so abwegig, wie er auf den ersten Blick erscheinen mag. Zum Teil deutlich über das bisherige StVollzG für den Erwachsenenvollzug hinausgreifend sehen die Entwürfe der Länder in einer nennenswerten Reihe von Fällen die Beteiligung des Gefangenen an den Vollzugskosten vor.³³ Mit einer eigenständigen, insgesamt 8 Positionen umfassenden Kostennorm tritt hier der niedersächsische Entwurf hervor (§ 128 i.V.m. § 50 RefE NdsJVollzG), während die entsprechenden Regelungen in den anderen Ländern in den jeweiligen Sachkontexten untergebracht werden sollen. Hinzuweisen ist namentlich auf die Kosten für die Ausführung aus besonderen Gründen (§ 15 Abs. 3 E-9, § 30 Abs. 4 und 5 RefE JStVollzG-BW, Art. 122 i.V.m. Art. 37 Abs. 3, 38 Abs. 2 RefE BayStVollzG), die Betriebskosten für die im Gewahrsam des Gefangenen befindlichen Geräte (§ 28 Abs. 6 E-9, Art. 122 i.V.m. Art. 71 Abs. 1 und 73 RefE BayStVollzG), die Kosten für einzelne medizinische Leistungen (§ 34 Abs. 4 und 5 E-9, § 52 Abs. 4 RefE JStVollzG-BW, Art. 122 i.V.m. Art. 63 Abs. 2 RefE BayStVollzG) und den Ersatz der Aufwendungen, die der Anstalt durch die Selbstverletzung des Gefangenen oder durch die Verletzung anderer Gefangener entstanden sind (§ 75 E-9, § 86 RefE JStVollzG-BW, Art. 122 i.V.m. Art. 89 RefE BayStVollzG, § 128 i.V.m. § 51 RefE NdsJVollzG i.V.m. § 93 Abs. 1 StVollzG). Selbst wenn sich in zahlreichen dieser Normen die salvatorische Klausel findet, dass durch die Erhebung des Kostenbeitrags die Verwirklichung des Vollzugsziels nicht gefährdet werden dürfe, bleibt angesichts der geringen Höhe der an die Gefangenen gezahlten Gelder doch unklar, wo hier im einzelnen die Grenze gezogen werden soll. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein nicht unerheblicher Teil der Gelder als Hausheld verwendet wird, so dass bei ihrer Streichung das Vollzugsziel keineswegs gefährdet werden muss; es geht lediglich um die Einschränkung des Einkaufs und die Beschränkung des Lebensstandards während der Haft. Wenn der Jugendstrafvollzug die jungen Gefangenen zu Eigenverantwortlichkeit auch in finanzieller Hinsicht erziehen will, müsste insgesamt mehr Geld zur Verfügung gestellt werden, um die geplante stärkere Heranziehung zur Kostenbeteiligung als glaubwürdiges Erziehungsinstrument erscheinen zu lassen. Bei einer Eckvergütung

³² BVerfGE 98, 169 (199 ff.).

³³ Vgl. zum Folgenden auch Alex StV 2006, 727 f.

von 9 % wirkt die Kostenbeteiligung lediglich wie ein Instrument zur Reduzierung der staatlichen Kostenlast.

3.5 Rechtsschutz

Rechtlich derzeit noch nicht abschließend geklärt ist die Frage, inwieweit in einem künftigen Landesgesetz zum Jugendstrafvollzug der Rechtsschutz geregelt werden darf. Im JGG finden sich zum Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Vollzugsbehörden keine Regelungen, so dass für den gerichtlichen Rechtsschutz auf die subsidiär anwendbaren, allgemeinen Regeln über den Rechtsschutz gegen Justizverwaltungsakte (§§ 23 ff. EGGVG) zurückgegriffen werden muss. Entscheidungen des Anstaltsleiters können danach vor dem zuständigen Oberlandesgericht angefochten werden.³⁴ Das BVerfG hält diese Lösung nicht für sachgerecht. Die Verweisung der jungen Gefangenen auf ein regelmäßig ortsfernes, erst- und letztinstanzlich entscheidendes Obergericht, ohne besondere Vorkehrungen für die Möglichkeit mündlicher Kommunikation, werde den Anforderungen eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) nicht gerecht. In seiner Entscheidung vom 31.5.2006 hat das BVerfG deshalb insoweit „besonderen Regelungsbedarf“ diagnostiziert.³⁵

Fraglich ist allerdings, wer nach der am 1.9.2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform damit angesprochen ist. Mehrheitlich wird in den Landesjustizministerien die Auffassung vertreten, dass die Problematik nicht von den Ländern behandelt werden dürfe, da der Bund für den gerichtlichen Rechtsschutz die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis behalten habe, da die Materie zum Bereich des gerichtlichen Verfahrens i.S. des Art. 74 Abs. 1 Satz 1 GG gehöre. Durch die Erwähnung des Jugendstrafvollzugs in § 23 Abs. 1 Satz 2 EGGVG habe der Bund seine Gesetzgebungskompetenz ausgetüft und damit die Regelungsbefugnis der Länder gesperrt (Vorbemerkungen zum E-9, S. 4; Begründung zum RefE NdsJVollzG, S. 213 f.). Ganz anders wird dies in Baden-Württemberg gesehen. Hier wird die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder aus dem Sachzusammenhang mit der Regelungsbefugnis für den Jugendstrafvollzug abgeleitet (Begründung zum RefE JStVollzG-BW, S. 109) und konsequent ein eigenständiges Rechtsschutzsystem entwickelt, das die Zuständigkeit für die gerichtliche Entscheidung dem Vollstreckungsleiter zuweist (§ 102 Abs. 3 RefE JStVollzG-BW). Mit Blick auf die Ortsnähe und die sonstige Stellung des Vollstreckungsleiters (vgl. § 82 Abs. 1 Satz 2 JGG) ist hierin eine probate Lösung zu sehen, auch wenn der baden-württembergische Entwurf damit einen anderen Weg geht als das BMJ, das die Zuständigkeit für den gerichtlichen Rechtsschutz der Jugendkammer zuweisen wollte (§ 35 Abs. 3 Satz 1 RefE-BMJ). Es wäre zu wünschen, dass sich auch die anderen Länder dem südwestdeutschen Weg anschließen.

Ein Problem indes, das auch in Baden-Württemberg offenkundig nicht gelöst werden soll, betrifft die Vollstreckung der gerichtlichen Entscheidungen. In der Vergangenheit hat sich wiederholt gezeigt, dass die Umsetzung gerichtlicher Entscheidungen durch die Vollzugsbehörden keineswegs selbstverständlich ist; erlässt im gegenwärtigen Rechtsschutzsystem für den Erwachsenenvollzug eine Vollstreckungskammer ein Verpflichtungsurteil (§ 115 Abs. 4 Satz 1 StVollzG; z.B. auf Aushändigung eines Gegenstands an den Gefangenen), kann die Vollstreckung gegen eine die Ausführung verweigernde Anstalt mit rechtlichen Mitteln nicht durchgesetzt werden. Unmittelbar finden die in §§ 167 ff. VwGO vorgesehenen vollstreckungsrechtlichen Möglichkeiten (z.B. die Festsetzung eines Zwangsgelds gegen die Behörde) im StVollzG

³⁴ BGHSt 29, 33 (35); Laubenthal/Baier (Anm. 6), 345; Brunner/Dölling (Anm. 13), § 92 Rn. 3.

³⁵ BVerfG NJW 2006, 2093 (2006).

keine Anwendung, so dass allenfalls an eine analoge Anwendung gedacht werden kann.³⁶ Bei der Neuregelung des Rechtsschutzsystems im Bereich des Jugendvollzugs sollte diese rechtsstaatlich brisante Frage nicht offen bleiben, sondern durch klare Worte des Gesetzgebers einer verbindlichen Lösung zugeführt werden.³⁷

4 Fazit

In Diskussionen über die Föderalismusreform ist häufig vom „Flickenteppich“ die Rede, der durch die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder geschaffen wurde. Im Bereich des Jugendstrafvollzugs hat das Bild seine Berechtigung, wenngleich die Flickenzahl hier infolge des koordinierten Vorgehens von 9 Ländern geringer ist als in manchen anderen Bereichen staatlicher Tätigkeit. Auch muss man feststellen, dass die Gesetzentwürfe der Länder keineswegs so weit auseinander liegen, wie es rechtlich vielleicht möglich wäre; die von den für sich operierenden Ländern vorgelegten Entwürfe unterscheiden sich keineswegs so gravierend von dem gemeinsamen Entwurf der Neunergruppe, dass von der Normierung eines grundsätzlich „anderen“ Jugendstrafvollzugs gesprochen werden könnte. In den allgemeinen Zielsetzungen bestehen keine Abweichungen – alle Länder wollen am Vollzugsziel der Resozialisierung festhalten und alle Länder wollen dem Aspekt des Schutzes der Allgemeinheit ein stärkeres Gewicht verleihen – und auch in den Punkten, zu denen sich das BVerfG festgelegt hat – wie dem Wohngruppenvollzug oder der Notwendigkeit eines angemessenen Arbeitsentgelts –, zeigen sich keine Unterschiede.

Abweichungen werden allerdings erkennbar, wenn man den Blick auf die konkrete Umsetzung dieser allgemeinen Maßgaben richtet. Unterschiede bestehen dabei nicht nur in formaler Hinsicht, etwa bei der Frage, ob ein ausschließlich dem Jugendstrafvollzug gewidmetes Gesetz geplant ist und welchen Detailierunggrad das Gesetz haben soll – mit Konsequenzen für die Transparenz und Verständlichkeit. Unterschiede zeigen sich auch in den Leitlinien für die Gestaltung des Jugendvollzugs, im Anspruch auf Einzelunterbringung während der Ruhezeit, der Formulierung von Bildungszielen für die intramurale Aus- und Weiterbildung und der Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes gegen belastende Maßnahmen der Vollzugsbehörden. In die politisch verkürzte Gegenüberstellung des Wettbewerbs um den „bestmöglichen“ oder den „schäbigsten“ Vollzug lassen sich diese landesspezifischen Sonderregelungen dabei jedoch nicht einordnen. Der deutsche Jugendstrafvollzug befindet sich in seiner Gesamtheit bereits seit einiger Zeit – nicht erst seit 2006 – auf dem Weg zu einem stärker den Sicherheitsgedanken betonenden Instrument der strafrechtlichen Kontrolle. Die in den Ländern erarbeiteten Gesetzentwürfe setzen auf diesem Weg Akzente, geben dabei aber das Vollzugsziel der Resozialisierung nicht preis und erkennen die Besonderheiten des Vollzugs an jungen Gefangenen durchaus an. Ein Wettlauf um den „schäbigsten“ Vollzug ist nicht erkennbar, aber auch kein Wettbewerb um den „bestmöglichen“ Vollzug. Durch neue, innovative Ideen für den intramuralen Umgang mit straffällig gewordenen Jugendlichen zeichnet sich keiner der hier vorgestellten Entwürfe aus.

Verf.: Prof. Dr. Bernd-Dieter Meier, Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie, Königsworther Platz 1, 30167 Hannover, E-Mail: meier@jura.uni-hannover.de

³⁶ Laubenthal (Anm. 20), 450; Pollähne ZfStrVo 2006, 277 ff.; Volckart, in: AK StVollzG, 4. Aufl., 2000, § 115 Rn. 81; a.A. OLG Frankfurt/M. NStZ 1983, 335 (336).

³⁷ Vgl. Tondorf/Tondorf ZJJ 2006, 247 f.