

JUGENDSTRAFVOLLZUGSGESETZ

Vergebliches Bemühen um eine Reform

Im September 1991 legte das Bundesjustizministerium den Entwurf eines Jugendstrafvollzugsgesetzes (JVollzG) vor, der den Namen „Reformgesetz“ kaum verdient. Das umfangreiche Paragraphenwerk mag manchen darüber täuschen, daß im wesentlichen das StVollzG des Erwachsenenvollzugs abgeschrieben wurde.

Frieder Dünkel

Die gesetzliche Reform des Jugendstrafvollzugs ist überfällig. Die wenigen einschlägigen Gesetzesbestimmungen der §§ 91, 92 JGG in Verbindung mit lediglich Verwaltungsvorschriften (vgl. die VVJug) werden einhellig nicht mehr als ausreichende rechtliche Grundlage, von manchen im Hinblick auf die Rspr. des BVerfG (E33, 1 ff.) sogar als verfassungswidrig angesehen. Die Reform schleppt sich nunmehr seit der Einsetzung der Jugendstrafvollzugskommission im Jahre 1976 und deren Abschlußbericht aus dem Jahr 1980 dahin. Einem ersten Arbeitsentwurf (1980) folgte ein Entwurf eines JVollzG des Bundesjustizministeriums (1984). Danach hatten sich Baumann und ein Kreis der Anstaltsleiter des Jugendstrafvollzugs mit eigenen Reformentwürfen zu Wort gemeldet (vgl. zusammenfassend Dünkel 1990, 443 ff.). Wer nun erwartet hatte, daß immerhin 7 Jahre nach dem letzten Entwurf ein mutiger Schritt in Richtung Reform des Jugendstrafvollzugs gemacht würde, sieht sich sehr enttäuscht. Dabei überzeugen die in der Begründung (S. 7) angegebenen finanziellen Widerstände nicht. Wieder einmal fehlt es schlichtweg am Reformwillen und da lassen sich Kostenargumente leicht vorschieben.

Der Gesetzentwurf stellt insoweit eine Kuriosität dar, als aufgrund der falschen Hypothese, daß

der Jugendstrafvollzug unbedingt ein eigenes Gesetz brauche (die Alternative wäre, die Besonderheiten des Jugendstrafvollzugs im JGG zu regeln und im übrigen auf die Bestimmungen des StVollzG für Erwachsene zu verweisen oder einen eigenständigen Abschnitt über Jugendstrafanstalten im StVollzG zu schaffen) die Regelungen des StVollzG zu mindestens 90% mit marginalen Abweichungen übernommen werden. Sofern im Hinblick auf das StVollzG Neuerungen vorgesehen sind, handelt es sich in aller Regel um überfällige Reformen auch im Erwachsenenvollzug. Dies betrifft etwa die Berücksichtigung der Schadenswiedergutmachung, der Schuldenregulierung und der Frage des Überbrückungsgeldes im Rahmen der Vollzugsplanung, die Streichung der Restriktionen für Urlaub während der ersten 6 Monate Haftzeit (vgl. § 13 Abs. 2 StVollzG), die Erhöhung der Regelurlaubstage von 21 auf 24 (was im übrigen im Hinblick auf ausländische Regelungen eher bescheiden anmutet) oder die generelle Einführung des Wohngruppenvollzugs (vgl. § 20 JVollzGE). Die Gliederung der Anstalten soll in Wohngruppen zu je maximal 8 Gefangenen und Vollzugseinheiten von bis zu 60 Gefangene erfolgen, eine Obergrenze für die maximale Anstaltsgröße ist entgegen früheren Vorschlägen nicht vorgesehen. Bescheidene Reformansätze

des JVollzGE werden jedoch sofort wieder zurückgenommen, weil die wesentlichen Reforminhalte (großteils auf unabsehbare Zeit) suspendiert bleiben sollen für Anstalten, mit deren Errichtung vor Inkrafttreten des Gesetzes begonnen wurde. Auch bei dieser Regelung hat das StVollzG (vgl. §§ 198-201) in unglückseliger Weise Pate gestanden. Die Folge wird sein, daß praktisch für alle Jugendstrafanstalten zunächst die vorrangige Unterbringung im offenen Vollzug, im Wohngruppenvollzug, die Einzelunterbringung während Arbeits-, Frei- bzw. Ruhezeit und die Gliederung der Anstalten in Vollzugseinheiten nicht zwingend sind, „solange die räumlichen, personellen oder organisatorischen Verhältnisse der Anstalt dies erfordern“ (vgl. § 150 JVollzGE). Da bei einer derzeitigen Unterbelegung von 3.700 Jugendstrafgefangenen auf etwa 6.300 Haftplätze (vgl. Dünkel 1990, 143 ff.) kaum mit der Errichtung von Jugendstrafanstalten in den nächsten Jahren zu rechnen ist, werden damit die wenigen nennenswerten Reforminhalte lediglich auf dem Papier stehen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß sich an den faktischen Benachteiligungen von Jugendstrafgefangenen (teilweise restriktivere Lockerungspraxis einerseits und durchschnittlich dreimal so häufige Anordnung förmlicher Disziplinarmaßnahmen andererseits, vgl. Dünkel 1990, 214 ff.) nichts ändern wird. So kann der Erziehungsgedanke, der bei der Gewährung von Lockerungen ausdrücklich gegen die Gefahr des Entweichens oder des Mißbrauchs zu Straftaten abgewogen werden soll, leicht als Eingriffstatbestand zur Verweigerung entsprechender Maßnahmen fehlinterpretiert werden. Bei den Disziplinarmaßnahmen ist zwar eine Einschränkung der Einkaufsbeschränkungen (auf 50% des monatlich zur Verfügung stehenden Betrages) und des Arrests (auf mit Freiheitsstrafe bedrohte Verstöße) vorgesehen, jedoch hätte man auf letztere Sanktion – wie dies in einzelnen Bundesländern schon faktisch der Fall ist – besser ganz verzichtet.

Auf der Suche nach einigen substantiellen Verbesserungen

wird man nur gelegentlich fündig und dann in Bereichen, in denen dies bereits der Praxis weitgehend entspricht. So sollen Gefangene (ebenso wie Vollzugsbedienstete) Zivilkleidung tragen, sich selbst verpflegen können oder ein Recht auf monatlich mindestens (anstatt bisher eine) 4 Stunden Besuch erhalten. Der Vollzug soll sich um die Schuldenregulierung kümmern, Kontakte zu Suchtberatungsstellen herstellen (vgl. § 73 Abs. 2, 3 JVollzGE). Verbessert wird auch der Rechtsschutz, da das umständliche Verfahren nach §§ 23 ff. EGGVG durch die entsprechende Übernahme der §§ 109, 111-121 StVollzG ersetzt wird. Zuständig für die Rechtsbeschwerden soll aber nicht der mit Vollzugsfragen vertraute und auch für die bedingte Entlassung zuständige Jugendrichter als Vollstreckungsleiter, sondern die Jugendkammer am Landgericht werden. Eine einleuchtende Begründung hierfür gibt es nicht.

Der Entwurf ist jenseits der Detailkritik insgesamt als völlig unzulänglicher Versuch, die notwendige Reform des Jugendstrafvollzugs voranzubringen, zu werten. Dies wird vor allem deutlich, wenn man sich die fehlenden (auch im Erwachsenenvollzug längst überfälligen) Reformen zur Erhöhung des Arbeitsentgelts und zur Einbeziehung in die Sozialversicherung vergegenwärtigt. Auch erfolgt eine qualitative Absicherung des Jugendstrafvollzugs im Hinblick auf die in der Praxis i.d.R. günstigere Personalausstattung sowie die Quantität der schulischen bzw. beruflichen Bildungsangebote nicht. Zwar werden in § 3 als Erziehungsmittel die allgemeine berufliche Bildung, Arbeit, soziales Training, Freizeitgestaltung, Sport und Mitwirkung an Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse in der Anstalt genannt, wodurch auch eine gewisse Prioritätensetzung programmatisch deutlich wird, jedoch fehlt im Rahmen der organisationsbezogenen Vorschriften eine entsprechende Absicherung. Entgegen der Vorstellungen der Jugendstrafvollzugskommission aus dem Jahre 1980 sind die Problembereiche ausländischer Gefangener, Drogenabhängiger und besonders jun-

ger Gefangener (14- und 15jährige) ausgeklammert worden. Andererseits ist die Einbeziehung der Untersuchungshaft in den Regelungsbereich des JVollzGE grundsätzlicher Kritik zu unterziehen. Denn durch die entsprechende Anwendung zahlreicher Vorschriften (z.B. bezüglich Unterbringung, Besuchen, Schriftwechsel, Ferngesprächen, Paketen, Arbeitsentgelt, Besitz von Gegenständen etc.) werden Untersuchungsgefangene faktisch den gleichen Beschränkungen wie Jugendstrafgefangene unterworfen. Herausragender Grundsatz der Gestaltung des Untersuchungshaftvollzugs muß aber auch bei jungen Gefangenen der in § 119 Abs. 3 StPO enthaltene Gedanke der möglichst weitgehenden Vermeidung von Grundrechtseinschränkungen sein, während in dem Entwurf des JVollzGE Beschränkungen hinsichtlich der Zulassung von Telefongesprächen, der Überwachung des Besuchs- und des Schriftverkehrs etc. als selbstverständlich hingenommen werden. Der Gesetzgeber geht offensichtlich entgegen § 119 Abs. 3 StPO von einem grundsätzlichen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und nicht umgekehrt aus. Einzig positiv erscheint in diesem Zusammenhang, daß die in Nr. 80 Abs. 2 UVollzO geregelte und aus § 93 Abs. 2 JGG gefolgerte Arbeitspflicht für junge Untersuchungsgefangene nicht übernommen werden soll. Dennoch behält auch der vorliegende Entwurf Benachteiligungen für Untersuchungsgefangene im Vergleich zu Strafgefangenen bei, wie etwa die fehlende Taschengeldregelung belegt. Das Bestreben, die Zeit in Untersuchungshaft sinnvoll zu nutzen und gegebenenfalls möglichst frühzeitig eine Integration in Ausbildungsmaßnahmen zu ermöglichen, hätte auch durch die in der Schweiz und Österreich geltende Regelung eines vorzeitigen Strafantritts (z.B. bei in erster Instanz zu Jugendstrafe ohne Bewährung Verurteilten) realisiert werden können. Hier wie generell fällt auf, daß der Entwurf ausländische Rechtsregelungen und Praxisentwicklungen in keiner Weise berücksichtigt hat, in einer Zeit der internationalen Verflechtung

und Europäisierung des Rechts ein geradezu kurioser Befund. Dies umso mehr, als in Zusammenarbeit mit dem Bundesjustizministerium umfangreiche rechtsvergleichende Analysen vorgelegt wurden (vgl. Dünkel/Meyer 1985; 1986). **Fazit:** Ein eigenständiges JVollzG wäre nur durch Besonderheiten des Jugendstrafvollzugs im Vergleich zum Erwachsenenvollzug zu rechtfertigen. Diese werden im vorliegenden Gesetzentwurf jedoch nicht ausreichend deutlich. Die bescheidenen Reformhalte stehen zumeist auch für den Erwachsenenvollzug auf der Tagesordnung. Darüber hinausgehende notwendige Innovationen könnten programmatisch im Rahmen der §§ 91 ff. JGG geregelt werden mit einer Verweisung im übrigen auf das StVollzG, das in Teilbereichen (etwa bei der gebotenen Erweiterung von Lockrufen der Besuchszeiten oder der stärkeren Einschränkung von Disziplinarmaßnahmen) Ergänzungen aufnehmen könnte. Hierdurch würde das drohende Verdikt des BVerfG, das die Einschränkung von Grundrechten der Jugendstraf-

gefangenen aufgrund der wenigen gesetzlichen und vielen Verwaltungsvorschriften (VVJug) nicht verfassungsgemäß ist, vermieden. Die Verabschiedung eines JVollzG zum jetzigen Zeitpunkt beinhaltet die Gefahr, daß dringende Reformanliegen in diesem Bereich auf unabsehbare Zeit blockiert wären.

Priv.-Doz. Dr. Frieder Dünkel ist wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht und Mit-Herausgeber dieser Zeitschrift

Literaturhinweise:

Dünkel, F., Meyer, K.: Jugendstrafe und Jugendstrafvollzug. Stationäre Maßnahmen der Jugendkriminalrechtspflege im internationalen Vergleich. Teilband 1 und 2, Freiburg 1985, 1986.
Dünkel, F.: Freiheitsentzug für junge Rechtsbrecher. Bonn 1990

Anmerkung:

Eine detaillierte Stellungnahme zum JVollzGE erscheint demnächst in der ZRP.

sähe.“ Zunächst berichtete der parlamentarische Staatssekretär Dr. Göhner in großer Eile über Probleme und Bemühungen um den Aufbau der Strafrechtspflege in den neuen Bundesländern. Er betonte mehrfach, daß es zu den justizpolitischen Entscheidungen der letzten Monate meist keine Alternative gegeben hätte und verwies darauf, daß entgegen mancher Skepsis viel schon geschehen sei. So seien bereits jetzt in den neuen Bundesländern 500 Richter abgeordnet – bis zum Jahresende werden es sicherlich 1.000 sein. Insgesamt gebe es einen Bedarf von 4 bis 5.000 Richtern und 900 Staatsanwälten.

Anschließend versuchte Prof. Dr. Kube vom Bundeskriminalamt in Wiesbaden einen Ost-West-Vergleich der Kriminalität in Deutschland. Entgegen zahlreicher Medienkampagnen sprach er von einer insgesamt stagnierenden Entwicklung der Kriminalität und warnte vor einer Überinterpretation vorhandener Daten. Die polizeiliche Kriminalstatistik könne kaum als zuverlässiger Indikator der Gefährdung der inneren Sicherheit gewertet werden, eher schneige sie die Intensität von Polizeiarbeit. Trotz vieler ihm vorliegender Daten meinte er, daß eine „sachgerechte Darstellung und Beschreibung der Kriminalität in den neuen Ländern nicht möglich“ sei. Kube berichtete auch von einer Auswertung der fremdenfeindlichen Straftaten in der BRD im letzten Jahr (bis zum 8.11.). Etwa 2/3 dieser Straftaten wurden in den alten Bundesländern verübt, die Hälfte davon in Nordrhein-Westfalen. Bei den 1.633 registrierten fremdenfeindlichen Straftaten handelte es sich um 145 körperliche Angriffe, 288 Brandanschläge und mehr als 1.000 Beleidigungen und Sachbeschädigungen.

Dieser Bericht wurde ergänzt durch ein Referat Dr. Uwe Ewalds über Kriminalitätsentwicklung vor dem Hintergrund des sozialen Wandels in den neuen Bundesländern. Er zeigte unter anderem bezugnehmend auf eine repräsentative Befragung in den neuen Bundesländern auf, daß es zwar einen signifikanten Zusammenhang zwischen materiellem Wohl-

NEUE BUNDESÄLÄNDER

„Bewährte“ Konzepte

Nur geringes Interesse fand eine im November stattfindende Fachtagung zum Thema „Politisch-gesellschaftlicher Umbruch – Kriminalität und Strafrechtspflege“, zu der die neue Kriminologische Gesellschaft Berlin eingeladen hatte. Fazit: Keine neuen Akzente in der Strafrechtspflege.

Heinz Cornel

Trotz intensiver Werbung fand die Tagung nur geringes Interesse bei Wissenschaftlern und den insbesondere angesprochenen und umworbenen Praktikern aus den neuen Bundesländern. So blieben dreiviertel der Plätze im Saal leer und Generalanwalt Christoph

Mayerhofer, der in Vertretung des NKG-Präsidenten, Prof. Dr. Günther Kaiser, die Sitzung eröffnete, forderte die Zuhörer auf, „doch etwas näher zusammenzurücken, damit man gemütlicher beisammensitze, und es auch für die Referenten etwas schöner aus-