

Stand der Gesetzgebung zum Jugendstrafvollzug und erste Einschätzungen

■ Frieder Dünkel und Anke Pörksen

Der Jugendstrafvollzug hat bislang keine ausreichende gesetzliche Grundlage, ein verfassungswidriger Zustand, den zu beenden das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 31. Mai 2006 den damals noch zuständigen Bundesgesetzgeber aufgefordert hat.¹ Der zweite Senat hat dabei dankenswert konkrete Anforderungen an ein zu schaffendes Jugendstrafvollzugsgesetz formuliert. Die zum 1. 9. 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform übertrug die Gesetzgebungs-kompetenz im Strafvollzug auf die Länder, was vielfach als Gefahr eines Wettbewerbs um die schärfsten Vollzugsgesetze und einer größeren Ungleichheit insbesondere im Bereich der Vollzugs-gestaltung, der Lockerungen und der Entlas-tungsvorbereitung angesehen wird.

Tatsächlich wurden im Zeitraum bis Mitte April 2007 bislang von nahezu allen Bundesländern Entwürfe vorgelegt.

Zwei Regelungsmodelle können dabei unterschieden werden: Einmal die Regelung des Jugendstrafvollzugs im Rahmen der Neu-regelung der Gesamt-materie Strafvollzug, d.h. in Form eines gesonderten Abschnitts oder besonderer Vorschriften (Hamburg) *innerhalb eines allgemeinen Landesstrafvollzugsgesetzes* (so bislang Bayern, Niedersachsen und Hamburg, demnächst vermutlich Sachsen). Zum anderen die Regelung des Jugendstrafvollzugs innerhalb eines *eigenständigen Jugendstrafvollzugsgesetzes* (Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und eine Gruppe von 9 Bundesländern, die einen einheitlichen Entwurf anstreben: Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).

Die Vor- und Nachteile beider Regelungs-formen liegen auf der Hand und werden in den bislang bekannten Entwürfen auch deutlich erkennbar. Die bayerische bzw. niedersächsische Regelung beinhaltet die Gefahr, dass die vom BVerfG betonten Besonderheiten des Jugendstrafvollzugs zu wenig deutlich wer-

den, da in zahlreichen Bereichen (z.B. bzgl. der Öffnung des Vollzugs, der Anwendung von Disziplinar- und Sicherungsmaßnahmen) weitgehend auf die Vorschriften des Erwachsenenvollzugs verwiesen wird. Besonders eklatant wird die fehlende Eigenständigkeit und mangelnde Berücksichtigung von Beson-derheiten des Jugendvollzugs im Hamburger Entwurf, der keinen eigenen Abschnitt für Ju-gendliche enthält, sondern spezifische Absätze bei den Einzelregelungen.² Der Vorteil liegt in der Gesetzgebungsökonomie, da es in der Tat viele Bereiche gibt, in denen Besonderheiten des Jugendstrafvollzugs nicht unbedingt aus-zumachen sind (vgl. etwa die Regelungen zum Datenschutz, teilweise, d.h. mit Ausnahme des Schusswaffengebrauchs, zum unmittelbaren Zwang, zur Gesundheitsfürsorge etc.). Zudem kommt es bei zwei Gesetzen (ein Erwachse-nen- und ein gesondertes Jugendstrafvollzugsgesetz) zu zahlreichen Wiederholungen, will man die vielleicht juristisch ausgefeilte, aber unpraktikable und irgendwie unschöne Form der Verweisungstechnik vermeiden (die noch den Entwürfen des BMJ von 2004 und 2006 zugrunde lag).

Jenseits der Frage der Regelungstechnik gibt es in Teilbereichen Unterschiede, aber auch viele Gemeinsamkeiten, die die Föderalismus-reform im Nachhinein als Farce erscheinen lassen.

Unter Umständen werden die Unterschiede der Ländergesetze sogar geringer ausfallen als die bestehende Praxis auf der Basis des (noch geltenden) einheitlichen Strafvollzugsgesetzes.³ Mit der Föderalismusreform wurde ein ungeheuer personalintensiver Apparat in Gang gesetzt, dessen Nutzen im Sinne innovativer Lösungen in keinem Verhältnis zum Aufwand steht. Regionalpolitiker oder solche, die es gerne sein möchten, können sich jetzt auf einer Spielwiese austoben und teilweise eine eher symbolische Politik betreiben. Die Gratwanderung zwischen Provinzialismus und Populismus ist gefährlich, kaum ein Entwurf

kommt wirklich an das von den Befürwor-ttern der Föderalismusreform gesetzte Ziel des konstruktiven Wettbewerbs i. S. von „Best-prac-tice“-Modellen heran.

Ein schönes Beispiel für wild gewordene Ministerialbeamte sind die im zweiten baden-württembergischen Entwurf⁴ vom Januar 2007 in § 22 Abs. 2 niedergelegten „Behand-lungs- und Erziehungsgrundsätze“: „Die jungen Gefangen-en sind in 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.“

Derartige (ernst gemeinte), fast schon als Provinzposse durchgehende Formulierungen verdeutlichen den Niedergang einer Gesetz-gebungskultur in Deutschland, die sich zunehmend zu symbolischer Gesetzgebung de-formiert. Wir haben natürlich nichts gegen den Geist der Nächstenliebe, möchten jedoch fragen, wie bei einem Anteil von mehr als 50% Gefangen-en mit Migrationshintergrund und vor allem auch muslimischen Gefangen-en die christliche Nächstenliebe und die Ehrfurcht vor Gott (vor welchem?) vermittelt werden sollen, ohne einen heftigen Kulturstreit auszu-lösen. Derartige Formulierungen sind geradezu als Sicherheitsrisiko zu qualifizieren, denn sie provozieren jegliche andersgläubige Minderheit. Gewisse Probleme der Autoren mit der „Liebe zu Volk und Heimat“ mögen nachvoll-zogen werden, wird mit diesen Begriffen doch tief in die nationalsozialistische Mottenkiste ge-griffen. Man mag diese Passagen des E-BW 2007 als eine sprachliche Entgleisung abtun, jedoch wird deutlich, was uns von Hütern der deutschen Leitkultur wie denjenigen im baden-württembergischen Justizministerium erwartet. Die Tatsache, dass § 22 II E-BW einer entsprechenden Regelung der baden-württembergischen Verfassung nachgebildet ist, vermag nicht zu entschuldigen. Im Gegenteil:

In Verfassungstexten mögen blumige und eher unverbindliche Programmsätze vielleicht nur unschön sein, in einem Vollzugsgesetz sollen derartige Formulierungen jedoch dem Vollzugspersonal für die Alltagspraxis unmittelbar handlungsleitende Orientierung geben.

Weiteres Beispiel einer fast schon als Real-satire anzusehenden Formulierung findet sich im sog. 9er-Entwurf (G9-E-JStVollzG): Danach werden „geeignete Gefangene“ (richtigerweise) „regelmäßig in Wohngruppen untergebracht“ (§ 26 G9-E-JStVollzG). In § 26 S. 2 G9-E-JStVollzG heißt es dann: „Nicht geeignet sind in der Regel Gefangene, die aufgrund ihres Verhaltens nicht gruppenfähig sind“(!). Dass der geballte Sachverstand von Ministerialbeamten aus 9 Bundesländern auch nach intensiven Debatten nicht in der Lage ist, derartige nichts sagende und im übrigen tautologische Aussagen zu vermeiden, ist besorgniserregend.

Im Folgenden sollen die aktuellen Entwürfe von Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und den 9 Bundesländern mit einem einheitlichen Entwurf (G9-E-JStVollzG) anhand einiger Kriterien wie sie insbesondere im aktuellen Eckpunktepapier der DVJJ enthalten sind (vgl. hierzu NK 1/2007, S. 4-6), verglichen und bewertet werden.⁵ Als weiterer Vergleichsmaßstab dient der vom Bundesjustizministerium im Juli 2006 vorgelegte Referentenentwurf (vgl. *Bundesministerium der Justiz* 2006).⁶ Detailfragen sollen an dieser Stelle weitgehend ausgeklammert werden, es geht vielmehr darum, die jeweiligen **Richtungsentscheidungen** herauszuarbeiten.

Neuralgische Punkte insoweit sind:

1. Die Frage des oder der Vollzugsziele im Kontext der Debatte über die Sicherheit bzw. den Schutz der Allgemeinheit als „Aufgabe“ oder „Ziel“.
2. Die Öffnung des Vollzugs (offener Vollzug, Vollzugslockerungen, Besuche, Langzeitbesuche) und die (frühzeitige) Entlassungsvorbereitung
3. Die Unterbringung während der Ruhezeit
4. Die Unterbringung in Wohngruppen
5. Qualitätssicherung bzgl. Resozialisierungssangeboten (Personal, Ausbildungsplätze)
6. Mitwirkungspflichten und darauf bezogene Disziplinierungsmöglichkeiten
7. Evaluation, kriminologische Forschung

Vollzugsziel und Sicherungsaufgabe

Seit Ende der 1990er Jahre gibt es eine Debatte über eine Aufweichung der in § 2 StVollzG mit Bedacht entwickelten klaren begrifflichen Unterscheidung des (alleinigen) Vollzugsziels

der Wiedereingliederung (Resozialisierung) in S. 1 von der „Aufgabe“ des Schutzes der Allgemeinheit. Das BVerfG hat hierzu in der o.g. Entscheidung zum Jugendstrafvollzug klar gestellt, dass zwischen der Sicherungsaufgabe und dem Resozialisierungsziel kein Gegensatz besteht: „Zugleich folgt die Notwendigkeit, den Strafvollzug am Ziel der Resozialisierung auszurichten, auch aus der staatlichen Schutzwicht für die Sicherheit aller Bürger. Zwischen dem Integrationsziel des Vollzugs und dem Anliegen, die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu schützen, besteht insoweit kein Gegensatz“ (vgl. BVerfG NJW 2006, S. 2095). Die politische Debatte hierzu mündete Ende 2002 in den Gesetzentwurf des Landes Hessen, der die Sicherungsaufgabe zu einem gleichwertigen Vollzugsziel aufwerten wollte und damit zwei gleichrangige Vollzugsziele vorsah: Sicherheit und Resozialisierung.⁷ Nachdem diese Initiative auf Bundesebene gescheitert war, sehen sich nun einige Bundesländer mit der Föderalismusreform endlich am Ziel ihrer Träume. Das gelobte Land, eine zweigeteilte Landschaft mit folgenden Variationen

Die Tabelle auf der rechten Seite verdeutlicht, dass Bayern und Hamburg am extremsten die Sicherungsaufgabe betonen, indem sie den Schutz der Allgemeinheit dem Wiedereingliederungsgrundsatz gar voranstellen. Der E-BW ist ähnlich einzuschätzen, zumal er bei den in § 2 vorab betonten „kriminalpräventiven Aufgaben“ die Eingliederung der jungen Menschen an letzter Stelle nennt und das Erziehungsziel der Resozialisierung erst in § 21 folgt. Niedersachsen will den oben erwähnten früheren hessischen Vorschlag zweier gleichwertiger Vollzugsziele umsetzen.

Lediglich der E-JStVollzG der 9 Bundesländer (G9), der hessische und der nordrhein-westfälische Entwurf belassen es bei der aus § 2 StVollzG bekannten, wenngleich im G9-Entwurf missverständlich formulierten („gleichermaßen“) Unterscheidung von Vollzugsziel und Aufgabe der Sicherung. Die als sachlich am angemessensten anzusehende Formulierung des BMJ-Entwurfs, nämlich einerseits das Vollzugsziel in einer Zielvorschrift und andererseits die Sicherungsaufgabe bei den Gestaltungsgrundsätzen zu regeln, hat nur der nordrhein-westfälische Entwurf so eindeutig übernommen. Im aktuellen hessischen Entwurf wird in § 2 Abs. 1 das Erziehungsziel und in § 2 Abs. 2 der Schutz der Allgemeinheit aufgeführt. § 2 Abs. 2 stellt dabei in Übereinstimmung mit dem BVerfG klar, dass der Schutz der Allgemeinheit vor allem durch das Erreichen des Erziehungsziels erreicht werden kann. Insoweit ist der hessische ebenso wie der nordrhein-westfälische Vorschlag als gelungene

Lösung anzusehen. Überflüssig, da lediglich von Symbolcharakter, ist der in § 2 Abs. 2 des hessischen Entwurfs aufgeführte Vorbehalt, dass bei vollzugsöffnenden Maßnahmen der Schutz der Allgemeinheit und die Belange des Opferschutzes angemessen zu berücksichtigen sind. Erstens gehört dieser Satz systematisch zu den Vorschriften zur Öffnung des Vollzugs, zweitens ist dem Gedanken des Opferschutzes durch den Vorbehalt der Missbrauchsgefahr sowie die Möglichkeiten, entsprechende Weisungen zu erteilen, ausreichend.⁸

Zusammenfassend lassen sich hinsichtlich der Regelungen zum Vollzugsziel und dem Schutz der Allgemeinheit folgende „Cluster“ bilden:

1. Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg geben der Sicherungsaufgabe bzw. dem Schutz der Allgemeinheit (durch entwicklungssichere Unterbringung) eindeutigen Vorrang.
2. Niedersachsen erhebt den Schutz der Allgemeinheit zum gleichwertigen Vollzugsziel.
3. Berlin u.a. (G9-Entwurf), Hessen und NRW belassen es in der Tendenz bei dem (aus § 2 StVollzG bekannten) vorrangigen Resozialisierungsziel und dem Schutz der Allgemeinheit als „gleichermaßen“ (G9-Entwurf) zu beachtende „Aufgabe“, ggf. im Rahmen der Gestaltung des Vollzugs (NRW) bzw. im Rahmen „vollzugsöffnender Maßnahmen“ (Hessen).⁹

Es zeigt sich bei vergleichender Betrachtung, dass dieser ideologiebefrachtete Teil der neuen (Jugend-)Strafvollzugsgesetze zu unterschiedlichen Akzentuierungen führen wird, die sich dann jeweils in Detailvorschriften fortsetzen und in der Praxis entsprechend niederschlagen werden. Die Regelungen zum Vollzugsziel bzw. zu Vollzugszielen spiegeln die jeweilige programmatische Ausrichtung der Gesetzesentwürfe wider.

Insbesondere im Jugendstrafvollzug aber darf der Schutz der Allgemeinheit durch und während des Vollzuges nicht auf die gleiche Stufe mit dem Resozialisierungsziel gesetzt und schon gar nicht – wie in Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg der Fall – diesem vorangestellt werden. Langfristige Sicherheit durch Resozialisierung muss Vorrang haben vor kurzfristigen und oft kurzsichtigen Sicherungen durch bloßes (sicheres) Wegschließen. Wirksame Resozialisierung funktioniert nur durch verantwortungsbewusstes, aber mitunter auch mutiges Vorbereiten der Gefangenen auf das Leben nach der Haft; hierzu gehören Lockerungen und offener Vollzug.

Die Verschärfungen in den Regelungen zum Vollzugsziel sollen die restriktive Linie bzgl.

	Vollzugsziel(e)	Schutz der Allgemeinheit
BMJ 2006	§ 2 (Ziel des Vollzuges): „Ziel des Vollzuges der Jugendstrafe ist eine Lebensführung der Gefangenen ohne Straftaten.“	§ 3 II 2 (Gestaltungsgrundsätze): „Die Belange der Sicherheit der Anstalt und der Allgemeinheit sind zu beachten.“
Bayern	Art 119 (Aufgaben des Jugendstrafvollzugs): „Der Vollzug der Jugendstrafe dient dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten. Der Gefangene im Vollzug der Jugendstrafe (junger Gefangener) soll dazu erzogen werden, künftig einen rechtschaffenen Lebenswandel in sozialer Verantwortung zu führen (Erziehungsauftrag).“	Siehe Sp. 2
Baden-Württemberg	§ 21 (Erziehungsauftrag): „Im Vollzug der Jugendstrafe sollen die jungen Gefangenen dazu erzogen werden, in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen.“	§ 2 (Kriminalpräventive Aufgabe): „Die kriminalpräventive Aufgabe des Jugendstrafvollzugs liegt im Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Straftaten junger Menschen. Der Jugendstrafvollzug leistet einen Beitrag für die innere Sicherheit in Baden-Württemberg, für den Rechtsfrieden im Land und für die Eingliederung junger Menschen in Staat und Gesellschaft.“
Berlin u.a. (G9)	§ 2 (Ziel und Aufgabe): „Der Vollzug dient dem Ziel, die Gefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen. Gleichermassen hat er die Aufgabe, die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu schützen.“	Siehe Sp. 2
Hamburg	§ 2 (Aufgaben des Vollzugs): „Der Vollzug der Freiheitsstrafe und der Jugendstrafe dient dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten (Sicherungsauftrag).“ (Abs. 1) Im Vollzug der Freiheitsstrafe sollen die Gefangenen befähigt werden, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen (Behandlungsauftrag). Im Vollzug der Jugendstrafe sollen die Gefangenen hierzu erzogen werden (Erziehungsauftrag). (Abs. 2).	Siehe Sp. 2
Hessen	§ 2 I (Erziehungsziel): „Durch den Vollzug der Jugendstrafe sollen die Gefangenen befähigt werden, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen (Erziehungsziel).“	§ 2 II (Schutz der Allgemeinheit): „Der Jugendstrafvollzug dient zugleich dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten. Dies wird durch das Erreichen des Erziehungsziels und durch die sichere Unterbringung und Beaufsichtigung der Gefangenen gewährleistet. Bei der Prüfung von vollzugsöffnenden Maßnahmen sind der Schutz der Allgemeinheit und die Belange des Opferschutzes in angemessener Weise zu berücksichtigen.“
Niedersachsen	§ 111 (Vollzugsziele): „Im Vollzug der Jugendstrafe sollen die Gefangenen fähig werden, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen. Zugleich dient der Vollzug der Jugendstrafe dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten.“	Siehe Sp. 2
NRW	§ 2 I (Vollzugsziel): „Der Vollzug der Jugendstrafe dient dem Ziel, die Gefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen.“	§ 2 II (Aufgaben): „Der Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten ist bei der Gestaltung des Vollzuges zu gewährleisten.“

offenem Vollzug und Lockerungen etwa in Bayern, Hamburg oder Hessen legitimieren, sicherer wird der Strafvollzug damit nicht, wohl aber unberechenbarer. Erfreulich ist insoweit die klare und resozialisierungsfreundliche Regelung des nordrhein-westfälischen Entwurfs (s. o.).

Die Öffnung des Vollzugs

Die tatsächliche Situation nach der bisherigen Rechtslage ist äußerst heterogen: der offene Vollzug oder ein „Vollzug in weitgehend offenen Formen“ (§ 91 III JGG) spielt nur in wenigen Bundesländern (Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen) eine nennenswerte Rolle.¹⁰

Die bislang vorliegenden Gesetzesentwürfe sehen die Unterbringung im offenen Vollzug oder „in weitgehend offenen Formen“ unter folgenden Bedingungen vor.

Eine dem § 91 III JGG nachgebildete Lösung findet sich in Baden-Württemberg, das den „Vollzug in freien Formen“ ausdrücklich erwähnt und damit die guten Praxiserfahrungen im Projekt „Chance“ gesetzlich anerkennt. Gleches gilt für Niedersachsen, das damit die positiven Erfahrungen des Praxismodells „BASIS“ anerkennt, im Rahmen dessen Gefangene über einen Sonderurlaub von bis zu 6 Monaten gem. § 117 II die Strafe weitgehend ambulant verbüßen (vgl. hierzu Begründung, S. 164 und unten). Auch der neue hessische Entwurf hat in § 13 III Nr. 1 den „Vollzug in freien Formen“ aufgenommen, wenngleich die vollzugsöffnenden Maßnahmen – wie oben gezeigt – mit weit reichenden Vorbehalten bzgl. des Schutzes der Allgemeinheit und von Opferbelangen versehen werden.

Der G9-Entwurf hat eine „salomonische“ Lösung zum Regel-Ausnahme-Verhältnis von offenem und geschlossenem Vollzug gefunden (s. o.; der BMJ-Entwurf wollte dagegen die Systematik des § 10 I und II StVollzG übernehmen), während Bayern, Hamburg und Niedersachsen eindeutig den Vorrang des geschlossenen Vollzugs festschreiben. Für Niedersachsen mag diese Orientierung am geschlossenen Vollzug insofern überraschen, als hier langjährige positive Erfahrungen mit den Anstalten in Göttingen-Leineberg und in Hameln vorliegen (s. auch oben Abbildung 1). Nicht akzeptabel an der baden-württembergischen und hamburgischen Lösung ist der Vorbehalt der Verlegung in offene Vollzugsformen im Hinblick auf die Mitwirkungsbereitschaft des Gefangenen. Eine solche über die sog. Missbrauchsklausel hinausgehende Einschränkung verkennt, dass ein überleitungso-

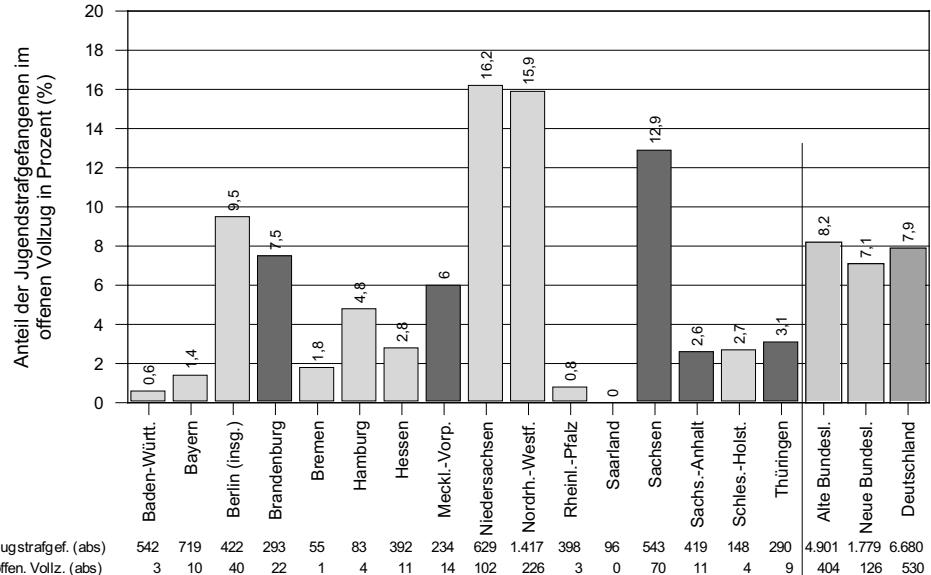


Abbildung 1: Anteil von Gefangenen im offenen Jugendstrafvollzug (31. 3. 2006)

rientierter Vollzug auch bei die Mitarbeit nicht in allen Bereichen akzeptierenden Gefangen sinnvoll und rückfallmindernd sein kann. Ein gesetzgeberischer Bedarf ist nicht erkennbar, weil bei nicht mitarbeitsbereiten Gefangen regelmäßig auch Missbrauchsgefahr anzunehmen sein wird und daher eine Verlegung gegebenenfalls schon deshalb ausscheidet. Kein anderer Gesetzentwurf enthält dementsprechend hinsichtlich des offenen Vollzugs einen solchen Vorbehalt. Der Hamburger Entwurf ist auch im übrigen besonders restriktiv, da er zahlreiche weitere Einschränkungen bei bestimmten Tätergruppen macht. Hierbei wird kein Unterschied zwischen Jugend- und Erwachsenenvollzug gemacht.¹¹

Positiv hervorzuheben ist der nordrhein-westfälische Entwurf. Er geht nach wie vor vom Vorrang des offenen Vollzugs bei geeigneten Gefangen aus (vgl. die Systematik von § 15 II und IV). Ferner stärkt er die Position des Gefangen insofern als er im Gegensatz zu den anderen Entwürfen keine Ermessensvorschrift (Kann- oder Soll-Regelungen) vorsieht, sondern im Falle der Eignung die zwingende Unterbringung im offenen Vollzug. Als einzige Ausnahme kann in besonderen Fällen trotz grundsätzlicher Eignung für den offenen Vollzug die Unterbringung im geschlossenen Vollzug erfolgen, wenn dies für die „Förderung oder Erziehung notwendig ist“ (§ 15 III). Zu Recht hebt der Entwurf in der Begründung (S. 32) hervor, dass die „Gefahr schädlicher Folgen der Freiheitsentziehung im geschlossenen Vollzug ungleich gravierender ist, mag dieser auch noch so behandlungsorientiert ausgerichtet sein.“ Daher sei der Anstalt hier

kein Ermessensspielraum zu eröffnen. Damit wird in NRW an einer seit Jahrzehnten gefestigten Tradition einer weitgehenden Öffnung des Vollzugs durch offene Anstalten und Abteilungen festgehalten. Die erweiterte Lockerungsvorschrift des § 16 I Nr. 3 E-NRW könnte inhaltlich als „Vollzug in weitgehend freien Formen“ angesehen werden, denn die Gefangenen könnten in diesem Kontext zeitweise in einem externen Lehrlingsheim o.ä. untergebracht werden. Die Begründung des Entwurfs (S. 34) führt dazu aus, dass darunter z.B. berufliche Fördermaßnahmen, Ehe- und Familienseminare fallen.

Zusammenfassend lassen sich auch hinsichtlich der „Öffnung des Vollzugs“ drei „Cluster“ bilden:

1. Hamburg und Hessen, die den eindeutigen Vorrang des geschlossenen Vollzugs festschreiben, zudem bei Eignung und Mitarbeitbereitschaft nach Ermessen der Anstalt (Kann-Vorschrift) und weiteren einschränkenden Bedingungen (z.B. schwere Delikte, hoher Strafrest in Hamburg) die Verlegung in den offenen Vollzug ermöglichen.
2. Bayern und Niedersachsen, die den Vorrang des geschlossenen Vollzugs festschreiben, bei Eignung für den offenen Vollzug soll eine Verlegung erfolgen.
3. Berlin u.a. und NRW, die offenen und geschlossenen Vollzug nebeneinander stellen und die Eignung für bzw. Unterbringung im offenen Vollzug systematisch zuerst prüfen lassen. Im G9-Entwurf gibt es Ermessen (Soll-Vorschrift), in NRW ist die Verlegung in den offenen Vollzug bei Eignung im Prinzip (s.o.) zwingend.

	Systematik der Verlegung in den offenen Vollzug	Vollzug „in freien Formen“
BMJ 2006	§ 13 I: Unterbringung im offenen Vollzug, wenn die Gefangenen geeignet sind und „verantwortet kann zu erproben, dass sie sich dem Vollzug ... nicht entziehen“ ... Ansonsten: Unterbringung im geschlossenen Vollzug, § 13 II.	§ 14 II Nr. 3: Unterbringung in einer besonderen Erziehungseinrichtung oder in Übergangseinrichtungen freier Träger
Bayern	Wie im Erwachsenenvollzug: „Die Gefangenen sind im geschlossenen Vollzug unterzubringen.“ (Art. 12 I, 131). Ansonsten sollen Gefangen im offenen Vollzug untergebracht werden (Eignung + fehlende Missbrauchsgefahr, Art. 12 II). Zustimmung des Gefangenen ist im Jugendstrafvollzug nicht erforderlich! (Art. 131).	Nicht erwähnt
Baden-Württemberg	§ 27 II: „Der junge Gefangene soll in einer Jugendstrafanstalt ... ohne oder mit verminderten Vorkehrungen gegen Entweichung untergebracht werden, wenn er seine Mitwirkungspflicht erfüllt und nicht zu befürchten ist, er werde sich dem Vollzug ... entziehen und die Möglichkeiten des offenen Vollzugs zu Straftaten missbrauchen.“ § 27 III: „Eignet sich der junge Gefangene nicht für den Jugendstrafvollzug in freier Form oder den offenen Vollzug, so wird er in einer geschlossenen Jugendstrafanstalt ... untergebracht.“	§ 27 I: Bei Eignung kann der junge Gefangene in einer Einrichtung des Jugendstrafvollzugs in freien Formen untergebracht werden (zugelassene Einrichtung der Jugendhilfe)
Berlin u.a. (G9)	§ 13 I: „Die Gefangenen werden im geschlossenen oder offenen Vollzug untergebracht.“ § 13 II: „Sie sollen im offenen Vollzug untergebracht werden, wenn sie dessen besonderen Anforderungen genügen, insbesondere verantwortet werden kann zu erproben, dass sie sich dem Vollzug nicht entziehen ...“	§ 15 I Nr. 3: Unterbringung in einer besonderen Erziehungseinrichtung oder in Übergangseinrichtungen freier Träger.
Hamburg	§ 11 I: „Die Gefangenen werden im geschlossenen Vollzug untergebracht“ § 11 II: „Gefangene können im offenen Vollzug untergebracht werden, wenn sie den besonderen Anforderungen des offenen Vollzuges genügen, insbesondere, wenn nicht zu befürchten ist, dass sie sich dem Vollzug entziehen oder die Möglichkeiten des offenen Vollzugs zu Straftaten missbrauchen werden. Im Vollzug der Jugendstrafe ist spätestens bei der Erstellung des Vollzugsplanes und seiner regelmäßigen Fortschreibung ... in besonderer Weise zu prüfen, ob der Erziehungsauftrag durch eine Verlegung in den offenen Vollzug besser erfüllt werden kann.“ In Abs. 3 werden als positive Eignungskriterien die Mitwirkungsbereitschaft am Erziehungsziel, ein verbleibender Verbüßungsrest von nicht mehr als zwei Jahren und die Drogenabstinenz (die regelmäßig nachzuweisen ist) genannt. In der Regel ungeeignet sind z.B. Gefangene, die „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ begangen haben oder wegen Drogenhandels verurteilt oder „begründet“ verdächtig sind (Abs. 4). Bei Gewalt- und Sexualtätern ist ein externes psychologisches oder psychiatrisches Gutachten erforderlich.	Nicht erwähnt
Hessen	§ 13 I (Geschlossener Vollzug und vollzugsöffnende Maßnahmen): „Die Gefangenen werden grundsätzlich im geschlossenen Vollzug untergebracht.“ § 13 II: „Ob das Erziehungsziel durch vollzugsöffnende Maßnahmen besser erreicht werden kann, ist regelmäßig zu prüfen. Sie können gewährt werden, wenn die Gefangenen für die jeweilige Maßnahme geeignet sind, namentlich ihre Persönlichkeit ausreichend gefestigt ist und nicht zu befürchten ist, dass sie sich dem Vollzug der Jugendstrafe entziehen oder die Maßnahmen zur Begehung von Straftaten oder auf andere Weise missbrauchen werden.“ § 13 III: Als vollzugsöffnende Maßnahmen kommen insbesondere in Betracht: 1. Vollzug in freien Formen, s. Sp. 2, 2. Unterbringung im offenen Vollzug, 3. Außenbeschäftigung, Freigang, 4. Ausgang, begleiteter Ausgang, 5. Freistellung aus der Haft bis zu 24 Tage in einem Vollstreckungsjahr.	§ 13 III Nr. 1: Vollzug in freien Formen, namentlich in besonderen Erziehungseinrichtungen oder in Übergangseinrichtungen freier Träger.
Niedersachsen	§ 13 I: „Die Gefangenen sind in der Regel im geschlossenen Vollzug unterzubringen.“ § 13 II: Ansonsten sollen sie „im offenen Vollzug untergebracht werden, wenn sie den besonderen Anforderungen des offenen Vollzugs genügen und namentlich nicht zu befürchten ist, ...“	§ 112 I 3: Zur Erreichung des Vollzugsziels „kann der Vollzug gelockert und in geeigneten Fällen weitgehend in freien Formen durchgeführt werden.“
NRW	§ 16 (Offener und geschlossener Vollzug): „(1) Der Jugendstrafvollzug wird in offenen oder geschlossenen Einrichtungen durchgeführt. (2) Gefangene werden in eine Anstalt oder Abteilung einer Anstalt ohne oder mit verminderten Vorkehrungen gegen Entweichungen untergebracht, wenn sie den besonderen Anforderungen des offenen Vollzugs genügen, namentlich nicht zu befürchten ist, dass sie sich dem Vollzug der Strafe entziehen oder die Möglichkeiten des offenen Vollzugs zur Begehung von Straftaten missbrauchen werden. (3) Für den offenen Vollzug geeignete Gefangene dürfen ausnahmsweise im geschlossenen Vollzug verbleiben, dorthin verlegt oder zurückverlegt werden, wenn dies für ihre Förderung oder Erziehung notwendig ist.“	§ 16 I Nr. 3 sieht als Vollzugslockerung den Aufenthalt außerhalb der Anstalt ... zur Durchführung von Förderungs- und Erziehungsmaßnahmen ohne Beschränkung auf eine bestimmte Tageszeit“ vor.

Vollzugslockerungen, Urlaub

Den eher restriktiven Regelungen zum offenen Vollzug in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Niedersachsen entsprechen auch die Regelungen zu *Vollzugslockerungen*: Der Entwurf des BMJ hatte die Zulassung zu Lockerungen (Ausgang, Freigang) sowie Urlaub bis zu 24 Tagen pro Vollstreckungsjahr vorgeschlagen (Kann-Regelung bei fehlender Missbrauchsgefahr). Baden-Württemberg und Hamburg wollen zusätzlich die Erfüllung der Mitwirkungspflicht zum Kriterium machen (§ 29 III E-BW; § 12 II Nr. 1 E-HmbStVollzG; zur Kritik s.o.). Niedersachsen sieht bei Jugendlichen wie Erwachsenen den zusätzlichen Vorbehalt vor, dass Lockerungen und Urlaub (von bis zu 21 Tagen) „nur zur Erreichung des Vollzugszieles“¹² angeordnet werden dürfen (§ 14). Auch in Hessen sind „vollzugsöffnende Maßnahmen (darunter Urlaub bzw. „Freistellung von der Haft“ bis zu 24 Tagen) „zur Erreichung des Erziehungszieles“ vorgesehen, zusätzlich sollen auch die Belange des Opferschutzes „angemessen“ berücksichtigt werden (§ 2 III 3). Der G9-Entwurf stellt Lockerungen und „zur Förderung der Wiedereingliederung“ (§ 16 I 1) Urlaub bis zu 24 Tage nach dem Vorbild des StVollzG unter den Vorbehalt der Missbrauchsgefahr (§ 15 II 1). Allerdings können diese Maßnahmen versagt werden, „wenn die Gefangenen ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommen“ (§ 15 II 2). Insoweit identische Regelungen finden sich im Entwurf von NRW (Lockerungen und Urlaub bis zu 24 Tagen im Falle der Mitwirkungsbereitschaft), jedoch geht der E-NRW mit der oben beschriebenen Lockerung des § 16 I Nr. 3 noch über die anderen Entwürfe hinaus.

Im bayerischen Gesetzesentwurf sind Lockerungen und Urlaub bis zu 21 Tagen im Jugend- und Erwachsenenstrafvollzug in vergleichbarem Umfang vorgesehen, wobei Art. 132 „die Erfüllung der Erziehungsaufgaben oder die Förderung der Wiedereingliederung“ als weiteres eingrenzendes Kriterium benennt. Auch der Hamburger Entwurf macht keinen Unterschied zwischen Jugend- und Erwachsenenvollzug. Hinzu kommt als Kuriosum, dass Hafturlaub (von bis zu 24 Tagen) an die Freistellung von der Arbeit geknüpft wird. Frühestens nach 6 Monaten, in denen der Gefangene „zusammenhängend“ Arbeit oder Hilftätigkeit in der Anstalt verrichtet hat, kann er eine entsprechende Freistellung erhalten, die u.U. außerhalb der Anstalt, einem Hafturlaub vergleichbar, als Lockerung gewährt wird (vgl. §§ 40, 41, 12 I Nr. 2 E-HmbStVollzG). Diese weitere Hürde für den Hafturlaub neben den oben genannten Restriktionen ist für Jugendliche und Erwachsene gleich geregelt. Immerhin

sollen nicht nur arbeitende Gefangene Chancen auf derartige Lockerungen haben, sondern auch Teilnehmer an Maßnahmen der schulischen oder beruflichen Ausbildung¹³), der im Jugendvollzug gem. § 36 V E-HmbStVollzG „besondere Bedeutung“ zukommen soll.

Insgesamt gesehen ist keiner der Entwürfe zufrieden stellend. Die Vorbehalte der „Mitwirkungsbereitschaft“ oder der „Förderung der Wiedereingliederung“ gehen in ihrem Potenzial, Lockerungen aus u.U. sachfremden Erwägungen zu versagen, weit über das (noch geltende) StVollzG für Erwachsene hinaus. Damit werden sie den vom BVerfG angemahnten, im Vergleich zum Erwachsenenvollzug erweiterten Kontaktmöglichkeiten zur Außenwelt (die sich nicht nur auf das Besuchsrecht beziehen, sondern eine pädagogisch betreute „sowie mit angemessenen Hilfen für die Phase nach der Entlassung verzahnte Entlassungsvorbereitung“, also auch Vollzugslockerungen, mit umfassen, vgl. BVerfG NJW 2006, S. 2096) bei weitem nicht gerecht. Mit den genannten Einschränkungen können der G9-Entwurf und der E-NRW als noch am ehesten akzeptabel angesehen werden.

Besuche, Langzeitbesuche

Während die Regelbesuchszeit in Anbetracht des Urteils des BVerfG in allen Entwürfen auf mindestens 4 Stunden pro Monat heraufgesetzt wurde (das StVollzG für Erwachsene sieht nur mindestens eine Stunde vor, vgl. § 24 I StVollzG), gibt es erhebliche Unterschiede hinsichtlich der sog. Langzeitbesuche: die progressivste Lösung enthalten überraschend der hamburgische und der niedersächsische Entwurf. Letzterer bezieht Familienangehörige und andere Personen, von denen ein günstiger Einfluss erwartet wird, ein, in Hamburg wird ebenfalls relativ weitgehend auf „partnerschaftliche oder ihnen gleich zu setzende Kontakte“ abgestellt. Alle anderen Entwürfe (Ausnahme: Hessen, wo Langzeitbesuche nicht explizit erwähnt werden) beziehen sich ausschließlich auf die Kinder von Gefangenen, wobei der bayerische Entwurf (verfassungsrechtlich bedenklich) nur Kinder von weiblichen Gefangenen nennt. Der G9-Entwurf, Hessen und NRW öffnen allerdings den Rahmen auch für Langzeitbesuche über § 47 III G9-Entwurf, § 33 II E-Hessen bzw. § 30 III E-NRW, indem alle für die Erziehung oder Eingliederung förderlichen Besuche „darauf hinaus“ gefördert werden sollen.

Frühzeitige Entlassungsvorbereitung

In engem Zusammenhang mit Vollzugslockerungen stehen Maßnahmen der Entlassungsvorbereitung und der Verzahnung vollzuglicher

Hilfen mit den öffentlichen (Bewährungshilfe, JGH) und freien Trägern der Entlassenenhilfe. Oben wurde bereits auf die in einigen Ländern vorgesehene Unterbringung in Einrichtungen freier Träger in Form des „Vollzugs in freien Formen“ hingewiesen (Baden-Württemberg, Berlin u.a. [G9-Entwurf], Hessen).

Alle Entwürfe streben eine frühzeitige Entlassungsvorbereitung durch die Einbeziehung Externer an. Der Entwurf des BMJ hatte eine Einbeziehung der Bewährungshilfe spätestens 6 Monate vor der voraussichtlichen Entlassung vorgesehen (§ 18 I). Dem folgen der baden-württembergische und hessische Entwurf, während der G9-Entwurf, der niedersächsische, nordrhein-westfälische und vor allem der bayerische sowie hamburgische Entwurf relativ unverbindlich bleiben. Der bayerische Entwurf verpflichtet die Anstalten lediglich, „rechtzeitig“ vor dem voraussichtlichen Entlassungstermin mit Institutionen außerhalb des Vollzugs zusammenzuarbeiten (Art. 135 I). § 16 HmbStVollzG sieht eine „frühzeitige“ Kontaktaufnahme mit der Bewährungshilfe, Führungsaufsichtsstelle und Einrichtungen der Entlassenenhilfe vor, im Jugendvollzug werden zusätzlich „die Personensorgeberechtigten und das Jugendamt rechtzeitig unterrichtet.“

Interessante Unterschiede gibt es hinsichtlich dem aus den Regelungen des StVollzG zur Sozialtherapie (vgl. § 124 StVollzG) übernommenen Vorschlägen hinsichtlich eines Langzeit- bzw. Entlassungsurlaubs. Der BMJ-Entwurf hatte bis zu 4 Monaten Sonderurlaub vorgesehen. Diesen Vorschlag übernehmen der G9-Entwurf (Berlin u.a.) und Baden-Württemberg, während Hessen und Niedersachsen mit bis zu 6 Monaten sogar noch weitergehen. Nordrhein-Westfalen bleibt hier mit lediglich zwei Wochen Sonderurlaub zurück (allerdings sollen für Freigänger wie in anderen Bundesländern großzügigere Regelungen gelten, s. nachfolgende tabellarische Übersicht). Am restriktivsten sind erneut der bayerische und der hamburgische Entwurf, die einen derartigen Sonderurlaub überhaupt nicht vorsehen.

Unterbringung während der Ruhezeit

Der tragische Todesfall eines von Mitgefangenen misshandelten Häftlings in der JVA Siegburg im November 2006 hat deutlich gemacht, dass die *Einzelunterbringung* während der Ruhezeit einem dringenden und menschenrechtlich gebotenen Erfordernis einer Vollzugsgestaltung entspricht, die den Schutz der Gefangenen vor Übergriffen anderer Gefangener (vgl. BVerfG NJW 2006, S. 2096) ernst nimmt. Insoweit hatte der BMJ-Entwurf die klare Linie eines garantierten Rechts des

	Besuche	Langzeitbesuche
BMJ 2006	Mindestens 4 Std. im Monat, § 21 II Nr. 1	Mindestens zwei Langzeitbesuche pro Monat für Kinder der Gefangenen
Bayern	Mindestens 4 Std. im Monat, Art. 143 II	Für Kinder junger weiblicher Gefangener, Art. 143 III (wenn es dem Kindeswohl entspricht)
Baden-Württemberg	Mindestens 4 Std. im Monat, § 38 II	Für Kinder der Gefangenen, § 38 IV (wenn es dem Kindeswohl entspricht)
Berlin u.a. (G9)	Mindestens 4 Std. im Monat, § 47 I	§ 47 II: „Kontakte der Gefangenen zu ihren Kindern werden besonders gefördert. ...“ § 47 III: „Besuche sollen darüber hinaus zugelassen werden, wenn sie die Erziehung oder Eingliederung der Gefangenen fördern oder persönlichen, rechtlichen oder geschäftlichen Angelegenheiten dienen ...“
Hamburg	Mindestens 4 Std. im Monat, § 27 I (für Erwachsene eine Std.)	§ 27 III: Langzeitbesuche können „zur Behandlung, insbesondere zur Förderung ihrer partnerschaftlichen oder ihnen gleichzustellenden Kontakte“ zugelassen werden.
Hessen	Mindestens 4 Std. im Monat, § 33 I	§ 33 II: „Besuche sollen darüber hinaus ermöglicht werden, wenn sie dem Erreichen des Erziehungsziels dienen oder zur Wahrnehmung wichtiger persönlicher, familiärer, rechtlicher oder geschäftlicher Angelegenheiten erforderlich sind.“ (Langzeitbesuche nicht explizit erwähnt).
Niedersachsen	Mindestens 4 Std. im Monat, § 121 II	§ 121 III: „Den Gefangenen können Langzeitbesuche von Familienangehörigen und Personen, von denen ein günstiger Einfluss erwartet wird, gewährt werden.“
NRW	Mindestens 4 Std. im Monat, § 30 I	§ 30 II: „Besuchskontakte zwischen Gefangenen und ihren Kindern werden besonders gefördert; diese Besuche werden nicht auf die Regelbesuchszeiten angerechnet.“

	Einbeziehung von Institutionen außerhalb des Vollzugs	Sonderurlaub
BMJ 2006	Spätestens 6 Monate vor der voraussichtlichen Entlassung, § 18 I.	Bis zu 7 Tage Sonderurlaub; Freigänger bis zu 6 Tage pro Monat; zusätzlich bis zu 4 Monate Sonderurlaub, § 18 IV, V.
Bayern	„Rechtzeitig“ vor der voraussichtlichen Entlassung, Art. 135 I.	Sonderurlaub bis zu zwei Wochen, Art. 135 V.
Baden-Württemberg	„Frühzeitig, spätestens 6 Monate vor der voraussichtlichen Entlassung“, § 58 I.	Bis zu 4 Monate Entlassungsurwahl, § 58 II.
Berlin u.a. (G9)	„Frühzeitig“, § 19 I.	Bis zu 7 Tage Sonderurlaub; Freigänger bis zu 6 Tage pro Monat; zusätzlich bis zu 4 Monate Sonderurlaub, § 19 III, IV.
Hamburg	„Frühzeitig“, § 16 I 2	Bis zu 14 Tage innerhalb von drei Monaten vor der Entlassung, § 15 I Nr. 2.
Hessen	„Frühzeitig, spätestens 6 Monate vor dem voraussichtlichen Entlassungszeitpunkt ...“, § 16 I (Bewährungshilfe, JGH und freiwillige Straffälligenhilfe werden explizit genannt; Bewährungshilfe ist schon während des Vollzugs zur Zusammenarbeit verpflichtet).	Vollzugsöffnende Maßnahmen sollen gewährt werden, § 16 II. Entlassungsurwahl von insgesamt bis zu 6 Monaten, § 16 III.
Niedersachsen	„Frühzeitig“, § 119 I.	Allgemein gilt gem. § 67 II das Prinzip der durchgehenden Betreuung. Sonderurlaub von insgesamt bis zu 6 Monaten, § 117 II.
NRW	„Frühzeitig“, § 21 I	Sonderurlaub bis zu zwei Wochen, Freigänger innerhalb von 9 Monaten bis zu 6 Tage pro Monat, § 21 III

Gefangenen auf Einzelunterbringung vertreten (§ 19 IV; Ausnahme: hilfsbedürftige Gefangene). Dieses Prinzip haben die Entwürfe der 9 Bundesländer (§ 25 I), von Hamburg (§ 21), Hessen (§ 18 IV), Niedersachsen (§ 118 III) und von Nordrhein-Westfalen (§ 25 I bzgl. des geschlossenen Vollzuges) als zwingende Vorschrift übernommen.

Baden-Württemberg sieht nur beim Bau neuer Anstalten im geschlossenen Vollzug die Einzelbelegung vor (§ 7 II), im übrigen ergibt sich aus den Regelungen zur Festsetzung der Belegungsfähigkeit und der Belegung (§§ 9, 10), dass Mehrfachbelegung regelmäßig möglich sein soll. Lediglich bei einem nicht abgetrenntem Sanitärbereich wird die Gemeinschaftsbelegung von der Zustimmung des Gefangenen abhängig gemacht (§ 10 II). Dementsprechend sieht § 33 III die Einzelunterbringung im geschlossenen Vollzug lediglich als Soll-Vorschrift vor.

Auch Bayern will die Einzelunterbringung im Strafvollzug allgemein nur als Soll-Vorschrift ausgestalten (vgl. Art. 138 I i. V. m. Art. 20 I). Dies gilt auch für Hamburg, jedoch wird hier eine Abweichung von der Soll-Vorschrift der Einzelunterbringung nur bei suizidgefährdeten oder hilfsbedürftigen Gefangenen zugelassen, *nicht* – wie es im Erwachsenenvollzug möglich sein soll – wenn „die räumlichen Verhältnisse der Anstalt dies erfordern“.

Nordrhein-Westfalen sieht – abgesehen von den auch in anderen Entwürfen vorgesehenen Ausnahmegründen der Hilfsbedürftigkeit oder der Gefahr für Leben und Gesundheit – zwei weitere Gründe für gemeinschaftliche anstatt Einzelunterbringung vor: Gründe „der Förderung und Erziehung“ und aufgrund „eines unvorhergesehenen Ereignisses vorübergehend aus zwingenden Gründen“ (§ 25 II Nr. 3 und 4 E-NRW). Für letzteres wird in der Begründung (S. 41) ein Brandschaden in einem Teil der Anstalt genannt. Allerdings ist in derartigen Fällen zu prüfen, ob die betreffenden Gefangenen für die gemeinschaftliche Unterbringung geeignet sind und auszuschließen, dass weder „körperliche Übergriffe“ noch die „Ausübung psychischer Zwänge“ zu befürchten sind.

Zusammenfassend kann man hier zwei „Cluster“ unterscheiden:

1. Berlin u. a. (G9), Hessen, Niedersachsen und NRW mit dem Prinzip der Einzelunterbringung während der Ruhezeit.
2. Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg, die die Einzelunterbringung nur als Soll-Vorschrift vorsehen.

Die Frage, wie groß eine Zelle zu sein hat bzw. ob und ggf. welche Flächen oder welche Luftrauminhalte gesetzlich vorgegeben werden sollten, wird von den Entwürfen (mit Ausnahme des baden-württembergischen Entwurfs!) nicht beantwortet. § 7 II E-BW sieht beim Neubau von Anstalten mindestens 9 m² für einen Einzelhafraum vor und bei Gemeinschaftshafräumen mindestens 7 m² pro Gefangenen. Für bestehende Anstalten sind bei doppelt belegten Hafräumen jedoch nur mindestens 4,5 m² pro Gefangenen, bei mehr als zwei Gefangenen in einem Hafräum mindestens 6 m² pro Gefangen vorgesehen (§ 9 II E-BW).

Unterbringung in Wohngruppen

Der Wohngruppenvollzug gilt allgemein als Standard eines behandlungsorientierten Vollzugs. Dies hat auch das BVerfG ausdrücklich bestätigt (vgl. BVerfG NJW 2006, S. 2097). Andererseits wird aus Praktikersicht eingewandt, dass es gelegentlich (u. U. mit zunehmender Tendenz) Gefangene gibt, die für den Wohngruppenvollzug ungeeignet sind. Für diese nicht gruppenfähigen Gefangenen sehen demgemäß alle Entwürfe Ausnahmen vom Prinzip des Wohngruppenvollzugs vor. Der BMJ-Entwurf hatte deshalb den Wohngruppenvollzug nicht zwingend, sondern die entsprechende Unterbringung nur „regelmäßig“ vorgesehen. Für unter 16-Jährige sollten danach besondere Wohngruppen eingerichtet werden (§ 19 I). Die Größe der Wohngruppen sollte gem. § 40 III maximal 8 Gefangene betragen.

Eine ausgesprochen schwache Formulierung findet sich im bayerischen Entwurf: „*Geeignete junge Gefangene können in Wohngruppen untergebracht werden, deren Größe sich nach dem Erziehungsauftrag bemisst*“ (Art. 139 I).

Der Entwurf der 9 Bundesländer folgt dem Vorschlag des BMJ, geeignete Gefangene in Wohngruppen und unter 16-Jährige in besonderen Wohngruppen unterzubringen. Im Unterschied zum BMJ-Entwurf wird zur Größe der Wohngruppen mit Rücksicht auf die Finanzministerien keine Vorgabe gemacht (vgl. § 98 III). Gleches gilt für den E-NRW, der die „regelmäßige“ Unterbringung geeigneter Gefangener in Wohngruppen vorsieht (§ 28 IV E-NRW), zu deren Größe jedoch keine Aussage macht (vgl. § 112 III E-NRW).

Baden-Württemberg sieht den Wohngruppenvollzug in § 33 I als Sollvorschrift vor, Gefangene unter 18 Jahren sollen in besonderen Wohngruppen untergebracht werden. Zur Größe der Wohngruppen wird keine Aussage gemacht.

Der niedersächsische Entwurf enthält nur die lapidare Feststellung, dass „geeignete Gefangene“ in Wohngruppen untergebracht werden sollen (§ 118 I). Auch Niedersachsen macht keine Vorgabe zur Größe von Wohngruppen.

Anders Hamburg, das bei der Unterbringung „geeigneter“ Gefangener in Wohngruppen (Soll-Vorschrift; Ausnahme: nicht gruppenfähige Gefangene wie im G9-Entwurf, s. o.) mit mindestens 8 und höchstens 15 Plätzen (§ 21 II) allerdings eine Größe vorgibt, die deutlich vom BMJ-Entwurf nach oben abweicht.

Hessen sieht wie der BMJ-Entwurf die „regelmäßige“ Unterbringung in Wohngruppen vor, „die entsprechend dem individuellen Entwicklungsstand und Förderbedarf zu bilden sind“ (§ 18 I). Ein Ausschluss aus der Wohngruppe ist bei nicht gruppenfähigen Gefangenen und bei Gefangenen möglich, „die die Freiräume der Wohngruppe wiederholt missbraucht haben“ (§ 18 II). Der hessische Entwurf sieht in § 68 IV 3 als „in der Regel“ nicht zu überschreitende Wohngruppengröße 8 Gefangene vor und folgt damit dem BMJ-Vorschlag.

Insgesamt gesehen ergibt sich ein relativ homogenes Bild. Alle Länder sehen den Wohngruppenvollzug als Regelfall vor, aber auch (selbstverständlich) Ausnahmen für nicht gruppenfähige Gefangene. Hinsichtlich besonderer Wohngruppen ist der G9-Entwurf insofern (hoffentlich dauerhaft) irreal, als es in keinem der beteiligten Bundesländer eine ausreichende Zahl unter 16-jähriger Gefangener geben dürfte, um eine Wohngruppe zu formieren. Insofern ist der baden-württembergische Entwurf realistischer (unter 18-Jährige). Am besten geglückt erscheint auch insoweit die hessische Lösung, die auf Entwicklungsstand und Förderbedarf abstellt und andererseits die Überschaubarkeit der Wohngruppen durch eine regelmäßig zu beachtende maximale Größe der Wohngruppe (8 Gefangene) gewährleistet.

Qualitätssicherung bzgl. Resozialisierung-sangeboten (Personal, Ausbildungsplätze)

Es entspricht einem allgemeinen Konsens, dass ein diesen Namen verdienender Behandlungs- oder Resozialisierungsvollzug einer bestimmten personellen und infrastrukturellen Mindestausstattung bedarf. Da es sich hierbei natürlich um kostenintensive Maßnahmen handelt, war es schon in der Vergangenheit (als es noch die Bundeskompetenz zum Strafvollzug gab) besonders schwierig, die Länder zu verbindlichen Mindestkriterien zu verpflichten. Der E-BMJ hatte entgegen der Vorschlä-

Evaluation

Evaluation		
BMJ 2006	§ 39 S. 1	„Die Vollzugsbehörden sollen den Jugendstrafvollzug, insbesondere seine Aufgabenerfüllung und Gestaltung, die Umsetzung seiner Leitlinien und die Fördermaßnahmen für die Gefangenen sowie deren Wirkungen auf das Vollzugsziel regelmäßig durch den kriminologischen Dienst, durch eine Hochschule oder durch eine andere Stelle wissenschaftlich begleiten und erforschen lassen.“
Bayern	Art. 188 I	„Dem kriminologischen Dienst obliegt es, in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der Forschung den Vollzug, namentlich die Behandlungsmethoden wissenschaftlich fortzuentwickeln und seine Ergebnisse für Zwecke der Strafrechtspflege nutzbar zu machen.“ (entspricht § 166 StVollzG)
Baden-Württemberg	§ 19	„Kriminologische Untersuchungen an jungen Gefangenen die wissenschaftliche Begleitung von Erziehungsansätzen, Prozess- und Effektevaluationen sowie Personalbefragungen als Grundlage für Personalentwicklung im Jugendstrafvollzug werden durch einen kriminologischen Dienst, durch eine Hochschule oder durch andere geeignete Stellen durchgeführt, um zur vollzugspolitischen Beratung, zu praktischen Verbesserungen im Jugendstrafvollzug (Konzipierung und Standardisierung von Behandlungsprogrammen), zur wissenschaftlichen Erkenntnisgewinnung und zur öffentlichen Diskussion beizutragen.“
Berlin u.a. (G9)	97	„(1) Behandlungsprogramme für die Gefangenen sind auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse zu konzipieren, zu standardisieren und auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. (2) Der Vollzug, insbesondere seine Aufgabenerfüllung und Gestaltung, die Umsetzung seiner Leitlinien sowie die Behandlungsprogramme und deren Wirkungen auf das Vollzugsziel, soll regelmäßig durch den kriminologischen Dienst, durch eine Hochschule oder durch eine andere Stelle wissenschaftlich begleitet und erforscht werden.“ ...

ge einer Expertengruppe¹⁴ keine personelle Mindestausstattung vorgegeben (vgl. § 41 E-BMJ), weil dies mit Blick auf die Finanzministerien der Länder als aussichtslos erschien. Der E-BMJ verwies allerdings auf „anerkannte Kriterien“ der Personalausstattung und die Notwendigkeit einer festen Zuordnung eines „kooperativen Teams“ zu den Wohngruppen, der Schulabteilung und den Arbeits- und Ausbildungsstätten (§ 40 IV E-BMJ).

Ferner war in § 40 VII E-BMJ verpflichtend vorgesehen, dass die Anstalten bis zum 1.1.2008 für mindestens zwei Drittel der Haftplätze Plätze für schulische oder berufliche bzw. arbeitstherapeutische Maßnahmen zur Verfügung stehen.

Die jetzt vorliegenden Entwürfe sind mit Ausnahme des hessischen Entwurfs unverbindlicher formuliert.

Im bayerischen Entwurf wird in Art. 155 auf die unverbindliche allgemeine Regelung des Art. 174 II verwiesen, wonach in jeder Anstalt die erforderliche Anzahl von Bediensteten vorzusehen ist. Dass das Maß der „Erforderlichkeit“ in Bayern traditionell restriktiver gesehen wird, ist bekannt. Baden-Württemberg bestimmt in § 7 I, dass Jugendstrafanstalten „entsprechend ihrem Zweck und den jeweiligen

Erkenntnissen der Erfordernisse für einen zeitgemäßen Jugendstrafvollzug“ auszustalten sind. Hierbei wird insbesondere auf die internationales Standards und Empfehlungen des Europarats und der Vereinten Nation verwiesen – immerhin!

Der G9-Entwurf spricht in § 102 allgemein von dem „für das Erreichen des Vollzugsziels“ erforderlichen Personal. Der hessische Entwurf ist stärker an den BMJ-Vorgaben („erforderliche Anzahl von Bediensteten“) orientiert und sieht die feste Zuordnung zu den Wohngruppen explizit vor (§ 72 II, IV).

Der niedersächsische Entwurf bestimmt in § 166 S. 2, dass die personelle Ausstattung, sachlichen Mittel und die Organisation der Anstalten an den Besonderheiten des Jugendstrafvollzugs auszurichten sind. Ähnlich unverbindlich bleibt der Hamburger Entwurf, der in § 21 III vorschreibt, dass die Wohngruppen von erzieherisch befähigten Bediensteten geleitet werden.¹⁵ Ansonsten gibt es (auch für den Erwachsenenvollzug) keinerlei Vorgaben hinsichtlich einer personellen Mindestausstattung (§ 106 II E-HmbStVollzG: „Für jede Anstalt ist entsprechend ihrer Aufgabe die erforderliche Anzahl von Bediensteten der verschiedenen Berufsgruppen vorzusehen.“).

Auch der nordrhein-westfälische Entwurf spricht nur unverbindlich von einer Personalausstattung im „erforderlichen Umfang“ (§ 119 I). Immerhin wird die Notwendigkeit nicht nur der besonderen Eignung, sondern auch der gezielten Fortbildung und Supervision gesetzlich festgeschrieben (§ 119 I 2., 3). Auch die feste Zuordnung von Bediensteten zu Wohngruppen (§ 119 III) ist positiv hervorzuheben.

Zwar sehen alle Entwürfe die besondere Ausrichtung des Jugendvollzugs an schulischer und beruflicher Ausbildung vor, jedoch gibt es abgesehen vom hessischen Entwurf keine Mindestvorgaben entsprechend des BMJ-Vorschlags. Dies muss insbesondere mit Blick darauf, dass die meisten Anstalten das vom E-BMJ vorgeschlagene Kriterium (zwei Drittel der Haftplätze für Ausbildungszwecke) schon heute erfüllen dürfen,¹⁶ verwundern. Daher enttäuschen unverbindliche Regelungen wie im E-NRW, wonach ein „bedarfsgerechtes Angebot an Arbeitsplätzen ..., für Schul- und Berufsschulunterricht und ... für berufliche Ausbildung“ vorgehalten werden (§ 112 VI). Vorbildlich erscheint demgegenüber erneut der hessische Entwurf, der in § 69 I vorsieht, dass „Einrichtungen zur schulischen und beruflichen Bildung und zur arbeitstherapeutischen Beschäftigung ... für mindestens 75 vom Hundert der Gefangenen vorzuhalten“ sind. Damit geht

der hessische Entwurf sogar noch über den BMJ-Vorschlag hinaus.

Mitwirkungspflichten und darauf bezogene Disziplinierungsmöglichkeiten

Der Vorschlag des E-BMJ, junge Gefangene zur Mitarbeit zu verpflichten (vgl. § 4 E-BMJ), ist verschiedentlich heftig kritisiert worden. In der Tat ist damit gegenüber § 4 StVollzG eine stärkere Verbindlichkeit für junge im Vergleich zu nach allgemeinem Strafrecht verurteilte erwachsene Strafgefangene und damit eine „Schlechterstellung“ der Jugendstrafgefangenen gegeben.¹⁷ Es kann in der Tat gute Gründe geben, bestimmte Behandlungsmaßnahmen abzulehnen. Die Erziehung zur Teilnahme, ggf. durch Disziplinarmaßnahmen, ist kontraproduktiv und führt zu Scheinanpassungen. Zu Recht schlug die DVJJ eine Differenzierung dahingehend vor, dass die (sanktionierbare) Verweigerung der Mitwirkung am Vollzugsziel auf die Pflicht zur Arbeit und zur Teilnahme an Schulbildungemaßnahmen sowie zu einer sinnvollen Tagesgestaltung begrenzt werden sollte.¹⁸ Dabei wird allerdings übersehen, dass nach dem E-BMJ eine disziplinarische Sanktionierung der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft gar nicht geplant war. Der Tatbestandskatalog des E-BMJ sah in § 24 Nr. 3 lediglich vor, dass die im Förderplan zugewiesenen bezahlten Aufgaben im Falle der Nichterfüllung sanktioniert werden können. Das bedeutet, dass nach den Vorstellungen des E-BMJ nur die Verweigerung der Arbeit und der Teilnahme an schulischen oder beruflichen Maßnahmen, die gem. § 10 II E-BMJ auf einem (mit dem jungen Gefangenen möglichst im Rahmen einer Fördervereinbarung) festgelegten Förderplan beruhen, hätten disziplinarisch sanktioniert werden können, nicht aber beispielsweise die Nichtteilnahme an einer Therapie o.ä..

Der Hinweis auf diese Systematik ist wichtig, weil einige der vorliegenden Landesgesetzesentwürfe ebenfalls eine Mitwirkungspflicht konstituieren, aber mangels eines konkreten Tatbestandskatalogs für Disziplinarmaßnahmen über die Generalklausel des Verstoßes gegen „Pflichten“ jegliche fehlende Mitwirkungsbereitschaft theoretisch sanktionierbar machen.

So spricht der bayerische Entwurf allgemein nur von „schulhaften Pflichtverstößen“ (Art. 154), die Mitwirkungspflicht ist in Art. 6 I allgemein für alle Gefangenen als Soll-Vorschrift ausgestaltet. Auch Niedersachsen will ganz allgemein schulhafte Pflichtverstöße als Voraussetzung von Disziplinarmaßnahmen fest-

legen (vgl. § 158 I). Allerdings wird hier keine Mitwirkungspflicht vorgesehen, sondern der Vollzug lediglich verpflichtet, die Bereitschaft des Gefangenen zur Teilnahme an Beschäftigungs-, Ausbildungs- und Freizeitmaßnahmen zu wecken (§ 153 I 2). Dies entspricht der Logik der als Chancenvollzug ausgestalteten Konzeption, die nur die zur Mitwirkung bereiten Gefangenen ansprechen will. Der niedersächsische Vollzugsentwurf sieht deshalb für alle Strafgefangenen die Mitwirkung als Soll-Vorschrift vor (§ 6 I), wobei entsprechende Resozialisierungsmaßnahmen (die „Chancen eröffnen, sich nach Verbüßung der Strafe in die Gesellschaft einzugliedern“) bei nicht hinreichender Mitwirkungsbereitschaft einfach beendet werden (vgl. § 6 II).

Der baden-württembergische Entwurf sieht in § 23 I die Mitwirkungspflicht bzgl. aller „Maßnahmen zur Erfüllung des Erziehungsauftrags“ vor. Da jeglicher schuldhafte Verstoß gegen sich aus dem JStVollzG ergebende Pflichten disziplinarisch sanktionierbar ist (vgl. § 95 I E-BW), kann (theoretisch) auch die Mitwirkungspflicht entsprechend durchgesetzt werden.

Der Hamburger Entwurf sieht die allgemeine Mitwirkungspflicht in § 5 II sowie bzgl. der Teilnahme an Freizeitgestaltung in § 52 II vor, bestimmt aber in § 85 S. 2 ausdrücklich, dass ein Verstoß gegen diese Mitwirkungspflichten nicht disziplinarisch sanktioniert werden kann. Insofern ist der Hamburger Entwurf in seiner klaren und eindeutigen Regelung zu begrüßen.

Vorbildlich ist ferner der hessische Entwurf (vgl. § 55 I Nr. 2) der lediglich die Verweigerung von aufgrund des Förderplans vergüteten Aufgaben (Arbeit, Ausbildungemaßnahmen) sanktionierbar macht. Auch der G9-Entwurf folgt dieser Systematik, wenngleich in der Formulierung weniger eindeutig bzw. gelungen (... wenn Gefangene rechtswidrig und schuldhaft „sich zugewiesenen Aufgaben entziehen“, vgl. § 83 I Nr. 4).

Der E-NRW sieht in § 4 I eine allgemeine Mitwirkungspflicht an Maßnahmen zur Erreichung des Vollzugsziels vor. Da § 93 I (als ultima ratio) die Anordnung von Disziplinarmaßnahmen grundsätzlich ermöglicht, könnte auch die fehlende Mitwirkungsbereitschaft entsprechend sanktioniert werden. Daran ändert die Feststellung in der Begründung zu § 4 (S. 13) nichts, dass „bei einem Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht eine disziplinarische Ahndung in der Regel nicht angezeigt“ erscheine, sondern vielmehr Mittel der Ermutigung, etwa das erzieherische Gespräch (§ 92) etc. Vorrang hätten.

Die Entwürfe von Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen entsprechen im übrigen den verfassungsrechtlichen Anforderungen insoweit nicht, als sie keinen Tatbestandskatalog für disziplinarisch zu ahndendes Verhalten festlegen. Damit bleiben sie hinter internationalen Standards – hier den European Prison Rules von 2006 (vgl. Nr. 57.2 EPR) – zurück, was nach der Rechtsprechung des BVerfG als Indiz für eine „den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügende“ Normierung zu werten ist (vgl. BVerfG NJW 2006, S. 2097).

Die Regelungen zur Mitwirkung sind aber nicht nur im Hinblick auf Disziplinierungsmöglichkeiten bei fehlender Mitwirkung interessant, sondern auch im Hinblick auf die Motivierung von Gefangenen. Hierzu hatte das DVJJ-Eckpunktepapier (2003) zur Reform des Jugendstrafvollzugs ein umfassendes System der Belohnung und Anerkennung vorgeschlagen (Credit points als „Belohnungswährung“, mit denen man sich zusätzliche Hafterleichterungen, z.B. Lockerungen, erwerben kann). Diese bei der Entwicklung des BMJ-Entwurfs diskutierte, in § 6 IV E-BMJ aber nur ansatzweise verwirklichte Idee ist in einer entsprechend unverbindlichen Form in den meisten Entwürfen enthalten (Ermutigung zur aktiven Mitwirkung durch Erziehungsplanung, Bereitstellung motivierender Lerngelegenheiten etc.). Ein Entwurf von Tondorf (2006) hatte demgegenüber in § 5 IV deutlicher formuliert: „*Die Bereitschaft des Gefangenen ist durch ein umfassendes System der Belohnung und Anerkennung zu fördern, das die Bereiche Schule, Aus- und Fortbildung, Arbeit, Behandlung und Freizeitgestaltung umfasst und die Beteiligung an entsprechenden Angeboten, wie auch besonderes Engagement und erreichte Fortschritte angemessen belohnt.*“ Der hessische Entwurf folgt dieser Orientierung, indem er in § 4 II 2 vorsieht, dass die Mitwirkungsbereitschaft „durch Maßnahmen der Belohnung und Anerkennung gefördert werden“ kann, „bei denen die Beteiligung an Maßnahmen, wie auch besonderer Einsatz und erreichte Fortschritte angemessen zu berücksichtigen sind.“ Es verwundert, dass z. B. auch der G9-Entwurf hier sehr viel zurückhaltender bleibt, obwohl positive Leistungs- bzw. Belohnungsanreize bereits zur geltenden Praxis (z.B. in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin) gehören

Evaluation, kriminologische Forschung

Abschließend soll noch auf die Bedeutung, die die Entwürfe der Evaluation und der kriminologischen Forschung beimessen, eingegangen

werden. Hier werden – wie die nachfolgende tabellarische Übersicht zeigt – in der Ausrichtung und Detailliertheit erstaunlich unterschiedlich Regelungen erkennbar.

Erneut ragt die hessische Regelung als vorbildlich heraus, während die bayerische Regelung mit der schlichten Übernahme des § 166 StVollzG in Anbetracht der auch nach 30 Jahren Strafvollzugsgesetz weitgehend forschungsfreien Strafvollzugslandschaft in Bayern nicht mehr ausreichend erscheint. Während der E-BMJ, der G9-Entwurf sowie die Entwürfe von Hamburg, Niedersachsen und NRW die Evaluation i.S. der Wirkungsforschung bzgl. der Gefangenen fokussieren, betonen Baden-Württemberg und Hessen weitergehende Datenerhebungen und Evaluationen und allgemein die Fortentwicklung des Jugendstrafvollzugs auf der Basis umfassender Bestandsaufnahmen. Die hessische Regelung entspricht am Besten den Vorgaben des BVerfG (NJW 2006, S. 2097), wonach der Jugendstrafvollzug auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse (zur Wirkungsweise bestimmter Vollzugsgestaltungen etc.) entwickelt werden muss. Dazu bedarf es statistischer und anderer Grunddaten auch im Vergleich einzelner Anstalten und Bundesländer, ein Aspekt, auf den nur der hessische Entwurf explizit eingeht.

Zusammenfassende Bewertung der Entwürfe und Ausblick

Die bislang vorliegenden Entwürfe zum Jugendstrafvollzug verdeutlichen, dass ein föderaler Bedarf für regional bzw. bundeslandspezifisch zu regelnde Besonderheiten mit wenigen Ausnahmen nicht besteht. Selbst dort, wo sich unterschiedliche Orientierungen andeuten, wie etwa bei der Bedeutung, die dem offenen Vollzug und Vollzugslockerungen beigemessen wird, sind substantiell abweichende Regelungen, die über die schon unter der Geltung des bundeseinheitlichen Strafvollzugsgesetzes entwickelte unterschiedliche Praxis hinausgehen, nicht erkennbar. Will man die einzelnen Entwürfe in ihrer Unterschiedlichkeit anhand der vorliegend beschriebenen Dimensionen bewerten, so kann man den *hessischen Entwurf* als in mehreren Bereichen *am besten durchdachtes Regelwerk* ansehen. Dies gilt nicht nur für die Systematik von Vollzugsziel und Schutz der Allgemeinheit (wenngleich hier der BMJ-Entwurf und der E-NRW als beste Lösung anzusehen wäre), sondern auch für die frühzeitige Entlassungsvorbereitung und Möglichkeit von langfristigen Sonderbeurlaubungen (hier haben Baden-Württemberg bzgl. der frühzeitigen Entlassungsvorbereitung

und Niedersachsen bzgl. des Sonderurlaubs vergleichbar gute Regelungen vorgesehen), das Recht auf Einzelunterbringung während der Ruhezeit (hier zusammen mit dem G9-Entwurf, Niedersachsen und NRW), die Unterbringung in Wohngruppen, die vorzusehende Personalausstattung (wenngleich hier alle Entwürfe relativ unverbindlich bleiben), die Mindestausstattung bzgl. schulischer und beruflicher Aus- und Fortbildung (75% der Haftplätze) und die kriminologische Forschung bzw. Evaluation.

Hessen ist ausdrücklich allerdings „nicht vorn“ bei der Verlegung in den offenen Vollzug bzw. der Gewährung von Lockerungen bzw. Hafturlaub, wenngleich die starke Priorität für den geschlossenen Vollzug durch die regelmäßig zu prüfende Anwendung vollzugsöffnender Maßnahmen relativiert wird. Bei der Zulassung zu Vollzugslockerungen und Hafturlaub sind die Regelungen des G9-Entwurfs, von Nordrhein-Westfalen und von Baden-Württemberg als weit gehend vertretbare Lösung anzusehen, wenngleich die Vorbehalte hinsichtlich der Mitwirkungsbereitschaft inakzeptabel und im übrigen überflüssig sind.

Die Besuchsregelungen unterscheiden sich in Bezug auf die Regelbesuchszeit (4 Std. pro Monat) nicht. Hinsichtlich weitergehender (Langzeit-)Besuche zur Förderung familiärer Kontakte (zu eigenen Kindern etc.) erscheinen die niedersächsische Regelung und vor allem der Entwurf von Hamburg am „progressivsten“. Die Mitwirkungspflicht und darauf bezogene Disziplinierungsmöglichkeiten sind wiederum im hessischen Entwurf (und annähernd identisch im G9-Entwurf) überzeugend gelöst. Auch der Entwurf von Hamburg erscheint im Hinblick auf die Klarstellung, dass die Mitwirkungspflicht nicht disziplinarisch durchgesetzt werden kann, vorbildlich.

Insgesamt kann man *unterschiedliche Grundorientierungen* vor allem bei der *Öffnung des Vollzugs* (Verlegung in den offenen Vollzug und Vollzugslockerungen) erkennen, wo Bayern, Hamburg, Hessen und Niedersachsen ihre schon unter dem bundeseinheitlichen Strafvollzugsgesetz entwickelte restriktive Haltung „legalisieren“, während der gemeinsame Entwurf der 9 Bundesländer und der nordrhein-westfälische Entwurf sich noch am ehesten an den Vorarbeiten des BMJ (E-BMJ 2006) orientieren. Angesichts der restriktiven Lockerungsregelungen und -praxis bemerkenswert ist, dass Hamburg und Niedersachsen, Langzeitbesuche in weitem Umfang zulassen wollen. Obwohl das Ermöglichen von Langzeitbesuchen im Kontext der deutschen Gesetzgebung zweifellos als „progressiv“ bzw. innovativ ein-

zuschätzen ist, nähern sich beide Länder im internationalen Maßstab in dieser Hinsicht strafvollzugspolitischen Entwicklungsländern wie den baltischen Staaten an, in denen ebenfalls kaum Vollzugslockerungen u.ä., dafür aber relativ häufig Langzeitbesuche praktiziert werden.¹⁹

Für den Entwurf der 9 Bundesländer positiv hervorzuheben ist die Durchsetzung des Prinzips der Einzelunterbringung während der Ruhezeit und des Wohngruppenvollzugs, Bereiche, in denen die Entwürfe anderer Länder (Ausnahme: Hessen und NRW, s.o.) häufig „weichere“ Regelungen enthalten und Einschränkungen zulassen.

Als *Fazit* könnte man festhalten: Die Föderalismusreform ist im Bereich des Strafvollzugs ein teures und ungeeignetes Mittel föderaler Selbstverwirklichung. *Innovation* durch länder spezifische Gesetzgebung ist *weitgehend nicht erkennbar*. Die Gesetzesentwürfe entsprechen sich im Aufbau und großenteils im Inhalt weitgehend. Trotz einzelner „Akzentsetzungen“ einiger Bundesländer wird in allen Ländern je nach politischer Großwetterlage ein eher sicherheits- oder resozialisierungsfreundlicher Vollzug möglich sein. Das war aber auch schon unter dem bundeseinheitlichen StVollzG möglich und kritisierbar bzw. beklagenswert (vgl. Dünkel/Schüler-Springorum 2006). Die bisher vorliegenden Entwürfe von Landesgesetzen gehen nicht über die „Legalisierung“ der ohnehin schon bestehenden unterschiedlichen regionalen Praxis hinaus.

Dass es immerhin neun Ländern bis zum Stadium eines Referentenentwurfs gelungen ist, sich auf einen *gemeinsamen Entwurf zu einigen* (vgl. den G9-Entwurf von Berlin u. a.) ist ausdrücklich zu begrüßen und stellt bereits für sich genommen ein deutlich kritisches Signal in Richtung Föderalismusreform dar. Dem G9-Entwurf sind aber die denkbar unterschiedlichen Grundüberzeugungen der hinter den tapferen Ministerialbeamten stehenden Landesregierungen anzusehen; der Preis für die Einigung war mitunter hoch, der G9-Entwurf bleibt in verschiedenen Bereichen hinter dem hessischen und nordrhein-westfälischen Entwurf und in Details auch hinter anderen Entwürfen zurück.

Warum ein gemeinsamer Entwurf, der die hier angedeuteten „besten Lösungen“ vereint, nicht konsensfähig zu sein scheint, werden Politikwissenschaftler vielleicht in 20 Jahren untersuchen und die Absurdität des Unternehmens „Föderalismusreform im Strafvollzug“ wird aus der historischen Distanz jedermann offenkundig bzw. einsehbar werden. Vorerst

bleibt zu hoffen, dass in der verbleibenden kurzen Zeit die eine oder andere missglückte Regelung (siehe oben die einleitenden Bemerkungen) eliminiert und aus unserer Sicht überzeugende Lösungen noch eingefügt werden.

**Mittlerweile hat auch Schleswig-Holstein ein JStVollzG vorgestellt, zu dem der Schleswig-Holsteinische Verband für Soziale Strafrechtspflege e.V. – Straffälligenhilfe und Opferhilfe kritisch Stellung genommen hat:
Ostendorf/Tein:
www.soziale-strafrechtspflege.de**

Literatur:

Bayerisches Staatsministerium der Justiz (2006): Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung. Bayerisches Strafvollzugsgesetz – BayStVollzG. Diskussionsentwurf. Stand: 3. August 2006. München: Bayerisches Staatsministerium der Justiz (als pdf-Datei im Internet unter: http://www.justiz.bayern.de/imperia/md/content/stmj_internet/ministerium/ministerium/gesetzgebung/gesetzentwurf_baystvollzg.pdf, zitiert: BayStVollzG)

Bundesministerium der Justiz (2006): Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Jugendstrafvollzuges (JStVollzG). Stand: 7. Juni 2006. Berlin: Bundesministerium der Justiz (im Internet als pdf-Datei unter <http://www.bmj.de/media/archive/1237.pdf>, zitiert: E-BMJ)

Council of Europe (2006) (Hrsg.): European prison rules. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Dünkel, F. (2004): Gegenreform im Strafvollzug: Sicherheit als Vollzugsziel – eine Gesetzesinitiative aus Hessen. *Kriminalpädagogische Praxis* 32, Heft 33, S. 16-20.

Dünkel, F. (2006): Die Reform des Jugendstrafvollzugs in Deutschland. In: Feltes, T., Pfeiffer, C., Steinheimer (Hrsg.): Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen. Festschrift für Prof. Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag. Heidelberg: C. F. Müller Verlag 2006, S. 549-570.

Dünkel, F. (2006a): Jugendstrafvollzug und Verfassungsrecht – Eine Besprechung des Urteils des BVerfG vom 31.5.2006 zur Verfassungsmäßigkeit des Jugendstrafvollzugs und Folgerungen für die anstehende Gesetzesreform. *Neue Kriminalpolitik* 18, S. 112-116.

Dünkel, F. (2007): Strafvollzug und die Beachtung der Menschenrechte. Eine empirische Analyse anhand des „Greifswalder „Mare-Balticum-Prison-Survey““. In: Müller-Dietz, H., u.a. (Hrsg.): Festschrift für Heike Jung. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 99-126.

Dünkel, F., Geng, B. (2007): Aktuelle Daten zum Strafvollzug in Deutschland. *Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe* 56, S. 14-18.

Dünkel, F., Geng, B. (2007a): Rechtstatsächliche Befunde zum Jugendstrafvollzug in Deutschland.

Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 56, S. 59-74.

Dünkel, F., Schüler-Springorum, H. (2006): Strafvollzug als Ländersache? Der „Wettbewerb der Schäbigkeit“ ist schon im Gange! *ZfStrVo* 55, S. 145-149.

DVJJ (2003): Eckpunktepapier zur Reform des Jugendstrafvollzugs. Internetspekulation www.dvjj.de.

DVJJ (2004): Stellungnahme „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Jugendstrafvollzugs“. *ZfJ* 15, S. 209-211.

Eisenberg, U. (2004): Zum RefE eines JStVollzG. *MscrKrim* 87, S. 353-360.

Freie und Hansestadt Hamburg, Justizbehörde (2007): Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung (Hamburgisches Strafvollzugsgesetz – HmbStVollzG) Stand 17. April 2007 (im Internet unter <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/justizbehoerde/rechte-spalte/StrVzG-Text.property=source.pdf>, zitiert: E-HmbStVollzG)

Justizministerium Baden-Württemberg (2006): Entwurf eines Jugendstrafvollzugsgesetzes (JStVollzG, E-BW). Stuttgart: Justizministerium Baden-Württemberg (im Internet als pdf-Datei unter: <http://www.jum.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/show/1200200/E-JStVollzG-BW%20Stand%2007062006.pdf>, zitiert: JStVollzG-BW).

Justizministerium Nordrhein-Westfalen (2007): Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Jugendstrafvollzuges in Nordrhein-Westfalen (Jugendstrafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen – JStVollzG NRW-). Stand 7. 3. 2007. (im Internet unter www.jm.nrw.de)

Tondorf, G. (2006): Musterentwurf zu einem Jugendstrafvollzugsgesetz der Länder. Unveröff. Ms. Köln 2006 (zitiert: E-Tondorf).

Walter, J. (2005): Jugendstrafvollzugsgesetz: Ein Schritt nach vorn oder zurück in die Kleinstaatenrei? *Neue Kriminalpolitik* 17, S. 17-18.

Prof. Dr. Frieder Dünkel, Lehrstuhl für Kriminologie an der Universität Greifswald, ist Mitherausgeber dieser Zeitschrift;

Anke Pörksen, Hamburg, ist stellvertretende Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen.

Fußnoten

1 Vgl. BVerfG NJW 2006, S. 2093 ff; hierzu *Dünkel* 2006, S. 112 ff.

2 Diese Regelungstechnik ist nur schwer mit den Anforderungen des BVerfG vereinbar, das die Eigenständigkeit und Besonderheiten des Jugendstrafvollzugs betont, die im Hamburger Entwurf aber nur unzureichend deutlich werden.

3 Vgl. hierzu *Dünkel/Schüler-Springorum* 2006, S. 145 ff.

4 Der bereits im Juli 2006 vorgelegte erste Entwurf war in der Systematik und inhaltlich fast durchweg dem BMJ-Entwurf gefolgt, mit der Besonderheit, dass in einem zusätzlichen

§ 2 die „kriminalpräventive Aufgabe“ des Schutzes der Allgemeinheit dem eigentlichen Vollzugsziel vorangestellt wurde, eine symbolträchtige, u.U. medienwirksame, jedoch in ihrer praktischen Auswirkung vermutlich begrenzte „Sonderregelung“, die eher die im Land verfolgte generelle politische Linie des Ministeriums (nicht so sehr die Praxis der Anstalt Adelsheim) widerspiegelt.

5 Die Entwürfe von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sind auf den Internetseiten der jeweiligen Landesjustizministerien, der BMJ-Entwurf auf der Internetseite des BMJ zu finden (vgl. auch Literaturverzeichnis unten); ferner sind die Entwürfe auf der Internetseite der DVJJ unter www.dvjj.de/Jugendstrafvollzug eingestellt. Darunter befinden sich die mit dem G9-Entwurf der 9 Bundesländer in den im vorliegenden Beitrag thematisierten Regelungsbereichen identischen Entwürfe von Brandenburg, Bremen und Thüringen, auf die deshalb nicht näher eingegangen zu werden braucht. Aus Raumgründen konnten die Entwürfe von einzelnen Parteien, so der Entwurf der GAL-Fraktion in Hamburg bzw. der FDP in Hessen (hierzu kritische Stellungnahmen von Michael Walter und Frieder Dünkel unter www.dvjj.de/Jugendstrafvollzug) nicht einbezogen werden.

6 Nicht näher eingegangen wird auf einen Entwurf von Tondorf, der in weiten Bereichen dem BMJ-Entwurf entspricht, in einigen Punkten allerdings interessante innovative Details enthält wie z. B. eine Ombudsstelle zum Jugendstrafvollzug, eine Regelung, die nur im hessischen Entwurf (§ 59) aufgegriffen wurde, vgl. *Tondorf* 2006; hierzu bereits *Dünkel* 2006a.

7 Vgl. den Entwurf in BR-Drucks. 910/02 vom 10.12.2002; hierzu kritisch *Dünkel* in NK 2003, S. 8 f.; *Dünkel* 2004, S. 16 ff.

8 In der Begründung des hessischen Entwurfs, S. 46 wird demgemäß auf Fälle verwiesen, „in denen das Opfer durch die Straftat erheblich traumatisiert wurde und durch den alsbaldigen Kontakt mit dem Täter in seiner Genesung zurückgeworfen werden könnte.“ Allerdings wird einschränkend vermerkt, dass derartigen Gefahren „durch die Erteilung entsprechender Weisungen (z. B. Nahrungsverbote) Rechnung“ getragen werden könne. Dies verdeutlicht die lediglich symbolische Bedeutung der Vorschrift, die natürlich zu restriktiven Interpretationen bei entsprechender Medienaufmerksamkeit bzw. Lobbyarbeit von Opferorganisationen etc. einlädt.

9 Die Formulierung im E-NRW kommt dem E-BMJ am nächsten, zutreffenderweise müsste der Standort der Vorschrift jedoch bei den Gestaltungsgrundsätzen sein (so auch § 3 II 2 E-BMJ).

10 Die Zahlen für Baden-Württemberg sind insoweit systematisch unterschätzt, als sich ca. 25 Gefangene im Projekt „Chance“ bzw. einem anderen Projekt eines freien Trägers „in weitgehend freien Formen“ (in Leonberg bei Stuttgart) befinden, die in der Strafvollzugsstatistik nicht erfasst werden.

11 Dass die Prüfung einer Verlegung in den offenen Vollzug bei Jugendlichen spätestens bei

der Erstellung des Vollzugsplans besonders hervorgehoben wird, lässt den Gegenschluss zu, dass bei Erwachsenen dies nicht besonders ernst gemeint ist, obwohl § 8 II Nr. 1 E-HmbStVollzG dies ausdrücklich vorsieht. Es wird deutlich, dass Hamburg beabsichtigt, die Vernachlässigung des offenen Jugendvollzugs gesetzlich abzusegnen (s. o. Abbildung 1: weniger als 5% der Gefangenen im offenen Vollzug).

- 12 Interessanterweise spricht § 14 nur von *dem* Vollzugsziel, obwohl § 5 als Vollzugsziele die Wiedereingliederung und den Schutz der Allgemeinheit propagiert.
- 13 Vgl. § 41 II und die Begründung des hamburgischen Entwurfs, S. 75 f.
- 14 Vgl. Dünkel 2006, S. 564.
- 15 § 106 II 3 E-HmbStVollzG wiederholt die Forderung einer besonderen erzieherischen Eignung der Bediensteten des Jugendstrafvollzugs.

- 16 Vgl. hierzu Dünkel/Geng 2007a, S. 70 f.
- 17 Vgl. J. Walter 2005, S. 17; Eisenberg 2004, S. 355 f.
- 18 Vgl. DVJJ 2004, S. 209 ff.
- 19 Vgl. zu einer empirischen Bestandsaufnahme des Erwachsenenstrafvollzugs in den Ländern des Ostseeraums Dünkel 2007 (hier: insbesondere S. 116 f.).

Gekürzter Auszug aus der Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Landesregierung „Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Schleswig-Holstein – Jugendstrafvollzugsgezet – (JStVollzG)“

■ Heribert Ostendorf

Mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf bekennt sich die Landesregierung zum Resozialisierungsziel. Dies ist im Hinblick auf die z.T. medial inszenierte öffentliche Debatte über einen härteren Umgang mit Straffälligen zu begrüßen. Damit wird auch die Konsequenz akzeptiert, dass mit einem Resozialisierungsstrafvollzug Risiken verbunden sind. Positiv bewertet werden die Regelungen zum Wohngruppenvollzug und Einzelunterbringung, der Zusammenarbeit und Einbeziehung Dritter (Netzwerk von Anstalt und Außenstehenden im Interesse der Resozialisierung) und die Regelung des Überbrückungsgeldes. Negativ ist die Formulierung des Vollzugsziels (der Konflikt zwischen der Resozialisierung und der Sicherheit der Allgemeinheit wird mit einer Aufsplittung in Ziel und Aufgabe gelöst).

Mitwirkungspflicht.

Im § 5 ist die Pflicht der Gefangenen zur Mitwirkung an der Verwirklichung des Vollzugsziels festgelegt. Selbstverständlich sollten tunlichst alle Gefangenen am Vollzugsziel mitwirken. So heißt es im § 4 Abs. 1 S.2 StVollzG, dass die Bereitschaft des Gefangenen zur Mitwirkung zu wecken und zu fördern ist. Eine Mitwirkungspflicht geht darüber hinaus, die auch disziplinarrechtliche Folgen haben könnte. Dementsprechend heißt es in den von mir mitgestalteten Mindeststandards für den Jugendstrafvollzug: „Der Gefangene unterliegt den im Gesetz genannten konkretisierten Einzelpflichten und ist in deren Rahmen auch zur aktiven Mitwirkung angehalten. Eine allgemeine Pflicht des Gefangenen, „an der Erreichung des Vollzugszieles“ (seiner Resozialisierung) mitzuwirken, ist inhaltlich zu unbestimmt, praktisch nicht handhabbar, nicht willkürlich (weil Pflichtverletzung Disziplinarmaßnahmen oder den Ausschluss von Vergünstigungen zur Folge haben) und daher verfassungswidrig.“

Auch die Beteiligung der Eltern und *Elternrechte* kommen im Entwurf zu kurz. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt die Berücksichtigung der Elternrechte im Jugendstrafverfahren eingefordert (s. zuletzt Bundesverfassungsgericht NJW 2003, 2004). Im § 7 Abs. 4 des Entwurfs heißt es, die Personensorgeberechtigten sind, „soweit dies möglich ist und dem Vollzugsziel nicht zuwider läuft“, in die Planung und Gestaltung des Vollzugs einzubeziehen. Konkretisiert wird dies mit der Unterrichtungsverpflichtung über die Aufnahme (§ 9 Abs. 4), die Verlegung der Gefangenen (§ 12 Abs. 2)

sowie über schwere Erkrankungen und den Tod (§ 32 Abs. 3). Diese Unterrichtung genügt nicht den grundgesetzlichen (Art. 6 GG) wie internationalen Vorgaben. Auch wenn aus der kriminologischen Forschung bekannt ist, dass sehr viele Gefangene aus desolaten Elternhäusern stammen und viele Eltern nicht fähig bzw. bereit sind, sich konstruktiv in die Vollzugsarbeit einzubringen, muss hier mehr geschehen, auch deshalb, weil ein Teil der Gefangenen nach der Entlassung wieder in die Elternhäuser zurückkehrt und die Fortwirkung der Resozialisierungsmaßnahmen von Elternverhalten stark beeinflusst wird. So ist nicht nur eine Unterrichtung, sondern eine Mitwirkung in Form der Konsultation bei der Erstellung des Vollzugsplans, seiner späteren Abänderung sowie bei der Entlassungsvorbereitung geboten. Die vom Vollzug zu erbringende, sicherlich häufig unerspielbare Arbeit entspricht nicht nur den Elternrechten, sondern ist ein wichtiges Resozialisierungsmittel. Nach dem Entwurf soll der Vollzugsplan nur auf Verlangen den Sorgeberechtigten mitgeteilt werden (§ 11 Abs. 5), über die Entlassungsvorbereitung werden die Personensorgeberechtigten nur unterrichtet (§ 19 Abs. 1 S. 3). Da der Jugendstrafvollzug hinsichtlich der Altersstruktur sich überwiegend als Jungerwachsenenvollzug darstellt und einige Gefangene verheiratet sind bzw. in festen Partnerschaften stehen, sind im Rahmen der Besuchsregelung auch unbeaufsichtigte Langzeitbesuche für Ehegatten und Lebenspartner zu gestatten, wie sie schon heute in der Jugendstrafanstalt Herford praktiziert werden (s. NJW 2004, XVIII; s. hierzu auch Ostendorf, JGG, 7. Aufl., §§ 91 – 92 Rn. 20). So sind auch im Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen der Niedersächsischen Landesregierung im § 121 Abs. 3 Langzeitbesuche von Familienangehörigen und Personen, von denen ein günstiger Einfluss erwartet wird, zugelassen.

Insgesamt gesehen sollte der schleswig-holsteinische Gesetzgeber die Chance nutzen, den Gesetzesentwurf zu verbessern und somit die traditionelle Vorreiterrolle Schleswig-Holsteins i. S. einer sozialen Strafrechtspflege (s. Ostendorf Bewährungshilfe 2006, 26 ff.) zu festigen.

Die vollständige Stellungnahme ist auf der Webseite des Autors und Mitherausgebers dieser Zeitschrift nachlesbar, ferner unter www.soziale-strafrechtspflege.de

Ziethener Kreis:

1. Mit der **Föderalismusreform** wurde ein immenser Gesetzgebungsapparat in Gang gesetzt, dessen Nutzen in keinem Verhältnis zum Aufwand steht. Wirkliche Innovation durch länderspezifische Gesetzgebung ist nicht erkennbar. Kaum ein Entwurf kommt an das von den Befürwortern der Föderalismusreform erträumte Ziel eines konstruktiven Wettbewerbs im Sinne von „Best-Practice“-Modellen heran. Die vorliegenden Gesetzesentwürfe lehnen sich weitgehend an das geltende Strafvollzugsgesetz an oder übernehmen Regelungen des vor der Föderalismusreform erarbeiteten Entwurfs eines (bundeseinheitlichen) Jugendstrafvollzugsgesetzes des Bundesjustizministeriums. Die Abweichungen sind einerseits minimal, andererseits jedoch insofern substantiell, als sie die unterschiedlichen vollzugspolitischen Orientierungen offen legen. Diese Unterschiede haben sich aber – wenngleich zu Recht kritisiert – bereits unter dem bundeseinheitlichen Strafvollzugsgesetz herausgebildet. Die vorliegenden Ländergesetzentwürfe dienen nunmehr der „Legitimierung“ der bestehenden Praxis. Verbindliche Regelungen zur Qualitätssicherung eines konsequenten Erziehungsvollzugs sind kaum erkennbar. Dementsprechend besteht die konkrete Gefahr, dass sich im Gefolge der Föderalismusreform die regional höchst unterschiedliche Vollzugspraxis noch weiter auseinander entwickelt.

2. Regionalpolitiker oder solche, die es gerne sein möchten, tobten sich auf der neuen Spielwiese Strafvollzug aus und betreiben symbolische Politik. Die Gratwanderung zwischen Provinzialismus und Populismus aber ist gefährlich, langfristige Sicherheit bietet nur ein konsequent auf Resozialisierung ausgerichteter Strafvollzug! In Verkennung dieser Logik stellen Bayern und Hamburg den Schutz der Allgemeinheit dem Wiedereingliederungsgrundsatz voran. Vorrangiges Ziel des Strafvollzuges in allen Ländern muss die Resozialisierung des Delinquenter sein. Diese Zielsetzung des noch geltenden Bundesstrafvollzugsgesetzes basiert auf der im Grundgesetz verankerten Zuschreibung, dass jedem Verurteilten die Chance gegeben werden muss, irgendwann in die Gesellschaft zurückzukehren und auf der durch kriminologische Untersuchungen abgesicherten Erkenntnis, dass es keinen effektiveren Opferschutz gibt als erfolgreiche Wiedereingliederung der Täter. Mit dem BVerfG ist darauf abzuheben, dass der Schutz der Allgemeinheit nicht – wie von Hamburg und Bayern geplant – in ein scheinbares Konkurrenzverhältnis zur Resozialisierung gesetzt werden kann. Das wäre Populismus, denn die Wiedereingliederung muss schon deshalb als Ziel voran stehen, weil die Mitarbeiter im Vollzug eine klare Orientierung für ihre Arbeit brauchen und nicht lediglich die beschränkte und selbstverständliche Aufgabe vor Augen haben können, dafür zu sorgen, dass kein Gefangener entweicht.

3. Letztlich sollen die Verschärfungen in den Regelungen zum Vollzugsziel die schon in den vergangenen Jahren in einigen Bundesländern zu beobachtende restriktive Linie bezüglich offenem Vollzug und Lockerungen legitimieren. Grund für das

Zurückschrauben von Lockerungen gab und gibt es nicht: Die Missbrauchsquote liegt im Promillebereich. Strafvollzug ohne Lockerungen ist keineswegs sicherer, diejenigen, die ihn nach Verbüßung einer Haft ohne Lockerungen wieder verlassen aber sind unberechenbar. Lockerungen bedeuten Aufrechterhalten sozialer Bindungen insbesondere zu Ehefrau und Familie, Arbeit, Wohnung, Ausprobieren, was in der Therapie erlernt wurde – weniger Lockerungen bedeutet weniger sozialen Halt der Entlassenen, die Rückfallwahrscheinlichkeit steigt

4. Der tragische Todesfall eines von Mitgefängneten misshandelten Häftlings in der JVA Siegburg im November 2006 hat deutlich gemacht, dass Einzelunterbringung während der Ruhezeit einem dringenden und menschenrechtlich gebotenen Erfordernis entspricht. Zu Recht fordert das Bundesverfassungsgericht eine Vollzugsgestaltung, die den Schutz der Gefangenen vor Übergriffen anderer Gefangener ernst nimmt. Warum konnten sich Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg in ihren Entwürfen nicht einem garantierten Recht des Gefangenen auf Einzelunterbringung durchringen?

5. Neun Ländern ist es gelungen, sich auf einen gemeinsamen Entwurf zu einigen. Das ist zu begrüßen, stellt aber bereits für sich genommen ein eindeutig kritisches Signal in Richtung Föderalismusreform dar. Doch wird vielfach deutlich, dass es sich um den kleinsten gemeinsamen Nenner handelt, hinter dem teilweise unterschiedliche und unverrückbare politische Grundüberzeugungen stehen. Der Preis für die Einigung war letztlich hoch: der -Entwurf von Berlin und weiteren 8 Bundesländern bleibt in verschiedenen Bereichen hinter den Entwürfen anderer Bundesländer zurück. Alle Entwürfe weisen im Detail positiv zu bewertende Regelungen auf, die bei den weiteren Beratungen berücksichtigt werden sollten (z. B. der Vollzug in weitgehend offenen Formen im Entwurf von Baden-Württemberg und Hessen, Langzeitbesuche in den Entwürfen von Hamburg und Niedersachsen, die verbindliche Einzelunterbringung während der Ruhezeit im Entwurf der 9 Bundesländer). Es bleibt zu hoffen, dass alle jetzt vorliegenden Entwürfe in den parlamentarischen Verfahren noch deutlich nachgebessert werden.

Unterzeichner (Ziethener Kreis):

Prof. Dr. Heinz Cornel, Berlin

Staatssekretär Lutz Diwell, Berlin

Prof. Dr. Frieder Dünkel, Greifswald

Staatssekretär a. D. Christoph Flügge, Berlin

Anke Pörksen, Hamburg

Prof. Dr. Bernd-Rüdiger Sonnen, Hamburg

Prof. Dr. Michael Walter, Köln

Prof. Dr. Andrea Baechtold, Bern