

# Die Entwürfe von Untersuchungshaftvollzugsgesetzen der Länder –

## eine erste kritische Bestandsaufnahme

Peter Höflich

### 1. Die Ausgangslage

Der Vollzug der Untersuchungshaft ist bis heute gesetzlich in wenigen Paragraphen der Strafprozeßordnung, des Strafvollzugsgesetzes und des Jugendgerichtsgesetzes geregelt; die nähere Ausgestaltung erfolgt auf Grundlage der Untersuchungshaftvollzugsordnung (UVollzO), einer bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschrift der Länder. Maßgebliche materielle Rechtsgrundlage ist die Generalklausel § 119 Abs.3 StPO, wonach dem Untersuchungsgefangenen nur solche Beschränkungen auferlegt werden dürfen, die der Zweck der Untersuchungshaft oder die Ordnung in der Vollzugsanstalt erfordert; für die Gestaltung der Haft im Einzelfall ist das Gericht zuständig, §§ 119 Abs.6, 126 StPO. Obwohl das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung<sup>1</sup> – zuletzt in Beschlüssen vom 10.1.2008<sup>2</sup> und 4.2.2009<sup>3</sup> – § 119 Abs.3 StPO als zureichende gesetzliche Grundlage für Einschränkungen grundrechtlicher Freiheiten des Untersuchungsgefangenen ansieht, wird der Rechtszustand als verfassungsrechtlich unbefriedigend und der kriminalpolitischen Bedeutung des U-Haftvollzuges nicht gerecht angesehen.<sup>4</sup> Kritiker der gegenwärtigen Rechtslage sprechen gar vom „trübsten Kapitel der deutschen Strafrechtspflege“ und von einem rechtsstaatlichen „Skandalon“, da aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes und der Wesentlichkeitslehre folge, dass der Gesetzgeber im Bereich der Grundrechtsausübung alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen müsse.<sup>5</sup>

So forderte bereits die Strafvollzugskommission 1971 eine umfassende gesetzliche Regelung der U-Haft, Jürgen Baumann legte 1981 seinen Gesetzentwurf vor, 1982 folgte die Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug mit eigenem Entwurf. Die Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen brachte 1985 einen Gesetzentwurf in die Diskussion ein, das Bundesministerium der Justiz legte 1986 einen Arbeitsentwurf und 1999 sowie 2004 Referentenentwürfe vor, über die jedoch keine Verständigung mit den Ländern zu erzielen war.<sup>6</sup> Erst die im Jahr 2006 erfolgte Föderalismusreform

II, mit der die Gesetzgebungszuständigkeit für den Justizvollzug auf die Länder übertragen wurde, und die in Folge des BVerfG-Urteil zum Jugendstrafvollzug im selben Jahr notwendig gewordenen Arbeiten zu Jugendstrafvollzugsgesetzen brachten neue Bewegung auch für den U-Haftvollzug. Fast alle Bundesländer – seit 1.9.2006 zuständige Gesetzgeber für den Erlass von Untersuchungshaftvollzugsgesetzen – haben inzwischen (Referenten- oder Gesetz-)Entwürfe vorgelegt, zwölf Bundesländer (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) auf der Grundlage eines gemeinsamen Entwurfs (im Folgenden: E 12), der Bayerische Referenten-Entwurf befindet sich derzeit in der Ressort-Abstimmung und ist noch nicht veröffentlicht,<sup>7</sup> Niedersachsen hat im Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz zum 1.1.2008 auch den U-Haftvollzug geregelt, Baden-Württemberg plant ein umfassendes Justizvollzugsgesetzbuch<sup>8</sup>.

### 2. Die jüngsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Das BVerfG hat zu den derzeitigen Haftbedingungen in der Entscheidung vom 10.1.2008<sup>9</sup> ausgeführt: „U-Haft ist für die Betroffenen hochgradig belastend. Untersuchungsgefangene sind in besonderem Maße – noch mehr als andere Inhaftierte – suizidgefährdet ... (Anm. des Verf.: es folgen Quellenangaben). Es liegt auf der Hand, daß die in der U-Haft rechtlich möglichen und notwendigen besonderen Kontaktbeschränkungen, das Warten auf den Strafprozeß und die besondere Ungewißheit der Haftdauer nicht nur mit Risiken für die psychische Stabilität verbunden sind, sondern auch den Schlaf-Wach-Rhythmus stören können, und daß es daher gerade in dieser Lage eine besondere zusätzliche Belastung darstellt, nachts weder elektrische Geräte noch auch nur das Licht einschalten zu können.“ Mit dieser Begründung hat das BVerfG die generelle Stromabschaltung der Hafträume während der Nacht für unzulässig erklärt. Ob allgemeine nächtliche Stromabschaltungen in der

U-Haft generell oder unter Bedingungen, wie sie in der JVA U. vorliegen, von Verfassungs wegen hinzunehmen wären, wenn der Gesetzgeber selbst eine klare Entscheidung in diesem Sinne getroffen hätte, stehe nicht zur Entscheidung (Leitsatz 2)<sup>10</sup>.

Im Beschluss vom 4.2.2009 hat das BVerfG die allgemeine Anordnung der Durchsuchung von Untersuchungs-Gefangenen unter Entkleidung bei Aufnahme in der Anstalt verworfen.<sup>11</sup>

Das BVerfG hat in den genannten Entscheidungen sehr strenge Maßstäbe an beschränkende Maßnahmen angelegt<sup>12</sup>: es sei stets zu berücksichtigen, dass ein U-Gefangener als unschuldig gilt und er deshalb nur unvermeidlichen Beschränkungen unterworfen werden darf. Unvermeidlich sei ein Eingriff in die Rechte des Inhaftierten nur dann, wenn er zur Abwehr einer konkreten Gefahr für den Haftzweck oder die Sicherheit und Ordnung in der Anstalt geeignet, erforderlich und im engeren Sinne verhältnismäßig sei. Für das Vorliegen einer solchen Gefahr müssten bestimmte tatsächliche Anhaltpunkte bestehen. Die bloß abstrakte Möglichkeit, dass ein U-Gefangener seine Freiheit missbraucht, reiche grundsätzlich nicht aus, Eingriffe in seine Rechte zu rechtfertigen. Dies schließe generelle Anordnungen (für alle U-Gefangenen) nicht aus. Solche allgemeinen Beschränkungen seien aber nur zulässig, wenn eine reale Gefährdung des Haftzwecks oder der Sicherheit und Ordnung der Anstalt nicht durch einzelne Maßnahmen abgewehrt werden könne. In solchen Fällen sei zudem dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dadurch Rechnung zu tragen, dass im Einzelfall Ausnahmen zugelassen werden. – Schwierigkeiten bei der Überwachung der U-Gefangenen seien Lästigkeiten, die grundsätzlich hingenommen werden müssten: denn Grundrechte bestünden nicht nur nach Maßgabe dessen, was an Verwaltungseinrichtungen üblicherweise vorhanden oder an Verwaltungsbrauch „vorgegeben“ sei. Es sei Sache des Staates, im Rahmen des Zumutbaren alle Maßnahmen zu treffen, „die geeignet und nötig sind, um Verkürzungen der Rechte von Untersu-

chungsgefangenen zu vermeiden; die dafür erforderlichen sächlichen und personellen Mittel hat er aufzubringen, bereitzustellen und einzusetzen.“<sup>13</sup>

Die vorgenannten Entscheidungen belegen zum einen die Dringlichkeit von U-Haftvollzugsgesetzen, insbesondere um eine ausreichende Rechtsgrundlage für allgemeine Anordnungen des Anstaltsleiters zu schaffen. Sie werfen allerdings die Frage auf, ob die vorgelegten Gesetzentwürfe und das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz diesen strengen Anforderungen genügen; ich meine: nein. Der Verweis auf die salvatorischen Klauseln – vgl. § 4 Abs.2 E 12 (entsprechend § 4 Abs.2 StVollzG) – wird nicht reichen, da die Problematik der allgemeinen Anordnungen ja bereits vor Erlass der Gesetze bekannt war.

### 3. Eingrenzung des Haftzwecks

Auch wenn dies vom BVerfG<sup>14</sup> – soweit ersichtlich – bislang eher am Rande festgelegt worden ist, folgt aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbotes, dass beschränkende Maßnahmen nicht auf alle denkbaren Haftgründe (Fluchtgefahr, Verdunkelungsgefahr, Wiederholungsgefahr, Tatschwere) gestützt werden können, sondern nur auf den sich aus dem Haftbefehl ergebenden Haftgrund<sup>15</sup>. Sämtliche Entwürfe verzichten aber auf eine akzessorische Eingrenzung des Zwecks der Untersuchungshaft. In § 2 E 12 wird als Aufgabe des Untersuchungshaftvollzugs auch genannt, „der Gefahr weiterer Straftaten zu begegnen“. Dies bedeutet eine Erweiterung des bisherigen Zwecks der U-Haft: nämlich die Durchführung eines geordneten Strafverfahrens zu gewährleisten. In der Begründung des NRW-Entwurfs wird deutlich, dass offenbar – einzelfallunabhängig – auf alle Haftgründe rekurriert werden kann/darf.<sup>16</sup> Gestattet man jedoch „Eingriffe in die Rechte des Untersuchungsgefangenen unter beliebigem Rückgriff auf sämtliche Haftgründe, droht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall ausgehöhlt zu werden: Jeder Inhaftierte könnte damit auch Beschränkungen unterworfen werden, die in seinem Fall gerade keinen Grund für die Anordnung von Untersuchungshaft darstellen.“<sup>17</sup>

Unter diesem strukturellen Mangel leiden alle Entwürfe und auch das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz.

### 4. Die derzeitigen Haftbedingungen

Die Haftbedingungen in der U-Haft werden von den betroffenen Gefangenen nicht nur wesentlich belastender empfunden als die der Strafhaft, sie sind es – der Unschuldsvermutung zum Trotz – auch. Dies zeigen die erheblich höheren Suicidraten im Vergleich zur Strafhaft. Das BVerfG hat exemplarisch einige wichtige Gründe dafür genannt. Stellt man die Gründe zusammen, wird man konstatieren müssen:

- die U-Gefangenen werden meist überraschend aus ihrem gesamten sozialen Umfeld (Arbeit, Familie, Freizeit, Freundeskreis) herausgerissen.
- die Ungewissheit über die Dauer der U-Haft und den weiteren Fortgang des Verfahrens wird als stark belastend empfunden.
- in der Regel können die U-Gefangenen im Vollzug nicht arbeiten, nicht an schulischen oder beruflichen Maßnahmen teilnehmen und verbringen daher häufig 23 Stunden am Tag im Haftraum.
- ihre psychologische Betreuung beschränkt sich auf Krisenintervention.
- sie sind von Vollzugslockerungen und Urlaub ausgeschlossen.
- in Folge der Kontrolle der Briefe und des Erfordernisses der Erteilung der Besucherlaubnis durch Gericht oder Staatsanwaltschaft sind lange, nicht selten fünftägige, Brieflaufzeiten und oft vergebliche Versuche der Angehörigen, das Gericht oder den Staatsanwalt zu erreichen, in Kauf zu nehmen.
- häufig werden die Besuche akustisch überwacht.
- Telefongespräche werden meist nicht zugelassen.

### 5. Anforderungen an die Gesetze

Zur Verwirklichung der Unschuldsvermutung, aus sozialstaatlichen Gründen und um dem besonderen Schutz von Ehe und Familie (Art.6 GG), dem im Haftvollzug besondere Bedeutung zukommt,<sup>18</sup> Rechnung zu tragen, halte ich daher alle, die Haftbedingungen verbessernden, Maßnahmen, die mit dem Zweck der U-Haft vereinbar sind, für geboten. Dazu gehören alle Regelungen, die zu einer sinnvolleren, abwechslungsreicher Gestaltung des Haftalltags, zu einem Ausbau vollzuglicher Angebote, zu einer Verkürzung der Entscheidungswege (Brief-

kontrolle, Besucherlaubnis, Telefongestattung usw.) und zu einem effektiven Rechtsschutz führen:

- für vollzugliche Entscheidungen muss die Anstalt – schon wegen der größeren Sachnähe – umfassend zuständig sein; verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen bestehen nicht, weil sich aus Art.104 Abs.2 GG eine Zuständigkeit des Gerichts für vollzugliche Entscheidungen nicht ableiten lässt.<sup>19</sup> Das Gericht bzw. die Staatsanwaltschaft soll jedoch im Einzelfall verfahrenssichernde Anordnungen erlassen können, die von der Anstalt zu beachten sind.
- für eine sinnvollere Gestaltung des Haftalltags ist es erforderlich, unmittelbar nach der Aufnahme des Gefangenen zusammen mit diesem eine Art Vollzugsplan zu erstellen; Mindestinhalte dieses Plans sollten sein: Unterbringung, Arbeitszuteilung, schulische oder berufliche Kurzzeitmaßnahmen, soziale oder psychologische Hilfen, Teilnahme an sozialer Gruppenarbeit, Art der Überwachung der Besuche und des Schriftwechsels, Gestattung von Telefongesprächen, Freizeitgestaltung, Sportangebot im Umfang von mindestens zwei Stunden/Woche.
- soweit erwachsene U-Gefangene arbeiten wollen, soll ihnen Arbeit zugeteilt werden; junge U-Gefangene sind zur Arbeit oder Teilnahme an schulischen oder beruflichen Maßnahmen verpflichtet; arbeitende U-Gefangene erhalten die gleiche Vergütung wie arbeitende Strafgefangene.
- Besuch ist im Umfang von mindestens drei Stunden/Monat zu gewähren, für junge Untersuchungsgefangene im Umfang von vier Stunden/Monat; Besuche der Kinder des Gefangenen sollten auch bei erwachsenen U-Gefangenen nicht auf die Regelbesuchszeit angerechnet werden, um ihr Verantwortungsbewusstsein für die Kinder zu stärken und die familiäre Situation zu festigen.
- beschränkende Maßnahmen müssen nach dem konkreten Haftgrund im Einzelfall oder dem Verhalten des Gefangenen zur Sicherheit und Ordnung der Anstalt erforderlich sein
- Besuche sind akustisch nur zu überwachen, wenn dies nach dem Haftgrund oder dem Verhalten des Gefangenen im Einzelfall erforderlich ist; Gleches gilt

für die Textkontrolle des Schriftwechsels und für Telefongespräche.

- in der Regel ist Einzelunterbringung während der Ruhezeit vorzusehen, regelmäßig gemeinsame Unterbringung während der Arbeit, Bildung und Freizeit, soweit der Gefangene nichts anderes wünscht.
- junge Untersuchungsgefangene sollen in Wohnguppen untergebracht werden.
- soweit Pakete mit Nahrungs- und Genussmitteln aus Sicherheitsgründen nicht mehr zugelassen werden, muss gewährleistet sein, dass Angehörige Geld für Ersatzinkäufe einzahlen können; zudem sollte zumindest ein Geburtstagspaket zugelassen werden.
- Wäschartausch durch Angehörige muss weiter zugelassen werden, soweit die Anstalt nicht die Benutzung von Waschmaschinen zu einem niedrigen Preis gewährleistet.
- für die Überprüfung vollzuglicher Entscheidungen muss ein vollzugs- und gefangennäherer Rechtsweg als zu den Oberlandesgerichten geschaffen werden, etwa zu den „Vollstreckungskammern“ (bisher: „Strafvollstreckungskammern“) beim Landgericht, der die regelmäßige mündliche Anhörung des Antragstellers vorsieht.

Die Übertragung der vollzuglichen Entscheidungen auf die Anstalt sowie die Änderung des Rechtsweges zur gerichtlichen Überprüfung von Vollzugsentscheidungen setzt entsprechende Änderungen von Bundesrecht voraus. In dem Entwurf für ein Bundes-„Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts“<sup>20</sup> wird den vorstehenden Vorschlägen zum Teil entsprochen.

## 6. Die Auffassung der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter und Anstaltsleiterinnen im Justizvollzug e.V.

Der Vorstand der Bundesvereinigung hat am 8.12.2008<sup>21</sup> zu den Gesetzentwürfen der Länder Stellung genommen. Die Stellungnahme entspricht weitgehend meinen Forderungen, bis auf die Besuchsdauer – dort wird mindestens eine Stunde/Monat für erwachsene U-Gefangene für ausreichend gehalten – und die Zuständigkeit für „Außenkontakte (u.a. Schriftverkehr, Telefon, Telefax, Email, Zulassung zum Besuch)“: „Keine Delegation der Kontrolle von Briefen und anderen Außenkontakten auf die

Anstalten“. Begründet wird dies damit, dass der Vollzug in der Regel nicht oder allenfalls unzureichend über den Gegenstand und die Hintergründe des Strafverfahrens informiert und daher nicht in der Lage sei, unter diesen Gesichtspunkten zielgerichtete Überwachungsmaßnahmen durchzuführen.

Die Auffassung der Bundesvereinigung verkennt, dass über 90 % der Haftbefehle auf den Haftgrund der Fluchtgefahr gestützt sind. Die Anstalt vermag aufgrund ihrer Erfahrung und der ihr zur Verfügung stehenden technischen Mittel (z.B. Metallsuchgerät, Durchleuchtungsgerät) viel besser Fluchtabzichten und -vorbereitungen in Briefen, Telefonaten und bei der Besuchsurwachung zu erkennen als das Gericht oder die Staatsanwaltschaft. In den wenigen Fällen, wo der Haftgrund der Verdunkelungsgefahr besteht, kann das Gericht verfahrensichernde Anordnungen treffen, z.B. sich die Briefüberwachung und die Erteilung von Besuchserlaubnissen vorbehalten bzw. auf die StA übertragen. Erst recht macht die Beibehaltung der Zuständigkeit keinen Sinn in einfach gelagerten Fällen (z.B. Festnahme des Täters auf frischer Tat, „erdrückendes“ Beweismaterial), nach einem umfassenden Geständnis oder regelmäßig auch im Rechtsmittelverfahren. Die Verkürzung der Brieflaufzeiten und der Entscheidungswege für Besuchserlaubnis und Gestattung von Telefonaten ist eine essentielle Maßnahme zur Verbesserung der Haftbedingungen, um der Unschuldsvermutung, sozialstaatlichen Anforderungen und dem besonderen Schutz von Ehe und Familie (Art.6 GG) Rechnung zu tragen. Es besteht keine Notwendigkeit, der Forderung der Anstaltsleitervereinigung in diesem Punkt zu folgen.

Im Folgenden soll auf die Entwürfe von Nordrhein-Westfalen und der zwölf Bundesländer ausführlicher eingegangen werden, das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz und der Entwurf Baden-Württemberg werden (in ihren U-Haftteilen) aus Platzgründen nur pauschal gewürdigt.

## 7. Der Entwurf Nordrhein-Westfalen

Piel/Püschel/Tsambikakis/Wallau haben in der Zeitschrift für Rechtspolitik eine kritische Würdigung unter dem Titel vorgenommen: „Der Entwurf eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes NRW – Ein rechtliches und politisches Ärgernis“<sup>22</sup>.

Neben der schon oben geäußerten Kritik, dass auf sämtliche Haftgründe rekuriert werden kann, werden im Einzelnen haupt-

sächlich „die Aufweichung des Trennungsgrundsatzes“, die nivellierend-verstandene Übernahme des Angleichungsgrundsatzes (§ 3 Abs.1 StVollzG), die unzureichende Mindestbesuchsdauer von zwei Stunden/Monat, die nur unter Fiskalvorbehalt gestellte Zulassung von Telefonaten, Erschwernisse im Verkehr mit dem Verteidiger, der Ausschluss von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln, die weitgehende Ermächtigung zu mit Entkleidung verbundenen körperlichen Durchsuchungen, die Einschränkung der freien Arztwahl und die Ausgestaltung der Regelung über die Disziplinarmaßnahmen beanstandet.

Ich teile diese Kritik nicht in allen Punkten. Kritische Anmerkungen habe ich neben den bereits oben erwähnten Punkten zu folgenden Vorschriften zu machen:

- § 1 Abs.3 S.1 und § 10 Abs.1 S.2 enthalten widersprüchliche Aussagen zur sachgerechten Möglichkeit, Ausnahmen vom Grundsatz der Einzelunterbringung zuzulassen.
- in § 2 (Gestaltung des Vollzugs) erscheinen mir die „Hilfen zur Verbesserung ihrer sozialen Situation“ sehr unbestimmt, ein Vollzugsplan ist nicht vorgesehen.
- die Zuständigkeitsregelung in § 4, dass die Anstaltsleitung die nach diesem Gesetz notwendigen Entscheidungen „unter Beachtung der Belange des Strafverfahrens und des Zwecks der Untersuchungshaft“ trifft, wird mit ziemlicher Sicherheit zu Streitigkeiten zwischen Anstalt und Gericht führen. Vorzuziehen ist eine klare Regelung wie im E 12 (s.unten).
- in § 5 (Mitwirkung der Anstalt) sollte normiert werden, dass Gerichtshilfe/Jugendgerichtshilfe bei ihrer Tätigkeit als Haftentscheidungs- bzw. Haftverkürzungshilfe durch den Sozialdienst der Anstalt zu unterstützen sind.
- in § 11 muss aus dem „kann“ ein „soll“ werden: „Geeigneten Untersuchungsgefangenen soll Gelegenheit zum Erwerb oder zur Verbesserung schulischer und beruflicher...“
- § 13 Abs.1 S.2 sieht vor, dass nur in Ausnahmefällen Tauschwäsche abgegeben werden kann, was eine Verschlechterung gegenüber der bisherigen UVollzO-Regelung bedeutet. Zumindest muss im Gesetz die in der Begründung des Entwurfs enthaltene Verpflichtung der Anstalt aufgenommen werden, Waschmaschinen

zur kostendeckenden Benutzung zur Verfügung zu stellen.

- in § 13 Abs.2 S.3 ist der Begriff „Wertsachen“ für den Ausschluss des Besitzes zu unbestimmt: auch ein Ehering oder eine Armbanduhren sind Wertsachen. Schon wegen der Unschuldsvermutung ist die Vorenhaltung auf Gegenstände von erheblichem Wert – was durch den Gesetzgeber zu konkretisieren wäre - zu beschränken.
- in § 20 sollte zum Schriftwechsel ein Hinweis erfolgen, dass beim sog. Zugangsbrief nach der Aufnahme des Gefangenen erforderlichenfalls Papier, Umschlag, Porto von der Anstalt zu stellen sind.
- die Einschränkung in § 22 Abs.1 lit.b), dass Telefongespräche nur unter Fiskalvorbehalt zugelassen werden, bedeutet eine Verschlechterung gegenüber der jetzigen - meist großzügigeren – Handhabung und ist nicht erforderlich.
- nach § 23 sind Pakete mit Nahrungs- und Genussmitteln ausgeschlossen, Ersatzinkäufe nicht vorgesehen, was eine nicht gerechtfertigte Schlechterstellung gegenüber den Strafgefangenen im Anwendungsbereich des Strafvollzugsgesetzes (§ 33) bedeutet. Soweit in der Begründung (S.122 unten) ein Geburtstagspaket angesprochen wird, muss das im Gesetz Niederschlag finden.
- in §§ 29, 30 (Soziale Hilfe, Täter-Opfer-Ausgleich) sollte konkret geregelt werden, dass familiäre Kontakte zu unterstützen sind und – soweit sinnvoll und möglich – auch Bemühungen der Gefangenen um Erhalt von Wohnung und Arbeitsplatz zu fördern sind. Einzelfallhilfe und soziale Gruppenarbeit sollten nicht nur auf den Täter-Opfer-Ausgleich beschränkt werden. Vielmehr erscheint es sinnvoll, auch – auf freiwilliger Basis – Teilnahme an Maßnahmen wie: Anti-Aggressivitäts-Training, Erlernen sozialer Kompetenzen, Schuldenregulierung u.a. zu nennen. Die in der Begründung genannten Stellen, mit denen die Anstalt zusammenzuarbeiten hat, sollten auch im Gesetz – beispielhaft – genannt werden. Im Hinblick auf teilweise erhebliche Probleme der Zusammenarbeit zwischen internen und externen Sozialdiensten sollte eine gegenseitige Pflicht zur Zusammenarbeit konstatiert werden.

- In § 47 (Disziplinarverfahren) sollte eine Bestimmung aufgenommen werden, dass durch den Vollzug der Disziplinarmaßnahme die Vorbereitung der Gefangenen auf die Hauptverhandlung nicht erschwert werden darf.

- Auch wenn ich das Angebot von zwei Stunden Sport/Woche für alle Gefangenen sinnvoll erachte, muss in § 50 an den besonderen Bewegungsdrang junger Menschen gedacht und zumindest für diese das Sportangebot vorgeschrieben werden. Außerdem sollte eine vorrangige Zuteilung von Arbeit an junge Gefangene vorgesehen werden.

Hinzuweisen ist darauf, dass neben den bereits vorgenannten Teilen auch weitere Punkte der Gesetzesbegründung im Gesetz keinen Niederschlag gefunden haben, z.B. Rücksichtnahme auf mangelhafte Kenntnisse der deutschen Sprache und Lebensumstände (S.99 unten), Kostentragungspflichten der Gefangenen (S.112 Mitte).

Fazit: Ein nur in Teilen glücklicher, insgesamt unausgereifter, mit erheblichen Mängeln verbundener Entwurf, der verfassungsrechtlicher Überprüfung teilweise nicht standhalten wird!

## 8. Der 12-Länder-Entwurf (E 12)

Gut gefällt die klare Zuständigkeitsverteilung und Zusammenarbeitspflicht zwischen Anstalt und Gericht in § 3: „Entscheidungen nach diesem Gesetz trifft die Anstalt“, sie hat jedoch verfahrenssichernde Anordnungen des Gerichts zu beachten und umzusetzen. Kritik ist neben den oben benannten Mängeln aller Entwürfe zunächst – wie am NRW-Entwurf - an den wenig konkreten Regelungen zur sozialen Hilfe (§ 6), am Fehlen eines Vollzugsplans (§ 7) und eines Hinweises auf den Zugangsbrief (§ 7 Abs.4 bzw. § 36) zu üben. Weiter:

- in § 12 (Unterbringung während der Arbeit, Bildung und Freizeit) entspricht das Wort „kann“ nicht der Begründung des Entwurfs, nach der in der Regel die gemeinsame Unterbringung während dieser Zeiten stattfindet; durch „soll“ ersetzen!
- in § 17 Abs.1 (Kleidung) erscheint nicht zweifelsfrei, ob den Gefangenen in der Regel der Wäschetausch durch Angehörige in Form persönlicher Abgabe frischer/Entgegennahme gebrauchter Wäsche bzw. durch Pakete gestattet wird.

- in § 19 ist der Begriff „Annehmlichkeiten“ sehr unbestimmt, er sollte konkretisiert werden.
- in § 26 (Freizeit und Sport) ist die Formulierung „sollen Sportmöglichkeiten... angeboten werden“ zu unverbindlich.
- in § 33 Abs.2 sollten Besuche der Kinder auch für erwachsene U-Gefangene nicht auf die Regelbesuchszeit angerechnet werden (s.o).
- in § 70 Abs.1 müsste es heißen, dass junge Untersuchungsgefangene in Wohngruppen untergebracht werden „sollen“, nicht nur „können“.

Ansonsten ist darauf hinzuweisen, dass es in den Entwürfen der einzelnen Länder durchaus einige Abweichungen gibt: so sind Pakete mit Nahrungs- und Genussmitteln in Brandenburg nicht grundsätzlich ausgeschlossen, während solche Pakete etwa in Berlin und Sachsen untersagt sind.

Fazit: Die Gesetzentwürfe sind brauchbar, in einigen Punkten jedoch verbesserungsfähig und –bedürftig!

## 9. Die U-Haftteile des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes (NJVollzG) und des Entwurfs eines Justizvollzugsgesetzbuches Baden-Württemberg (JVollzGB)

Paeffgen hat den auf die U-Haft bezogenen Teil des neuen NJVollzG einer kritischen Beurteilung unterzogen<sup>23</sup>, der ich mich weitgehend anschließe. Zu kritisieren ist aus meiner Sicht vor allem, dass der „niedersächsische Gesetzgeber vermeinte, berechtigt zu sein, den § 119 StPO nahezu vollständig durch eigene Regeln substituieren zu dürfen“<sup>24</sup>, und ohne Beachtung der Bundeszuständigkeit einen eigenen Rechtsweg zur gerichtlichen Prüfung von Vollzugsverwaltungsakten geschaffen hat (§§ 167, 134 Abs.1 Nr.1). Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Anstalt und Gericht (geregelt in sieben Absätzen des § 134) ist völlig unübersichtlich. Streitigkeiten zwischen dem nach § 126 Abs.2 S.2 StPO zuständigen Landgericht und dem nach § 134 NJVollzG neuerdings zuständig gemachten Amtsgericht hinsichtlich der Zuständigkeit für die Briefkontrolle haben bereits zu einer Richtervorlage geführt, die vom BVerfG aus formalen Gründen nicht zur Entscheidung angenommen worden ist<sup>25</sup>. Ein Stück aus dem Tollhaus! – Der 5. Teil des Gesetzes (§§ 134 – 169) verweist häufig auf die Vorschriften des Abschnitts über den Strafvollzug und wird damit der

Sonderstellung der U-Gefangenen in Folge der Unschuldsvermutung insgesamt nicht gerecht. Dass Besuche „offen überwacht“ werden dürfen (§ 144 Abs.1 S.1), stellt wohl nicht nur den Verfasser vor Rätsel.

Buch 2 des JVollzGB sieht in 80 Paragraphen eine umfassende Regelung des U-Haftvollzuges vor, wobei weite Teile vom Strafvollzugsgesetz abgeschrieben sind. In § 1 (Gestaltung des Vollzugs) erscheint die Regelung: „Den Untersuchungsgefangenen sollen Hilfen zur Verbesserung ihrer sozialen Situation angeboten werden, soweit es die besonderen Bedingungen der Untersuchungshaft zulassen.“ zu unverbindlich und vage. Die Zuständigkeitsregel in § 3: „...trifft die Justizvollzugsanstalt unter Beachtung der Belange des Strafverfahrens“ wird zu Streitigkeiten zwischen Anstalt und Gericht führen. Die Mindestbesuchszeit von einer Stunde im Monat (§ 12 Abs.2) genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis zur Überwachung von Besuchen (§ 14 Abs.1) erscheint höchst bedenklich: „Besuche dürfen... überwacht werden, es sei denn, es liegen im Einzelfall Erkenntnisse dafür vor, dass es der Überwachung nicht bedarf.“ Umgekehrt wird verfassungsrechtlich korrekt ein Schuh daraus! Die Regelung in § 20 Abs.1: „Untersuchungsgefangenen kann gestattet werden, zu telefonieren.“ enthält keinerlei Kriterien für die Gestattung bzw. Ablehnung und ist zu restriktiv. Erfreulich konkret sind die Regelungen in § 32 zur So-

zialen Hilfe. Auch, dass nach § 34 Untersuchungsgefangenen wirtschaftlich ergiebige Arbeit angeboten werden „soll“, halte ich für richtig. Dass jedoch nach § 35 Abs.1 das Arbeitsentgelt geringer ausfallen soll als das der Strafgefangenen, ist bedenklich. Insgesamt stellt der Entwurf trotz der Mängel eine brauchbare Grundlage dar.

## 10. Fazit

Positiv hervorzuheben ist, dass dem Gesetzmäßigkeitsprinzip durch die vorgesehenen oder bereits erlassenen Gesetze Rechnung getragen wird. In einigen Punkten werden die Haftbedingungen und die Rechtsstellung der U-Gefangenen verbessert, m.E. wird jedoch auch weiterhin eine Benachteiligung der U-Gefangenen gegenüber Strafgefangenen vorgenommen in Bereichen, in denen dies vom Haftzweck her nicht geboten ist. Die Unschuldsvermutung, das Sozialstaatsprinzip und der besondere Schutz von Ehe und Familie finden in allen Entwürfen noch zu wenig konkreten Niederschlag!

*Prof. Dr. jur. Peter Höflich war zuletzt Fachhochschullehrer für Rechtswissenschaft in Cottbus, davor im Justizvollzug der Länder Nordrhein-Westfalen und Brandenburg tätig. brunnerhoeflich@gmx.de*

## Fußnoten:

1 z.B. NStZ 1981, 315; zutreffend die abweichende Meinung des Richters M. Hirsch, der mit Blick auf den Grundsatz des Vorbehalts

des Gesetzes § 119 III StPO als Umschreibung des „besonderen Gewaltverhältnisses“ ansieht, das seit BVerfGE 33, 1 ff. keine ausreichende Rechtsgrundlage für Grundrechtseingriffe ist

2 StV 2009, 255 ff.; NStZ 2008, 521 ff.

3 StV 2009, 253 ff.

4 statt vieler: Kirschke/Brune, FS 2009, 18

5 Piel/Püschel/Tsambikakis/Wallau, ZRP 2009, 33 m.w.N.

6 statt vieler: Koop, FS 2009, 6

7 Auskunft des Bayer. Staatsministeriums der Justiz vom 12.6.2009

8 Die Entwürfe bzw. das Niedersächsische Gesetz sind unter <http://rsw.beck.de/rsw/upload/ZRP/...> oder unter den Internetadressen der Landtage bzw. der Landesjustizministerien zu finden

9 StV 2009, 258

10 NStZ 2008, 522

11 StV 2009, 253

12 insbes. StV 2009, 254, 256

13 insbes. StV 2009, 255

14 2 BvR 806/08 vom 11.6.2008 Rdnr. 30 f.

15 Paeffgen, StV 2009, 48; Piel/Püschel/Tsambikakis/Wallau, ZRP 2009, 34 m.w.N.

16 Begründung, S.95

17 Piel/Püschel/Tsambikakis/Wallau, ZRP 2009, 34

18 BVerfG NJW 1995, 1478 f.

19 statt vieler: Kirschke/Brune, FS 2009, 19

20 BR-Drs. 829/08; vgl. Harms, FS 2009, 13 ff.

21 unveröffentlicht

22 ZRP 2009, 33 ff.

23 Paeffgen, StV 2009, 46 ff.

24 Paeffgen, StV 2009, 47

25 BVerfG, StV 2008, 426

## Literatur:

Forum Strafvollzug Heft 1/2009: Untersuchungshaft im Wandel?  
Friedrich, K.J.: Die Normierung des Untersuchungshaftvollzuges, 2004  
Koop, G./Kappenberg, B.: Untersuchungshaft – eine vergessene Reform? 1998  
Paeffgen, H.-U.: Vorüberlegungen zu einer Dogmatik des Untersuchungshaftrechts, 1986  
Seebode, M.: Der Vollzug der Untersuchungshaft, 1985

# Europäische Impulse für die deutsche Reform der Untersuchungshaft

Christine Morgenstern

Der vorliegende Beitrag will aufzeigen, wo in der aktuellen, von den Auswirkungen der Föderalismusreform geprägten, deutschen Reformdiskussion auch europäische Einflüsse eine Rolle gespielt haben (oder hätten spielen sollen) bzw. wo weitere Impulse aus Europa zu erwarten sind. Maßgebliche europäische Akteure sind dabei der Europarat (durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der Arbeit des Anti-Folter-Komitees und

durch die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze) und die EU.

## Die Ausgangssituation: Die Untersuchungshaft zwischen Bund und Länderkompetenzen

Es ist an anderer Stelle oft und deutlich genug dargelegt worden,<sup>1</sup> wie problematisch in Bezug auf rechtstaatliche Grundsätze die bisherige Situation der Untersuchungshaft und des Untersuchungshaftvollzugs-

rechts als „Stieffeldern der Justiz“ ist. Zur noch immer aktuellen Berechtigung dieses Schlagwortes mag auch die Tatsache dienen, dass bei einer vom Greifswalder Lehrstuhl für Kriminologie durchgeführten Umfrage unter den Länderjustizministerien, welche Projekte sie in ihrem Geschäftsbereich für modellhaft im Sinne der (Fort)entwicklung eines humanen Justizvollzugs hielten, zwar insgesamt 26 Projekte aus elf Bundesländern gemeldet wurden. Nur eines jedoch befasste sich mit dem Untersuchungshaftvollzug,