

Anne Kaplan

Neue Jugendarrestvollzugsgesetze – neuer Jugendarrest?

Abstract

In der Folge der Föderalismusreform vom 01. September 2006 hat ein Großteil der Bundesländer eigene Jugendarrestvollzugsgesetze verabschiedet. Im vorliegenden Beitrag werden die aktuellen Entwicklungen der Gesetzgebungsverfahren in den Bundesländern nachgezeichnet und zentrale Regelungen insbesondere aus pädagogischer Perspektive diskutiert und bewertet.

Schlagwörter: Jugendarrest; Jugendarrestvollzugsgesetze; Jugendbildung; Eckpunkte; aktuelle Regelungen

Abstract

As a result of the reform of the federal system on September 1st 2006 the majority of the Federal States passed a youth detention law. This article examines current data on the legislative procedures in the Federal States and discusses central elements especially based on an educational perspective.

Keywords: youth detention; youth detention laws; youth education; key points; current regulations

A. Einleitung

Mit der Föderalismusreform vom 01. September 2006 wurde die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Strafvollzuges den Ländern übertragen. Davon ist auch der Jugendarrest betroffen, der bis dahin nicht auf der Grundlage eines Gesetzes vollzogen wurde. Inzwischen hat ein großer Teil der Bundesländer ein eigenes Jugendarrestvollzugsgesetz vorgelegt.

Dieser Beitrag widmet sich der Frage, wie diese insbesondere mit Blick auf jugendpädagogische Prämissen zu bewerten sind und wo möglicher Reformbedarf besteht. Dazu werden zunächst formale und inhaltliche Grundlagen zum Jugendarrest vorgestellt, aus denen sodann Eckpunkte für ein zu konzipierendes Jugendarrestvollzugsgesetz abgeleitet werden. Nach einer kurzen Darstellung der historischen Entwicklung sowie des aktuellen Standes der gesetzlichen Regelungen zum Jugendarrest sollen die

vorliegenden Jugendarrestvollzugsgesetze entlang der dargelegten Eckpunkte diskutiert und bewertet werden.

B. Grundsätzliches zum Jugendarrest

Der Jugendarrest ist als Zuchtmittel in den §§ 13-16a JGG geregelt und neben der Jugendstrafe das eingriffsintensivste Instrument des Jugendstrafrechts. So ist er gemäß § 16 JGG mit mindestens zwei Tagen bis zu vier Wochen Freiheitsentzug verbunden. Damit hat der Jugendarrest eindeutig ahndenden Charakter, wobei er laut § 13 Abs. 3 JGG nicht die Rechtswirkung einer Kriminalsanktion entfaltet, das heißt die jugendlichen und Heranwachsenden gelten weder als vorbestraft noch findet eine Eintragung in das Bundeszentralregister statt¹. Auch wenn in der Kommentarliteratur Uneinigkeit darüber besteht, ob der Jugendarrest einen inhaltlichen Strafcharakter hat, wird ihm zumindest ein „strafähnlicher Charakter“ zugesprochen², so dass mit der Verurteilung zu Jugendarrest immer auch Schuldausgleich und Vergeltung verbunden sind³. Demnach soll den jungen Menschen durch den Jugendarrest gemäß § 90 Abs. 1 JGG eindringlich zu Bewusstsein gebracht werden, dass sie für das von ihnen begangene Unrecht einzustehen haben.

I. Inhaltlicher Auftrag

Der Jugendarrest ist gemäß §§ 1, 90 JGG erzieherisch auszugestalten. Zudem ergibt sich aus § 1 Abs. 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) ein grundlegender Auftrag zur Erziehung und Förderung der Entwicklung junger Menschen bis unter 27 Jahren, der ebenso Gültigkeit für junge, von Jugendarrest betroffene Menschen hat.

Der im JGG normierte Erziehungsauftrag beschreibt dabei kein konkretes Erziehungsverständnis, da kein „bestehendes und zeitüberdauerndes Erziehungskonzept“⁴ vorhanden ist. Herrschende Meinung ist aber, dass das Jugendstrafrecht ein zukunftsorientiertes Strafrecht sein muss, das insbesondere auf die Verhinderung erneuter Straftaten durch Erziehung gerichtet ist⁵. Inhaltlich bleibt der Erziehungsgedanke dennoch weiterhin auslegungsbedürftig, wenn auch inzwischen erziehungswissenschaftliche Interpretationen vorliegen⁶.

Immerhin konkretisierte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Urteil vom 31.5.2006, welchem inhaltlichen Auftrag freiheitsentziehende Maßnahmen des Jugendstrafrechts zu folgen haben. In seiner Urteilsbegründung stellt das Gericht dabei zentral auf die Förderung der Entwicklung junger Menschen ab und verdeutlicht, dass

1 Laubenthal u.a. 2015, § 13 Rn. 654, 298.

2 Dies., § 16 Rn. 659, 300.

3 Eisenberg 2014, § 13 Rn. 7200.

4 Streng 2016, § 1 Rn. 18, 10.

5 Z.B. Laubenthal u.a. 2015, Rn 5, 3.

6 Z.B. Walkenhorst ZJJ 2004.

dazu insbesondere Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, eine Unterbringung und Betreuung im Sinne sozialen Lernens, Schutz vor gegenseitigen Übergriffen, eine ausreichende pädagogische und therapeutische Betreuung sowie angemessene Hilfen für die Entlassung und eine verzahnte Entlassungsvorbereitung notwendig seien⁷.

1. Jugendarrest als Bildungseinrichtung

Der Jugendarrest wurde zuletzt verschiedentlich als Einrichtung der Jugendbildung ausformuliert⁸. Auf der Grundlage eines breiten Bildungsverständnisses, das nicht nur auf formale Bildung, wie sie in Schule und Ausbildungseinrichtungen stattfindet, sondern ebenfalls auf informelle und non-formale Bildung, also freiwillig in Anspruch genommene und auf die Lebenswelten junger Menschen bezogene Angebote, gerichtet ist⁹, lassen sich diese Ansätze gut nachvollziehen. Für einen bildungsorientierten Jugendarrest spricht auch, dass sich Bildungsprozesse in allen Lebensbereichen junger Menschen ereignen können und es ohne ein entsprechendes Konzept im Jugendarrest dem Zufall überlassen wird, welche Inhalte wann und von wem gelernt werden¹⁰.

Dem Förderauftrag des SGB VIII im Allgemeinen und dem genannten Urteil des Bundesverfassungsgerichtes im Speziellen folgend müsste ein solches Bildungskonzept insbesondere auf die Lebenslagen und die Entwicklungsbedürfnisse junger Menschen gerichtet sein und entsprechende Angebote¹¹ umfassen.

2. Bedenken

Als Einrichtung, in die sich junge Menschen nicht freiwillig begeben, und die durch ihre Geschlossenheit gegenüber der Außenwelt als „totale Institution“¹² beschrieben werden kann, steht den pädagogischen und bildungsorientierten Bemühungen im Jugendarrest eine Reihe an Realitäten entgegen. Zentral zu nennen ist hier das (Macht-)Gefälle zwischen Personal und den jungen Menschen, das sich unter anderem in der (strikten) Vorgabe der Tagesstruktur sowie der inhaltlichen Angebote ausdrückt¹³. In Einrichtungen, die wie der Jugendarrest als stationäres Zwangssetting angelegt sind – wie zum Beispiel auch die stationäre Jugendhilfe oder die Kinder- und Jugendpsychiatrie – lassen sich solche (Macht-)Asymmetrien wohl nie gänzlich auflösen. Wohl aber lässt sich eine „Linderung der Schmerzen des Freiheitsentzuges“¹⁴ bewirken. Diese wird umso wahrscheinlicher, je kürzer der Freiheitsentzug und je höher die

⁷ BVerfGE 116, 69, 87.

⁸ Z.B. Walkenhorst 2015; Bihs u.a. RPsych 2015.

⁹ U.a. Rauschenbach NP 2005, 234.

¹⁰ Hierzu Grunert 2015, 165; Bihs et u.a. RPsych 2015.

¹¹ Siehe hierzu Bihs u.a. RPsych 2015, 313.

¹² Goffman 1973.

¹³ Zumindest punktuell gut nachgewiesen in einem wissenschaftlich evaluierten, kurzzeitpädagogischen Bildungsprogramm im Jugendarrest bei Kaplan / Schneider ZJJ 2016.

¹⁴ Berreswill 2010.

Außenweltorientierung ist und je mehr das Personal darum bemüht ist, die anfänglich unfreiwillige Teilnahme der jungen Menschen in Lernbereitschaften umzuwandeln¹⁵.

Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus den Lebenslagen junger arretierter Menschen, die überwiegend als marginalisiert beschrieben werden können¹⁶. Das bedeutet, dass die jungen Menschen überdurchschnittlich häufig von struktureller Benachteiligung und multipler Ausgrenzung unter anderem in den Bereichen Schule, Ausbildung, Arbeit, monetärer Wohlstand, Gesundheit und Wohnen betroffen sind¹⁷. Wenn diese jungen Menschen nicht nur äußerlich, sondern in ihrem Denken, Fühlen und Handeln erreicht werden sollen, ergibt sich daraus die Anforderung einer lebenslagen- und diskriminierungssensiblen Ausgestaltung des Jugendarrests¹⁸. Damit verbunden ist zumindest die Wahrnehmung von und die Sensibilisierung für gesellschaftliche(n) Ausschlussprozesse durch das Personal¹⁹. Darüber hinaus wünschenswert wäre die Ausbildung von Akzeptanz – sowohl auf Seiten der Mitarbeiterschaft als auch bei den jungen arretierten Menschen – gegenüber unterschiedlichen und heterogenen Lebensentwürfen, solange dadurch die Freiheit anderer Menschen nicht eingeschränkt wird²⁰.

Neben diesen Bedenken sind die – leider nicht umfassend und systematisch – dokumentierten Befunde zum Jugendarrest zu nennen, die regelmäßig die Herausforderungen dieses Settings (Legalbewährung bzw. Rückfallraten, personelle Ausstattung und Qualifikation, bauliche Gegebenheiten etc.) beschreiben, auf die hier aus Platzgründen aber nur verwiesen werden soll²¹.

C. Eckpunkte für ein Jugendarrestvollzugsgesetz

Auch wenn diese Diskussion geführt²² und angesichts der oben skizzierten Bedenken durchaus ihre Berechtigung hat, stellt sich die Frage der Abschaffung des Jugendarrests mittelfristig nicht, solange neue Gesetzesvorhaben und neue Arrestformen („Warnschussarrest“) umgesetzt werden bzw. in Arbeit sind. Deshalb sind die im Zuge der Föderalismusreform vom September 2006 und des zitierten Bundesverfassungsgerichtsurteils auf den Weg gebrachten Gesetzesvorhaben zum Jugendarrest zumindest aus pädagogischer Sicht durchaus als zweischneidiges Schwert zu sehen: Einerseits erhält der Jugendarrest damit eine (rechtliche) Aufwertung und Bestätigung, andererseits wird so ein rechtswidriger Zustand abgeschafft, da Eingriffe in die Grundrechte eines Menschen – wie sie im Jugendarrest bestehen – einer rechtlichen Legitimation bedür-

15 Schwabe 2008, 38ff.

16 Bihs u.a. RPsych 2016, 304.

17 Hierzu Stelly u.a. MschrKrim 2014.

18 Hierzu Messerschmidt PÄK 2007; Scherr 1997.

19 Hierzu Messerschmidt PÄK 2007.

20 Hierzu Richter 1999, 81f.

21 Z.B. Kobes / Pohlmann ZJJ 2003, 370; Eisenhardt 2010; Heinz ZfStrVo 2011; Schwegler 1999.

22 Schumann ZJJ 2014; Franzen ZJJ 2014.

fen²³. Realistisch betrachtet ist die Existenz des Jugendarrests also noch eine Weile auszuhalten, so dass eine Chance, dieses Instrument im Sinne der Förderung junger Menschen zu gestalten, in der Verabschiedung „guter“ Jugendarrestvollzugsgesetze liegt.

Diese müssten in Anlehnung der bisher vorgetragenen Gedanken und Bedenken wenigstens folgende Prämissen berücksichtigen:

1. Inhaltliche und formale Anlehnungen an die Regelungen zum Jugendstrafvollzug müssen vermieden werden, um den eigenständigen und weniger repressiven Charakter des Jugendarrests zu verdeutlichen. Andererseits darf ein Jugendarrestvollzugsgesetz, was die (jugend-)pädagogische Ausrichtung betrifft, nicht hinter den Regelungen der Jugendstrafvollzugsgesetze zurück bleiben, so dass mindestens ein Erziehungsauftrag sowie inhaltliche Leitlinien der Förderung, wie sie sich in den Jugendstrafvollzugsgesetzen finden, zu formulieren sind.
2. Dazu ist es auch erforderlich, dass in einem Jugendarrestvollzugsgesetz die Pflicht zur Erarbeitung einer pädagogischen Konzeption, die die Entwicklungsförderungs- und Bildungsorientierung des Programms im Jugendarrest verdeutlicht, aufgenommen wird, wobei schon zu fragen ist, auf welcher Grundlage die bisherige inhaltliche Ausgestaltung vorgenommen wurde.
3. Unbedingt zu regeln ist die jugendpädagogische Eignung und Qualifikation sowie regelmäßige Fortbildung des Personals, das im Jugendarrest eingesetzt werden soll²⁴. Um ein pädagogisches Konzept entwickeln und fortschreiben sowie pädagogische Prozesse anstoßen, beobachten und reflektieren zu können, sollte in Betracht gezogen werden, pädagogischen Fachkräften die Arrestleitung zu übertragen. Mindestens aber sollte eine pädagogische Fachkraft, die nicht in die Alltagsverpflichtungen eingebunden, aber ständig vor Ort ist, mit der pädagogischen Leitung im Jugendarrest betraut werden.
4. Bei der Berücksichtigung der Lebenslagen junger Menschen sollte unter anderem ein besonderes Augenmerk auf weibliche Arrestierte gelegt werden, da sie stärker von multipler Ausgrenzung betroffen sind als männliche Arrestierte²⁵. Deshalb sollte unbedingt geregelt werden, dass schwangere junge Frauen und junge Mütter, die einen Säugling zu versorgen haben, nicht arrestiert werden dürfen. Hier sollten mindestens die Regelungen zum gesetzlichen Mutterschutz Berücksichtigung finden.
5. Zudem sollten junge Menschen, bei denen eine erkennbare psychiatrische oder akute Suchterkrankung vorliegt, ebenfalls nicht arrestiert werden, solange die Gegebenheiten in den Jugendarrestanstalten auf Grund der personellen und medizinischen Ausstattung keine adäquate psychiatrische Versorgung, wie sie ansonsten in den Kinder- und Jugendpsychiatrien üblich ist, gewährleistet werden kann. Dies bedeutet auch eine Entlastung für das im Jugendarrest tätige Personal, das in der

23 BVerfGE 116, 69, 34.

24 Siehe auch Handlungsempfehlung Nr. 31 der EK III (Enquetekommission „Prävention“ des Landtags Nordrhein-Westfalens 2010).

25 Siehe z.B. für den Gesundheitsbereich *Lampert u.a.* 2011.

Regel nicht für den Umgang mit und die Betreuung von psychiatrisch erkrankten jungen Menschen ausgebildet ist.

6. Die Möglichkeit des Jugendarrests in freien Formen sollte unbedingt Eingang in ein Jugendarrestvollzugsgesetz finden. Hierin liegt vielleicht die einzige Chance, den Jugendarrest langfristig in eine ausschließlich jugendpädagogisch ausgerichtete Einrichtung umzuwandeln und ihn letztlich – als nicht mehr repressives Instrument – in die Kinder- und Jugendhilfe einzugliedern.
7. Aus den bestehenden rechtlichen Grundlagen zum Jugendarrest im JGG ist nicht abzuleiten, dass Arrestanstalten zwingend geschlossene Einrichtungen mit Gefängnischarakter sein müssen. Insofern müsste ein auf die Förderung junger Menschen abstellendes Jugendarrestvollzugsgesetz Regelungen zur Öffnung gegenüber der Außenwelt erhalten, das den jungen Menschen die Möglichkeit eröffnet, von Förderangeboten außerhalb der Jugendarrestanstalt zu profitieren.
8. Mit Blick auf eine theoretisch gut fundierte, überprüfbare und fortzuschreibende pädagogische Konzeption ist die erziehungswissenschaftliche sowie kriminologische Begleitforschung und Evaluation in einem Jugendarrestvollzugsgesetz zu regeln. Dazu sollte auch die Zusammenarbeit mit Universitäten und Fachhochschulen festgeschrieben werden.

D. Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Gesetzgebung zum Jugendarrest

Bei der historischen Betrachtung der (rechtlichen) Entwicklung des Jugendarrests wird in der Regel konstatiert, dass dieser schon vor seiner Einführung im Jahre 1943 angedacht wurde. Zwar findet sich die Verwendung des Begriffs bereits 1911 bei Förster, der als „Vater des Jugendarrests“ gilt, dieser hat ihn aber vielmehr als jugendgemäßen Strafvollzug denn als Jugendarrest, wie es ihn heute gibt, diskutiert²⁶. Ein solcher Jugendarrest wurde erst 1940 und zunächst durch die „Verordnung zur Ergänzung des Jugendstrafrechts“ (JugendarrestVO) kodifiziert sowie durch die 1. Durchführungsverordnung (DurchführungsVO) als Zuchtmittel klassifiziert. Im Jahre 1943 wurde der Jugendarrest sodann in das damalige Reichsjugendgerichtsgesetz (RJGG) eingeführt, womit das Jugendstrafrecht erstmalig seine bis heute bestehende Dreispurigkeit von Erziehungsmaßregeln, Zuchtmitteln und Jugendstrafe erhielt. Voraussetzung für die Ahndung mit Jugendarrest war gemäß § 7 Abs. 1 RJGG „(...) wenn Jugendgefängnis nicht geboten ist, dem Jugendlichen aber eindringlich zum Bewußtsein gebracht werden muß, daß er für das von ihm begangene Unrecht einzustehen hat“. Diese Regelung findet seine heutige Entsprechung in § 90 Abs. 1 JGG.

Nicht abschließend diskutiert ist die Frage, ob der Jugendarrest eine ausschließliche „Erfindung“ der Nationalsozialisten ist, dennoch besteht relative Einigkeit darüber, dass zumindest eine gewisse ideologische Prägung des Jugendarrests im Nationalsozia-

²⁶ Meyer-Höger 1998, 24; Eisenhardt 2010, 11.

lismus bis heute fortwirkt²⁷, was sich unter anderem an dem Sprachgebrauch des § 90 JGG („Ehrgefühl wecken“) festmachen lässt.

Im Oktober 1953 trat das JGG in Kraft, womit der Jugendarrest nicht grundlegend inhaltlich, sondern eher redaktionell überarbeitet wurde. Die einzige arrestvollzugliche Änderung bestand in dieser Fassung in der Umwandlung der erzieherischen Ausgestaltung von einer Kann- in eine Soll-Vorschrift in § 90 Abs. 1 S. 2, 3 JGG²⁸.

Ein Jugendarrestvollzugsgesetz wurde in der Folgezeit nicht verabschiedet, dafür trat im Jahre 1976 die Jugendarrestvollzugsordnung (JAVollzO) für die Durchführung des Jugendarrests in Kraft. Diese ist in ihrem Rechtscharakter als eine Verwaltungsvorschrift einzuordnen und bildet damit keine hinreichende rechtliche Legitimation für den Freiheitsentzug durch Jugendarrest. In den Bundesländern, in denen noch kein Jugendarrestvollzugsgesetz in Kraft getreten ist, hat die JAVollzO bis heute Gültigkeit.

I. Aktuelle Regelungen in den Bundesländern

Gegenwärtig verfügt mit zehn in Kraft getretenen Jugendarrestvollzugsgesetzen die knappe Mehrheit der Bundesländer über ein eigenes Jugendarrestvollzugsgesetz. Grundlage für diese Entwicklung bilden das oben erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichts sowie die Föderalismusreform vom 01. September 2006, die die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug den Ländern übertragen hat. Letzteres begründet auch die Tatsache, dass kein bundesdeutsches Jugendarrestvollzugsgesetz verabschiedet wurde, sondern jedes Bundesland sein eigenes Jugendarrestvollzugsgesetz zu verabschieden hat.

Tabelle 1 zeigt den aktuellen Stand der Gesetzesvorhaben zum Jugendarrest in den einzelnen Bundesländern. Als erstes Bundesland hat Nordrhein-Westfalen im April 2013 ein Jugendarrestvollzugsgesetz verabschiedet. In Bremen wird kein Jugendarrest vollstreckt, hierfür ist gemäß Vollstreckungsplan²⁹ Niedersachsen zuständig, wo auch bereits ein Gesetz in Kraft getreten ist. In den verbleibenden fünf Bundesländern liegen keine Entwürfe für ein Jugendarrestvollzugsgesetz vor. Gemäß der Antwort auf eine Kleine Anfrage durch die Landesregierung in Sachsen-Anhalt von 2016³⁰ war ein Entwurf für 2017 in Planung. Laut der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz in Berlin³¹ sollte dort die Beteiligung an einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Musterentwurfs für ein Jugendarrestvollzugsgesetz stattfinden und im Anschluss an die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe ein Referentenentwurf für Berlin erarbeitet werden. Allerdings wurde dieser bis dato nicht offiziell vorgelegt.

²⁷ Hierzu *Laubenthal u.a.* 2015, § 16 Rn. 691 312; *Schwegler* 1999, 35f.; *Eisenhardt* 2010, 13.

²⁸ *Meyer-Höger* 1998, 141.

²⁹ Vollstreckungs- und Einweisungsplan für das Land Bremen vom 31.1.2013.

³⁰ Lt.-Drs. Sachsen-Anhalt, 7/349, 3.

³¹ Schriftliche Antwort der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz Berlin auf die Anfrage 17/13564, 1.

In Bayern wurde im März dieses Jahres ein Antrag an die Landesregierung zur Vorlage eines Entwurfs für ein bayerisches Jugendarrestvollzugsgesetz abgelehnt³².

Tabelle 1: Gegenwärtiger Stand zu den Gesetzgebungsverfahren für ein Jugendarrestvollzugsgesetz in den Bundesländern (eigene Übersicht)

Bundesland	Stand des Gesetzgebungsverfahrens zum Jugendarrest
Baden-Württemberg	Jugendarrestgesetz (JArrG) am 13. November 2014 in Kraft getreten
Bayern	Antrag auf Gesetzesentwurf am 16.3.2017 von Landesregierung abgelehnt
Berlin	Entwurf liegt nicht vor
Brandenburg	Brandenburgisches Jugendarrestvollzugsgesetz (BbgJAVollzG) am 01. September 2014 in Kraft getreten
Bremen	Jugendarrest wird in Niedersachsen vollstreckt
Hamburg	Hamburgisches Jugendarrestvollzugsgesetz (HmbJAVollzG) am 01. Januar 2015 in Kraft getreten
Hessen	Hessisches Jugendarrestvollzugsgesetz (HessJAVollzG) am 01. September 2015 in Kraft getreten
Mecklenburg-Vorpommern	Jugendarrestvollzugsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (JAVollzG M-V) am 06. Juni 2016 in Kraft getreten
Niedersachsen	Niedersächsisches Jugendarrestvollzugsgesetz (NJAVollzG) am 01. April 2016 in Kraft getreten
Nordrhein-Westfalen	Jugendarrestvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen (JAVollzG NRW) am 30. April 2013 in Kraft getreten
Rheinland-Pfalz	Landesjugendarrestvollzugsgesetz (LJAVollzG) am 06. Oktober 2015 in Kraft getreten
Saarland	Saarländisches Jugendarrestvollzugsgesetz (SJAVollzG) am 20. Januar 2016 in Kraft getreten
Sachsen	Entwurf liegt nicht vor
Sachsen-Anhalt	Entwurf der Landesregierung geplant für 2017
Schleswig-Holstein	Jugendarrestvollzugsgesetz (JAVollzG) am 18. Dezember 2014 in Kraft getreten
Thüringen	Entwurf liegt nicht vor

E. Bewertung einzelner Regelungen im Vergleich

Bei der Umsetzung der Föderalismusreform vor gut zehn Jahren wurde in Öffentlichkeit und Fachkreisen vielfach die Sorge geäußert, die Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich des Strafvollzuges könne zu einem „Wettbewerb der Schähigkeit“³³ führen. Dieser ist zwar bezüglich der gesetzlichen Regelungen zum Jugendvollzug nicht eingetreten³⁴, die Bewertung der Jugendarrestvollzugsgesetze steht hingegen

32 Lt-Drs., Bayern, 17/15641.

33 Klingst 2004; Dünkel / Schüler-Springorum ZfStrVo 2006, 145.

34 Dünkel u.a. APuZ 2010, 2.

noch aus. Dazu sollen im Folgenden die zentralen Regelungen der vorliegenden Jugendarrestvollzugsgesetze entlang der oben beschriebenen Eckpunkten herausgestellt und diskutiert werden.

I. Inhaltliche und formale Eigenständigkeit des Jugendarrests

Eine vollständige Abgrenzung zum Jugendvollzug lässt sich in den vorliegenden Jugendarrestvollzugsgesetzen nicht erkennen, da sich keines von ihnen in Gliederung und Inhalt gänzlich von den Jugendstrafvollzugsgesetzen abhebt. Insbesondere die für den Jugendvollzug üblichen repressiven Regelungen zu Sicherheit und Ordnung, Sicherungsmaßnahmen und unmittelbarem Zwang wurden mehr oder weniger vollständig übernommen. So ist die Fesselung von jungen Menschen mit Ausnahme von Brandenburg in allen vorliegenden Ländergesetzen eine mögliche Form der besonderen Sicherungsmaßnahmen, in Mecklenburg-Vorpommern und Hessen werden die Bestimmungen explizit analog zu den Jugendstrafvollzugsgesetzen formuliert (§ 27 Abs. 1 JAVollzG M-V und HessJAVollzG). Eine teilweise Ausnahme bildet hier nur das Gesetz Baden-Württembergs, das sich in den ersten beiden Abschnitten deutlich von einem Jugendstrafvollzugsgesetz abhebt, indem unter anderem die Jugendarrestanstalten des Landes prominent in § 1 Abs. 1 JArrG B-W „Einrichtungen für soziales Training“ genannt werden. Alleinstellungsmerkmal hat auch die Formulierung in § 3 Abs. 2 JArrG B-W, die die Förderung der jungen Menschen und die Orientierung an stationären Einrichtungen der Jugendhilfe zu Erziehungsleitlinien erhebt.

Immerhin wird in neun Gesetzen – außer im JAVollzG M-V, hier ist gemäß § 12 das Tragen von Anstaltskleidung Pflicht – das Tragen eigener Kleidung zur Regel erhoben, wobei dies bis auf in Baden-Württemberg, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage von Bedenken bezüglich Sicherheit und Ordnung eingeschränkt werden kann.

In neun Ländergesetzen wird bestimmt, dass der Jugendarrest in eigenen Jugendarrestanstalten zu vollziehen ist, wobei in Mecklenburg-Vorpommern die Möglichkeit eröffnet wird, den Jugendarrest auch in Teilanstalten von Jugendanstalten zu vollziehen (§ 31 Abs. 1 JAVollzG M-V), was gemäß § 1 Abs. 2 JAVollzO als rechtswidriger Zustand zu definieren wäre³⁵. Dass der Vollzug auch formal und personell vom Jugendvollzug zu trennen ist, wird in keinem Ländergesetz geregelt.

Positiv hervorzuheben sind die Gesetze Baden-Württembergs, Brandenburgs, Hamburgs und Schleswig-Holsteins bezüglich der Bestimmungen zu den Räumlichkeiten der Arrestanstalten, die hier „jugendgerecht ausgestattet“ (§ 32 Abs. 1 JArrG B-W, § 61 Abs. 3 JAVollzG S-H), „sozialpädagogischen Erfordernissen entsprechen[d] und soziale Gruppenarbeit ermöglichen[d]“ (§ 39 Abs. 2 BbgJAVollzG) bzw. „wohnlich“ (§ 44 HmbJAVollzG) sein sollen. In den anderen Gesetzen finden sich dazu eher weniger präzise Formulierungen wie „bedarfsgerecht“ oder „ihrem Zweck entsprechend“.

³⁵ Siehe auch *Thalmann* ZfStrVo 2011, 19.

II. Entwicklungs- und Bildungsorientierung auf der Grundlage eines pädagogischen Konzepts

Die Bestimmungen zur pädagogischen Ausgestaltung des Jugendarrests, zu Bildung, Entwicklungsförderung und zur Freizeitgestaltung sind in allen Jugendarrestvollzugsgesetzen erfreulich präzise und ausführlich gehalten.

Qualitative Unterschiede ergeben sich bezüglich der Bildungsorientierung, die nur in den Gesetzen Baden-Württembergs, Hessens, Rheinland-Pfalz' und des Saarlandes explizit genannt wird. Problematisch erscheint, dass die drei letztgenannten Bildung und Beschäftigung in einem Paragraphen regeln, so dass ein inhaltlicher Zusammenhang suggeriert wird, der nicht unbedingt gegeben ist, wenn Beschäftigung auch im Sinne der Reinigung und Instandsetzung der Arrestanstalt zu verstehen ist. Vorbildlich ist hier das JArrG B-W, das „Information und Bildung“ (§ 7) von „Beschäftigung“ (§ 8) trennt. Positiv hervorzuheben ist auch die explizite Gewährung des Zugangs zu tagesaktuellen Informationen in § 7 Abs. 1 JArrG B-W.

Die Orientierung an den Lebenslagen und der Entwicklung der jungen Menschen wird in allen Ländergesetzen als Gestaltungsleitlinie festgeschrieben. Zu begrüßen sind diesbezüglich die besonders ausführlichen Regelungen in Baden-Württemberg, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und dem Saarland.

Problematisch erscheint, dass das Ziel des Jugendarrests im hamburgischen und nordrhein-westfälischen Gesetz in einem Leben in Eigenverantwortung und ohne weitere Straftaten liegen soll. Dies ist vor dem Hintergrund der kurzen Verweildauern und der komplexen Lebenslagen der jungen Menschen doch als recht hochgesteckt zu bewerten, was auch die Gefahr der Schuldzuweisung an die jungen Menschen birgt, wenn sie dieses Ziel nicht erreichen. Die entsprechende Formulierung im Gesetz Schleswig-Holsteins, die von einem Beitrag zu einem straffreien Leben ausgeht (§ 2 S. 1 JAVollzG S-H), erscheint hier doch realistischer.

III. Pädagogische Eignung und nachgewiesene Qualifikation des Personals

Mehrheitlich wird in den Jugendarrestvollzugsgesetzen die Leitung der Arrestanstalten den Jugendrichter*innen am Ort der Anstalt übertragen. Somit wird diesen eine pädagogische Qualifikation und Eignung qua Amt unterstellt, die aber nicht durch eine entsprechende Aus- bzw. Weiterbildung legitimiert werden muss. Das ist mindestens erstaunlich, wäre doch Unmut anzunehmen, wenn umgekehrt pädagogischen Fachkräften eine entsprechende juristische Expertise nachgesagt würde. Immerhin wird in § 32 Abs. 2 des Hessischen Jugendarrestvollzugsgesetzes bestimmt, dass die stellvertretende Leitung für die erzieherische Ausgestaltung des Jugendarrests fachlich qualifiziert sein soll.

Zu begrüßen sind die Regelungen zum Personal in den Ländergesetzen, die allesamt auf eine erzieherische bzw. pädagogische Qualifikation und Eignung sowie auf Fortbildungen und Praxisbegleitung/-beratung für die Mitarbeiterschaft abstellen. Der Einsatz von Fachdiensten, wie dem Sozialdienst oder dem psychologischen Dienst, wird

lediglich in Hessen (§ 33 Abs. 1 HessJAVollzG) und Nordrhein-Westfalen (§ 30 Abs. 2 JAVollzG NRW) explizit erwähnt. Positiv hervorzuheben ist abermals Baden-Württemberg (§ 34 Abs. 1 JArrG B-W), wo das Personal im Jugendarrest Zivilkleidung tragen soll.

IV. Einhaltung der Regelungen zum Mutterschutz

Die Bestimmungen zum Mutterschutz sind in den Ländergesetzen als dürftig zu bewerten. Nur in den Gesetzen Hamburgs, Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins wird geregelt, dass ab der 20. Schwangerschaftswoche und während der Stillzeit keine Aufnahme in den Jugendarrest erfolgen soll und ansonsten die gesetzlichen Bestimmungen zum Mutterschutz gelten. Diese werden in Hamburg und Nordrhein-Westfalen ausgeweitet, da hier bis drei Monate nach der Entbindung keine Aufnahme erfolgen soll.

V. Keine Aufnahme oder Entlassung von psychiatrisch erkrankten, suizidgefährdeten und akut suchtkranken jungen Menschen

Hierzu finden sich in keinem der vorliegenden Ländergesetze entsprechende Regelungen. Lediglich § 9 JAVollzG S-H sieht vor, dass der Arrest aufgeschoben oder unterbrochen werden kann, wenn der junge Mensch erkrankt ist. Ansonsten halten alle Länder besondere Sicherungsmaßnahmen bei einer Gefahr der Selbsttötung und Selbstverletzung vor.

VI. Möglichkeit des Jugendarrests in freien Formen

Die Möglichkeit des Vollzuges von Jugendarrest in freien Formen ist nur in Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein vorgesehen.

VII. Öffnung des Jugendarrests

Die Regelungen zur Öffnung des Jugendarrests sind in allen Ländergesetzen relativ einheitlich: Alle sehen die Zusammenarbeit mit Dritten sowie die Möglichkeit des Aufenthalts außerhalb der Arrestanstalt vor. Positiv hervorzuheben ist das Hamburgische Jugendarrestvollzugsgesetz, das die Vermittlung von Kontakten und die Einbindung von externen Einrichtungen, die die jungen Menschen am Wohnort unterstützen und fördern können (§ 3 Abs. 3 HmbJAVollzG), vorsieht. Zu begrüßen ist auch die sehr umfangreiche Auflistung möglicher Kooperationspartner*innen im Förderprozess in § 7 des NJAVollzG.

Die Möglichkeit, den Schulbesuch bzw. die Ausbildung oder Berufstätigkeit aus der Arrestanstalt weiterzuführen, ergibt sich nur aus den Gesetzen Hamburgs (§ 10 Abs. 1 HmbJAVollzG) und Schleswig-Holsteins (§ 14 Abs. 1 JAVollzG S-H).

VIII. Erziehungswissenschaftliche und kriminologische Forschung

Mit Ausnahme des Rheinland-Pfälzischen Gesetzes sehen alle Ländergesetze eine wissenschaftliche Begleitforschung zum Jugendarrest vor.

F. Diskussion und Fazit

In der Gesamtbewertung bleibt zu konstatieren, dass ein „Wettbewerb der Schädigkeit“ auch bei der Gesetzgebung zum Jugendarrest nicht stattgefunden hat. Es zeichnet sich in den Ländergesetzen insbesondere bei den Regelungen zur erzieherischen Ausgestaltung das Bemühen ab, den Jugendarrest verstärkt an den Förderbedarfen und -bedürfnissen der jungen Menschen auszurichten. Auch der Bildungsgedanke hat – mehr oder weniger explizit gemacht – Eingang in alle Gesetze gefunden. Vorbildcharakter hat hier das Jugendarrestvollzugsgesetz Baden-Württembergs mit seinem Verständnis von Jugendarrest als „Soziales Training“ und einem relativ differenzierten Ansatz im Bereich der Jugendpädagogik und -bildung.

Als höchst problematisch erscheint die geringe Beteiligung der Bundesländer an der Möglichkeit des Jugendarrests in freien Formen. Gerade mit Blick auf eine hier skizzierte zukünftige Arrestgestaltung, die ausschließlich jugendpädagogisch orientiert ist und die von der Expertise der Jugendhilfe profitiert, besteht doch dringender Reformbedarf. Ebenfalls Änderungsbedarf ist bei der Einhaltung des gesetzlichen Mutter-schutzes zu sehen. Dass dieser in nur drei Ländergesetzen geregelt ist, ist inakzeptabel und zeugt von einiger Härte jungen (schwangeren) Frauen und ihren Säuglingen gegenüber, die hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung des Jugendarrests nicht notwendig ist. Weiterer Reformbedarf ist bei den Bestimmungen zu Sicherheit und Ordnung sowie zum unmittelbaren Zwang zu sehen, die in allen vorliegenden Ländergesetzen zum Jugendarrest entlang der Jugendstrafvollzugsgesetze formuliert werden. Auch hier stellt sich die Frage, ob das damit postulierte hohe Maß an Repressivität in einer Einrichtung des Jugendarrests notwendig ist, gerade wenn in den Förderleitlinien ein verstärktes Bekenntnis zu einer jugendpädagogischen Ausgestaltung ausgedrückt wird.

Aus pädagogischer Sicht ist bei den vorliegenden Jugendarrestvollzugsgesetzen der „große Wurf“ nicht dabei, insofern kann von einem „neuen Jugendarrest“ nicht die Rede sein. Immerhin ist aber kein Gesetz gänzlich abzulehnen. Dieser Befund ist ein vorläufiger und muss es solange bleiben, bis auch in den verbleibenden Bundesländern Jugendarrestvollzugsgesetze oder wenigstens Entwürfe zu einem Jugendarrestvollzugsgesetz vorliegenden. Insofern kann schon von einem „föderalen Flickenteppich“ gesprochen werden, wie es einmal für den Jugendvollzug konstatiert wurde³⁶. Für zum Jugendarrest verurteilte junge Menschen hängt es von ihrem Wohnort ab, ob ihre Freiheit auf der Grundlage eines ordentlichen Gesetzes oder auf der Basis einer Verwaltungsvorschrift aus dem Jahre 1976 entzogen wird. Dieser Zustand sollte schnellst

³⁶ Dünkel u.a. APuZ 2010, 32.

möglich und unabhängig von jeweiligen landespolitischen Erwägungen³⁷ durch die Vorlage der noch fehlenden Gesetze abgestellt werden.

Offen ist nun noch, wie die vorliegenden Regelungen in der Praxis des Jugendarrests umgesetzt werden. Hier sind unter anderem die landesrechtlichen Bestimmungen zur Begleitforschung des Jugendarrests ernst zu nehmen, was auch die Wissenschaft verpflichtet, die Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen kritisch-reflexiv zu begleiten und Erkenntnisse für die Weiterentwicklung dieses Instruments an Praxis und Legislative rückzumelden. Das schließt auch mit ein, ganz neue Konzepte und Formen zu entwickeln und zu erproben, um den Jugendarrest darüber letztlich abzuschaffen.

Literatur

Bereswill (2010) Der Freiheitsentzug als begrenztes Resozialisierungsprojekt, in: Koller u.a. (Hrsg.): Wegsperrern oder einschließen? Die Praxis der Freiheitsstrafe zwischen Inklusion und Exklusion, 83-100

Bihs / Schneider / Tölle / Zimmermann Kurzzeitpädagogische Bildungsarbeit mit marginalisierten jungen Menschen – ein Pilotprojekt im Jugendarrest, in: *RPpsych* 3 (2015), 303-327

Düinkel / Schüler-Springorum Strafvollzug als Ländersache? Der „Wettbewerb der Schabigkeit“ ist schon im Gange, in: *ZfStrVo* 55 (2006), 145-149

Düinkel / Geng / Morgenstern Rechtstatsächliche Analysen, aktuelle Entwicklungen und Problemlagen des Strafvollzugs in Deutschland. Langfassung des Artikels „Strafvollzug in Deutschland – rechtstatsächliche Befunde“, in: *APuZ* 57 (2010)

Eisenberg (2014) Jugendgerichtsgesetz. 18. Aufl.

Eisenhardt (2010) Der Jugendarrest. Eine Chance der Kriminalprävention

Franzen Gehört der Arrest geschlossen? Warum und wie der Vollzug des Jugendarrestes neu gedacht werden sollte – ein Vorschlag zu einer verfassungskonformen Neukonzipierung, in: *ZJJ*, 25 (2014), 114-119

Goffman (1973) Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen

Grunert (2015) Außerschulische Bildung, in: Reinders u.a. (Hrsg.), Empirische Bildungsforschung, Gegenstandsbereiche, 2. Aufl., 165-178

Heinz Jugendarrest im Aufwind? Einige rechtstatsächliche Betrachtungen, in: *ZfStrVo* 60 (2011), 71-79

Klingst Wettbewerb der Schabigkeit, in: *DIE ZEIT* Nr. 52 (2004), 1

Kobes / Pohlmann Jugendarrest – zeitgemäßes Zuchtmittel?, in: *ZJJ* 14 (2003), 370-377

37 Dies., 2.

Lampert / Kuntz / Hoebel / Müters / Kroll (2016) Gesundheitliche Ungleichheit (10.3), in: Statistisches Bundesamt / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.), Datenreport 2016. Sozialbericht für Deutschland, 302-314. Online: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Datenreport/Downloads/Datenreport2016.pdf,jsessionid=3A231AB6CEDE6376E95EDA44C1A0BB89.cae3?__blob=publicationFile [12.9.2017]

Landtag-Drucksache Bayern 17/15641 vom 22.02. 2017: Antrag auf Vorlage eines Gesetzes über den Vollzug des Jugendarrestes

Landtag-Drucksache Sachsen-Anhalt 7/349 vom 14.9.2016: Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung. Jugendarrest in Sachsen-Anhalt

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010) Bericht der Enquetekommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine effektive Präventionspolitik in Nordrhein-Westfalen

Laubenthal / Baier / Nestler (2015) Jugendstrafrecht, 3. Aufl.

Messerschmidt Von der Kritik der Befreiungen zur Befreiung von Kritik? Erkundungen zu Bildungsprozessen nach Foucault, in: PÄK 36 (2007), 44-59

Meyer-Höger (1998) Der Jugendarrest. Entstehung und Weiterentwicklung einer Sanktion.

Rauschenbach Krisensemantiken: Soziale Arbeit – die fehlende Seite der Bildung, in: NP 35 (2005), 231-237

Richter (1999) Die Jagd nach Identität: Ideen zu einer postmodernen Bildungsphilosophie auf der Grundlage einer Kritik an humanistischen identitätsgeprägten Bildungsvorstellungen der Moderne

Scherr (1997) Subjektorientierte Jugendarbeit. Eine Einführung in die Grundlagen emanzipatorischer Jugendarbeit. Online: <https://www.ph.freiburg.de/fileadmin/dateien/fakultaet3/sozialwissenschaft/sozio/scherr/SubjektorientierteJugendarbeit.pdf> [12.9.2017]

Schumann Der Jugendarrest – (Zucht)Mittel zu jedem Zweck? Kommentar des Autors nach 28 Jahren, in: ZJJ 25 (2014), 148-151

Schwabe (2008) Zwang in der Heimerziehung? Chancen und Risiken

Schwegler (1999) Dauerarrest als Erziehungsmittel für junge Straftäter. Eine empirische Untersuchung über den Dauerarrest in der Jugendarrestanstalt Nürnberg vom 10. Februar bis 28. Mai 1997

Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz Berlin (2014) Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. 17/13564 vom 3. April 2014 über Jugendarrest in Berlin – status quo

Stelly / Thomas / Vester / Schaffer Lebenslagen von Jugendstrafgefangenen – ein Forschungsbericht, in: MschrKrim 97 (2014), 267-279

Streng (2016) Jugendstrafrecht. 4. Aufl.

Thalmann Kritische Anmerkungen zum Jugendarrest und seiner praktischen Umsetzung, in: ZfStrVo 60 (2011), 79-83

Walkenhorst Leben in der „schwierigen Freiheit“: Skizzen zum eigentlichen Fluchtpunkt pädagogischer Arbeit im Jugendstrafvollzug, in: ZJJ 2 (2004), 416-425

Walkenhorst (2015) Jugendarrest als Jugendbildungsstätte?! Pädagogische Möglichkeiten und Grenzen des Jugendarrests, in: Redmann (Hrsg.), Soziale Arbeit im Jugendarrest, 96-122

Kontakt:

Dr. Anne Kaplan
Universität zu Köln
Department Heilpädagogik und Rehabilitation
Erziehungshilfe und Soziale Arbeit
Klosterstr. 79
50931 Köln
anne.kaplan@uni-koeln.de