

Frieder Dünkel

Situation und Reform des Jugendstrafvollzugs in Deutschland

1 Einleitung: »Jugendstrafvollzug in der Krise?«¹

Die Situation des gegenwärtigen Jugendstrafvollzugs ist in zweierlei Hinsicht prekär: Einerseits ist die gesetzliche Ausgestaltung so rudimentär (im Wesentlichen handelt es sich um die §§ 91, 92 JGG), dass nach weitgehend übereinstimmender Auffassung die Verfassungswidrigkeit oder zumindest ein verfassungsrechtlich bedenklicher Zustand angenommen werden muss.² Auf die Vorlagebeschlüsse des AG Herford v. 18.02.2002 (2 BvL 5/02) und des AG Rinteln vom 25.10.2001 (2 BvL 1/02) hat das BVerfG im August 2002 gutachtliche Stellungnahmen der Verbände eingeholt, die die verfassungsrechtlichen Bedenken unterstreichen.³ Der Gesetzgeber steht damit unter erheblichem Druck, eine gesetzliche Regelung des Jugendstrafvollzugs zu erlassen, um einem Verdikt des BVerfG zuvorzukommen. Zwar hat das BVerfG einen früheren Vorlagebeschluss des AG Herford als unzulässig verworfen (2 BvL 3/01)⁴, jedoch scheint jetzt eine Entscheidung bevorzustehen, die die allseits als unzureichend beklagte gesetzliche Regelung möglicherweise brandmarken wird.

Weiterhin zeigen sich Krisenphänomene in der Praxis des Jugendstrafvollzugs, der angesichts deutlich angestiegener Belegungszahlen von Problemen der Überbelegung gekennzeichnet ist. Hinzu kommt eine problematische Insassenstruktur (Gewaltdelinquente, z.T. mit rechtsextremen Orientierungen, in Westdeutschland Ausländer oder Angehörige ethnischer Minderheiten wie Russlanddeutsche, etc., s.u.), die den gesetzlichen Erziehungsauftrag erschwert. Im Folgenden soll zunächst auf die Belegungsentwicklung und einige Strukturprobleme der Praxis, danach auf die aktuellen Bemühungen zur gesetzlichen Reform des Jugendstrafvollzugs eingegangen werden. Der Verf. dieses Beitrags gehört der vom Bundesjustizministerium im Sommer 2001 eingesetzten beratenden Expertengruppe an, die den derzeit im Bundesjustizministerium erarbeiteten Gesetzesentwurf mitgestaltet hat.⁵

1 Vgl. diesbezüglich den gleichlautenden Beitrag von *Walter, J.*, Jugendvollzug in der Krise? DVJJ-Journal 13 (2002), S. 127–143.

2 Vgl. *Walter, J.*, Strafvollzug, 2. Aufl. Stuttgart, Dresden 1999, Rn. 153; *Ostendorf, H.*, Jugendgerichtsgesetz, Kommentar, 5. Aufl. Köln u.a. 2002, § 91 Rn. 3; *Sonnen, B.-R.*, Verfassungsmäßigkeit des derzeitigen Jugendstrafvollzuges. DVJJ-Journal 14 (2003), S. 61 ff.; *Walter, M./Neubacher, F.*, Ist der Jugendstrafvollzug verfassungswidrig? ZfJ 90 (2003), S. 1–7, mit jeweils weiteren Nachweisen.

3 Im Einzelnen haben u.a. die Bundesrechtsanwaltskammer, der Bund der Strafvollzugsbediensteten, die Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug, die DBH (*Hans-Jürgen Kerner* als Präsident), der Deutsche Anwaltverein, die DVJJ (*Bernd-Rüdeger Sonnen* als Vorsitzender), der Deutsche Strafverteidiger e.V., der Deutsche Richterbund, *Michael Walter* für die Kriminologische Forschungsstelle der Universität Köln, das Justizministerium Nordrhein-Westfalen sowie die hessische und niedersächsische Staatskanzlei Stellung genommen.

4 Abgedruckt in DVJJ-Journal 2002, S. 90 f.

5 Weiteres Mitglied der Expertengruppe ist *Philipp Walkenhorst*, Universität Dortmund.

1.1 Die Belegung und Belegungsentwicklung im Jugendstrafvollzug: Gefangenrenaten im Ländervergleich

Die Gefangenrenaten bzgl. des Jugendstrafvollzugs deuten gravierende Probleme vor allem der ostdeutschen Bundesländer an (vgl. Tabelle 1). Die Gefangenrenaten lagen pro 100.000 der 15- bis 25-jährigen Bevölkerung in den ostdeutschen Bundesländern jeweils über dem Bundesdurchschnitt von 94 (Stichtag 31.03.2000).⁶ Mecklenburg-Vorpommern mit 148 Jugendstrafgefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung nahm hier den »Spitzenplatz« ein. Das für den gesamten Strafvollzug erkennbare West-Ost-Gefälle stellt sich für den Bereich des Jugendstrafvollzugs als Ost-West-Gefälle dar. Bemerkenswert erscheinen die besonders niedrigen Jugendstrafgefangenrenaten in Hamburg (52), Schleswig-Holstein (57) und Baden-Württemberg (69). Die meisten westdeutschen Bundesländer einschließlich Berlin lagen zwischen 77 und knapp 100 Jugendstrafgefangenen pro 100.000 der Altersgruppe.

Tabelle 1: Jugendstraf- und Untersuchungshaftraten am 31.03.2000
im Bundesländervergleich

Bundesland	Gefangenrenate im Jugendstrafvollzug (Verurteilte pro 100.000 der 15- bis 25-jährigen Altersgruppe)*	Gefangenrenate in Untersuchungshaft (pro 100.000 der 14- bis 21-jährigen Altersgruppe)
Baden-Württemberg	69,4	44,3
Bayern	76,7	50,0
Berlin	92,9	59,8
Brandenburg	124,1	49,8
Bremen	134,4	59,3
Hamburg	52,4	69,5
Hessen	84,4	46,1
Mecklenburg-Vorpommern	148,4	53,4
Niedersachsen	92,1	34,7
Nordrhein-Westfalen	93,0	46,1
Rheinland-Pfalz	116,1	38,5
Saarland	114,2	46,0
Sachsen	145,0	61,6
Sachsen-Anhalt	132,8	58,1
Schleswig-Holstein	56,6	34,9
Thüringen	98,3	37,8
Alte Bundesländer insgesamt	87,2	46,7
Neue Bundesländer insgesamt	119,9	49,2
Deutschland insgesamt	94,3	47,3

* einschließlich gem. § 92 Abs. 2 JGG aus dem Jugendstrafvollzug Ausgenommene

In Tabelle 1 sind zusätzlich zu den in Jugendstrafanstalten Untergebrachten die gem. § 92 Abs. 2 JGG Ausgenommenen einbezogen, um ein vollständiges Bild der Jugendstrafgefangenpopulation zu erhalten. Gem. § 92 Abs. 2 JGG kann bei über 18-jährigen Heranwachsenden die Jugendstrafe im Erwachsenenvollzug vollstreckt werden, wenn der Verurteilte sich nicht für

6 Die Gefangenrenaten wurden lediglich auf die 15- bis 25-jährige Bevölkerung bezogen berechnet, obwohl sich im Jugendstrafvollzug vereinzelt auch 14-Jährige befinden. Der Grund ist rein pragmatisch: Aus dem Statistischen Jahrbuch für Deutschland sind jeweils die Bevölkerungszahlen für fünf zusammengefasste Jahrgänge (15–20, 20–25 Jahre) entnehmbar.

den Jugendstrafvollzug eignet. Bei über 24-jährigen Erwachsenen soll eine entsprechende Herausnahme in jedem Fall erfolgen. Angesichts der bedrückenden Überbelegungssituation, insbesondere in den neuen Bundesländern, wurde und wird in Ostdeutschland häufiger von der Möglichkeit der Herausnahme und Verlegung in den Erwachsenenvollzug Gebrauch gemacht. In einigen Bundesländern wird § 92 Abs. 2 JGG auch für eine Integration in spezifische Behandlungsprogramme im Erwachsenenvollzug genutzt (vgl. z.B. Baden-Württemberg).

Die z.T. extremen Unterschiede – etwa im Vergleich der Nachbarländer Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern – haben gelegentlich zu der Vermutung geführt, dass im Bereich des Jugendstrafrechts in Ostdeutschland härter gestraft werde als in Westdeutschland. Eine solche Hypothese lässt sich selbstverständlich nur über eine differenzierte Analyse der Strafverfolgungspraxis überprüfen, für die die Voraussetzungen z.T. deshalb nicht gegeben sind, weil Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern die Zählkarten für die Strafverfolgungsstatistik bis zum Jahr 2000 noch nicht eingeführt hatten. An anderer Stelle wurden Indikatoren der Kriminalitätsentwicklung und der Strafzumessungspraxis ausführlicher dargestellt, die zumindest plausible Hinweise zur Erklärung der unterschiedlichen Gefangenenzahlen im Vergleich der west- und ostdeutschen Bundesländer geben.⁷ Danach ist jedenfalls nicht – wie gelegentlich vermutet wurde – die vermehrte Verhängung von längeren Jugendstrafen verantwortlich. Der Anteil von Jugendstrafen an den insgesamt Verurteilten ist jeweils vergleichbar, bezogen auf die in Ostdeutschland überhöhten polizeilichen Kriminalitätsbelastungszahlen sogar niedriger. Das heißt, die Justiz in Ostdeutschland baut den erhöhten Kriminalitätsanfall durch eine extensivere Diversionspraxis auf ein den alten Bundesländern vergleichbares Maß ab. Als Erklärung für die erhöhten Gefangenenzahlen in den neuen Bundesländern kann – jedenfalls für Mecklenburg-Vorpommern – eine restriktivere Entlassungspraxis angeführt werden: Dort ging der Anteil bedingt Entlassener im Zeitraum 1996–2000 von knapp 60% auf lediglich 39% zurück.⁸ Ebenfalls für Mecklenburg-Vorpommern (und damit nicht unbedingt zu verallgemeinern) gilt die Besonderheit, dass erheblich häufiger als im Bundesdurchschnitt kurze Jugendstrafen von bis zu einem Jahr nicht zur Bewährung ausgesetzt werden, also eine Variante des »*short sharp shock*« bei einigen Jugendrichtern (vor allem bei Gewalttätern) populär zu sein scheint.⁹ In Brandenburg, Sachsen und Thüringen waren andererseits keine Anzeichen einer repressiveren Sanktionspraxis im Vergleich zu den alten Bundesländern erkennbar.¹⁰ Die erhöhten absoluten Verurteiltenzahlen bei der Gewaltkriminalität und eine restriktivere Entlassungspraxis dürften damit die Haupterklärungsfaktoren der erhöhten Gefangenenzahlen in den neuen Bundesländern sein.

Für die alten Bundesländer konnten wir anhand der Strafverfolgungsstatistik ebenfalls der Frage nachgehen, ob der Anstieg der Jugendstrafegefangenenzahlen in den 90er Jahren auf eine härtere Strafzumessungspraxis im Sinne längerer Jugendstrafen oder auf die vermehrte Verurteilung von Jugendlichen und Heranwachsenden zurückzuführen ist. Die Länge der ver-

7 Vgl. Dünkel, F., Aktuelle Entwicklungen und statistische Daten zum Jugendstrafvollzug in den neuen und alten Bundesländern. ZfStrVo 51 (2002), S. 67–76; Dünkel, F./Lang, S., Jugendstrafvollzug in den neuen und alten Bundesländern: Vergleich einiger statistischer Strukturdaten und aktuelle Entwicklungen in den neuen Bundesländern, in: Bereswill, M./Höynck, T. (Hrsg.), Jugendstrafvollzug in Deutschland. Grundlagen, Konzepte, Handlungsfelder, Mönchengladbach 2002, S. 20–56.

8 Vgl. Dünkel/Lang (Fn. 7); in den westdeutschen Jugendstrafanstalten lagen ausweislich unserer Umfrage bei den Landesjustizverwaltungen die Aussetzungsquoten (mit Ausnahme Berlins) bei 60–70%.

9 Vgl. Dünkel, F./Scheel, J./Schäpler, P., Jugendkriminalität und die Sanktionspraxis im Jugendstrafrecht in Mecklenburg-Vorpommern. DVJJ 14 (2003), S. 119–132 (125, 127).

10 Vgl. Kröplin, M., Die Sanktionspraxis im Jugendstrafrecht in Deutschland im Jahr 1997 – ein Bundesländervergleich, Mönchengladbach 2001.

hängten Jugendstrafen hat insgesamt zwar zugenommen, jedoch beruht dies auf der veränderten Deliktsstruktur. Während sich die absolute Zahl der wegen gefährlicher oder schwerer Körperverletzung sowie der wegen Raubdelikten Verurteilten im Zeitraum von 1990–2001 etwa verdoppelt hat, blieb der Anteil von längerfristigen (mehr als zwei bzw. mehr als drei Jahre) an den diesbezüglich verhängten Jugendstrafen insgesamt relativ konstant. Bei den Körperverletzungsdelikten nahmen zwar die Anteile der Jugendstrafen bis zu einem Jahr ab, jedoch betreffen sie nach wie vor ca. 60% der verhängten Jugendstrafen.¹¹

Eine interessante Entwicklung lässt sich hinsichtlich der Strafzumessungspraxis bei den Raubdelikten erkennen. So nahm in den 90er Jahren der Anteil der zu Jugendstrafe Verurteilten von nahezu 70% auf unter 60% ab, gleichzeitig nahm bei den zu Jugendstrafe Verurteilten der Anteil der Jugendstrafen bis zu einem Jahr zu, derjenige von längerfristigen Jugendstrafen (mehr als drei Jahre) dagegen ab. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass zunehmend Raubdelikte geringer Schwere angezeigt werden, die zu weniger schweren Sanktionen führen.

Für beide Deliktsgruppen gilt, dass bezogen auf die jeweils Verurteilten prozentual nicht mehr Jugendliche und Heranwachsende zu Jugendstrafen verurteilt wurden und auch die Länge der verhängten Jugendstrafen keine Verschärfungen erkennen lässt, die man angesichts reißerischer massenmedialer Berichte über die Brutalisierung der Jugendgewalt vermuten könnte. Die von *Ostendorf* berechnete vermehrte Verhängung längerer Jugendstrafen¹² ist damit nicht unbedingt Folge einer repressiveren Strafzumessungspraxis.¹³

Der Anstieg der Jugendstrafgefangenenzahlen in Westdeutschland und vermutlich auch in Ostdeutschland ist daher wesentlich auf die absolut gesehen vermehrten Verurteilungen, d.h. auf die Zunahme der registrierten Gewaltkriminalität¹⁴, zurückzuführen. Die Problemlage wird durch eine zumindest in Teilbereichen restriktivere bedingte Entlassungspraxis verschärft.

Für die angestiegenen Gefangenenzahlen im Jugendstrafvollzug können daher insgesamt gesehen zwei Phänomene verantwortlich gemacht werden: In den alten Bundesländern haben sich die Zugänge durch vermehrte Verurteilenzahlen deutlich erhöht, in den neuen Bundesländern kommt eine restriktivere Entlassungspraxis und damit längere Verweildauer hinzu. Bei der Suche nach Möglichkeiten einer Reduzierung der Gefangenenzahlen im Jugendstrafvollzug müssen diese regionalen bzw. länderspezifischen Besonderheiten berücksichtigt werden.

Anhand der Stichtagsbelegungszahlen haben wir weiterhin überprüft, ob niedrigen oder hohen stichtagsbezogenen Jugendstrafgefangenenraten auch entsprechende Untersuchungshaftraten gegenüberstehen. Aus der Sanktionsforschung in diesem Bereich ist bekannt, dass die Untersuchungshaft häufig faktisch die Funktion einer (im Jugendstrafrecht – abgesehen vom Jugendarrest – gesetzlich ausgeschlossenen) kurzen Freiheitsentziehung von unter sechs Monaten übernimmt. Es könnte sein, dass hier in einigen Bundesländern – ähnlich des Systems

11 Vgl. *Dünkel/Lang* (Fn. 7); *Dünkel, F.*, Youth violence and juvenile justice in Germany, in: *Dünkel, F./Drenkhahn, K.* (Hrsg.), *Youth violence: new patterns and local responses – Experiences in East and West*, Mönchengladbach 2003, S. 96–142 (117 ff.); *Dünkel/Scheel/Schäpler* (Fn. 9), S. 127.

12 Vgl. *Ostendorf, H.*, Weiterführung der Reform des Jugendstrafrechts. *StV* 22 (2002), S. 436–445 (437).

13 Vgl. *Dünkel* (Fn. 11), S. 118 ff.

14 Vgl. zu den Täter- und Opferzahlen anhand der polizeilichen Registrierung im Ost-West-Vergleich *Skepenat, M.*, *Jugendliche und Heranwachsende als Tatverdächtige und Opfer von Gewalt – Eine vergleichende Analyse jugendlicher Gewaltkriminalität in Mecklenburg-Vorpommern anhand der Polizeilichen Kriminalstatistik unter besonderer Berücksichtigung tatsituativer Aspekte*, Mönchengladbach 2000.

der kommunizierenden Röhren – ein Austauschverhältnis zwischen U-Haft und Jugendstrafe existiert. Hohe U-Haftsraten bei niedrigen Jugendstrafgefängenenraten würden jedenfalls für diese Austauschhypothese sprechen.

Aus den Belegungsstatistiken des Strafvollzugs können Hinweise zur Erklärung unterschiedlicher Sanktionsstile anhand der Belegung in der Untersuchungshaft bei Jugendlichen und Heranwachsenden gefunden werden. Hierbei ist die Annahme forschungsleitend, dass Untersuchungshaft in unterschiedlichem Umfang auch als verdecktes Sanktionsmittel (und faktische kurze Freiheitsstrafe) eingesetzt wird.¹⁵

So könnte man die niedrigen Jugendstrafgefängenenraten in Hamburg in der Tat im Zusammenhang mit einer extensiveren U-Haftpraxis sehen. Die wenigsten U-Häftlinge gelangen anschließend in den Jugendstrafvollzug. *Pfeiffer/Brettfeld/Delzer* haben in ihrem Gutachten zur Hamburger Sanktionspraxis ermittelt, dass nicht selten U-Haft mit anschließenden Diversionsentscheidungen oder der Verurteilung zu ambulanten Sanktionen verknüpft wird.¹⁶ Ähnliches scheint für Berlin zu gelten. Hamburg (knapp 70) und Berlin (knapp 60 junge U-Gefangene pro 100.000 der 14- bis 21-Jährigen) kamen auf eine U-Haftrate, die mehr als 70% bzw. 100% höher lag als diejenige in Niedersachsen oder Schleswig-Holstein.

In Bremen hingegen steht einer erhöhten Jugendstrafgefängenenrate eine unterdurchschnittliche U-Haftrate (59) gegenüber, was gleichfalls als Indiz für die funktionale Äquivalenz beider Formen der Freiheitsentziehung gewertet werden könnte, hier allerdings in Form des gesetzlich vorgesehenen »Normalfalls«, dass auf eine relativ kurze U-Haft der Jugendstrafvollzug folgt.

Einen Sonderfall stellt (ebenso wie im Erwachsenenstrafvollzug) Schleswig-Holstein dar, das auch bei der U-Haft (gemeinsam mit Niedersachsen) die bundesweit geringsten Gefangenraten aufwies (35). Die ostdeutschen Bundesländer lagen mit Ausnahme von Thüringen (39) auch bei der U-Haft im überdurchschnittlichen Bereich (Bundesdurchschnitt: 47). Aussagen über eine unverhältnismäßige Untersuchungshaftanordnungspraxis lassen sich anhand der vorliegenden Zahlen ohne eine Rückkoppelung zur Kriminalitätsstruktur und einer auch einzelfallbezogenen Analyse der Entscheidungsgründe nicht machen. Immerhin gilt nach einer vom Lehrstuhl für Kriminologie in Greifswald durchgeführten Untersuchung¹⁷ auch für Mecklenburg-Vorpommern, dass lediglich ca. 40% der jungen Untersuchungsgefangenen später zu Jugendstrafe ohne Bewährung verurteilt werden und in den Jugendstrafvollzug gelangen.

Im Längsschnitt betrachtet hat sich die Belegung in den alten Bundesländern Wellenbewegungen vergleichbar entwickelt. Einem Anstieg in den 70er Jahren folgte ein auch im Ausmaß erstaunlicher Rückgang im Laufe der 80er Jahre, der sicherlich mit der allgemeinen Sanktionsentwicklung im Hinblick auf die vermehrte Anwendung ambulanter Sanktionen in Zu-

15 Vgl. die vielfachen empirischen Belege auch im internationalen Vergleich bei *Dünkel, F./Vagg, J. (Hrsg.)*, Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvollzug – International vergleichende Perspektiven zur Untersuchungshaft sowie zu den Rechten und Lebensbedingungen von Untersuchungsgefangenen, Teilband 1 und 2, Freiburg 1994.

16 Vgl. *Pfeiffer, C./Brettfeld, K./Delzer, I.*, Jugenddelinquenz und jugendstrafrechtliche Praxis in Hamburg, Hannover 1997.

17 Vgl. hierzu *Kunkat, A.*, Vollzugsforschung in den neuen Bundesländern, in: *Egg, R. (Hrsg.)*, Strafvollzug in den neuen Bundesländern, Wiesbaden 1999, S. 171–203 (183 ff.); *Dünkel, F.*, Empirische Fragen der Rechtswirkungsforschung – dargestellt anhand aktueller Projekte der Kriminologie in Greifswald, in: *Rodi, M. (Hrsg.)*, Rechtswirkungsforschung in Greifswald, Köln u.a. 2002, S. 109–151.

sammenhang steht. Seit Anfang der 90er Jahre ist die Belegung im Jugendstrafvollzug allerdings wieder deutlich angestiegen¹⁸, wofür die o.g. Ursachen maßgeblich sind.

In den neuen Bundesländern war die Ausgangssituation Anfang der 90er Jahre durch die im Gefolge der Amnestien¹⁹ ausgesprochen niedrige Belegung insgesamt und im Jugendstrafvollzug im Besonderen gekennzeichnet. So entsprachen die am 31.03.1992 insgesamt 95 Jugendstrafegefangenen gerade einmal 5,5% der Gesamtbelegung von 3.648 Gefangenen (Gefangenennrate: 22,2 pro 100.000 der Wohnbevölkerung).²⁰ Acht Jahre später hatte sich die Gesamtbelegung in den neuen Bundesländern mehr als verdreifacht (30.06.2000: 12.900), diejenige des Jugendstrafvollzugs stieg jedoch auf mehr als das zwanzigfache (n = 2.129) mit der Folge, dass gegenwärtig ca. jeder fünfte Gefangene (21,0%) Jugendstrafegefänger ist. Hinzu kommt, dass 24,5% der Untersuchungsgefangenen unter 21 Jahre alt waren (30.06.2000; Vergleichswert für die alten Bundesländer: 15,8%).²¹ Die Entwicklung der Jugendstrafegefangenenzahlen in den neuen Bundesländern im Zeitraum 1992–2000 ist in Tabelle 2 dargestellt.²²

Tabelle 2: Belegungsentwicklung im Jugendstrafvollzug in den neuen Bundesländern von 1992–2002 (Jugendstrafegefangene ohne die nach § 92 Abs. 2 JGG aus dem Jugendstrafvollzug Ausgenommenen; absolut und pro 100.000 der 15- bis 25-jährigen Bevölkerung)

Brandenburg			Mecklenburg-Vorpommern		Sachsen		Sachsen-Anhalt		Thüringen	
Jahr	absolut	pro 100.000	absolut	pro 100.000	absolut	pro 100.000	absolut	pro 100.000	absolut	pro 100.000
1992	40	13,3	26	11,1	57	10,6	43	12,8	35	11,3
1993	79	26,3	51	22,1	111	21,0	76	23,2	50	16,4
1994	105	34,7	137	59,6	230	43,5	144	44,2	86	28,3
1995	186	61,0	209	89,7	289	54,2	164	50,7	116	38,2
1996	183	59,0	225	95,3	406	75,2	241	74,8	169	55,6
1997	216	68,4	246	102,9	554	102,4	272	84,5	181	59,0

18 Die bei *Dünkel* (Fn. 7) sowie *Dünkel/Lang* (Fn. 7) berechneten Zahlen (die auch *J. Walter* [Fn. 1], S. 129 zitiert) sind aufgrund fehlerhafter Berechnungsgrundlage allerdings für die 90er Jahre nicht richtig und überhöht.

19 Amnestien gehörten in der DDR-Zeit zum regelmäßigen Ritual, das den Tendenzen der Überbelegung kurzfristig (aber regelmäßig erfolglos) entgegenwirkte. Ende 1989 gab es anlässlich der sozialen Umbruchssituation eine große Amnestie, durch die die absolute Gefangenenzahl von über 31.000 auf knapp 7.000 im März 1990 zurückging; vgl. *Dünkel, F.*, Strafvollzug im Übergang. Zur Situation in den neuen Bundesländern. Neue Kriminalpolitik 5/1 (1993), S. 37–43 (37) m.w.N.

20 Vgl. *Dünkel* (Fn. 19), S. 41.

21 Vgl. *Dünkel, F./Drenkhahn, K./Geng, B.*, Greifswalder Inventar zum Strafvollzug (GIS), Internet-Publikation 2001 [www.uni-greifswald.de/~ls3/Veröffentlichungen], (Tab. 1).

22 Im Unterschied zu den Stichtagszahlen, die Tabelle 1 zugrunde liegen, wurden hier die gem. § 92 Abs. 2 JGG aus dem Jugendvollzug Ausgenommenen nicht mit erfasst.

Brandenburg			Mecklenburg-Vorpommern		Sachsen		Sachsen-Anhalt		Thüringen	
Jahr	absolut	pro 100.000	absolut	pro 100.000	absolut	pro 100.000	absolut	pro 100.000	absolut	pro 100.000
1998	288	88,3	325	133,2	567	102,7	368	113,2	193	61,9
1999*	331	98,2	329	132,1	593	105,7	381	115,1	241	75,8
2000	372	107,5	311	122,4	675	118,4	476	141,6	273	84,3
2002**	366	105,8	295	116,2	660	115,5	523	155,3	257	79,4

Stichtag jeweils 31.10. d.J.

* Stichtag 31.01.

** Stichtag 31.03.

Diese wenigen Zahlen verdeutlichen bereits die enormen Probleme, vor denen insbesondere der Jugendstrafvollzug in den neuen Bundesländern steht. Es erscheint vor diesem Hintergrund wenig verwunderlich, dass das Problem der Überbelegung gerade im Jugendstrafvollzug im Laufe der 90er Jahre zu einem vordringlichen Problem geworden ist. Inwieweit dies für alle Bundesländer und Anstalten gilt, wurde im Rahmen einer Länderumfrage im Mai/Juni 2001 von Seiten des Lehrstuhls für Kriminologie der Universität Greifswald ermittelt (vgl. unten 3.1).

3 Überblick über die Jugendstrafanstalten in den alten und neuen Bundesländern

3.1 Jugendstrafanstalten des geschlossenen und offenen Vollzugs und Belegungssituation am 31.03.2001

Die Umfrage bei den Landesjustizverwaltungen ergab für den 31.03.2001 eine Gesamtbelegung der Jugendstrafanstalten von 7.568. Allerdings sind hierbei teilweise auch Untersuchungsgefangene enthalten (z.B. in Hameln). Anstalten mit ganz überwiegend Untersuchungsgefangenen wie Neubrandenburg in Mecklenburg-Vorpommern wurden nicht einbezogen.²³

Auffällig war, dass der geschlossene Vollzug weitgehend überbelegt war, während im offenen Vollzug in erheblichem Umfang Kapazitäten ungenutzt blieben. Aus Tabelle 3 ergibt sich, dass die Überbelegung im geschlossenen Vollzug vor allem in Hessen (123%), Rheinland-Pfalz (128%) und Sachsen-Anhalt (122%) extrem war. Geht man davon aus, dass eine Vollbelegung schon bei einer Auslastung von 85–90% gegeben ist, so verfügte keine einzige Jugendstrafanstalt in Deutschland über freie Haftplatzkapazitäten mit Ausnahme der zum

23 Von den insgesamt 217 zum Stichtag 31.03.2001 in Neubrandenburg Inhaftierten waren nur ca. 30 Jugendstrafgefangene. Die Überbelegung in Neubrandenburg betrug bei 177 Haftplätzen 123%; vgl. zur Entwicklung des Jugendstrafvollzugs in Mecklenburg-Vorpommern auch Schott, T., Der Jugendvollzug in Mecklenburg-Vorpommern. DVJJ-Journal 11 (2000), S. 350–364. Nach der Eröffnung der neuen Jugendstrafanstalt Neustrelitz wurden alle Jugendstrafgefangenen dorthin verlegt, teilweise auch die jungen Untersuchungsgefangenen.

01.04.2001 eröffneten Anstalt Neustrelitz, die bei der Eröffnung mit knapp 79% ausgelastet war.²⁴

Tabelle 3: Belegung der Jugendstrafvollzugsanstalten am 31. März 2001

	Geschlossener Vollzug			Offener Vollzug		
	Belegungsfähigkeit	tatsächliche Belegung	in%	Belegungsfähigkeit	tatsächliche Belegung	in%
Baden-Württemberg	468	459	98,1	43	31	72,1
Bayern	772	791	102,5	26	6	23,1
Berlin	468	452	96,6	60	42	70,0
Brandenburg	214	250	116,8	39	21	53,9
Bremen	98	86	87,8	20	20	100,0
Hamburg	76	80	105,3	22	13	59,1
Hessen	511	629	123,1	14	14	100,0
Mecklenburg-Vorpommern*	270	212	78,5	40	18	45,0
Niedersachsen	596	653	109,6	197	174	88,3
Nordrhein-Westfalen	1.268	1.246	98,3	295	224	75,9
Rheinland-Pfalz	369	471	127,6	15	7	46,7
Saarland	188	177	94,2	0	0	-
Sachsen	382	385	100,8	18	10	55,6
Sachsen-Anhalt	440	538	122,3	24	18	75,0
Schleswig-Holstein	251	241	96,0	42	28	66,7
Thüringen	264	266	100,8	18	6	33,3
Alte Bundesländer insgesamt	5.065	5.285	104,3	734	559	76,2
Neue Bundesländer insgesamt	1.570	1.651	105,2	139	73	52,5
Deutschland insgesamt	6.635	6.936	104,5	873	632	72,4

* Stichtag: 01.04.2001 (= Zeitpunkt der Eröffnung der neuen Jugendanstalt)

Im offenen Vollzug wurde dagegen lediglich in Bremen, Rockenberg (Hessen), Heinsberg (Nordrhein-Westfalen), Göttingen-Leineberg (Niedersachsen) und Aichach (Bayern) eine Vollbelegung der z.T. sehr kleinen Abteilungen erreicht.

Über die Gründe dafür kann man spekulieren. In den alten Bundesländern mag der hohe Ausländeranteil eine Rolle spielen. Von Ausweisung bedrohte Ausländer erhalten schon wegen der entsprechenden Verwaltungsvorschriften weniger Lockerungen und werden auch seltener in den offenen Vollzug verlegt. Auch die Deliktsstruktur mit im Vergleich zum Erwachsenenvollzug erhöhten Anteilen von Gewaltdelinquennten (s.u. 3.2) dürfte von Bedeutung sein.

Allerdings erklären diese Annahmen nicht die erheblichen Unterschiede in der Entwicklung des offenen Jugendstrafvollzugs in den alten Bundesländern, die zwischen Schleswig-Holstein (39,9%), Niedersachsen (26% der Jugendstrafgefangenen im offenen Vollzug) einerseits und Baden-Württemberg (0,8%) und Bayern bzw. dem Saarland (kein offener Vollzug!) andererseits eine extreme Bandbreite offenbaren. Berlin (17,3%), Hamburg (17,5%) und Nordrhein-Westfalen (15,6%) lagen ebenfalls noch über dem Bundesdurchschnitt (6,6%, alte Bundeslän-

24 Ende Oktober 2001 waren 250 der insgesamt verfügbaren 310 Haftplätze belegt, d.h. die Auslastung betrug 80,6%. Im Jahr 2003 war eine Vollbelegung gegeben.

der: 11,1%), während alle anderen Länder den offenen Jugendstrafvollzug weitgehend nicht praktizieren.

Damit muss sich der Jugendstrafvollzug in einigen alten, vor allem aber den neuen Ländern die Frage gefallen lassen, ob er den in § 91 Abs. 3 JGG favorisierten »Vollzug weitgehend in freien Formen« als Behandlungsauftrag ernst nimmt.

3.2 Alters- und Deliktsstruktur im Jugendstrafvollzug

Der Jugendstrafvollzug beherbergt bekanntlich 14- bis 25-jährige nach Jugendstrafrecht Verurteilte.²⁵ Dabei handelte es sich am 31.03.2002 zu 89% um mindestens 18-jährige Erwachsene, nur 11% der stichtagsbezogen gezählten Insassen waren Jugendliche im engeren Sinne. Interessant erscheint ein Vergleich der Jahre 1980, 1990 und 2002. In den 80er Jahren sank die Zahl Jugendlicher auf 7%, 47% waren dagegen 21 Jahre und älter. Dies spiegelt die im Laufe der 80er Jahre deutlich werdende Tendenz wider, gerade bei den jüngeren Altersjahrzägen möglichst restriktiv mit der Verhängung der Jugendstrafe umzugehen. In den 90er Jahren hat sich das Bild gewandelt, und es ist entsprechend der Kriminalitätsentwicklung und Sanktionspraxis nicht nur ein deutlicher absoluter Zuwachs der Jugendstrafgefangenenzahlen zu verzeichnen, sondern auch eine »Verjüngung« in der *Altersstruktur*. Die Zahlen der Strafvollzugsstatistik lassen keine Differenzierung nach alten und neuen Bundesländern zu, jedoch dürfte ein wesentlicher Anteil des Zuwachses Jugendlicher auf den insoweit besonders belasteten neuen Bundesländern beruhen.

Auch hinsichtlich der *Deliktsstruktur* haben sich interessante Veränderungen ergeben. So hat sich die stichtagsbezogene Zusammensetzung der Jugendstrafvollzugspopulation im Zeitraum 1980–2002 wesentlich verändert. Der Anteil von wegen Diebstahlsdelikten Verurteilten ging von 49% im Jahr 1980 auf 32% im Jahr 2002 zurück. Auch Sexualdelinquenten haben rückläufige Anteile bei einer ohnehin sehr geringen Ausgangsgröße von knapp 4% im Jahr 1980 (2002: 2,9%). Eine kontinuierliche Zunahme verzeichnet die Gruppe der wegen Raub- (von 17,7% auf 22,8%) und wegen Körperverletzungsdelenkten Verurteilten (von 0,6% 1980 auf 15,3% 2002!). Der Anteil von Tötungsdelinquenten stieg bis 1990 leicht an (von 4,5% auf 5,7%), ist seither aber wieder leicht zurückgegangen (2002: 5,4%). Auch bei Betäubungsmitteldelinquenten werden unterschiedliche Tendenzen sichtbar. Einem Rückgang in den 80er Jahren steht ein erneuter Anstieg in den 90er Jahren gegenüber (2002: 9,3%), der u.U. veränderte polizeiliche und justizielle Strafverfolgungsstrategien widerspiegelt.

Fasst man die Gewaltdelikte (Tötungs-, Körperverletzungs-, Raub- und Sexualdelikte) zusammen, so entfielen 1980 25,5% auf diese Gruppe. Bis 2002 hat sich dieser Anteil mit 46,4% nahezu verdoppelt. Hierbei ist zu beachten, dass bei einzelnen anderen Tätergruppen (z.B. Drogendealer, Eigentumstäter im Bereich Wohnungseinbruch, Autodiebstahl) in Einzelfällen ebenfalls ein erhebliches Aggressions- und Gewaltpotential angenommen werden kann. Dies erklärt die Aussage von Vollzugspraktikern, dass die Lebenssituation im Jugendstrafvollzug allgemein und die Arbeitsbedingungen für die Vollzugsbediensteten durch immer schwierigere Gefangene geprägt sei. Allerdings sind diese Aussagen – auch wenn sie plausibel sein mögen – bislang durch »harte« empirische Daten nur eingeschränkt belegbar.

25 Einschließlich einiger weniger Fälle von Verurteilungen zu Freiheitsstrafe, die gem. § 114 JGG in einer Jugendstrafanstalt vollzogen wird.

3.3 Weitere Probleme der gegenwärtigen Jugendstrafvollzugspopulation

Die Erziehungsarbeit des Jugendstrafvollzugs wird – wie eingangs erwähnt – durch weitere Probleme spezifischer Insassengruppen geprägt. *J. Walter* hat eindrucksvoll die Zunahme nichtdeutscher Insassen beschrieben. Während die Zahl der deutschen 14- bis 21-jährigen Insassen von 56 pro 100.000 der Altersgruppe im Jahr 1971 auf 40 im Jahr 2001 abnahm, stieg die Gefangenenzahl der Nichtdeutschen im gleichen Zeitraum von 50 auf 124 an.²⁶ Differenzierte Analysen zur Vorstrafenbelastung und Kriminalitätsstruktur in Niedersachsen und Schleswig-Holstein zeigten, dass die nichtdeutschen Angeklagten trotz geringerer Vorbelastung ein erheblich höheres Risiko der Verurteilung zu unbedingter Jugendstrafe aufwiesen.²⁷

Als neue »Problemgruppe« in den westdeutschen Bundesländern – dabei insbesondere in Baden-Württemberg – sind die sog. Aussiedler bzw. die nach 1992 zugezogenen Spätaussiedler zu nennen. Sie machten z.B. im baden-württembergischen Jugendstrafvollzug im Jahr 2000 zusammen mit den Ausländern 55,4% der Zugänge aus.²⁸ Diese Gruppen machen in der Behandlungsarbeit erhebliche Probleme, nicht nur wegen der oft schlechten Sprachkenntnisse, sondern auch wegen des Hintergrunds einer stark gewaltorientierten subkulturellen Orientierung. In den neuen Bundesländern spielen die ethnischen Minoritäten der Aussiedler ebenso wie der Ausländer dagegen noch keine besondere Rolle.

3.4 Behandlungspersonal im Jugendstrafvollzug im Bundesländervergleich

Im Rahmen unserer Stichtagsbefragung zum 31.03.2001 haben wir die Zahl der Sozialarbeiter- und Psychologenstellen in den Jugendstrafanstalten erfragt. Diese Zahlen sollten als Indikator für den Umfang von Behandlungsangeboten im Jugendstrafvollzug dienen. Dabei sind wir uns der Tatsache bewusst, dass in einem modernen Jugendvollzug alle Bedienstetengruppen wesentliche Beiträge zum Erziehungsziel erbringen und vielfach auch Beamte des allgemeinen Vollzugsdienstes oder andere Mitarbeiter des mittleren und gehobenen Dienstes faktisch Tätigkeiten (z.T. auch in verantwortlicher Position als Vollzugsleiter o.Ä.) ausüben, die traditionell Sozialarbeiter/Sozialpädagogen vorbehalten waren. Die Organisationsentwicklung i.S. einer integrativen Behandlungsorientierung unter Einbeziehung aller Mitarbeiter gehört sicherlich in zahlreichen Jugendanstalten zu den charakteristischen Kennzeichen, die den Jugendstrafvollzug von den meisten Erwachsenenanstalten abheben. Gleichwohl möchten wir die Ergebnisse der vorliegenden Umfrage mit aller Vorsicht i.S. günstigerer oder ungünstigerer personeller Ausstattung für einen Erziehungsvollzug bewerten. Dabei ging es uns vor allem auch darum, die Personalentwicklung in den neuen Bundesländern vergleichend zu erfassen.

Aus Tabelle 4 ergibt sich, dass auf einen Sozialarbeiter in den alten Bundesländern 33, in den neuen Bundesländern dagegen 43 Gefangene entfielen. Allerdings gibt es auch in Ostdeutschland Anstalten mit einer Ausstattung entsprechend dem »Westniveau«, wenn man etwa Neustrelitz (Mecklenburg-Vorpommern) mit einem Verhältnis von 1 : 38 oder Oranienburg (Brandenburg) mit 1 : 17 betrachtet. In den alten Bundesländern gibt es Anstalten, in denen auf einen Sozialarbeiter lediglich bis zu 25 Gefangene kommen, was eine echte Betreuungsar-

26 Vgl. *J. Walter* (Fn. 1), S. 132.

27 Vgl. *Suhling, S./Schott, T.*, Ansatzpunkte zur Erklärung der gestiegenen Gefangenenzahlen in Deutschland, in: *Bereswill, T./Greve, W. (Hrsg.)*, Forschungsthema Strafvollzug, Baden-Baden 2001, S. 25–83 (66 f.).

28 Vgl. *J. Walter* (Fn. 1), S. 133.

beit in jedem Einzelfall wohl ermöglichen dürfte (Bremen: 25; Hahnöfersand/Hamburg: 13, Hameln/Niedersachsen 21; Schifferstadt/Rheinland-Pfalz: 23).²⁹

Tabelle 4: Sozialarbeiter und Psychologen im Jugendstrafvollzug (Stichtag: 31.03.2001; die Angaben bedeuten die Zahl von Gefangenen pro Sozialarbeiter bzw. Psychologe)

Bundesland	Sozialarbeiter	Psychologe
Baden-Württemberg	37	82
Bayern	45	94
Berlin	21	35
Brandenburg	39	59
Bremen	25	106
Hamburg	13	23
Hessen	23	92
Mecklenburg-Vorpommern	38	115
Niedersachsen	22	94
Nordrhein-Westfalen	58	82
Rheinland-Pfalz	32	80
Saarland	44	177
Sachsen	49	79
Sachsen-Anhalt	46	79
Schleswig-Holstein	45	77
Thüringen	91	136
Alte Bundesländer insgesamt	33	75
Neue Bundesländer insgesamt	43	80
Deutschland insgesamt	35	76

Die Personalsituation bzgl. Psychologen unterscheidet sich im Vergleich der alten und neuen Bundesländer nicht wesentlich: Auf einen Psychologen entfielen 2001 durchschnittlich 75 Gefangene in den alten, 80 Gefangene in den neuen Bundesländern (Bundesdurchschnitt: 76, vgl. Tabelle 4). Auch hier sind allerdings länder- bzw. anstaltsspezifische Unterschiede festzustellen. Besonders günstig ausgestattet waren Aichach/Bayern (1 : 41), Plötzensee/Berlin (1 : 35), Oranienburg/Brandenburg (1 : 20), Hahnöfersand/Hamburg (1 : 23) und Iserlohn/NRW (1 : 43), während in einigen Anstalten mit deutlich mehr als 100 Gefangenen pro Psychologen wie in Ebrach/Bayern (1 : 111), Neustrelitz/Mecklenburg-Vorpommern (1 : 115)³⁰, Ichtershausen/Thüringen (1 : 136), Spremberg/Brandenburg (1 : 150), Ottweiler/Saarland (1 : 177) oder Hövelhof/NRW (1 : 219) eine psychologische Betreuungsarbeit allenfalls punktuell stattfinden kann.

29 Vergleichsdaten für den Gesamtvollzug, d.h. insbesondere für den Erwachsenenvollzug liegen für das Jahr 1996 vor: Danach kamen in den alten Bundesländern 58, in den neuen Bundesländern 71 Gefangene auf einen Sozialarbeiter (Bundesdurchschnitt: 60); vgl. Dünkel, F./Kunkat, A., Zwischen Innovation und Restauration. 20 Jahre Strafvollzugsgesetz – eine Bestandsaufnahme. Neue Kriminalpolitik 9/2 (1997), S. 24–33 (31). Die Personalausstattung bzgl. Behandlungspersonal i.e.S. ist im Jugendvollzug damit etwa doppelt so günstig wie im Erwachsenenstrafvollzug.

30 In Mecklenburg-Vorpommern wurde im Laufe des Jahres 2001 ein weiterer Psychologe eingestellt, so dass sich bei einer Belegung von 250 Gefangenen Ende Oktober 2001 eine Relation von 1 : 83 ergab, die dem Durchschnitt der neuen Bundesländer entsprach.

4 Die gesetzliche Reform des Jugendstrafvollzugs

Wie eingangs erwähnt, ist die gesetzliche Regelung des Jugendstrafvollzugs ein dringendes rechtspolitisches Anliegen. Die Bemühungen gehen schon auf die 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts zurück, als 1977 die Jugendstrafvollzugskommission eingesetzt wurde, die ihren Abschlussbericht 1980 vorlegte.³¹ Danach kam es zu mehreren Gesetzesentwürfen des Bundesjustizministeriums und Vorschlägen von Praktikern und Wissenschaftlern.³²

Die inzwischen mehr als 20-jährigen vergeblichen Bemühungen einer gesetzlichen Regelung des Jugendstrafvollzugs verdeutlichen, dass es – abgesehen von den bekannten fiskalischen Einwänden – grundsätzliche Meinungsunterschiede über die Reichweite notwendiger Reformen gab und gibt, die sich auf die Frage des Standorts und den Umfang selbständiger Regelungen auswirken. Die Diskussion hat sich in den 80er und 90er Jahren ziemlich festgefahren mit dem Ergebnis, dass die Länder alle kostenintensiven Reformregelungen blockierten und bei pessimistischer Sicht letztlich nur ein Jugendstrafvollzugsgesetz, das zwar den verfassungsrechtlichen Vorgaben im Sinne von Mindeststandards Rechnung trägt, nicht aber in irgendeiner Form zu einer innovativen Fortentwicklung des Jugendstrafvollzugs oder verbindlicheren Inhalten als sie das StVollzG für den Erwachsenenstrafvollzug festlegt, führt. Daran hat die »Globalkritik« des Verf. dieses Beitrags angesetzt und die Notwendigkeit eines eigenständigen JVollzG in Frage gestellt.³³

Ob ein eigenständiges JVollzG sinnvoll und notwendig erscheint, lässt sich nur vor dem Hintergrund der konkreten Besonderheiten des Jugendstrafvollzugs in Abgrenzung zum Erwachsenenvollzug bestimmen. Die Eigenständigkeit des Jugendstrafvollzugs würde durch eine Regelung innerhalb des StVollzG oder durch weitgehende Verweise auf das StVollzG – wie dies in früheren Entwürfen der Fall war – eher in Frage gestellt. Die Lösung, einige programmatiche Vorschriften im JGG und Detailregelungen in Verwaltungsvorschriften vorzusehen, wäre aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht opportun. Die JGG-Lösung wäre allerdings dann sinnvoll, wenn nur wenige Besonderheiten des Jugendstrafvollzugs identifiziert werden können, die in einigen Vorschriften (§§ 92, 92a etc.) geregelt werden können. In diesem Fall ließe sich allerdings auch für einen ergänzenden Abschnitt im StVollzG votieren (ähnlich der Regelungen für die Sozialtherapie).

In vielen Bereichen lassen sich weitergehende Regelungen für den Jugendstrafvollzug formulieren, z.B. bzgl. Langzeitbesuchen oder der Erweiterung des Rechtsbehelfssystems durch unabhängige Inspektionen oder Ombudsleute³⁴, jedoch wären diese regelmäßig auch im Erwachsenenvollzug wünschenswert. Andererseits konnten in der Detailanalyse der vom Bundesjustizministerium eingesetzten Expertengruppe Besonderheiten des Jugendstrafvollzugs identifiziert werden, die ein eigenständiges JVollzG rechtfertigen.

Die wesentlichen Besonderheiten und ggf. Abweichungen vom StVollzG in einem eigenständigen JVollzG könnten Folgende sein:

31 Vgl. *Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.), Schlußbericht der Jugendstrafvollzugskommission, Köln 1980.

32 Vgl. zusammenfassend *Dünkel, F.*, Freiheitserzug für junge Rechtsbrecher, Bonn 1990; *Dünkel, F.*, in: *Festschrift für Böhm*, Berlin, New York 1999, S. 99–140.

33 Vgl. *Dünkel, F.*, Brauchen wir ein Jugendstrafvollzugsgesetz? *ZRP* 25 (1992), S. 176–181; *Dünkel* 1999 (Fn. 32).

34 Vgl. i. E. die Thesen bei *Dünkel* 1999 (Fn. 32), S. 129 ff.

- § 2 I: Das Vollzugsziel ist ausschließlich auf die Spezialprävention/Legalbewährung orientiert (was der Rechtslage des StVollzG entspricht). Andere Aufgaben sind *nicht* zu benennen, da sie – wie das Beispiel der derzeitigen unseligen Debatte im Erwachsenenvollzug³⁵ zur »Sicherheit der Allgemeinheit« als weiterem Vollzugsziel zeigt – einerseits selbstverständlich sind, andererseits zu Irritationen und Konfusion führen;
- § 2 II: Grundlagen der Resozialisierung/Förderung (eine modernisierte Fassung des § 92 JGG, der die Leitlinien der Förderung klar definiert);
- § 2 III: Akkreditierung und regelmäßige Evaluation von spezifischen Behandlungsprogrammen;
- § 9: Sozialtherapie als Binnendifferenzierung *jeder* Jugandanstalt;
- § 10: Verbindlichere Klarstellung des offenen Vollzugs als Regelvollzug bei Selbststellern und sich auf freiem Fuß befindenden Verurteilten;
- § 11 II: Herstellung einer Konkordanz bei der Missbrauchsklausel mit den Anforderungen bzgl. § 57 StGB (...»wenn verantwortet werden kann, zu erproben ... «);
- § 13: Ausweitung des Urlaubs auf 30 Tage pro Jahr, Rücknahme von Einschränkungen der VV zu § 13;
- § 15: Integration des § 124 StVollzG (bis zu sechs Monate Urlaub zur Entlassungsvorbereitung entsprechend der Sozialtherapieregelung für den *gesamten Jugendvollzug*);
- § 18: Klarstellung der Einzelunterbringung entsprechend der verfassungsrechtlichen Rspr.; Ausnahmen sind weder vorübergehend noch aus räumlichen Gründen zulässig (die Menschenwürde kann nicht zur Disposition gestellt werden!);
- § 20: Privat- anstatt Anstaltskleidung als Grundsatz;
- § 24: Regelbesuchszeit vier statt einer Stunde pro Monat, zusätzlich: Langzeitbesuche sind gesetzlich zu verankern;
- § 25: Einschränkungen des Besuchsrechts sind restriktiver zu regeln: *erhebliche* Gefährdung von Sicherheit oder Ordnung;
- § 27: Grundsatz unüberwachter Besuche;
- § 32: Weitergehende Ermöglichung telefonischer Kontakte durch moderne Technik (Freischaltung von Nummern);
- §§ 37 ff.: Vorrang schulischer und beruflicher Ausbildung; zwei Drittel der Haftplätze sind für Ausbildungszwecke vorzusehen;
- § 39: Freies Beschäftigungsverhältnis auch als Selbständiger und ggf. intramural;
- § 41: Arbeitspflicht nachrangig zu »Ausbildungspflicht«; Ausbildung darf nicht zur Unzeit abgebrochen werden;
- § 42: Freistellung von der Arbeitspflicht: Anhebung auf 24 anstatt 18 Tage;

35 Vgl. zu der hessischen Bundesratsinitiative die Kritik bei Dünkel, F., Sicherheit als Vollzugsziel? Die Wende im Strafvollzug in Zeiten des Wahlkampfes: eine Initiative aus Hessen. Neue Kriminalpolitik 15 (2003), 8–9.

- § 43 i.V.m. § 200: Anhebung des Arbeitsentgelts auf 20–25% und Ausweitung der nicht-monetären Komponente: grundsätzliche Umstrukturierung auf ein Belohnungssystem für positive Ausbildungs- und Arbeitsleistungen (»tokens«);
- §§ 71 ff.: Hilfe bei der Schuldenregulierung und bei der Wiedergutmachung des Schadens als verpflichtende Leistung des Vollzugs;
- § 74: Die Hilfe zur Entlassung muss die frühzeitige (spätestens sechs Monate vor einer möglichen Entlassung) verpflichtende Integration der Bewährungshilfe und die anzustrebende Integration freier Träger der Entlassenenhilfe beinhalten;
- § 76 ff. i.V.m. § 140 II: Öffnungsklausel für eine Unterbringung von Mädchen auch im Jugendvollzug für männliche Gefangene;
- §§ 81 ff.: Die Eigenverantwortlichkeit des Gefangenen und demokratische Lebensformen (»just community«) sowie das soziale Lernen sind stärker zu betonen³⁶;
- § 102: Arten von Pflichtverstößen sind enumerativ in Form eines Tatbestandskatalogs aufzuführen und ggf. nach der Schwere der Pflichtverletzung zu klassifizieren; Vorrang informeller und restorativer Reaktionen sollte deutlicher klargestellt werden;
- § 103: Die Disziplinarmaßnahme des Arrests ist abzuschaffen; im Übrigen sollte ein abgestuftes Modell entsprechend der Schwere der Pflichtverstöße vorgesehen werden;
- § 108: Informelle und »restorative« Konfliktregelungen haben Vorrang, ggf. Einrichtung eines Konfliktregelungsverfahrens (Mediation, Schlichtung);
- §§ 109 ff.: Zuständigkeit des Jugendrichters als Vollstreckungsleiter (1. Instanz) und der Strafvollstreckungskammer (Rechtsbeschwerde); obligatorische mündliche Anhörung; grds. aufschiebende Wirkung bei Arrest o.Ä. (sofern diese Sanktion erhalten bleibt); Prozesskostenhilfe nach den Regelungen der StPO, nicht der ZPO; Rechtsbeschwerde als Fall notwendiger Verteidigung; Zwangsvollstreckung von Entscheidungen auch gegen die Anstalt;
- §§ 123 ff.: Prinzipien und Abteilungen der Sozialtherapie in allen Jugendanstalten;
- §§ 139 ff.: Öffnung für koedukative Erziehungsformen (§ 140 II); Größe und Gestaltung der Anstalten: Wohngruppenvollzug (max. 12 Plätze pro Wohngruppe) mit differenzierten Abteilungen (max. 60 Haftplätze) und einer Gesamtgröße der Anstalt von maximal 240 Plätzen (ggf. mit angeschlossenen offenen Außenstellen bis zu 300 Haftplätze); Festlegung der Mindesthafraumgröße auf 10 qm; offene Einrichtungen obligatorisch in jeder Anstalt als überleitungsorientierte Maßnahme (§ 147);
- §§ 154 ff.: Die personelle Mindestausstattung des Jugendvollzugs ist quantitativ und qualitativ abzusichern (§ 155), d.h. beispielsweise mindestens je ein Sozialarbeiter und ein Psychologe für zwei Wohngruppen (24 Gefangene), ferner »Geeignetheit«, Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter;
- § 160: Die Gefangenemitverantwortung ist auch durch selbständiger Formen des Zusammenlebens zu stärken;

36 Vgl. hierzu *J. Walter* (Fn. 1), S. 138 f. m.w.N.

- §§ 162 ff: Neben Anstaltsbeiräten sind unabhängige Kommissionen (nach dem Vorbild des Anti-Folter-Komitees des Europarats) einzurichten, die bundesweit Inspektionen durchführen, ferner ist ein »Ombudsmann für den Jugendstrafvollzug« einzuführen;
- § 166: Die externe wie interne (Kriminologischer Dienst) Forschung ist zu stärken und institutionell abzusichern; 5% des Etats für Behandlungsmaßnahmen sollen in die Evaluation zur Verbesserung der Effizienz und ggf. effektiveren Kostengestaltung verwendet werden;
- §§ 198 ff.: Die Übergangsvorschriften bzw. Verschiebungen des Inkrafttretens einzelner Vorschriften sind zu streichen (Ausnahme: Anstaltsgröße bestehender Anstalten gem. § 143).

Im *Ergebnis* wird damit ein *umfassenderer Änderungsbedarf* erkennbar, der die *Eigenständigkeit des Jugendstrafvollzugs* verdeutlicht und es gleichzeitig *rechtfertigt*, ein in der *Struktur* und dem *Aufbau* dem *StVollzG* zwar *nachgebildetes JVollzG* zu schaffen, das *inhaltlich aber wesentlich neue Reformimpulse* setzt und damit auch *für den Erwachsenenvollzug Vorreiterfunktion* erlangen kann. Die strukturelle Lösung im Sinne eines eigenständigen *JVollzG* würde allerdings dann in Frage gestellt, wenn die genannten Reformvorschläge im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens nur teilweise aufgegriffen oder völlig »verwässert« würden.

5 Grundzüge eines JVollzG-Entwurfs

Die unter 4. genannten Vorschläge des Verf. werden nicht vollständig im Entwurf des Bundesjustizministeriums aufgegriffen werden. Dies mag als Kompromiss dort hinnehmbar sein, wo es sich im Grunde um wünschenswerte Reformen handelt, die auch für den Erwachsenenvollzug gelten, aber derzeit nicht durchsetzbar sind. Wichtig erscheint jedoch, dass der sich abzeichnende Entwurf so viel innovative Substanz behält, dass die oben gestellte Strukturfrage nach der Begründbarkeit eines eigenständigen *JVollzG* positiv beantwortet werden muss.

Der Gesetzentwurf des Bundesjustizministeriums will die Entwicklung des Jugendstrafvollzugs unter folgenden Gesichtspunkten fördern:

- die künftige Lebensführung ohne Straftaten als alleiniges Vollzugsziel;
- die Ausgestaltung des Vollzugs mit jugendspezifischen Inhalten, insbesondere der Förderung der schulischen Bildung, der beruflichen Qualifikation und arbeitspädagogischer Angebote;
- wie bereits in früheren Entwürfen sollen zwei Drittel der Haftplätze für Ausbildungszwecke vorbehalten werden;
- die Festlegung von qualitativen Mindeststandards für die Förderung junger Gefangener in sachlicher, personeller und organisatorischer Hinsicht (u.a. Akkreditierung von Förderprogrammen, die auf besonderer Methodik beruhen);
- die gesetzliche Absicherung der Sozialtherapie als besonderer Vollzugsform des Jugendstrafvollzugs;
- die Unterbringung in Wohngruppen;

- die Einrichtung besonderer Wohngruppen für 14- und 15-Jährige;
- die Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenslagen und Bedürfnisse junger weiblicher Gefangener;
- die Nachrangigkeit von Disziplinarmaßnahmen hinter konsensualen Konfliktlösungen;
- die Bestellung der Bewährungshilfe bereits während des Vollzuges;
- der Langzeiturlaub (entsprechend § 124 StVollzG bzgl. der Sozialtherapie) zur Vorbereitung der Entlassung;
- Übergangshäuser als Schnittstelle zwischen Vollzug und Freiheit und
- die Festschreibung der begleitenden kriminologischen Forschung.

Der Gesetzentwurf vermeidet den belasteten Begriff der »Erziehung« ebenso wie den der »Behandlung« und übernimmt stattdessen das modernere und angemessene Vokabular des SGB VIII, indem er von »Förderung« und von »Fördermaßnahmen« spricht. Als Leitlinien der Förderung werden im Entwurf alle Maßnahmen und Programme genannt, welche die Fähigkeiten und Fertigkeiten der jungen Gefangenen im Hinblick auf die Erreichung des Vollzugsziels entwickeln und stärken. Hierzu soll der Vollzug aufgelockert und weitgehend in freien Formen durchgeführt werden. Ferner soll durch eine Binnendifferenzierung dem jeweiligen Entwicklungsstand und Förderbedarf der jungen Gefangenen Rechnung getragen werden. Inhaltsbereiche der Förderung sind die bekannten Maßnahmen schulischer und beruflicher Bildung, die zukunftsorientierte Auseinandersetzung mit der Tat, die verantwortliche Gestaltung des Zusammenlebens, Außenkontakte, Freizeitgestaltung, spezifische (ggf. deliktsbezogene) sozialtherapeutische und andere Behandlungsprogramme etc. Wichtig erscheint vor allem auch der Ansatz, in Konfliktfällen disziplinarische Sanktionierungen zurückzudrängen und stattdessen positive Konfliktlösungen bis hin zur Wiedergutmachung (Täter-Opfer-Ausgleich) zu favorisieren.

In Anbetracht der noch ausstehenden Feinabstimmung im Bundesjustizministerium und bei den Regierungsparteien soll es bei diesen Hinweisen bleiben, die aber immerhin die Richtung und das Innovationspotential verdeutlichen. Es bleibt zu hoffen, dass der Entwurf in seiner Substanz die Mühlen des Gesetzgebungsverfahrens unbeschadet übersteht.

6 Ausblick

Der Jugendstrafvollzug ist durch besondere Problemlagen angesichts der praktisch überall im geschlossenen Vollzug vorzufindenden Überbelegung, ferner spezieller Täter- und Gefangenengruppen charakterisiert, die erhebliche Schwierigkeiten bei der erzieherischen Behandlungsarbeit bereiten. In den alten Bundesländern sind dies vor allem bestimmte Gruppen nichtdeutscher Gefangener (soweit die Abschiebung oder Ausweisung droht) sowie Aussiedler, im Osten Gewalttäter und rechtsextremistisch orientierte Gefangene. Trotz dieser Problemgruppen gibt es keinen Grund, vom erzieherischen Ideal des Jugendstrafvollzugs abzurücken. Im Gegenteil: Die besonders problembelasteten Gefangenen in den heutigen Jugendstrafanstalten sind um so mehr als Aufforderung zu sehen, den verfassungsrechtlich verbürgten sozialstaatlichen Resozialisierungsauftrag auch tatsächlich umzusetzen.³⁷

37 Vgl. hierzu allgemein *Dünkel, F.*, Resozialisierung (erneut) auf dem Prüfstand, in: *Jehle, J.-M. (Hrsg.)*, Täterbehandlung und neue Sanktionsformen, Mönchengladbach 2000, S. 379–414 (385 ff.).

Der kurz vor einer ersten Endfassung stehende Gesetzesentwurf eines JVollzG wird dazu einige wesentliche Voraussetzungen schaffen und zugleich den verfassungsrechtlichen Vorgaben einer detaillierten gesetzlichen Regelung der Eingriffe in Grundrechte Rechnung tragen.

*Verf.: Prof. Dr. Frieder Dünkel, Lehrstuhl für Kriminologie, Universität Greifswald,
Domstr. 20, 17487 Greifswald*