

Die Neuregelung des Jugendstrafvollzugs in den Ländern

(Referat – gehalten auf der Tagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Hochschullehrer/innen des Rechts an Fachhochschulen des Sozialwesens – BAGHR – am 21.6.2008 in Köln)

Rückblick: Die Situation nach der Föderalismus-Reform 2006

Bereits auf der Januar-Tagung der BAGHR habe ich über die Föderalismusreform 2006 berichtet, durch die – gegen den Widerstand aller betroffenen gesellschaftlichen Gruppen – die Gesetzgebungszuständigkeit für den gesamten Justizvollzug auf die Länder übertragen worden ist. Der damals – angesichts schlimmer Ankündigungen von Landespolitikern – befürchtete „Wettbewerb der Schäbigkeit“ um den härtesten und billigsten Vollzug ist – Gott sei Dank – so nicht eingetreten. Fragt man nach den Gründen hierfür, scheinen mir u.a. diese bedeutsam:

- der hohe verfassungsrechtliche Standard, den das BVerfG in mehreren Entscheidungen zum Erwachsenenstrafvollzug entwickelt hat: das verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot, das den Gesetzgeber verpflichtet, „ein wirksames Resozialisierungskonzept zu entwickeln und den Strafvollzug darauf aufzubauen“
- die Erkenntnisse, dass Sicherheit in den Anstalten nicht nur durch Aufrüsten der Mauern und Alarmanlagen (instrumentelle und administrative Sicherheit), sondern auch und gerade durch soziale Sicherheit (Anstaltsatmosphäre, Umgang mit den Gefangenen) erreicht werden kann, und dass Resozialisierung und Sicherheit der Bevölkerung keine Gegensätze sind, sondern der beste Schutz der Allgemeinheit die Resozialisierung des Täters ist, setzt sich ganz langsam auch in den Köpfen konservativer Politiker und Vollzugspraktiker durch
- mehrere Metaevalationen haben gezeigt, dass „something works“, auf die individuelle Problemlage zugeschnittene spezifische Behandlungsmaßnahmen im Vollzug und nach der Entlassung günstige Wirkung für die Resozialisierung zeigen
- die tragischen Foltermorde von Mitgefangenen in den Jugendstrafanstalten Ichttershausen und besonders der in Siegburg haben große Betroffenheit und ein Umdenken, insbesondere über die Unterbringung während der Ruhezeit, bewirkt
- die schlimmsten Populisten – wie der Hamburger Justizsenator Kusch – sind von der politischen Bühne verschwunden oder Wahlen in einigen Bundesländern – so in Hamburg und Hessen – haben andere politische Verhältnisse hervorgebracht, die die Schaffung oder Aufrechterhaltung rigider Vollzugsgesetze nicht zulassen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Mai 2006 zum Jugendstrafvollzug (NJW 2006, 2095)

Nachdem sich das BVerfG über zwei Jahrzehnte davor gedrückt hatte, über vorliegende Verfassungsbeschwerden und Richtervorlagen zu den – fast einhellig als verfassungswidrig erachteten - gesetzlichen Grundlagen des Jugendstrafvollzugs (wesentliche Regelung in den Verwaltungsvorschriften zum Jugendstrafvollzug – VVJug) zu entscheiden, hat es im Urteil vom 31. Mai 2006 die bisherige Rechtslage als verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber (also nunmehr die Länder) verpflichtet, bis Ende 2007 Jugendstrafvollzugsgesetze zu verabschieden.

In der Begründung hat das BVerfG detaillierte Vorgaben gemacht: der Gesetzgeber habe spezifische Regelungen zu treffen, die die unterschiedlichen biologischen, psychischen und sozialen Ausgangsbedingungen von Jugendlichen und Heranwachsenden in einem Stadium des Übergangs berücksichtigen. So bestehe etwa spezieller Regelungsbedarf in Bezug auf Kontakte, körperliche Bewegung und die Art der Sanktionierung von Pflichtverstößen. Die Besuchsmöglichkeiten für familiäre Kontakte müssten um ein Mehrfaches über denen im

Erwachsenenvollzug angesetzt werden; die Grundrechte der Erziehungsberechtigten müssten berücksichtigt werden. Innerhalb der Anstalt müssen einerseits Kontakte, die positivem sozialen Lernen dienen können, aufgebaut werden, andererseits müssen die Gefangenen vor wechselseitigen Übergriffen geschützt werden. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, ein wirksames Resozialisierungskonzept zu entwickeln und den Vollzug darauf aufzubauen; für die erfolgsnotwendigen Vollzugsbedingungen und Maßnahmen sei die erforderliche Ausstattung mit den personellen und finanziellen Mitteln kontinuierlich zu sichern. Dies betreffe insbesondere die Bereitstellung ausreichender Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, geeignete Formen der Unterbringung und Betreuung sowie eine mit angemessenen Hilfen für die Phase nach der Entlassung verzahnte Entlassungsvorbereitung. Der Gesetzgeber habe die Wirksamkeit der Maßnahmen ständig zu evaluieren und ggf. nachzubessern. Besonders wichtig erscheint mir die Feststellung des BVerfG, dass zwischen dem Integrationsziel des Vollzugs und dem Anliegen, die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu schützen, kein Gegensatz besteht; durch die Resozialisierung der Gefangenen werde zugleich auch der Schutz der Allgemeinheit gewährleistet; beides diene letztlich der Sicherheit der Gemeinschaft, und zwar über die Zeit der Freiheitsentziehung hinaus. – Schließlich müsse auch der Rechtsschutz der Gefangenen gegen Vollzugsentscheidungen vollzugsnäher (bislang Antrag auf gerichtl. Entscheidung zum OLG nach §§ 23 ff. EGGVG) gestaltet und die Möglichkeit mündlicher Anhörung vorgesehen werden.

Forderungen der Fachverbände: Mindeststandards für den Jugendstrafvollzug

Mehrere Fachverbände – u.a. Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen (DVJJ) und DBH – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik – haben in 23 Punkten Mindeststandards für die zu erlassenden Jugendstrafvollzugsgesetze aufgestellt (vgl. www.dvjj.de oder www.dbh-online.de). Ich kann hier nur die mir am wichtigsten erscheinenden Forderungen benennen:

- eigenständige Jugendstrafvollzugsgesetze (keine analoge Anwendung Erwachsenenstrafvollzugsgesetze)
- alleiniges Vollzugsziel ist die Resozialisierung (keine Konterkarierung durch andere Vollzugsziele/-aufgaben)
- umfassende Beteiligung der Gefangenen an allen sie betreffenden Angelegenheiten (Art.12 VN-Kinderrechtskonvention)
- Wahrung der Elternrechte
- keine allgemeine, zu unbestimmte Pflicht des Gefangenen zur „Selbst-Resozialisierung“
- verbindliche Mitwirkung der Jugendhilfe bei der gesamten Vollzugsgestaltung
- umfassende Vernetzung des Vollzugs mit freien Institutionen und Trägern
- Chancen für alle Gefangenen (kein „Chancenvollzug“ nur für Kooperationsbereite)
- offenen Vollzug nutzen und ausbauen, offener Vollzug als Regelvollzug, zumindest für kürzere Jugendstrafen und Selbststeller
- Vollzugslockerungen (Urlaub, Freigang usw.) und Vollzug in freien Formen vorsehen
- frühzeitig mit Entlassungsvorbereitung unter Einbeziehung externer Dienste beginnen
- Unterbringung in Einzelhafträumen und Wohngruppenvollzug
- Förderung der Außenkontakte (Mindestbesuchszeit von 4 Stunden/Monat)
- Vorrang von schulischer und beruflicher Ausbildung vor Arbeit, Fortsetzung begonnener Maßnahmen auch nach der Entlassung in der Anstalt
- Konfliktregelung vor Disziplinierung, Arrest nur als ultima ratio (Nr. 67 VN-Regeln zum Schutze von Jugendlichen unter Freiheitsentzug)
- wirksames Resozialisierungskonzept, Evaluation
- vollzugsnahe Gerichtszuständigkeit.

Umsetzung der Vorgaben

Der für das gerichtliche Verfahren weiterhin zuständige Bund hat im neuen § 92 JGG geregelt, dass für die gerichtliche Überprüfung von Vollzugsentscheidungen die Jugendkammer beim Landgericht zuständig ist, in deren Bezirk die beteiligte Vollzugsbehörde ihren Sitz hat. Die Jugendkammer bestimmt nach Ermessen, ob eine mündliche Verhandlung durchgeführt wird. Auf Antrag des Jugendlichen ist dieser vor einer Entscheidung persönlich anzuhören, worüber er zu belehren ist.

Die Länder Bayern und Hamburg haben zum 1.1.2008 den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung in einem Strafvollzugsgesetz (BayStVollzG, HmbStVollzG) geregelt. Niedersachsen hat den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe, der Sicherungsverwahrung und der Untersuchungshaft im Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz geregelt. Das Hamburgische Gesetz dürfte verfassungswidrig sein, weil im Teil 2 der „Vollzug der Freiheitsstrafe und Jugendstrafe“ zusammen geregelt ist und nur teilweise im letzten Absatz einzelner Paragraphen Sonderregelungen für den Jugendstrafvollzug vorgenommen werden. Indes haben die Koalitionspartner in Hamburg – CDU und Grüne – vereinbart, dieses ohnehin schärfste Gesetz unter den genannten drei neuen Gesetzen in zwei Gesetze aufzutrennen und sich beim Jugendstrafvollzug am schleswig-holsteinischen Gesetz zu orientieren.

In meinem Januar-Referat bin ich auf die Besonderheiten des bayrischen und des niedersächsischen Gesetzes - den Erwachsenenvollzug betreffend - eingegangen. Problematisch ist dabei – und das gilt sowohl für den Erwachsenen- als auch den Jugendstrafvollzug:

- dass keine Regelung des Jugendstrafvollzuges in einem eigenständigen Gesetz vorgenommen wurde, sondern nur in einem eigenen Abschnitt; gleichwohl dürften die Gesetze insoweit wohl verfassungsgemäß sein
- teilweise wird der Eindruck erweckt, als seien Resozialisierung und Schutz der Allgemeinheit zwei verschiedene, „gleichrangige“ Aufgaben; typisch dafür ist Bayern, wo an erster Stelle der Schutz der Allgemeinheit genannt wird, ohne allerdings die Resozialisierung ausdrücklich als subsidiär zu bezeichnen
- der geschlossene Vollzug wird der Regelvollzug; dies ist allerdings insbesondere in Hamburg – wie auch in Hessen – nichts anderes als die Festschreibung des status quo, weil schon in den letzten Jahren – unter Geltung des Bundes-StVollzG – die Unterbringungen im offenen Vollzug erheblich reduziert wurden, ohne dass eine sachliche Notwendigkeit dafür bestanden hätte
- die Mehrfachbelegung von Hafträumen wird auch im geschlossenen Vollzug zugelassen, wenn „die Gefangenen zustimmen und eine schädliche Beeinflussung nicht zu befürchten ist“. Hier ist zu befürchten, dass Gefangene unter dem Belegungsdruck „weichgekocht“ werden, um ihre Zustimmung zu geben; außerdem waren in den Foltermord-Fällen die Mitgefangenen bis dahin relativ unauffällig
- auf die benannten kriminologischen Erkenntnisse, den notwendigen Umbau vom Verwahr(losungs)vollzug zu einem wirksamen Behandlungsvollzug wird nur ansatzweise eingegangen, eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit zwischen dem Vollzug und den oben genannten Stellen ist nicht enthalten, die Regelungen über die soziale Hilfe bleiben vage. Lediglich Niedersachsen betont den Grundsatz der durchgängigen Betreuung – über die Entlassung hinaus – und macht dazu einige Vorgaben.

Die eigenständigen Jugendstrafvollzugsgesetze

Die übrigen Bundesländer haben zum 1.1.2008 eigenständige Jugendstrafvollzugsgesetze erlassen. 10 kleinere Bundesländer – Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen (wieder dazugestoßen), Sachsen-Anhalt,

Schleswig-Holstein und Thüringen – haben einen ursprünglich gemeinsamen Gesetzentwurf vorgelegt („G 10“), in den endgültigen Fassungen gibt es jedoch Abweichungen. Ich gebe zu, dass ich nicht alle 13 Gesetze im einzelnen studiert habe, das würde den Rahmen des Referates auch sprengen. Ich beschränke mich auf einige mir naheliegende Länder und bin insoweit ehrlicher als der für 98,- € erhältliche Kommentar von Diemer/Schoreit/Sonnen „Jugendgerichtsgesetz mit Jugendstrafvollzugsgesetzen“, wo aber entgegen der Erwartung nur – ausgerechnet - das Gesetz des kleinsten Bundeslandes (Bremen) abgedruckt ist; bei „wesentlichen Abweichungen“ wird noch auf das Baden-Württembergische Gesetz eingegangen. Im Standard-Gesetzestext „Jugendrecht“ (Beck-Texte im dtv) ist wiederum nur das Jugendstrafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen abgedruckt. All das macht die Sache nicht einfacher und so muss ich betonen, dass es sich hier nur um eine erste, vorsichtige Analyse handeln kann. Ich greife einige, mir besonders wichtig erscheinende, Regelungen heraus.

1. Vollzugsaufgaben

In den meisten Gesetzen wird das Erziehungsziel, das weitgehend identisch ist mit dem Vollzugsziel, dem Schutz der Allgemeinheit gegenübergestellt. In einigen (etwa Berlin, Brandenburg, NRW) wird als Vollzugsziel die Resozialisierung, als Vollzugsaufgabe der Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten bezeichnet. Damit wird nicht genügend klargestellt – wie es das BVerfG getan hat, dass Resozialisierung und Schutz der Allgemeinheit kein Gegensatz sind, sondern dass der Schutz der Allgemeinheit vor allem durch eine gelingende Resozialisierung erreicht wird.

2. Leitlinien der Förderung und Erziehung, Vollzugsplanung

Anzuerkennen ist, dass nach den Gesetzen auf den jeweiligen Entwicklungsstand und unterschiedlichen Förder- und Erziehungsbedarf einzugehen ist und differenzierte Angebote vorzusehen sind. Einzelne Maßnahmen wie: Auseinandersetzung mit den eigenen Straftaten, deren Ursachen und Folgen, soziales Training, die verantwortliche Gestaltung des alltäglichen Zusammenlebens, Sport werden – nicht einheitlich – benannt. Die Einbeziehung der Jugendgerichtshilfe und der Bewährungshilfe sowie der Erziehungsberechtigten in die Vollzugsplanung ist in unterschiedlicher Gewichtung vorgesehen.

3. Mitwirkungspflicht

Die meisten Länder sehen eine Mitwirkungspflicht des Gefangenen an der Erreichung des Vollzugszieles vor. Diese Pflicht ist inhaltlich sehr unbestimmt, nicht willkürfest, weil sie häufig zum Ausschluss von Vollzugslockerungen und zu Disziplinarmaßnahmen führen wird; hiergegen bestehen verfassungsrechtliche Bedenken.

4. Geschlossener und offener Vollzug

Wenige Länder – so Hessen - haben den geschlossenen Vollzug als Regelvollzug festgelegt, allerdings ist auch dort regelmäßig zu prüfen, ob das Erziehungsziel „durch vollzugsöffnende Maßnahmen“ besser erreicht werden kann. Die meisten Länder – etwa Berlin, Brandenburg und NRW – sehen die Unterbringung „im offenen oder geschlossenen Vollzug“ (Reihenfolge in Brandenburg umgekehrt) vor.

5. Vollzugslockerungen, Urlaub

Urlaub wird in einigen Gesetzen – Hamburg, Hessen – als „Freistellung von der Haft“ bezeichnet. Die meisten Länder bleiben jedoch bei der Bezeichnung „Urlaub“. In einigen Ländern – z.B. Brandenburg - können Vollzugslockerungen/Urlaub versagt werden, wenn der Gefangene seinen Mitwirkungspflichten nicht nachkommt (s.o.). Soweit die Gewährung von Vollzugslockerungen/Urlaub davon abhängig gemacht wird, dass „die Persönlichkeit ausreichend gefestigt ist“ und keine Gefahr besteht, dass der Gefangene die Maßnahme „auf

andere Weise missbraucht“ (als zur Flucht oder zum Begehen von Straftaten) – so Hessen -, ist zu bedenken, dass diese Begriffe völlig unbestimmt sind und mit Sicherheit die Gerichte beschäftigen werden.

6. Entlassungsvorbereitung

Die Formulierungen zur Zusammenarbeit mit externen Stellen, insbesondere Jugendamt, Bewährungshilfe und Erziehungsberechtigten erscheinen mir teilweise zu wenig verbindlich zu sein. Dagegen normiert Hessen immerhin die Verpflichtung der Bewährungshilfe zur Zusammenarbeit schon während des Vollzugs, was mir sinnvoll erscheint.

7. Unterbringung, Wohngruppenvollzug

Soweit ersichtlich, sehen alle Länder grundsätzlich Einzelunterbringung während der Ruhezeit vor, lassen aber die schon oben beschriebene – von mir für nicht unbedenklich gehaltene – Ausnahme zu. Immerhin beschränkt Berlin die gemeinschaftliche Unterbringung auf maximal zwei Gefangene. – Die Gefangenen – außer solchen, die aufgrund ihres Verhaltens nicht gruppenfähig sind – werden regelmäßig in Wohngruppen untergebracht, um ein sozialverträgliches Zusammenleben zu erlernen.

8. Schulische und berufliche Aus- und Weiterbildung, Arbeit

Alle Länder sehen die vorrangige Verpflichtung zur Teilnahme an schulischen und beruflichen Maßnahmen vor Arbeit sowie die Möglichkeit des Abschlusses der Maßnahme nach der Entlassung – in der Anstalt – vor.

9. Sport, Freizeitgestaltung, Zulassung elektronischer Medien

In allen Gesetzen wird die Bedeutung sinnvoller Freizeitgestaltung hervorgehoben, zwei Stunden Sport in der Woche sind zu ermöglichen. Eigene Fernsehgeräte und elektronische Medien wie Spielkonsolen usw. können versagt werden, wenn erzieherische Gründe dagegen stehen; damit sollen die Gefangenen zu einer aktiven Freizeitgestaltung angehalten und gewaltverherrlichende Spiele verhindert werden.

10. Besuch

Alle Länder gewähren eine Mindestbesuchszeit von vier Stunden im Monat. Einige Länder – etwa Berlin, Brandenburg – sehen vor, dass zur Förderung des Kontaktes des Gefangenen zu seinen Kindern deren Besuch nicht auf die Regelbesuchszeit angerechnet wird.

11. Pakete

Der Empfang von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln ist in fast allen Ländern künftig untersagt; damit wird auf den erheblichen Kontrollaufwand Rücksicht genommen. Ich halte dies für nicht unproblematisch, weil ein Stück personaler, familiärer Zuwendung verloren geht, zumal in den meisten Ländern keine Ersatzkäufe (anstatt der bisherigen drei Pakete) vorgesehen sind.

12. Konfliktregelung, erzieherische Maßnahmen, Disziplinarmaßnahmen

Pflichtverstöße der Gefangenen sind unverzüglich erzieherisch aufzuarbeiten. Maßnahmen der Konfliktregelung (z.B. Entschuldigung, Schadenwiedergutmachung) und erzieherische Maßnahmen (z.B. Handlungsanweisungen und Verpflichtungen, um eine Verhaltensänderung zu bewirken) haben Vorrang vor Disziplinarmaßnahmen. Arrest bis zu zwei Wochen ist als schärfste Disziplinarmaßnahme bei schweren oder wiederholten Verfehlungen zulässig.

13. Fortentwicklung des Vollzugs, kriminologische Forschung

Die Gesetze sehen die Fortentwicklung des Jugendvollzugs vor. Die Maßnahmen zur Erziehung und Förderung sind auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse zu konzipieren, zu standardisieren und auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.

14. Bildung von Überbrückungsgeld

Berlin verzichtet auf die Ansparung von Überbrückungsgeld, weil dies derzeit dazu führt, dass Entlassene in den ersten Wochen keinen Anspruch auf ALG II haben, da das ÜG als Einkommen angerechnet wird. Es fehlt allerdings eine verbindliche Regelung, was mit diesem Teil des Arbeitsentgelts geschehen muss (Schuldenregulierung, Unterhalt).

Fazit und Ausblick

Die – etwa von H. Pollähne – geäußerte negative Einschätzung, dass im Wesentlichen nur der status quo festgeschrieben wird, teile ich nicht in vollem Umfang. Ich sehe in den meisten Gesetzen einige kleine Fortschritte, etwa: was die Konkretisierung des sozialen Lernens in der Anstalt und die gründlichere, koordinierte Entlassungsvorbereitung angeht. Gerade im Hinblick auf die hohen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts und die vorgestellten Mindeststandards erfüllen die Gesetze die Vorgaben allerdings teilweise nur unvollkommen. Immerhin lassen sich Fortschritte, Rückschritte, Stillstand künftig leichter messen, die Öffentlichkeit wird die Entwicklung genauer beachten und auch die Gerichte werden künftig einen stärkeren Beitrag zur Fortentwicklung des Jugendstrafvollzugs leisten.

Insgesamt kein Grund zum Jubeln, aber auch kein Anlass, in Depressionen zu verfallen!