

Alles beim Alten? –

Zur Lage des Jugendstrafvollzugs nach seiner gesetzlichen Neuregelung

1. Der ungepflegte „Hinterhof der Strafrechtspflege“

Sehr geehrte Frau Ministerin, sehr geehrter Herr Steffens, meine Damen und Herren,

der Jugendstrafvollzug war lange Zeit in keiner guten Verfassung. Wie wir seit dem 31. Mai 2006 wissen, war er sogar verfassungswidrig! Mehr als 30 Jahre mussten vergehen, bis das Bundesverfassungsgericht an jenem Tag endlich bestätigt hat, was die Wissenschaft immer angemahnt hatte: Die dürftigen Regelungen des Jugendgerichtsgesetzes und die dazu gehörenden Verwaltungsvorschriften sind als Rechts- und Eingriffsgrundlage für den Jugendstrafvollzug nicht ausreichend! Deswegen muss ein eigenständiges Jugendstrafvollzugsgesetz her – mit einem klaren Erziehungskonzept!

Inzwischen haben alle Bundesländer den Auftrag aus Karlsruhe erfüllt und eine gesetzliche Grundlage für den Jugendstrafvollzug erlassen. Die Gesetzgebungskompetenz dafür ist ihnen 2006 eher beiläufig, gleichsam als „Beifang“ in der sog. Föderalismusreform zugefallen. Was kommt, ist weiter ungewiss. Wird es tatsächlich einen engagierten föderalen Wettbewerb um „best practice“-Modelle der Resozialisierung geben oder haben sich die Länder die Gesetzgebungskompetenz gesichert, um publikumswirksam zu demonstrieren, wie „tough on crime“ sie sind, oder um nach wie vor suboptimale Vollzugsbedingungen vor Ort gesetzlich absichern zu können? Bei den Beratungen zur Föderalismusreform sind keine stichhaltigen Gründe für die Verlagerung der Kompetenz vorgetragen worden. Das Wettbewerbsargument leuchtet jedenfalls nicht ein, wenn man bedenkt, dass mehr als die Hälfte der Bundesländer den unter der Federführung Berlins und Thüringens erarbeiteten Gemeinsamen Entwurf übernommen hat und sich also gerade nicht unterscheiden will.

Warum hat es überhaupt so lange gedauert hat, bis man sich auf Seiten des Gesetzgebers um den Jugendstrafvollzug gekümmert hat? Man wird gewiss sagen können, dass 1976 manchen schon das Strafvollzugsgesetz für Erwachsene zu weit ging – mit Resozialisierung als alleinigem Vollzugsziel, mit offenem Vollzug als Regelvollzug, mit Einzelunterbringung über Nacht und Lockerungen als Teil eines Behandlungsvollzugs, um nur einige „heiße Eisen“ jener Zeit anzusprechen. Die konservative Gegenbewegung implantierte in das Gesetz großzügige Übergangsregelungen für sog. Altanstalten und sie verlegte sich auf das Gegensteuern durch Verwaltungsvorschriften, so dass vielerorts gar nicht so „heiß gegessen“ wurde, was in der Reformküche gekocht worden war. Einige Oberlandesgerichte versuchten sogar (allerdings vergeblich), die Tatschuld bei Entscheidungen im Erwachsenenstrafvollzug, z.B. über Lockerungen, zur Geltung zu bringen. Das Ergebnis war jedenfalls, wie ein Kollege 20 Jahre später klagte, eine „Reformruine“ von Anfang an. Als 2004 durch das Bundesjustizministerium der Entwurf für ein Jugendstrafvollzugsgesetz vorgelegt und 2006 aktualisiert wurde, stießen dessen klare zahlenmäßige Vorgaben für Anstaltsgrößen, Wohngruppen und Anteil der Haftplätze mit Ausbildungsmöglichkeit wieder auf starke, nicht zuletzt finanzielle Vorbehalte der Länder. Dass mit den Ländern im Grunde „der Bock zum Gärtner“ gemacht wurde (Michael Walter), ist daher sicher ein besonders kurioser Effekt der Reform des föderalen Systems.

Diese Betrachtungen legen den Schluss nahe, dass die Rahmenbedingungen für Verbesserungen, und zwar sowohl in finanzieller als auch in politischer Hinsicht, eher ungünstig sind. Der Strafvollzug ist der ungepflegte „Hinterhof der Strafrechtspflege“, und auch der Jugendstrafvollzug steht nicht weit oben auf der politischen Tagesordnung – es sei denn, es kommt dort jemand zu Tode.

Sie wissen, meine Damen und Herren, dass der Jugendstrafvollzug nicht in erster Linie oder zumindest nicht allein wegen des Urteils aus Karlsruhe und der Vielzahl von Landesgesetzen ins Gerede gekommen ist. Unter den bundesweit fast 7.000 Gefangenen des Jugendstrafvollzugs geht es mitunter sehr gewalttätig zu. Der Anteil derer, die wegen Gewaltdelikten inhaftiert wurde, hat die 50%-Marke überschritten. Der schreckliche Mord an einem jungen Mann in der JVA Siegburg liegt in wenigen Tagen exakt drei Jahre zurück. Die zur Tatzeit jugendlichen bzw. heranwachsenden Täter wurden 2007 vom Landgericht Bonn zu Jugend- bzw. Freiheitsstrafen von 10, 14 und 15 Jahren verurteilt. Aber es bleibt ein Schandfleck, dass ein Mensch in Haft über Stunden von Mitgefangenen gequält und schließlich getötet werden konnte. Es darf nicht hingenommen werden, dass Häftlinge in staatlichem Gewahrsam einander umbringen, vergewaltigen oder erpressen. Siegburg ist kein Einzelfall. Bereits im Oktober 2001 wurde im thüringischen Ichtershausen ein 16-jähriger ermordet – unter Umständen, die erschreckende Parallelen zu Siegburg aufweisen: Beide Tötungsdelikte ereigneten sich in einem mit vier Gefangenen belegten Haftraum und am Wochenende! In beiden Fällen versuchten die Täter, das Verbrechen als Suizid darzustellen. Der Häftling in Ichtershausen war kein gefährlicher Verbrecher, sondern verbüßte wegen Diebstahls eine Jugendstrafe von sechs Monaten. Es ist eine tragische Übereinstimmung, dass auch das Siegburger Mordopfer nicht länger als sechs Monate in Haft bleiben sollte. Im Mai 2008 hat ein versuchtes Tötungsdelikt in der neu eingerichteten Jugendstrafanstalt im sächsischen Regis-Breitingen deutlich gemacht, dass wir nicht glauben sollten, das Gewaltproblem allein durch moderne Neubauten und die Verwirklichung der Einzelunterbringung über Nacht aus der Welt schaffen zu können. Hier in Nordrhein-Westfalen muss man die Studie des Kriminologischen Dienstes des Landes Nordrhein-Westfalen nicht gesondert vorstellen, in der Wolfgang Wirth das ganze Ausmaß der bekannt gewordenen und registrierten Einschüchterung und Gewalt nachgewiesen hat. Über das Dunkelfeld lassen sich ohnehin nur Mutmaßungen anstellen. Nicht vergessen dürfen wir ferner jene ca. 100 Menschen jährlich, die sich in Gefängnissen bundesweit selbst töten (im Erwachsenen-, Jugendstraf- und im U-Haftvollzug). Dabei ist die Suizidrate einer jüngeren Studie des Kriminologischen Dienstes Niedersachsen zufolge im Jugendstrafvollzug noch höher als unter erwachsenen Gefangenen.

Wie soll es also weitergehen mit dem „Patienten Jugendstrafvollzug“? Diese Frage möchte ich im Folgenden, so gut es geht, beantworten. Ich werde dabei sowohl die strafvollzugsrechtliche Seite als auch die alltägliche Praxis beleuchten. Um einen Maßstab für die Beurteilung zu gewinnen, werde ich eingangs die wesentlichen Linien der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung vom Mai 2006 rekonstruieren, um dann zu fragen, ob und inwiefern die neuen Gesetze Verbesserungen bzw. Verschlechterungen gebracht haben. Dies schließt einen Überblick ein, in dem ich Besonderheiten in einzelnen Ländern herausstelle. Bei einigen Neuerungen werde ich um kritische Bemerkungen nicht umhin kommen. Ein besonderes Augenmerk wird in diesem Abschnitt dem nordrhein-westfälischen Gesetz gelten. In einem zweiten Teil des Vortrags werfe ich einen Blick auf die tatsächlichen Lebensbedingungen im Jugendstrafvollzug, insbesondere auf die wichtigen Fragen der Prävention von Gewalt und die Entlassungsvorbereitung. Meinen Vortrag beschließen Hinweise auf internationale Empfehlungen des Europarats.

2. Eine „schallende Ohrfeige“ – Das Urteil des BVerfG vom 31. Mai 2006

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedürfen Grundrechtseingriffe einer gesetzlichen Grundlage, die die Eingriffsvoraussetzungen in hinreichend bestimmter Weise normiert. Das gilt auch für Strafgefangene, gleich ob im Erwachsenen- oder im Jugendstrafvollzug. Gemessen an diesen verfassungsrechtlichen, rechtsstaatlichen Maßstäben waren die Rechtsgrundlagen für den Jugendstrafvollzug in hohem Maße defizitär.

Im Strafvollzugsgesetz von 1976 war der Jugendstrafvollzug nicht mit geregelt worden. Es enthielt insoweit lediglich Verweisungen auf die Regelungen zum Arbeitsentgelt und den unmittelbaren Zwang. Das JGG steuerte in § 91 JGG a.F. nur dürre Aussagen zu Aufgabe und Erziehungsmitteln bei, die reichlich antiquiert wirkten – ich zitiere: „Ordnung, Arbeit, Unterricht, Leibesübungen und sinnvolle Beschäftigung in der freien Zeit sind die Grundlagen dieser Erziehung.“ Vor allem aber enthielten diese Bestimmungen keine Befugnisse zum Eingriff in Grundrechte. Diese und die Regelung des ganzen Rests blieben Verwaltungsvorschriften überlassen, die sich an den Verwaltungsvorschriften zum Strafvollzugsgesetz orientierten. Nun sind Verwaltungsvorschriften gerade keine gesetzliche Grundlage und dienen nur der Regulierung der Ermessensausübung durch die Verwaltung. Geradezu genüsslich hat das Bundesverfassungsgericht die Argumentation einiger Bundesländer auseinander genommen, damit hätte eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorgelegen. Ich zitiere das Bundesverfassungsgericht: „Es liegt in der Rechtsnatur dieser Bestimmungen, dass sie dem für Grundrechtseingriffe geltenden Vorbehalt des Gesetzes nicht genügen. Der Mangel an gesetzlichen Grundlagen für den Jugendstrafvollzug lässt sich nicht durch Rückgriff auf Rechtsgedanken des Strafvollzugsgesetzes beheben. (...) Nach dem Sinn und Zweck des Gesetzesvorbehalts scheidet eine Schließung von Regelungslücken im Wege der Analogie jedenfalls dann aus, wenn für eine ganze Rechtsmaterie mit vielfältigem Grundrechtsbezug der Gesetzgeber die Entscheidung über deren Ausgestaltung nicht getroffen und die dazu erforderlichen grundrechtsrelevanten Abwägungen nicht vorgenommen hat. So liegt es hier. Ausreichende gesetzliche Eingriffsgrundlagen fehlen für beinahe den gesamten Bereich des Jugendstrafvollzuges. Die Voraussetzungen für eine analoge Gesetzesanwendung liegen auch im Übrigen nicht vor. Die bestehende außerordentlich breite Regelungslücke ist nicht planwidrig. Planwidrig ist allenfalls, dass sie trotz zahlreicher Anläufe bis heute nicht geschlossen wurde“ – soweit das Bundesverfassungsgericht 2006.

Der Gesetzgeber musste also schon aus rechtsstaatlichen Gründen den Jugendstrafvollzug selbst regeln. Aber nicht nur das! Das Gericht hat der Politik darüber hinaus ins Stammbuch geschrieben, dass es nicht angehen kann, das Jugendkriminalrecht am Erziehungsziel auszurichten, dann aber keine konkreten Vorgaben dazu zu machen, wie dieses Ziel unter den Bedingungen des realen Jugendstrafvollzugs umgesetzt werden kann. Das Konzept eines am Erziehungsgedanken orientierten Vollzugs sei durch den Gesetzgeber selbst zu entwerfen. Angesichts der Besonderheiten des Jugendstrafvollzugs müsse durch die gesetzliche Festlegung hinreichend konkretisierter Vorgaben Sorge dafür getragen werden, dass für allgemein als erfolgsnotwendig anerkannte Vollzugsbedingungen und Maßnahmen die erforderliche Ausstattung mit den personellen und finanziellen Mitteln kontinuierlich gesichert sei. Dies betreffe insbesondere die Bereitstellung ausreichender Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, Formen der Unterbringung und Betreuung, die soziales Lernen in Gemeinschaft, aber auch den Schutz der Inhaftierten vor wechselseitiger Gewalt ermöglichten, ausreichende pädagogische und therapeutische Betreuung sowie eine mit angemessenen Hilfen für die Phase nach der Entlassung verzahnte Entlassungsvorbereitung.

Halten wir fest: Es ist der „schallenden Ohrfeige“ aus Karlsruhe geschuldet, dass die Länder gesetzgeberisch aktiv geworden sind und dass sie dabei eine bemerkenswerte Regelungstiefe erreicht haben. Aber hat sich die Rechtslage dadurch, abgesehen von der formalen, nunmehr rechtsstaatlich korrekten Basis, inhaltlich verbessert? Und können 16 Landesgesetze mehr als ein einziges Bundesgesetz?

3. Vor- und Nachteile der Gesetzgebung durch die Länder

Die letzte Frage zu stellen heißt sie zu verneinen. 16 Landesgesetze bedeuten zunächst einmal mehr Unübersichtlichkeit, mehr Rechtszersplitterung, mehr Ungleichheit! Stellen Sie sich zwei Täter ein- und derselben Straftat vor, die nach einem bundeseinheitlichen Strafgesetzbuch verurteilt werden, aber zwei völlig unterschiedlichen Strafvollzugsgesetzen unterliegen, von denen das eine wie bisher Resozialisierung als Ziel verfolgt, das andere aber den Schutz der Allgemeinheit über die Resozialisierung gestellt hat. Oder die Verlegung eines Gefangenen von einem in ein anderes Bundesland. Dieser verfassungsrechtlich kaum zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung mögen Landesministerien und Verlage, die Lehrbücher und Gesetzeskommentare nun in 16 Versionen verkaufen können, etwas abgewinnen. Den Gefangenen und der Wissenschaft erschwert es den Überblick – vom Gerechtigkeitsempfinden ganz zu schweigen.

Gleichwohl: Mit den Gesetzen liegen erst einmal formal-rechtsstaatlich hinreichende Rechtsgrundlagen für den Jugendstrafvollzug vor, und es sind zahlreiche Detailfragen positiv geklärt worden – durchaus im Sinne von Verbesserungen. Zunächst einmal hat der gemeinsame 9-er-Entwurf der Länder eine allzu große Rechtszersplitterung verhindert. Dem Entwurf hat sich später auch Sachsen angeschlossen, so dass er die Rechtsgrundlage bildet in Berlin, Thüringen und den anderen neuen Ländern, Schleswig-Holstein, Bremen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland (ich spreche im Folgenden daher von der 10-er Gruppe). Zu den Pluspunkten des gemeinsamen Entwurfs zählen der gesetzliche Anspruch auf Einzelunterbringung während der Ruhezeit, der Vollzug in Wohngruppen, die Ausweitung der Besuchszeiten (auf mindestens vier Stunden pro Monat statt bislang einer Stunde) und der sportlichen Betätigung (auf mindestens zwei Stunden wöchentlich) sowie die Regelungen, wonach Ausbildungsmaßnahmen Vorrang vor der Arbeitspflicht haben und auch nach der Entlassung abgeschlossen werden können. Sozialtherapeutische Einrichtungen sind nun auch im Jugendstrafvollzug ausdrücklich vorgesehen.

Insofern ist gewiss nicht alles einfach beim Alten geblieben, sondern es konnten gesetzliche Verbesserungen erreicht werden. Ob diese auch zu faktischen Verbesserungen in der Vollzugspraxis führen, ist damit noch nicht gesagt und bedarf einer gesonderten Betrachtung. Bevor ich aber darauf zu sprechen komme, müssen wir den Blick zunächst darauf richten, inwiefern sich die Situation durch die neue Gesetzgebung im Vergleich zu früher verschlechtert hat.

Eine klare Mehrheit der Länder trägt den Besonderheiten des Jugendstrafvollzugs dadurch Rechnung, dass sie ein **eigenständiges Jugendstrafvollzugsgesetz** erlassen hat. Hierzu zählen neben Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen auch die Länder der Zehner-Gruppe. Auf der anderen Seite haben sich Bayern, Niedersachsen und zunächst auch Hamburg dafür entschieden, die Materie in einem allgemeinen Strafvollzugsgesetz zu regeln. Die Vermutung, dass es sich nicht nur um eine Frage der Gesetzgebungstechnik handelt, sondern demonstrativ eine Annäherung der Maßstäbe an das Erwachsenenrecht betrieben werden soll (wie sie manchen Bundesländern auch für das Jugendstrafverfahren vorschwebt), wird

durch die entsprechenden Gesetze bestärkt. Überdies unterschreiten diese Gesetze bisherige Standards. Das gilt insbesondere für das **Vollzugsziel der Resozialisierung**, dem z.B. in Bayern und im ursprünglichen Hamburger Strafvollzugsgesetz vom 14.12.2007, abweichend von § 2 S. 1 StVollzG des Bundes, der Sicherungsauftrag „Schutz der Allgemeinheit“ vorangestellt wurde. Selbst die in anderen Ländern angedeutete („gleichermaßen“) Gleichrangigkeit der Vollzugsziele „Resozialisierung“ und „Schutz der Allgemeinheit“ ist eine unnötige Relativierung der Resozialisierung, die verfassungsrechtlich bedenklich und unnötig ist. Rechtlich bedenklich ist sie, weil sie mit dem nicht nur einfachgesetzlichen, sondern mit Verfassungsrang ausgestatteten Anspruch des Strafgefangenen und sogar mit dem Menschenrecht auf gesellschaftliche Wiedereingliederung (Art. 10 Abs. 3 IPBPR) kollidiert. Das Bundesverfassungsgericht hat 2006 sehr deutlich gemacht, dass es zwischen beiden Zielen keinen Widerspruch sieht, sondern der Schutz der Allgemeinheit gerade durch die Resozialisierung bewirkt wird. Unnötig ist die vorgenommene gesetzliche Relativierung wiederum, weil der Schutz der Allgemeinheit in zahllosen Spezialregelungen bereits berücksichtigt ist, zum Beispiel durch die Flucht- und Missbrauchsklausel bei den Vollzugslockerungen, und deshalb kein Bedürfnis besteht, den Sicherheitsgedanken – gleichsam als alles überwölbende Leitidee – so in den Vordergrund zu rücken. Für Nordrhein-Westfalen gilt das Gesagte nicht. Es ist unter jenen Ländern, die, der Regelung des StVollzG entsprechend, das Vollzugsziel der Resozialisierung von der Aufgabe des „Schutzes der Allgemeinheit“ unterschieden und damit den Vorrang der Resozialisierung beibehalten haben.

Ein ärgerlicher Mangel in allen Gesetzen ist das nahezu durchgehende Fehlen **verbindlicher Obergrenzen**, wie sie der Entwurf des Bundesjustizministeriums von 2004 vorgegeben hatte, z.B. bei der Größe von Anstalten oder Wohngruppen. So sah § 40 des Entwurfs vor, dass eine Jugendstrafanstalt höchstens 240 Haftplätze, eine Abteilung maximal 60 Gefangene und eine Wohngruppe max. 8 Personen haben dürfe. Darüber hinaus sollten zwingend für mindestens zwei Drittel der Haftplätze schulische oder berufliche Ausbildungsstätten bereit gestellt werden. Derartigen Festlegungen hat man sich auf Länderseite, sicher nicht ohne Grund, entzogen.

Der **offene Vollzug**, im StVollzG des Bundes immerhin als Regelvollzug konzipiert, ist ein jugendstrafvollzugsrechtliches „Sorgenkind“. Denn obwohl dort die Gefangenensubkultur nicht so stark ausgeprägt ist, also resozialisierungsfreundlichere Bedingungen herrschen, und obwohl der geschlossene Vollzug zeitweise überbelegt war, tendierte schon bisher in den meisten Bundesländern die Quote der jungen Gefangenen, die im offenen Vollzug untergebracht waren, gegen Null (bes. in Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland). Ausweislich des Gutachtens, das Frieder Dünkler für das Bundesverfassungsgericht angefertigt hat, war sie am höchsten in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen – mit jeweils rund 16 %. Allerdings wurden auch dort nicht alle verfügbaren Plätze genutzt. Im Vergleich zu dieser ohnehin schon unbefriedigenden Praxis haben die neuen Gesetze weitere Verschlechterungen gebracht, denn nunmehr ist in den meisten Ländern die Orientierung am Ziel des offenen Vollzugs aufgegeben. Bayern, Hessen und Niedersachsen sehen z.B. den geschlossenen Vollzug als Regelvollzug vor. Andere Länder, darunter auch NRW (§ 15) und die Zehner-Gruppe, lassen die Frage zumindest offen und sehen eine Unterbringung im geschlossenen oder offenen Vollzug vor. Immerhin „sollen“ bzw. „werden“ (so in NRW) Gefangene im offenen Vollzug untergebracht, wenn sie „den besonderen Anforderungen genügen“ und „geeignet“ sind. Was das im Einzelnen bedeutet, wird freilich nicht mitgeteilt. Die Vollzugsbehörden haben also ein weitgehendes Ermessen. Davon, was in diese Ermessensspielräume einfließen könnte, gab das inzwischen revidierte Hamburger Gesetz einen Vorgeschmack. Demzufolge war bei der Eignungsprüfung nämlich zu berücksichtigen, ob der Gefangene seiner Mitwirkungspflicht nachgekommen ist.

Wir sind damit an einem wunden Punkt angelangt, der alle neuen Gesetze überschattet und den Vollzugsalltag wohl entscheidend bestimmen wird. Es geht um die Statuierung einer expliziten **Mitwirkungspflicht**, die für das StVollzG von 1976 und den Erwachsenenvollzug noch abgelehnt wurde. Gefangene zu motivieren, an ihrer Behandlung mitzuwirken, gehört zu den ureigenen Aufgaben des Vollzugs, der er sich nicht dadurch entziehen sollte, dass er eine „Bringschuld“ der Gefangenen formuliert oder auf knappe Ressourcen verweist. Es geht dabei nicht bloß um Prioritätensetzung im Sinne des effektiven Einsatzes begrenzter Mittel. Denn letztlich besteht die Gefahr, dass Behandlungskapazitäten abgebaut und nur noch an der Zahl von als „behandlungswillig“ eingeschätzten Gefangenen bemessen und bereitgestellt werden. Umso mehr ist zu bedauern, dass aus dem Mitwirkungsrecht des Erwachsenenstrafvollzugs auch in den Gesetzen der 10-er Gruppe eine spezifische Mitwirkungspflicht der Jugendstrafgefangenen geworden ist. Das lenkt von der Pflicht der Bediensteten zur Motivierung ab und wird zudem negative, behandlungswidrige Konsequenzen nach sich ziehen. In den Gesetzen selbst ist das dadurch angelegt, dass die mangelnde Mitwirkung des Gefangenen als ausdrückliches gesetzliches Kriterium zur Versagung von Vollzugslockerungen bzw. von Urlaub führen kann (s. z.B. §§ 16 Abs. 3, § 17 Abs. 2 JStVollzG NRW). Von Lockerungen wird bekanntlich aber die Aussetzung der Reststrafe zur Bewährung abhängig gemacht. Sie sind, das gilt es festzuhalten, weder Privileg noch Prämie für Wohlverhalten, sondern essentieller Bestandteil von Behandlung. Eine Auswirkung der neuen Mitwirkungspflicht könnte daher ein Anstieg der Gefangenenzahlen sein, der den äußeren Druck auf die Jugendstrafanstalten und ihre Unterbringungssituation erhöhen würde. Hinzu kommt der innere Druck, der den Strafgefangenen in Form der Mitwirkungspflicht auferlegt wird und der die ohnehin angespannte Lage verschärft. Die Verweigerungshaltung eines Gefangenen kann insbesondere am Beginn einer Haftzeit eine psychologisch nachvollziehbare Funktion haben und der Selbstbehauptung dienen. Sie kann gleichfalls das Ergebnis misslungener Kommunikation mit den Bediensteten sein. Motivationsversuche wären in diesen Fällen eine adäquatere Reaktion als nackte Drohungen mit Herabstufung und Streichung von Lockerungen.

Niedersachsen hat die Gelegenheit genutzt, sein Konzept eines so genannten „Chancenvollzugs“ im Gesetz zu verankern (§ 6 Abs. 2 NJVollzG).¹ Letztlich geht es bei diesem sprachlichen Taschenspielertrick darum, Gefangenen den Zugriff auf Ressourcen des Vollzugs mit der Begründung zu verweigern, sie hätten, da sie nicht hinreichend zur Mitarbeit bereit seien, ihre Chance nicht genutzt. Worauf geachtet wird, welche Auslegungsspielräume entstehen und wie die Definitionsmacht verteilt ist, wenn es um die Beurteilung der Bereitschaft zur Mitarbeit geht, mag man an dem folgenden Definitionsversuch ersehen (ich zitiere aus einem Papier der Jugendanstalt Hameln): „Wir definieren Mitarbeitsbereitschaft als die geäußerte und in Folge gezeigte Bereitschaft zur Umsetzung des Erziehungs- und Förderplans. Mitarbeitsbereitschaft sollte in folgenden Bereichen erkennbar sein:

- Sozial angemessenes und prosoziales Vollzugsverhalten: Bereitschaft, subkulturelle Regelwerke abzulehnen und prosoziales Verhalten einzuüben, angemessene Umgangsformen, angemessene Kritikformen (...), Pünktlichkeit etc. sowie aktive Distanz zu subkulturellen Aktivitäten (bei Unterdrückung z.B. nicht wegschauen).
- Beachtung der Hausordnung, der Weisungen der Bediensteten und Drogenabstinenz, Höflichkeit und Respekt gegenüber Bediensteten, Regelakzeptanz, insbesondere bei Regeln, die zunächst nicht einsehbar erscheinen, weder Handel noch Konsum von Drogen. (...)

¹ Im Jugendstrafvollzug gilt die Vorschrift wohl nicht, wie sich erst aus dem auslegungsbedürftigen Zusammenspiel von §§ 132, 114 und 130 NJVollzG, einer gesetzgeberisch missratenen Verweisung, ergibt.

Mitarbeitsbereitschaft muss in den Erziehungs- und Förderplan-Fortschreibungen erkennbar sein, d.h. auffallen.“

Es kann nicht genug betont werden, dass ein Zwei-Klassen-Vollzug und die Verlegung schwieriger Gefangener in Grundversorgungs-Einheiten ohne Behandlungsanspruch nicht hinnehmbar sind. In seinen Mindestgrundsätzen für die Behandlung der Gefangenen sieht der Europarat keine solche Klassifizierung nach Gefangenen mit und ohne Behandlung vor. Unter der Überschrift „Gestaltung des Vollzugs“ fordert er vielmehr, dass der Vollzug „allen Gefangenen ein ausgewogenes Programm an Aktivitäten“ bietet und „allen Gefangenen ermöglicht, sich täglich so viele Stunden außerhalb der Hafträume aufzuhalten, wie dies für ein angemessenes Maß an zwischenmenschlichen und sozialen Beziehungen notwendig ist“ (Nr. 25.1 und 25.2 der Grundsätze). Auch der Entwurf des Bundesjustizministeriums von 2004 sah Behandlung „für alle Gefangenen gleichermaßen“ vor (§ 3).

Wohin die Zeichen der Zeit mancherorts weisen, zeigt Hessen, das als einziges Bundesland bisher in größerem Umfang mit der sog. **elektronischen Fußfessel** experimentiert. Diese soll jetzt auch im Jugendstrafvollzug Einzug halten, denn § 16 Abs. 3 Hess. Jugendstrafvollzugsgesetz sieht den Einsatz der Fußfessel bei der Entlassungsvorbereitung bis zu sechs Monate vor Entlassung vor, indem dem freigestellten Gefangenen das Tragen der Fußfessel aufgegeben wird. Das ist aber genau jener Bereich, in dem bisher schon Urlaub – und zwar ohne eine solche Weisung – zum Zweck der Entlassungsvorbereitung erteilt wurde. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass Gefangenen, denen bisher ohne Weiteres Urlaub gewährt wurde, künftig aufgegeben wird, sich dabei elektronisch kontrollieren zu lassen. Ähnliche Entwicklungen sind natürlich auch bei der Aussetzung der Reststrafe zur Bewährung vorstellbar. Genau in diesem Bereich will Baden-Württemberg mit einem Modellversuch im Erwachsenenvollzug dem hessischen Vorbild folgen. Es wird daran erkennbar, dass wir mit beträchtlicher Geschwindigkeit darauf zusteuern, den Resozialisierungsauftrag auch praktisch hintanzustellen und uns an Sicherheitsaspekten auszurichten. Ich stelle jedenfalls fest, dass wir in den besonders resozialisierungsrelevanten Fragen, angefangen beim Vollzugsziel über offene Vollzugsformen und drohende Zwei-Klassen-Behandlung bis hin zu Reststrafenaussetzung und Entlassungsvorbereitung mit einer deutlich restriktiveren Praxis rechnen müssen.

Im Alltag des Strafvollzugs geht es selten um optimale Versorgung, sondern in der Regel darum, mit Mängeln und knappen Ressourcen aller Art (Personal, Haftplätze, Ausstattung) zu Recht zu kommen. Umso wichtiger erscheint es, dass überprüfbare Grenzen nach unten gezogen werden, etwa im Sinne von Mindestbedingungen. Erhebliche Probleme sind in den letzten Jahren vor allem mit der **Unterbringung von Gefangenen** aufgetreten. Die Jugendstrafvollzugsgesetze der neuen Länder gewähren dem Gefangenen nunmehr einen Rechtsanspruch auf Einzelunterbringung während der Ruhezeit. In nahezu identischem Wortlaut heißt es: „Während der Ruhezeit werden die Gefangenen in ihren Hafträumen einzeln untergebracht. Mit ihrer Zustimmung können sie gemeinsam untergebracht werden, wenn schädliche Einflüsse nicht zu befürchten sind“ (s. jeweils § 25). Das ist bemerkenswert, weil der entsprechende Anspruch im Erwachsenenvollzug faktisch durch eine Übergangsvorschrift für sog. Altanstalten entwertet ist (§§ 18, 201 Nr. 3 StVollzG). Allerdings haben einige alte Bundesländer davon abgesehen, einen solchen Anspruch im Gesetz zu verankern. In Bayern existiert lediglich eine „Soll-Vorschrift“, die durch die Erfordernisse der „räumlichen Verhältnisse“ zusätzlich relativiert wird. Eine Unterbringung von bis zu acht Gefangenen ist selbst im Jugendstrafvollzug möglich (Art. 20 i.V.m. Art. 139 Abs. 1 BayStVollzG). Und in Nordrhein-Westfalen gilt der Anspruch auf Einzelunterbringung über Nacht nur im geschlossenen Vollzug (§ 25 Abs. 1 JStVollzG NRW). Einen Schritt weiter in die entgegengesetzte Richtung sind dagegen Sachsen-Anhalt und Thüringen gegangen. Sie sehen vor, dass selbst bei Zustimmung zu einer ge-

meinschaftlichen Unterbringung nicht mehr als zwei Gefangene gemeinsam untergebracht werden. Damit wird eine notwendige Konsequenz aus den vollendeten Tötungsdelikten 2001 und 2006 gezogen, die durch fatale gruppendynamische Prozesse in Hafträumen mit mehr als zwei Gefangenen mitbedingt wurden.

4. Das JStVollzG NRW

Ich möchte an dieser Stelle eine knappe Zwischenbilanz ziehen, bei der ich Regelungen des nordrhein-westfälischen Jugendstrafvollzugsgesetzes ins Zentrum unserer Betrachtung rücke. Das nordrhein-westfälische Gesetz hat es nicht vermocht, verbindliche Vorgaben zu machen. Dadurch wird eine Fülle an wohlklingenden und wohl auch gutmeinenden Regelungen entwertet. Was nutzt es beispielsweise, wenn gem. § 114 bei der Festsetzung der Belegungsfähigkeit das in der Anstalt vorhandene Angebot an Arbeit, Aus- und Weiterbildung sowie das Erfordernis von Räumen für Seelsorge, Freizeit, Sport, therapeutische Maßnahmen und Besuche berücksichtigt werden muss, aber nirgendwo eine Obergrenze von ca. 200-240 Haftplätzen vorgesehen ist, die gemeinhin als Voraussetzung eines erzieherisch ausgerichteten Jugendvollzugs angesehen wird. Gerade angesichts der zeitweisen Überbelegung des Jugendstrafvollzugs in den letzten Jahren muss durch unverrückbare Grenzen sichergestellt werden, dass die Belegungsfähigkeit bei Engpässen nicht beliebig herauf definiert werden kann. Im Übrigen weiß jeder erfahrene Vollzugspraktiker ein Lied davon zu singen, dass Überbelegungsprobleme faktisch bereits bei einer Auslastung von 85-90% auftreten und eine nominelle Auslastung von 100% tunlichst zu vermeiden ist. Tatsächlich waren am Stichtag 31.1.2006 aber drei von vier Anstalten des geschlossenen Jugendvollzugs schon nominell überbelegt: Heinsberg und Siegburg mit 111 % und Iserlohn mit 106 %. Die Anstalt in Herford hatte immerhin eine Belegungsquote von knapp 93 %.

Fehlanzeige auch, was verbindliche Obergrenzen der Wohngruppengrößen betrifft. Das Gesetz ist zwar prall gefüllt mit erzieherischem Wortgeplänkel. So spricht § 3 davon, der Vollzug der Jugendstrafe sei „erzieherisch zu gestalten“ und die Bereitschaft zu einer „gemeinschaftsfähigen Lebensführung“ zu wecken. Zu diesem Zweck wird u.a. der Wohngruppenvollzug vorgesehen (§ 112 Abs. 3). Aber die Aussage, dass die Abteilungen in Wohngruppen gegliedert sein sollen, lässt begründete Ausnahmen zu und ist damit letztlich unverbindlich. Überdies werden nur „geeignete“ Gefangene „regelmäßig“ in Wohngruppen untergebracht (§ 25 Abs. 4). Von einem direkten Anspruch des Gefangenen kann also ebenso wenig die Rede sein wie von einem Anspruch auf Einzelunterbringung über Nacht im offenen Vollzug. Das alles sind bedauerliche gesetzliche Defizite, die nahezu alles unter Vorbehalte stellen. Ein mutiger Aufbruch zu neuen Ufern im Jugendstrafvollzug hätte sicherlich anders ausgesehen!

Die Mitwirkungspflicht, die auch in NRW vorgesehen ist (§ 4 Abs. 1), ist aus den bereits genannten Gründen abzulehnen. Sie bewirkt in erster Linie Druck und äußere Anpassung, bietet damit aber keine guten Voraussetzungen für innere Entwicklungsprozesse. Die Koppelung mit der Versagung von Vollzugslockerungen (§ 16 Abs. 3) wird weitere negative Konsequenzen nach sich ziehen. Von wissenschaftlicher Seite ist außerdem immer wieder bemängelt worden, die Möglichkeit, Verstöße gegen die Mitwirkungspflicht disziplinarisch zu ahnden, sei wegen zu großer Unbestimmtheit der Voraussetzungen und wegen der Willkürgefahr verfassungsrechtlich zweifelhaft. Ferner erscheint der Grundsatz, dass einheitliche Anstaltskleidung zu tragen ist (§ 26), angesichts dessen, dass gerade fehlende Individualität und Selbstachtung im Vollzug ein Problem für junge Gefangene darstellen, unangebracht. Zum Wohngruppenvollzug passt er sicher nicht, und ich kann auch sonst nicht erkennen, worin der Gewinn für das Vollzugsleben bestehen soll. Schließlich verfügt Nordrhein-Westfalen über eine

sehr weitreichende Regelung zum Schusswaffengebrauch (§§ 89, 90). Um angriffs- oder fluchtunfähig zu machen, ist der Schusswaffengebrauch innerhalb wie außerhalb der Anstalt gegen Jugendstrafgefangene aller Altersgruppen erlaubt, und zwar wegen Nichtablegens einer Waffe oder eines gefährlichen Werkzeugs, wegen Meuterei, zur Fluchtvereitelung aus dem geschlossenen Vollzug und zur Wiederergreifung. Ausgenommen ist lediglich der Gebrauch der Schusswaffe zur Vereitelung der Flucht aus dem offenen Vollzug. Die Regelung verstößt gegen Nr. 65 der UN-Regeln zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug und Nr. 92 der *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen*, die verlangen, den Schusswaffengebrauch in Jugendstrafanstalten nicht zuzulassen.

Dieses insgesamt eher düstere Bild können die bereits erwähnten Verbesserungen, die, wie etwa ausgeweitete Besuchszeiten und mindestens drei Stunden Sport pro Woche (§ 54), auch in Nordrhein-Westfalen Einzug gehalten haben, nicht entscheidend aufhellen.

5. Die tatsächlichen Bedingungen des Jugendstrafvollzugs

a) Personalsituation

Jugendstrafvollzug ist, wenn man den erzieherischen Anspruch ernstnimmt, personalintensiv. Obwohl in den letzten Jahrzehnten die Zahl der Bediensteten vor allem beim Allgemeinen Vollzugsdienst aufgestockt wurde, ist es fraglich, ob die Einstellungen langfristig mit der gestiegenen Zahl von Gefangenen Schritt halten konnten. Der aus Anlass der Siegburger Mordtat eingesetzte Parlamentarische Untersuchungsausschuss hat hierzu festgehalten, dass die nordrhein-westfälischen Jugendvollzugsanstalten, nicht anders übrigens als die Einrichtungen für Erwachsene, seit Mitte 2004 „durchgehend bis zum schrecklichen Vorfall im November 2006 überbelegt waren“. Insbesondere beim sog. Behandlungspersonal, also bei Psychologen und Sozialarbeitern, hat sich die Betreuungsrelation verschlechtert. Am Stichtag 31.1.2006 lag die Zahl der Gefangenen pro Psychologen bzw. Sozialarbeiter in den nordrhein-westfälischen Anstalten Heinsberg (93,7; 51,1), Herford (72,8; 36,4), Hövelhof (209; 46,4) und Iserlohn (83,7; 32,6) deutlich über dem Durchschnitt aller Bundesländer (67,4 bzw. 31,5); die Betreuungsrelation war hier also klar unterdurchschnittlich. Auch wenn es infolge der neuen Ländergesetze zu Neueinstellungen gekommen ist, sind diese Personalzuwächse doch in mehrfacher Hinsicht zu hinterfragen: Sind wirklich neue zusätzliche Stellen geschaffen worden – mit der Folge wirklich substanzieller Verbesserungen – oder hat man nur freiwerdende Stellen neu besetzt oder zu Lasten anderer Anstalten umgeschichtet? Oder sind vielleicht mehr Stellen geschaffen worden, ohne dass sich faktisch die Betreuung verbessert hat, z.B. weil man neue Anstalten eingerichtet hat oder Überstunden abbauen musste? Oder haben Neueinstellungen lediglich die Defizite der Personalentwicklung der letzten Jahre ausgeglichen (in NRW wurden z.B. zwischen 2003 und Juni 2005 13 % der Stellen im Allgemeinen Vollzugsdienst eingespart)?

Im Übrigen ist eine hinreichende Zahl von Bediensteten natürlich auch eine Frage der Sicherheit. Das gilt, wie die Tötungsdelikte in Siegburg und Ictershausen gezeigt haben, besonders für die Sicherheitslage an Wochenenden. Es gilt aber auch für ganz banale, alltägliche Situationen. Im vergangenen Jahr traf ich den Leiter der Jugendstrafanstalt Raßnitz in Sachsen-Anhalt. Er rechnete mir vor, in welchem hohem Maße Personal gebunden werde, wenn er für die 360 jungen Gefangenen seiner Anstalt den neuen Rechtsanspruch von jeweils zwei Stunden Sport pro Woche realisieren soll und die Sportgruppen dabei nicht mehr als maximal 20 Gefangene umfassen sollen. Rechnerisch ergibt das mindestens eine weitere Vollzeitstelle nur für Sportmaßnahmen.

b) Gewalt hinter Gittern und ihre Prävention

Gewalt unter Gefangenen ist ein handfestes Problem im Strafvollzug und verfestigter Bestandteil der Subkultur. Ein besonderes Gefahrenpotenzial bergen große, geschlossene und überfüllte Anstalten, wo ein anonymes Klima herrscht. Schwere oder sichtbare Folgen der Gewalt sind eher selten, es dominieren Körperverletzungen und Nötigungen, die in der Regel Rangordnungen klarstellen und einschüchtern sollen. Selbst ein Häftling, der der Gewalt abgeneigt ist, muss damit rechnen, von anderen darauf getestet zu werden, wie weit man bei ihm gehen kann. Der Gefangene findet sich also in einem „doppelten Spiel“ wieder, in dem er sich in der Eigengruppe, falls nötig, mit Gewalt behauptet, während er gleichzeitig den Bediensteten gegenüber unter Beweis stellen muss, dass er auf dem Weg der Besserung ist, sich von subkulturellen Einflüssen entfernt hat und wieder in die Gesellschaft eingegliedert werden kann. Der Strafvollzug muss den Gefangenen auf diesem Weg unterstützen. In Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg enthalten die Jugendstrafvollzugsgesetze deshalb Vorschriften, die die Behörden ausdrücklich verpflichten, Gefangene vor Übergriffen zu schützen. Noch besser wäre es freilich gewesen, den Anspruch auf Einzelunterbringung über Nacht ohne „Wenn und Aber“ vorzusehen. In NRW gilt er wie gesehen nur im geschlossenen Vollzug. Überdies sind zahlreiche Ausnahmen vorgesehen, nämlich nicht weniger als vier, eine davon „aus Gründen der Förderung oder Erziehung“ (s. § 25 Abs. 2).

Was kann also getan werden in Sachen Gewaltprävention? Zunächst ist Überbelegung zu vermeiden. Angesichts der Auslastung der deutschen Justizvollzugsanstalten und der dort herrschenden Bedingungen ist es unbegreiflich, dass Kriminalpolitiker einer Ausweitung der Inhaftierungsmöglichkeiten das Wort reden. Die sog. Verweildauer hat seit 1998 auch im Jugendstrafvollzug zugenommen. Überbelegung muss abgebaut werden. Das sollte nicht in erster Linie durch Neubauten geschehen, sondern dadurch, dass man weniger Menschen hinter Schloss und Riegel bringt und Möglichkeiten des offenen Vollzugs nutzt. Das Paradoxon ist doch: Während der geschlossene Vollzug überbelegt ist, sind vielerorts im offenen Vollzug Kapazitäten frei. Überbelegung führt zu Engpässen bei der Belegung von Hafträumen. Dort ist aber auf einer einwandfreien Unterbringung zu bestehen, weil sie durchaus unter dem Gesichtspunkt der Gewaltprävention von Relevanz ist. Wen seine fehlende Achtung vor der körperlichen und psychischen Integrität Anderer in den Strafvollzug gebracht hat, der wird sie dort nicht lernen, wenn zu viele Menschen auf engem Raum leben und die Begegnung mit dem Mitgefangenen Stress bzw. Abscheu auslöst.

Ein gutes Anstaltsklima zeichnet sich dadurch aus, dass Gefangene und Bedienstete einen offenen, angstfreien und respektvollen Umgang miteinander pflegen. Nicht von ungefähr konnten in sozialtherapeutischen Anstalten, die durch offene und überschaubare Vollzugsformen mit einem Mehr an Betreuung geprägt sind, stärkere positive Effekte von Behandlungsmaßnahmen gemessen werden als im herkömmlichen geschlossenen Vollzug. Der Gefangenenkultur muss entgegen gewirkt werden. Bedienstete dürfen daher nicht den Jargon der Gefangenen übernehmen und sollten bei ihnen darauf hinwirken, dass die Grundregeln eines menschlichen Umgangs eingehalten werden. Neu inhaftierte Gefangene bedürfen besonderer Aufmerksamkeit. Im Hinblick auf den Gefängnisalltag sowie ihre Rechte und Pflichten sind sie umfassend zu informieren, damit ihr Unwissen sie nicht zum Opfer subkultureller Aktivitäten prädestiniert. Sinnvoll ist auch die frühzeitige Benennung konkreter Vollzugsbediensteter, denen sie sich bei Schwierigkeiten oder im Falle von Gewalt anvertrauen können.

Gefangene sollen nach dem Gesetz arbeiten bzw. eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren. Die Realität sieht oft genug leider anders aus. Dabei geht es auch bei der sinnvollen Beschäftigung von Gefangenen um die Prävention von Gewalt. Überlassen wir Gefangene

sich selbst, dann überlassen wir sie auch ihrer Langeweile, ihrer Gedankenlosigkeit, ihren Gewaltfantasien und schlimmstenfalls der verhängnisvollen Dynamik, die sich in unbeaufsichtigten Kleingruppen entwickeln kann.

Für all das wird qualifiziertes Personal benötigt, und natürlich sind deshalb weitere Einstellungen zu fordern. Nötigenfalls sind die Verantwortlichen an § 119 JStVollzG NRW zu erinnern, wo es wörtlich heißt: „Den Anstalten werden für die Erfüllung ihrer Aufgaben in dem erforderlichen Umfang geeignete Bedienstete zur Verfügung gestellt. Die Bediensteten sollen mit der Behandlung von jungen Gefangenen nur betraut werden, wenn sie für den Umgang mit jungen Menschen besonders geeignet sind und über pädagogische Kenntnisse für die Arbeit im Jugendstrafvollzug verfügen. Gezielte Fortbildung sowie Praxisberatung und Praxisbegleitung für die Bediensteten sind zu gewährleisten.“ Personal muss also auch geschult werden, und zur Verhütung von Gewalt im Vollzug bedarf es eines klaren Konzeptes. Ein sicheres und für die Gefangenen berechenbares Auftreten der Bediensteten erfordert, dass diese wissen, wie sie Gewalt im Vollzug begegnen sollen. Das fängt mit der Dokumentation und Meldung entsprechender Vorfälle an. Hier scheint eine Grauzone zu herrschen, die Verunsicherung Vorschub leistet. Die nordrhein-westfälische Studie und der Bericht der dortigen Expertenkommission haben bestätigt, dass schon in den einzelnen Anstalten ein und desselben Bundeslandes Meldeverhalten und Reaktionen auf Gewalt sehr unterschiedlich ausfallen. In einigen Ländern ist vorgesehen, dass vorsätzliche Misshandlungen eines Gefangenen durch einen anderen nur zu melden sind, wenn die Folgen erheblich sind. Erheblich seien „insbesondere Verletzungsfolgen, die eine Arbeitsunfähigkeit zur Folge haben“. Man kann mit Fug und Recht bezweifeln, dass das einer konsequenten Gewaltprävention dient.

Gewaltprävention wird organisatorische Vorkehrungen nötig machen, zu denen es gehört, den Gefangenen die vertrauliche Übermittlung von Informationen zu ermöglichen. Man wird über ein Programm zum Schutz von Zeugen nachdenken müssen, das die sofortige Verlegung eines Gefangenen vorsieht. Und schließlich ist es richtig, dass die nordrhein-westfälische Justizministerin inzwischen das Amt eines Ombudsmannes für den Strafvollzug eingerichtet hat, an den sich Gefangene und Bedienstete gleichermaßen wenden können.

c) „Drehtüreffekt“ vermeiden – Entlassungsvorbereitung und Nachsorge

Das sog. Übergangsmanagement ist eine besondere Herausforderung für den Strafvollzug. Tatsächlich gibt es keine flächendeckende Nachsorge. Wenn Gefangene den Vollzugsort verlassen, haben sie in der Regel kaum Kontakte. Selbst im Falle der Strafrestaussatzung zur Bewährung setzt die Betreuung durch den Bewährungshelfer erst nach einiger Zeit ein. Die Jugendgerichtshilfe greift trotz § 38 Abs. 2 Satz 9 JGG fast nie ein. Von einer Übergabe des Gefangenen am Tor der Vollzugsanstalt kann also keine Rede sein. Dabei sind gerade die ersten Wochen nach der Entlassung für den Bewährungserfolg entscheidend. Nach Vollzug von Jugendstrafe kehren 50 % der Entlassenen nach weniger als einem Jahr in den Vollzug zurück. Die Sozialarbeit im Jugendstrafvollzug ist mit einer umfassenden Unterstützung überfordert. Sie kann oft nur das Nötigste leisten, wie z.B. dem Gefangenen erforderliche Personalpapiere besorgen, ihn im Umgang mit Behörden sowie bei der Suche nach Unterkunft und Arbeit unterstützen. Eine Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen hat vor einigen Jahren die Probleme des Näheren untersucht. Befragt wurden hierfür in verschiedenen Jugendstrafanstalten 2.400 männliche Erstverbußer im Alter von 14-24, und zwar am Anfang der Haft, kurz vor der Entlassung und ggf. bei Wiedereinlieferung. Die Ergebnisse zeigen, dass die meisten jungen Gefangene entlassen werden, ohne dass Angelegenheiten wie Wohnung, Arbeit und Bezug von Sozialleistungen umfassend geregelt sind. Von den kurz vor der Entlassung Stehenden gaben nur 57 % an, überhaupt an einer speziellen Entlassungsmaßnahme teilgenommen zu haben, obwohl hierzu selbst einfache Gespräche gezählt wurden.

Immerhin 60 % verließen die Anstalt, ohne dass eine Beschäftigung bzw. Ausbildung gesichert war oder auch nur in Aussicht stand.

Nordrhein-Westfalen hat begrüßenswerte Anstrengungen unternommen, diese Situation zu verbessern. Das gilt für eine Reihe von Vorschriften des neuen Gesetzes, die die Entlassungsvorbereitung und Nachsorge viel detaillierter regeln (s. §§ 12, 21 ff. JStVollzG NRW) als das bislang der Fall gewesen ist. Erwähnt werden müssen hier auch Praxisprojekte des Kriminologischen Dienstes des Landes, die unter den Namen MABIS und ZUBILIS inzwischen weiterhin Beachtung gefunden und sich auf Verbesserungen bei der Vermittlung in Arbeit konzentriert haben.

Damit schließt sich der Kreis – wir sind wieder beim Personal angekommen. Auf der Bundestagung der Deutschen Bewährungshilfe im September in Berlin hat ein Hauptredner 1000 neue Stellen bundesweit für Bewährungshelfer gefordert. Denn die bei der Bewährungshilfe erheblich gestiegenen Fallzahlen gefährdeten zunehmend die bisherigen Arbeitserfolge. In der Tat versteht sich von selbst, dass ein Bewährungshelfer, der 90, 100 oder gar mehr Probanden zu betreuen hat, nicht auch noch Aufgaben der Entlassungsvorbereitung und Nachsorge übernehmen kann. Man kann also sagen: Auch hier kommt es entscheidend darauf an, dass das neue Gesetz praktisch mit Leben erfüllt wird.

6. Internationale Mindestgrundsätze für den Jugendstrafvollzug

Gestatten Sie mir bitte, bevor ich zum Schluss komme, einige knappe Bemerkungen zu internationalen Empfehlungen. Am 5. November 2008 wurden durch den Europarat die *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen* verabschiedet. Die Regeln kann ich hier im Detail nicht wiedergeben. Einige Vorgaben verdienen aber aus meiner Sicht besondere Hervorhebung. Zum einen müssen Jugendliche ermuntert werden („shall be encouraged“, Nr. 50.2), an Behandlungsmaßnahmen teilzunehmen. Es handelt sich um eine Wortwahl, die eine Verwechslung mit der umstrittenen Mitwirkungspflicht in Deutschland ausschließt und zweifellos programmatischen Charakter hat. Zum anderen hat der Grundsatz der Einzelunterbringung über Nacht seinen Weg in die Empfehlungen gefunden (Nr. 63.2). Was die Relativierung des Vollzugsziels der Resozialisierung durch den „Schutz der Allgemeinheit“ in einigen Ländergesetzen betrifft, so nennen die *Grundsätze* als alleiniges Ziel der Verhängung und des Vollzugs von Sanktionen Erziehung und Wiedereingliederung sowie die dadurch bewirkte Rückfallvermeidung (Nr. 2). Im Kommentar hierzu heißt es, dies lasse kaum bzw. in einigen Ländern keinen Raum für den Strafzweck der Abschreckung oder andere punitive Zielsetzungen, wie sie das Erwachsenenstrafrecht kenne.

Entgegen der Tendenz, junge Gefangene in unterschiedliche Gruppen mit und ohne Behandlung einzuteilen, ist gemäß Nr. 50.1 der *Europäischen Grundsätze* eine Vielzahl von sinnvollen Aktivitäten und Behandlungsmaßnahmen zu *garantieren* („shall be guaranteed a variety of meaningful activities and interventions“). Nicht minder bedeutsam ist Nr. 19 S. 2 – dort steht klipp und klar: „Mittelknappheit kann keine Rechtfertigung sein für Vollzugsbedingungen, die gegen die Menschenrechte von Gefangenen verstoßen.“

7. Abschlussthesen

Die Belegungssituation, die sich zwischenzeitlich zugespitzt hatte, hat sich zuletzt etwas entschärft, mancherorts auch durch Baumaßnahmen. Überdies bieten die neuen Jugendstrafvoll-

zugsgesetze in einigen Punkten viel versprechende Ansatzpunkte für einen modernen Jugendstrafvollzug. Die Entspannung wird jedoch nur von Dauer sein, wenn die Gefangenenzahlen nicht wieder ansteigen. Das setzt vor allem voraus, dass mit den 2008 in Kraft getretenen Gesetzen nicht ein neues „Klima der Unerbittlichkeit“ einzieht, das stärker auf Sicherung und negative Sanktionierung als auf Behandlung und Motivation setzt. Die Betonung des Sicherheitsaspekts und der gezielte Druck auf die Gefangenen lassen jedoch besorgen, dass „letztlich mehr Probleme geschaffen als gelöst“ wurden.

Es ist somit nicht alles beim Alten geblieben, aber zum einen sind die bislang schon bestehenden Unterschiede in der Vollzugspraxis der Länder gesetzlich zementiert worden und zum anderen haben sich für die Gefangenen auf der gesetzlichen Ebene erhebliche Verschlechterungen ergeben. Ich komme damit zu meinem Fazit, das ich in die Form von acht Thesen gebracht habe:

(1) Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder hat zu Unübersichtlichkeit und Rechtszersplitterung geführt. Das ist im Hinblick auf den Gleichheitsgedanken zu kritisieren.

(2) Von einem föderalen Wettbewerb um zukunftsweisende Vollzugsgestaltung ist wenig zu sehen. Die Länder haben überwiegend kriminalpolitische Eigenheiten gesetzlich abgesichert, die den Status Quo für die Gefangenen verschlechtert haben.

(3) Die Politisierung des Jugendstrafvollzugsrechts bewirkt Kurzatmigkeit. In Hamburg hat die neue schwarz-grüne Regierungskoalition schon bald nach Inkrafttreten des Gesetzes Änderungen beschlossen.

(4) Einigen gesetzlichen Verbesserungen (z.B. bei den Zeiten für Sport und Besuch) stehen gravierende Verschlechterungen gegenüber (z.B. bei Vollzugsziel, Mitwirkungspflicht, offenem Vollzug), die sogar Standards des StVollzG für Erwachsene unterschreiten.

(5) Insbesondere fehlt es an zwingenden Festlegungen zur Maximalgröße von Haftanstalten, Abteilungen und Wohngruppen sowie Mindestvorgaben für die Bereitstellung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen.

(6) Wirkliche Aufbruchssignale, wie man sie nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts hätte erwarten dürfen, gehen von keinem Gesetz aus. An einigen Punkten ist Zweifel angebracht, ob die Vorgaben des Verfassungsgerichts überhaupt eingehalten wurden. Auch internationale Empfehlungen der UNO und des Europarats werden nicht durchgehend beherzigt.

(7) Anstatt noch stärker auf Betreuung und Förderung zu setzen, übt man durch die Mitwirkungspflicht bewusst Druck zur äußerlichen Anpassung auf die Gefangenen aus. Dieser belastet das Vollzugsklima.

(8) Im Jugendstrafvollzug werden sich die Anstrengungen künftig auf drei Bereiche konzentrieren müssen, damit die Wiedereingliederungschancen der Gefangenen erhöht werden: Der Vollzug muss in ausreichender Zahl mit geschulten und motivierten Bediensteten ausgestattet sein. Der subkulturellen Gewalt ist mit gezielten Präventionsmaßnahmen entgegen zu treten. Da es zu Rückfällen insbesondere in der ersten Zeit nach der Haftentlassung kommt, ist schließlich das so genannte Übergangsmanagement zu verbessern.

Ich danke Ihnen.