

Stellungnahme
zum Gesetzesentwurf der Landesregierung Jugendstrafvollzugsgesetz

Prof. Dr. Heribert Ostendorf
Forschungsstelle für Jugendstrafrecht und Kriminalprävention
Universität Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/2441

I. Vorbemerkungen

1. Die Offenheit dieses Gesetzgebungsverfahrens ist bemerkenswert. Dass die Fachleute, Praktiker und Wissenschaftler, dass die Institutionen der Straffälligenhilfe in ein solches Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden, ist selbstverständlich. Dass dies so frühzeitig geschieht, sodass auch die Anregungen noch umgesetzt werden können, ist keine Selbstverständlichkeit. So hat der Präsident des LG Hamburg in seiner Stellungnahme zum Hamburgischen Gesetzesentwurf vermutet, dass aufgrund der dortigen 12tägigen Frist eine Stellungnahme gar nicht erwünscht ist. Das Justizministerium hat darüber hinaus eine so genannte Expertenkommission zum Wohngruppenvollzug eingesetzt, deren Beratungsergebnis jetzt vorgelegt worden ist.

2. Der Strafvollzug in Schleswig-Holstein wird seit Amtsantritt des früheren Justizministers Dr. Klaus Klingner reformiert. Er ist fortwährend verbessert worden. Die Jugendanstalt in Schleswig ist geradezu ein Demonstrationsobjekt. Am 5. Oktober feiern wir 20 Jahre intramurale Sexualtätertherapie in Schleswig-Holstein. Der Gesetzesentwurf kann darauf aufbauen.

II. Positiva

Ich benenne so zunächst die positiven Aspekte.

1. Eigenständiges Jugendstrafvollzugsgesetz

Es ist zu begrüßen, dass die Landesregierung ein eigenständiges Jugendstrafvollzugsgesetz vorlegt und nicht – wie in Bayern, Hamburg und Niedersachsen – ein Regelwerk für den gesamten Strafvollzug, in dem der Jugendstrafvollzug dann nur ein Teilgebiet wäre. Das Strafvollzugsgesetz des Bundes gilt nach wie vor als ein weitgehend gutes Gesetz. Insoweit besteht nur partieller Änderungsbedarf. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass dringend ein Untersuchungshaftvollzugsgesetz sowie ein Arrestvollzugsgesetz gefordert sind.

2. Absprache zwischen den Bundesländern

Es ist zu begrüßen, dass sich Schleswig-Holstein aktiv an der Absprache der Bundesländer zur Vorlage eines möglichst übereinstimmenden Gesetzesentwurfs beteiligt hat. Damit kann der zu befürchtenden Rechtszersplitterung entgegengewirkt werden. Allerdings darf dies nicht dazu führen, den kleinsten gemeinsamen Nenner anzusteuern. Das Bemühen um Vereinheitlichung muss zurücktreten im Interesse der Optimierung des Jugendstrafvollzugs. Sonst würde man der Kompetenzverlagerung für den Strafvollzug auf die Bundesländer ihres Sinnes berauben.

3. Finanzielle Aufwendungen

Der finanzielle Aufwand, der in den vergangenen Jahren sowie nach der Begründung des Entwurfs in der Zukunft vom Land Schleswig-Holstein für den Jugendstrafvollzug betrieben wurde bzw. betrieben werden soll, ist enorm. Gerade auch im Hinblick auf die Überschuldung des Landes ist dies ausdrücklich anzuerkennen. Im Hinblick auf den vorgelegten Gesetzesentwurf ergeben sich finanzielle Verpflichtungen insbesondere für die Einrichtung einer sozialtherapeutischen Anstalt sowie für das Sportangebot. Diese sozialtherapeutische Anstalt gehört nach Schleswig, nicht nach Neumünster. Allerdings umschifft der vorgelegte Entwurf mit der Zulässigkeit getrennter Abteilungen für den Erwachsenen- und Jugendstrafvollzug in einer Anstalt das finanzielle Hauptproblem, den Jugendstrafvollzug aus dem Erwachsenenvollzug in der Anstalt Neumünster auszulagern. Hier sollte klargestellt werden, dass dies nur ein vorübergehender Zustand ist. Der Jugendstrafvollzug muss auf Dauer aus der Anstalt in Neumünster herausgenommen werden. Wir brauchen zur Entlastung dezentrale Übergangseinrichtungen im Lande. In den Regeln der UN zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug aus dem Jahr 1990 heißt es: „Haftanstalten für Jugendliche sollten dezentralisiert und von ihrer Größe her geeignet sein, den Familien Zugang zu den Jugendlichen und Kontakte mit ihnen zu erleichtern. Kleine Haftanstalten besonderer Art sollten geschaffen und zugleich in die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Umgebung der Gemeinde eingebettet werden.“

4. Resozialisierungsziel

Mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf bekennt sich die Landesregierung zum Resozialisierungsziel. Dies ist im Hinblick auf die z. T. medial inszenierte öffentliche Debatte über einen härteren Umgang mit Straffälligen zu begrüßen. Wie aus der Begründung zu § 3 deutlich

wird, wird auch die Konsequenz akzeptiert, dass mit einem Resozialisierungsstrafvollzug Risiken verbunden sind.

5. Wohngruppenvollzug und Einzelunterbringung

Zu begrüßen ist das Votum für den Wohngruppenvollzug (§ 26). Hier bedarf es allerdings noch einer Spezifizierung hinsichtlich der Geeignetheit. Ich verweise insoweit auf die Vorschläge der Expertenkommission „Wohngruppenvollzug“. Der bauliche Zustand in Neumünster eignet sich nicht für einen solchen Wohngruppenvollzug. Die Gruppengröße ist auf max. 10 Gefangene zu begrenzen. Die Unfähigkeit zu einem Wohngruppenvollzug muss mit bestimmten Fehlverhaltensweisen begründet werden, sie sollte die Ausnahme sein. Ebenso sollten die Ausnahmen von der Einzelunterbringung begrenzt werden. Die ausnahmsweise gemeinsame Unterbringung während der Ruhezeit gem. § 25 Abs. 2 S. 2 „aus zwingenden Gründen“ sollte zeitlich (vorübergehend) auf 3 Tage begrenzt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die vorübergehende Ausnahme zur Regel wird. Soweit eine gemeinsame Unterbringung mit Zustimmung der Gefangenen ermöglicht wird, „wenn schädliche Einflüsse nicht zu befürchten sind“ (§ 25 Abs. 1 S. 2), so wird in der Strafvollzugswissenschaft darauf hingewiesen, dass die Zustimmung in der Praxis keine Gewähr gegen Missbrauch ist: Welcher Gefangene wird seine Zustimmung verweigern, wenn der Anstalts- oder Vollzugsleiter insoweit nachfragt, um Überbelegungsprobleme zu lösen?

6. Zusammenarbeit und Einbeziehung Dritter

Der Gesetzesentwurf plädiert für ein Netzwerk von Anstalt und Außenstehenden im Interesse der Resozialisierung. Dies ist die vernünftige Alternative zu Privatisierungstendenzen. Allerdings bleibt im Gesetzesentwurf offen, wer die Zusammenarbeit und Einbeziehung Dritter organisieren soll. Hier scheint die Einrichtung einer Koordinierungsstelle gerade auch für das so genannte Übergangsmanagement geboten (so auch die Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Verbandes für soziale Strafrechtspflege – Straffälligenhilfe und Opferhilfe). Seit langem wird beklagt, dass insbesondere die Zusammenarbeit von Vollzug und Bewährungshilfe nicht funktioniert. Es sollte möglich sein, dass der zuständige Bewährungshelfer so rechtzeitig bestimmt wird, dass er noch vor der Entlassung seinen Mandanten aufsucht. Eine verbindliche Entlassungsvorbereitung spätestens 6 Monate vor der voraussichtlichen Entlassung unter Zuhilfenahme des geplanten Netzwerks sollte im § 21 Abs. 1 geregelt werden. Es darf kein Gefangener ohne gültige Papiere, ohne eine feste Bleibe entlassen werden. Die Fortsetzung der in der Anstalt begonnenen Ausbildung muss sichergestellt sein. Ich darf in diesem

Zusammenhang darauf verweisen, dass die Expertenkommission zum Wohngruppenvollzug auf Anregung des Industrieverbandes Mittelholstein Unternehmenspatenschaften für entlassene Strafgefangene vorgeschlagen hat, um so die Weiterführung der Ausbildung sowie Arbeit zu ermöglichen.

7. Überbrückungsgeld

Die Regelung des Überbrückungsgeldes im § 61 ist zu begrüßen. Damit wird nicht nur ein Beschäftigungsanreiz gegeben, sondern auch eine Starthilfe nach der Entlassung. Zu kritisieren ist allerdings in diesem Zusammenhang, dass die Kostenbeteiligung an medizinischen Leistungen (§ 34 Abs. 4) sowie die Kostenbeteiligung in Form eines angemessenen Hausgelds (§ 60 Abs. 2) dem entgegensteht und vor allem in der Höhe unbestimmt ist. Hier sollten zumindest Höchstgrenzen festgeschrieben werden.

III. Negative

1. Vollzugsziel

Im Gesetzesentwurf (§ 2) wird versucht, den Konflikt zwischen der Resozialisierung und der Sicherheit der Allgemeinheit mit einer Aufspaltung in Ziel und Aufgabe zu lösen. Dieser Versuch ist misslungen, zumal zwischen dem Resozialisierungsziel und der Aufgabe, die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu schützen, eine Gleichrangigkeit aufgestellt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat demgegenüber eine andere Rangfolge formuliert und hierbei auf den geltenden § 2, S. 1 StVollzG ausdrücklich Bezug genommen: „Der Vollzug der Freiheitsstrafe muss auf das Ziel ausgerichtet sein, dem Inhaftierten ein künftiges straffreies Leben in Freiheit zu ermöglichen. Dieses – oft auch als Resozialisierungsziel bezeichnete – Vollzugsziel der sozialen Integration, für den Erwachsenenstrafvollzug einfachgesetzlich in § 2 S. 1 StVollzG festgeschrieben, ist im geltenden Jugendstrafrecht als Erziehungsziel verankert (§ 91 Abs. 1 JGG). ... Zugleich folgt die Notwendigkeit, den Strafvollzug am Ziel der Resozialisierung auszurichten, auch aus der staatlichen Schutzpflicht für die Sicherheit aller Bürger. Zwischen dem Integrationsziel des Vollzugs und dem Anliegen, die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu schützen, besteht insoweit kein Gegensatz.“ (NJW 2006, S. 2095). Mit dem letzten Satz wird kein eigenständiges Vollzugsziel (Sicherheit aller Bürger) formuliert, sondern nur eine zusätzliche Begründung für das Vollzugsziel „Resozialisierung“ abgegeben. Auch die Formulierung als Aufgabe des Vollzugs vermag an dieser Vorrangigkeit, ja

Ausschließlichkeit nichts zu ändern. Einmal wird in der Begründung zu § 2 selbst ausgeführt, dass es nur um die Sicherheit während der Haftzeit gehen kann. Die Sicherheit der Bürger nach der Entlassung des Gefangenen wird am besten durch eine gelungene Resozialisierung gewährleistet. Zum anderen wird mit einer gleichrangigen Vollzugsaufgabe, die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu schützen, vernebelt, dass es gerade für einen Resozialisierungsvollzug keine absolute Sicherheit der Bürger gibt, dass dieser notwendigerweise im Rahmen von Vollzugslockerungen sowie im Rahmen des offenen Vollzugs Risiken mit sich bringt. Mit der gewählten Formulierung im § 2 wird eine Beliebigkeit eingeführt, die sich an den jeweiligen administrativen Vorgaben orientiert. Dementsprechend sehen die Mindeststandards für den Jugendstrafvollzug, wie sie von Fachleuten und Fachverbänden unter Federführung der DVJJ formuliert worden sind, als alleiniges Vollzugsziel die Resozialisierung vor.

2. Mitwirkungspflicht

Im § 5 ist die Pflicht der Gefangenen zur Mitwirkung an der Verwirklichung des Vollzugsziels festgelegt. Selbstverständlich sollten tunlichst alle Gefangenen am Vollzugsziel mitwirken. So heißt es im § 4 Abs. 1 S.2 StVollzG, dass die Bereitschaft des Gefangenen zur Mitwirkung zu wecken und zu fördern ist. Eine Mitwirkungspflicht geht darüber hinaus, die auch disziplinarrechtliche Folgen haben könnte. Dementsprechend heißt es in den von mir mitgestalteten Mindeststandards für den Jugendstrafvollzug: „Der Gefangene unterliegt den im Gesetz genannten konkretisierten Einzelpflichten und ist in deren Rahmen auch zur aktiven Mitwirkung angehalten. Eine allgemeine Pflicht des Gefangenen, „an der Erreichung des Vollzugszieles“ (seiner Resozialisierung) mitzuwirken, ist inhaltlich zu unbestimmt, praktisch nicht handhabbar, nicht willkürfest (weil Pflichtverletzung Disziplinarmaßnahmen oder den Ausschluss von Vergünstigungen zur Folge haben) und daher verfassungswidrig.“ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des Maßregelvollzugsgesetzes (§ 2 Abs. 2) von einer Mitwirkungspflicht an der therapeutischen Behandlung bewusst abgesehen wurde. In der Begründung heißt es, dass „insoweit verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die umfassende Geltung des Persönlichkeitsrechts bestehen.“

3. Offener – geschlossener Vollzug

Im § 13 wird zunächst im Absatz 1 eine Gleichrangigkeit des geschlossenen und des offenen Vollzugs postuliert. Mit dem Absatz 2 wird aber tatsächlich vom Vorrang des geschlossenen Vollzuges ausgegangen. Dem entspricht die Vollzugswirklichkeit, wonach in Schleswig-

Holstein der Anteil von Gefangenen im offenen Jugendstrafvollzug am 31.3.2006 nur 2,7 % betrug, während der Anteil im Bundesdurchschnitt bei 7,9 % lag. Auch der höhere Bundesdurchschnitt ist noch beschämend gering, zudem in den letzten Jahren zurückgegangen. Im Hinblick auf die in der Empirie nachgewiesenen deutlich besseren Erfolge im Sinne einer Rückfallverhinderung des offenen Vollzuges ist insoweit dringend ein gesetzgeberischer Impuls für den offenen Vollzug gefordert. Hinzu kommt, dass Urlaub und Ausgang im Vergleich zum Bundesdurchschnitt im schleswig-holsteinischen Jugendvollzug deutlich weniger gewährt werden, während umgekehrt beim Freigang Schleswig-Holstein deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegt.

4. Beteiligung der Eltern

Die Elternrechte kommen im Entwurf zu kurz. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt die Berücksichtigung der Elternrechte im Jugendstrafverfahren eingefordert (s. zuletzt Bundesverfassungsgericht NJW 2003, 2004). Im § 7 Abs. 4 des Entwurfs heißt es, die Personensorgeberechtigten sind, „soweit dies möglich ist und dem Vollzugsziel nicht zuwider läuft“, in die Planung und Gestaltung des Vollzuges einzubeziehen. Konkretisiert wird dies mit der Unterrichtsverpflichtung über die Aufnahme (§ 9 Abs. 4), die Verlegung der Gefangenen (§ 12 Abs. 2) sowie über schwere Erkrankungen und den Tod (§ 32 Abs. 3). Diese Unterrichtung genügt nicht den grundgesetzlichen (Art. 6 GG) wie internationalen Vorgaben. Auch wenn aus der kriminologischen Forschung bekannt ist, dass sehr viele Gefangene aus desolaten Elternhäusern stammen und viele Eltern nicht fähig bzw. bereit sind, sich konstruktiv in die Vollzugsarbeit einzubringen, muss hier mehr geschehen, auch deshalb, weil ein Teil der Gefangenen nach der Entlassung wieder in die Elternhäuser zurückkehrt und die Fortwirkung der Resozialisierungsmaßnahmen von Elternverhalten stark beeinflusst wird. So ist nicht nur eine Unterrichtung, sondern eine Mitwirkung in Form der Konsultation bei der Erstellung des Vollzugsplans, seiner späteren Abänderung sowie bei der Entlassungsvorbereitung geboten. Die vom Vollzug zu erbringende, sicherlich häufig unersprießliche Arbeit entspricht nicht nur den Elternrechten, sondern ist ein wichtiges Resozialisierungsmittel. Nach dem Entwurf soll der Vollzugsplan nur auf Verlangen den Sorgeberechtigten mitgeteilt werden (§ 11 Abs. 5), über die Entlassungsvorbereitung werden die Personensorgeberechtigten nur unterrichtet (§ 19 Abs. 1 S. 3).

Da der Jugendstrafvollzug hinsichtlich der Altersstruktur sich überwiegend als Jungerwachsenenvollzug darstellt und einige Gefangene verheiratet sind bzw. in festen Partnerschaften stehen, sind im Rahmen der Besuchsregelung auch unbeaufsichtigte Langzeitbesuche für Ehe-

gatten und Lebenspartner zu gestatten, wie sie schon heute in der Jugendstrafanstalt Herford praktiziert werden (s. NJW 2004, XVIII; s. hierzu auch Ostendorf, JGG, 7. Aufl., §§ 91 – 92 Rn. 20). In anderen Gesetzesentwürfen werden solche Langzeitbesuche ermöglicht.

Am liberalsten ist hier Hamburg, wonach Langzeitbesuche zur Behandlung, insbesondere zur Förderung ihrer partnerschaftlichen oder ihnen gleichzustellenden Kontakte zugelassen werden (§ 27 Abs. 3).

5. Information ausländischer Gefangener

Ausländische Gefangene sowie Gefangene, die nicht hinreichend der deutschen Sprache mächtig sind, wie insbesondere Spätaussiedler, stellen ein besonderes Konfliktpotential in der Anstalt dar. Voraussetzung für den Abbau von Konflikten ist, dass die Gefangenen wissen, was sie zu tun und zu lassen haben. Dies bedeutet, dass die gesetzlichen Grundlagen sowie die Hausordnung dem Gefangenen in der ihnen bekannten Sprache zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt auch für den Vollzugsplan. Sofern eine Verständigung nicht möglich ist, muss zumindest für das Zugangsgespräch sowie für spätere Gespräche im Rahmen von Vollzugsplanänderungen ein Dolmetscher hinzugezogen werden (s. Resolution 45/113 der Vereinten Nationen vom 14.12.1990, Anlage 2).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich die Verfasser des Gesetzesentwurfs in der Neuschöpfung von Begriffen gefallen, die weder der Duden kennt noch in der Fachsprache bislang geläufig sind. So wird in § 18 von der „Ausantwortung“ und im § 64 von der „Absuchung“ gesprochen.

6. Verzicht auf gesetzliche Konkretisierungen bzw. zu restriktive Regelungen

In der Entwurfsfassung zeigt sich an verschiedenen Stellen, dass die Verfasser dem Vollzug einen weiten Entscheidungsfreiraum einräumen wollen und deshalb auf Konkretisierungen verzichtet wird. Dies gilt insbesondere für die Einrichtung einer Sozialtherapie, für die nicht einmal die wenigen Vorgaben des StVollzG (§ 9, § 123) übernommen werden. Die Entscheidungsfreiräume für die Exekutive bieten Chancen für eine Optimierung, sind aber auch Risiken i. S. einer restriktiven Umsetzung. Die Parlamentarier sollten diese Umsetzung begleiten. Soweit die Rechte und Pflichten konkretisiert werden, zeigt sich andererseits, dass dies z. T. allzu restriktiv geschieht.

- Im § 22 sollte die Fortführung von Ausbildungs- oder Behandlungsmaßnahmen in der Anstalt nach der Entlassung nicht nur ausnahmsweise gewährt werden. Es genügt die Vor-

aussetzung, dass diese Maßnahmen außerhalb der Anstalt nicht durchgeführt werden können. Nur sehr wenige schließen die Ausbildung in der Anstalt ab.

- Die Begrenzung des Anspruchs auf medizinische Leistungen während des Urlaubs und in Vollzugslockerungen nur in der für den Gefangenen zuständigen Anstalt (§ 36 Abs. 1) hat in der Praxis zur Folge, dass die Behandlung von Akuterkrankungen, z. B. einer Blinddarmentzündung, aufgeschoben werden müsste. Gerade in dem Flächenland Schleswig-Holstein mit langen Rückfahrtswegen kann dies zu einem unzumutbaren, ja gesundheitsgefährdenden Behandlungsverzicht führen. Hier sollte eine Ausnahmeregelung in Absprache mit der Anstalt eingeführt werden.
- Der Ausschluss von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln (§ 56) ist zumindest für Eltern, Großeltern, Geschwister, Ehegatten und Lebenspartner nicht mit der kriminologischen Erkenntnis zu vereinbaren, dass die Aufrechterhaltung von sozialen Bezügen für die Resozialisierung einen außerordentlich wichtigen Faktor darstellt. Das Argument der Arbeitserleichterung „zieht“ nicht, da die Pakete in jedem Fall geöffnet und kontrolliert werden müssen, mit einer Rücksendung zudem zusätzliche Arbeit anfällt. Eine pragmatische Lösung wäre es, im Rahmen des Vollzugsplans die nahe stehenden Personen aufzuführen, von denen der Gefangene auch Pakete mit Nahrungs- und Genussmitteln erhalten darf.
- Die Regelung des Schusswaffeneinsatzes ist viel zu weitgehend. Gemäß der Nr. 65 der Regeln der Vereinten Nationen zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug sind das Tragen und der Gebrauch von Schusswaffen in Jugendstrafanstalten verboten. Dementsprechend sind im Sächsischen Jugendstrafvollzugsgesetz nur Hieb Waffen vorgesehen (§ 77 Abs. 4), nach dem Bremischen Jugendstrafvollzugsgesetz ist der Gebrauch von Schusswaffen durch Bedienstete innerhalb der Anstalt verboten (§ 81 Abs. 1).
- Gem. § 30 Abs. 1 haben die Gefangenen Anstaltskleidung zu tragen. Gem. Abs. 2 S. 1 kann die Anstaltsleitung eine abweichende Regelung treffen. In den Regeln der UN zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug aus dem Jahr 1990 heißt es: „Soweit möglich sollen die Jugendlichen ihre eigene Kleidung tragen dürfen.“ Diese internationale Vorgabe ist zumindest für den offenen Vollzug und für Vollzugslockerungen verbindlich umzusetzen.

IV. Gesamtbewertung

Der vorgelegte Gesetzesentwurf ist zwar kein schlechter Entwurf. Wichtige positive Aspekte habe ich benannt, darüber hinaus finden sich weitere positive Einzelregelungen. Das Bemühen der Entwurfsverfasser um einen effektiven Resozialisierungsjugendstrafvollzug ist durchgängig erkennbar. Trotzdem gibt es wie ausgeführt sowohl im Grundsätzlichen wie auch in Detailregelungen Änderungsbedarf. Die Parlamentarier sind aufgerufen zu Nachbesserungen. Schleswig-Holstein sollte seine Vorreiterrolle in der Kriminalpolitik auch beim Jugendstrafvollzug fortsetzen.