

***Bericht und Antrag des Rechtsausschusses***

***Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe im Land Bremen (Bremisches Jugendstrafvollzugsgesetz – BremJSStVollzG)***

Mitteilung des Senats vom 30. Januar 2007 (Drucksache 16/1283)

***Bremisches Jugendstrafvollzugsgesetz***

Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 16/1311)

**I. Bericht**

Die Bürgerschaft (Landtag) hat das Bremische Jugendstrafvollzugsgesetz in ihrer Sitzung am 22. Februar 2007 in erster Lesung beschlossen und an den Rechtsausschuss zur weiteren Beratung und Berichterstattung überwiesen. Der zu diesem Gesetzentwurf von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen eingebrachte Antrag wurde ebenfalls an den Rechtsausschuss zur Beratung und Berichterstattung überwiesen.

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber mit seiner Entscheidung vom 31. Mai 2006 aufgegeben, eine verfassungsrechtlich hinreichende gesetzliche Grundlage im Rahmen einer eigenständigen Normierung für den Jugendstrafvollzug bis zum Ablauf des Jahres 2007 zu schaffen und dabei die verfassungsrechtlich festgeschriebenen konkreten Qualitätsanforderungen zu beachten.

Die Gesetzgebungsbefugnis für den Strafvollzug – mithin auch für den Jugendstrafvollzug – obliegt seit dem In-Kraft-Treten der Föderalismusreform I am 1. September 2006 den Ländern. Um den besonderen Anforderungen des Jugendstrafvollzuges gerecht werden zu können, wurde ein in sich abgeschlossenes Regelwerk entwickelt. In der Begründung zu dem Gesetzentwurf wird die Zielsetzung des Jugendstrafvollzuges im Einzelnen erläutert.

Der Rechtsausschuss hat das Bremische Jugendstrafvollzugsgesetz und den Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sowie die ausführlichen Stellungnahmen des Senator für Justiz und Verfassung in seiner Sitzung am 14. März 2007 eingehend beraten.

1. Zum Dringlichkeitsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat den Senat mit ihrem Dringlichkeitsantrag vom 15. Februar 2007 um die Vorlage von Änderungsvorschlägen für die Beratungen im Rechtsausschuss zu folgenden Bereichen gebeten:

- a) Selbständigkeit des Jugendstrafvollzuges,
- b) Wohngruppenvollzug als Regelvollzug,
- c) Offener Vollzug.

Zu den von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen erbetenen Änderungen hat der Senator für Justiz und Verfassung umfassend Stellung genommen und hierzu im Einzelnen ausgeführt:

Vorbemerkung

Im Land Bremen waren im Jahr 2006 durchschnittlich 48 Strafgefangene im Jugendvollzug untergebracht; davon stammten acht Gefangene aus Niedersachsen, die aufgrund akuter Überbelegung der Hamelner Anstalt in Bre-

men aufgenommen wurden. In den Jahren zuvor war die Zahl der Gefangenen deutlich niedriger.

Das Durchschnittsalter der Gefangenen im bremischen Jugendstrafvollzug beträgt 20 Jahre, das Durchschnittsalter der ersten Verurteilung liegt bei 17 Jahren. Über 40 % der Insassen sind bereits mehr als einmal inhaftiert worden. Rund 40 % der Insassen gelten als Intensivtäter. Eine seit dem Jahr 2002 geführte Statistik über die 14 und 15 Jahre alten Untersuchungshaftgefangenen weist aus, dass nur drei von insgesamt 50 jugendlichen Untersuchungshaftgefangenen Ersttäter waren. 50 % der Insassen wurden wegen Eigentumsdelikten, über 40 % wegen Gewaltdelikten verurteilt. 60 % wurden nicht im „klassischen“ Sinn deutsch sozialisiert. Nahezu 50 % haben eine Sonderschule besucht; knapp 80 % haben überhaupt keinen Schulabschluss erreicht und nur knapp 20 % verfügen zwar über Erfahrungen in der beruflichen Bildung, allerdings wurde in der Regel ein Berufsabschluss nicht erreicht. 95 % der Inhaftierten haben vor ihrer Inhaftierung nicht einmal ein Jahr gearbeitet. Dieses Insassenprofil verdeutlicht den Grad der Bildungs- und Kulturferne der Jugendstrafgefangenen.

a) Zur Selbständigkeit des Jugendstrafvollzuges

Der Entwurf des Bremischen Jugendstrafvollzugsgesetzes differenziert zwischen dem äußeren und inneren Aufbau der Jugendstrafvollzugsanstalt.

In § 98 des Entwurfs des Bremischen Jugendstrafvollzugsgesetzes werden vor dem Hintergrund des Trennungsgebotes aus § 92 Jugendgerichtsgesetz (JGG) die wesentlichen Grundsätze für die bauliche und organisatorische Gestaltung des Jugendstrafvollzuges festgeschrieben. Die Vorschrift bildet zugleich ein Grobraster für die Regelung der sachlichen Vollzugszuständigkeit durch den auf Landesebene zu erstellenden Vollstreckungsplan.

Der Entwurf des Bremischen Jugendstrafvollzugsgesetzes sieht nicht vor, dass die Jugendstrafe in einer eigenständigen Jugendstrafvollzugsanstalt vollstreckt werden kann. Die geringe Zahl der jungen Gefangenen im Land Bremen lässt die Variante des Baus und Betriebs einer eigenen Jugendstrafvollzugsanstalt angesichts der Haushaltslage des Landes nicht zu.

Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Regelung beschreibt den gegenwärtigen Zustand. Bereits jetzt wird die Jugendstrafe in einer vom Erwachsenenvollzug räumlich getrennten Teilanstalt auf dem Gelände der Justizvollzugsanstalt (JVA) Bremen vollstreckt.

Ausnahmsweise kann die Jugendstrafe auch in getrennten Abteilungen des Erwachsenenvollzuges – wie zum Beispiel an weiblichen jungen Gefangenen – vollzogen werden. Diese sind in der Regel in der JVA in Vechta untergebracht und nur in seltenen, begründeten Ausnahmefällen in der JVA Bremen. Der Vollzug an diesen jungen Frauen wird auf der Grundlage des Jugendstrafvollzugsgesetzes organisiert. Die gemeinsame Unterbringung mit erwachsenen Frauen darf das Vollzugsziel nicht gefährden.

§ 101 BremJStVollzG beschreibt den inneren Aufbau der Jugendstrafvollzugsanstalt. Danach wird dem Jugendstrafvollzug nicht nur in baulicher und organisatorischer Hinsicht eine Eigenständigkeit gewährt; vielmehr sichert die Vorschrift die Eigenständigkeit des Jugendstrafvollzuges in Abgrenzung der Zuständigkeiten der Anstaltsleiter ab, indem sie der Leiterin/dem Leiter des Jugendstrafvollzuges ausdrücklich die fachliche Verantwortung für den Vollzug zuweist. In der Gesetzesbegründung wird hierzu ausgeführt, dass die Anstaltsleiterin/der Anstaltsleiter des Jugendvollzuges für die Ausgestaltung des Vollzuges und die Organisation der Anstalt fachlich verantwortlich zeichnet. Sie/Er ist insbesondere für die konzeptionelle Ausrichtung und Fortentwicklung der Anstalt verantwortlich und wirkt an der Lösung anstaltsübergreifender Fragen mit.

Die beim Anstaltsleiter der JVA Bremen liegende Dienstaufsicht ergibt sich aus der notwendigen Organisation des gemeinsamen Nachtdienstes, Besetzung der Pforte, des Krankenhauses und aller anderen von Erwachsenen- und Jugendvollzug in Anspruch genommenen Bereiche.

Die Normierung eines Konfliktlösungsmechanismus ist nicht notwendig. Nach § 109 des Entwurfs des BremJStVollzG führt der Senator für Justiz und Verfassung die Aufsicht über die Anstalt und entscheidet somit als Dienstvorgesetzter auch im Konfliktfall.

b) Zum Wohngruppenvollzug als Regelvollzug

Der Gesetzentwurf sieht in § 26 eine regelmäßige Unterbringung geeigneter Gefangener in Wohngruppen vor. Durch die Formulierung „regelmäßig“ wird verdeutlicht, dass es sich bei dem Wohngruppenvollzug um ein besonders im Jugendstrafvollzug gewünschtes Instrument des Erziehungsvollzuges handelt. Im Gesetzentwurf wird bewusst auf eine Definition des Begriffes „Wohngruppe“ und auf die Festlegung von Standards für den Wohngruppenvollzug verzichtet.

Zur optimalen Wohngruppengröße gibt es keine empirischen Belege. Diskutiert wird eine Spannweite von mindestens acht bis zu 20 Gefangenen. Gegen die Festlegung einer festen Wohngruppengröße spricht, dass der Betreuungsbedarf je nach den bei den Gefangenen vorhandenen sozialen Defiziten variiert. Während Wohngruppen für junge Gefangene mit besonderen Defiziten nicht zu groß sein sollten, können Wohngruppen für junge Gefangene, die sich bewährt haben und denen regelmäßig Vollzugslockerungen gewährt wurden, durchaus größer sein.

Die Wohngruppe kann aber nur eine der im Jugendstrafvollzug sinnvollen Unterbringungsformen darstellen. Einige Gefangene sind aufgrund ihrer Persönlichkeit nicht oder nur begrenzt gemeinschaftsfähig, zum Beispiel wegen stark erhöhter Gewaltbereitschaft, erheblicher Rückzugstendenzen oder sozialer Unverträglichkeit. Solche Gefangene würden den Erziehungserfolg in einer Wohngruppe massiv gefährden. Auch muss es aus erzieherischen Gründen bei wiederholten Verstößen gegen die Grundregeln des Zusammenlebens möglich sein, einzelnen jungen Gefangenen die mit dem Wohngruppenvollzug einhergehenden Hafterleichterungen zeitweise oder dauerhaft zu entziehen. Somit ist der Jugendstrafvollzugsanstalt ein weites Ermessen in der Entscheidung einzuräumen, welche jungen Gefangenen in Wohngruppen aufgenommen und welche hieraus wieder verwiesen werden können. Für diese Gefangenen muss – in angemessenem Umfang – weiterhin ein geschlossener Vollzug außerhalb der Wohngruppe vorgehalten werden.

Die praktische Erfahrung im bremischen Jugendstrafvollzug belegt, dass eine Vielzahl der Gefangenen nicht für eine Unterbringung in Wohngruppen geeignet ist und kleine Unterbringungseinheiten die Gefahr von subkulturellem Handeln der Gefangenen untereinander und die Bildung von Hierarchien unter den Gefangenen begünstigen können. Bei einer Auszählung der Disziplinarmaßnahmen im Vollzug im November 2006 zeigte sich, dass von den 156 verhängten Maßnahmen 30 im Jugendvollzug verhängt werden mussten. Dies entspricht einem Anteil von 19,2 %, obwohl der Anteil der jungen Gefangenen (Straf- und U-Haft insgesamt) an der Gesamtgefangenenanzahl lediglich 10,6 % beträgt.

Die Zusammensetzung der Wohngruppen sollte daher den jeweiligen Erfahrungen der Anstalt überlassen bleiben. Gleiches gilt für die Zusammenstellung der Wohngruppen nach Alter, Strafzeit und Straftat.

Dies entspricht auch den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung zum Jugendstrafvollzug vom 31. Mai 2006 dem Gesetzgeber ausdrücklich einen besonders weiten Spielraum gelassen und diese Differenzierungskriterien lediglich beispielhaft genannt.

c) Offener Vollzug

§ 13 BremJStVollzG legt bewusst zwischen den Vollzugsformen des offenen und des geschlossenen Vollzuges kein abstraktes Regel-Ausnahme-Verhältnis fest, so dass beide Vollzugsarten Regelvollzug bedeuten. Dies entspricht sowohl dem Entwurf der Länderarbeitsgruppe als auch dem Beschluss des Strafvollzugausschusses auf seiner 104. Tagung. Andere Bundesländer sehen in ihren vorliegenden Gesetzentwürfen sogar eine Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses in § 10 StVollzG vor, legen mithin den geschlossenen Vollzug als Regelvollzug fest.

Es hat sich gezeigt, dass die Regelunterbringung im offenen Vollzug gerade im Bereich des Jugendstrafvollzuges nicht der Vollzugswirklichkeit entspricht. Ein länderübergreifender Vergleich mit dem Erwachsenenvollzug ergibt, dass der Anteil von Jugendstrafgefangenen im offenen Vollzug deutlich niedriger ist als im Erwachsenenvollzug. Eine Erklärung hierfür findet sich in der unterschiedlichen Deliktsstruktur: So beträgt der Anteil der Gewalttäter – einschließlich der wegen Raubdelikten Verurteilten – im Jugendvollzug bezogen auf das Bundesgebiet insgesamt 45 %, im Strafvollzug dagegen lediglich 30 %. Die Quote der verurteilten Gewalttäter im bremischen Jugendstrafvollzug erreicht mit etwas über 40 % annähernd den Bundesdurchschnitt.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich junge Gefangene biologisch, psychologisch und sozial im Stadium eines Übergangs befinden, das typischerweise mit Spannungen, Unsicherheiten und Anpassungsschwierigkeiten verbunden ist. Sie sind in ihrer Persönlichkeit weit weniger gefestigt als Erwachsene.

Die Ursachen und das Ausmaß von Jugendkriminalität sind zwar vielfältig und individuell. Die Gefahr von abweichendem Verhalten scheint jedoch umso größer, je mehr die Einbettung in stützende soziale Netzwerke wie Familie, Schule und sozial integrierende Freizeitgruppen gelockert oder zerstört ist. Hinzu kommen Fernsehen und Videofilme als für viele junge Menschen problematische Orientierungshilfe.

Junge Menschen, die aufgrund ihrer sozialen Randlage und einer mangelnden Einbindung in soziale stützende Netzwerke in ihrer unmittelbaren Umgebung keine positiven Vorbilder dafür finden, wie man sich in der Gesellschaft persönlichen Erfolg erarbeiten kann, sind besonders in Gefahr, sich ihre Leitbilder anderweitig zu suchen. Es findet sich ein Zusammenhang zwischen einem exzessiven, unkontrollierten Konsum von audiovisuellen Medien sowie der Nutzung von Video- und Computerspielen einerseits und dem Ausmaß an Gewaltdelinquenz andererseits. Konsistent zeigt sich ferner, dass Jugendliche, die die Schule schwänzen, in erhöhtem Maß mit Delinquenz auffallen.

Zu einer Jugendstrafe verurteilte Jugendliche und Heranwachsende haben nur in ganz seltenen Fällen gelernt, sich selbst zu strukturieren und zu organisieren. Sie benötigen in der Regel eine ganz enge Begleitung durch einem gut und eng strukturierten Tages- und Regelungsablauf. Diesem Anspruch kann der offene Vollzug naturgemäß nicht gerecht werden, da er darauf ausgerichtet ist, der Selbständigkeit von Insassen Raum zu geben.

Im bremischen Jugendstrafvollzug gab es im Jahr 2005 keine jungen Gefangenen im offenen Vollzug. Dies stellt keinen extremen Sonderfall im Vergleich zu anderen Bundesländern dar. So befand sich im Saarland im gleichen Zeitraum von 92 Jugendstrafgefangenen keiner im offenen Vollzug. Selbst in Bundesländern mit erheblich höheren Gefangenzahlen, wie beispielsweise Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen lag der Anteil jeweils unter 4 %, so dass der offene Vollzug in der Regel weniger als zehn Jugendstrafgefangene betraf.

Im bremischen Jugendstrafvollzug werden mit sechs Plätzen im offenen Vollzug hinreichend Kapazitäten vorgehalten.

## 2. Gebrauch von Schusswaffen im Jugendstrafvollzug

Dem Rechtsausschuss lagen zu seiner Beratung Anmerkungen des Bremer Institutes für Kriminalpolitik (BRIK) und weiterer Institutionen<sup>1)</sup> zum Senatse Entwurf für ein Jugendstrafvollzugsgesetz vom 1. März 2007 vor, mit dem unter anderem auf die Verletzung der Regeln der Vereinten Nationen (VN) im Hinblick auf die Zulässigkeit des Schusswaffengebrauchs im Jugendstrafvollzug hingewiesen wurde.

Nach Nr. 65 der VN-Regeln zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug<sup>2)</sup> ist das Tragen und der Gebrauch von Schusswaffen innerhalb der Anstalt verboten.

Hierzu stellt der Rechtsausschuss fest, dass außerhalb der Anstalt das Tragen und der Gebrauch von Schusswaffen insbesondere für die Bereiche der Vorführungen, Ausführungen und Transporte weiterhin gestattet bleiben müssen, da gerade in diesen Situationen die Gefahr von Befreiungsaktionen besteht.

## 3. Datenschutzregelungen im Jugendstrafvollzugsgesetz

Mit Schreiben vom 7. März 2007 wies der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit den Rechtsausschuss auf das Erfordernis einer Reihe von Verbesserungen der Datenschutzregelungen unter Berufung auf die Beratungsergebnisse des Arbeitskreises Justiz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 1. bis 2. März 2007 hin.

Die vom Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit empfohlenen Änderungen, unter anderem hinsichtlich der nach § 92 Abs. 2 des Gesetzentwurfs geregelten Offenbarungspflicht von Anstaltsärzten und Anstaltspsychologen gegenüber der Anstaltsleitung, die aus seiner Sicht eine Durchbrechung der Schweigepflicht bedeute, durch Einfügen einer Kannvorschrift sowie bezüglich der Überwachung des Schriftverkehrs (§ 52) und der Telefongespräche (§ 55) unter Weglassung des Aspektes des Erziehungsgedankens hat der Rechtsausschuss beraten und sich darüber verständigt, diese Fragestellungen im Rahmen der Beratungen im Gesetzgebungsverfahren zum Strafvollzugsgesetz unter Berücksichtigung der Regelungen in anderen Ländern erneut zu erörtern.

Auf Anregung des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit empfiehlt der Rechtsausschuss eine Änderung des Gesetzentwurfs in § 7 durch Aufnahme eines neuen Absatzes 4 hinsichtlich der Aufnahme einer Verschwiegenheitsverpflichtung für ehrenamtliche Mitarbeiter.

## II. Ergebnis

Der Rechtsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag), mehrheitlich den Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 16/1311) abzulehnen.

Der Rechtsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig, das Bremische Jugendstrafvollzugsgesetz wie folgt zu ändern:

In § 7 wird ein neuer Absatz 4 angefügt:

„Der in Absatz 2 genannte Personenkreis ist verpflichtet, außerhalb seiner Tätigkeit im Rahmen dieses Gesetzes über alle Angelegenheiten, die ihrer Natur nach vertraulich sind, besonders über Namen und Persönlichkeiten der Gefangenen, Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit.“

Im Übrigen empfiehlt der Rechtsausschuss der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig, das Bremische Jugendstrafvollzugsgesetz in der geänderten Fassung in zweiter Lesung zu beschließen.

<sup>1)</sup> Strafvollzugsarchiv an der Universität Bremen, Kriminalpolitischer Arbeitskreis Bremen (kripak), Landesarbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe im Lande Bremen (LAG), Förderkreis Jugendvollzug in Bremen e. V., Arbeitsgruppe Unicef Bremen, Landesgruppe der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen (DVLL), Vereinigung Niedersächsischer und Bremischer Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger e. V. (VNBS).

<sup>2)</sup> "65. The carrying and use of weapons by personnel should be prohibited in any facility where juveniles are detained." (Das Tragen und der Gebrauch von Waffen von Bediensteten in jeglicher Einrichtung, in der Jugendliche untergebracht sind, sollte verboten sein.)

### **III. Antrag**

1. Die Bürgerschaft (Landtag) stimmt der vom Rechtsausschuss einstimmig empfohlenen Änderung des § 7 des Bremischen Jugendstrafvollzugsgesetzes zu.
2. Die Bürgerschaft (Landtag) beschließt das Bremische Jugendstrafvollzugsgesetz in der geänderten Fassung in zweiter Lesung.

Sibylle Winther  
(Vorsitzende)