

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes

A. Problem

Der Entwurf hat eine Änderung des § 120 Strafvollzugsgesetz (StVollzG) zum Ziel. Diese Vorschrift verweist im Zusammenhang des gerichtlichen Rechtsschutzes für Gefangene gegen Maßnahmen der Vollzugsbehörden allgemein auf die Strafprozeßordnung. Diese ist aber auf das Strafverfahren zugeschnitten und paßt deswegen auf das dem Verwaltungsgerichtsverfahren nachgebildete Rechtsbehelfsverfahren des Strafvollzugsgesetzes nicht.

Die Verweisung auf die Strafprozeßordnung hat insbesondere zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes der Gefangenen und Untergebrachten geführt. So haben die Gefangenen und Untergebrachten keine Möglichkeit, rechtskräftig zu ihren Gunsten ergangene Entscheidungen der Strafvollstreckungsgerichte notfalls gegen die Anstaltsleitung durchzusetzen, da es keine gesetzlich vorgesehenen Mittel der Zwangsvollstreckung gibt. Um dem verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz und dem Prinzip der Gewaltenteilung zu genügen, ist die vorgeschlagene Regelung erforderlich.

B. Lösung

Die Neufassung des § 120 StVollzG verweist auf die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), die ohnehin Vorbild für die Regelung des Rechtsbehelfsverfahrens in §§ 108 ff. StVollzG gewesen ist. Dieser Verweis entspricht der Ausgestaltung des Rechtsbehelfsverfahrens des StVollzG als Parteiverfahren mit gerichtlicher Aufklärungspflicht. § 170 VwGO enthält eine bewährte Regelung der Zwangsvollstreckung aus gerichtlichen Entscheidungen gegen die öffentliche Hand. § 172 VwGO gibt dem freien Bürger die Möglichkeit, bei Untätigkeit der Behörde — trotz rechtskräftiger gerichtlicher Verpflichtung

zum Tätigwerden — gegen diese ein Zwangsgeld bis zu zweitausend Deutsche Mark androhen und notfalls auch von Amts wegen vollstrecken zu lassen.

C. Alternativen

Praktikable Alternativen zur vorgeschlagenen Regelung gibt es nicht.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Strafvollzugsgesetzes**

Das Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung — Strafvollzugsgesetz (StVollzG) vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 581), zuletzt geändert durch . . . , wird wie folgt geändert:

§ 120 erhält folgende Fassung:

„§ 120

Entsprechende Anwendung anderer Vorschriften
Soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes er-

gibt, sind die Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechend anzuwenden.“

Artikel 2**Berlin-Klausel**

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 26. Juni 1985

Hönes, Schmidt (Hamburg-Neustadt) und Fraktion

Begründung

1. Ausgangslage

Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. März 1972, BVerfGE 33, 1 ff., entspricht es einhelliger Auffassung, daß die Beschränkungen, denen Strafgefangene und strafrechtlich Untergebrachte unterliegen, der gesetzlichen Grundlage bedürfen, weil die Annahme eines „besonderen Gewaltverhältnisses“ mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren ist. Jeder, der freiheitsentziehenden Maßnahmen unterliegt, bleibt Grundrechtsträger.

Allgemein anerkannt ist auch, daß das Grundrecht, gegen alle Maßnahmen der öffentlichen Gewalt, durch die jemand in seinen Rechten verletzt wird, den Rechtsweg zu beschreiten (Artikel 19 Abs. 4 GG), auch dem Strafgefangenen uneingeschränkt zusteht. Diesem Rechtsschutz dienen — neben dem Beschwerderecht aus § 108 StVollzG — die Vorschriften der §§ 109 ff. StVollzG. Macht ein Gefangener geltend, in seinen Rechten durch eine Entscheidung der Vollzugsbehörde verletzt zu sein, kann er die Strafvollstreckungskammer mit dem Antrag anrufen, die rechtswidrige Maßnahme aufheben oder aber die Behörde zum Erlaß einer abgelehnten oder unterlassenen Maßnahme verpflichten zu lassen. In Anlehnung an das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten sind nach §§ 109 ff. StVollzG Gestaltungs-, Leistungs- und Feststellungsklagen möglich. Entsprechend der Regelung in §§ 113, 114 VwGO sieht § 115 StVollzG folgende Entscheidungsmöglichkeiten für die Strafvollstreckungskammer vor:

- Aufhebung einer rechtswidrigen Maßnahme,
- Anordnung, die Vollziehung einer bereits durchgeführten rechtswidrigen Maßnahme rückgängig zu machen,
- Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Maßnahme, die sich — z.B. durch Zeitablauf — erledigt hat, falls ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung vorhanden ist,
- Verpflichtung der Vollzugsbehörde zur Vornahme einer Maßnahme oder — falls die Entscheidung noch nicht spruchreif ist — Verpflichtung der Vollzugsbehörde, über den Antrag des Gefangenen auf Vornahme einer Maßnahme unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

Die gerichtliche Prüfung ist — wieder in Analogie zum Verwaltungsgerichtsverfahren — bereits nach § 115 Abs. 5 StVollzG bei Ermessensentscheidungen der Vollzugsbehörde dahin eingeschränkt, daß nur die Einhaltung der Ermessensgrenzen und der sachgemäßen Ermessensausübung überprüft werden darf.

Die Rechtspraxis hat darüber hinaus alle wesentlichen weiteren Grundsätze des Verwaltungsgerichtsverfahrens auf das Rechtsbehelfsverfahren nach §§ 109 ff. StVollzG übertragen:

- Bei auf persönlichem Urteil beruhenden Prognoseentscheidungen wird der Vollzugsbehörde ein gerichtlich nur beschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum zuerkannt (BGH NJW 82, 1057).
- Trotz der allgemeinen Verweisung in § 120 StVollzG a.F. auf die Strafprozeßordnung gelten für Beweise nicht die Grundsätze der §§ 244 ff. StPO, sondern das allgemeine Freibeweisverfahren in Erfüllung der gerichtlichen Aufklärungspflicht entsprechend § 86 VwGO [OLG Hamm, 30. Juli 1979, 1 Vollz (Ws) 42/79; KG, 3. Oktober 1980, 2 Ws 241/80 Vollz].
- Auch bei Erledigung eines Verpflichtungsantrages ist — entgegen dem Wortlaut des § 115 StVollzG — die Feststellung der Rechtswidrigkeit der negativen Entscheidung zulässig analog der zu § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO ergangenen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte (KG, 6. September 1984, 5 Ws 352/84 Vollz unter Hinweis auf BVerwG NJW 63, 554; DVBl. 70, 227).

2. Zur Regelung in § 120 StVollzG a. F.

§ 120 StVollzG in der jetzt geltenden Fassung lautet:

„(1) Soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt, sind die Vorschriften der Strafprozeßordnung entsprechend anzuwenden.

(2) Auf die Bewilligung des Armenrechts sind die Vorschriften der Zivilprozeßordnung entsprechend anzuwenden.“

Zu Recht ist die allgemeine Verweisung in § 120 Abs. 1 StVollzG auf die StPO als „Schuß ins Blaue“ kritisiert worden (Volckart/Schmidt in AK, 1 zu § 120 StVollzG). Denn nicht die auf Ermittlung eines Sachverhalts und gerechte Ahndung oder Freispruch gerichtete StPO, sondern das Parteiverfahren der VwGO und das ebenso strukturierte Verfahren auf Überprüfung von Justizverwaltungsakten nach §§ 23 ff. EGGVG waren Vorbild für die Regelung der §§ 109 ff. StVollzG. Dies zu Recht: Die Herrschaft über das Verfahren nach §§ 109 ff. StVollzG geht — anders als im Strafverfahren — nicht auf das Gericht über, sondern bleibt den Anträgen der Beteiligten, also i. d. R. dem Gefangenen und dem Leiter der Vollzugsbehörde, überlassen. Die Vollstreckungskammer ist lediglich — anders als im Zivilprozeß, jedoch ebenso wie im Verwaltungsgerichtsprozeß — verpflichtet, von sich aus das Vorbringen der Parteien zu überprüfen und den Sach-

verhaltens insoweit von Amts wegen aufzuklären (vgl. Volckart/Schmidt in AK, 1ff. zu § 115 StVollzG; Calliess/Müller-Dietz, 3 f. zu § 109 2 zu § 115 StVollzG).

Ein besonders schwerwiegendes Problem hat sich aus dem Verweis auf die StPO in § 120 Abs. 1 StVollzG a.F. im Bereich der Durchsetzung gerichtlicher Entscheidungen ergeben. Die StPO sieht keine Regeln darüber vor, wie Entscheidungen, die die staatlichen Behörden zu einem Handeln verpflichten, vollstreckt werden sollen. Eine solche Regelung ist in der StPO auch entbehrlich, denn die Vollstreckung erfolgt nur gegen den schuldig gesprochenen Angeklagten. Dieser wiederum hat im Falle des Freispruchs keinen Anspruch auf irgendein Tätigwerden des Staates, von der evtl. Entschädigung nach dem StrEG oder der Erstattung von Kosten und Auslagen abgesehen (vgl. §§ 406 b, 464 b StPO).

In der Literatur wird deshalb die Auffassung vertreten, daß hier der Verweis auf die StPO ins Leere geht und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen sich in Analogie zu §§ 170, 172 VwGO (Zwangsgeld gegen Vollzugsbehörde, angedroht, festgesetzt bis zu 2 000 DM und vollstreckt durch das Gericht) regelt (Volckart/Schmidt in AK, 50 zu § 115 StVollzG unter Hinweis auf OLG Frankfurt, 4. Juli 1980, 3 Ws 399/80 StVollz). Andere dagegen sehen eine solche Analogie nicht für möglich an mit der Konsequenz, daß eine Vollstreckung praktisch nicht möglich ist (Calliess/Müller-Dietz, 2 zu § 120 StVollzG unter Hinweis auf OLG Celle, 18. Mai 1981, 3 Ws 129/81).

Unter der gegebenen Rechtslage ist diese Frage jetzt durch zwei neuere höchstrichterliche Entscheidungen zu Lasten des Rechtsschutzes der Gefangenen geklärt: Sowohl das Kammergericht Berlin (KG, StV 84, 33) als auch das OLG Frankfurt (NSTz 83, 335) haben unter Hinweis darauf, daß die StPO, auf die § 120 Abs. 1 StVollzG verweise, keine Regelung dafür vorsehe, die Zwangsvollstreckung für unzulässig erklärt. Eine Analogie zu den Vollstreckungsbestimmungen sei es in der VwGO, sei es in anderen Verfahrensordnungen, sei nicht möglich, da es sich bei diesen Bestimmungen um Ausnahmeregelungen handle. Die Rechtsschutzgarantie des Artikels 19 Abs. 4 GG verlange es nicht, daß zur praktischen Durchsetzung gerichtlicher Entscheidungen gesetzliche Vollstreckungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen müßten. Das Kammergericht vertritt darüber hinaus die Ansicht, daß das Kooperationsprinzip in § 154 StVollzG einer Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen entgegenstehe, da dann ja der Gefangene den Anstaltsleiter zur Erfüllung gerichtlicher Entscheidungen zwingen könne. Das Kammergericht rät dem Gefangenen, sich zu beschweren oder förmlich Dienstaufsichtsbeschwerde einzulegen oder aber von seinem Petitionsrecht oder gar von seinem Recht, Individualbeschwerde zur Menschenrechtskommission zu erheben, Gebrauch zu machen. Die Entscheidungen des OLG Frankfurt und des Kammergerichts sind in der Literatur angesichts der bisherigen Gesetzeslage im Ergebnis zustimmend kommentiert worden,

auch wenn es „rechtlich wie psychologisch gewiß nicht befriedigend ist, wenn ein Gefangener trotz seines Obsiegens im Verfahren nach §§ 109 ff. StVollzG zusätzliche Wege beschreiten muß, um sein Recht durchzusetzen“ (Müller-Dietz, Anmerkung, StV 84, 34 ff.).

3. Beurteilung

Die gegenwärtige Rechtslage ist nicht nur unbefriedigend, sie begegnet schwerwiegenden rechtlichen Bedenken. Der vom Bundesverfassungsgericht formulierte Anspruch jedes Gefangenen, als Rechtsträger behandelt zu werden, wird entscheidend dadurch geschwächt, daß der Gefangene für ihn wie für die angerufenen Stellen unzumutbare Umwege gehen muß, um sein Recht und gleichzeitig die Bindung der Exekutive an rechtskräftige Gerichtsentscheidungen (Artikel 20 Abs. 3 GG) durchzusetzen. Artikel 19 Abs. 4 GG garantiert jedem Bürger einen „substanziellen Anspruch auf eine tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle“ (BVerfGE 35, 274). Der gerichtlichen Durchsetzung eines materiellen Anspruchs dürfen nicht unangemessen hohe verfahrensrechtliche Hindernisse in den Weg gelegt werden (BVerfGE 53, 128). Dabei haben die Gerichte nicht nur die Verpflichtung, mit der Verfassung nicht in Einklang stehende Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen zu unterlassen, sondern auch die positive Verpflichtung, die Grundrechte durchzusetzen (BVerfGE 49, 257). Dem Verfahrensrecht kommt dabei wesentliche Bedeutung zu; es ist im grundrechtlich relevanten Bereich das Mittel, im konkreten Fall dem Grundrechtsträger zu seinem verfassungsmäßigen Recht zu verhelfen (BVerfGE 49, 257).

Da die Praxis keinen Weg gefunden hat, trotz der mißglückten Fassung des § 120 Abs. 1 StVollzG dem verfassungsrechtlichen Gebot aus Artikel 19 Abs. 4 und Artikel 20 Abs. 3 GG zur Durchsetzung zu verhelfen, ist eine Gesetzesänderung unumgänglich. Dies ergibt sich weiter daraus, daß der Rechtsschutz für Gefangene in §§ 109 ff. StVollzG die einzige Verfahrensordnung ist, die die Möglichkeit einer Zwangsvollstreckung auch gegen die öffentliche Hand nicht vorsieht (vgl. in allen anderen Bereichen § 882 a ZPO; §§ 170, 172 VwGO; § 33 FGG; § 201 SGG; §§ 152, 154 FGO). Diese Rechtslage diskriminiert erneut die Gefangenen als Rechtssubjekte zweiter Klasse.

4. Lösung

Als Lösung wird ein Verweis auf die VwGO statt wie bisher auf die StPO vorgeschlagen. Ein solcher Verweis liegt allgemein ohnehin nahe, da — wie ausgeführt — das Verfahren nach §§ 109 ff. StVollzG dem Verwaltungsgerichtsverfahren nachgebildet ist und auch im übrigen die Rechtspraxis sich in der Rechtsauslegung und der Verfahrensgestaltung an Grundsätzen des Verwaltungs- bzw. Verwaltungsprozeßrechts orientiert. Somit ist eine generelle Verweisung auf eine subsidiäre Anwendung der

VwGO im Verfahren nach §§ 109ff. StVollzG sinnvoll. Sie beseitigt die jetzt vorhandenen Widersprüche zwischen der verwaltungsgerichtlichen Ausgestaltung des Verfahrens und der oft mühsamen und meist nur sehr eingeschränkten Anwendung strafprozessualer Grundsätze. Sie löst zugleich das konkrete Problem der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen, indem sie die Möglichkeit gibt, die Vollzugsbehörde durch Androhung und notfalls Festsetzung eines Zwangsgeldes zur Befolgung rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidungen anzuhalten.

Ein Widerspruch zur sonstigen Ausgestaltung des Strafvollzuges besteht nicht. Angesichts der Gesetzesbindung der Exekutive dürfte eigentlich die Notwendigkeit einer Zwangsvollstreckung nie eintreten. Daß diese Erwartung nicht der Realität ent-

spricht, beweisen die zitierten Entscheidungen. Wenn ein Anstaltsleiter sich über gerichtliche Entscheidungen hinwegsetzt, dann kann dem Gefangenen nicht zugemutet werden, auf seine Rechte im Hinblick auf das allgemeine Gebot der Kooperation im Strafvollzug zu verzichten. Eine solche Kooperation soll — unabhängig davon, wieweit dieses Postulat überhaupt angesichts der konkreten Ausgestaltung des Strafvollzuges nicht ohnehin ein papiernes Dasein führt — doch nur im Rahmen des Gesetzes und rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidungen erfolgen.

Die jetzige Fassung des § 120 Abs. 2 StVollzG (Armenrecht bzw. Prozeßkostenhilfe) ist durch die Neufassung entbehrlich, da auch die VwGO die Prozeßkostenhilfe vorsieht (§ 166 VwGO verweist auch insoweit auf die ZPO).

