

## Das „Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ in Niedersachsen

Dirk Oppenborn, Michael Schäfersküpfer

**A**m 1. Januar 2008 ist das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz (NJVollzG) in Kraft getreten. Durch dieses Gesetz hat das Land von der ihm durch die sog. Föderalismusreform I zum 1. September 2006 übertragenen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz auf den Gebieten des Vollzugs der Freiheitsstrafe, der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung, der Jugendstrafe und der Untersuchungshaft umfassend Gebrauch gemacht. Das Recht des Untersuchungshaftvollzugs, das durch Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG als Teilgebiet des gerichtlichen Verfahrens von der konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 72 GG) ausgenommen und in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder (Artikel 70 Abs. 1 GG) überführt wurde, bildet den Fünften Teil des Gesetzes. Auf diesem Gebiet wurden z. B. die bisherigen bundesgesetzlichen Regelungen in § 119 Abs. 1 bis 5 Satz 1 und Abs. 6 StPO, in den §§ 93 und 110 JGG sowie die diesbezüglichen Zuständigkeitsregelungen in § 126 Abs. 1 und 2, § 169 StPO und § 72 Abs. 6 JGG gemäß Artikel 125 a Abs. 1 Satz 2 GG durch Landesrecht ersetzt.

Eine Ersetzung nur einzelner bundesrechtlicher Regelungen oder gar nur von Teilen dieser Regelungen hätte eine unübersichtliche Mischlage aus Bundes- und Landesrecht für denselben Regelungsgegenstand zur Folge gehabt und wäre daher verfassungsrechtlich zumindest sehr bedenklich gewesen<sup>1</sup>.

Eine Ersetzung auch der den Untersuchungshaftvollzug betreffenden Zuständigkeitsregelungen in § 126 Abs. 1 und 2, § 169 StPO und § 72 Abs. 6 JGG, nach denen u. U. auch Gerichte anderer Länder oder des Bundes für

Maßnahmen im Untersuchungshaftvollzug zuständig sein können, war erforderlich, weil die Ausführung eines Landesgesetzes durch andere Länder oder den Bund nach Artikel 30 GG unzulässig ist<sup>2</sup>. Die Erfüllung der Aufgabe des Untersuchungshaftvollzugs und die Ausübung der damit verbundenen staatlichen Befugnisse ist jedenfalls dann ausschließlich Sache der Länder, wenn Rechtsgrundlage – wie hier – ein Landesgesetz ist. Dies hat zur Folge, dass Gerichte und Behörden anderer Länder oder des Bundes jedenfalls nicht verpflichtet werden können, im Untersuchungshaftvollzug staatliche Befugnisse auf Grundlage eines Landesgesetzes auszuüben<sup>3</sup>.

### Gesetzgebungskompetenz

Umstritten ist die Reichweite des Begriffes „Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) und damit auch die Reichweite der Gesetzgebungskompetenz des Landes. Der niedersächsische Gesetzgeber geht von einem weiten Begriff des „Untersuchungshaftvollzugs“ aus, der auch Maßnahmen erfasst, die der durch die gesetzlichen Haftgründe (z. B. Flucht- oder Verdunkelungsgefahr nach § 112 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 StPO) umschriebene Zweck der Untersuchungshaft erfordert. Hiernach ist einerseits zwischen der Entscheidung über die Zulässigkeit und Fortdauer der Untersuchungshaft an sich („Ob“ der Haft) und andererseits den Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen im Untersuchungshaftvollzug („Wie“ der Haft) zu unterscheiden. Das gesamte „Wie“ der Haft fällt in das Gebiet des „Untersuchungshaftvollzugs“, während das „Ob“ der Haft nach wie vor in das

Gebiet des („sonstigen“) „gerichtlichen Verfahrens“ im Sinne von Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG n. F. fällt. Der niedersächsische Gesetzgeber legt damit die historisch gewachsene Bedeutung des Begriffes „Untersuchungshaftvollzug“ in der Rechtssprache zugrunde<sup>4</sup>, die auch der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Föderalismusreform vorgefunden hat, ohne in den Gesetzesmaterialien Hinweise auf einen abweichenden Bedeutungsgehalt zu geben.

Im Gegensatz hierzu vertritt das Oberlandesgericht Oldenburg in einem Vorlagebeschluss nach Artikel 100 Abs. 1 GG eine enge Auslegung des Begriffes „Untersuchungshaftvollzug“. Das Amtsgericht Meppen hatte zuvor aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken gegenüber der Zuständigkeitsregelung für die Überwachung des Schriftwechsels (§ 146 Abs. 3, § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG) in entsprechender Anwendung der §§ 14, 19 StPO das Oberlandesgericht zur Bestimmung des zuständigen Gerichtes angerufen. Das Oberlandesgericht unterscheidet zwischen dem Recht der Untersuchungshaft und dem Recht des Untersuchungshaftvollzugs. Die Briefkontrolle wird zum Recht der Untersuchungshaft gerechnet, weil sie vorrangig dem Zweck der Untersuchungshaft diene, der in der Sicherung des Ablaufs des Strafverfahrens bestehe und sich insbesondere in den jeweils gegebenen Haftgründen manifestiere. Insbesondere die Entscheidung über eine Haftfortdauer, die nach § 120 Abs. 1 Satz 1 StPO stets zu überprüfen sei, sei davon direkt betroffen<sup>5</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat den Vorlagebeschluss als unzulässig zurückgewiesen, weil die zur Prüfung vorgelegte Norm ist nicht entscheidungserheblich sei. Das Amtsgericht Meppen hätte die Sache selbst dem Bundesverfassungsgericht vorlegen müssen und sei nicht befugt, die Frage, ob es ein von ihm für verfassungswidrig gehaltenes Gesetz anwenden müsse, einer anderen gerichtlichen Instanz zu überlassen<sup>6</sup>. In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht darauf hin-

gewiesen, dass die Kollisionsregelung des Artikels 31 GG, wonach Bundesrecht Landesrecht bricht, bei Fragen der Gesetzgebungskompetenz nicht zur Anwendung kommt. Die Kompetenzfrage ist der Kollisionsfrage vorgelagert<sup>7</sup>.

Bei der Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz ist zu bedenken, dass der Vollzug der Untersuchungshaft nicht der Durchführung strafprozessualer Ermittlungen, sondern ausschließlich der Sicherung der Strafverfolgung und einer etwaigen Strafvollstreckung dient, indem die in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren abgewehrt werden sollen (§ 133 NJVollzG<sup>8</sup>). Wer unter welchen Voraussetzungen strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen gegenüber einem Untersuchungsgefangenen durchführen darf, wird demgegenüber weiterhin in der StPO geregelt.

## Ausgewählte Neuerungen

Neben den dargelegten verfassungsrechtlichen Aspekten enthält das Gesetz eine Reihe von Neuerungen für das Recht des Untersuchungshaftvollzugs. Einige sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

### 1. Zuständigkeiten

Zentraler Punkt des Gesetzes ist die Neuverteilung der Zuständigkeiten. Nach § 119 Abs. 6 Satz 1 StPO ist bisher der (nach § 126 Abs. 1 oder 2, § 169 StPO oder § 72 Abs. 6 JGG zuständige) Richter grundsätzlich für alle Maßnahmen im Untersuchungshaftvollzug zuständig; das Gesetz sieht in § 119 Abs. 6 Sätze 2 und 3 StPO lediglich eine Eilkompetenz von Staatsanwaltschaft und Vollzugsbehörde vor. Dass diese gesetzliche Regelung allein den Bedürfnissen der Praxis nicht gerecht wird, zeigt schon das äußerst differenzierte Zuständigkeitssystem der UVollzO, nach der das Gericht der Staatsanwaltschaft und der Vollzugsbehörde eine Reihe von Zuständigkeiten überlassen kann, wobei es sich aber jeweils um abgeleitete richterliche Zuständigkeiten handelt; der Bereich der originären Zuständigkeiten der Vollzugsbehörde ist – soweit überhaupt vorhanden – bislang marginal<sup>9</sup>.

§ 134 Abs. 2 Satz 1 NJVollzG kehrt diesen Grundsatz um, indem danach die Vollzugsbehörde für alle im Untersuchungshaftvollzug zu treffenden Entscheidungen (z. B. Anordnungen) und sonstigen Maßnahmen (z. B. Durchführung von Einzelfall- oder gesetzlichen Anordnungen) zuständig ist, soweit nicht die Zuständigkeit des Gerichts vorgesehen ist. Darüber hinaus gibt es weitere Vorschriften, in denen die Vollzugsbehörde ausdrücklich für zuständig erklärt wird.

Das Gericht ist demgegenüber beispielsweise zuständig:

- a. in den ausdrücklich geregelten Fällen (z. B. § 143 Abs. 2 Satz 1 NJVollzG für die Besuchserlaubnis),
- b. für Maßnahmen, die der Abwehr einer Verdunkelungsgefahr (§ 112 Abs. 2 Nr. 3 StPO) dienen (§ 134 Abs. 3 Nr. 1 NJVollzG) und
- c. soweit es sich die Zuständigkeit für eine an sich in die Zuständigkeit der Vollzugsbehörde fallende Maßnahme vorbehalten hat (§ 134 Abs. 2 Satz 2 NJVollzG).

Durch den Vorbehalt nach § 134 Abs. 2 Satz 2 NJVollzG kann das Gericht zwar die in § 119 Abs. 6 Satz 1 StPO vorgesehene Zuständigkeitsverteilung wieder herstellen, jedoch ist das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt, d. h. das Gericht muss nicht – wie es in der UVollzO (für das Gericht unverbindlich) vorgesehen ist – entscheiden, welche Zuständigkeiten es der Vollzugsbehörde überlassen will, sondern es muss eine eindeutige Entscheidung darüber treffen, welche Zuständigkeiten es selbst ausüben will.

Soweit das Gericht zuständig ist, kann es seine Zuständigkeit schließlich auch auf die Vollzugsbehörde übertragen (§ 134 Abs. 4 NJVollzG).

Die Möglichkeit einer Zuständigkeitsübertragung auf die Vollzugsbehörde oder die Staatsanwaltschaft ist schon in einer Vielzahl von Einzelregelungen der UVollzO vorgesehen. Anders als bisher nach der UVollzO wird hier jedoch die Vollzugsbehörde nach der Übertragung selbst originär zuständig. Eine Übertragung auf die Vollzugsbehörde kommt allerdings nicht in Betracht, soweit dies ausdrücklich gesetzlich ausgeschlossen ist (§ 134 Abs. 4 Satz 1, letzter Hs. NJVollzG). Dies ist zum Beispiel der Fall bei der Durchführung der Textkontrolle des Schriftwechsels (§ 146 Abs. 3 NJVollzG).

Schließlich ist in einigen Regelungen vorgesehen, dass die allgemeinen Zuständigkeitsregelungen des § 134 Abs. 2 bis 4 NJVollzG keine Anwendung finden (z. B. § 144 Abs. 5 Satz 2, 2. Hs. NJVollzG für den Besuchsabbruch durch die überwachende Stelle). Bei diesen handelt es sich um abschließende Zuständigkeitsregelungen.

Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang noch zwei wesentliche Konsequenzen aus der eingangs angedeuteten verfassungsrechtlichen Problematik (Artikel 30 GG):

Zum einen ist „Gericht“ im Sinne des NJVollzG nicht mehr das nach § 126 Abs. 1 und 2, § 169 StPO bzw. § 72 Abs. 6 JGG zuständige Gericht, weil danach auch Gerichte anderer Länder oder des Bundes für Maßnahmen im Untersuchungshaftvollzug in Niedersachsen zuständig sein könnten; dies wäre verfassungsrechtlich unzulässig. Stattdessen ist „Gericht“ jeweils das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Vollzugsbehörde ihren Sitz hat (§ 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG, „Vollzugsgericht“). Diesem Gericht konnte schon bisher nach § 126 Abs. 1 Satz 3 StPO die Zuständigkeit übertragen werden, und auch sonst ist eine Zuständigkeit dieses Gerichts für Maßnahmen im Untersuchungshaftvollzug dem geltenden Recht nicht fremd (vgl. § 148 a Abs. 1 Satz 1 StPO).

Zum anderen stellt sich die dargelegte verfassungsrechtliche Problematik in gleicher Weise für die Staatsanwaltschaften. Daher sieht das NJVollzG die Möglichkeit, der Staatsanwaltschaft eigene Zuständigkeiten für die Ausübung von Befugnissen zu übertragen, nicht vor.

Die fehlenden Befugnisse des Haftgerichts und der Staatsanwaltschaft im Untersuchungshaftvollzug sollen durch umfangreiche Anhörungs- und Informationspflichten des Vollzugsgerichts und der Vollzugsbehörde kompensiert werden (§ 134 Abs. 6 und 7 NJVollzG).

## 2. Einzelregelungen

§ 135 NJVollzG enthält eine Hervorhebung der in Artikel 6 Abs. 2 EMRK normierten Unschuldsvermutung (Absatz 1), eine § 119 Abs. 3 StPO entsprechende (wegen der umfangreichen spezialgesetzlichen Regelungen praktisch aber voraussichtlich nur in geringem Umfang zur Anwendung kommende) Generalklausel (Absatz 2 i. V. m. § 3 Satz 2 NJVollzG) sowie eine § 122 StVollzG entsprechende Regelung über das Zusammentreffen von Untersuchungshaft und anderen freiheitsentziehenden Maßnahmen (Absatz 3).

Im Übrigen enthält der Fünfte Teil des Gesetzes eine Reihe von Vorschriften über

- den Vollzugsverlauf (§§ 136 bis 139 NJVollzG),
- die Verhinderung von Kontakten, Unterbringung, Kleidung und Einkauf (§§ 140 bis 142 NJVollzG),
- Besuche, Schriftwechsel, Telefongespräche und Pakete (§§ 143 bis 151 NJVollzG),
- Beschäftigung, Bildungsmaßnahmen und Freizeit (§§ 152 und 153 NJVollzG),
- Gesundheitsfürsorge und soziale Hilfen (§§ 154 und 155 NJVollzG),
- Sicherheit und Ordnung der Anstalt, den unmittelbaren Zwang und Disziplinarmaßnahmen (§ 156 NJVollzG)

sowie

- junge Gefangene (§§ 157 bis 166 NJVollzG).

Viele dieser Regelungen verweisen auf bestimmte Vorschriften des Zweiten Teils (Vollzug der Freiheitsstrafe) bzw. – für die jungen Gefangenen – des Vierten Teils (Vollzug der Jugendstrafe) des Gesetzes oder wiederholen dort vorgesehene Regelungen, sehen dabei aber, soweit geboten, im Hinblick auf die Besonderheiten des Untersuchungshaftvollzugs bestimmte Abweichungen (Einschränkungen, Ergänzungen oder sonstige Maßgaben) vor (z. B. § 143 NJVollzG für den Besuch). Andere Regelungen knüpfen unmittelbar an entsprechende Bestimmungen der UVollzO an (z. B. § 140 NJVollzG für die sog. „Tätertrennung“, entsprechend Nummer 22 Abs. 2 UVollzO).

Hervorgehoben werden sollen hier lediglich zwei Punkte:

Zum einen gibt es bei der Unterbringung erwachsener Untersuchungsgefangener im Haftraum während der Ruhezeit (§ 141 NJVollzG) im Hinblick auf die Unschuldsvermutung weniger weit gehende Möglichkeiten der gemeinsamen Unterbringung ohne Zustimmung der betroffenen Gefangenen als im Vollzug der Freiheitsstrafe (§ 20 NJVollzG).

Zum anderen sind erwachsene Untersuchungsgefangene nach wie vor nicht zur Arbeit verpflichtet; soweit sie arbeiten, wird der Bemessung ihres Arbeitsentgelts weiterhin 5 % der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV zugrunde gelegt (§ 152 NJVollzG). Junge Gefangene können, wie bisher, aus erzieherischen Gründen zur Arbeit<sup>10</sup>, aber auch (vorrangig) zur Teilnahme an schulischen oder beruflichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen verpflichtet werden; sie erhalten hierfür ggf. Arbeitsentgelt bzw. Ausbildungsbeihilfe nach den für erwachsene Strafgefangene geltenden Vorschriften (§ 161 Abs. 1 NJVollzG). Das Niedersächsische Justizvollzugs-

gesetz begründet bundesweit erstmals einen gesetzlichen Anspruch für jungen Untersuchungsgefangenen auf Ausbildungsbeihilfe und folgt damit einer berechtigten Forderung der Literatur.<sup>11</sup>

## Ausblick

Die Regierungsfractionen im Niedersächsischen Landtag haben Anfang Oktober 2008 einen Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes im Bereich der Untersuchungshaft eingebracht. Zur Begründung wird angeführt, dass insbesondere die Institution des Vollzugsgerichts auf Kritik gestoßen sei und sich in der Praxis nicht bewährt habe. Zwar habe das Vollzugsgericht auch Vorteile, weil es beispielsweise aufgrund seiner räumlichen Nähe die Verhältnisse in der Justizvollzugsanstalt kenne und seine Maßnahmen gezielt hierauf ausrichten könne. Die Vorteile wögen jedoch die Nachteile nicht auf: Im komplexen Zusammenwirken von Haftgericht, Staatsanwaltschaft und Vollzugsbehörde trete das Vollzugsgericht als weitere Stelle hinzu. Das Vollzugsgericht besitze nicht a priori Kenntnisse über das der Inhaftierung zugrunde liegende Strafverfahren, weil es außerhalb des Informationsflusses der unmittelbar am Strafverfahren beteiligten Stellen stehe. Daher bestehe die Gefahr von Informationsdefiziten<sup>12</sup>. Kernpunkt des Fraktionsentwurfes ist daher eine weitgehende Angleichung der Regelungen zur gerichtlichen Zuständigkeit an die StPO und das JGG (Artikel 1 Nr. 1 § 134 Abs. 1 und 3 bis 5 des Entwurfs). Zuständig sein soll grundsätzlich das „Haftgericht“. Nur in den eher seltenen Fällen, in denen sich die Zuständigkeit eines Gerichtes eines anderen Landes oder des Bundes ergäbe, soll weiter das Vollzugsgericht zuständig sein (Artikel 1 Nr. 1 § 134 Abs. 6 des Entwurfs), allerdings mit einer Änderung: § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG stellt auf den Sitz der Vollzugsbehörde, also bei einer Justizvollzugsanstalt mit Abteilungen auf den Sitz der Hauptanstalt ab<sup>13</sup>. Nach dem Entwurf soll das Amtsgericht zustän-

dig sein, in dessen Bezirk sich die oder der Gefangene in Untersuchungshaft befindet. Dies sei insbesondere dann von Vorteil, wenn Hauptanstalt und Abteilungen räumlich weit voneinander entfernt seien. Der Gesetzentwurf wird gegenwärtig im Landtag beraten<sup>14</sup>.

**1**  
Vgl. *Degenhart* in: Sachs, GG, Kommentar, 4. Aufl. 2007, Artikel 125 a Rn. 6 m. w. N.

**2**  
Vgl. *Erbguth* in: Sachs, a. a. O., Artikel 30 Rn. 13 m. w. N.; die in Betracht kommenden Ausnahmefälle sind hier nicht einschlägig.

**3**  
Eine *Ermächtigung* in Form einer sog. Organleihe wäre zwar grundsätzlich zulässig, weil sich Maßnahmen im Untersuchungshaftvollzug funktional als Verwaltung in Form der Abwehr von Gefahren für das Strafverfahren und die etwaige Strafvollstreckung darstellen (vgl. BVerfGE 9, 89 [97]; 57, 170 [180]; 107, 395 [406] m. w. N.). Eine solche erschiene jedoch wegen der damit notwendigerweise verbundenen Weisungsunterworfenheit der „entliehenen“ Organe (vgl. BVerfGE 63, 1 [31 f.] m. w. N.) im Verhältnis zu Gerichten anderer Länder oder des Bundes wohl mindestens unangemessen.

**4**  
Vgl. *Seebode*, Das „Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ im Sinne des Art. 74 GG, HRRS 2008, 236 [240 f.] m. w. N.; vgl. auch Schriftlicher Bericht, LT-Drs. 15/4325, S. 44 f. [Vorbemerkung zum Fünften Teil].

**5**  
Vgl. OLG Oldenburg, Beschluss vom 12. Februar 2008 – 1 Ws 87/08 – zitiert nach *juris*, dort Rn. 18.

**6**  
Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. Mai 2008 – 2 BvL 8/08 – zitiert nach *juris*, dort Rn. 19 f.

**7**  
Den erneuten Vorlagebeschluss des Amtsgerichts Meppen vom 11. September 2008 hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 20. November 2008 – 2 BvL 16/08 – wiederum als unzulässig zurückgewiesen, weil das Amtsgericht die Entscheidungserheblichkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften in § 146 Abs. 3 und § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG nicht ausreichend dargelegt hatte; konkrete Aussagen zur Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts in der Sache sind dem Beschluss leider erneut nicht zu entnehmen.

**8**  
Vgl. BVerfGE 57, 170 (180); BGH, Beschluss vom 14. Oktober 1992 – 2 BGs 389/92 u. a. – zitiert nach *juris*, dort Rn. 3 m. w. N.

**9**  
Zum bisherigen Zuständigkeitssystem s. auch *Schriever*, ZfStrVo 1996, 354 m. w. N.

**10**  
Die Arbeitspflicht jugendlicher Untersuchungsgefangener ist als solche verfassungsgemäß (BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 1972 – 2 BvR 307/72 – wiedergegeben bei *Seebode*, JA 1979, 611 [612]).

**11**  
Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, LT-Drs. 15/3565, S. 200 [zu § 156].

**12**  
Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs der Regierungsfractionen, LT-Drs. 16/499, S. 5 [Allgemeiner Teil].

**13**  
Vgl. BGH, Beschluss vom 8. September 1978 – 2 ARs 289/78 – zitiert nach *juris*, dort Rn. 3.

**14**  
Parallel dazu hat die Bundesregierung ihren Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts dem Bundesrat zugeleitet (BR-Drs. 829/08 vom 7. November 2008).