

Göttinger Studien
zu den Kriminalwissenschaften

Stephanie Winzer

Der Vollzug der Untersuchungshaft nach
dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz

Eine Untersuchung aus verfassungsrechtlicher
und verfahrensrechtlicher Sicht



Universitätsverlag Göttingen

Stephanie Winzer
Der Vollzug der Untersuchungshaft
nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz

This work is licensed under the
[Creative Commons](#) License 3.0 “by-nd”,
allowing you to download, distribute and print the
document in a few copies for private or educational
use, given that the document stays unchanged
and the creator is mentioned.
You are not allowed to sell copies of the free version.



erschienen als Band 11 in der Reihe „Göttinger Studien zu den
Kriminalwissenschaften“ im Universitätsverlag Göttingen 2010

Stephanie Winzer

Der Vollzug der
Untersuchungshaft
nach dem
Niedersächsischen
Justizvollzugsgesetz

Eine Untersuchung aus
verfassungsrechtlicher
und verfahrensrechtlicher Sicht

Göttinger Studien zu den
Kriminalwissenschaften
Band 11



Universitätsverlag Göttingen
2010

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Herausgeber der Reihe

Institut für Kriminalwissenschaften

Juristische Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen

Prof. Drs. Kai Ambos, Gunnar Duttge, Jörg-Martin Jehle, Uwe Murmann

Anschrift des Autors

Stephanie Winzer

E-mail: stephanie.winzer@gmx.net

Dieses Buch ist auch als freie Onlineversion über die Homepage des Verlags sowie über den OPAC der Niedersächsischen Staats- und Universitätsbibliothek (<http://www.sub.uni-goettingen.de>) erreichbar und darf gelesen, heruntergeladen sowie als Privatkopie ausgedruckt werden. Es gelten die Lizenzbestimmungen der Onlineversion. Es ist nicht gestattet, Kopien oder gedruckte Fassungen der freien Onlineversion zu veräußern.

Satz und Layout: Björn Rätzke

Umschlaggestaltung: Kilian Klapp

© 2010 Universitätsverlag Göttingen

<http://univerlag.uni-goettingen.de>

ISBN: 978-3-941875-78-4

ISSN: 1864-2136

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2010 von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität zu Göttingen als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Frühjahr 2010 berücksichtigt werden.

Ganz herzlich bedanken möchte ich mich zunächst bei meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Uwe Murmann, der die Arbeit betreut und durch seine ständige Gesprächsbereitschaft und die sehr bereichernde Zeit an seinem Lehrstuhl stets gefördert hat. Herrn Prof. Dr. Jörg-Martin Jehle danke ich für hilfreiche Anregungen während der Anfertigung der Dissertation und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Dank gebührt darüber hinaus Herrn Karl-Helge Hupka, Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig. Er hat die Untersuchung angeregt und mir zudem viele nützliche Kontakte in die Praxis vermittelt, die zum Gelingen der Arbeit nicht unwesentlich beigetragen haben.

Mein ganz besonderer Dank gebührt schließlich meiner Familie. Meine Eltern haben mir nicht nur ein unbeschwertes Studium ermöglicht und damit den Grundstein für diese Arbeit gelegt. Sie hatten auch während der Anfertigung der Dissertation stets ein offenes Ohr für meine Gedanken und Sorgen und haben mich in jeder Hinsicht unterstützt und ermutigt. Meine Großmutter Sabine Oltmann hat intensiv und verständnisvoll an der Entstehung der Arbeit Anteil genommen. Jan Hupka hat mir in zahlreichen Diskussionen wertvolle Anregungen

gegeben und damit den Entstehungsprozess der Arbeit wesentlich gefördert. Vor allem aber hat er mir mit viel Verständnis und Geduld liebevoll zur Seite gestanden – ohne diese Unterstützung wäre die Arbeit in der vorliegenden Form nicht zustande gekommen.

Hamburg, im Juli 2010

Stephanie Winzer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Inhaltsverzeichnis.....	III
Abkürzungsverzeichnis	XI
Einleitung	1
A. Problemstellung.....	1
B. Gang der Arbeit	5
1. Kapitel: Die gegenwärtige Rechtslage im Justizvollzug und ihre historische Entwicklung.....	9
A. Die Rechtslage im Justizvollzug vor der Föderalismusreform.....	10
I. Historische Entwicklung im Bereich des Erwachsenen- und Jugendstrafvollzuges.....	10
II. Historische Entwicklung im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges	12
B. Die Rechtslage im Justizvollzug nach der Föderalismusreform.....	15
I. Entwicklung im Bereich des Erwachsenen- und des Jugendstrafvollzuges.....	20
II. Entwicklung im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges.....	21

1.	Gesetzgeberischer „Vorstoß“ in Niedersachsen	21
2.	Entwicklung auf Bundesebene und in den übrigen Ländern	27
C.	Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft.....	30
I.	Allgemeine Struktur des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes.....	30
II.	Die Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft im Überblick	31
1.	Erstes Kapitel: Allgemeine Vorschriften, Grundsätze	32
2.	Zweites Kapitel: Vollzugsverlauf	33
3.	Drittes Kapitel: Verhinderung von Kontakten, Unterbringung, Kleidung und Einkauf	33
4.	Viertes Kapitel: Besuche, Schriftwechsel, Telefongespräche und Pakete.....	34
5.	Fünftes Kapitel: Beschäftigung, Bildungsmaßnahmen, Freizeit	35
6.	Sechstes Kapitel: Gesundheitsfürsorge und soziale Hilfen	35
7.	Siebtens Kapitel: Sicherheit und Ordnung der Anstalt, unmittelbarer Zwang, Disziplinarmaßnahmen.....	36
8.	Achstes Kapitel: Junge Gefangene	36
9.	Neuntes und zehntes Kapitel: Rechtsbehelfe, ergänzende Anwendung von Vorschriften des zweiten Teils und der Strafprozessordnung.....	36
III.	Die niedersächsischen Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft und mit ihnen verbundene Problemkreise	36
1.	Der Regelungsinhalt des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes und die Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.....	37
2.	Der Zweck der Untersuchungshaft i.S.d. § 133 NJVollzG sowie die „Ordnung der Anstalt“ als Legitimationsgrundlage für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	38
3.	Die Zuständigkeitsregelungen der §§ 134, 134a NJVollzG n.F. im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des niedersächsischen Gesetzgebers und den Richtervorbehalt	39
4.	Die Unterbringung des Untersuchungshäftlings nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz und die Unschuldsvermutung	40
5.	Restriktionen in den §§ 142 Abs. 3, 143 Abs. 1, 150 Abs. 1 und 2, 154 Abs. 2 S. 1 NJVollzG und die Unschuldsvermutung.....	41
6.	Soziale Hilfen im Untersuchungshaftvollzug und ihr Verhältnis zur Unschuldsvermutung sowie zum Sozialstaatsprinzip.....	42
D.	Zusammenfassung	43

2. Kapitel: Die Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug.....	45
A. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz durch die Föderalismusreform	46
I. Verstoß der Kompetenzverlagerung für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ gegen Art. 103 Abs. 2 GG	47
II. Verstoß der Kompetenzverlagerung für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ gegen Art. 3 Abs. 1 GG	49
1. Verstoß des verfassungsändernden Gesetzgebers gegen Art. 3 Abs. 1 GG	50
2. Verstoß des Landesgesetzgebers gegen Art. 3 Abs. 1 GG	52
B. Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern – Inhalt und Reichweite der durch die Föderalismusreform übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“	53
I. Restriktive Auslegung der den Ländern übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“	55
1. Inhalt und Reichweite der Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ im Hinblick auf die Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt sowie den Zweck der Untersuchungshaft.....	55
2. Inhalt und Reichweite der Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ im Hinblick auf die Zuständigkeitsregelung des § 126 StPO	57
II. Umfassende Auslegung der den Ländern übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“	59
III. Auslegung des Kompetenztitels anhand klassischer Auslegungsmethoden.....	60
1. Wortsinn	61
2. Systematische Auslegung.....	64
3. Historische Auslegung.....	66
5. Teleologische Auslegung.....	70
IV. Stellungnahme	74
C. Kompetenzabgrenzung zwischen den Ländern – Die Regelung der Zuständigkeit für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen.....	76
I. Die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts.....	77
II. Rechtliche Bewertung der niedersächsischen Zuständigkeitsregelung.....	78
1. Der Wechsel vom Haftrichter zum Vollzugsrichter als Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG	79
2. Die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts als Konsequenz des Gewährleistungsgehaltes des Art. 30 GG	81
D. Zusammenfassung	84

3. Kapitel: Der Vollzug der Untersuchungshaft nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz	85
A. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	87
I. Allgemeines.....	87
II. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die gesetzliche Normierung des Untersuchungshaftvollzuges.....	88
1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Zweck der Untersuchungshaft.....	90
a) Der Zweck der Untersuchungshaft in der Interpretation des niedersächsischen Gesetzgebers sowie alternative Zwecksetzungsmöglichkeit	90
b) Auswirkungen des Zweckverständnisses auf die konkrete Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges und ihre Bewertung vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	92
aa) Mögliche Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen bei einem umfassend zu verstehenden Zweck der Untersuchungshaft	92
bb) Mögliche Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen bei einem restriktiv zu verstehenden Zweck der Untersuchungshaft.....	94
cc) Zusammenfassung	96
dd) Angemessenheit umfassender Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen zur Erreichung des gem. § 133 NJVollzG weit zu verstehenden Zweckes der Untersuchungshaft	96
2. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt	101
a) Die Sicherheit und Ordnung der Anstalt in der Interpretation des niedersächsischen Gesetzgebers.....	102
b) Bewertung der Begriffsbestimmungen.....	103
aa) Der Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen; der Schutz vor Gefahren für Personen oder Sachen in der Anstalt	103
(1) Anforderungen an den Grad der drohenden Gefahr.....	103
(2) Der „Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen“ als Teilaspekt der Anstaltssicherheit	104
(a) Auslegung des Wortsinns.....	105
(b) Systematische Auslegung	106
(c) Historische Auslegung.....	107
(d) Teleologische Auslegung	108
(e) Ergebnis	109
bb) Die Sicherung der richterlich angeordneten Freiheitsentziehung.....	110
cc) Die Ordnung der Vollzugsanstalt.....	111
3. „Gewährende Dimension“ des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	113
III. Zusammenfassung.....	114
B. Die Unschuldsvermutung.....	115

I. Allgemeines.....	115
II. Die Unschuldsvermutung und der Vollzug der Untersuchungshaft	118
1. Anforderungen an eine der Unschuldsvermutung Rechnung tragende gesetzliche Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges	120
a) Die Unschuldsvermutung und ihr Einfluss auf die Regelungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers	120
b) Die Unschuldsvermutung und der Vollzug der Untersuchungshaft: eine „absolute“ Konzeption	123
c) Die Unschuldsvermutung und der Vollzug der Untersuchungshaft: eine „relative“ Konzeption	125
d) Stellungnahme	127
2. Anwendung der „absoluten“ und „relativen“ Konzeption auf ausgewählte Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes und der Untersuchungshaftvollzugsordnung.....	129
a) Die Unterbringung des Untersuchungsgefangenen im Vollzug der Untersuchungshaft	130
aa) Trennung der Untersuchungsgefangenen von Gefangenen anderer Vollzugsarten	130
(1) Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes	130
(2) Vergleich der niedersächsischen Vorschriften mit den Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung.....	131
(3) Kritische Würdigung: Kategorischer Trennungsgrundsatz ohne Ausnahme?	132
bb) Bauliche Gestaltung der Hafträume im Vollzug der Untersuchungshaft	136
b) Die Beschränkung des anstaltsinternen Einkaufs im Vollzug der Untersuchungshaft	138
aa) Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes	138
bb) Vergleich der niedersächsischen Vorschriften mit den Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung.....	139
cc) Kritische Würdigung: Unbeschränkte Möglichkeit des anstaltsinternen Einkaufs?.....	139
dd) Sonderproblem: Der Genuss alkoholischer Getränke im Vollzug der Untersuchungshaft	141
c) Das Recht auf Besuch im Vollzug der Untersuchungshaft.....	144
aa) Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes	144
bb) Vergleich der niedersächsischen Vorschriften mit den Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung.....	144
cc) Kritische Würdigung: Erweiterung des Besuchsrechts im Vollzug der Untersuchungshaft?.....	146
d) Der Empfang von Paketen im Vollzug der Untersuchungshaft.....	149

aa)	Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes	149
bb)	Vergleich der niedersächsischen Vorschriften mit den Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung	149
cc)	Kritische Würdigung: Unbeschränkte Möglichkeit des Paketempfangs sowie Zulassung von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln?	150
e)	Die medizinische Versorgung des Untersuchungsgefangenen	154
aa)	Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes	154
bb)	Vergleich der niedersächsischen Vorschriften mit den Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung	154
cc)	Kritische Würdigung: Freie Arztwahl im Vollzug der Untersuchungshaft?	154
f)	Soziale Hilfen im Vollzug der Untersuchungshaft.....	158
3.	Erkenntnisse der praktischen Anwendung.....	159
III.	Zusammenfassung.....	160
C.	Der Richtervorbehalt	161
I.	Sinn und Zweck von Richtervorbehalten	164
1.	Gesetzeswahrende Funktion	164
2.	Vorbeugende Rechtsschutzfunktion	165
3.	Stellungnahme	167
a)	Gesetzeswahrende Funktion: Erforderlichkeit einer Kontrolle der Exekutive durch die Judikative?	167
b)	Rechtsschutzfunktion: Erforderlichkeit eines vorbeugenden Rechtsschutzes durch Richtervorbehalte?	168
c)	Vorbeugender Rechtsschutz durch Richtervorbehalte aufgrund der durch beweissichernde, strafprozessuale Grundrechtseingriffe erfolgenden „Doppelbelastung“?	172
d)	Fazit	174
II.	Der Richtervorbehalt im Vollzug der Untersuchungshaft	175
1.	Die bisherige Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Vollzugsanstalt nach § 119 Abs. 6 StPO a.F.	176
2.	Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Vollzugsanstalt in verschiedenen Entwürfen zu einem Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft.....	178
a)	Entwürfe zu einem Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft vor der Föderalismusreform	178
b)	Entwürfe zu einem Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft nach der Föderalismusreform.....	181
3.	Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Vollzugsanstalt nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz.....	183
4.	Gemeinsamkeiten und Unterschiede der aufgezeigten Ausgestaltungsmöglichkeiten, Einordnung des niedersächsischen Zuständigkeitsmodells.....	185

III. Bewertung der Zuständigkeitsverteilung im Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz	187
1. Verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten	187
a) Verfassungsrechtliches Gebot aus Art. 13 GG	187
b) Verfassungsrechtliches Gebot aus Art. 104 GG	189
c) Verfassungsrechtliches Gebot aus Art. 19 Abs. 4 GG	190
d) Weitere allgemeine Ansätze für ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten	195
2. Fazit	200
3. Bewertung der niedersächsischen Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Anstalt im Vollzug der Untersuchungshaft.....	200
IV. Zusammenfassung	204
D. Das Sozialstaatsprinzip.....	205
I. Allgemeines.....	205
II. Das Sozialstaatsprinzip im Vollzug der Untersuchungshaft	206
1. Sozialstaatliche Fürsorgepflicht im Vollzug der Untersuchungshaft.....	206
2. Umsetzung der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht im Vollzug der Untersuchungshaft.....	209
a) Generelle Anforderungen an die Umsetzung der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht im Vollzug der Untersuchungshaft	210
b) Konkrete Umsetzung der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht bei der gesetzlichen Normierung des Untersuchungshaftvollzuges	213
aa) Konkreter Inhalt der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht	213
(1) Kompensation der durch die Inhaftierung entstandenen Belastungen.....	214
(2) Kompensation bisheriger, bereits vor der Haft bestehender sozialer Schwierigkeiten und Mängellagen	216
bb) Umsetzung der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht in den Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes	217
(1) Elemente sozialstaatlicher Fürsorge in einzelnen Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft	218
(2) Bewertung der Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes	221
III. Zusammenfassung.....	225
Zusammenfassung und Ergebnis	227
Rechtsprechungsverzeichnis	231
Literaturverzeichnis	241

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AG	Amtsgericht
Alt.	Alternative
Amtsbl.	Amtsblatt
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
ASOG Bln	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin
Begr.	Begründer
best.	bestimmte/bestimmter
Beschl.	Beschluss
BewHi	Bewährungshilfe
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidung des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BK	Bonner Kommentar
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
diesbzgl.	diesbezüglich
Diss.	Dissertation
d.h.	das heißt
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Dt./dt.	Deutscher/deutsch(e)
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter
Einl.	Einleitung
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Euro- päische Menschenrechtskonvention)
Entsch.	Entscheidung
et al.	et alii
EuGRZ	Zeitschrift für Europäische Grundrechte
f.	folgender
ff.	folgende
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote(n)
FS	Festschrift
GA	Goldammer's Archiv für Strafrecht
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutsch- land
ggf.	gegebenenfalls
grds.	grundsätzlich
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Habil.	Habilitationsschrift
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
HdBdGrR	Handbuch der Grundrechte
HdBdStR	Handbuch des Staatsrechts
HmbSOG	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Hamburg
HS	Halbsatz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicher- heit und Ordnung
Hrsg./hrsg.	Herausgeber/herausgegeben
HRRS	Online Zeitschrift für Höchstgerichtliche Rechtsprechung im Strafrecht
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis

i.H.v.	in Höhe von
IntKommentarEMRK	Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention
insb.	insbesondere
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.e.	im Sinne eines
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JMBL. NRW	Justizministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JVA	Justizvollzugsanstalt
JZ	Juristenzeitung
KK	Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung
KMR	Kommentar zur Strafprozessordnung
LVwG-SH	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein
m.w.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
Mitverf.	Mitverfasser
NdsGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Niedersachsen
Nds.-LT Drs.	Drucksache des Niedersächsischen Landtages
Nds.SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
n.F.	neue Fassung
NJVollzG	Gesetz zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen
NJVollzG-E	Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungsreport
NK	Neue Kriminalpolitik
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
öffentl.	öffentliche/öffentlicher
OLG	Oberlandesgericht
POG-Rhl.Pf.	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz
POR	Polizei- und Ordnungsrecht
Rn.	Randnummer

RGBL.	Reichsgesetzblatt
S.	Seite
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SächsVBl.	Verwaltungsblätter des Freistaates Sachsen
SGB	Sozialgesetzbuch
SK	Systematischer Kommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz
sog.	sogenannte/sogeannter
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SOG M-V	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern
StaatsR	Staatsrecht
sten.	stenographischer
StrafprozessR	Strafprozessrecht
StrafR AT	Strafrecht Allgemeiner Teil
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StV	Strafverteidiger
StVollzG	Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz)
Thüringer-LT Drs.	Drucksache des Thüringer Landtages
ThürPAG	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei
u.a.	unter anderem
Urt.	Urteil
u.U.	unter Umständen
UVollzO	Untersuchungshaftvollzugsordnung
UVollzG-E-Anstaltsleiter	Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Untersuchungshaft vorgelegt von der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e.V.
UVollzG-E-Baumann	Entwurf eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes vorgelegt von Jürgen Baumann
UVollzG-E-1999	Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums zur Regelung des Untersuchungshaftvollzuges vom 30.4.1999
Verf.	Verfasser
VerwR BT	Verwaltungsrecht Besonderer Teil
Vgl./vgl.	vergleiche
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
z.B.	zum Beispiel

ZfStrVo	Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
zugl.	zugleich

Einleitung

A. Problemstellung

Das gesamte Strafverfahrensrecht wird wie ein roter Faden von einem Interessenkonflikt zwischen dem Staat und dem einer Straftat beschuldigten Bürger durchzogen: Während der Staat sich bemüht, die Gesellschaft wirksam vor Straftaten zu schützen und den staatlichen Strafanspruch durchzusetzen, ist dem Beschuldigten daran gelegen, seine persönlichen Freiheiten so weit wie möglich zu verteidigen und sie durch die staatliche Strafverfolgung so wenig wie möglich einschränken zu lassen.¹ Bei der Untersuchungshaft, einer der schärfsten strafprozessualen Zwangsmaßnahmen,² tritt dieser Interessenwiderstreit besonders deutlich hervor.³ Um die Durchführung eines geordneten Strafverfahrens zu gewährleisten und die spätere Strafvollstreckung sicherzustellen, entzieht der Staat einem einer Straftat

¹ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 2; *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (167); *Koop*, ZfStrVo 2009, 6.

² *Schlothauer/Weider*, Untersuchungshaft, Rn. 7; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 2; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 13.

³ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 2; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 13; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 2; *Koop*, ZfStrVo 2009, 6.

Verdächtigen, dessen Schuld (noch) nicht nachgewiesen ist, die Freiheit und greift damit in besonders intensiver Form in seine Grundrechte ein.⁴

Vor diesem Hintergrund verwundert es umso mehr, dass sich Gesetzgebung, Wissenschaft und Praxis zwar ausgiebig mit dem Recht der Untersuchungshaft^{ordnung} beschäftigt,⁵ das Recht des Untersuchungshaftvollzuges aber in weiten Teilen vernachlässigt haben.⁶ Trotz der allgemein anerkannten Notwendigkeit einer detaillierten gesetzlichen Regelung des Untersuchungshaftvollzuges⁷ kam eine solche lange Zeit nicht zustande. Der Vollzug der Untersuchungshaft fand allein in der generalklauselartigen Regelung des § 119 StPO a.F.⁸ eine gesetzliche Grundlage, weshalb sich die Praxis bei der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges jahrzehntelang mit den detaillierten Vorschriften der Untersuchungshaftvollzugsordnung,⁹ einer bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschrift der Länder zur Regelung des Untersuchungshaftvollzuges, begnügen musste.¹⁰ Dieser Zustand wurde vielfach beklagt und kritisiert.¹¹ Er änderte sich jedoch erst vor dem Hintergrund zweier grundlegender Entwicklungen im Jahre 2006: Zum einen

⁴ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 10 f.; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 2; *Hetzer*, Reform, 47 (47 f.); *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 13; *Volk*, Grundkurs, § 10/Rn. 6; *Beulke*, StrafprozessR, § 11/Rn. 208; *Koop*, ZfStrVo 2009, 6.

⁵ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 3 ff.; *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 13 f.

⁶ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 3 ff.; *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 13 f. Erst seit den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts wird von Seiten der Gesetzgebung, Wissenschaft und Praxis die Forderung nach einer detaillierten gesetzlichen Regelung des Untersuchungshaftvollzuges konstant aufrechterhalten, vgl. etwa die Gesetzesentwürfe von: *Baumann*, Entwurf eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes, 1981; Entwurf der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e.V.: *Döschl/Herrfahrdt/Nagel/Preusker*, Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Untersuchungshaft, 1982; Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Regelung des Vollzuges der Untersuchungshaft: BR-Drs. 249/99. Auf Ebene der Gesetzgebung gab es außerdem verschiedene Ministerialentwürfe zur Regelung des Untersuchungshaftvollzuges, allerdings erlangte keiner von ihnen den offiziellen Status eines Regierungsentwurfes, vgl. auch *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 19; *Koop*, ZfStrVo 2009, 6.

⁷ Vgl. nur: *Kaiser/Schöch*, Strafvollzug, § 3/Rn. 98; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 7; *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 2 f.; *Löwe-Rosenberg/Hilger*, StPO, § 119/Rn. 9; *Müller-Dietz*, StV 1984, 79.

⁸ Durch das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts vom 29.7.2009, BGBl. I, S. 2274 ff., das am 1.1.2010 in Kraft getreten ist, wurde die generalklauselartige Regelung des § 119 StPO geändert. Die Regelung des § 119 StPO n.F. enthält nunmehr detailliertere gesetzliche Vorgaben für den Vollzug der Untersuchungshaft

⁹ Untersuchungshaftvollzugsordnung vom 12.2.1953; sie gilt heute grds. in der Fassung vom 15.12.1976. In Niedersachsen zuletzt geändert durch Ausführungsverordnung vom 26. 11.2001, Nds. Rpfl. 2002, S. 5.

¹⁰ *Kaiser/Schöch*, Strafvollzug, § 3/Rn. 73; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 6 f.; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 30; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 3; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 15; *Nehm*, NStZ 1997, 305; *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (302 f.); *Marzahn*, ZJS 2008, 375 (376).

¹¹ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 7; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 3 f.; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 15 f.; *Nehm*, NStZ 1997, 305; *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (304); *Müller-Dietz*, StV 1984, 79.

stellte das *BVerfG* am 31.5.2006 fest, dass die blankettartigen Vorschriften des Jugendgerichtsgesetzes als gesetzliche Grundlage des Jugendstrafvollzuges verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen.¹² Das *BVerfG* erteilte einen ausdrücklichen Gesetzgebungsauftrag zur Schaffung einer detaillierten gesetzlichen Grundlage für den Jugendstrafvollzug¹³ und brachte mit seiner Entscheidung implizit zum Ausdruck, dass auch die generalklauselartige Regelung des § 119 StPO a.F. als gesetzliche Grundlage des Untersuchungshaftvollzuges verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht genügt. Zum anderen wurde durch das 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006 (sog. Föderalismusreform I)¹⁴ die Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug – also für den Erwachsenenstrafvollzug, den Jugendstrafvollzug und den Untersuchungshaftvollzug – vom Bund auf die Länder übertragen, was den Weg für gesetzliche Regelwerke der Länder über den Vollzug der Untersuchungshaft bereitet hat. Vor diesem Hintergrund hat Niedersachsen im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges als erstes Land von der neugewonnenen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und den Vollzug der Untersuchungshaft auf eine detaillierte gesetzliche Grundlage gestellt. Das am 1.1.2008 in Kraft getretene Niedersächsische Justizvollzugsgesetz regelt den Vollzug der Freiheitsstrafe an Erwachsenen, den Vollzug der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung, den Jugendstrafvollzug und den Vollzug der Untersuchungshaft.¹⁵ Die Vorschriften des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft beenden für den Geltungsbereich des Gesetzes die lange Zeit als rechtsstaatswidrig empfundene faktische Regelung des Untersuchungshaftvollzuges durch die Untersuchungshaftvollzugsordnung. Zugleich stellen sie den Vollzug der Untersuchungshaft *erstmalig* auf eine detaillierte gesetzliche Grundlage und schaffen insofern ein Novum im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges, das es näher zu untersuchen gilt. Dabei ist auch zu überprüfen, inwieweit es durch das neue Gesetz zu Veränderungen im Vergleich zur bisherigen Rechtslage im Untersuchungshaftvollzug gekommen ist.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung bilden die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes. Die Gesetzgebung ist über Art. 20 Abs. 3 GG an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung umfasst den gesamten Normbestand des Grundgesetzes, so dass Art. 20 Abs. 3 GG im Ergebnis den Vorrang der Verfassung statuiert.¹⁶ Adressat dessel-

¹² BVerfGE 116, 69 (82, 91 f.).

¹³ BVerfGE 116, 69 (82, 91 f.).

¹⁴ BGBl. I 2006, 2034 ff. „Föderalismusreform“ bezeichnet hier und im Folgenden das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006. Derzeit laufen die Vorbereitungen der Föderalismuskommission für die sog. „Föderalismusreform II“, die eine Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen anstrebt.

¹⁵ NdsGVBl. 2007, S. 720.

¹⁶ *Herzog* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VI Rn. 1; *Sachs* in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 95; *Jarass* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 32.

ben ist der förmliche Gesetzgeber und als solcher auch der Landesgesetzgeber.¹⁷ Im Rahmen einer Analyse der Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft ist es somit nur konsequent, die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes zur Richtschnur der Untersuchung zu machen und ausgehend von diesen auch verfahrens- und vollzugsrechtliche Aspekte der Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zu untersuchen.

Dabei wird durch den verfassungsrechtlichen Ansatz der vorliegenden Arbeit nicht nur der generelle Vorrang der Verfassung anerkannt. Es wird außerdem dem Umstand Rechnung getragen, dass wenig Klarheit besteht im Hinblick auf den genauen Einfluss verfassungsrechtlicher Vorgaben auf die gesetzliche Normierung des Untersuchungshaftvollzuges, namentlich auf die verfahrensrechtliche und vollzugsrechtliche Legitimation von Eingriffen in die Freiheitssphäre des Untersuchungsgefangenen. Ausführliche Untersuchungen liegen bislang kaum vor.¹⁸ Die vorliegende Arbeit versucht mithin, einen Beitrag für eine verfassungsrechtlich-dogmatische Analyse des Rechts des Untersuchungshaftvollzuges zu leisten. Von Relevanz ist dies insb. für das Verhältnis zwischen Untersuchungshaftvollzug und Unschuldsvermutung. Als maßgeblicher Gestaltungsgrundsatz des Untersuchungshaftvollzuges¹⁹ nimmt die Unschuldsvermutung besonderen Einfluss auf die gesetzliche Gestaltung des Untersuchungshaftvollzuges. Ihre Interpretation ist daher von nicht unerheblicher Bedeutung für eine verfassungskonforme gesetzliche Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges, die sowohl der Freiheitssphäre des Untersuchungsgefangenen als auch den verfahrensrechtlichen Erfordernissen und vollzugspraktischen Gegebenheiten genügt.

Neben diesem Aspekt ermöglicht eine verfassungsrechtliche Betrachtung des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zudem eine Überprüfung der im Zuge der Föderalismusreform vom Bund auf die Länder übertragenen Gesetzgebungs-

¹⁷ *Herzog* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VI Rn. 15; *Sachs* in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 94; *Jarass* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 32.

¹⁸ Als grundlegendes Werk ist die Monographie von *Seebode* (Vollzug der Untersuchungshaft) zu nennen. Die Dissertation von *Kubach* (Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben) lehnt sich größtenteils unkritisch an diese Monographie an und ist insoweit nicht von weitergehendem Erkenntnisgewinn. Die Dissertation von *Friedrich* (Untersuchungshaftvollzug) setzt ihren Schwerpunkt auf die Untersuchung verschiedener Gesetzesentwürfe zur Regelung des Untersuchungshaftvollzuges und erarbeitet im Anschluss daran eigene Reformvorschläge. Die Dissertation von *Jehle* (Untersuchungshaft) hat ihren Schwerpunkt in einer empirisch-kriminologischen Untersuchung des Untersuchungshaftvollzuges und erarbeitet ausgehend hiervon kriminalpolitische Reformvorstellungen. Bei der Habilitationsschrift von *Paeffgen* (Dogmatik) handelt es sich um eine rein prozessrechtliche, den Vollzug der Untersuchungshaft weitgehend aussparende, Abhandlung.

¹⁹ BVerfGE 35, 311 (320); *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 22; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 109; i.E. ebenso: *Heinrich*, JURA 2003, 167 (171); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 17 ff. Die Unschuldsvermutung ist allerdings nicht der einzige bedeutsame Gestaltungsgrundsatz des Untersuchungshaftvollzuges.

kompetenz für den Justizvollzug. Inhalt und Reichweite der neuen Gesetzgebungskompetenz der Länder sind bei Weitem nicht so eindeutig, wie es auf den ersten Blick erscheint. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat sich ohne erkennbare sachliche Auseinandersetzung für die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz entschieden.²⁰ Vielfach wurde beanstandet, dass die Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug im Rahmen der Gesamtauseinandersetzung um die Föderalismusreform nur Bestandteil einer politischen „Verhandlungsmasse“ war²¹ und ihre Übertragung gerade in dem eingriffsintensiven Bereich des Justizvollzuges zu einem „Wettbewerb der Schähigkeit“²² führen würde.²³ Eine Untersuchung der Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft kann zum einen Aufschluss über Inhalt und Reichweite der neuen Länderkompetenz für den Untersuchungshaftvollzug geben und ist damit auch für Gesetzgebungsvorhaben des Bundes und anderer Länder im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges von Interesse. Zum anderen kann sie durch einen Vergleich mit der bisherigen Rechtslage erste Erkenntnisse darüber liefern, ob die Föderalismusreform im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges tatsächlich einem „Wettbewerb der Schähigkeit“ Vorschub geleistet hat.

Insgesamt können auf diese Weise nicht nur die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft einer Bewertung zugeführt werden. Es wird zudem die Möglichkeit eröffnet, konkrete verfassungs- und verfahrensrechtliche Einflüsse auf das Recht des Untersuchungshaftvollzuges aufzuzeigen sowie die Auswirkungen der Föderalismusreform im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges zu beleuchten.

B. Gang der Arbeit

Ziel der Arbeit ist es, die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft einer verfassungs- und verfahrensrechtlichen

²⁰ Die Begründung des Gesetzesentwurfs zur Föderalismusreform enthält keine ausdrückliche Erklärung im Hinblick auf die Verlagerung der Kompetenz für den Justizvollzug, vgl.: BT-Drs. 16/813; so auch *Seebode* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 242; *Maelicke*, ZfStrVo 2007, 9 (9 f.).

²¹ *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 (10); *Maelicke*, ZfStrVo 2007, 9 (9 f.).

²² *Dünkel/Schüler-Springorum*, ZfStrVo 2006, 145.

²³ *Dünkel/Schüler-Springorum*, ZfStrVo 2006, 145; *Müller-Dietz*, ZfStrVo 2005, 38 (39); *Cornel*, ZfStrVo 2005, 48; *Rehn*, NK 2005, 3, 5; *Kreuzer*, BewHi 2006, 194 (205); *Köhne*, ZRP 2006, 195 (196); *Maelicke* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 206 (210); *Seebode* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 242 (244); *derselbe* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 20 (B); *Lange-Lehngut* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 5 (A, B); *Winchenbach* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 14 (B).

Würdigung zu unterziehen. In diesem Zusammenhang sollen zum einen abstrakte Vorgaben der Verfassung an die gesetzliche Normierung des Untersuchungshaftvollzuges konkretisiert werden. Zum anderen soll der historische Hintergrund des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes nachgezeichnet werden, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft und der bisherigen Rechtslage im Untersuchungshaftvollzug herausarbeiten zu können.

Dazu werden im ersten Kapitel der Arbeit zunächst die gegenwärtige Rechtslage im Justizvollzug und ihre historische Entwicklung aufgezeigt. Hier wird insb. der gravierende Umbruch der bisherigen Rechtslage im Justizvollzug durch die Föderalismusreform dargelegt. Des Weiteren werden die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft als Bestandteil der gegenwärtigen Rechtslage im Überblick dargestellt, um ausgehend von ihrem Regelungsgehalt potentielle Konflikte zu ermitteln, die den Gegenstand der weiteren Untersuchung bilden.

Das zweite Kapitel der Arbeit befasst sich mit der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug, die im Zuge der Föderalismusreform vom Bund auf die Länder übertragen worden ist. Entsprechend der Themenstellung der vorliegenden Arbeit liegt der Schwerpunkt der Untersuchung auf der Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Untersuchungshaftvollzug. In einem ersten Schritt wird überprüft, ob die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz als solche verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Im Anschluss daran wird erörtert, wie weit die neue Gesetzgebungskompetenz der Länder geht, zu welchen Regelungen im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges Niedersachsen also verfassungsrechtlich berechtigt bzw. verpflichtet ist und welche Regelungen verfahrensrechtlichen Erfordernissen der Untersuchungshaft Rechnung tragen. Eine ausführliche Auseinandersetzung ist insofern erforderlich, als Inhalt und Reichweite der neuen Länderkompetenz für den Untersuchungshaftvollzug die Grundlage für die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft bilden.

Den Schwerpunkt der Arbeit bildet das dritte Kapitel. Hier werden Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft zum einen im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit verschiedenen verfassungsrechtlichen Vorgaben überprüft. Zum anderen wird die verfahrens- und vollzugsrechtliche Legitimation von Eingriffen in die Freiheitssphäre des Untersuchungsgefangenen diskutiert. Dabei soll nicht jede einzelne Regelung des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft untersucht werden. Es werden ausgewählte Vorschriften des Gesetzes herausgegriffen (wobei auf die Besonderheiten des Untersuchungshaftvollzuges an Jugendlichen nicht näher eingegangen wird) und auf ihre Vereinbarkeit mit ebenso ausgesuchten, für den Vollzug der Untersuchungshaft typischerweise relevanten verfassungs- und verfahrensrechtlichen Vorgaben untersucht. Die Wahl dieser Vorgaben, die den

Ausgangspunkt und Maßstab der Untersuchung bilden, richtet sich nach den im ersten Kapitel der Arbeit herausgearbeiteten Konflikten, zu denen verschiedene Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes möglicherweise führen können. Auf diese Weise stellt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit das erste Prinzip dar, an dem Normen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft zu messen sind. In einem weiteren Schritt wird auf die Unschuldsvermutung eingegangen. Sowohl die Regelungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers im Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz als auch verschiedene Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen in Einzelregelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes werden auf ihre Vereinbarkeit mit der Unschuldsvermutung untersucht. Dabei sollen insb. greifbare Kriterien herausgearbeitet werden, die die Anforderungen der Unschuldsvermutung an die gesetzliche Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges konkretisieren und an denen die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes gemessen werden können. Im Anschluss an diese Erörterung wird der Frage nachgegangen, ob ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten anzuerkennen ist, das vom niedersächsischen Gesetzgeber bei der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Richter und Vollzugsbehörde im Vollzug der Untersuchungshaft zu berücksichtigen ist. In diesem Zusammenhang werden zunächst der Sinn und Zweck von Richtervorbehalten erläutert, um sodann die Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Anstalt im Vollzug der Untersuchungshaft näher zu beleuchten. Nachdem die niedersächsische Zuständigkeitsstruktur im Vergleich zur Zuständigkeitsregelung der Strafprozessordnung und im Vergleich zu den Zuständigkeitsmodellen verschiedener Gesetzesentwürfe zur Regelung des Untersuchungshaftvollzuges erläutert wurde, wird erörtert, ob sich aus der Verfassung das Gebot der Normierung von Richtervorbehalten ergibt. Auf dieser Grundlage wird eine Bewertung der niedersächsischen Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Vollzugsbehörde im Vollzug der Untersuchungshaft sowohl in verfassungsrechtlicher als auch in praktischer Hinsicht vorgenommen. Das Sozialstaatsprinzip markiert schließlich den Endpunkt der Überprüfung der Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang, ob eine sozialstaatlich begründete Fürsorgepflicht des Staates auch im Vollzug der Untersuchungshaft besteht und wie eine solche gegebenenfalls umzusetzen ist. Unter Zugrundelegung der gewonnenen Erkenntnisse werden verschiedene Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes einer Überprüfung unterzogen und bewertet.

Abschließend werden die gewonnenen Ergebnisse im Überblick dargestellt. Im Hinblick auf die eingangs aufgeworfene Problemstellung wird ein zusammenfassendes Ergebnis formuliert.

1. Kapitel: Die gegenwärtige Rechtslage im Justizvollzug und ihre historische Entwicklung

Die gegenwärtige Rechtslage im Justizvollzug – unter den im Folgenden der Vollzug der Freiheitsstrafe an Erwachsenen, der Vollzug der Jugendstrafe und der Vollzug der Untersuchungshaft gefasst werden – unterscheidet sich grundlegend von der Rechtslage, die im Justizvollzug vor mehreren Jahrzehnten aber auch noch vor einigen Jahren bestand.

Nachdem Gesetzgebung und Wissenschaft dem Justizvollzug lange Zeit nur relativ wenig Aufmerksamkeit haben zukommen lassen,²⁴ ist insbesondere in der jüngeren Vergangenheit etwa der letzten drei Jahre ein bedeutender Umbruch der Rechts- und Regelungslage im Justizvollzug zu verzeichnen.²⁵ Um die jüngste Entwicklung bis zur heutigen Rechtslage im Justizvollzug und die auf dieser Grundlage ergangenen Regelungen des niedersächsischen Gesetzgebers im Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz mit ihren Problemen und Chancen verstehen zu können, ist es erforderlich, den historischen Ablauf nachzuvollziehen, der zur

²⁴ Ausdrücklich *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 25 ff. Gesetzliche Grundlagen etwa für den Vollzug der Jugendstrafe und den Vollzug der Untersuchungshaft wurden erst nach der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug vom Bund auf die Länder im Rahmen der sog. „Föderalismusreform I“ (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006, BGBl. I 2006, S. 2034 ff.) verabschiedet. Für den Jugendstrafvollzug z.B.: Bayern: GVBl. 2007, S. 866; Berlin: GVBl. 2007, S. 653; Brandenburg: GVBl. 2007, S. 348; Hamburg: GVBl. 2007, S. 471. Für den Untersuchungshaftvollzug vgl.: Niedersachsen GVBl. 2007, S. 720.

²⁵ *Arlotb*, JA 2008, 561; *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88.

aktuellen Rechtslage im Justizvollzug geführt hat. In diesem Zusammenhang soll die Entwicklung im Justizvollzug in ihrer Gesamtheit in den Blick genommen werden, also sowohl die Entwicklung im Bereich des Vollzuges der Freiheitsstrafe an Erwachsenen und Jugendlichen als auch im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges. Zwar unterscheiden sich die einzelnen Vollzugsbereiche rechtlich durch bereichsspezifische Besonderheiten.²⁶ In ihrem historischen Verlauf bedingen sich die Abläufe in den einzelnen Vollzugsbereichen jedoch zum Teil gegenseitig, weshalb ein Blick auf den Bereich des Strafvollzuges von Erkenntniswert sein kann für die Entwicklung im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges. Der Schwerpunkt der historischen Darstellung soll entsprechend der Themenstellung der vorliegenden Arbeit allerdings im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges liegen.

Die nachfolgende Schilderung verfolgt nicht das Ziel, den historischen Verlauf im Justizvollzug umfassend und vollständig aufzuarbeiten. Es soll lediglich ein Überblick bis zur heutigen Regelungssituation im Justizvollzug gegeben werden, dessen Schwergewicht auf den jüngeren Entwicklungsstufen im Verlaufe des 20. und des 21. Jahrhunderts liegt.

A. Die Rechtslage im Justizvollzug vor der Föderalismusreform

I. Historische Entwicklung im Bereich des Erwachsenen- und Jugendstrafvollzuges

Am 1.1.1977 ist das Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung, das Strafvollzugsgesetz, in Kraft getreten.²⁷ Die Bemühungen um eine gesetzliche Regelung des Strafvollzuges reichen allerdings wesentlich weiter zurück.²⁸

Mit dem In-Kraft-Treten des Reichsstrafgesetzbuches im Jahre 1871²⁹ verstärkten sich die bis dato erhobenen Forderungen nach einer gesetzlichen Regelung des Strafvollzuges.³⁰ Das Reichsstrafgesetzbuch selbst enthielt nur fragmentarische Bestimmungen zur Ausgestaltung der damaligen Freiheitsstrafen, weshalb mit Hilfe eines Reichsstrafvollzugsgesetzes eine einheitliche Vollzugspraxis im Reichsgebiet gewährleistet werden sollte.³¹ In Anbetracht der Forderungen nach einer gesetzlichen Regelung des Strafvollzuges legte die Reichsregierung 1879 dem

²⁶ Siehe zu den bereichsspezifischen Besonderheiten zwischen Strafvollzug und Untersuchungshaftvollzug: 1. Kapitel, C., III., 4., S. 41 f.

²⁷ Strafvollzugsgesetz vom 16. März 1976, BGBl. I 1976, S. 581. Zuletzt geändert durch § 62 Abs. 10 des Gesetzes vom 17.6.2008, BGBl. I 2008, S. 1010.

²⁸ Müller-Dietz, Strafvollzugsgesetzgebung, S. 1 ff.; Callies/Müller-Dietz, StVollzG, Einl./Rn. 2.

²⁹ Reichsstrafgesetzbuch vom 15. Mai 1871, RGBl. 1871, S. 127.

³⁰ Müller-Dietz, Strafvollzugsgesetzgebung, S. 6.; derselbe, Gutachten Dt. Juristentag, C 9.

³¹ Müller-Dietz, Strafvollzugsgesetzgebung, S. 6; Callies/Müller-Dietz, StVollzG, Einl./Rn. 2.

Bundesrat den „Entwurf eines Gesetzes über die Vollstreckung von Freiheitsstrafen“ vor,³² der allerdings aus föderalistischen und finanziellen Gründen keine Gesetzeskraft erlangte.³³ Da auch weitere legislatorische Anstrengungen ohne Erfolg blieben, beschloss der Bundesrat am 28.10.1897 „Grundsätze, welche bei dem Vollzuge gerichtlich erkannter Freiheitsstrafen bis zu weiterer gemeinsamer Regelung zur Anwendung kommen“.³⁴ Diese sog. Bundesratsgrundsätze wurden im Hinblick auf ihre Rechtsnatur überwiegend als bloße Verwaltungsvorschriften qualifiziert.³⁵ Mit ihrer Hilfe sollte wenigstens eine gewisse Vereinheitlichung des Strafvollzuges im Deutschen Reich herbeigeführt werden,³⁶ tatsächlich richtete sich der Strafvollzug jedoch nach den vielfach unterschiedlichen Strafvollzugsordnungen, die von den Landesjustizverwaltungen erlassen worden waren.³⁷ Weitere Versuche, den Strafvollzug einer gesetzlichen Regelung zuzuführen, scheiterten auch in den folgenden Jahrzehnten.³⁸ Durch die Reform bereits bestehender bzw. durch den Erlass neuer Verwaltungsvorschriften – insb. durch das In-Kraft-Treten der Dienst- und Vollzugsordnung (DVollzO) im Jahre 1962,³⁹ die die nach 1945 erlassenen Strafvollzugsordnungen der Länder ablöste⁴⁰ – wurde allerdings eine gewisse Vereinheitlichung des Strafvollzuges erreicht.⁴¹

Im Jahre 1972 erteilte das *BVerfG* der seinerzeit vorherrschenden und die Regelungssituation im Strafvollzug prägenden Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis – der zufolge Eingriffe in Rechte des Einzelnen im Rahmen eines sog. besonderen Gewaltverhältnisses und damit auch im Strafvollzug keiner gesetzlichen Grundlage bedürfen⁴² – eine Absage. Das *BVerfG* stellte ausdrücklich fest, dass auch die Grundrechte von Strafgefangenen nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden können.⁴³ Eingriffe in Grundrechte von Strafgefangenen, die keine gesetzliche Stütze haben, könnten nur noch für eine

³² *Laubenthal*, Strafvollzug, Rn. 112; *Calliess/Müller-Dietz*, StVollzG, Einl./Rn. 2.

³³ *Müller-Dietz*, Strafvollzugsgesetzgebung, S. 6 ff.; *Schmidt*, Geschichte der dt. Strafrechtspflege, § 303/S. 352; *Calliess/Müller-Dietz*, StVollzG, Einl./Rn. 2.

³⁴ Zentralblatt für das Deutsche Reich 1897, S. 308 ff.; *Müller-Dietz*, Strafvollzugsgesetzgebung, S. 9 f.; *Schmidt*, Geschichte der dt. Strafrechtspflege, § 303/S. 352.

³⁵ *Müller-Dietz*, Strafvollzugsgesetzgebung, S. 10; *Calliess/Müller-Dietz*, StVollzG, Einl./Rn. 3.

³⁶ *Müller-Dietz*, Strafvollzugsgesetzgebung, S. 9; *Schmidt*, Geschichte der dt. Strafrechtspflege, § 303/S. 352; *Calliess/Müller-Dietz*, StVollzG, Einl./Rn. 3.

³⁷ *Schmidt*, Geschichte der dt. Strafrechtspflege, § 303/S. 352; *Calliess/Müller-Dietz*, StVollzG, Einl./Rn. 3.

³⁸ *Müller-Dietz*, Strafvollzugsgesetzgebung, S. 11 ff.; *Calliess/Müller-Dietz*, StVollzG, Einl./Rn. 5 ff.

³⁹ Dienst- und Vollzugsordnung vom 1.12.1961, die am 1.7.1962 in Kraft getreten ist. Abgedruckt in *Egner*, Strafvollzugsgesetze, S. 163 ff.

⁴⁰ Auf die Frage nach einer etwaigen Rechtsnormqualität der Dienst- und Vollzugsordnung soll hier nicht weiter eingegangen werden. Siehe hierzu nur: *Müller-Dietz*, Strafvollzugsgesetzgebung, S. 28 ff.

⁴¹ *Müller-Dietz*, Strafvollzugsgesetzgebung, S. 28; *derselbe*, Gutachten Dt. Juristentag, C 10.

⁴² Ausführlich zur Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis: *BVerfGE* 33, 1 (9 ff.); *Herdegen* in *Maunz-Dürig*, GG, Art. 1 III Rn. 47; *Loschelder* in *HdBdStR* V (1992), § 123/Rn. 1 ff.

⁴³ *BVerfGE* 33, 1 (9).

gewisse Übergangsfrist hingenommen werden;⁴⁴ als Ende dieser Übergangsfrist legte das *BVerfG* den Ablauf der 6. Legislaturperiode im Herbst 1973 fest.⁴⁵ Aufgrund der vorzeitigen Auflösung des Bundestages bereits im Jahr 1972 konnte diese Frist allerdings nicht eingehalten werden,⁴⁶ woraufhin das *BVerfG* als letzten Zeitpunkt für das In-Kraft-Treten eines Strafvollzugsgesetzes den 1. Januar 1977 bestimmte.⁴⁷ Diesem verfassungsrechtlichen Auftrag entsprach der Gesetzgeber mit der eingangs erwähnten Normierung des Strafvollzugsgesetzes⁴⁸ am 1.1.1977.⁴⁹

Auf den Vollzug der Jugendstrafe bezieht sich das Strafvollzugsgesetz nur in wenigen Bestimmungen⁵⁰ und auch das Jugendgerichtsgesetz enthält nur in Einzelschriften Aussagen zum Vollzug der Freiheitsstrafe an Jugendlichen.⁵¹ Trotz dieser Regelungslage, die insb. nach der Absage des *BVerfG* an die Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis nicht befriedigte, kam eine detaillierte gesetzliche Regelung des Jugendstrafvollzuges bis zur Föderalismusreform nicht zustande. Das Bundesjustizministerium hat den Bundesländern und Fachverbänden zuletzt am 28.4.2004 einen Entwurf eines Jugendstrafvollzugsgesetzes zugeleitet,⁵² der keine Gesetzeskraft erlangte. Für den Bereich des Jugendstrafvollzuges galten daher die ursprünglich nur zur Überbrückung von den Landesjustizverwaltungen im Jahre 1976 vereinbarten und 1977 in Kraft getretenen bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zum Jugendstrafvollzug⁵³ – eine Regelungslage, die grundsätzlich vergleichbar ist mit der Situation im Erwachsenenstrafvollzug bis zum Jahre 1977. Erst 2006 stellte das *BVerfG* ausdrücklich die Verfassungswidrigkeit auch dieses Regelungszustandes fest und erteilte den Gesetzgebungsauftrag zur Schaffung einer detaillierten gesetzlichen Grundlage für den Jugendstrafvollzug bis zum Ende des Jahres 2007.⁵⁴

II. Historische Entwicklung im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges

Der Vollzug der Untersuchungshaft ist – insoweit grundsätzlich vergleichbar mit dem Vollzug der Freiheitsstrafe an Erwachsenen und Jugendlichen – immer wie-

⁴⁴ BVerfGE 33, 1 (13).

⁴⁵ BVerfGE 33, 1 (13).

⁴⁶ BVerfGE 40, 276 (283); *Callies/Müller-Dietz*, StVollzG, Einl./Rn. 13.

⁴⁷ BVerfGE 40, 276 (284).

⁴⁸ Zunächst wurden allerdings nur die Teile des Strafvollzugsgesetzes in Kraft gesetzt, die den Rechtsstatus der Gefangenen regeln. Vgl. auch *Callies/Müller-Dietz*, StVollzG, Einl./Rn. 25.

⁴⁹ *Preussner*, ZfStrVo 1981, 131; *Callies/Müller-Dietz*, StVollzG, Einl./Rn. 25; ähnlich: *Köbne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88.

⁵⁰ Vgl. etwa § 176, 178 StVollzG; im Übrigen gilt das Strafvollzugsgesetz nicht für den Vollzug in Jugendstrafanstalten: § 178 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 StVollzG.

⁵¹ Vgl. §§ 91, 92 JGG, § 115 JGG ermächtigt die Bundesregierung, mit Zustimmung des Bundesrates bestimmte Vorschriften für den Vollzug der Jugendstrafe durch Rechtsverordnung zu erlassen.

⁵² *Walter*, NK 2005, 17.

⁵³ BVerfGE 116, 69 (82).

⁵⁴ BVerfGE 116, 69 (82, 91 f.).

der Gegenstand gesetzgeberischer Bemühungen gewesen.⁵⁵ Dennoch konnte eine detaillierte gesetzliche Grundlage bis zur Entscheidung des *BVerfG* zur Verfassungswidrigkeit des Regelungszustandes auf dem Gebiet des Jugendstrafvollzuges vom 31.5.2006⁵⁶ und der nahezu zeitgleich beschlossenen Föderalismusreform vom 28.8.2006 nicht gefunden werden.⁵⁷

Als strafprozessuales Instrument der Verfahrenssicherung ist der Vollzug der Untersuchungshaft Regulationsbestandteil der Strafprozessordnung von 1877.⁵⁸ Mit der Regelung des § 116 StPO, die weitgehend § 119 StPO a.F. entsprach,⁵⁹ fand der Vollzug der Untersuchungshaft bereits 1877 lediglich eine generalklauselartige Normierung.⁶⁰ Wiederholte Versuche des Gesetzgebers etwa im Jahre 1929 und 1930, den Vollzug der Untersuchungshaft einer näheren gesetzlichen Regelung zuzuführen, blieben erfolglos.⁶¹ Aufgrund dieses „gesetzlichen Vakuums“ blieb es im Wesentlichen einem Zusammenwirken der Justizverwaltungen mit der Vollzugspraxis überlassen, den Vollzug der Untersuchungshaft durch Verwaltungsvorschriften zu konkretisieren.⁶² So wurde bereits die generalklauselartige Normierung in § 116 StPO a.F. konkretisiert durch zum Teil partikulargesetzliche Vollzugsvorschriften und Gefängnisordnungen der Länder, die bereits vor dem Inkraft-Treten der Strafprozessordnung bestanden.⁶³ Eine bundeseinheitliche, nur die Untersuchungshaft betreffende und ihren Vollzug bis heute nachhaltig bestimmende Verwaltungsanweisung erging mit der Untersuchungshaftvollzugsordnung vom 12.2.1953.⁶⁴ Als Verwaltungsvorschrift der Länder ist die Untersu-

⁵⁵ Vgl. etwa *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 28: 1929 wurde vom Reichsjustizministerium der Amtliche Entwurf eines Einführungsgesetzes zum Entwurf eines Allgemeinen Deutschen Strafgesetzbuches vorgelegt, der eine Klärung der Rechtsverhältnisse des Untersuchungshäftlings vorsah. Oder BR-Drs. 249/99: Regierungsentwurf zur Regelung des Vollzuges der Untersuchungshaft vom 30.4.1999.

⁵⁶ BVerfGE 116, 69 (82, 91 f.), siehe auch Einl., A., S. 2 f.

⁵⁷ Dieser Zustand wurde von Literatur und Wissenschaft einhellig kritisiert, vgl. etwa: *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88; *Baumann*, JZ 1990, 107 (109); *Rössner*, JZ 1988, 116; *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (82); *Rotthaus*, NJW 1973, 2269 (2270).

⁵⁸ Strafprozessordnung vom 1.2.1877, RGBl. 1877, S. 253; Neubekanntmachung aufgrund des Art. 13 des Strafverfahrensänderungsgesetzes vom 27.1.1987, BGBl. I 1987, S. 475, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 31.10.2008, BGBl. I 2008, S. 2149.

⁵⁹ Vgl. statt Vieler: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/zur Entstehungsgeschichte.

⁶⁰ Zur generalklauselartigen Normierung des § 119 StPO a.F.: *Meyer-Gofner*, StPO, § 119/Rn. 2; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 29; *Paeffgen/Seebode*, ZRP 1999, 524; *Marzahn*, ZJS 2008, 375 (376); *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 3.

⁶¹ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 28.

⁶² Ausdrücklich: *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 29; ähnlich: *Meyer-Gofner*, StPO, § 119/Rn. 2; *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 3.

⁶³ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 29 m.w.Nachw.; *SK-Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 1; Löwe-Rosenberg/*Hartung*, StPO (19. Auflage 1934), § 116/Anm. 2.

⁶⁴ Die Untersuchungshaftvollzugsordnung wurde am 12.2.1953 erlassen, sie gilt heute grds. in der Fassung vom 15.12.1976. In Niedersachsen zuletzt geändert durch Ausführungsverordnung

chungshaftvollzugsordnung als Empfehlung der Exekutive an die Judikative konzipiert, die im Verhältnis zum Richter unverbindlich ist⁶⁵ und diesem gleichsam als Modell oder Muster für den „Normalfall“ der Untersuchungshaft dienen kann.⁶⁶

Die detaillierten Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung ließen eine gesetzliche Normierung des Untersuchungshaftvollzuges in der Mitte des 20. Jahrhunderts zunächst weniger dringlich erscheinen.⁶⁷ Erst Anfang der 80er Jahre verstärkten sich die Forderungen nach einer ausführlichen gesetzlichen Regelung des Untersuchungshaftvollzuges (erneut). Es entsprach der allgemeinen Auffassung, dass der Vollzug der Untersuchungshaft aus rechtsstaatlichen Gründen einer gesetzlichen Grundlage bedarf und die Untersuchungshaftvollzugsordnung als Verwaltungsvorschrift in dieser Hinsicht nicht genügt.⁶⁸ Vor diesem Hintergrund erklären sich die unterschiedlichen Gesetzesentwürfe, die seit den 80er Jahren von verschiedenen Seiten⁶⁹ vorgelegt und zum Gegenstand der wissenschaftlichen Auseinandersetzung wurden.⁷⁰ Eine gesetzliche Regelung des Untersuchungshaftvollzuges kam allerdings auch nicht auf der Grundlage dieser Gesetzesentwürfe zustande. Allein ein Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums aus dem Jahre 1996 gelangte am 30.4.1999 – erstmalig in der deutschen Geschichte⁷¹ und bis zur Föderalismusreform auch einmalig – in den offiziellen Status eines Regierungsentwurfes, der dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet wurde.⁷² Jedoch war auch dieser Fortschritt im Ringen um eine gesetzliche Regelung des Untersuchungshaftvollzuges im Ergebnis nicht von Erfolg gekrönt. Alle Bemühungen des

vom 26. 11.2001, Nds. Rpfl. 2002, S. 5. Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 5; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, 30; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 3.

⁶⁵ BVerfGE 34, 369 (379); 15, 288 (293 f.); Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 5; KK-*Schultheis*, StPO, § 119/Rn. 2; *Meyer-Gofner*, StPO, § 119/Rn. 2.

⁶⁶ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 5; KK-*Schultheis*, StPO, § 119/Rn. 2; *Meyer-Gofner*, StPO, § 119/Rn. 2; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 3.

⁶⁷ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 30.

⁶⁸ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 9; KK-*Schultheis*, StPO, § 119/Rn. 1; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 3; *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88; *Baumann*, JZ 1990, 107 (109); *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (82); *Eisenberg/Tóth*, GA 1993, 293 (308); *Päckert*, Untersuchungshaft im Übergang, 90; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 3 f.

⁶⁹ *Baumann*, Entwurf eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes, 1981; Entwurf der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e.V.: *Düschl/Herrfahrt/Nagel/Preusker*, Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Untersuchungshaft, 1982; Regierungsentwurf für ein Gesetz zur Regelung des Vollzuges der Untersuchungshaft: BR-Drs. 249/99; des Weiteren gab es verschiedene Ministerialentwürfe zur Regelung des Untersuchungshaftvollzuges, allerdings erlangte keiner von ihnen den offiziellen Status eines Regierungsentwurfes, vgl. auch *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 19; *Seebode*, HRRS 2008, 236 (insb. Fn. 9); *Koop*, ZfStrVo 2009, 6.

⁷⁰ Zur BR-Drs. 249/99: *Paeffgen/Seebode*, ZRP 1999, 524 ff.; die Grundpositionen verschiedener Gesetzesentwürfe werden aufgezeigt von: *Rössner*, JZ 1988, 116 ff.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 108 ff.; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 36 ff.

⁷¹ *Paeffgen/Seebode*, ZRP 1999, 524; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 19.

⁷² BR-Drs. 249/99, hierzu auch: *Paeffgen/Seebode*, ZRP 1999, 524 ff.; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 19.

Bundesgesetzgebers, den Vollzug der Untersuchungshaft einer detaillierten gesetzlichen Regelung zuzuführen, scheiterten⁷³ – nicht zuletzt am fiskalisch begründeten Widerstand der Länder⁷⁴ – so dass sich eine ausgiebige Regelung des Untersuchungshaftvollzuges bis zur Föderalismusreform nur in der Untersuchungshaftvollzugsordnung fand.

B. Die Rechtslage im Justizvollzug nach der Föderalismusreform

Am 1.9.2006 ist die „Föderalismusreform I“ in Kraft getreten.⁷⁵ Im Zuge der Föderalismusreform ist die Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug vom Bund auf die Länder übertragen worden, d.h. den Ländern kommt nunmehr die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Erwachsenenstrafvollzug, den Jugendstrafvollzug und den Untersuchungshaftvollzug zu.⁷⁶

Mit der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug vom Bund auf die Länder hat der verfassungsändernde Gesetzgeber genau zu der Zeit, zu der die europäischen Strafprozessrechte und der europäische Strafvollzug harmonisiert werden sollen, die Rückkehr zu partikulargesetzlicher Vielfalt ermöglicht.⁷⁷ Gerade dieser Umstand, der der deutschen Rechtsgeschichte an sich nicht fremd ist,⁷⁸ wurde auf Seiten der Wissenschaft und der Vollzugspraxis größtenteils als Rückschritt empfunden.⁷⁹ Aus diesem Grund sah sich die Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers im Vorfeld der Föderalismusreform erheblicher Kritik⁸⁰ ausgesetzt, die im Ergebnis zu folgenden Kritikpunkten zusammengefasst werden kann:

⁷³ *Koop*, ZfStrVo 2009, 6; *Seebode*, HRRS 2008, 236; *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 18 ff.; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 4.

⁷⁴ Ausdrücklich: *Seebode*, HRRS 2008, 236.

⁷⁵ BGBl. I 2006, 2034 ff.

⁷⁶ *Callies/Müller-Dietz*, StVollzG, Einl./Rn. 52; *Degenhart*, NVwZ 2006, 1209 (1213); *Ipsen*, NJW 2006, 2801 (2804).

⁷⁷ *Seebode*, HRRS 2008, 236; *Müller-Dietz*, ZRP 2005, 156 (158 f.); *Deutscher Richterbund*, Presseerklärung vom 17.2.2006, abrufbar unter: <http://www.drj.de/cms/index.php?id=81>; *Bundesjustizministerium*, Presseerklärung vom 5.5.2009, abrufbar unter: http://www.bmj.bund.de/enid/87ac3be552968935b0120109953b0ddb,156faa31092d09/Pressestelle/Pressemitteilungen_58.html.

⁷⁸ Siehe: 1. Kapitel, A., S. 10 ff.

⁷⁹ *Müller-Dietz*, ZRP 2005, 156 (158 f.); *derselbe*, ZfStrVo 2005, 38 (38 f.); *Dünkel/Schüler-Springorum*, ZfStrVo 2006, 145; *Pollähne*, StV 2007, 553.

⁸⁰ Ausdrücklich bezieht sich die im Folgenden angeführte Kritik meist nur auf die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug, inhaltlich kann sie jedoch zum größten Teil auf die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Untersuchungshaftvollzug übertragen werden.

Zunächst wurde ausgeführt, dass die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug zu einer Zersplitterung des Rechts auf den Gebieten des Strafvollzuges und des Untersuchungshaftvollzuges und damit auch zu einer Zersplitterung der Vollzugspraxis führen wird.⁸¹ Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für den Justizvollzug ermögliche es den Ländern, jeweils eigenständig von der neuen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch zu machen, so dass bis zu 16 unterschiedliche Landesgesetze für den Erwachsenenstrafvollzug, den Jugendstrafvollzug und den Untersuchungshaftvollzug erlassen werden könnten, innerhalb derer bisher einheitliche Standards des Straf- und Untersuchungshaftvollzuges durch regional unterschiedliche Schwerpunktsetzungen variiert werden könnten.⁸² Im Zuge dieser Entwicklung sei zu befürchten, dass ein „Wettbewerb der Schähigkeit“⁸³ entstehe, bei dem die Länder aus finanziellen oder auch politischen Motiven bisher erreichte Vollzugsstandards absenken und bspw. im Strafvollzug den Aspekt der Sicherheit stärker in den Vordergrund stellen, als den Aspekt der Resozialisierung.⁸⁴ Schließlich spreche auch die Zusammengehörigkeit der Materien des Kriminalrechts, namentlich die Einheit von materiellem Strafrecht, Strafverfahrensrecht und Strafvollzugsrecht, eindeutig für eine einheitliche Bundeskompetenz.⁸⁵ Nur bei einer einheitlichen Bundeskompetenz für alle drei Materien könne den vielfachen Verflechtungen zwischen dem materiellen Strafrecht und dem Strafvollzug Rechnung getragen werden.⁸⁶ So fordert § 46 Abs. 1 S. 2 StGB im Rahmen der Strafzumessung etwa die Berücksichtigung der Wirkun-

⁸¹ Müller-Dietz, ZRP 2005, 156 (158 f.); derselbe, ZfStrVo 2005, 38; Kreuzer, BewHi 2006, 194 (205); Koop, ZfStrVo 2006, 3; Cornel, ZfStrVo 2005, 48; Deutscher Richterbund, Presseerklärung vom 17.2.2006, abrufbar unter: <http://www.dr.b.de/cms/index.php?id=81>; Seebode in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 242 (243).

⁸² Kreuzer, BewHi 2006, 194 (205); Köhne, ZRP 2006, 195 (196); Cornel, ZfStrVo 2005, 48; Seebode in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 242; derselbe in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 20 (D), 29 (A); Stünker in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 23 (B); Maelicke in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 35 (B).

⁸³ Ausdrücklich: Dünkel/Schüler-Springorum, ZfStrVo 2006, 145.

⁸⁴ Dünkel/Schüler-Springorum, ZfStrVo 2006, 145; Müller-Dietz, ZfStrVo 2005, 38 (39); Cornel, ZfStrVo 2005, 48; Rehn, NK 2005, 3, 5; Kreuzer, BewHi 2006, 194 (205); Köhne, ZRP 2006, 195 (196); Maelicke in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 206 (210); Seebode in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 242 (244); derselbe in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 20 (B); Lange-Lehngut in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 5 (A, B); Winchenbach in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 14 (B).

⁸⁵ Köhne, ZRP 2006, 195 (196); Müller-Dietz, ZfStrVo 2005, 38 (39); Cornel, ZfStrVo 2005, 48; Koop, ZfStrVo 2006, 3; Kreuzer, BewHi 2006, 194 (205); Caspari, DRiZ 2006, 142.

⁸⁶ Caspari, DRiZ 2006, 142 mit verschiedenen Beispielen für die Verflechtungen zwischen dem materiellen Strafrecht und dem Strafvollzug.

gen, die von der Strafe für das künftige Leben des Täters zu erwarten sind. Diese Wirkungen seien jedoch u.a. abhängig von der Ausgestaltung des Strafvollzuges, die bei bis zu 16 unterschiedlichen Landesgesetzen in jedem Land variieren kann.⁸⁷ Bei unterschiedlichen Vollzugsverhältnissen in den einzelnen Ländern und ohne Kenntnis des Bundeslandes, in dem die zuzumessende Strafe vollstreckt wird, könne das Gericht der Forderung des § 46 Abs. 1 S. 2 StGB nur schwer nachkommen.⁸⁸

Diese vornehmlich rechtspolitisch und rechtspraktisch begründete Kritik an der Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers ist nicht unbeantwortet geblieben, sondern auf Widerstand gestoßen, der seinerseits überwiegend rechtspolitisch und rechtspraktisch begründet wurde: Dem Einwand der drohenden Rechtszersplitterung und der unterschiedlichen Vollzugsverhältnisse in den einzelnen Ländern wurde entgegengehalten, dass einer grundlegenden Abweichung der gesetzlichen Regelungen und damit auch der Vollzugspraxis zum einen das Grundgesetz entgegenstehen würde, das entscheidend über den Inhalt des Straf- und Untersuchungshaftvollzuges bestimmt.⁸⁹ Zum anderen habe das BVerfG in ständiger Rechtsprechung sowohl für den Strafvollzug als auch für den Untersuchungshaftvollzug Grundsätze herausgearbeitet, an die die Länder bei Normierung eigener Vollzugsgesetze über § 31 BVerfGG gebunden seien, so dass auch auf diesem Weg einer grundlegenden Abweichung der gesetzlichen Regelungen und der Vollzugsverhältnisse eine Grenze gesetzt sei.⁹⁰ Außerdem hätten bisherige Erfahrungen gezeigt, dass eine Zuständigkeit der Länder bei vielen Gesetzgebungsmaterien keine Rechtszersplitterung bewirkt – so liege die Gesetzgebungskompetenz für das Polizeirecht, das Verwaltungsverfahrenrecht, das Schulrecht

⁸⁷ Caspari, DRiZ 2006, 142; Seebode in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 242 (247 f.); derselbe, FS Küper, S. 577 (590).

⁸⁸ Caspari, DRiZ 2006, 142; Seebode in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 242 (247 f.); derselbe, FS Küper, S. 577 (590).

⁸⁹ Amüller in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159 (160); derselbe in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 4 (C, D); Robbers in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 218 (219, 223); Lückemann in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 19 (A).

⁹⁰ Amüller in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159 (160); derselbe in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 4 (C, D); Robbers in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 218 (219, 223); im Ergebnis auch: Lückemann in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 19 (A).

und das Kommunalrecht zwar bei den Ländern, dennoch gebe es in diesen Bereichen einen intensiven Gleichklang der gesetzlichen Regelungen.⁹¹

Auch der befürchtete „Wettbewerb der Schäßigkeit“ sei keine gesicherte Prognose. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug könne einen „Wettbewerb der Ideen“⁹² bewirken, der langfristig zu einer Optimierung sowohl der gesetzlichen Regelungen des Justizvollzuges als auch der Vollzugsverhältnisse führen könne.⁹³ Hinzu komme, dass die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug und den Untersuchungshaftvollzug an die diesbezügliche fachliche und organisatorische Kompetenz sowie die finanziellen Auswirkungen anknüpft.⁹⁴ Die Länder seien bisher zuständig gewesen für die Durchführung des Straf- und Untersuchungshaftvollzuges, ohne dass ihnen die entsprechende Gesetzgebungskompetenz zugekommen ist.⁹⁵ Dadurch hätten die Länder nicht nur die politische und organisatorische Verantwortung für den Jus-

⁹¹ *Robbers* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 218 (218 f.); *derselbe* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 11 (B); ähnlich: *Lückemann* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 195 (202).

⁹² *Lückemann* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 195 (199 ff.).

⁹³ *Kreuzer*, BewHi 2006, 195 (205); *Lückemann* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 195 (199 ff.); *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159 (164); ähnlich: *Robbers* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 218 (222 f.). Grundgedanke dieser Theorie ist, dass es zwischen verschiedenen Landesgesetzgebern zu einem „regulatorischen Wettbewerb“ um die besten Regelungen kommt. Besonders gute Regelungen würden sich demnach mittelfristig durchsetzen, da die anderen Länder diese übernehmen würden. Zu bedenken ist jedoch, dass es zu einem solchen „Wettbewerb“ nur kommt, wenn der Gesetzgeber Anreize (primär finanzieller Natur) hat, gute Regelungen zu übernehmen. Dabei lassen sich Einsparungen im Justizvollzug etwa bei der Ausstattung der Haftanstalten jedoch leichter kalkulieren, als die allenfalls langfristigen Einsparungen durch z.B. neuartige Resozialisierungsmaßnahmen (Einsparungen durch weniger Rückfalltäter). Insofern ist die Theorie eines „Wettbewerbs der Ideen“ skeptisch zu sehen.

⁹⁴ *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159; *derselbe* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 4 (B); *Lückemann* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 195 (196); *derselbe* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 7 (A).

⁹⁵ *Kreuzer*, BewHi 2006, 195 (204 f.); *Köhne*, ZRP 2006, 195 (196); *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159; *derselbe* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 4 (B); *Lückemann* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 195 (196).

tizvollzug getragen, sondern auch die finanzielle Last.⁹⁶ Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz führe vor diesem Hintergrund zu einer Vereinheitlichung von gesetzgeberischer, politischer, organisatorischer und finanzieller Verantwortlichkeit und entspreche damit dem Konnexitätsprinzip.⁹⁷ Schließlich entspreche die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auch der grundgesetzlichen Zuständigkeitsstruktur, die in Art. 30 GG den Grundsatz der Länderzuständigkeit vorsieht,⁹⁸ so dass die angeführten Einwände gegen die Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers nicht durchgreifen und eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug vom Bund auf die Länder durchaus möglich sei.⁹⁹

Mit diesen Argumenten für und wider eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber selbst scheinbar nicht explizit auseinandergesetzt und auch die Begründung des Gesetzesentwurfs zur Föderalismusreform enthält keine ausdrückliche Erklärung, die sich auf die Kompetenz für den Justizvollzug bezieht.¹⁰⁰ Es werden lediglich allgemeine Gründe vorgebracht, die für die Föderalismusreform als solche und für die Umstrukturierung der Gesetzgebungskompetenzen sprechen,¹⁰¹ was den Vorwurf unterstützt, dass die Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug lediglich Bestandteil einer politischen „Verhandlungsmasse“ im Rahmen der Gesamtauseinandersetzung um die Föderalismusreform gewesen ist.¹⁰² Die verschiedenen

⁹⁶ *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159; *derselbe* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 4 (B); *Lückemann* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 195 (195 f.).

⁹⁷ *Lückemann* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 195 (195 f.); *derselbe* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 7 (A); *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159; im Ergebnis wohl auch: *Kreuzer*, BewHi 2006, 195 (204 f.).

⁹⁸ *Robbers* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 218 (218 f.); *derselbe* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 27 (D); ähnlich: *Lückemann* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 34 (B).

⁹⁹ *Lückemann* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 195 (205); *Robbers* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 11 (D); im Ergebnis auch: *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159 (159 ff.); *Pollähne*, StV 2007, 553.

¹⁰⁰ Vgl. BT-Drs. 16/813; so auch *Seebode* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 242.

¹⁰¹ BT-Drs. 16/813, S. 7 ff.; zu diesen allgemeinen Gründen später: 2. Kapitel, B., III., 3., S. 68 ff.

¹⁰² Siehe: Einleitung, A., S. 1 ff.

Stellungnahmen in der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform¹⁰³ zeigen allerdings, dass sich der verfassungsändernde Gesetzgeber der umstrittenen Meinungslage im Hinblick auf die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug bewusst war. Dennoch hat er sich für die Übertragung der Kompetenz vom Bund auf die Länder entschieden und damit gleichsam „sehenden Auges“¹⁰⁴ die bisher einheitliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den gesamten Bereich des Kriminalrechts, namentlich für das materielle Strafrecht, das Strafverfahrensrecht und den Strafvollzug, auseinandergerissen.¹⁰⁵

I. Entwicklung im Bereich des Erwachsenen- und des Jugendstrafvollzuges

Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug vom Bund auf die Länder führt im Bereich des Erwachsenenstrafvollzuges dazu, dass für das Strafvollzugsgesetz des Bundes Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG gilt. Demzufolge können die Länder von ihrer neugewonnenen Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug jederzeit Gebrauch machen. Solange sie dies nicht tun, gilt das Strafvollzugsgesetz gem. Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG in den Ländern, die kein eigenes Strafvollzugsgesetz erlassen haben, fort.¹⁰⁶ Von der neuen Kompetenz für den Strafvollzug haben die Länder Niedersachsen,¹⁰⁷ Hamburg, Bayern¹⁰⁸ und Baden-Württemberg Gebrauch gemacht und ein eigenes Landesstrafvollzugsgesetz erlassen.¹⁰⁹

Im Bereich des Jugendstrafvollzuges führt die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug dazu, dass der vom *BVerfG* am 31.5.2006 erteilte Gesetzgebungsauftrag zur Schaffung einer detaillierten gesetzlichen Grundlage für den Jugendstrafvollzug¹¹⁰ nicht mehr den Bund, sondern die Län-

¹⁰³ Vgl. die vorangehenden Fußnoten.

¹⁰⁴ Ausdrücklich: *Seebode*, HRRS 2008, 236.

¹⁰⁵ *Seebode*, HRRS 2008, 236; *derselbe* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 20 (D), 29 (D); *Stünker* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 23 (B); *Calliess/Müller-Dietz*, StVollzG, Einl./Rn. 53.

¹⁰⁶ *Calliess/Müller-Dietz*, StVollzG, Einl./Rn. 52; *Arloth*, JA 2008, 561; *Mainvald* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 125a/Rn. 2, 6 f.; *Stettner* in Dreier, GG, Art. 125a/Rn. 6 ff.

¹⁰⁷ Einen Überblick über ausgewählte Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Strafvollzug gibt: *Niedersächsischer Richterbund*, Stellungnahme vom 19.1.2007, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/>.

¹⁰⁸ Einen Überblick über das Bayerische Strafvollzugsgesetz gibt etwa: *Arloth*, JA 2008, 561 ff.

¹⁰⁹ Bayern: GVBl. 2007, S. 866; Hamburg: GVBl. 2007, S. 471; Niedersachsen: GVBl. 2007, S. 720; einen Überblick über diese Strafvollzugsgesetze gibt: *Arloth*, GA 2008, 129. Das Gesetzbuch über den Justizvollzug in Baden-Württemberg, GBl. 2009, S. 545, enthält Regelungen über den Untersuchungshaftvollzug, den Strafvollzug und den Jugendstrafvollzug.

¹¹⁰ Siehe: 1. Kapitel, A., I., S. 10 ff.

der trifft.¹¹¹ In Umsetzung dieses Gesetzgebungsauftrages haben alle 16 Länder eigene Jugendstrafvollzugsgesetze normiert, durch die für den Jugendstrafvollzug erstmals eine ausführliche gesetzliche Grundlage existiert.¹¹² Dabei haben sich die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen für eine weitgehend einheitliche Regelung des Jugendstrafvollzuges entschieden.¹¹³ Die Länder Niedersachsen,¹¹⁴ Hamburg, Bayern und Baden-Württemberg haben sich dazu entschlossen, den Jugendstrafvollzug nicht selbständig in einem separaten Landesgesetz zu regeln, sondern im Verbund mit dem Strafvollzug für Erwachsene.¹¹⁵

II. Entwicklung im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges

1. Gesetzgeberischer „Vorstoß“ in Niedersachsen

Im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges herrschte nach der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug zunächst legislatorische Zurückhaltung. Als erstes Land hat Niedersachsen den Vollzug der Untersuchungshaft einer gesetzlichen Regelung zugeführt.¹¹⁶ Damit ist Niedersachsen gleichzeitig das erste Land, das in vollem Umfang von der neugewonnenen Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug Gebrauch gemacht hat.¹¹⁷ Das am 1.1.2008 in Kraft getretene Niedersächsische Justizvollzugsgesetz regelt nicht nur den Erwachse-

¹¹¹ *Dünkel*, NK 2006, 90; *Eisenberg*, NSTz 2008, 250, der insgesamt einen Überblick über die neuen Jugendstrafvollzugsgesetze der Länder gibt; *Dünkel/Pörksen*, NK 2007, 55 (56 ff.) vergleichen die Gesetzesentwürfe der Länder zur Regelung des Jugendstrafvollzuges anhand spezifischer Kriterien.

¹¹² Bayern: GVBl. 2007, S. 866; Berlin: GVBl. 2007, S. 653; Brandenburg: GVBl. 2007, S. 348; Hamburg: GVBl. 2007, S. 471; Hessen: GVBl. 2007, S. 758; Sachsen-Anhalt: GVBl. 2007, S. 368; Mecklenburg-Vorpommern: GVBl. 2007, S. 427; Niedersachsen: GVBl. 2007, S. 720; Nordrhein-Westfalen: GVBl. 2007, S. 539; Rheinland-Pfalz: GVBl. 2007, S. 252; Saarland: GVBl. 2007, S. 2370; Sachsen: GVBl. 2007, S. 558; Schleswig-Holstein: GVBl. 2007, S. 563; Thüringen: GVBl. 2007, S. 221; Baden-Württemberg: GVBl. 2007, S. 298; Bremen: GVBl. 2007, S. 233.

¹¹³ Vgl. nur *Eisenberg*, NSTz 2008, 250 (251); *Dünkel/Pörksen*, NK 2007, 55.

¹¹⁴ Einen Überblick über ausgewählte Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Jugendstrafvollzug gibt: *Niedersächsischer Richterbund*, Stellungnahme vom 19.1.2007, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/>.

¹¹⁵ Vgl. nur *Eisenberg*, NSTz 2008, 250 (251); *Dünkel/Pörksen*, NK 2007, 55.

¹¹⁶ Das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz ist am 1.1.2008 in Kraft getreten: NdsGVBl. 2007, S. 720; einen Überblick über ausgewählte Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft gibt: *Niedersächsischer Richterbund*, Stellungnahme vom 19.1.2007, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/>; *Paeffgen*, StV 2009, 46.

¹¹⁷ *Niedersächsisches Justizministerium*, Presseerklärung vom 12.12.2007, abrufbar unter: http://www.mj.niedersachsen.de/master/C43525583_I_20_D0_I693_h1.html; *Winzer/Hupka*, DRiZ 2008, 146.

nenstrafvollzug und den Jugendstrafvollzug, sondern auch den Vollzug der Untersuchungshaft.¹¹⁸

Die gesetzlichen Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft sollen das auf diesem Gebiet bisher bestehende Bundesrecht nach Maßgabe des Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG ersetzen.¹¹⁹ Durch Schaffung hinreichend detaillierter Regelungen soll das Gebiet des Untersuchungshaftvollzuges erstmalig auf eine angemessene gesetzliche Grundlage gestellt werden, die den Rechten der als unschuldig geltenden Untersuchungseingekerkerten, dem Zweck der Untersuchungshaft als Teil des gerichtlichen Strafverfahrens sowie den Belangen der Sicherheit und Ordnung der Anstalt gleichermaßen Rechnung trägt.¹²⁰ In Umsetzung dieser Zielvorgabe regelt der fünfte Teil des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes in den §§ 133-169 den Vollzug der Untersuchungshaft. Hierbei handelt es sich insofern um eine umfassende Regelung des Untersuchungshaftvollzuges, als davon ausgegangen wird, dass Niedersachsen kraft seiner neugewonnenen Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug den Bereich des Untersuchungshaftvollzuges insgesamt regeln darf.¹²¹ „Das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“, das im Zuge der Föderalismusreform in die ausschließliche Kompetenz der Länder überführt wurde, umfasst nach Ansicht des niedersächsischen Gesetzgebers nicht nur den Aspekt der Sicherheit und Ordnung der Anstalt.¹²² Bestandteil der neuen Länderkompetenz sei vielmehr auch die Regelung von Maßnahmen, die den Zweck der Untersuchungshaft betreffen sowie die Bestimmung der Zuständigkeit für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen.¹²³ Damit wird durch die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft sowohl die Regelung des § 119 StPO als auch die Vorschrift des § 126 StPO, soweit sie den Vollzug der Untersuchungshaft betrifft, ersetzt.¹²⁴

¹¹⁸ In den §§ 107-112 NJVollzG wird außerdem der Vollzug der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung geregelt.

¹¹⁹ NJVollzG-E, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 109.; *Oppenborn/Schäfersküpper*, ZfStrVo 2009, 21.

¹²⁰ NJVollzG-E, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 109 f.

¹²¹ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45; ähnlich: *Seebode*, HRRS 2008, 236 (237); *Oppenborn/Schäfersküpper*, ZfStrVo 2009, 21.

¹²² *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45. Dies belegen auch die einzelnen Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes. So regeln bspw. die §§ 142 Abs. 4, 143 Abs. 2, 147 Abs. 1 NJVollzG nicht nur Beschränkungen des Untersuchungshäftlings zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung, sondern auch zur Erreichung des Zweckes der Untersuchungshaft.

¹²³ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45; NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E. Dies belegen die einzelnen Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes. Die Zuständigkeit für die im Vollzug der Untersuchungshaft zu treffenden Entscheidungen regelt § 134 NJVollzG.

¹²⁴ NJVollzG-E, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 109.; NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E; *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45; *Seebode*, HRRS 2008, 236 (240); *Oppenborn/Schäfersküpper*, ZfStrVo 2009, 21.

Gegen dieses Kompetenzverständnis des niedersächsischen Gesetzgebers hat das *OLG Oldenburg* im Februar 2008 das *BVerfG* bemüht und in einem Vorlagebeschluss vom 12.2.2008 einzelne Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zur Entscheidung nach Art. 100 Abs. 1 GG vorgelegt.¹²⁵ Das *OLG Oldenburg* begründet seinen Vorlagebeschluss damit, dass dem niedersächsischen Gesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der entsprechenden Normen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes fehlt.¹²⁶ Die im Rahmen der Föderalismusreform neugewonnene Gesetzgebungskompetenz der Länder für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gehe insb. nicht so weit, in die Zuständigkeitsregelungen der §§ 119 Abs. 6 S. 1, 126 StPO a.F.¹²⁷ einzugreifen und eine eigene Zuständigkeitsbestimmung für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen zu treffen.¹²⁸ Das *BVerfG* hat den Vorlagebeschluss des *OLG Oldenburg* in einem Nichtannahmebeschluss vom 28.5.2008 als unzulässig zurückgewiesen und sah sich somit nicht veranlasst, sich mit den materiellen Argumenten des *OLG Oldenburg* auseinanderzusetzen.¹²⁹

Nachdem das *BVerfG* den Vorlagebeschluss des *OLG Oldenburg* als unzulässig zurückgewiesen hat, legte das *AG Meppen* am 11.9.2008 die selben Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes dem *BVerfG* zur Entscheidung nach Art. 100 Abs. 1 GG vor.¹³⁰ Das *AG Meppen* bezieht sich in seinem Vorlagebeschluss auf die vorangegangenen Ausführungen des *OLG Oldenburg* und macht sich diese zu Eigen.¹³¹ Mangels hinreichender Darlegung der Entscheidungserheblichkeit der vorgelegten Normen hat das *BVerfG* am 20.11.2008 allerdings auch den Vorlagebeschluss des *AG Meppen* als unzulässig zurückgewiesen.¹³²

Die konkrete Umsetzung der Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ durch den niedersächsischen Gesetzgeber war jedoch nicht nur Auslöser der genannten Vorlagebeschlüsse. Auch die weitere Entwicklung im niedersächsischen Untersuchungshaftvollzug steht in einem engen Zusammenhang mit dem Kompetenzverständnis des niedersächsischen Gesetzgebers: Dieser hat entsprechend seines umfassenden Kompetenzverständnisses eine eigene Zuständigkeitsregelung für die Anordnung der im Vollzug der Untersu-

¹²⁵ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 ff.

¹²⁶ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (197).

¹²⁷ Nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Untersuchungshaftrechts vom 29.7.2009, BGBl. I S. 2274 ff. gilt dieser Einwand natürlich auch für die Regelungen der §§ 119 Abs. 1 S. 3, 126 StPO n.F.

¹²⁸ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (196).

¹²⁹ BVerfG, DRiZ 2008, 321 f. *Paeffgen*, StV 2009, 46 (49) bedauert dies ausdrücklich, äußert sich ansonsten aber nicht weiter zu dem Vorlagebeschluss des OLG Oldenburg.

¹³⁰ AG Meppen NZS 21 Gs 276/08 vom 11.9.2008.

¹³¹ AG Meppen NZS 21 Gs 276/08 vom 11.9.2008; BVerfG 2 BvL 16/08 vom 20.11.2008, Absatz 14, abrufbar unter: <http://www.juris.de/jportal/index.jsp>.

¹³² BVerfG 2 BvL 16/08 vom 20.11.2008, Absatz 20, abrufbar unter: <http://www.juris.de/jportal/index.jsp>.

chungshaft erforderlichen Maßnahmen normiert und ist damit in zweifacher Hinsicht von der Zuständigkeitsregelung der §§ 119 Abs. 6 S. 1, 126 StPO a.F. bzw. der §§ 119 Abs. 1 S. 3, 126 StPO n.F. abgewichen. Vor der Föderalismusreform war für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen grds. der Richter zuständig, der den Haftbefehl erlassen bzw. sich nach Erhebung der öffentlichen Klage mit der Sache befasst hat, §§ 119 Abs. 6 S. 1, 126 StPO a.F.¹³³ Nach der Föderalismusreform hat der niedersächsische Gesetzgeber in Ausübung seiner neugewonnenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ eine eigene Zuständigkeitsregelung normiert. Die Regelung des § 134 Abs. 2 S. 1 HS 1 NJVollzG bestimmt, dass die Vollzugsbehörde für alle im Vollzug der Untersuchungshaft zu treffenden Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen zuständig ist. Das Gericht ist gem. § 134 Abs. 2 S. 1 HS 2 NJVollzG nur noch zuständig, soweit seine Zuständigkeit in den Vorschriften des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft ausdrücklich vorgesehen ist. Mit dieser Zuständigkeitsverteilung ist der niedersächsische Gesetzgeber nicht nur vom Grundsatz der richterlichen Allein-zuständigkeit nach § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. bzw. § 119 Abs. 1 S. 3 StPO n.F. abgewichen.¹³⁴ Es ist weiter zu beachten, dass „Gericht“ i.S.d. § 134 Abs. 2 S. 1 HS 2 NJVollzG nicht mehr das nach § 126 StPO zuständige Gericht ist, sondern gem. § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Vollzugsbehörde ihren Sitz hat. In Abkehr von der Zuständigkeit des sog. „Haftgerichts“ etabliert § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG die Zuständigkeit des sog. „Vollzugsgerichts“.

Dieser Bruch mit der bisherigen Zuständigkeitsverteilung im Vollzug der Untersuchungshaft wurde vom niedersächsischen Gesetzgeber zwar eingehend mit kompetenzrechtlichen Erwägungen begründet.¹³⁵ Dies verhinderte jedoch nicht, dass umfangreiche Kritik an der Regelung des § 134 NJVollzG geäußert wurde, die sich auf die praktischen Konsequenzen der Zuständigkeit des Vollzugsgerichts gründet:¹³⁶ Die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts führt in der Praxis dazu, dass

¹³³ Vgl. nur: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 133, § 126/Rn. 3; *Meyer-Gößner*, StPO, § 119/Rn. 46, § 126/Rn. 1. An dieser Zuständigkeitsregelung hat sich auch mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Untersuchungshaftrechts zum 1.1.2010, BGBl. I S. 2274 ff. zumindest in den Ländern nichts geändert, die von einer nur eingeschränkten Kompetenzübertragung zu Gunsten der Länder durch die Föderalismusreform ausgehen. Die Regelungen der §§ 119 Abs. 1 S. 3, 126 StPO n.F. stimmen insoweit mit den Vorgaben der §§ 119 Abs. 6 S. 1, 126 StPO a.F. überein.

¹³⁴ Zu diesem Problem siehe: 3. Kapitel, C., S. 165 ff.

¹³⁵ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 44 f.; hierzu auch: *Seebode*, HRRS 2008, 236 (237); *Winger/Hupka*, DRiZ 2008, 146 (147).

¹³⁶ *Paeffgen*, StV 2009, 46 (48 f.); *Seebode*, HRRS 2008, 236 (237); *Niedersächsischer Richterbund*, Presseerklärung vom 11.1.2008, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/>; *derselbe*, Newsletter Januar 2008, S. 2, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/aktuell/newsletter%201-08.pdf>; *Klein/Mitzlaff*, HAZ vom 23.1.2008, S. 6; *Mitzlaff*, HAZ vom 22.1.2008, S. 6; hierzu im Überblick auch: *Barkemeyer*, ZfStrVo 2009, 27.

bspw. für einen in der Justizvollzugsanstalt Lüneburg inhaftierten Untersuchungshäftling als Vollzugsgericht nach § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG das Amtsgericht Uelzen zuständig ist. Die Justizvollzugsanstalt Lüneburg ist eine der Justizvollzugseinheit Uelzen unterstehende Abteilung, maßgebliche Justizvollzugsanstalt ist daher die übergeordnete Justizvollzugsanstalt Uelzen.¹³⁷ Nach § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG ist damit das Amtsgericht Uelzen zuständig für die Kontrolle des Schriftverkehrs des Inhaftierten nach § 146 Abs. 3 NJVollzG oder auch für die Erteilung von Besuchs- oder Telefonerlaubnissen nach §§ 143 Abs. 2 S. 1, 148 Abs. 1 S. 1 NJVollzG.¹³⁸ Ist in dieser Konstellation das Amtsgericht Uelzen nicht ausnahmsweise auch das Gericht, das den Haftbefehl erlassen hat bzw. bei dem das Strafverfahren gegen den Untersuchungshäftling anhängig ist, dann hat der zuständige Richter am Amtsgericht Uelzen i.d.R. keine Kenntnis von dem betreffenden Strafverfahren.¹³⁹ Er kann folglich nicht beurteilen, auf welche Anhaltspunkte bei der Kontrolle des Schriftverkehrs zu achten ist oder welche Verbindungen des Untersuchungshäftlings im Rahmen von Besuchs- und Telefonkontakten für das Gerichtsverfahren kontraproduktiv sind.¹⁴⁰ Sachgerechte Entscheidungen erfordern vor diesem Hintergrund einen hohen Abstimmungs- und Kommunikationsaufwand zwischen dem Vollzugsgericht und dem mit der Sache befassten Gericht,¹⁴¹ weshalb die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts als „vollkommen falsch“, sogar „katastrophale“ Neuregelung bezeichnet wurde, die zu Verzögerungen der Entscheidungen im Vollzug der Untersuchungshaft führe und personelle Ressourcen bei den Gerichten verschwende.¹⁴²

In Anbetracht dieser Kritik sah sich der niedersächsische Gesetzgeber veranlasst, gut ein Jahr nach In-Kraft-Treten des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes die Zuständigkeitsregelung des § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG zu ändern. Am 20.2.2009 hat der Niedersächsische Landtag das Änderungsgesetz zum Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz beschlossen, das am 1.3.2009 in Kraft getreten ist.¹⁴³ Nach § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. ist weiterhin die Vollzugsbehörde für

¹³⁷ Vgl. die Übersicht über die Justizvollzugsanstalten in Niedersachsen, abrufbar unter:

http://www.mj.niedersachsen.de/master/C5658217_N5657744_L20_D0_I693.html; *Mitzlaff*, HAZ vom 22.1.2008, S. 6.

¹³⁸ *Klein/Mitzlaff*, HAZ vom 23.1.2008, S. 6; *Mitzlaff*, HAZ vom 22.1.2008, S. 6.

¹³⁹ *Klein/Mitzlaff*, HAZ vom 23.1.2008, S. 6; *Mitzlaff*, HAZ vom 22.1.2008, S. 6; allgemein auch: *Niedersächsischer Richterbund*, Presseerklärung vom 11.1.2008, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/>.

¹⁴⁰ *Mitzlaff*, HAZ vom 22.1.2008, S. 6; allgemein auch: *Niedersächsischer Richterbund*, Presseerklärung vom 11.1.2008, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/>.

¹⁴¹ *Niedersächsischer Richterbund*, Presseerklärung vom 11.1.2008, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/>; *derselbe*, Newsletter Januar 2008, S. 2, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/aktuell/newsletter%201-08.pdf>.

¹⁴² *Klein/Mitzlaff*, HAZ vom 23.1.2008, S. 6; *Mitzlaff*, HAZ vom 22.1.2008, S. 6; *Niedersächsischer Richterbund*, Newsletter Januar 2008, S. 2, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/aktuell/newsletter%201-08.pdf>.

¹⁴³ NdsGVBl. 2009, S. 32.

alle im Vollzug der Untersuchungshaft zu treffenden Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen zuständig, soweit nicht die Zuständigkeit des Gerichts vorgesehen ist. „Gericht“ i.S.d. § 134 Abs. 1 NJVollzG n.F. ist gem. § 134a Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. das für die Haftprüfung (§ 117 StPO) zuständige Gericht. Handelt es sich bei dem Gericht nach § 134a Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. nicht um ein Gericht des Landes Niedersachsen, so ist Gericht i.S.d. § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. das Amtsgericht, in dessen Bezirk sich der Gefangene in Untersuchungshaft befindet, § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F..

In diesen Regelungen greift der niedersächsische Gesetzgeber die dargelegte Kritik an der Zuständigkeitsregelung des § 134 NJVollzG a.F. auf und reagiert mit einer veränderten Zuständigkeitsregelung auf die von Seiten der Praxis geäußerten Änderungswünsche.¹⁴⁴ Zwar wird die umfassende Zuständigkeitsverlagerung vom Gericht auf die Vollzugsbehörde auch im Änderungsgesetz mit der Regelung des § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. beibehalten. In § 134a Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. trägt der niedersächsische Gesetzgeber der Kritik an der Zuständigkeit des Vollzugsgerichts allerdings Rechnung und sieht nunmehr die Zuständigkeit des für die Haftprüfung zuständigen Gerichts vor. Für die Haftprüfung nach § 117 StPO ist das Gericht des § 126 StPO zuständig¹⁴⁵ – mithin das Gericht, das den Haftbefehl erlassen hat bzw. nach Anklageerhebung mit der Sache befasst ist. Hierdurch wird gewährleistet, dass grds. das Gericht für den Vollzug der Untersuchungshaft zuständig ist, das auch über den Fortbestand des Haftbefehls nach Bundesrecht entscheidet.¹⁴⁶ Eine Diskrepanz zwischen dem Gericht, das über die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen entscheidet und dem Gericht, das über die erforderlichen Kenntnisse des der Untersuchungshaft zugrundeliegenden Strafverfahrens verfügt, wird so vermieden. Nur wenn es sich bei dem für die Haftprüfung zuständigen Gericht nicht um ein Gericht des Landes Niedersachsen handelt, sieht § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. aus kompetenzrechtlichen Gründen¹⁴⁷ weiterhin die (leicht modifizierte) Zuständigkeit des Vollzugsgerichts als „Auffangzuständigkeit“¹⁴⁸ vor. Die diesbzgl. bestehenden Schwierigkeiten in der Praxis werden insofern abgemildert, als Vollzugsgericht nicht mehr das Amtsgericht ist, in dessen Bezirk die Vollzugsbehörde ihren Sitz hat, sondern das Amtsgericht, in dessen Bezirk sich der Gefangene in Untersuchungshaft befindet. In Anknüpfung an das oben genannte Beispiel des in der Justizvollzugsanstalt Lüneburg inhaftierten Untersuchungsgefangenen ist bei einer Zuständigkeit des Vollzugsgerichts nach § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. nicht mehr das Amtsgericht Uelzen, sondern das Amtsgericht Lüneburg zuständig. Das

¹⁴⁴ *Niedersächsisches Justizministerium*, Presseerklärung vom 19.2.2009, abrufbar unter: <http://www.mj.niedersachsen.de/master.jsp?C=53596982&I=693&L=20>.

¹⁴⁵ Vgl. nur: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 117/Rn. 13, § 126/Rn. 3; KK-*Graf*, StPO, § 117/Rn. 4; KK-*Schultheis*, StPO, § 126/Rn. 1; Meyer-*Gaßner*, StPO, § 117/Rn. 2, § 126/Rn. 1.

¹⁴⁶ Nds.-LT Drs. 16/499, S. 5.

¹⁴⁷ Hierzu siehe: 2. Kapitel, C, I., S 79 f.

¹⁴⁸ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 16/942, S. 4.

Amtsgericht Lüneburg verfügt, wenn es nicht den Haftbefehl erlassen hat bzw. mit dem Strafverfahren befasst ist, zwar genauso wenig über die erforderlichen Kenntnisse des zugrundeliegenden Strafverfahrens, wie das Vollzugsgericht nach § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG a.F.. Es befindet sich aber zumindest in räumlicher Nähe der von den zu treffenden Anordnungen betroffenen Justizvollzugsanstalt, so dass der Informationsaustausch mit dieser erleichtert wird.¹⁴⁹

2. Entwicklung auf Bundesebene und in den übrigen Ländern

Nach dem gesetzgeberischen „Vorstoß“ Niedersachsens bezogen auf die Regelung des Untersuchungshaftvollzuges hat das Bundeskabinett im November 2008 einen Gesetzesentwurf des Bundesjustizministeriums zur Änderung des Untersuchungshaftrechts verabschiedet.¹⁵⁰ Das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts, das vom Bundestag am 29.7.2009 beschlossen worden und zum 1.1.2010 in Kraft getreten ist,¹⁵¹ geht in seinem Regelungsgehalt davon aus, dass der Bund nach der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug auf die Länder immer noch den Bereich des Untersuchungshaftrechts einer gesetzlichen Normierung zuführen kann – also den Bereich, der bislang von § 119 Abs. 3 Alt. 1 StPO erfasst wurde und den Zweck der Untersuchungshaft betrifft.¹⁵² Ziel des Gesetzes ist die Integration dieses dem Bund verbliebenen Regelungsbereiches in die Strafprozessordnung.¹⁵³ Detaillierte Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung sind vor diesem Hintergrund nunmehr Regelungsgegenstand der Strafprozessordnung und u.a. in § 119 Abs. 1 StPO n.F. enthalten,¹⁵⁴ wobei die amtliche Begründung des Gesetzes zur Änderung des Untersuchungshaftrechts allerdings darauf hinweist, dass § 119 Abs. 1 StPO n.F. die Regelung des § 119 Abs. 3 StPO a.F. lediglich präzisieren soll.¹⁵⁵ Eine sachliche Erweiterung oder Einschränkung der bislang auf Grundlage des § 119 Abs. 3 Alt. 1 StPO a.F. möglichen Maßnahmen sei mit der Neufassung des § 119 StPO nicht

¹⁴⁹ Nds.-LT Drs. 16/499, S. 8.

¹⁵⁰ Bundesjustizministerium, Presseerklärung vom 3.11.2008, abrufbar unter: http://www.bmj.bund.de/enid/805dc5f2d92c63f105327594d0a9f67c561ea56d6f6c7468092d093131093a0979656172092d0932303038/Pressestelle/Pressemitteilungen_58.html; BR-Drs. 829/08; BT-Drs. 16/11644.

¹⁵¹ Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts vom 29.7.2009, BGBl. I S. 2274 ff. Einen Überblick geben etwa: *Kazele*, NJ 2010, 1 ff.; *Bittmann*, NStZ 2010, 13 ff.; *König*, NStZ 2010, 185 ff.; *Michalke*, NJW 2010, 17 ff.

¹⁵² BT-Drs. 16/11644, S. 1.

¹⁵³ BT-Drs. 16/11644, S. 1.

¹⁵⁴ BT-Drs. 16/11644, S. 2. Entgegen der bisherigen generalklauselartigen Regelung in § 119 Abs. 3 StPO a.F. enthält § 119 Abs. 1 StPO n.F. nunmehr explizite Aussagen z.B. über die Beschränkung des Besuchsrechts des Untersuchungsgefangenen oder über die Überwachung des Schriftverkehrs.

¹⁵⁵ BT-Drs. 16/11644, S. 12; so auch *Zuck*, JR 2010, 17 (18 f.).

verbunden.¹⁵⁶ Das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts führt einen Bereich des Untersuchungshaftvollzuges einer gesetzlichen Regelung zu, den Niedersachsen unter Zugrundelegung eines umfassenden Verständnisses der neuen Länderkompetenz innerhalb des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes normiert hat.¹⁵⁷ Das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts beansprucht folglich einen Teilbereich der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges, den auch Niedersachsen für sich in Anspruch nimmt.

In eine ähnliche Richtung wie das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts ging auch der Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Untersuchungshaft, den die sog. 12er-Gruppe auf Landesebene unter der Federführung der Länder Berlin und Thüringen ebenfalls im November 2008 vorgelegt hat.¹⁵⁸ Diese 12er-Gruppe setzt sich zusammen aus den Ländern Berlin, Hamburg, Bremen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Schleswig-Holstein, Hessen, Saarland und Rheinland-Pfalz.¹⁵⁹ Der Gesetzesentwurf der 12er-Gruppe, der eine weitgehend einheitliche Regelung des Untersuchungshaftvollzuges in den beteiligten Ländern zum Ziel hatte,¹⁶⁰ ist größtenteils zum 1.1.2010 in den einzelnen Ländern in Kraft getreten.¹⁶¹ Inhaltlich beansprucht das Gesetz der 12er-Gruppe die Gesetzgebungskompetenz für den Untersuchungshaftvollzug lediglich insoweit, als das Untersuchungshaftvollzugsrecht betroffen ist – mithin der Bereich, der die Aufrechterhaltung der Sicherheit und

¹⁵⁶ BT-Drs. 16/11644, S. 12; so auch *Zuck*, JR 2010, 17 (18 f.). Deshalb kann im Rahmen der folgenden Ausführungen mitunter auch auf die Regelung des § 119 Abs. 3 StPO a.F. Bezug genommen werden.

¹⁵⁷ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

¹⁵⁸ Vgl. etwa: *Justizministerium Thüringen*, Presseerklärung vom 3.11.2008, abrufbar unter: <http://www.thueringen.de/de/justiz/presse/36254/uindex.html>; *Senatsverwaltung für Justiz Berlin*, Presseerklärung vom 3.11.2008, abrufbar unter: <http://www.berlin.de/sen/justiz/presse/index.html?y=2008>; *Justizministerium Sachsen-Anhalt*, Presseerklärung vom 3.11.2008, abrufbar unter: http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=pm-archiv&no_cache=1; hierzu auch: *Koop*, ZfStrVo 2009, 6; *Kirschke/Brune*, ZfStrVo 2009, 18 ff.

¹⁵⁹ Vgl. etwa: *Justizministerium Sachsen-Anhalt*, Presseerklärung vom 3.11.2008, abrufbar unter: http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=pm-archiv&no_cache=1; *Kirschke/Brune*, ZfStrVo 2009, 18.

¹⁶⁰ Vgl. etwa: *Senatsverwaltung für Justiz Berlin*, Presseerklärung vom 16.10.2008, abrufbar unter: <http://www.berlin.de/sen/justiz/presse/index.html?y=2008>. Soweit es im Folgenden um den genauen Inhalt des Gesetzes geht, wird stellvertretend für die einheitlichen Entwürfe der Mitglieder der 12er-Gruppe Bezug genommen auf den Thüringer Entwurf für ein Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft, Thüringer-LT Drs. 4/4803. Einen ersten Überblick über das Thüringer Gesetz auch im Vergleich zu anderen landesgesetzlichen Regelungen geben: *Brune/Müller*, ZRP 2009, 143 ff.; *Höflich*, NK 2009, 132 ff.

¹⁶¹ Berlin GVBl. 2009, S. 686; Hamburg GVBl. I 2009, S. 473; Bremen GVBl. Nr. 12/2010; Thüringen GVBl. 2009, S. 553; Mecklenburg-Vorpommern GVBl. 2009, S. 763; Brandenburg GVBl. I 2009, S. 261; Saarland Amtsbl. 2009, S. 1219; Rheinland-Pfalz GVBl. 2009, S. 317. In Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Hessen ist das Gesetz derzeit noch nicht in Kraft getreten.

Ordnung der Vollzugsanstalt betrifft.¹⁶² Damit geht das Gesetz der 12er-Gruppe in Übereinstimmung mit dem Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts auf Bundesebene davon aus, dass den Ländern nur eine eingeschränkte Regelungskompetenz für den Vollzug der Untersuchungshaft zukommt und der Bereich, der bislang von § 119 Abs. 3 Alt. 1 StPO a.F. erfasst wurde (also den Zweck der Untersuchungshaft betrifft), auch nach der Föderalismusreform in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes verblieben ist.¹⁶³ Diese Auffassung liegt auch dem Gesetz zur Regelung des Vollzugs der Untersuchungshaft und zur Verbesserung der Sicherheit in Justizvollzugsanstalten in Nordrhein-Westfalen zugrunde, das vom nordrhein-westfälischen Landtag am 7.10.2009 beschlossen wurde.¹⁶⁴ Auch wenn Nordrhein-Westfalen kein Mitglied der 12er-Gruppe ist, differenziert das Gesetz zwischen dem Bereich des Untersuchungshaftrechts und dem Bereich des Untersuchungshaftvollzugsrechts und ist insofern im Zusammenhang mit dem Gesetz der 12er-Gruppe zu sehen.¹⁶⁵

Neben dem Gesetz der 12er-Gruppe liegt auf Landesebene mittlerweile auch in Baden-Württemberg ein Gesetz zur Regelung des Untersuchungshaftvollzuges vor.¹⁶⁶ Die Bereiche des Erwachsenenstrafvollzuges, des Jugendstrafvollzuges und des Untersuchungshaftvollzuges wurden in einem einheitlichen Justizvollzugsgesetzbuch einer gemeinsamen Regelung zugeführt, wobei das bereits am 1.8.2007 in Kraft getretene baden-württembergische Jugendstrafvollzugsgesetz in das einheitliche Regelwerk integriert wurde.¹⁶⁷ Bezogen auf Inhalt und Reichweite der Gesetzgebungskompetenz der Länder für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ geht Baden-Württemberg von einer umfassenden Übertragung der Kompetenz im Zuge der Föderalismusreform aus und folgt damit an sich dem niedersächsischen Kompetenzverständnis.¹⁶⁸ Gleichwohl wird in den Vorschriften über den Vollzug der Untersuchungshaft zunächst nur derjenige Bereich einer gesetzlichen Regelung zugeführt, der die Sicherheit und Ordnung der Anstalt betrifft, um

¹⁶² Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 4.

¹⁶³ Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 4.

¹⁶⁴ Abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMG14-166.pdf>; vgl. auch: *Justizministerium Nordrhein-Westfalen*, Presseerklärung vom 17.2.2009, abrufbar unter: http://www.justiz.nrw.de/Presse/PresseJM/archiv/2009_01_Archiv/17_02_09/index.php; NRW-LT Drs. 14/8631, S. 37 f.; *Piel/Püschel/Tsambikakis/Wallau*, ZRP 2009, 33.

¹⁶⁵ Aus diesem Grund wird das nordrhein-westfälische Gesetz im weiteren Verlauf der Arbeit nicht mehr gesondert aufgeführt. Die Ausführungen zum Gesetz der 12er-Gruppe sind insoweit übertragbar.

¹⁶⁶ Gesetzbuch über den Justizvollzug in Baden-Württemberg, GBl. 2009, S. 545.

¹⁶⁷ Gesetzbuch über den Justizvollzug in Baden-Württemberg, GBl. 2009, S. 545; vgl. auch: Entwurf eines Justizvollzugsgesetzbuches, S. 1, abrufbar unter: <http://www.jum.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1153560/index.html?ROOT=1153239>.

¹⁶⁸ Entwurf eines Justizvollzugsgesetzbuches, Begründung S. 165, abrufbar unter: <http://www.jum.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1153560/index.html?ROOT=1153239>; dieses Kompetenzverständnis soll wohl auch Grundlage eines bayerischen Untersuchungshaftvollzugsgesetzes werden, vgl.: *Schneider*, ZfStrVo 2009, 24 (24 f.).

einen Widerspruch zu anderslautenden Regelungen auf Bundesebene zu vermeiden.¹⁶⁹

Diese derzeitige Regelungssituation im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges zeigt, dass sich zwei grundlegend unterschiedliche Positionen im Hinblick auf die den Ländern durch die Föderalismusreform übertragene Gesetzgebungskompetenz für den Untersuchungshaftvollzug gegenüberstehen. Auf der einen Seite gehen Niedersachsen und Baden-Württemberg von einer umfassenden Kompetenzübertragung zugunsten der Länder aus, kraft derer die Regelungen der §§ 119, 126 StPO durch landesrechtliche Bestimmungen ersetzt werden können. Auf der anderen Seite gehen die Bundesregierung und die 12er-Gruppe von einer weiterhin bestehenden Bundeskompetenz für den Regelungsbereich des § 119 Abs. 3 Alt. 1 StPO aus.

Die kompetenzrechtliche Uneinigkeit markiert den derzeitigen Endpunkt der historischen Entwicklung im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges. Wie sie sich konkret auf die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes auswirkt, ist Gegenstand späterer Ausführungen.¹⁷⁰

C. Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft

Nachdem die historische Entwicklung bis zur gegenwärtigen Rechtslage im Justizvollzug allgemein nachgezeichnet wurde, sollen die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft einer genaueren Betrachtung unterzogen werden. Dabei soll zunächst ein grober Überblick über den Regelungsinhalt des gesamten Gesetzes gegeben werden, um anschließend die einzelnen Vorschriften zum Vollzug der Untersuchungshaft zusammenfassend darzustellen. Ausgehend von dieser Darstellung werden die wesentlichen verfassungsrechtlichen Problemkreise, die mit den niedersächsischen Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft verbunden sind, herausgearbeitet, um den Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung näher zu bestimmen.

I. Allgemeine Struktur des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes

Bereits beim historischen Überblick zur gegenwärtigen Rechtslage im Justizvollzug wurde festgestellt, dass sich Niedersachsen nicht für eine selbständige Regelung des Untersuchungshaftvollzuges in einem eigenen Gesetz entschieden hat. Der Untersuchungshaftvollzug wird vielmehr im Verbund mit dem Vollzug der Frei-

¹⁶⁹ Entwurf eines Justizvollzugsgesetzbuches, Begründung S. 166, abrufbar unter:
<http://www.jum.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1153560/index.html?ROOT=1153239>.

¹⁷⁰ Siehe: 2. Kapitel, S. 59 ff.

heitsstrafe an Erwachsenen und dem Jugendstrafvollzug innerhalb des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes geregelt.¹⁷¹

Dabei enthält der erste Teil des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes in den §§ 1-4 allgemeine Bestimmungen zum Anwendungsbereich des Gesetzes, zu allgemeinen Gestaltungsgrundsätzen der Vollzugsarten, zur Rechtsstellung der Gefangenen sowie zur besonderen Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Diese allgemeinen Bestimmungen gelten für alle Vollzugsarten gleichermaßen.¹⁷² Im Anschluss daran regelt der zweite Teil des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes in den §§ 5-106 den Erwachsenenstrafvollzug. Die §§ 107-112 NJVollzG im dritten Teil betreffen den Vollzug der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung und im vierten Teil stellen die §§ 113-132 NJVollzG den Vollzug der Jugendstrafe auf eine gesetzliche Grundlage. Im fünften Teil wird der Vollzug der Untersuchungshaft in den §§ 133-169 NJVollzG einer gesetzlichen Regelung zugeführt, der sechste Teil des Gesetzes betrifft mit den §§ 170-202 die Vollzugsorganisation, den Datenschutz sowie Übergangs- und Schlussbestimmungen. Die Regelungen des sechsten Teils finden genauso wie die Regelungen des ersten Teils auf alle Vollzugsarten Anwendung und bilden insofern eine „Klammer“ für die in den übrigen vier Teilen des Gesetzes enthaltenen materiellen Vollzugsregelungen.¹⁷³

Die Schwerpunkte des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes liegen bei den Regelungen des zweiten, vierten und fünften Teils, also bei den Vorschriften zum Erwachsenen- und Jugendstrafvollzug sowie zum Vollzug der Untersuchungshaft.¹⁷⁴ Im Bereich des dritten Teils, der Vollzug der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung, wurden hingegen keine inhaltlichen Änderungen gegenüber den bestehenden Regelungen des Strafvollzugsgesetzes vorgenommen.¹⁷⁵

II. Die Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft im Überblick

Der fünfte Teil des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes widmet sich mit insgesamt 37 Vorschriften dem Vollzug der Untersuchungshaft. Im Folgenden soll nicht detailliert auf alle 37 Normen eingegangen, sondern ein Überblick über den Inhalt der einzelnen Kapitel des fünften Teils des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes gegeben werden. Eine eingehende Erörterung ausgewählter Vorschriften in verfassungsrechtlicher Hinsicht erfolgt dann im Zusammenhang mit den jeweils relevanten verfassungsrechtlichen Vorgaben im zweiten und dritten Kapitel dieser Arbeit.¹⁷⁶

¹⁷¹ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21.

¹⁷² NJVollzG-E, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 109.

¹⁷³ NJVollzG-E, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 110.

¹⁷⁴ NJVollzG-E, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 110 ff.

¹⁷⁵ NJVollzG-E, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 117.

¹⁷⁶ Zum Gang der Untersuchung siehe: Einleitung, B., S. 5 ff.

Bevor auf die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft näher eingegangen wird, ist zunächst die Regelungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers zu erwähnen, die sich durch zahlreiche Verweisungen auszeichnet. 23 der insgesamt 37 Vorschriften zum Vollzug der Untersuchungshaft verweisen auf einzelne¹⁷⁷ oder mehrere¹⁷⁸ Regelungen zum Erwachsenen- bzw. Jugendstrafvollzug, was zu insgesamt 99 Einzelverweisen führt.

1. *Erstes Kapitel: Allgemeine Vorschriften, Grundsätze*

Das erste Kapitel der Vorschriften zum Vollzug der Untersuchungshaft enthält in den §§ 133-135 NJVollzG allgemeine Vorschriften und Grundsätze zum Vollzug der Untersuchungshaft.

Zunächst wird in § 133 NJVollzG der Zweck der Untersuchungshaft bestimmt. Danach dient der Vollzug der Untersuchungshaft dem Zweck, den in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren zu begegnen.

Im Anschluss an diese Regelung verteilen die §§ 134, 134a NJVollzG n.F. die Zuständigkeiten zwischen Gericht und Vollzugsbehörde. Nach § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. ist für alle im Vollzug der Untersuchungshaft zu treffenden Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen die Vollzugsbehörde zuständig, soweit nicht die Zuständigkeit des Gerichts vorgesehen ist. Das Gericht ist nach § 134 Abs. 2 NJVollzG n.F. insbesondere für solche Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen zuständig, die der Abwehr einer Verdunkelungsgefahr dienen. „Gericht“ i.S.d. §§ 134 ff. NJVollzG ist gem. § 134a Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. das für die Haftprüfung (§ 117 StPO) zuständige Gericht. Handelt es sich bei diesem Gericht nicht um ein Gericht des Landes Niedersachsen, so ist Gericht i.S.d. Vorschriften des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft das Amtsgericht, in dessen Bezirk sich der Gefangene in Untersuchungshaft befindet, § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F..

In § 135 NJVollzG wird die Rechtsstellung der Gefangenen im Vollzug der Untersuchungshaft hervorgehoben. Es wird ausdrücklich betont, dass die Gefangenen als unschuldig gelten, § 135 Abs. 1 NJVollzG. Mit § 135 Abs. 2 NJVollzG hat der niedersächsische Gesetzgeber eine Generalklausel normiert, die – soweit

¹⁷⁷ Vgl. etwa: § 143 Abs. 1 NJVollzG verweist im Hinblick auf die Besuchsregelung im Untersuchungshaftvollzug auf § 25 Abs. 1, 2 NJVollzG, der die Zulassung von Besuchen im Erwachsenenstrafvollzug betrifft. § 147 NJVollzG regelt das Anhalten von Schreiben im Vollzug der Untersuchungshaft und verweist in Abs. 1 S. 2 auf § 32 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 NJVollzG, der verschiedene Gründe aufzählt, die im Erwachsenenstrafvollzug dazu berechtigen, ein Schreiben anzuhalten.

¹⁷⁸ Vgl. etwa: § 153 NJVollzG betrifft die Freizeitgestaltung des Untersuchungsgefangenen und verweist diesbezüglich auf die §§ 64 bis 67 NJVollzG, die die Freizeitgestaltung des Erwachsenen Strafgefangenen erfassen. § 156 Abs. 1 NJVollzG verweist im Hinblick auf die Sicherheit und Ordnung der Anstalt sowie den unmittelbaren Zwang umfassend auf die diesbzgl. Vorschriften aus dem Erwachsenenstrafvollzug, §§ 74 bis 93 NJVollzG.

die anderen Vorschriften zum Vollzug der Untersuchungshaft eine besondere Regelung nicht enthalten – zu Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen ermächtigt, die der Zweck der Untersuchungshaft oder die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt erfordert.

2. *Zweites Kapitel: Vollzugsverlauf*

Das zweite Kapitel des fünften Teils enthält mit den §§ 136-139 NJVollzG insgesamt vier Regelungen, die sich mit dem Vollzugsverlauf, angefangen bei der Aufnahme in die Anstalt gem. § 136 NJVollzG bis zur Beendigung der Untersuchungshaft nach § 139 NJVollzG, beschäftigen. Innerhalb dieser Vorschriften wird zum Teil auf Vorschriften zum Vollzug der Freiheitsstrafe an Erwachsenen verwiesen.¹⁷⁹

3. *Drittes Kapitel: Verhinderung von Kontakten, Unterbringung, Kleidung und Einkauf*

Die §§ 140-142 NJVollzG im dritten Kapitel betreffen die Verhinderung von Kontakten, die Unterbringung des Untersuchungsgefangenen, die Ausstattung des Haftraumes, den Besitz persönlicher Gegenstände sowie den anstaltsinternen Einkauf.

Die Regelung des § 141 NJVollzG betrifft die Unterbringung des Untersuchungsgefangenen und normiert in Abs. 1 S. 1 den sog. Grundsatz der nächtlichen Einzelunterbringung, demzufolge der Gefangene während der Ruhezeit allein in seinem Haftraum untergebracht wird. Ausnahmen hiervon sind nur unter den Voraussetzungen des § 141 Abs. 1 S. 2-4 NJVollzG möglich. Ohne Zustimmung der betroffenen Gefangenen gem. § 141 Abs. 1 S. 2 NJVollzG ist eine gemeinsame Unterbringung folglich möglich, sofern ein Gefangener hilfsbedürftig ist oder eine Gefahr für sein Leben oder seine Gesundheit besteht, § 141 Abs. 1 S. 3 NJVollzG. Darüber hinaus ist eine gemeinsame Unterbringung nur vorübergehend aus zwingenden Gründen zulässig, § 141 Abs. 1 S. 4 NJVollzG.

Im Hinblick auf die Unterbringung des Untersuchungshäftlings ebenfalls von Bedeutung und daher in diesem Zusammenhang zu nennen sind Vorschriften des sechsten Teils des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes.¹⁸⁰ Nach § 170 Abs. 2 NJVollzG sind für die einzelnen Vollzugsarten jeweils gesonderte Anstalten oder Abteilungen einzurichten. Die Regelung des § 172 Abs. 2 S. 1 NJVollzG normiert den sog. Trennungsgrundsatz, demzufolge Personen, an denen unterschiedliche Vollzugsarten zu vollziehen sind, während und außerhalb der Ruhezeit getrennt voneinander unterzubringen sind. Eine Ausnahme vom Trennungsgrundsatz ist

¹⁷⁹ Die §§ 136, 137 Abs. 1 und 4 NJVollzG verweisen auf Vorschriften zum Erwachsenenstrafvollzug.

¹⁸⁰ Es wurde bereits festgestellt, dass die Vorschriften des sechsten Teils für alle Vollzugsarten gleichermaßen, mithin auch für den Vollzug der Untersuchungshaft, gelten, siehe: 1. Kapitel, C., I., S. 31 f.

bei Untersuchungsgefangenen nur möglich, wenn die Voraussetzungen einer gemeinsamen Unterbringung nach § 141 NJVollzG vorliegen und zusätzlich die Voraussetzungen des § 172 Abs. 2 S. 2 Nr. 1-3 NJVollzG gegeben sind. Dementsprechend ist eine gemeinsame Unterbringung von Gefangenen verschiedener Vollzugsarten möglich, sofern ein Gefangener hilfsbedürftig ist oder eine Gefahr für sein Leben oder seine Gesundheit besteht, § 172 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 NJVollzG. Darüber hinaus kann der Trennungsgrundsatz durchbrochen werden, wenn dies vorübergehend aus zwingenden Gründen der Vollzugsorganisation erforderlich ist oder eine Zustimmung der betroffenen Gefangenen vorliegt, § 172 Abs. 2 S. 2 Nr. 2, 3 NJVollzG. Außerhalb der Ruhezeit ist eine gemeinsame Unterbringung außerdem möglich, wenn die Voraussetzungen des § 141 NJVollzG erfüllt sind und die gemeinsame Unterbringung dem Gefangenen die Teilnahme an einer vollzuglichen Maßnahme in einer anderen Anstalt oder Abteilung ermöglichen soll, § 172 Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 171 Abs. 2 S. 3 NJVollzG. Schließlich normiert § 174 Abs. 2 NJVollzG allgemeine Mindestvorgaben an die Ausgestaltung der Hafträume und betrifft insofern ebenfalls die Unterbringung des (Untersuchungs-) Gefangenen.

Im Anschluss an die Regelung des § 141 NJVollzG zur Unterbringung des Gefangenen erfasst § 142 NJVollzG die Ausstattung des Haftraums, den persönlichen Besitz von eigenen Sachen sowie den anstaltsinternen Einkauf. Dabei bestimmt § 142 Abs. 3 NJVollzG, dass der Gefangene sich aus einem von der Anstalt vermittelten Angebot regelmäßig in angemessenem Umfang Nahrungs- und Genussmittel sowie Gegenstände des persönlichen Bedarfs kaufen kann. Allerdings sollen die Ausgaben für Einkäufe einen bestimmten monatlichen Betrag nicht übersteigen.

4. *Viertes Kapitel: Besuche, Schriftwechsel, Telefongespräche und Pakete*

Mit insgesamt neun Vorschriften widmet sich das vierte Kapitel in den §§ 143-151 NJVollzG den Bereichen Besuch, Schriftwechsel, Telefongespräche und Pakete.

Die Regelung des § 143 NJVollzG betrifft das Recht des Untersuchungsgefangenen auf Besuch. Neben der Normierung eines Besuchsrechts unter Erlaubnisvorbehalt wird in § 143 Abs. 1 HS 2 auf § 25 Abs. 1, 2 NJVollzG verwiesen. Nach dieser Vorschrift aus dem Erwachsenenstrafvollzug darf der Gefangene regelmäßig Besuch empfangen, dessen Gesamtdauer mindestens eine Stunde im Monat beträgt, § 25 Abs. 1 S. 2 NJVollzG.

Sofern Besuche zugelassen werden, dürfen diese nach § 144 Abs. 1 S. 1 NJVollzG offen überwacht werden. Die akustische Überwachung ist gem. § 144 Abs. 1 S. 2 NJVollzG an besondere Voraussetzungen geknüpft,¹⁸¹ so dass im Um-

¹⁸¹ Die akustische Überwachung ist gem. § 144 Abs. 1 S. 2 NJVollzG nur zulässig, wenn dies im Einzelfall wegen des Zwecks der Untersuchungshaft oder zur Aufrechterhaltung der Sicherheit oder Ordnung der Anstalt erforderlich ist.

kehrschluss¹⁸² deutlich wird, dass § 144 Abs. 1 S. 1 NJVollzG vom Regelfall der optischen Überwachung ausgeht.¹⁸³

Um seine Kontakte zur Außenwelt auch während des Vollzugs aufrechterhalten zu können, wird das Recht des Untersuchungsgefangenen auf Besuch ergänzt durch die §§ 145 ff. NJVollzG. In § 145 NJVollzG wird dem Untersuchungsgefangenen das Recht eingeräumt, Schreiben abzusenden und zu empfangen, wobei der Schriftwechsel gem. § 146 Abs. 1 S. 1 NJVollzG überwacht wird. Außerdem darf der Untersuchungsgefangene gem. § 150 Abs. 1 NJVollzG in angemessenem Umfang Pakete empfangen und versenden. Eingehende Pakete dürfen allerdings keine Nahrungs- und Genussmittel enthalten, § 150 Abs. 2 S. 1 NJVollzG.

5. *Fünftes Kapitel: Beschäftigung, Bildungsmaßnahmen, Freizeit*

Das fünfte Kapitel regelt in den §§ 152, 153 NJVollzG die Bereiche Beschäftigung, Bildungsmaßnahmen und Freizeit. Neben mehrfachen Verweisen auf die entsprechenden Regelungen aus dem Strafvollzug werden dem Untersuchungsgefangenen Möglichkeiten der Beschäftigung und Bildung offeriert. Ein dahingehender Anspruch des Untersuchungsgefangenen besteht jedoch nicht.¹⁸⁴

6. *Sechstes Kapitel: Gesundheitsfürsorge und soziale Hilfen*

Die Themen Gesundheitsfürsorge und soziale Hilfen sind im sechsten Kapitel in den §§ 154, 155 NJVollzG geregelt.

Im Hinblick auf die Gesundheitsfürsorge verweist § 154 Abs. 1 S. 1 NJVollzG auf mehrere Vorschriften aus dem Bereich des Erwachsenenstrafvollzugs und stellt damit die medizinische Versorgung des Untersuchungsgefangenen durch den Anstaltsarzt sicher. Nach Anhörung des Anstaltsarztes kann dem Untersuchungsgefangenen gem. § 154 Abs. 2 S. 1 NJVollzG gestattet werden, auf eigene Kosten weiteren ärztlichen Rat einzuholen.

Für soziale Hilfen im Vollzug der Untersuchungshaft gelten nach § 155 NJVollzG wiederum Vorschriften aus dem Bereich des Erwachsenenstrafvollzuges. Hiernach sollen dem Untersuchungsgefangenen soziale Hilfestellungen gegeben werden, die ihn in die Lage versetzen, seine Angelegenheiten selbst zu ordnen und zu regeln. Der Gefangene wird insbesondere dabei unterstützt, notwendige Maßnahmen für hilfsbedürftige Angehörige zu veranlassen und seine Habe außerhalb der Anstalt sicherzustellen, § 155 NJVollzG i.V.m. § 69 Abs. 1 S. 1 NJVollzG.

¹⁸² Allgemein zum Umkehrschluss als juristischer Argumentationsform: *Joerden*, Logik, S. 329 f.

¹⁸³ So auch: *Paefßen*, StV 2009, 46 (51).

¹⁸⁴ § 152 NJVollzG betrifft den Bereich der Arbeit und sinnvollen Beschäftigung sowie der schulischen und beruflichen Aus- und Weiterbildung. Es handelt sich um eine „Soll-Vorschrift“, d.h. ein Anspruch des Untersuchungsgefangenen auf Arbeit bzw. Aus- und Weiterbildung besteht nicht.

7. *Siebtes Kapitel: Sicherheit und Ordnung der Anstalt, unmittelbarer Zwang, Disziplinarmaßnahmen*

Für die Bereiche Sicherheit und Ordnung der Anstalt, unmittelbarer Zwang sowie Disziplinarmaßnahmen gilt § 156 NJVollzG. Eine detaillierte Regelung dieser Aspekte erfolgt durch einen nahezu umfassenden Verweis auf die entsprechenden Vorschriften aus dem Erwachsenenstrafvollzug, § 156 Abs. 1 und 2 NJVollzG.

8. *Achtes Kapitel: Junge Gefangene*

In insgesamt zehn Vorschriften, §§ 157-166 NJVollzG, befasst sich das achte Kapitel mit dem Vollzug der Untersuchungshaft an jungen Gefangenen. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine in sich geschlossene Regelung des Vollzugs der Untersuchungshaft an jungen Gefangenen. Die Vorschriften des achten Kapitels berücksichtigen vielmehr die jugendspezifischen Besonderheiten des Vollzugs von Untersuchungshaft an jungen Gefangenen¹⁸⁵ und stellen insofern nur eine Ergänzung der für alle Untersuchungsgefangenen gleichermaßen geltenden Regelungen des fünften Teils dar.¹⁸⁶

9. *Neuntes und zehntes Kapitel: Rechtsbehelfe, ergänzende Anwendung von Vorschriften des zweiten Teils und der Strafprozessordnung*

In den §§ 167-169 NJVollzG des neunten und zehnten Kapitels geht es schließlich um Rechtsbehelfe, die ergänzende Anwendung von Vorschriften des zweiten Teils des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes und der Strafprozessordnung.

III. Die niedersächsischen Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft und mit ihnen verbundene Problemkreise

Der Überblick über die einzelnen Regelungsbereiche des fünften Teils des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes hat gezeigt, dass der niedersächsische Gesetzgeber verschiedenste Aspekte des Untersuchungshaftvollzuges einer gesetzlichen Regelung zugeführt hat. Dabei sind nicht alle Regelungen unumstritten.¹⁸⁷ Mitunter deutete sich bereits bei der Darstellung einzelner Normen an, dass diese unter Umständen in Konflikt mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen treten können bzw. praktischen Einwänden ausgesetzt sind. Im folgenden Ausblick sind daher die wesentlichen Problemkreise und möglichen Konflikte herauszuarbeiten, um so

¹⁸⁵ Als jugendspezifische Besonderheiten sind bspw. zu bezeichnen: die erzieherische Gestaltung des Vollzugs gem. § 158 Abs. 1 S. 1 NJVollzG; die Erhöhung der monatlichen Mindestbesuchszeit auf vier Stunden in § 160 Abs. 1 NJVollzG oder auch die Möglichkeit, den jungen Gefangenen aus erzieherischen Gründen zur Teilnahme an schulischen oder beruflichen Bildungsmaßnahmen zu verpflichten, § 161 Abs. 1 S. 1 NJVollzG.

¹⁸⁶ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, Vor § 152 NJVollzG-E.

¹⁸⁷ *Paeffgen*, StV 2009, 46; *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88 stehen verschiedenen Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft kritisch gegenüber.

auf die ausführliche Auseinandersetzung im zweiten und dritten Kapitel dieser Arbeit hinzuleiten. Hierzu werden ausgewählte problematische Normen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes in Bezug gesetzt zu den jeweils tangierten verfassungsrechtlichen Vorgaben. Ausgehend hiervon ist es im weiteren Verlauf der Arbeit möglich, die unproblematischen Regelungen abzuschichten und nicht alle 37 Normen zum Vollzug der Untersuchungshaft im Einzelnen zu überprüfen. Problematische Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft können damit innerhalb eines größeren Zusammenhangs erörtert werden. Sofern sich verschiedene Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes im Hinblick auf denselben verfassungsrechtlichen Grundsatz als problematisch erweisen sollten, ist es außerdem möglich, die betreffenden Normen in einem gemeinsamen Kontext zu untersuchen.

1. *Der Regelungsinhalt des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes und die Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG*

Im Rahmen der historischen Entwicklung des Justizvollzuges nach der Föderalismusreform wurde dargelegt, dass der Vollzug der Untersuchungshaft mit der Normierung des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes erstmalig auf eine detaillierte gesetzliche Grundlage gestellt wurde.¹⁸⁸ Durch das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts auf Bundesebene, das Gesetz der 12er-Gruppe, das Gesetz zur Regelung des Vollzugs der Untersuchungshaft und zur Verbesserung der Sicherheit in Justizvollzugsanstalten Nordrhein-Westfalens sowie das Gesetzbuch über den Justizvollzug in Baden-Württemberg ist der Vollzug der Untersuchungshaft mittlerweile auch auf Bundesebene und in den meisten Ländern einer gesetzlichen Regelung zugeführt worden.¹⁸⁹ Bereits ein erster Vergleich der Regelungsinhalte des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes mit den angeführten Gesetzen hat ergeben, dass sich zwei grundsätzlich unterschiedliche Positionen im Hinblick auf die den Ländern übertragene Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ gegenüberstehen.¹⁹⁰ Daher stellt sich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Überprüfung des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes in einem ersten Schritt die grundlegende Frage, wie weit die Gesetzgebungskompetenz des (niedersächsischen) Landesgesetzgebers für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG überhaupt geht.¹⁹¹

¹⁸⁸ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 f.

¹⁸⁹ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 ff. Auf das nordrhein-westfälische Gesetz wird im Folgenden nicht weiter eingegangen, weil es im Hinblick auf das zugrundeliegende Kompetenzverständnis mit dem Gesetz der 12er-Gruppe übereinstimmt, siehe: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 ff.

¹⁹⁰ Siehe: 1. Kapitel, B., II., S. 21 ff.

¹⁹¹ Siehe hierzu ausführlich: 2. Kapitel, B., S. 55 ff.

2. *Der Zweck der Untersuchungshaft i.S.d. § 133 NJVollzG sowie die „Ordnung der Anstalt“ als Legitimationsgrundlage für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*

Mit der Zweckbestimmung des § 133 NJVollzG stellt der niedersächsische Gesetzgeber klar, dass bei Maßnahmen zur Erreichung des Zwecks der Untersuchungshaft nicht nur auf die in dem jeweiligen Haftbefehl konkret benannten Haftgründe zurückgegriffen werden darf, sondern dass darüber hinaus auf alle im Gesetz aufgeführten Haftgründe Bezug genommen werden kann.¹⁹² Sowohl die Generalklausel des § 135 Abs. 2 NJVollzG¹⁹³ als auch zahlreiche spezifische Eingriffsermächtigungen im fünften Teil des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes nehmen Bezug auf den so zu verstehenden Zweck der Untersuchungshaft.¹⁹⁴ Darüber hinaus wird auch auf die „Ordnung der Anstalt“ rekurriert, so dass beide Begriffe als Legitimationsgrundlage für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings herangezogen werden können.¹⁹⁵

Durch die Verwendung des allgemeinen, nicht näher definierten Begriffes der „Ordnung der Anstalt“ gibt der niedersächsische Gesetzgeber der Vollzugsbehörde zumindest auf den ersten Blick eine generelle Ermächtigung für beliebige und nicht vorhersehbare Beschränkungen des Untersuchungshäftlings an die Hand.¹⁹⁶ Sofern bei Maßnahmen zur Erreichung des Zwecks der Untersuchungshaft gem. § 133 NJVollzG auf alle gesetzlichen Haftgründe gleichermaßen zurückgegriffen werden kann, beinhaltet dies zudem die Gefahr, dass dem Untersuchungshäftling Beschränkungen auferlegt werden, die in Anbetracht des dem Haftbefehl zugrundeliegenden Haftgrundes an sich nicht erforderlich sind.¹⁹⁷

In diesem Sinne wird gegen die weite Zweckbestimmung vorgebracht, dass durch die Bezugnahme des § 133 NJVollzG auf die „gesetzlichen Haftgründe“ die zentrale Bedeutung des im Haftbefehl genannten Haftgrundes übergangen wird.¹⁹⁸

¹⁹² NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 129 NJVollzG-E. Soweit auf einen nicht im Haftbefehl genannten Haftgrund zurückgegriffen wird, um Beschränkungen des Untersuchungshäftlings zu rechtfertigen, stellt der niedersächsische Gesetzgeber freilich weitere Voraussetzungen auf, hierzu: 3. Kapitel, A., II., 1., S. 92 ff.

¹⁹³ Siehe: 1. Kapitel, C., II., 1., S. 32 f.

¹⁹⁴ Vgl. etwa: §§ 142 Abs. 4 S. 1, 143 Abs. 2 S. 2, 144 Abs. 1 S. 2, 147 Abs. 1 S. 1, 148 Abs. 1 S. 2 NJVollzG.

¹⁹⁵ Für die Generalklausel des § 135 Abs. 2 i.V.m. § 3 S. 2 NJVollzG wurde dies bereits festgestellt: 1. Kapitel, C., II., 1., S. 32 f. Als spezifische Eingriffsermächtigungen, die auf die „Ordnung der Anstalt“ Bezug nehmen sind bspw. zu nennen: §§ 142 Abs. 4 S. 1, 143 Abs. 2 S. 2, 144 Abs. 1 S. 2, 147 Abs. 1 S. 1, 148 Abs. 1 S. 2 NJVollzG.

¹⁹⁶ Paeffgen, StV 2009, 46 (50); Köhne/Feest, ZfStrVo 2008, 88 (90).

¹⁹⁷ Siehe hierzu ausführlich: 3. Kapitel, A., II., 1., b), S. 94 ff.

¹⁹⁸ Paeffgen, StV 2009, 46 (48); Köhne/Feest, ZfStrVo 2008, 88 (90); *Vereinigung Niedersächsischer und Bremer Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger e.V.*, Stellungnahme vom 25.4.2007, abrufbar unter: <http://www.strafverteidiger-vnbs.de/index.php?cont=standard&thmid=29&docid=162&count=42>; a.A. Koop, ZfStrVo 2007, 88 (90 f.).

Die weite Interpretation des Begriffes „Zweck der Untersuchungshaft“ missachte die Notwendigkeit, den Haftvollzug in Abhängigkeit des konkret vorliegenden Haftgrundes differenziert auszugestalten, im Einzelfall also bspw. zwischen „Fluchtgefahr-Haft“ und „Verdunkelungsgefahr-Haft“ zu unterscheiden.¹⁹⁹ Dies widerspreche dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.²⁰⁰

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Überprüfung des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes stellt sich daher die Frage, ob die Bezugnahme auf den allgemeinen Begriff der „Ordnung der Anstalt“ und die weite Interpretation des Zwecks der Untersuchungshaft in § 133 NJVollzG mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren sind.²⁰¹

3. Die Zuständigkeitsregelungen der §§ 134, 134a NJVollzG n.F. im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des niedersächsischen Gesetzgebers und den Richtervorbehalt

Der historische Überblick über die Rechtslage im Untersuchungshaftvollzug nach der Föderalismusreform hat gezeigt, dass der niedersächsische Gesetzgeber mit dem Änderungsgesetz zum Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz vom 1.3.2009 die in § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG a.F. vorgesehene Zuständigkeit des Vollzugsgerichts mit der Regelung des § 134a Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. grds. abgeschafft hat.²⁰² Nach § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. besteht die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts allerdings in bestimmten Konstellationen fort.²⁰³ Nach Auffassung des niedersächsischen Gesetzgebers ist diese Zuständigkeitsregelung eine zwingende Folge der Kompetenzverlagerung für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ vom Bund auf die Länder.²⁰⁴ Zwar wird dieser Entscheidung der Vorteil bescheinigt, dass das Vollzugsgericht „näher dran“²⁰⁵ ist an der Vollzugsanstalt und somit die Verhältnisse der Anstalt kenne.²⁰⁶ Größtenteils aber ist die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts auf erheblichen Widerstand gestoßen, der damit begründet wird, dass das Vollzugsgericht – das den die Untersuchungshaft anordnenden Haftbefehl i.d.R. nicht erlassen hat – mangels Kenntnis des der Untersuchungshaft zugrundeliegenden Strafverfahrens nicht sachgerecht über die Ausgestaltung des Haftvollzuges entscheiden kann.²⁰⁷ Zudem ist die Frage aufzuwerfen,

¹⁹⁹ Paeffgen, StV 2009, 46 (48 ff.); Köhne/Feest, ZfStrVo 2008, 88 (90 f.).

²⁰⁰ Paeffgen, StV 2009, 46 (51); Köhne/Feest, ZfStrVo 2008, 88 (91).

²⁰¹ Hierzu ausführlich: 3. Kapitel, A., II., S. 90 ff.

²⁰² Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

²⁰³ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

²⁰⁴ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45; *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 16/942, S. 1.

²⁰⁵ Paeffgen, StV 2009, 46 (48).

²⁰⁶ Paeffgen, StV 2009, 46 (48); Seebode, HRRS 2008, 236 (237); Winzer/Hupka, DRiZ 2008, 146 (148).

²⁰⁷ Paeffgen, StV 2009, 46 (48); Seebode, HRRS 2008, 236 (237); Klein/Mützläff, HAZ vom 23.1.2008, S. 6; Mützläff, HAZ vom 22.1.2008, S. 6; *Niedersächsischer Richterbund*, Presseerklärung vom 11.1.2008, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/>; derselbe, Newsletter Januar 2008, S. 2, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/aktuell/newsletter%201-08.pdf>; Winzer/Hupka, DRiZ

ob die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts in Abkehr von der bisherigen Zuständigkeit des Haftgerichts mit dem Gewährleistungsgehalt des Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG zu vereinbaren ist.

Neben der Zuständigkeit des Vollzugsgerichts und den damit verbundenen Schwierigkeiten sieht die Zuständigkeitsregelung in § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. außerdem die generelle Zuständigkeit der Anstalt für die im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen vor.²⁰⁸ Damit wird dem bislang bestehenden generellen Richtervorbehalt im Vollzug der Untersuchungshaft nach § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. bzw. nach § 119 Abs. 1 S. 3 StPO n.F. eine deutliche Absage erteilt.²⁰⁹

Diese inhaltlichen Neuerungen der niedersächsischen Zuständigkeitsregelung führen zu verfassungsrechtlichen Problemen auf zwei verschiedenen Ebenen. Zunächst stellt sich die Frage, ob die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts tatsächlich zwingende Folge der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ vom Bund auf die Länder ist.²¹⁰ Des Weiteren ist fraglich, ob die generelle Zuständigkeit der Anstalt für die im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Entscheidungen verfassungsrechtlich unbedenklich ist. Sofern ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten bestehen sollte, können sich hieran Bedenken ergeben.²¹¹

4. Die Unterbringung des Untersuchungshäftlings nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz und die Unschuldsvermutung

Das Gebot, den Untersuchungsgefangenen während und außerhalb der Ruhezeit von anderen Gefangenen, insb. von Strafgefangenen, zu trennen, ist Ausdruck der Unschuldsvermutung.²¹² Infolgedessen sind die aufgezeigten Möglichkeiten einer Durchbrechung des Trennungsgrundsatzes – § 170 Abs. 2 NJVollzG gestattet den Vollzug verschiedener Vollzugsarten innerhalb einer Justizvollzugsanstalt, darüber hinaus beinhaltet § 172 Abs. 2 S. 2 NJVollzG verschiedene Ausnahmen vom Trennungsgrundsatz²¹³ – einer näheren Überprüfung im Hinblick auf den Ge-

2008, 146 (147); an dieser Kritik ändert sich auch vor dem Hintergrund der Regelung des § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. nichts.

²⁰⁸ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

²⁰⁹ Ausführlich zum generellen Richtervorbehalt des § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F.: 3. Kapitel, C., II., 1., S. 180 ff.

²¹⁰ Hierzu ausführlich: 2. Kapitel, C., II., S. 80 ff.

²¹¹ Hierzu ausführlich: 3. Kapitel, C., III., 1., S. 192 ff.

²¹² Dahingehend besteht Einigkeit: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 14 f.; Meyer-Gößner, StPO, § 119/Rn. 4; KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 4 f.; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 7; KMR/*Wanke*, StPO, § 119/Rn. 3; Kaiser/*Schöch*, Strafvollzug, § 3/Rn. 84 f.; MünchBfJf/*Gatzweiler*, Untersuchungshaft, Rn. 451 ff. Zum Gewährleistungsgehalt der Unschuldsvermutung allgemein und speziell im Vollzug der Untersuchungshaft ausführlich: 3. Kapitel, B., S. 118 ff.

²¹³ Siehe: 1. Kapitel, C., II., 3., S. 33 f.

währleistungsgehalt der Unschuldsvermutung im Vollzug der Untersuchungshaft zu unterziehen.

Gleiches gilt für die Regelung des § 174 Abs. 2 NJVollzG. Diese stellt lediglich allgemeine Mindestanforderungen an die Ausgestaltung der Hafträume unabhängig von der zu vollziehenden Haftart.²¹⁴ Dadurch erfahren insb. die Häftlinge im Straf- und Untersuchungshaftvollzug eine gewisse Gleichbehandlung, obwohl beide Haftarten durch wesensmäßige Unterschiede geprägt sind: Grundlage des Strafvollzuges ist das nachgewiesene strafbare Verhalten des Beschuldigten sowie seine darauf beruhende rechtskräftige Verurteilung,²¹⁵ während die Untersuchungshaft als Maßnahme gegenüber einem als unschuldig zu betrachtenden Inhaftierten im Vorfeld des gesetzlichen Schuldnachweises zu charakterisieren ist.²¹⁶ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Regelung des § 174 Abs. 2 NJVollzG zu einer mit dem Schutzgehalt der Unschuldsvermutung nicht in Einklang zu bringenden Nivellierung der verschiedenen Vollzugsarten führt, die die wesensmäßigen Unterschiede zwischen Straf- und Untersuchungshaftvollzug negiert.

5. *Restriktionen in den §§ 142 Abs. 3, 143 Abs. 1, 150 Abs. 1 und 2, 154 Abs. 2 S. 1 NJVollzG und die Unschuldsvermutung*

Die Möglichkeit des anstaltsinternen Einkaufs nach § 142 Abs. 3 NJVollzG wird unter Hinweis auf die Angemessenheit des Einkaufsumfanges und die Begrenzung der Ausgaben auf einen monatlichen Höchstbetrag beschränkt, um der Entstehung einer Subkultur im Vollzug der Untersuchungshaft vorzubeugen.²¹⁷ Hiergegen wird angeführt, dass derartige Beschränkungen des Untersuchungshäftlings nicht mehr mit dem Ziel der Untersuchungshaft, der Verfahrenssicherung, vereinbar sind und gegen die Unschuldsvermutung verstoßen.²¹⁸

Zweifel an der Vereinbarkeit mit der Unschuldsvermutung werden weiterhin geäußert, soweit es die Besuchsregelung des § 143 Abs. 1 NJVollzG betrifft. Die Vorschrift des § 143 Abs. 1 NJVollzG verweist auf § 25 Abs. 1, 2 NJVollzG, der das Besuchsrecht im Strafvollzug näher ausgestaltet. Die Regelungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers, insb. die wiederholt angewandte Verweisungs-technik, führe zu einer unzulässigen Gleichstellung des Untersuchungshaftvollzu-

²¹⁴ Zur „Klammerwirkung“ der Vorschriften des sechsten Teils des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes bereits: 1. Kapitel, C., I., S. 31 f.

²¹⁵ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 36 f.; *Kaiser/Schöch*, Strafvollzug, § 1/Rn. 1; *MünchHafffen/Gatzweiler*, Untersuchungshaft, Rn. 455; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 18.

²¹⁶ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 36 f.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 7 (26 ff.); *MünchHafffen/Gatzweiler*, Untersuchungshaft, Rn. 455; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 22, 176; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 17 ff.

²¹⁷ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 138 Abs. 3 NJVollzG-E.

²¹⁸ *Paeffgen*, StV 2009, 46 (50 f.); *Niedersächsischer Richterbund*, Stellungnahme vom 19.1.2007, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/>.

ges mit dem Strafvollzug und sei nicht mit der Unschuldsvermutung in Einklang zu bringen.²¹⁹

Auch das Recht des Untersuchungshäftlings, Pakete abzusenden und zu empfangen, wird unter Hinweis auf die Angemessenheit des Umfangs und den Paketinhalt in § 150 Abs. 1, 2 NJVollzG eingeschränkt. Insofern lassen sich die gegen die Beschränkung des anstaltsinternen Einkaufs erhobenen Bedenken übertragen, so dass beide Regelungen auf ihre Vereinbarkeit mit der Unschuldsvermutung zu überprüfen sind.²²⁰

In dieser Hinsicht ebenfalls zu untersuchen ist die Vorschrift des § 154 Abs. 2 S. 1 NJVollzG. Es wird kritisiert, dass die medizinische Versorgung des Untersuchungsgefangenen grundsätzlich durch den Anstaltsarzt erfolgt und die Möglichkeit des Untersuchungsgefangenen, weiteren ärztlichen Rat einzuholen, unter dem Vorbehalt der Anhörung des Anstaltsarztes steht.²²¹

6. *Soziale Hilfen im Untersuchungshaftvollzug und ihr Verhältnis zur Unschuldsvermutung sowie zum Sozialstaatsprinzip*

Über einen Verweis des § 155 NJVollzG auf Vorschriften aus dem Bereich des Strafvollzuges werden dem Untersuchungsgefangenen auch in der Untersuchungshaft soziale Hilfen zuteil.²²² Darüber hinaus sind Elemente sozialer Hilfe in weiteren Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft zu erkennen.²²³ Aufgrund der wesensmäßigen Unterschiede zwischen Straf- und Untersuchungshaftvollzug schließt die Unschuldsvermutung einen Behandlungs- und Resozialisierungsvollzug in der Untersuchungshaft an sich aus.²²⁴ Gleichzeitig kann sich im Vollzug der Untersuchungshaft eine sozialstaatlich begründete Fürsorgepflicht des Staates gegenüber dem Untersuchungsgefangenen aktualisieren, so dass soziale Hilfen auch im Vollzug der Untersuchungshaft geboten erscheinen.²²⁵ Dies führt auf der einen Seite zu der Frage, wie

²¹⁹ Paeffgen, StV 2009, 46 (51); Köhne/Feest, ZfStrVo 2008, 88 (91); bezogen auf die vergleichbare Rechtslage nach Nr. 24, 25 UVollzO: Seebode, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 164 f.

²²⁰ Hierzu ausführlich: 3. Kapitel, B., II., 2., S. 132 ff.

²²¹ Paeffgen, StV 2009, 46 (52 f.).

²²² Siehe: 1. Kapitel, C., II., 6., S. 36.

²²³ Hierzu im Einzelnen: 3. Kapitel, D., II., 2., b), bb), (1), S. 224 ff.

²²⁴ Seebode, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 211 f.; derselbe, Untersuchungshaft im Übergang, 7 (29); Haberstroh, JURA 1984, 225 (233); Wolter, ZStW 1981, 452 (454 f., 495); Kubach, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 46. Hierzu ausführlich: 3. Kapitel, D., II., 2., a), S. 215 ff.

²²⁵ Kaiser/Schöch, Strafvollzug, § 3/Rn. 98; Kaiser, FS Juristische Gesellschaft, 299 (307); Baumann, JZ 1990, 107 (110); Rothhaus, NJW 1973, 2269 (2271); Seebode, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 11 ff.; derselbe, Untersuchungshaft im Übergang, 7 (28 ff. [wobei die Bedeutung des sozialstaatlichen Fürsorgegedankens im Untersuchungshaftvollzug unterstützt wird durch die Überlegung, dass die Untersuchungshaft einen Akt der Strafrechtspflege darstelle. Als solcher nehme sie an der Aufgabe der Kriminalitätsvorbeugung teil und sei folglich kriminalitätsvorbeugend und entkriminalisierend auszugestalten.]); im Ergebnis auch: Löwe-Rosenberg/Hilger, StPO, § 119/Rn.

sich Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes, die Elemente sozialstaatlicher Fürsorge beinhalten, zum Gewährleistungsgelände der Unschuldsvormutung verhalten.²²⁶ Auf der anderen Seite sind die Anforderungen des Sozialstaatsprinzips an die Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges näher zu beleuchten.²²⁷

D. Zusammenfassung

Die historische Entwicklung im Bereich des Justizvollzuges war vor dem In-Kraft-Treten der Föderalismusreform insgesamt gekennzeichnet durch die Schwerfälligkeit und Erfolglosigkeit verschiedener Gesetzgebungsbemühungen. Für den Bereich des Strafvollzuges musste das *BVerfG* zuerst der Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis eine Absage erteilen und einen konkreten Gesetzgebungsauftrag formulieren, bevor es zur Normierung des am 1.1.1977 in Kraft getretenen Strafvollzugsgesetzes gekommen ist. Im Jugendstraf- und auch im Untersuchungshaftvollzug konnte die Normierung einer detaillierten gesetzlichen Rechtsgrundlage bis zur Föderalismusreform trotz wiederholter Versuche nicht realisiert werden, so dass beide Bereiche im Einzelnen durch bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften ausgestaltet wurden.

Mit dem In-Kraft-Treten der Föderalismusreform am 1.9.2006 und der damit verbundenen, vielfach kritisierten Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug vom Bund auf die Länder entwickelte sich zunächst nur im Bereich des Jugendstrafvollzuges eine gewisse Dynamik. In Umsetzung eines bereits vor der Föderalismusreform ausgesprochenen Gesetzgebungsauftrages des *BVerfG* haben alle 16 Länder eigene Jugendstrafvollzugsgesetze normiert, die spätestens zum 1.1.2008 in Kraft getreten sind. Im Vergleich dazu war der Rechtsbereich des Untersuchungshaftvollzuges anfangs allein durch einen gesetzgeberischen „Vorstoß“ Niedersachsens geprägt. Unter Zugrundelegung eines umfassenden Verständnisses von der den Länder für den Untersuchungshaftvollzug übertragenen Gesetzgebungskompetenz regelt das am 1.1.2008 in Kraft getretene Niedersächsische Justizvollzugsgesetz das Recht des Untersuchungshaftvollzuges umfassend und ersetzt das bislang in diesem Bereich bestehende Bundesrecht. Das in der Folgezeit in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts auf Bundesebene sowie das Gesetz der sog. 12er-Gruppe auf Landesebene haben sich als Gegenpol des niedersächsischen Kompetenzverständnisses

34; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 26 f.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (66 f.); *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (82); *derselbe*, ZStW 1981, 1177 (1259); *Hetzler*, Reform, 47 (50 ff., 70 ff.); *Jung/Müller-Dietz*, Reform, 6 (12); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 45; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 23 f. Hierzu ausführlich: 3. Kapitel, D., II., 1., S. 283 ff.

²²⁶ Hierzu ausführlich: 3. Kapitel, D., II., 2., S. 215 ff.

²²⁷ Hierzu ausführlich: 3. Kapitel, D., II., S. 215 ff.

positioniert. Die Gesetze gehen in ihrem jeweiligen Regelungsbereich von einer nur eingeschränkten Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ auf die Länder aus.

Damit ist die Regelungslage auf dem Gebiet des Untersuchungshaftvollzuges nach der Föderalismusreform insgesamt geprägt durch eine grundlegende Uneinigkeit im Hinblick auf Inhalt und Reichweite der Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“. Neben dieser Problematik, die es in verfassungsrechtlicher Hinsicht näher zu untersuchen gilt, geben weitere Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes Anlass zu einer eingehenden Überprüfung. Einen relevanten Maßstab, an dem verschiedene Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft zu messen sind, stellt in diesem Zusammenhang etwa die Unschuldsvermutung dar.

2. Kapitel: Die Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug

Die Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug wurde, wie bereits dargelegt,²²⁸ durch die Föderalismusreform vom 1.9.2006 vom Bund auf die Länder übertragen. Diese viel kritisierte Entscheidung²²⁹ des verfassungsändernden Gesetzgebers eröffnet den Ländern die Möglichkeit, jeweils eigene Gesetze zum Vollzug der Freiheitsstrafe an Erwachsenen und Jugendlichen sowie zum Vollzug der Untersuchungshaft zu erlassen. Niedersachsen hat als erstes Bundesland in vollem Umfang²³⁰ von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und mit dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz ein Gesetz erlassen, das nicht nur den Vollzug der Freiheitsstrafe und der Jugendstrafe, sondern auch den Vollzug der Untersuchungshaft regelt.²³¹ Grundlage und verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt der letztgenannten Regelungen ist die neugewonnene Kompetenz der Länder für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ als Teilaspekt der für den Justizvollzug insgesamt übergebenen Kompetenz, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.

²²⁸ Siehe: Einleitung, A., S. 1 f.

²²⁹ Siehe: 1. Kapitel, B., S. 15 ff.

²³⁰ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21.

²³¹ Daneben wird auch der Vollzug der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung geregelt, vgl. § 1 NJVollzG, auf den im Folgenden jedoch nicht näher eingegangen werden soll.

Im Folgenden soll zunächst der Frage nachgegangen werden, ob die Kompetenzverlagerung auf die Länder als solche zulässig war. Dies ist vor dem Hintergrund der oben dargestellten umfangreichen Kritik an der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz durch die Föderalismusreform²³² von besonderer Relevanz. In einem zweiten Schritt sollen in Anbetracht des auf Bundesebene in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung des Untersuchungshaftrechts, des Gesetzes der 12er-Gruppe zur Regelung des Untersuchungshaftvollzuges²³³ sowie des Vorlagebeschlusses des *OLG Oldenburg*²³⁴ Inhalt und Reichweite der neugewonnenen Kompetenz der Länder einer näheren Überprüfung unterzogen werden. Insgesamt soll dabei – entsprechend der Themenstellung der vorliegenden Arbeit – ein Schwerpunkt auf die Kompetenz der Länder für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ gelegt werden. Die neugewonnene Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Strafvollzug ist hierbei nur am Rande von Bedeutung.²³⁵

A. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz durch die Föderalismusreform

Die Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Justizvollzug stellt die verfassungsrechtliche Basis für die Normierung des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes dar. Dieses verfassungsrechtliche Fundament könnte den Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes entzogen sein, sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG sog. verfassungswidriges Verfassungsrecht geschaffen haben.²³⁶ Ausgangspunkt dieser Überlegung ist, dass neben den rein rechtspolitisch geprägten Kritikpunkten an der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug vom Bund auf

²³² Siehe: 1. Kapitel, B., S. 15 ff.

²³³ Auf das nordrhein-westfälische Gesetz wird im Folgenden nicht weiter eingegangen, weil es im Hinblick auf das zugrundeliegende Kompetenzverständnis mit dem Gesetz der 12er-Gruppe übereinstimmt, siehe: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 ff.

²³⁴ Im Überblick bereits: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff. Auf den Vorlagebeschluss des AG Meppen wird im Folgenden nicht mehr Bezug genommen, da sich dieser die Ausführungen des OLG Oldenburg zu Eigen macht und insofern keine neuen Erkenntnisse bringt, siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

²³⁵ Auch wenn sich die Kritik an der Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers vornehmlich auf die Übertragung der Kompetenz für den Strafvollzug bezieht, vgl. etwa: *Frank* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 15./16.5.2006, 202 (207); *Huber* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 15./16.5.2006, 219 (242); *Lange-Lehngut* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 187 ff.

²³⁶ Verfassungswidriges Verfassungsrecht liegt dann vor, wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber mit einer Änderung des Grundgesetzes die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG überschreitet, vgl.: BVerfGE 113, 273 (295 f.); 112, 1 (45 f.); 109, 279 (382).

die Länder auch die Schutzgehalte von Art. 103 Abs. 2 GG sowie Art. 3 Abs. 1 GG gegen die Kompetenzverlagerung ins Feld geführt wurden.²³⁷ Beide Aspekte sind im Hinblick auf den Gewährleistungsgehalt des Art. 79 Abs. 3 GG und den Gedanken des verfassungswidrigen Verfassungsrechts einer genaueren Untersuchung zu unterziehen.

I. Verstoß der Kompetenzverlagerung für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ gegen Art. 103 Abs. 2 GG

Eine Tat kann gem. Art. 103 Abs. 2 GG nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde. Dieses grundrechtsgleiche Recht²³⁸ gesetzlich bestimmter Strafe wird Stimmen in der Literatur zur Folge durch die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug vom Bund auf die Länder, insb. durch die Verlagerung der Kompetenz für den Strafvollzug, verletzt.²³⁹ Begründet wird diese Ansicht damit, dass das Strafgesetzbuch als schwerste Sanktion bestimmter Straftaten die Freiheitsstrafe zwar androhe, dabei bestimme es ihren Inhalt und ihr Wesen – abgesehen von Äußerungen zur Dauer der Freiheitsstrafe – jedoch nicht näher. Dieses vom (Bundes-) Strafgesetzgeber normierte unechte Blankett „Freiheitsstrafe“ sei bislang durch das bundeseinheitliche Strafvollzugsgesetz, mithin durch denselben Gesetzgeber, ausgefüllt worden, wodurch sich ein einheitlicher strafgesetzlicher Begriff der „Freiheitsstrafe“ herausgebildet habe, der den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG hinreichend Rechnung trage. Bei einer Ersetzung des Strafvollzugsgesetzes des Bundes durch bis zu 16 unterschiedliche Landesstrafvollzugsgesetze infolge der Föderalismusreform würde sich der einheitliche strafgesetzliche Begriff der Freiheitsstrafe zu einem echten Blankett wandeln. Der Begriff „Freiheitsstrafe“ würde zu einer bloßen Strafdrohung, deren konkreter Inhalt durch andere Gesetzgeber bestimmt werden kann. Dabei stehe es den Landes(strafvollzugs-)gesetzgebern frei, den Inhalt der „Freiheitsstrafe“ regional durch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen zu variieren – so könne etwa der Begriff „Freiheitsstrafe“ bestimmt werden als tatsächliche und dauernde Einspernung mit oder ohne Arbeitspflicht oder aber auch als Strafübel, das nur die allgemeine Handlungsfreiheit und nicht die Bewegungsfreiheit beeinträchtigt. Diese Trennung, bundeseinheitliche Strafdrohung einerseits und inhaltliche Bestimmung der Straftatfolge durch bis zu 16 Landesgesetze andererseits, genüge nicht der

²³⁷ *Seebode* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 242 (245 ff.); *derselbe* in FS Küper, S. 577 (589 ff.); *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88 (89).

²³⁸ BVerfGE 85, 69 (72); *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 103/Rn. 53; *Pieroth* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 103/Rn. 40.

²³⁹ Vgl. zu den folgenden Ausführungen: *Seebode* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 242 (245 ff.); *derselbe* in FS Küper, S. 577 (589 ff.).

nach Art. 103 Abs. 2 GG zu fordernden Bestimmtheit für den strafgesetzlichen Begriff der „Freiheitsstrafe“. Sie führe vielmehr dazu, dass der (Bundes-)Strafgesetzgeber die Strafe wegen ihres ihm unbekanntes Inhalts nicht ins gerechte Verhältnis zu den Straftaten setzen und dem jeweiligen Gewicht der Straftat nicht mit der Strafdrohung entsprechen kann. Dieses Problem setze sich in der Entscheidung des Strafrichters fort. Auch dieser könne eine durch das Strafbuch bundeseinheitlich angedrohte, von den Ländern aber unterschiedlich ausgestaltete Freiheitsstrafe nicht mehr nach der Schwere der Tat und der Schuld des Täters zumessen. Die Wirkungen, die von der Freiheitsstrafe für das weitere Leben des Täters zu erwarten sind, seien für den Richter nicht mehr abschätzbar und könnten demzufolge, wie von § 46 Abs. 1 S. 2 StGB angeordnet, bei der Strafzumessung nicht hinreichend berücksichtigt werden. Dies sei problematisch für das rechtsstaatliche Gebot der Strafgerechtigkeit. Aufgrund dieser Erwägungen wird davon ausgegangen, dass die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug, insb. die Verlagerung der Kompetenz für den Strafvollzug, gegen Art. 103 Abs. 2 GG verstößt.

Diese Überlegungen wurden unmittelbar nur im Hinblick auf die Verlagerung der Kompetenz für den Strafvollzug formuliert und können daher nicht Eins-zu-Eins auf den Übergang der Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ angewendet werden. Sie lassen sich jedoch auch nicht sinngemäß auf den Vollzug der Untersuchungshaft übertragen, weshalb sich die Verlagerung der Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ verfassungsrechtlicher Kritik in Bezug auf Art. 103 Abs. 2 GG nicht ausgesetzt sieht.²⁴⁰ Zum einen gilt das Gebot gesetzlich bestimmter Strafe des Art. 103 Abs. 2 GG nicht für das Strafverfahren.²⁴¹ Zum anderen kommt entscheidend hinzu, dass sich Art. 103 Abs. 2 GG nur auf die Strafbarkeit bezieht, d.h. auf staatliche Maßnahmen, „die eine missbilligende hoheitliche Reaktion auf ein rechtswidriges, schuldhaftes Verhalten darstellen und wegen dieses Verhaltens ein Übel verhängen, das dem Schuldausgleich dient“.²⁴² Für den Untersuchungshäftling im Vollzug der Untersuchungshaft streitet jedoch die Unschuldsvermutung.²⁴³ Ein rechtswidriges, schuldhaftes Verhalten wurde gerade noch nicht nachgewiesen und auch eine sozialetische Missbilligung bzw. vergeltende Sanktion als Charakteristika der

²⁴⁰ Die Frage der Zulässigkeit der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder ist nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit und soll daher keiner abschließenden Lösung zugeführt werden.

²⁴¹ BVerfGE 112, 304 (315); 63, 343 (359); *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 103/Rn. 62; *Pieroth* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 103/Rn. 42a.

²⁴² BVerfGE 109, 133 (167); 45, 346 (351); 42, 261 (262); *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 103/Rn. 57; *Pieroth* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 103/Rn. 41.

²⁴³ Zur Unschuldsvermutung siehe: 3. Kapitel, B., S. 118 ff.

Strafe bzw. Strafähnlichkeit²⁴⁴ sind der Untersuchungshaft als Mittel der Verfahrenssicherung nicht beigelegt.²⁴⁵

II. Verstoß der Kompetenzverlagerung für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ gegen Art. 3 Abs. 1 GG

Möglicherweise könnte die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, jedoch den Schutzgehalt des Art. 3 Abs. 1 GG verletzen, so dass sich insofern verfassungsrechtliche Bedenken an der Zulässigkeit der Kompetenzverlagerung ergeben.

In diesem Zusammenhang wird angeführt, dass ein durch bis zu 16 Landesgesetze in erheblich unterschiedlicher Weise geregelter Vollzug der Untersuchungshaft verfassungsrechtlichen Bedenken begegne, da er kaum mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbaren sei.²⁴⁶ Zwischen Untersuchungshäftlingen in verschiedenen Bundesländern bestünden grundsätzlich keine erheblichen tatsächlichen Unterschiede, sie bildeten vielmehr eine gleichartige Gruppe, so dass für eine regional abweichende Behandlung kein sachlicher Grund und damit keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung bestehe.²⁴⁷

Obwohl dieser Einwand einer näheren Begründung – etwa dahingehend, ob er gegenüber den verschiedenen Landesgesetzgebern oder gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber selbst zu erheben ist – entbehrt, ist zuzugeben, dass es bei bis zu 16 Landesgesetzen zum Vollzug der Untersuchungshaft zu divergierenden Regelungen und damit tatsächlich zu einem unterschiedlichen Vollzug der Untersuchungshaft in den Justizvollzugsanstalten der einzelnen Länder kommen kann.²⁴⁸

²⁴⁴ BVerfGE 110, 1 (13 f.); BVerfG, NJW 1998, 443; BVerfGE 80, 109 (121); *Niedobitek* in BK, GG, Art. 74/Rn. 53; *Leibholz/Rinck*, GG, Art. 74/Rn. 34; *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 103/Rn. 57; *Kühl*, *Unschuldsvermutung*, S. 14; *Geppert*, JURA 1993, 160 (161); *Meyer*, FS Tröndle, S. 61 (69 f.); *Seebode*, FS Küper, S. 577 (581); *Vogler* in IntKommentarEMRK, Art. 6/Rn. 383, 388; ähnlich *Frister*, *Schuldprinzip*, S. 16; hierzu kritisch aber i.E. ohne anderen Ansatz zur Bestimmung der Strafähnlichkeit: *Paeffgen*, *Dogmatik*, S. 53 f. Fn. 194.

²⁴⁵ BVerfGE 19, 342 (347); ausdrücklich *Kühl*, *Unschuldsvermutung*, S. 14; i.E. auch *Meyer*, FS Tröndle, S. 61 (68); *Geppert*, JURA 1993, 160 (161); *Vogler* in IntKommentarEMRK, Art. 6/Rn. 427 ff.; *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 103/Rn. 58.

²⁴⁶ *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88 (89); auch allgemein im Hinblick auf den Strafvollzug: *Köhne*, ZRP 2006, 195 (196).

²⁴⁷ *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88 (89 f.).

²⁴⁸ Für den Strafvollzug erkannte diese mögliche Entwicklung selbst der verfassungsändernde Gesetzgeber, dennoch entschied er sich für die Grundgesetzänderung, vgl. etwa: *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 4 (D); *Maeltcke* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 9 (C, D); *Robbers* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 11 (B).

Zu beachten ist jedoch auch, dass das *BVerfG* in ständiger Rechtsprechung Grundsätze für den Vollzug der Untersuchungshaft herausgearbeitet hat,²⁴⁹ an die die Länder über § 31 BVerfGG gebunden sind.²⁵⁰ Selbst wenn dem Gesetzgeber bei der Normierung von Gesetzen grds. ein gewisser Gestaltungsspielraum zukommt, zumindest einer grundlegenden Abweichung der Vollzugsverhältnisse in den Ländern ist durch die Rechtsprechung des *BVerfG* im Zusammenspiel mit § 31 BVerfGG eine Grenze gesetzt.

Es bleibt jedoch zu prüfen, inwiefern das Argument des Art. 3 Abs. 1 GG jenseits der grundsätzlichen Einheit der gesetzlichen Regelungen zum Untersuchungshaftvollzug verfangt und verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber der Kompetenzübertragung begründen kann.

1. Verstoß des verfassungsändernden Gesetzgebers gegen Art. 3 Abs. 1 GG

Es ist zu fragen, ob der Schutzgehalt des Art. 3 Abs. 1 GG dem verfassungsändernden Gesetzgeber selbst entgegengehalten werden kann, so dass sich seine Entscheidung, die Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ im Zuge der Föderalismusreform vom Bund auf die Länder zu übertragen, verfassungsrechtlichen Problemen ausgesetzt sieht.

Möglicherweise können in diesem Zusammenhang die Erwägungen des *BVerfG* im sog. Altenpflegeurteil²⁵¹ sowie im sog. Studiengebührenurteil²⁵² einen ersten Anhaltspunkt geben. In beiden Entscheidungen ging es zwar nicht um die Frage der Zulässigkeit einer Kompetenzübertragung, sondern um die Auslegung von Art. 72 Abs. 2 GG a.F., d.h. um die Frage, wann eine bundesgesetzlich einheitliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bzw. zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG a.F. ist.²⁵³ Die Ausführungen des *BVerfG* können daher nicht unterschiedslos auf die vorliegende Frage der Zulässigkeit der Kompetenzverlagerung übertragen werden. Sie könnten aber insofern fruchtbar gemacht werden, als es in Bezug auf die Kompetenz für den Untersuchungshaftvollzug letztlich auch um die Frage geht, ob eine bundeseinheitliche Regelung desselben zum Schutz der Untersuchungshäftlinge erforderlich ist.

²⁴⁹ So wurden Voraussetzungen für Beschränkungen von Untersuchungshäftlingen nach § 119 Abs. 3 StPO a.F. herausgearbeitet, auch die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der Unschuldsvermutung für den Vollzug der Untersuchungshaft betont das *BVerfG* in ständiger Rechtsprechung, vgl.: BVerfGE 57, 170 (177 ff.); 35, 5 (9 f.); 35, 311 (319 ff.); 34, 369 (378 ff.); 34, 384 (395 ff.); 19, 342 (347).

²⁵⁰ Allgemein zur Bedeutung des § 31 BVerfGG: *Lechner/Zuck*, BVerfGG, § 31/Rn. 1 ff.; *Schlaich/Koriotz*, BVerfG, Rn. 475 ff.; für den Bereich des Strafvollzuges: *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159 (160).

²⁵¹ BVerfGE 106, 62 ff.

²⁵² BVerfGE 112, 226 ff.

²⁵³ BVerfGE 112, 226 (243 ff.); 106, 62 (135 ff.).

Nach Auffassung des *BVerfG* ist eine bundesgesetzlich einheitliche Regelung zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ gem. Art. 72 Abs. 2 GG a.F. erst dann erforderlich, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.²⁵⁴ Bezogen auf das Kriterium der „Wahrung der Rechtseinheit“ seien unterschiedliche Regelungen für die Bürger zunächst notwendige Folge des bundesstaatlichen Aufbaus. Das Grundgesetz lasse unterschiedliche rechtliche Ordnungen zu und begrenze insoweit auch eine Berufung auf Art. 3 Abs. 1 GG.²⁵⁵ Daher erfülle eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG (a.F.) erst dann, wenn gerade die Unterschiedlichkeit des Gesetzesrechts das gesamtstaatliche Rechtsgut der Rechtseinheit, verstanden als Erhalt einer funktionsfähigen Rechtsgemeinschaft, bedroht.²⁵⁶ Insgesamt ist festzustellen, dass das *BVerfG* relativ hohe Voraussetzungen an die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlich einheitlichen Regelung stellt.

Bezieht man diese Anforderungen auf die durch die Föderalismusreform geschaffene Kompetenzlage im Untersuchungshaftvollzug, lässt sich feststellen, dass auch in diesem Bereich nicht von der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlich einheitlichen Regelung ausgegangen werden kann. Dies selbst dann nicht, wenn in Übereinstimmung mit dem niedersächsischen Gesetzgeber von einer umfassenden Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Regelung des Untersuchungshaftvollzuges ausgegangen werden sollte:²⁵⁷ Eine Auseinanderentwicklung der Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise zeichnet sich bei bis zu 16 unterschiedlichen Gesetzen zum Vollzug der Untersuchungshaft nicht konkret ab. Bei dem Vollzug der Untersuchungshaft handelt es sich um einen abgegrenzten, überschaubaren Lebensbereich, dessen unterschiedliche gesetzliche Regelung in den einzelnen Ländern nicht geeignet scheint, das bundesstaatliche Sozialgefüge als solches zu beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, inwiefern gerade die Unterschiedlichkeit des Gesetzesrechts zum Vollzug der Untersuchungshaft die Funktionsfähigkeit der Rechtsgemeinschaft bedrohen kann. Dieses Ergebnis kann in Anbetracht der im Kern identischen Fragestellung nach der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlich einheitlichen Regelung zumindest als Indiz gewertet werden – auch wenn bei einer Übertragung der vom *BVerfG* aufgestellten Anforderungen aufgrund der Unterschiedlichkeit des Ausgangspunktes²⁵⁸

²⁵⁴ BVerfGE 112, 226 (244); 106, 62 (144).

²⁵⁵ BVerfGE 106, 62 (145); 12, 139 (143); 10, 354 (371); ähnlich: *Reנגeling* in HdBdStR VI (2008), § 135/Rn. 28.

²⁵⁶ BVerfGE 106, 62 (145).

²⁵⁷ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

²⁵⁸ Auslegung des Art. 72 Abs. 2 GG a.F. in der hier dargestellten Rechtsprechung des *BVerfG* einerseits und Frage der Zulässigkeit der Kompetenzübertragung für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ durch den verfassungsändernden Gesetzgeber andererseits.

Zurückhaltung geboten ist. Entscheidend kommt hinzu, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Übertragung der Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ vom Bund auf die Länder letztlich nur der grundgesetzlich vorgesehenen Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder gem. Art. 30, 70 GG²⁵⁹ gerecht wird. Die Zuständigkeit der Länder entspricht dem föderalen Kompetenzgefüge des Grundgesetzes, dessen Sinn es ist, „den Ländern eigenständige Kompetenzräume für partikulardifferenzierte Regelungen zu eröffnen“.²⁶⁰ Wird weiterhin berücksichtigt, dass die eingangs dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG letztlich das föderale Gefüge der Bundesrepublik insgesamt in Frage stellen²⁶¹ – unterschiedliche gesetzliche Landesregelungen gibt es etwa auch im Bereich des Polizeirechts, des Verwaltungsverfahrensrechts oder des Kommunalrechts – spricht die Gesamtheit der Erwägungen dafür, dass der Schutzgehalt des Art. 3 Abs. 1 GG dem verfassungsändernden Gesetzgeber selbst nicht entgegengehalten werden kann.

2. Verstoß des Landesgesetzgebers gegen Art. 3 Abs. 1 GG

Möglicherweise kann jedoch dem einzelnen Landesgesetzgeber eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Vollzug der Untersuchungshaft aufgrund unterschiedlicher landesgesetzlicher Vollzugsregelungen vorgeworfen werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine Ungleichbehandlung i.S.d. Art. 3 Abs. 1 GG nur dann vorliegt, wenn die Vergleichsfälle der gleichen Stelle zuzurechnen sind.²⁶² Daran fehlt es, wenn die zu vergleichenden Sachverhalte von zwei verschiedenen Trägern öffentlicher Gewalt gestaltet werden, da der Gleichheitssatz jeden Träger öffentlicher Gewalt allein in dessen konkretem Zuständigkeitsbereich bindet.²⁶³ Ein Land verletzt den Gleichheitssatz daher nicht deshalb, weil ein anderes Land den gleichen Sachverhalt – hier den Vollzug der Untersuchungshaft und seine gesetzliche Ausgestaltung – anders behandelt.²⁶⁴ Damit greift das Argument einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung durch unterschiedliche landesgesetzliche Ausgestaltungen des Untersuchungshaftvollzuges selbst gegenüber dem einzelnen Landesgesetzgeber nicht durch.

Die Verlagerung der Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ ist auch im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG als verfassungsrechtlich unbedenklich einzustufen, so dass insgesamt nicht ersichtlich ist, dass durch die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvoll-

²⁵⁹ BVerfGE 108, 169 (179); 42, 20 (28); 34, 139 (152); 26, 281 (297); 11, 6 (15); *Hillgruber* in BK, GG, Art. 30/Rn. 51; *Sannwald* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 30/Rn. 3.

²⁶⁰ BVerfGE 112, 226 (248); 106, 62 (150).

²⁶¹ Ähnlich: *Rengeling* in HdBdStR VI (2008), § 135/Rn. 28.

²⁶² *Osterlob* in Sachs, GG, Art. 3/Rn. 81; *Jarass* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 3/Rn. 4a.

²⁶³ BVerfGE 79, 127 (158); 76, 1 (73); 21, 54 (68); *Osterlob* in Sachs, GG, Art. 3/Rn. 81; *Jarass* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 3/Rn. 4a.

²⁶⁴ BVerfGE 93, 319 (351); 52, 42 (57 f.); 42, 20 (27); *Jarass* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 3/Rn. 4a.

zugs“ vom Bund auf die Länder verfassungswidriges Verfassungsrecht geschaffen wurde.²⁶⁵ Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Untersuchungshaftvollzug ist als solche verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden

B. Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern – Inhalt und Reichweite der durch die Föderalismusreform übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“

Begegnet also die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ als solche keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, so stellt sich dennoch die Frage nach dem genauen Inhalt und der Reichweite der neugewonnenen Kompetenz der Länder. Der durch die Föderalismusreform neu gefasste Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG bestimmt ausdrücklich:

„Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: 1. das bürgerliche Recht, das Strafrecht, die Gerichtsverfassung, das gerichtliche Verfahren (ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs), die Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung.“

Aus dieser Fassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, insb. aus dem Klammerzusatz „das gerichtliche Verfahren (ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs)“, wird deutlich, dass der Vollzug der Untersuchungshaft Bestandteil des gerichtlichen Verfahrens ist. Als solcher wurde er allerdings herausgenommen aus der für das gerichtliche Verfahren bestehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, so dass er gem. Art. 70 Abs. 1 GG in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt.²⁶⁶ Ohne klare Abgrenzung der (an sich einheitlichen) Kompetenzbereiche „gerichtliches Verfahren“ und „Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ kann diese Kompetenzstruktur – konkurrierende Kompetenz des Bundes für das gerichtliche Verfahren, ausschließliche Zuständigkeit der Länder für das

²⁶⁵ In diese Richtung wohl auch *Pollähne*, StV 2007, 553: Zwar sei die Föderalisierung des Justizvollzugsrechts eine Fehlentscheidung gewesen, da sie nun aber gefallen sei, müsse sie akzeptiert werden und man müsse „das Beste daraus“ machen. Hinzu kommt, dass allein die Verlagerung der Kompetenz für den Strafvollzug im Rahmen der gemeinsamen öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform in verfassungsrechtlicher Hinsicht kritisiert wurde, vgl. *Seebode* in Dt. Bundestag 2006, Rechtsausschuss, Sten. Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, S. 29 (C). Bei durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Übertragung der Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ hätte eine offene Darlegung der Kritik gerade im Rahmen der gemeinsamen Anhörung nahegelegen.

²⁶⁶ *Niedobitek* in BK, GG, Art. 74/Rn. 18; *Stettner* in Dreier, GG, Art. 74/Rn. 29 (Supplementum); *Deegenbart* in Sachs, GG, Art. 74/Rn. 20; *Sannwald* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 74/Rn. 23; *Pieroth* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 74/Rn. 9.

Recht des Untersuchungshaftvollzuges als Teilbereich des gerichtlichen Verfahrens – zu Überschneidungen der gesetzlichen Regelungen auf Bundes- sowie Landesebene führen. So liegt dem bereits oben angesprochenen Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts auf Bundesebene sowie dem Gesetz der 12er-Gruppe eine eher restriktive Auslegung der den Ländern übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ zugrunde.²⁶⁷ Dies hat zur Folge, dass das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts Bereiche des Untersuchungshaftvollzuges einer bundesgesetzlichen Regelung zugeführt hat, die der niedersächsische Gesetzgeber unter Zugrundelegung eines umfassenden Verständnisses seiner neugewonnenen Kompetenz bereits im Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz erfasst hat.²⁶⁸ Auch der ebenfalls oben angesprochene Vorlagebeschluss des *OLG Oldenburg*²⁶⁹ geht von einer nur eingeschränkten Kompetenzübertragung zugunsten der Länder aus und bestreitet infolgedessen die Kompetenz des niedersächsischen Gesetzgebers zur Regelung weiter Teile des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes. Die Frage nach dem genauen Inhalt und der Reichweite der neugewonnenen Kompetenz der Länder für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ ist somit von besonderer Bedeutung für den (zulässigen) Regelungsgehalt des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes und damit auch von nicht unwesentlichem Interesse für gesetzgeberische Aktivitäten anderer Länder bzw. des Bundes im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges.

Dabei betrifft die Frage nach Inhalt und Reichweite der Länderkompetenz zwei Problemkreise, die beide erst nach der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz durch die Föderalismusreform aufgegriffen und zum Gegenstand einer – bislang allerdings nur in Ansätzen geführten²⁷⁰ – wissenschaftlichen Auseinandersetzung wurden. Zum einen ist zu untersuchen, ob die Länder kraft einer umfassenden Regelungsbefugnis sowohl Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt als auch Maßnahmen zur Erreichung des Zwecks der Untersuchungshaft gesetzlich normieren können, oder ob sie aufgrund einer nur eingeschränkten Gesetzgebungskompetenz allein den Bereich der Sicherheit und Ordnung der Anstalt einer gesetzlichen Regelung zuführen können.²⁷¹ Zum anderen stellt sich die Frage, ob die Länder aufgrund ihrer Gesetzgebungszuständigkeit für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ auch befugt

²⁶⁷ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 ff.

²⁶⁸ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 f.

²⁶⁹ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

²⁷⁰ *Krauß* in Graf/Volk, StPO, Stand: 1.4.2009, § 119/Rn. 2: „Wann eine Regelungsmaterie das in die Länderkompetenz gefallene Recht des Untersuchungshaftvollzugs oder das Recht der Untersuchungshaft, also das gerichtliche Verfahren, betrifft [...] ist noch nicht abschließend geklärt.“ Zu Inhalt und Reichweite der den Ländern übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ hat sich bisher nur eindeutig geäußert: *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 ff.; *derselbe*, HRRS 2008, 236 ff.

²⁷¹ Vgl. hierzu die nachfolgende Darstellung des Gesetzes zur Änderung des Untersuchungshaftrechts und des Vorlagebeschlusses des *OLG Oldenburg*.

sind, in die Zuständigkeitsregelung der §§ 119, 126 StPO einzugreifen und eine eigene Zuständigkeitsbestimmung für den Vollzug der Untersuchungshaft zu normieren.²⁷² In diesem Zusammenhang sollen zunächst die divergierenden Auslegungsmöglichkeiten bezogen auf Inhalt und Reichweite der Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ dargestellt und im Anschluss daran einer Bewertung zugeführt werden.

I. Restriktive Auslegung der den Ländern übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“

Das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts auf Bundesebene, das Gesetz der 12er-Gruppe sowie der Vorlagebeschluss des *OLG Oldenburg* äußern sich zu der Frage, ob die Regelungskompetenz der Länder sich nur auf den Bereich der Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt erstreckt oder auch den Zweck der Untersuchungshaft umfasst. Das *OLG Oldenburg* nimmt in seinem Vorlagebeschluss außerdem zu der Frage Stellung, ob die Länder kraft ihrer neu gewonnenen Gesetzgebungskompetenz auch eine eigene Zuständigkeitsregelung für den Vollzug der Untersuchungshaft normieren können.

1. *Inhalt und Reichweite der Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ im Hinblick auf die Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt sowie den Zweck der Untersuchungshaft*

Ausgangspunkt des Gesetzes zur Änderung des Untersuchungshaftrechts sowie des Gesetzes der 12er-Gruppe ist die Verlagerung der Kompetenz für das Recht des Untersuchungshaftvollzuges vom Bund auf die Länder.²⁷³ Beide Gesetze gehen davon aus, dass der Bund auch nach der Föderalismusreform noch den Bereich regeln darf, der bislang von der Generalklausel in § 119 Abs. 3 Alt. 1 StPO a.F. (Beschränkungen, die der Zweck der Untersuchungshaft erfordert) erfasst wurde.²⁷⁴ Dieser Bereich sei dem Untersuchungshaftrecht zuzuordnen und unterfalle als Bestandteil des gerichtlichen Verfahrens der konkurrierenden Kompetenz des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.²⁷⁵ Daraus folge im Umkehrschluss, dass nach der Föderalismusreform nur diejenigen Regelungen in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Länder gem. Art. 70 Abs. 1 GG fallen, die bislang von der Generalklausel in § 119 Abs. 3 Alt. 2 StPO a.F. (Beschränkungen, die die Ordnung in der Vollzugsanstalt erfordert) erfasst waren.²⁷⁶ Die Gesetze gehen damit gleichsam von einer Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Untersuchungshaft aus. Diejenigen Regelungen, die den Zweck der Untersu-

²⁷² Vgl. hierzu die nachfolgende Darstellung des Vorlagebeschlusses des *OLG Oldenburg* und des Regelungsinhalts des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes.

²⁷³ BT-Drs. 16/11644, S. 12; Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 2 f.

²⁷⁴ BT-Drs. 16/11644, S. 12; Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 3 f.; so auch: *Harms*, ZfStrVo 2009, 13.

²⁷⁵ BT-Drs. 16/11644, S. 12; Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 3 f.; so auch: *Harms*, ZfStrVo 2009, 13.

²⁷⁶ BT-Drs. 16/11644, S. 12; Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 3 f.; so auch: *Harms*, ZfStrVo 2009, 13.

chungshaft betreffen, seien als Untersuchungshafrecht dem Kompetenzbereich des „gerichtlichen Verfahrens“ zuzuordnen und unterliegen demgemäß der konkurrierenden Kompetenz des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.²⁷⁷ Diejenigen Regelungen, die die Ordnung in der Vollzugsanstalt betreffen, seien dem Untersuchungshaftvollzugsrecht und damit dem Kompetenzbereich für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ zuzuordnen, sie gehören der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder an, Art. 70 Abs. 1 GG.²⁷⁸

Vor dem Hintergrund, dass Konkretisierungen des § 119 Abs. 3 StPO a.F. bisher lediglich in der Untersuchungshaftvollzugsordnung als gemeinsamer Verwaltungsanordnung der Länder zu finden waren, ist „die Integration des dem Bund verbliebenen, aber derzeit im Wesentlichen außerhalb der Strafprozessordnung normierten, Regelungsbereiches in die Strafprozessordnung“ erklärtes Ziel des Gesetzes zur Änderung des Untersuchungshaftrechts auf Bundesebene.²⁷⁹ Schwerpunkt der Novelle war die Neufassung des § 119 StPO. Die der konkurrierenden Kompetenz des Bundes zugehörigen und bislang in der Untersuchungshaftvollzugsordnung im Einzelnen normierten Beschränkungen des Untersuchungshäftlings und ihre Anordnungsvoraussetzungen wurden durch eine Neufassung des § 119 StPO explizit in den Text der Strafprozessordnung übernommen.²⁸⁰ Hierzu gehören u.a. die Normierung eines Erlaubnisvorbehalts für den Besuchempfang in § 119 Abs. 1 Nr. 1 StPO n.F. oder auch die Anordnung der Überwachung des Schrift- und Paketverkehrs in § 119 Abs. 1 Nr. 2 StPO n.F..

Der Vorlagebeschluss des *OLG Oldenburg* bezieht sich auf die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zur gerichtlichen Kontrolle des Schriftverkehrs des Untersuchungsgefangenen, §§ 146 Abs. 3, 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG (a.F.).²⁸¹ Es ist festzuhalten – ohne an dieser Stelle bereits näher auf den konkreten Regelungsinhalt der §§ 146 Abs. 3, 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG (a.F.) eingehen zu wollen²⁸² – dass der Senat des *OLG Oldenburg* die fraglichen Regelungen für verfassungswidrig hält, weil dem niedersächsischen Gesetzgeber insoweit keine Gesetzgebungskompetenz zukomme.²⁸³ Ausgangspunkt dieser Erwägungen ist die durch die Föderalismusreform veränderte Zuständigkeitsstruktur des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Das *OLG Oldenburg* konstatiert, dass der Untersuchungshaftvollzug nicht mehr Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes

²⁷⁷ BT-Drs. 16/11644, S. 23; BR-Drs. 829/08, S. 12; Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 3 f.; so auch: *Harms*, ZfStrVo 2009, 13.

²⁷⁸ BT-Drs. 16/11644, S. 23; BR-Drs. 829/08, S. 12; Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 3 f.; so auch: *Harms*, ZfStrVo 2009, 13.

²⁷⁹ BT-Drs. 16/11644, S. 1, 12.

²⁸⁰ BT-Drs. 16/11644, S. 1, 12; so auch: *Harms*, ZfStrVo 2009, 13 (13 f.).

²⁸¹ OLG Oldenburg, StV 2008, 195; der Beschluss des OLG Oldenburg wurde zeitlich vor dem Inkraft-Treten des Änderungsgesetzes zum Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz am 1.3.2009 verfasst und bezieht sich daher auf die ursprüngliche Zuständigkeitsregelung des § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG a.F.

²⁸² Hierzu sogleich unter 2.

²⁸³ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (196).

ist, sondern nunmehr in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG fällt.²⁸⁴ Das gerichtliche Verfahren und damit auch das Strafverfahrensrecht einschließlich der verfahrensrechtlichen Vorschriften über die Untersuchungshaft seien hingegen weiterhin Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes.²⁸⁵ Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft würden grds. unabhängig von dem konkreten Strafverfahren, in dem die Untersuchungshaft angeordnet wurde, in allgemeiner Weise die Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges bestimmen und damit insb. der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in der Vollzugsanstalt dienen.²⁸⁶ Gegenstand des beim Bund verbliebenen Untersuchungshaftrechts sei demgegenüber die Sicherung des Ablaufs eines bestimmten Strafverfahrens durch Anordnung von Untersuchungshaft.²⁸⁷ Vor dem Hintergrund dieser Trennung der Kompetenzen für den Untersuchungshaftvollzug auf der einen Seite und das übrige Untersuchungshaftrecht auf der anderen Seite geht der Senat davon aus, dass die richterliche Überwachung des Schriftwechsels von Untersuchungsgefangenen zum Bereich des dem Bundesgesetzgeber vorbehaltenen Untersuchungshaftrechts und nicht zum Bereich des Untersuchungshaftvollzuges gehört.²⁸⁸ Die inhaltliche Überwachung des Schriftwechsels von Untersuchungsgefangenen sei zwar insoweit Bestandteil des Untersuchungshaftvollzuges, als sie einer Gefährdung der Sicherheit und/oder Ordnung der Vollzugsanstalt entgegenwirkt – etwa durch das Aufdecken von Fluchtplänen in einer Postsendung.²⁸⁹ Abgesehen von diesem Teilbereich sei die Briefkontrolle jedoch ganz überwiegend dem Untersuchungshaftrecht als solchem und damit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zuzuordnen, da sie vorrangig der Abwehr der in den Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren und damit dem Zweck der Untersuchungshaft, der Sicherung des Strafverfahrens, diene.²⁹⁰ Infolgedessen war das Land Niedersachsen nach Auffassung des *OLG Oldenburg* nicht befugt, die in Frage stehende Materie durch ein Landesgesetz, namentlich durch die §§ 146 Abs. 3, 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG (a.F.), zu regeln.²⁹¹

2. *Inhalt und Reichweite der Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ im Hinblick auf die Zuständigkeitsregelung des § 126 StPO*

Das *OLG Oldenburg* nimmt in ähnlicher Weise wie das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts und das Gesetz der 12er-Gruppe eine Trennung vor

²⁸⁴ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (196).

²⁸⁵ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (196).

²⁸⁶ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (196 f.).

²⁸⁷ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (196 f.).

²⁸⁸ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (195).

²⁸⁹ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (197).

²⁹⁰ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (197).

²⁹¹ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (197).

zwischen dem Untersuchungshaftvollzugsrecht, das in die Kompetenz der Länder fällt, und dem Untersuchungshaftrecht, das in der Kompetenz des Bundes verblieben ist. Bei diesem Befund bleibt der Senat allerdings nicht stehen. Seine Ausführungen beziehen sich außerdem auf die von Niedersachsen getroffene Zuständigkeitsregelung des § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG a.F., die u.a. im Rahmen der Kontrolle des Schriftverkehrs von Untersuchungsgefangenen nach § 146 Abs. 3 NJVollzG wirksam wird.²⁹² Hierbei bestimmt § 146 Abs. 3 NJVollzG, dass die Textkontrolle vom Gericht durchgeführt wird; „Gericht“ i.S.d. § 146 Abs. 3 NJVollzG ist nach der Legaldefinition des § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG a.F. das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Vollzugsbehörde ihren Sitz hat. Damit wird, wie bereits oben ausgeführt,²⁹³ die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts²⁹⁴ in Abkehr von der bisher bestehenden Zuständigkeit des Haftgerichts bzw. des mit der Sache befassten Gerichts²⁹⁵ nach §§ 119, 126 StPO begründet. Diese Neuregelung der Zuständigkeit im Vollzug der Untersuchungshaft hält der Senat des *OLG Oldenburg* – zumindest für den Bereich der Kontrolle des Schriftverkehrs des Untersuchungsgefangenen, der Auslöser des Vorlagebeschlusses war – für verfassungswidrig, weil dem niedersächsischen Gesetzgeber insoweit die Gesetzgebungskompetenz fehle.²⁹⁶

Hierzu führt das *OLG Oldenburg* an, dass der Bund mit den §§ 119, 126 StPO eine Zuständigkeitsbestimmung für die Überwachung des Schriftwechsels von Untersuchungsgefangenen getroffen hat.²⁹⁷ Diese Regelung sei, in Umsetzung der oben dargestellten Differenzierung des *OLG Oldenburg* zwischen dem Recht des Untersuchungshaftvollzuges und dem übrigen Untersuchungshaftrecht, auch nach der Föderalismusreform der weiterhin bestehenden konkurrierenden Kompetenz des Bundes für das gerichtliche Verfahren (und damit auch für das Strafverfahren inklusive der verfahrensrechtlichen Vorschriften über die Untersuchungshaft) zuzuordnen.²⁹⁸ Dadurch, dass der Bund mit den §§ 119, 126 StPO von der ihm zustehenden Kompetenz Gebrauch gemacht hat, seien die Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG nicht mehr befugt, eine landesgesetzliche Regelung zu erlassen.²⁹⁹ Die Zuständigkeitsregelung für die Überprüfung des Schriftverkehrs von Untersuchungshäftlingen gem. §§ 146 Abs. 3, 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG a.F. sei daher kompetenzwidrig zustande gekommen; das Land Niedersachsen verfügte nach

²⁹² OLG Oldenburg, StV 2008, 195.

²⁹³ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

²⁹⁴ Das Vollzugsgericht ist auch sonst für die im Vollzug der Untersuchungshaft zu treffenden Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen zuständig, soweit seine Zuständigkeit vorgesehen ist. Ansonsten ist die Vollzugsbehörde zuständig, § 134 Abs. 2 S. 1 NJVollzG.

²⁹⁵ Die Zuständigkeit des Haftgerichts bzw. des mit der Sache befassten Gerichts ist abhängig davon, ob bereits öffentliche Klage erhoben ist, § 126 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 StPO.

²⁹⁶ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (196).

²⁹⁷ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (196).

²⁹⁸ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (196 f.).

²⁹⁹ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (196).

Auffassung des Senats nicht über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz, um diese Regelungen zu erlassen.³⁰⁰

II. Umfassende Auslegung der den Ländern übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“

Die Frage, ob und in welchem Umfang dem Land die Gesetzgebungskompetenz für die im fünften Teil des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes enthaltenen Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft zusteht, wurde auch im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz im Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen des Niedersächsischen Landtages erörtert.³⁰¹ Die niedersächsische Landesregierung vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass die Länder durch die Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht nur zur Regelung solcher Beschränkungen befugt sind, die der Sicherheit und Ordnung der Anstalt dienen.³⁰² Vielmehr komme den Ländern auch die Kompetenz zur Regelung solcher Beschränkungen zu, die der Durchsetzung des Zwecks der Untersuchungshaft, also der Sicherung des Strafverfahrens, dienen.³⁰³ Dieser Auffassung hat sich der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen angeschlossen.³⁰⁴

Ausgehend von diesem umfassenden Verständnis der den Ländern übertragenen Kompetenz ist der niedersächsische Gesetzgeber weiterhin der Auffassung, dass sich die neugewonnene Kompetenz der Länder auch auf die Regelung der Zuständigkeit für Maßnahmen im Vollzug der Untersuchungshaft erstreckt.³⁰⁵ Nach Ansicht des niedersächsischen Gesetzgebers ist es „geradezu widersinnig“, anzunehmen, dass die Länder nach der Föderalismusreform zwar das Gebiet des Untersuchungshaftvollzuges regeln, dabei aber nicht die durch § 119 StPO vorgegebene Zuständigkeitsverteilung ändern dürften.³⁰⁶ Ein solches Kompetenzverständnis würde einen wesentlichen Bestandteil des Gebietes des Untersuchungs-

³⁰⁰ OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (197).

³⁰¹ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 44.

³⁰² *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45.

³⁰³ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45.

³⁰⁴ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45. Auch dem Gesetzbuch über den Justizvollzug in Baden-Württemberg liegt ein solches Kompetenzverständnis zugrunde, siehe: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 ff. Trotzdem hat Baden-Württemberg zunächst auf die Regelung desjenigen Bereiches, der den Zweck der Untersuchungshaft betrifft, verzichtet (siehe: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 ff.), weshalb im Folgenden nicht mehr auf das baden-württembergische Gesetz Bezug genommen werden soll.

³⁰⁵ Vgl. die Zuständigkeitsregelung des § 134 NJVollzG, außerdem: NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E (§131 NJVollzG-E ist die Vorgängerregelung der nunmehr in Kraft getretenen Zuständigkeitsregelung des § 134 NJVollzG, vgl. NJVollzG-E Nds.-LT Drs. 15/3565).

³⁰⁶ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E (§131 NJVollzG-E ist die Vorgängerregelung der nunmehr in Kraft getretenen Zuständigkeitsregelung des § 134 NJVollzG, vgl. NJVollzG-E Nds.-LT Drs. 15/3565).

haftvollzuges, ohne den eine sinnvolle Regelung dieses Bereiches kaum möglich sei, von der Gesetzgebungskompetenz der Länder ausnehmen, was nicht gewollt gewesen sein kann.³⁰⁷ Mit dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz soll das bestehende Bundesrecht auf dem Gebiet des Vollzugs der Untersuchungshaft nach Maßgabe des Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden.³⁰⁸ Dadurch werde das Gebiet des Untersuchungshaftvollzuges erstmalig auf eine angemessene gesetzliche Grundlage gestellt, die den Rechten der als unschuldig geltenden Untersuchungsgefangenen, dem Zweck der Untersuchungshaft als Teil des gerichtlichen Strafverfahrens sowie den Belangen der Sicherheit und Ordnung der Justizvollzugsanstalten gleichermaßen Rechnung trage.³⁰⁹

In Umsetzung dieses umfangreichen Regelungszieles stellt das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz in seinem fünften Teil ein umfassendes Regelwerk zum Vollzug der Untersuchungshaft dar. Nicht nur die Belange der Sicherheit und Ordnung der Anstalt sind einer gesetzlichen Regelung zugeführt worden, auch verschiedene Maßnahmen zur Erreichung des Zweckes der Untersuchungshaft einschließlich einer eigenen Zuständigkeitsregelung für die Maßnahmen im Vollzug der Untersuchungshaft wurden vom niedersächsischen Gesetzgeber normiert. Hierzu gehören Beschränkungen des Schrift- und Paketverkehrs in den §§ 145 ff. NJVollzG oder des Besuchsempfangs in den §§ 143 ff. NJVollzG genauso, wie die Zuständigkeitsregelung in den §§ 134 f. NJVollzG n.F. – Regelungen, die das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts auf Bundesebene unter Zugrundelegung eines restriktiveren Kompetenzverständnisses einer Bundesregelung zugeführt hat bzw. die der Vorlagebeschluss des *OLG Oldenburg* mangels Kompetenz des niedersächsischen Gesetzgebers für verfassungswidrig hält.³¹⁰

III. Auslegung des Kompetenztitels anhand klassischer Auslegungsmethoden

Die vorgefundenen unterschiedlichen Auffassungen zu der den Ländern durch die Föderalismusreform übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ zeigen, dass der genaue Inhalt und die Reichweite der Kompetenzübertragung unklar sind. Es ist fraglich, ob die Kompetenz der Länder für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ eher restriktiv zu verstehen ist und sich allein auf Anordnungen betreffend die Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt bezieht oder ob die Kompetenz umfassender zu verstehen ist und auch Regelungen bezogen auf den Zweck der Untersuchungshaft erfasst. Genauso ist problematisch, ob die den Ländern übertragene Kompetenz so weit geht, in Abkehr von der bisherigen Regelung der §§ 119, 126 StPO eigene Zuständigkeitsre-

³⁰⁷ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E (§131 NJVollzG-E ist die Vorgängerregelung der nunmehr in Kraft getretenen Zuständigkeitsregelung des § 134 NJVollzG, vgl. NJVollzG-E Nds.-LT Drs. 15/3565).

³⁰⁸ NJVollzG-E, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 109.; *Oppenborn/Schäfersküpper*, ZfStrVo 2009, 21.

³⁰⁹ NJVollzG-E, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 110.

³¹⁰ Siehe: 1. Kapitel, B., II., S. 21 ff.

gelungen für die Maßnahmen im Vollzug der Untersuchungshaft zu normieren. Dabei ist in diesem Zusammenhang noch einmal klarstellend anzumerken, dass „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ eindeutig Bestandteil des (gerichtlichen) Verfahrens ist und die Untersuchungshaft selbst unbestritten als strafverfahrensrechtliche Maßnahme anerkannt ist.³¹¹ Als abzugrenzender Teil des Verfahrensrechts lässt sich das Recht des Untersuchungshaftvollzuges daher von vornherein nicht durch eine Gegenüberstellung mit dem übrigen Verfahrensrecht kennzeichnen.³¹² Es geht im Folgenden vielmehr um die Frage, wie groß der Bereich ist, der aus der konkurrierenden Kompetenz des Bundes für das gerichtliche Verfahren herausgenommen und in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder überführt wurde. Dies ist durch Auslegung des neugefassten Kompetenztitels des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG anhand der vier klassischen Auslegungskriterien³¹³ zu ermitteln.

1. Wortsinn

Der herkömmlich nur strafprozessual³¹⁴ verwandte Begriff des Untersuchungshaftvollzuges findet sich seit der Föderalismusreform und der mit dieser einhergehenden Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in der Verfassung wieder. Die sprachliche Fassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG³¹⁵ belegt, wie bereits oben festgestellt, dass „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ Bestandteil der Kompetenzmaterie „gerichtliches Verfahren“ ist und als solcher ausdrücklich von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das gerichtliche Verfahren ausgenommen wird.³¹⁶ Damit geht die Kompetenzzuweisung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zwar von einem „Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ als Teil des Verfahrensrechts aus, sie beschreibt ihn aber nicht näher.³¹⁷ Die bisher einheitliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und die in der Strafprozessordnung zusammengefasste gesetzliche Regelung erübrigten eine begriffliche Trennung des Rechts des Untersuchungshaftvollzuges vom übrigen Strafprozessrecht.³¹⁸

³¹¹ Seebode, ZfStrVo 2009, 7 (10); derselbe, HRRS 2008, 236 (238); Niedobitek in BK, GG, Art. 74/Rn. 18; Stettner in Dreier, GG, Art. 74/Rn. 29 (Supplementum); Degenbart in Sachs, GG, Art. 74/Rn. 20; Sannwald in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 74/Rn. 23; Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Art. 74/Rn. 9.

³¹² Seebode, HRRS 2008, 236 (238); derselbe, ZfStrVo 2009, 7 (9).

³¹³ Grundlegend zur Auslegung des Rechts und den klassischen Auslegungsmethoden: Lorenz/Canaris, Methodenlehre, S. 133 ff.; Wank, Auslegung, S. 59 ff.

³¹⁴ So auch Seebode, ZfStrVo 2009, 7; derselbe, HRRS 2008, 236.

³¹⁵ Zum Wortlaut des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG: 2. Kapitel, B., S. 55.

³¹⁶ Siehe: 2. Kapitel, B., S. 55 f.

³¹⁷ Seebode, ZfStrVo 2009, 7 (11); derselbe, HRRS 2008, 236 (238).

³¹⁸ Seebode, ZfStrVo 2009, 7; derselbe, HRRS 2008, 236 (238).

Ausgehend vom reinen Wortsinn, der den Ausgangspunkt und zugleich die Grenze der Auslegung bildet,³¹⁹ lässt sich der Begriff „Untersuchungshaftvollzug“ in drei Teilbegriffe unterteilen – den der „Haft“, den der „Untersuchung“ und den des „Vollzuges“.³²⁰ Dabei bedeutet *Haft* sowohl nach allgemeinem Sprachgebrauch als auch als strafprozessuale bzw. strafrechtliche Maßnahme zunächst eine Freiheitsentziehung i.S.v. weitgehender Beschränkung der körperlichen Bewegungsfreiheit.³²¹ Die Charakterisierung dieser Haft als *Untersuchungshaft* führt zu einer Einschränkung des an sich weitgehenden Begriffes der Haft, indem das Attribut der *Untersuchung* den näheren Sinn und Zweck der Haft beschreibt. Bei der *Untersuchungshaft* geht es um eine durch richterlichen Haftbefehl nach den §§ 112 ff. StPO angeordnete Haft, die der strafprozessualen Untersuchung einer Straftat dadurch dient, dass die Verwirklichung der in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren verhindert wird.³²² Der Begriff des *Untersuchungshaftvollzuges* meint schließlich die Durchführung der durch richterlichen Haftbefehl nach den §§ 112 ff. StPO angeordneten Freiheitsentziehung.³²³ Anhand dieser begrifflichen Unterteilung wird deutlich, dass das Recht der (Untersuchungs-)Haftanordnung jedenfalls nicht vom Begriff des *Untersuchungshaftvollzuges* erfasst ist.³²⁴ Die Anordnung von *Untersuchungshaft* ist nicht Bestandteil ihrer Durchführung, die Durchführung von *Untersuchungshaft* setzt ihre Anordnung voraus. Beim *Untersuchungshaftvollzug* geht es um die Durchführung einer durch richterlichen Haftbefehl bereits angeordneten Freiheitsentziehung. Abgesehen von dieser Abgrenzung zwischen dem Recht der Haftanordnung und dem Recht des *Haftvollzuges* wird durch die begriffliche Unterteilung allerdings nicht klar, welcher Inhalt dem Begriff des (Untersuchungshaft-)Vollzuges zukommt.

Einen weiteren Anhaltspunkt könnten diesbezüglich der allgemeine sowie juristische Sprachgebrauch liefern:³²⁵ In der Bevölkerung wird bei Verwendung des Begriffes „Untersuchungshaftvollzug“ i.d.R. keine Trennung vorgenommen zwischen denjenigen Anordnungen, die der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in der Vollzugsanstalt dienen und denjenigen Maßnahmen, die dem

³¹⁹ *Larenz/Canaris*, Methodenlehre, S. 145; *Wank*, Auslegung, S. 59, 64.

³²⁰ So auch *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 54 ff.

³²¹ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 54; wobei das genaue Ausmaß dieser Freiheitsentziehung für die vorliegende Erörterung nicht von Erkenntniswert ist und daher nicht problematisiert werden soll.

³²² *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 65 f.; der Begriff der „Untersuchung“ darf nicht dahingehend missverstanden werden, dass die Untersuchungshaft angeordnet werden darf, um etwa Ermittlungen zu ermöglichen oder ein Geständnis des Beschuldigten zu erlangen.

³²³ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 89 f.; *Stettner* in Dreier, GG, Art. 74/Rn. 25, 29 (Supplementum); *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 74/Rn. 20; *Pieroth* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 70/Rn. 20.

³²⁴ *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 (11); *derselbe*, HRRS 2008, 236 (238).

³²⁵ Den allgemeinen bzw. besonderen/juristischen Sprachgebrauch als Anknüpfungspunkt der Wortlautauslegung bezeichnend: *Larenz/Canaris*, Methodenlehre, S. 141; *Wank*, Auslegung, S. 60 ff.

Zweck der Untersuchungshaft dienen. Dem Begriff des Untersuchungshaftvollzuges werden eher all diejenigen Maßnahmen zugerechnet, die den Inhaftierten nur deshalb treffen bzw. treffen können, weil er sich tatsächlich in Untersuchungshaft befindet.³²⁶ Auch eine Aufteilung zwischen den Maßnahmen des Untersuchungshaftvollzuges und der Regelung, wer für die Anordnung dieser Maßnahmen zuständig ist, wird i.d.R. nicht erfolgen. Diesem allgemeinen Verständnis vom Begriff des Untersuchungshaftvollzuges entspricht der juristische Sprachgebrauch. So erfasste § 119 Abs. 3 StPO a.F. generalklauselartig sowohl diejenigen Maßnahmen, die der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung in der Vollzugsanstalt dienten, als auch diejenigen Maßnahmen, die der Zweck der Untersuchungshaft erforderte. Die Zuständigkeit des Richters für die erforderlichen Maßnahmen wird in § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. bzw. § 119 Abs. 1 S. 3 StPO n.F. angeordnet, gemeint ist der Richter des § 126 StPO.³²⁷ Die Regelung des § 119 StPO trägt dabei die (nichtamtliche) Überschrift „Vollzug der Untersuchungshaft“. Der durch die Generalklausel des § 119 Abs. 3 StPO a.F. umfangreiche Anwendungsbereich der Vorschrift und die Bestimmung der Zuständigkeit für die im Vollzug der Untersuchungshaft anzuordnenden Maßnahmen in § 119 Abs. 6 StPO a.F. bzw. in § 119 Abs. 1 S. 3 StPO n.F. unter dem Titel „Vollzug der Untersuchungshaft“ sprechen für einen umfassenden Vollzugsbegriff, der nicht nur die Sicherheit und Ordnung in der Vollzugsanstalt, sondern auch den Zweck der Untersuchungshaft sowie die dazugehörige Zuständigkeitsregelung erfasst.³²⁸ Die generalklauselartige Normierung des § 119 Abs. 3 StPO a.F. wurde in der Untersuchungshaftvollzugsordnung durch detaillierte Regelungen bezogen auf die Sicherheit und Ordnung der Anstalt sowie den Zweck der Untersuchungshaft konkretisiert.³²⁹ Des Weiteren verweist Nr. 2 UVollzO auf die Zuständigkeit des Richters für die im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen und Beschränkungen. Auch hier deutet der Titel „Untersuchungshaftvollzugsordnung“ in Verbindung mit dem ausführlichen Regelungsgehalt derselben einschließlich der dazugehörigen Zuständigkeitsbestimmung auf ein umfassendes Verständnis des Begriffes „Untersuchungshaftvollzug“ hin.³³⁰ Hinzu kommt, dass alle bisherigen, vor der Föderalismusreform

³²⁶ OLG Celle v. 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 106; *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 (11); *derselbe*, HRRS 2008, 236 (240).

³²⁷ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 133; *Meyer-Gofner*, StPO, § 119/Rn. 46.

³²⁸ OLG Celle v. 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 106; *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 (11); *derselbe*, HRRS 2008, 236 (240); auf die Vorschrift des § 119 StPO und in diesem Zusammenhang u.a. auf deren Absätze 3 und 6 rekurriert unter dem Stichwort „Vollzug der Untersuchungshaft“ auch *Creifelds*, Rechtswörterbuch, S. 1381 f.

³²⁹ Zu nennen sind etwa: Nr. 27 Abs. 3, Nr. 34 Abs. 1 Ziffer 2, Nr. 39 Abs. 5, Nr. 47 Abs. 1 UVollzO, die jeweils Beschränkungen nicht nur zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt, sondern auch zur Erreichung des Zwecks der Untersuchungshaft vorsehen.

³³⁰ So auch OLG Celle v. 9.2.1010, 1 Ws 37/10, Rn. 106; *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 (11); *derselbe*, HRRS 2008, 236 (240); auf den Regelungsgehalt der Untersuchungshaftvollzugsordnung rekurriert unter dem Stichwort „Vollzug der Untersuchungshaft“ auch *Creifelds*, Rechtswörterbuch, S. 1381 f.

vorgelegten Gesetzesentwürfe zur Regelung des Vollzugs der Untersuchungshaft vom tradierten Bereich des Untersuchungshaftvollzuges ausgegangen sind.³³¹ Sie beanspruchten eine umfassende Regelungskompetenz insoweit, als Beschränkungen des Untersuchungshäftlings sowohl im Hinblick auf die Sicherheit und Ordnung in der Vollzugsanstalt als auch im Hinblick auf den Zweck der Untersuchungshaft normiert wurden.³³² Zudem beinhalteten sie auch eine Bestimmung der Zuständigkeit für die im Vollzug der Untersuchungshaft anzuordnenden Maßnahmen.³³³

Zwar ist sprachlich auch ein restriktives Verständnis vom Begriff des Untersuchungshaftvollzuges möglich, das trennt zwischen den Aspekten der Sicherheit und Ordnung der Anstalt auf der einen Seite und dem Zweck der Untersuchungshaft auf der anderen Seite. Die dargelegten Befunde sprechen jedoch allesamt dafür, dass erst die Summe aller Maßnahmen im Vollzug der Untersuchungshaft (diejenigen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt sowie diejenigen zur Erreichung des Zweckes der Untersuchungshaft) inklusive einer diesbezüglichen Zuständigkeitsregelung das Recht des Untersuchungshaftvollzuges ausmacht und es kein davon zu trennendes Untersuchungshafrecht gibt.³³⁴ Folglich tendiert der Wortsinn des Begriffes „Untersuchungshaftvollzug“ zu einem umfassenden Verständnis der Kompetenz der Länder für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“.³³⁵

2. Systematische Auslegung

Möglicherweise lässt sich dieser erste Befund durch systematische Erwägungen stützen. In diesem Zusammenhang lässt sich zunächst feststellen, dass Art. 74 GG im siebten Abschnitt des Grundgesetzes angesiedelt ist, welcher die Gesetzgebung

³³¹ So auch *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 (11); *derselbe*, HRRS 2008, 236 (240).

³³² BR-Drs. 249/99: § 16 Abs. 2 des Entwurfes normiert Beschränkungen des Besuchsverkehrs aus Gründen des Zweckes der Untersuchungshaft bzw. der Sicherheit und Ordnung der Anstalt, gleiches gilt bspw. für § 17 Abs. 2 des Entwurfes. *Baumann*, Entwurf: § 26 Abs. 1 Nr. 1 des Entwurfes regelt z.B. das Anhalten von Schreiben aus Gründen des Zweckes der Untersuchungshaft bzw. der Sicherheit der Vollzugsanstalt, dies gilt auch für die Beschränkung des Paketempfangs in § 28 Abs. 2 des Entwurfes. *Döschl/Herrfabrdt/Nagel/Preusker*, Entwurf: § 20 Abs. 2 des Entwurfes ermöglicht Restriktionen des Besuchsverkehrs aus Gründen der Verfahrenssicherung bzw. der Sicherheit und Ordnung der Anstalt, entsprechendes gilt bspw. auch für die Überwachung des Besuchsverkehrs in § 24 Abs. 1 des Entwurfes.

³³³ BR-Drs. 249/99: § 5 des Entwurfes regelt die Zuständigkeit für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen. *Baumann*, Entwurf: § 82 Abs. 2 des Entwurfes betrifft die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Richter und Vollzugsbehörde im Vollzug der Untersuchungshaft. *Döschl/Herrfabrdt/Nagel/Preusker*, Entwurf: § 6 des Entwurfes normiert die Zuständigkeit von Richter und Vollzugsbehörde.

³³⁴ So aber: OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (196 f.); BT-Drs. 16/11644, S. 23; BR-Drs. 829/08, S. 12; *Harms*, ZfStrVo 2009, 13.

³³⁵ Im Ergebnis auch OLG Celle v. 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 107; *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 (11); *derselbe*, HRRS 2008, 236 (240); in diese Richtung wohl auch das umfassende Verständnis in *Creifelds*, Rechtswörterbuch, S. 1381 f.

des Bundes regelt. Zu Beginn dieses Abschnittes stellt Art. 70 GG den Grundsatz der Länderzuständigkeit auf, d.h. sofern keine abweichende Kompetenzbestimmung getroffen wird, haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, Art. 70 Abs. 1 GG. Mit Art. 74 GG sieht das Grundgesetz eine von diesem Grundsatz abweichende Bestimmung vor, die die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes regelt. Für die von Art. 74 GG erfassten Materien kommt den Ländern nur nach Maßgabe des Art. 72 GG die Zuständigkeit zum Erlass gesetzlicher Regelungen zu. Innerhalb des Art. 74 GG werden für einzelne Bereiche, die in die konkurrierende Kompetenz des Bundes fallen, wiederum Ausnahmen gemacht, so dass für bestimmte Teilbereiche doch die grundsätzliche Zuständigkeitsvermutung des Art. 70 Abs. 1 GG gilt. Dies betrifft, wie bereits oben aufgezeigt, auch die Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“.³³⁶ Die Fassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG verdeutlicht, dass „das gerichtliche Verfahren“, zu dem das Strafverfahren und damit, als strafprozessuales Instrument, an sich auch die Untersuchungshaft gehört, der konkurrierenden Kompetenz des Bundes zuzuordnen ist. Als Bestandteil des gerichtlichen Verfahrens wird „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ allerdings von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausgenommen und der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder zugeordnet. Die Kompetenzzuweisung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG stellt „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ somit als vom übrigen Verfahrensrecht abzugrenzenden Teil dar.³³⁷ Abgesehen von diesem Befund lässt sich aus der Fassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG allerdings kein Hinweis auf den konkreten Inhalt der Kompetenz der Länder für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ ableiten. Weitere systematische Anhaltspunkte, die diesbezüglich von Bedeutung sein könnten, sind nicht ersichtlich. Insbesondere sind die von Art. 74 GG erfassten Materien zum Teil grundverschieden, so dass eine sachliche Übereinstimmung zwischen verschiedenen, der konkurrierenden Kompetenz des Bundes zugewiesenen Materien, die unter systematischen Aspekten von Erkenntniswert sein könnte,³³⁸ nicht gefunden werden kann.³³⁹ Auch eine Gegenüberstellung führt insofern nicht weiter. Die systematische Auslegung gibt damit nur Aufschluss über die tatsächliche Kompetenzverteilung im Bereich „gerichtliches Verfahren“ und „Recht des Untersuchungshaftvollzugs“. Darüber hinaus ergeben sich jedoch keine Erkenntnisse über den exakten Inhalt der Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“.

³³⁶ Siehe: 2. Kapitel, B., S. 55 f.

³³⁷ Seebode, ZfStrVo 2009, 7 (10); derselbe, HRRS 2008, 236 (238).

³³⁸ So Larenz/Canaris, Methodenlehre, S. 148 f. zur systematischen Auslegung des Rechts.

³³⁹ Niedobitek in BK, GG, Art. 74/Rn. 32: „Der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 74 Abs. 1 GG weist insgesamt keine deutliche Systematik auf“.

3. Historische Auslegung

Die historische Auslegung fragt danach, welche Deutung des auszulegenden Gesetzes der Regelungsabsicht des Gesetzgebers bzw. seiner eigenen Normvorstellung am besten entspricht.³⁴⁰ Diesbezüglich ist zunächst festzustellen, dass die Begründung des Gesetzentwurfs zur Föderalismusreform keine explizite Erklärung im Hinblick auf die Verlagerung der Kompetenz für den Justizvollzug vom Bund auf die Länder enthält.³⁴¹ Insofern kann im Rahmen der historischen Auslegung allein auf die allgemeinen Gründe zurückgegriffen werden, die für die Föderalismusreform als solche und insb. für die Umstrukturierung der Gesetzgebungskompetenzen angeführt werden.³⁴²

Erklärtes Ziel der Föderalismusreform ist es gewesen, durch eine Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.³⁴³ Durch die angestrebte Entflechtung von Zuständigkeiten sollte die Eigenständigkeit von Bund und Ländern gesteigert werden.³⁴⁴ Motiv dieser Ziele war die bisherige bundesstaatliche Ordnung, die geprägt war von langwierigen und komplizierten Entscheidungsprozessen und an einer übermäßigen institutionellen Verflechtung von Bund und Ländern litt.³⁴⁵ Bei der Gesetzgebung des Bundes haben die ausgeprägten Zustimmungsbefugnisse der Länder über den Bundesrat bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bund und Ländern immer wieder zu Verzögerungen oder sogar zur Verhinderung wichtiger Gesetzgebungsvorhaben geführt.³⁴⁶ Um dies künftig zu vermeiden, sollen die Ebenen des Bundes und der Länder klarer in ihren Zuständigkeiten und Finanzverantwortlichkeiten abgegrenzt werden, durch eine deutlichere Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen soll es zu einer Stärkung der Gesetzgebung von Bund und Ländern kommen, wodurch zudem Entscheidungsabläufe und Verantwortlichkeiten für die Bürger transparenter werden als bislang.³⁴⁷ Dabei sollen die föderalen Elemente der Solidarität und Kooperation sowie das Element des Wettbewerbs neu ausbalanciert werden.³⁴⁸ Konkret soll u.a. die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes neu geordnet werden, wobei etwa die Mate-

³⁴⁰ *Larenz/Canaris*, Methodenlehre, S. 149; *Wank*, Auslegung, S. 93 f.

³⁴¹ Vgl. BT-Drs. 16/813; so auch *Seebode* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 242.

³⁴² BT-Drs. 16/813, S. 7 ff.

³⁴³ BT-Drs. 16/813, S. 7.; so auch: Gemeinsame Pressemitteilung von Bundestag und Bundesrat zur öffentl. Anhörung zur Föderalismusreform vom 12.5.2006, abrufbar unter: http://www.bundestag.de/aktuell/presse/2006/pz_0605123.html.

³⁴⁴ BT-Drs. 16/813, S. 7; so auch *Stettner* in Dreier, GG, Art. 74/Rn. 3 (Supplementum).

³⁴⁵ BT-Drs. 16/813, S. 7.

³⁴⁶ BT-Drs. 16/813, S. 7.

³⁴⁷ BT-Drs. 16/813, S. 7 f.

³⁴⁸ BT-Drs. 16/813, S. 7.

rien Strafvollzug sowie Vollzug der Untersuchungshaft, die bisher Teilbereich der konkurrierenden Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (a.F.) gewesen sind, auf die Länder übertragen werden.³⁴⁹

Fraglich ist, welche Schlussfolgerungen sich aus dieser Motivlage und den mit der Föderalismusreform verfolgten Zielen für die Übertragung der Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ ziehen lassen. Zunächst ist anzumerken, dass sich die von der Begründung des Gesetzentwurfs zur Föderalismusreform beschriebene allgemeine Sachlage, der durch die Föderalismusreform gerade abgeholfen werden sollte, auf die konkrete Situation im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges vor der Föderalismusreform übertragen lässt: Bevor es zu einer Neustrukturierung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform gekommen ist, lag die Kompetenz zur gesetzlichen Regelung des Untersuchungshaftvollzuges in der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes.³⁵⁰ Die Länder waren allerdings zuständig für die Durchführung des Untersuchungshaftvollzuges, die Untersuchungshaft wurde in Justizvollzugsanstalten der Länder vollzogen.³⁵¹ Die politische Verantwortlichkeit – sofern es etwa zu gewaltsamen Ausbrüchen von Gefangenen gekommen ist, traf den jeweiligen Landesjustizminister die Verantwortung – und nicht zuletzt auch die Ausgabenlast für den Untersuchungshaftvollzug lag somit bei den einzelnen Ländern.³⁵² Diese Trennung der Gesetzgebungskompetenz für den Vollzug der Untersuchungshaft von der politischen und finanziellen Verantwortlichkeit war u.a. ein Grund für das Scheitern verschiedener Gesetzgebungsvorhaben auf Bundesebene zur gesetzlichen Regelung des Untersuchungshaftvollzuges.³⁵³ Bund und Länder haben sich trotz der allgemein anerkannten Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Untersuchungshaftvollzuges³⁵⁴ gegenseitig blockiert, weshalb der Vollzug der Untersuchungshaft bis zur Föderalismusreform allein durch die, unter rechtsstaatlichen Aspekten kritisch zu beurteilende,³⁵⁵ Untersuchungshaftvollzugsordnung als (einheitliche) Verwaltungsvorschrift der Länder geregelt wurde.

Durch die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Untersuchungshaftvollzug vom Bund auf die Länder wird das erklärte Ziel erreicht, klare-

³⁴⁹ BT-Drs. 16/813, S. 8 f.

³⁵⁰ Siehe: 1. Kapitel, B., S. 15.

³⁵¹ *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159 (160).

³⁵² *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159 (160); für den Strafvollzug, was sich allerdings auf den Vollzug der Untersuchungshaft übertragen lässt: *Lückemann* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 195.

³⁵³ OLG Celle v. 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 112; *Seebode*, HRRS 2008, 236; wohl auch: *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159 (164).

³⁵⁴ Siehe: Einleitung, A., S. 1 f.

³⁵⁵ Siehe: 1. Kapitel, A., II., S. 12 ff.

re Verantwortlichkeiten zu schaffen – gesetzgeberische, organisatorische, finanzielle und politische Verantwortung liegen nunmehr einheitlich bei den Ländern.³⁵⁶ Genauso werden gegenseitige Blockaden zwischen Bund und Ländern abgebaut, indem die Länder nun eigenständig eine gesetzliche Regelung des Untersuchungshaftvollzuges entwerfen können, ohne von einem gesetzgeberischen Vorschlag des Bundes oder einem allgemeinen Konsens innerhalb des Bundesrates abhängig zu sein.³⁵⁷ Auch wird durch die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Vollzug der Untersuchungshaft vom Bund auf die Länder das mit der Föderalismusreform angestrebte Ziel erreicht, das föderale Element des Wettbewerbs zu stärken. Unterschiedliche Vollzugserfahrungen in den Justizverwaltungen der einzelnen Länder können – innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen – Eingang finden in die jeweiligen Landesgesetze.³⁵⁸

Zumindest im Grundsatz besteht damit also eine Übereinstimmung zwischen den mit der Föderalismusreform allgemein verfolgten Zielen und der durch die Föderalismusreform geschaffenen Länderkompetenz für den Untersuchungshaftvollzug. In welchem Umfang die mit der Föderalismusreform verfolgten Ziele durch die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ auf die Länder erreicht worden sind bzw. erreicht werden können, ist allerdings maßgeblich davon abhängig, ob es durch die Föderalismusreform zu einer umfassenden oder doch nur zu einer teilweisen Übertragung der Kompetenz gekommen ist. Zu beachten ist, dass es ausdrückliche Regelungsabsicht war, mit der Föderalismusreform klarere Verantwortlichkeiten zu schaffen, den Abbau gegenseitiger Blockaden sowie eine Stärkung der Gesetzgebung von Bund und Ländern durch eine deutlichere Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zu erreichen. Das Ziel, gegenseitige Blockaden abzubauen, wird nur dann umfänglich erreicht, wenn die Gesetzgebungskompetenz für den Vollzug der

³⁵⁶ *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159; *Lückemann* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 195 (196).

³⁵⁷ In diese Richtung wohl auch OLG Celle v. 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 112 f.; *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159 (164 ff.); *Lückemann* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 195 (199 f.); *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 (11); *derselbe*, HRRS 2008, 236.

³⁵⁸ Ob dies langfristig zu einer Optimierung der Vollzugsgestaltung führt, oder dem eingangs angesprochenen „Wettbewerb der Schabigheit“ Vorschub leistet, bleibt abzuwarten. *Lückemann* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 195 spricht ausdrücklich von einem „Wettbewerb der Ideen“ der Landesgesetzgeber; wohl auch *Aumüller* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 159 (164); *Robbers* in Dt. Bundestag 2006, Stellungnahme zur öffentl. Anhörung des Rechtsausschusses des Dt. Bundestages zur Föderalismusreform am 17.5.2006, 218 (222 ff.).

Untersuchungshaft umfassend auf die Länder übertragen worden ist.³⁵⁹ Sofern nur der Bereich der Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt in die Länderkompetenz überführt worden sein sollte, kann es in diesem Bereich zwar nicht mehr zu einer gegenseitigen Blockade von Bund und Ländern kommen, weil insofern die gesetzgeberische, politische und organisatorische Verantwortung in einer Hand bei den Ländern liegt. Der (nicht unwesentliche) Bereich, der den Zweck der Untersuchungshaft und die Zuständigkeit für die im Vollzug der Untersuchungshaft anzuordnenden Maßnahmen betrifft, läge allerdings immer noch in der Zuständigkeit des Bundes, so dass es hier aufgrund der getrennten Verantwortlichkeiten weiterhin zu Blockaden zwischen Bund und Ländern kommen könnte – das eindeutige Regelungsziel der Föderalismusreform könnte nicht vollständig erreicht werden.³⁶⁰ Hinzu kommt, dass bei einer derartig gespaltenen Kompetenzverteilung im Bereich der Untersuchungshaft das Ziel nicht erreicht werden könnte, die Kompetenzen *deutlich* zuzuordnen. Spricht bereits der Wortsinn für ein umfassendes Verständnis des Begriffes Untersuchungshaftvollzug,³⁶¹ widerspräche es dem Ziel einer *deutlichen* Kompetenzzuordnung, die Kompetenz des Untersuchungshaftvollzuges entgegen ihrem Wortsinn nicht umfassend zu übertragen, sondern zwischen Bund und Ländern aufzugliedern. Zur Erreichung des Zieles deutlicher Kompetenzzuordnung ist es nur konsequent, die Kompetenz für den Untersuchungshaftvollzug entsprechend ihrem Wortsinn umfassend auf die Länder zu übertragen.

Die ausdrücklichen Regelungsziele der Föderalismusreform können somit nur bei einem umfassenden Verständnis der den Ländern übertragenen Kompetenz vollumfänglich erreicht werden, so dass die historische Auslegung insgesamt dafür spricht, von einer umfassenden Kompetenzübertragung für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ zugunsten der Länder auszugehen.³⁶²

Daran ändert sich auch nichts, wenn berücksichtigt wird, dass nach der Föderalismusreform sowohl der Bundesgesetzgeber als auch die Mehrheit der Landesgesetzgeber von einer nur eingeschränkten Kompetenzübertragung zugunsten der Länder ausgegangen sind.³⁶³ Hieraus lässt sich für die Auslegung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG kein Anhaltspunkt gewinnen.³⁶⁴ Für die Auslegung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ist allein der Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers maßgeblich, nicht jedoch die Auffassung eines sich später äußernden Bundes- oder Landesgesetzgebers.³⁶⁵

³⁵⁹ *Seebode*, HRRS 2008, 236 (240).

³⁶⁰ In diese Richtung auch: *Seebode*, HRRS 2008, 236 (240).

³⁶¹ Siehe: 2. Kapitel, B., III., 1., S. 63 ff.

³⁶² Ausdrücklich: OLG Celle v. 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 113.

³⁶³ Siehe im Überblick 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 ff.

³⁶⁴ Ausdrücklich: OLG Celle v. 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 110; in diese Richtung: *Larenz/Canaris*, Methodenlehre, S. 150.

³⁶⁵ Ausdrücklich: OLG Celle v. 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 110; in diese Richtung: *Larenz/Canaris*, Methodenlehre, S. 150.

5. Teleologische Auslegung

Teleologische Auslegung bedeutet Auslegung gemäß dem erkennbaren Zweck und dem Grundgedanken einer gesetzlichen Regelung.³⁶⁶ Hierbei ist von den Zwecksetzungen des historischen Gesetzgebers auszugehen, diese sind jedoch weiterzuentwickeln, indem sie in ihren Konsequenzen durchdacht und an diesen ausgerichtet werden.³⁶⁷ Auf dieser Grundlage soll der erkennbare, sachgerechte Zweck, der vernünftigerweise mit der gesetzlichen Regelung verfolgt wird und zu angemessenen Lösungen führt, deutlich werden.³⁶⁸

Bei näherer Betrachtung der Regelungsmaterie „Untersuchungshaft“ erscheint es sachgerecht und zweckmäßig, die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Untersuchungshaftanordnung und das Recht des Untersuchungshaftvollzuges einheitlich dem Kompetenzbereich eines Gesetzgebers zuzuordnen, mithin das „Ob“ und das „Wie“ der Untersuchungshaft einer Hand zu überantworten. Dennoch hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber dafür entschieden, das „Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ in die Gesetzgebungskompetenz der Länder zu überführen und die Zuständigkeit für das Recht der Untersuchungshaftanordnung in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers zu belassen. Eine an sich einheitliche Materie wurde damit auseinandergerissen. Fraglich ist, zu welchen Konsequenzen diese Kompetenzübertragung führt. Es ist zu untersuchen, welche Konsequenzen ein umfassendes Verständnis der Kompetenzübertragung im Vergleich zu einem nur restriktiven Verständnis der Zuständigkeitsverlagerung zeitigt und ob aufgrund dessen aus teleologischen Erwägungen von einem bestimmten Umfang der Kompetenzübertragung auszugehen ist.

Maßnahmen, die dem Zweck der Untersuchungshaft dienen, weisen einen engen Bezug zum bundesgesetzlich geregelten Strafverfahren auf – dienen sie doch gerade der Abwehr der in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren und damit der Verfahrenssicherung. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Maßnahmen, die der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt dienen, einen weniger engen Bezug zum Verfahrensrecht aufweisen und deshalb ausschließlich dem Untersuchungshaftvollzugsrecht als Bestandteil der Länderkompetenz zuzuordnen sind, während Maßnahmen, die dem Zweck der Untersuchungshaft dienen, dem Verfahrensrecht als Bestandteil der Bundeskompetenz zuzuordnen sind. Eine derartige Differenzierung zwischen dem Untersuchungshaftrecht auf der einen Seite und dem Untersuchungshaftvollzugsrecht auf der anderen Seite würde nicht nur den einheitlich zu verstehenden Begriff des Untersuchungshaftvollzuges³⁶⁹ aufspalten. Sie würde zudem verkennen, dass das gesamte Recht des Untersuchungshaftvollzuges als Verfahrensrecht zu

³⁶⁶ Larenz/Canaris, Methodenlehre, S. 153 f.

³⁶⁷ Larenz/Canaris, Methodenlehre, S. 153 f.; Wank, Auslegung, S. 98 f.

³⁶⁸ Larenz/Canaris, Methodenlehre, S. 153 f.; Wank, Auslegung, S. 97 ff.

³⁶⁹ Siehe 2. Kapitel, B., III., 1., S. 63 ff.

qualifizieren ist.³⁷⁰ Dies ergibt sich zum einen aus der Formulierung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, die den Vollzug der Untersuchungshaft ausdrücklich als Teil des gerichtlichen Verfahrens qualifiziert,³⁷¹ und zum anderen aus dem Charakter der Untersuchungshaft als strafprozessuale Maßnahme.³⁷² Hinzu kommt, dass Sicherheit und Ordnung der Anstalt dem Zweck der Untersuchungshaft und damit der Verfahrenssicherung dienen.³⁷³ Bei einer Differenzierung zwischen Untersuchungs^{haft}recht und Untersuchungshaft^{vollzugs}recht im oben genannten Sinne würde die der Verfahrenssicherung dienende Sicherheit und Ordnung der Anstalt zum Selbstzweck des Untersuchungshaftvollzugs.³⁷⁴ Das Vollzugsrecht würde in Widerspruch zur sprachlichen Fassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG seinen Verfahrensbezug verlieren.³⁷⁵ Es bliebe außerdem unberücksichtigt, dass jede Anstaltsunterbringung Sicherheit und Ordnung verlangt. Beide Kriterien sind nicht das kennzeichnende Merkmal nur des Untersuchungshaftvollzuges und können daher nicht herangezogen werden für eine Kennzeichnung des Untersuchungshaftvollzuges in Abgrenzung zum übrigen Verfahrensrecht.³⁷⁶ Der sachliche Zusammenhang zwischen den dem Zweck der Untersuchungshaft dienenden Beschränkungen und dem bundesgesetzlich geregelten Strafverfahren allein vermag eine Differenzierung zwischen dem Untersuchungs^{haft}recht und dem Untersuchungshaft^{vollzugs}recht somit nicht zu rechtfertigen.³⁷⁷ Auch der Einwand drohender Rechtszersplitterung als Konsequenz der Kompetenzverlagerung spricht aus teleologischen Aspekten nicht unbedingt für einen nur begrenzten Kompetenzzuwachs der Länder. Die Gefahr einer uneinheitlichen Durchführung der nach der einheitlich geltenden Strafprozessordnung anzuordnenden Untersuchungshaft besteht grundsätzlich unabhängig vom Umfang der den Ländern übertragenen Kompetenz: Selbst bei einer nur eingeschränkten Regelungskompetenz der Länder, die sich auf den Aspekt der Sicherheit und Ordnung beschränkt, kann es insoweit zu einer unterschiedlichen Haftgestaltung kommen, als den Ländern in diesem Bereich die eigenverantwortliche Zuständigkeit zusteht.³⁷⁸

Der niedersächsische Gesetzgeber hat den Vollzug der Untersuchungshaft unter Zugrundelegung eines umfassenden Kompetenzverständnisses einer detaillierten Regelung zugeführt. Hierbei haben sich allerdings die Tücken eines solchen

³⁷⁰ OLG Celle vom 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 115; *Seebode*, HRRS 2008, 236 (238); in diese Richtung auch: *König*, NStZ 2010, 185..

³⁷¹ Siehe 2. Kapitel, B., S. 55.

³⁷² Siehe Einl., A., S. 1.

³⁷³ Allgemeine Auffassung, vgl. nur: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 32; *Müller-Dietz*, JZ 1973, 129 (132).

³⁷⁴ *Seebode*, HRRS 2008, 236 (238); *König*, NStZ 2010, 185.

³⁷⁵ OLG Celle vom 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 115; *Seebode*, HRRS 2008, 236 (238); *König*, NStZ 2010, 185.

³⁷⁶ *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 (10); *derselbe*, HRRS 2008, 236 (238).

³⁷⁷ In diese Richtung wohl auch: OLG Celle vom 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 117; *Seebode*, HRRS 2008, 236 (238).

³⁷⁸ *Seebode*, HRRS 2008, 236 (240 f.).

Kompetenzverständnisses gezeigt: Bei Normierung der Zuständigkeit für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen sah sich der niedersächsische Gesetzgeber aus verfassungsrechtlichen Gründen³⁷⁹ dazu gezwungen, in Abkehr von der bisherigen Zuständigkeitsverteilung im Vollzug der Untersuchungshaft eine differenzierte Zuständigkeitsregelung zu normieren.³⁸⁰ Soweit das Gericht im Vollzug der Untersuchungshaft überhaupt zuständig ist für die Anordnung einer Maßnahme,³⁸¹ bestimmt § 134a Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. die Zuständigkeit des sog. „Haftgerichts“.³⁸² Handelt es sich bei diesem Gericht allerdings nicht um ein Gericht des Landes Niedersachsen, so ist gem. § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. das „Vollzugsgericht“ zuständig.³⁸³ Dem Vollzugsgericht, das den Haftbefehl nicht erlassen hat, fehlt i.d.R. jedoch die Kenntnis des der Untersuchungshaft zugrundeliegenden Strafverfahrens, weshalb es nur schwer beurteilen kann, welche Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen zur Sicherung des Strafverfahrens sachgerecht sind.³⁸⁴ Diese Auspaltung der Zuständigkeiten und die aufgrund fehlender Kenntnis des Strafverfahrens auch nur bedingt sachgerechte Zuständigkeit des Vollzugsgerichts ist die verfassungsrechtlich gebotene Konsequenz³⁸⁵ eines umfassenden Kompetenzverständnisses des niedersächsischen Gesetzgebers. Bei einem restriktiven Kompetenzverständnis, das allein den Bereich der Sicherheit und Ordnung der Anstalt einer Regelung zuführt, wäre für die Anordnung entsprechender Maßnahmen (zumindest nach der niedersächsischen Zuständigkeitsstruktur) allein die Anstalt zuständig, so dass es insoweit nicht zu Zuständigkeitsaufspaltungen kommen würde. Aufgrund dieser nachteiligen Konsequenz eines umfassenden Kompetenzverständnisses ein nur restriktives Kompetenzverständnis zu befürworten, wäre allerdings zu kurz gegriffen, zeitigt doch auch das restriktive Kompetenzverständnis negative Konsequenzen: Ein restriktives Verständnis der den Ländern übertragenen Kompetenz, das die Zuständigkeit des Bundes für das Untersuchungshaftrecht³⁸⁶ beansprucht und die Kompetenz der Länder auf das Untersuchungshaftvollzugsrecht³⁸⁷ bezieht, führt

³⁷⁹ Siehe 2. Kapitel, C., II., 2., S. 83 ff.

³⁸⁰ Siehe hierzu ausführlich 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

³⁸¹ Grundsätzlich ist die Vollzugsbehörde für alle im Vollzug der Untersuchungshaft zu treffenden Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen zuständig: § 134 Abs. 2 S. 1 NJVollzG a.F. bzw. § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F.

³⁸² Siehe 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

³⁸³ Siehe 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

³⁸⁴ Siehe 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

³⁸⁵ Siehe 2. Kapitel, C., II., 2., S. 83 ff.

³⁸⁶ Zum Untersuchungshaftrecht gehören nach hiesiger Abgrenzung sowohl diejenigen Maßnahmen, die den Zweck der Untersuchungshaft betreffen, als auch die Bestimmung der Zuständigkeit für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen, siehe: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 f.

³⁸⁷ Zum Untersuchungshaftvollzugsrecht gehören nach hiesiger Abgrenzung diejenigen Maßnahmen, die die Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt betreffen, siehe: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 ff.

zwangsläufig zu Überschneidungen der Kompetenzen von Bund und Ländern.³⁸⁸ So betreffen bspw. Maßnahmen, die der Abwehr einer Flucht- oder einer Wiederholungsgefahr und damit an sich dem Zweck der Untersuchungshaft dienen, immer oder zumindest häufig auch die Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt.³⁸⁹ Bei einer befürchteten Flucht eines Untersuchungshäftlings ist immer auch die Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt betroffen,³⁹⁰ so dass Beschränkungen des Untersuchungshäftlings sowohl zur Erreichung des Zwecks der Untersuchungshaft (Sicherung des Strafverfahrens durch Abwehr der Fluchtgefahr) angebracht erscheinen, als auch zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt. Ähnlich verhält es sich bei einer befürchteten Wiederholung von Straftaten i.S.d. § 112a StPO. Jedenfalls soweit es um die Begehung dieser Straftaten in der Vollzugsanstalt geht, ist immer auch die Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt betroffen. Machen nun sowohl der Bund als auch die Länder bei einem restriktiven Kompetenzverständnis von der ihnen jeweils zustehenden Regelungskompetenz Gebrauch, würde eine Trennung der Kompetenzbereiche „Untersuchungshaftrecht“ und „Untersuchungshaftvollzugsrecht“ dazu führen, dass in einem Land sowohl gesetzliche Regelungen des Bundes als auch gesetzliche Regelungen des betreffenden Landes für denselben Regelungsbereich vorliegen – gesetzliche Regelungen des Bundes zur Abwehr der Fluchtgefahr, um den Zweck der Untersuchungshaft zu erreichen; gesetzliche Regelungen des Landes zur Abwehr der Fluchtgefahr, um Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt aufrecht zu erhalten. Diese gesetzlichen Regelungen verschiedener Normgeber können sich u.U. widersprechen oder zumindest aufgrund unterschiedlicher Eingriffsvoraussetzungen einen anders gearteten Anwendungsbereich haben. Überschneidungen können dadurch nicht nur „in Randbereichen“³⁹¹ entstehen. Der Haftgrund der Fluchtgefahr ist immerhin der weitaus am häufigsten zur Anordnung von Untersuchungshaft nach den §§ 112 ff. StPO führende Haftgrund.³⁹² Für den Rechtsanwender stellt sich in diesen Fällen die Frage, welche Regelungen er im Einzelfall anzuwenden hat. So müsste etwa danach gefragt werden, ob bei einer bestimmten Maßnahme im Schwerpunkt der Zweck der Untersuchungshaft oder die Sicherheit und Ordnung der Anstalt betroffen ist.³⁹³ Abgesehen von der Schwierigkeit, diese Frage für jeden Fall eindeutig zu beantworten, handelt es sich

³⁸⁸ Im Hinblick auf die Kontrolle des Schriftverkehrs des Untersuchungsgefangenen sieht dies auch das OLG Oldenburg, allerdings ohne daraus die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen: OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (197). Auch *Harms*, ZfStrVo 2009, 13 (15) konstatiert, dass es zu Kompetenzüberschneidungen kommen wird, hält aber dennoch an einer Kompetenzaufspaltung zwischen Bund und Ländern fest. *Paeffgen*, StV 2009, 46 (47 f.); *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 (10).

³⁸⁹ *Koop*, ZfStrVo 2007, 88 (89).

³⁹⁰ Ähnlich: OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (196).

³⁹¹ So aber: BT-Drs. 16/11644, S. 23.

³⁹² *Statistisches Bundesamt*, Strafverfolgung 2006, Tabelle 6.1, S. 340 f.

³⁹³ Ähnlich: OLG Oldenburg, StV 2008, 195 (196 f.).

im Hinblick auf Rechtsanwendungssicherheit und Rechtsklarheit um ein unerwünschtes Ergebnis. Wird zudem berücksichtigt, dass eine „Doppelzuständigkeit“, auf deren Grundlage Bund und Länder denselben Gegenstand in unterschiedlicher Weise regeln können, dem System der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen fremd und mit ihrer Abgrenzungsfunktion nicht vereinbar ist,³⁹⁴ ist dieses Ergebnis noch kritischer zu beurteilen.

Insgesamt zeigt eine Abwägung der aufgezeigten Befunde, dass sowohl ein umfassendes Kompetenzverständnis als auch ein restriktives Kompetenzverständnis Konsequenzen zeitigt, die an der Sachgerechtigkeit der Verfassungsänderung zweifeln lassen. Ein Übergewicht der Vor- oder Nachteile eines Kompetenzverständnisses lässt sich jedoch nicht feststellen. Die teleologische Auslegung spricht daher nicht dagegen, an dem durch die Auslegung des Wortsinns und die historische Auslegung gefundenen Ergebnis festzuhalten und von einer umfassenden Kompetenzübertragung zugunsten der Länder auszugehen.³⁹⁵

IV. Stellungnahme

Die Auslegung des Wortsinns und die historische Auslegung legen beide ein umfassendes Verständnis der den Ländern übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ nahe. Diesem Befund widersprechen die Resultate der systematischen und der teleologischen Auslegung zwar nicht, allerdings stützen sie ihn auch nicht weiter. Die systematische Auslegung gibt keinen Hinweis auf den Umfang der den Ländern übertragenen Kompetenz und die teleologische Auslegung kommt nur insofern zu einem Ergebnis, als sie den im Rahmen der Auslegung des Wortsinns und der historischen Auslegung gefundenen Ergebnissen nicht entgegensteht. Daher stellt sich die Frage, ob den Ergebnissen der Wortsinnauslegung und der historischen Auslegung zu folgen ist, so dass die Kompetenz der Länder für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ umfassend zu verstehen ist.

Gegen ein restriktives Verständnis der den Ländern übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ spricht zunächst der einfache Befund, dass keines der vier klassischen Auslegungskriterien eine solche Auslegung stützt. Abgesehen davon ist zu berücksichtigen, dass bei der Umfangbestimmung der in Art. 74 GG aufgezählten Materien der Grundsatz des Art. 30 GG von Bedeutung ist³⁹⁶ und der Entstehungsgeschichte einer Kompetenznorm bei ihrer Auslegung meist das entscheidende Gewicht zukommt.³⁹⁷ Mit Art. 30

³⁹⁴ So ausdrücklich BVerfGE 106, 62 (132); 36, 193 (202 f.); *Rengeling* in HdBdStR VI (2008), § 135/Rn. 41.

³⁹⁵ Im Ergebnis ebenso OLG Celle v. 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 116 f.; *Seebode*, HRRS 2008, 236 (241).

³⁹⁶ BVerfGE 41, 205 (220); 33, 125 (152 f.); 7, 29 (44); *Hillgruber* in BK, GG, Art. 30/Rn. 55.

³⁹⁷ *Stark* in HdBdStR VII (1992), § 164/Rn. 57; *Seebode*, ZfStVo 2009, 7 (8, 11); in diese Richtung auch: BVerfGE 96, 288 (301).

GG wird das föderale Kompetenzgefüge des Grundgesetzes zum Ausdruck gebracht, das von einer grundsätzlichen Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder ausgeht.³⁹⁸ Die Zuständigkeit der Länder für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ entspricht dieser grundgesetzlichen Kompetenzstruktur, ohne dass damit etwas über den Umfang der Kompetenz ausgesagt wäre. Wird jedoch der Sinn der grundgesetzlichen Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder berücksichtigt, „den Ländern eigenständige Kompetenzräume für partikulardifferenzierte Regelungen zu eröffnen“,³⁹⁹ wird deutlich, dass dieser Sinn bei einem umfassenden Verständnis der Kompetenz am weitestgehenden erreicht werden kann. Des Weiteren spricht die historische Auslegung eindeutig für ein umfassendes Verständnis der den Ländern übertragenen Kompetenz.⁴⁰⁰ In Anbetracht der *entscheidenden* Bedeutung der Entstehungsgeschichte einer Kompetenznorm für ihre Auslegung⁴⁰¹ ist im Ergebnis von einem umfassenden Verständnis der den Ländern übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ auszugehen.⁴⁰²

Die Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, die Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug vom Bund auf die Länder zu übertragen, ist rechtspolitisch und rechtspraktisch möglicherweise nicht sinnvoll gewesen, weil sie ein an sich einheitliches Rechtsgebiet auseinanderreißt und unterschiedlichen Vollzugsregelungen in den einzelnen Ländern Tor und Tür öffnet. Dennoch: „Daß sie gefallen ist, muß aber auch akzeptieren, wem das nicht gefallen mag. Nun müssen sich alle Beteiligten darum bemühen [...] das Beste daraus zu machen.“⁴⁰³ In diesem Sinne kommt den Ländern die Kompetenz zu, „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ gesetzlich zu regeln. Ihre Kompetenz erstreckt sich dabei auf die Rechtseingriffe, die einen Tatverdächtigen nur wegen und während seiner strafprozessualen Freiheitsentziehung treffen bzw. treffen können.⁴⁰⁴ Diese Rechtseingriffe sind haftbezogen und können sich sowohl aus dem Zweck der Untersuchungshaft als auch aus der Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt erklären,⁴⁰⁵ wobei auch die Bestimmung der Zuständigkeit zur Anordnung dieser

³⁹⁸ Hierzu bereits: 2. Kapitel, A., II., 1., S. 52 ff.

³⁹⁹ BVerfGE 112, 226 (248); 106, 62 (150).

⁴⁰⁰ Siehe: 2. Kapitel, B., III., 3., S. 68 ff.

⁴⁰¹ Ausdrücklich: *Starck* in HdBdStR VII (1992), § 164/Rn. 57; ähnlich: BVerfGE 96, 288 (301).

Seebode, ZfStrVo 2009, 7 (8) spricht von dem für die Auslegung von Kompetenzänderungen „sehr beachtlichen Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers“.

⁴⁰² Ausdrücklich: OLG Celle vom 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 117 ff.; *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 (12).

⁴⁰³ Ausdrücklich im Hinblick auf die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug vom Bund auf die Länder: *Pollähne*, StV 2007, 553.

⁴⁰⁴ Ausdrücklich: OLG Celle vom 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 119. Maßnahmen des übrigen Strafrechts, das der konkurrierenden Kompetenz des Bundes für das gerichtliche Verfahren zuzuordnen ist, können hingegen auch den auf freiem Fuß belassenen Verdächtigen treffen: *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 (11 f.); *derselbe*, HRRS 2008, 236 (239 f.).

⁴⁰⁵ Ausdrücklich OLG Celle vom 9.2.2010, 1 Ws 37/10, Rn. 119; *Seebode*, HRRS 2008, 236 (239).

Rechtseingriffe in den Kompetenzbereich der Länder einzuordnen ist.⁴⁰⁶ Nur bei diesem Verständnis der den Ländern übertragenen Kompetenz wird an der gefestigten Bedeutung der Materie, die seit langem in der Praxis aller Staatsgewalten Ausdruck findet, festgehalten und der notwendigen Klarheit einer Kompetenzabgrenzung Rechnung getragen.⁴⁰⁷ So hat auch das *BVerfG* festgestellt, dass „Sinn und Zweck der Umschreibung eines vom Verfassungsgeber bereits vorgefundenen Normenbereichs in der Kompetenzvorschrift“ dafür sprechen, „dass der vorgefundene Normenbereich von ihr erfasst werden soll“.⁴⁰⁸

C. Kompetenzabgrenzung zwischen den Ländern – Die Regelung der Zuständigkeit für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen

Bei Zugrundelegung des hier vertretenen umfassenden Verständnisses von der den Ländern übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ fällt auch die Bestimmung der Zuständigkeit für die Anordnung der im Untersuchungshaftvollzug erforderlichen Maßnahmen in die neugewonnene Kompetenz der Länder. Niedersachsen hat als bislang einziges Bundesland von dieser umfassenden Kompetenz Gebrauch gemacht und eine entsprechende Zuständigkeitsbestimmung getroffen. Der historische Überblick über die Entwicklung der Rechtslage im Untersuchungshaftvollzug nach der Föderalismusreform hat gezeigt, dass sich an der ursprünglichen Zuständigkeitsregelung des § 134 NJVollzG a.F. heftige Kritik entzündet hat.⁴⁰⁹ Dieser Kritik ist auch mit Erlass des Änderungsgesetzes zum Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz und dem Inkraft-Treten der §§ 134, 134a NJVollzG n.F. nicht vollständig die Grundlage entzogen.⁴¹⁰ Es stellt sich somit die Frage, ob die Länder bei der Umsetzung der ihnen übertragenen Kompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“, namentlich bei der Bestimmung der Zuständigkeit für die Anordnung von Maß-

⁴⁰⁶ Hierzu indirekt *Seebode*, HRRS 2008, 236 (239, 241), der die Kompetenz Niedersachsens zur Bestimmung der Zuständigkeit an sich nicht bestreitet, sondern nur die Art der Kompetenzumsetzung bemängelt. In diese Richtung wohl auch: *Sannwald* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 74/Rn. 44, demzufolge „das gesamte Haftrecht“ den Ländern übertragen wurde; *Niedobitek* in BK, GG, Art. 74/Rn. 19, demzufolge die auf dem Gebiet des Untersuchungshaftvollzuges existierenden bundesgesetzlichen Regelungen durch Landesrecht ersetzt werden können, wobei ausdrücklich auf den gesamten § 119 StPO verwiesen wird.

⁴⁰⁷ *Seebode*, ZfStrVo 2009, 7 (11 f.); *derselbe*, HRRS 2008, 236 (240); ähnlich *BVerfGE* 75, 108 (150); *Starck* in HdBdStR VII (1992), § 164/Rn. 57.

⁴⁰⁸ *BVerfGE* 109, 190 (218); so auch *Degenhart*, NVwZ 2006, 1209 (1215).

⁴⁰⁹ Ausführlich zu dieser Kritik: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

⁴¹⁰ Die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts ist gem. § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. weiterhin gegeben, wenn andernfalls ein landesfremdes Gericht für die Anordnung von Maßnahmen nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz zuständig wäre, siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

nahmen im Vollzug der Untersuchungshaft, spezifischen verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegen, die die von Niedersachsen gewählte Zuständigkeitsstruktur rechtfertigen können.

I. Die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts

Im Rahmen der historischen Entwicklung wurde bereits angemerkt, dass sich der niedersächsische Gesetzgeber aus kompetenzrechtlichen Erwägungen veranlasst sah, auch im Änderungsgesetz zum Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz an der Zuständigkeit des Vollzugsgerichts teilweise festzuhalten.⁴¹¹ Ausgangspunkt dieser Erwägungen und Grund für die weiterhin bestehende Zuständigkeit des Vollzugsgerichts zumindest in bestimmten Konstellationen ist der Umstand, dass § 126 StPO die Zuständigkeit eines Gerichts für die weiteren Entscheidungen und Maßnahmen, die sich auf die Untersuchungshaft beziehen, ausweislich seines Wortlautes allein davon abhängig macht, welches Gericht den Haftbefehl erlassen hat bzw. nach Erhebung der öffentlichen Klage mit der Sache befasst ist. Innerdeutsche Landesgrenzen sind hierbei irrelevant, „Gericht“ i.S.d. bundesrechtlichen Vorschrift des § 126 StPO können demnach alle Haftgerichte der 16 Bundesländer oder sogar der Ermittlungsrichter beim Bundesgerichtshof sein.⁴¹² Wird die Untersuchungshaft jedoch in einer Vollzugsanstalt des Landes Niedersachsen vollzogen, so gelten gem. § 1 NJVollzG die Vorschriften des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes. Eine ausnahmslose Rückkehr des Änderungsgesetzes zum Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz zur Zuständigkeit des Haftgerichts hätte vor diesem Hintergrund dazu geführt, dass ein Gericht eines anderen Landes oder sogar der Ermittlungsrichter beim Bundesgerichtshof verpflichtet wird, niedersächsisches Untersuchungshaftvollzugsrecht anzuwenden:⁴¹³ Wenn etwa der Haftbefehl in Hessen erlassen, die Untersuchungshaft aber in Niedersachsen vollzogen wird, dann wäre bei einer Zuständigkeit des Haftgerichts i.S.d. § 126 StPO der hessische Haftrichter zuständig für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen. Rechtsgrundlage dieser Maßnahmen bilden gem. § 1 NJVollzG die §§ 133-169 NJVollzG, also die Bestimmungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft. Der hessische Haftrichter wäre auf diese Weise gezwungen, fremdes – weil niedersächsisches – Untersuchungshaftvollzugsrecht anzuwenden. Nach Ansicht des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Niedersächsischen Landtages ist eine solche Konstellation kompetenzrechtlich nicht zulässig, da die Gesetzgebungs-

⁴¹¹ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

⁴¹² Vgl. nur: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 126/Rn. 6 ff.; KK-*Schulteis*, StPO, § 126/Rn. 2 ff.; Meyer-*Gößner*, StPO, § 126/Rn. 2 ff.

⁴¹³ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45; *Oppenborn/Schäfersküpper*, ZfStrVo 2009, 21 (22).

kompetenz der Länder an den jeweiligen Landesgrenzen ende.⁴¹⁴ Das Land Niedersachsen könne daher Gerichte anderer Bundesländer und des Bundes nicht verpflichten, niedersächsisches Justizvollzugsrecht anzuwenden.⁴¹⁵

Die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts gem. § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. in Konstellationen, in denen das nach § 134a Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. grds. zuständige Haftgericht kein Gericht des Landes Niedersachsen ist, wird nach Ansicht des niedersächsischen Gesetzgebers dem Umstand gerecht, dass Art. 30 GG es gebietet, „die Erfüllung der Aufgabe des Untersuchungshaftvollzuges und die Ausübung staatlicher Befugnisse auf diesem Gebiet ausschließlich Gerichten und Behörden des Landes zuzuweisen“.⁴¹⁶ Wird die Untersuchungshaft in einer niedersächsischen Justizvollzugsanstalt vollzogen, wäre das nach § 134a Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. an sich zuständige Haftgericht jedoch ein Gericht eines anderen Landes oder ein Gericht des Bundes, dann gewährleistet die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts nach § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F., das entscheidendes Gericht und Vollzugsanstalt stets innerhalb Niedersachsens angesiedelt sind. Grenzüberschreitende Konstellationen, wie vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Niedersächsischen Landtages beschrieben, können nicht mehr entstehen, so dass sich die Zuständigkeit des Gerichts nicht mehr auf landesfremde Haftsachen und damit auf die Anwendung landesfremden Vollzugsrechts beziehen kann.

II. Rechtliche Bewertung der niedersächsischen Zuständigkeitsregelung

Die gem. § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. in bestimmten Konstellationen vorgeordnete Zuständigkeit des Vollzugsgerichts ändert nichts an dem Umstand, dass das Vollzugsgericht i.d.R. keine Kenntnis von dem der Untersuchungshaft zugrundeliegenden Strafverfahren hat und eine sachgerechte Entscheidung darüber, welche Anordnungen im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlich sind, nur nach einem aufwändigen Informationsaustausch mit dem Haftgericht treffen kann.⁴¹⁷ Der eingangs aufgezeigten Kritik an der Zuständigkeit des Vollzugsgerichts⁴¹⁸ ist daher auch mit dem In-Kraft-Treten des Änderungsgesetzes zum Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz nur teilweise die Grundlage entzogen. Im Rahmen der rechtlichen Bewertung der niedersächsischen Zuständigkeitsregelung

⁴¹⁴ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45; so auch: *Oppenborn/Schäfersküpper*, ZfStrVo 2009, 21 (22). Die Ausführungen des niedersächsischen Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beziehen sich auf die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts gem. § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG a.F.. Allerdings sieht auch § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. in bestimmten Konstellationen die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts vor, so dass die diesbzgl. Anmerkungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes übertragen werden können.

⁴¹⁵ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45; so auch: *Oppenborn/Schäfersküpper*, ZfStrVo 2009, 21 (22).

⁴¹⁶ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45; in diese Richtung auch: *Oppenborn/Schäfersküpper*, ZfStrVo 2009, 21 (22).

⁴¹⁷ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

⁴¹⁸ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

soll daher der Frage nachgegangen werden, ob die Zuweisung der Zuständigkeit an das Vollzugsgericht verfassungsrechtlich möglich und u.U. sogar verfassungsrechtlich geboten ist. In diesem Zusammenhang spielt der Gewährleistungsgehalt des Art. 30 GG eine zentrale Rolle, wird er doch vom niedersächsischen Gesetzgeber als tragendes Argument für die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts angeführt.⁴¹⁹ Zuvor stellt sich allerdings die Frage, ob bereits die Entscheidung des niedersächsischen Gesetzgebers als solche, in Abkehr von der Zuständigkeit des Haftgerichts die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts einzuführen, verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Nur wenn dies nicht der Fall sein sollte, stellt sich überhaupt die Frage, wie die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts selbst rechtlich zu bewerten ist.

1. *Der Wechsel vom Haftrichter zum Vollzugsrichter als Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG*

Die in § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. angelegte Abweichung von der Zuständigkeit des Haftgerichts wirft die Frage auf, ob die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts einen Verstoß gegen das verfassungsrechtlich verbürgte Recht auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG begründet.

Das grundrechtsgleiche Recht auf den gesetzlichen Richter nach Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG hat zum Ziel, sachwidrige Eingriffe in die Rechtsprechung von außen abzuwehren und innerhalb der Gerichtsorganisation eine klare Zuständigkeitsordnung zu gewährleisten.⁴²⁰ Es soll vermieden werden, dass durch eine Ad-hoc-Bestimmung der zuständigen Richter die Entscheidung beeinflusst werden kann,⁴²¹ weshalb eine rechtssatzmäßige, abstrakt-generelle und rechtsstaatlich-bestimmte Festlegung der Zuständigkeit erforderlich ist.⁴²² Damit enthält Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG das Gebot, den gesetzlichen Richter zu bestimmen und ihn im Voraus durch generelle, jeden möglichen Einzelfall erfassende Regelungen so eindeutig wie möglich festzulegen.⁴²³ Die Bestimmung des zur Entscheidung berufenen Richters hat dabei weitestgehend durch Gesetz zu erfolgen, soweit dies nicht möglich ist, durch Geschäftsverteilungs- und Mitwirkungspläne der einzelnen Gerichte.⁴²⁴ Änderungen der Zuständigkeiten, die auch anhängige Fälle erfassen

⁴¹⁹ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45;

Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 16/942, S. 1.

⁴²⁰ BVerfGE 95, 322 (327); *Maunz* in Maunz-Dürig, GG, Art. 101/Rn. 42; *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 101/Rn. 1, 5; *Pieroth* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 101/Rn. 1.

⁴²¹ BVerfGE 95, 322 (327); 82, 286 (296); 48, 246 (254); *Maunz* in Maunz-Dürig, GG, Art. 101/Rn. 23; *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 101/Rn. 5.

⁴²² BVerfGE 95, 322 (329 f.); *Maunz* in Maunz-Dürig, GG, Art. 101/Rn. 8; *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 101/Rn. 5.

⁴²³ BVerfGE 95, 322 (328 ff.); 82, 286 (298); 63, 77 (79); 48, 246 (253); *Maunz* in Maunz-Dürig, GG, Art. 101/Rn. 8, 25; *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 101/Rn. 5.

⁴²⁴ BVerfGE 95, 322 (328 f.); 69, 112 (120); 31, 145 (163); *Maunz* in Maunz-Dürig, GG, Art. 101/Rn. 42 f.; *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 101/Rn. 6a.

sen, sind mit dem Gewährleistungsgehalt des Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG vereinbar, wenn das neue Gesetz bzw. der neue Geschäftsverteilungsplan generell gilt, also eine unbestimmte Vielzahl künftiger gleichartiger Fälle erfasst.⁴²⁵

Die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts nach § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. gilt für alle im Vollzug der Untersuchungshaft zu treffenden Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen, sofern die Untersuchungshaft in einer niedersächsischen Justizvollzugsanstalt vollzogen wird, die Zuständigkeit der Vollzugsbehörde nicht gegeben ist und das nach § 134a Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. an sich zuständige Gericht kein Gericht des Landes Niedersachsen ist, §§ 1, 134 Abs. 1 S. 1, 134a Abs. 1 S. 1 und 2 NJVollzG n.F.. Mit In-Kraft-Treten des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes am 1.1.2008 wurden von dieser Zuständigkeitsregelung bzw. von der Vorgängerregelung des § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG a.F. zwar auch bereits anhängige Strafverfahren erfasst, in denen Untersuchungshaft in einer niedersächsischen Justizvollzugsanstalt vollzogen wurde. Die Regelung des § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG a.F. bzw. die nunmehr gültige Norm des § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. gilt unter den soeben genannten Voraussetzungen jedoch generell für alle im Vollzug der Untersuchungshaft anzuordnenden Maßnahmen und erfasst insofern eine unbestimmte Vielzahl künftiger Fälle im niedersächsischen Untersuchungshaftvollzug. Hinzu kommt, dass die Bestimmung des konkret zuständigen Gerichts allein davon abhängig ist, in welchem Bezirk sich der Gefangene in Untersuchungshaft befindet. Der Untersuchungshäftling kann somit anhand der Justizvollzugsanstalt, in der er inhaftiert ist, im Voraus das Gericht erkennen, das für die ihm gegenüber anzuordnenden Maßnahmen zuständig ist. Eine unzulässige Einflussnahme der Exekutive auf die gerichtliche Zuständigkeit etwa durch Auswahl der Anstalt, in der die Untersuchungshaft vollzogen wird, ist hierin nicht zu sehen. Praktisch steht die Entscheidung, in welcher Anstalt die Untersuchungshaft an einem bestimmten Untersuchungshäftling vollzogen wird, nicht im freien Belieben der Exekutive. Sie hat sich vielmehr an objektiven Sachgesichtspunkten zu orientieren und bspw. die Kapazitäten der Anstalt wie auch den Aspekt einer etwaigen Trennung von Tattteilnehmern zu berücksichtigen. Zudem trifft die Entscheidung, in welcher Anstalt die Untersuchungshaft vollzogen wird, noch keine Aussage darüber, welcher Richter im konkreten Einzelfall zuständig ist für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen. Diese Zuständigkeit ist abhängig vom internen Geschäftsverteilungsplan des zuständigen Gerichts, der den innerhalb des Vollzugsgerichts zuständigen Spruchkörper bzw. Einzelrichter im Voraus in richterlicher Unabhängigkeit bestimmt. Auf diese Weise trifft die generelle Bestimmung der Zuständigkeit des Vollzugsgerichts in § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. Vorkehrungen gegen eine unsachgemäße Beeinflussung der richterlichen Entscheidung. Ein Verstoß gegen das Recht auf den gesetzlichen Richter ist nicht ersichtlich. Der nieder-

⁴²⁵ BVerfG, NJW 2005, 2689 (2690); BVerfG, NJW 2003, 345; BVerfGE 24, 33 (54 f.); *Maunz* in *Maunz-Dürig*, GG, Art. 101/Rn. 24; *Degenhart* in *Sachs*, GG, Art. 101 /Rn. 12.

sächsische Gesetzgeber war insofern befugt, die Zuständigkeit auf das Vollzugsgericht zu verlagern.

2. Die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts als Konsequenz des Gewährleistungsgehaltes des Art. 30 GG

Der niedersächsische Gesetzgeber begründet die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts – wie oben bereits dargelegt wurde – maßgeblich mit dem Gewährleistungsgehalt des Art. 30 GG, der es gebiete, „die Erfüllung der Aufgabe des Untersuchungshaftvollzuges und die Ausübung staatlicher Befugnisse auf diesem Gebiet ausschließlich Gerichten und Behörden des Landes zuzuweisen“.⁴²⁶ Die Gesetzgebungskompetenz der Länder ende an den jeweiligen Landesgrenzen, weshalb das Land Niedersachsen Gerichte und Behörden anderer Länder und des Bundes nicht verpflichten könne, niedersächsisches Justizvollzugsrecht anzuwenden.⁴²⁷ Im Folgenden ist zu untersuchen, ob diesen Erwägungen des niedersächsischen Gesetzgebers zuzustimmen ist. Sollte dies der Fall sein, dann stellt sich die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts nicht als willkürliche Neuerung der Zuständigkeitsstruktur im Vollzug der Untersuchungshaft dar, sondern vielmehr als verfassungsrechtliche Notwendigkeit.

Art. 30 GG enthält die grundlegende Bestimmung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung und bezieht sich als solche auf die Gesamtheit staatlicher Tätigkeit, mithin auf die Bereiche von Legislative, Exekutive und Judikative.⁴²⁸ Konkretisiert wird die allgemeine Bestimmung des Art. 30 GG durch Spezialregelungen in den Art. 70 ff. GG zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen, in den Art. 83 ff. GG zur Verteilung der Verwaltungskompetenzen und in den Art. 92 ff. GG für die Rechtsprechung.⁴²⁹ Diese verfassungsrechtlichen Kompetenzregeln folgen dem Regelungsmodell des Art. 30 GG, der nach dem Grundsatz der „subsidiären Allzuständigkeit“ allgemein die Länder für zuständig erklärt, sofern das Grundgesetz keine abweichende Regelung vorsieht.⁴³⁰ Abgesehen von dieser grundsätzlichen Kompetenzverteilung, die ohne verfassungsrechtliche

⁴²⁶ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45; diese Argumentation beibehaltend: *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 16/942, S. 1.

⁴²⁷ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45; diese Argumentation beibehaltend: *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 16/942, S. 1; *Oppenborn/Schäfersküpper*, ZfStrVo 2009, 21 (22); im Rahmen von Überlegungen zu einem Bayerischen Untersuchungshaftvollzugsgesetz geht in diese Richtung auch: *Schneider*, ZfStrVo 2009, 24 (25).

⁴²⁸ *Korioth* in Maunz-Dürig, GG, Art. 30/Rn. 19 ff.; *Hillgruber* in BK, GG, Art. 30/Rn. 74; *Pernice* in Dreier, GG, Art. 30/Rn. 15, 25; *Erbguth* in Sachs, GG, Art. 30/Rn. 7 ff., 32.

⁴²⁹ *Korioth* in Maunz-Dürig, GG, Art. 30/Rn. 21; *Pernice* in Dreier, GG, Art. 30/Rn. 15; *Erbguth* in Sachs, GG, Art. 30/Rn. 6.

⁴³⁰ *Sannwald* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 30/Rn. 4 f.; *Sachs* in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 59; *Erbguth* in Sachs, GG, Art. 30/Rn. 6.

Grundlage nicht durchbrochen werden darf⁴³¹ und oftmals als Kompetenzvermutung zugunsten der Länder qualifiziert wird,⁴³² gibt Art. 30 GG mit dem Prinzip der „subsidiären Allzuständigkeit“ der Länder für die *staatlichen* Befugnisse und Aufgaben auch einen Hinweis auf die Staatsqualität der Länder und ist insofern von Bedeutung für das Bundesstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG.⁴³³ Unmittelbare Rechtsfolge des Bundesstaatsprinzips ist die Staatlichkeit von Bund und Ländern,⁴³⁴ wobei sich die Ebene des Bundes auf das Gesamtterritorium des Staates erstreckt.⁴³⁵ Die bundesstaatliche Ebene der Länder ist hingegen aus mehreren regional jeweils begrenzten Staaten zusammengesetzt mit der Folge, dass die Länder als Glieder des Bundes ihre Hoheitsmacht nur in einem territorial beschränkten Rahmen auszuüben befugt sind.⁴³⁶ Soweit das Grundgesetz keine Einwirkungs- oder Mitwirkungsrechte vorsieht, ist das Verhältnis von Bund und Ländern insgesamt geprägt durch ein selbständiges Nebeneinander und gegenseitige Unabhängigkeit.⁴³⁷ Jede Seite hat die Eigenständigkeit der jeweils anderen zu achten und kann dieser nicht ihren Willen aufzwingen.⁴³⁸ Daraus folgt auf der einen Seite, dass die Ausführung eines Landesgesetzes durch den Bund in Ermangelung eines entsprechenden Kompetenztitels nach dem Grundgesetz prinzipiell ausgeschlossen ist.⁴³⁹ Ein derartiges Hinübergreifen des Bundes in die Kompetenzen des betroffenen Landes würde sich verfassungsrechtlich als Eingriff in die Landeshoheit darstellen.⁴⁴⁰ Auf der anderen Seite kann ein Land, das sein eigenes Recht setzt und durchsetzt, anderen Ländern oder dem Bund nicht einseitig Pflichten auferle-

⁴³¹ BVerfGE 63, 1 (39); *Koriath* in Maunz-Dürig, GG, Art. 30/Rn. 8; *Hillgruber* in BK, GG, Art.

30/Rn. 59; *Sannwald* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 30/Rn. 8; *Pernice* in Dreier, GG, Art. 30/Rn. 20; *Erbguth* in Sachs, GG, Art. 30/Rn. 11; *Pieroth* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 30/Rn. 8; *Isensee* in HdBdStR VI (2008), § 126/Rn. 107.

⁴³² So etwa: BVerfGE 108, 169 (179); 42, 20 (28); 26, 281 (297); 11, 6 (15); *Hillgruber* in BK, GG, Art. 30/Rn. 51; *Sannwald* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 30/Rn. 3.

⁴³³ *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 IV Rn. 67; *Hillgruber* in BK, GG, Art. 30/Rn. 35; *Pernice* in Dreier, GG, Art. 30/Rn. 15 f.; *Sachs* in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 59; *Erbguth* in Sachs, GG, Art. 30/Rn. 5; *Isensee* in HdBdStR VI (2008), § 126/Rn. 46.

⁴³⁴ *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 IV Rn. 14 f.; *Hillgruber* in BK, GG, Art. 30/Rn. 36; *Hofmann* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20/Rn. 9; *Sachs* in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 65; *Erbguth* in Sachs, GG, Art. 30/Rn. 5; *Isensee* in HdBdStR VI (2008), § 126/Rn. 65.

⁴³⁵ *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 IV Rn. 14 f.; *Isensee* in VI (2008), § 126/Rn. 20.

⁴³⁶ *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 IV Rn. 14 f., 59; *Isensee* in HdBdStR VI (2008), § 126/Rn. 20, 34 f.

⁴³⁷ *Isensee* in HdBdStR VI (2008), § 126/Rn. 100; ähnlich: *Koriath* in Maunz-Dürig, GG, Art. 30/Rn. 8.

⁴³⁸ *Isensee* in HdBdStR VI (2008), § 126/Rn. 100.

⁴³⁹ BVerfGE 108, 169 (183 ff.); 21, 312 (325); 12, 205 (221); *Hillgruber* in BK, GG, Art. 30/Rn. 131; *Erbguth* in Sachs, GG, Art. 30/Rn. 13; *Sannwald* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 30/Rn. 52; *Pieroth* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 30/Rn. 10.

⁴⁴⁰ BVerfGE 21, 312 (328); *Hillgruber* in BK, GG, Art. 30/Rn. 131; *Sannwald* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 30/Rn. 52.

gen.⁴⁴¹ Die Hoheitsgewalt eines Landes bezieht sich auf das eigene Territorium und darf nur innerhalb der räumlichen Grenzen des Landes ausgeübt werden.⁴⁴²

In Anwendung dieser Grundsätze begrenzen der Gewährleistungsgehalt des Art. 30 GG und die bundesstaatliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den einzelnen Ländern den Geltungsbereich des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes auf das Land Niedersachsen.⁴⁴³ Die Zuständigkeit des Haftgerichts, die dazu führen kann, dass Gerichte und Behörden anderer Länder oder des Bundes zuständig sind für die nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz zu treffenden Entscheidungen im Vollzug der Untersuchungshaft⁴⁴⁴ würde einen Verstoß gegen Art. 30 GG und die Zuständigkeitsstruktur des Grundgesetzes begründen. Vor diesem Hintergrund trägt die Entscheidung des niedersächsischen Gesetzgebers, die Zuständigkeit für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen gem. § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. in bestimmten Konstellationen dem Vollzugsgericht zuzuweisen, dem Gewährleistungsgehalt des Art. 30 GG Rechnung.⁴⁴⁵ Den eingangs angeführten Erwägungen des niedersächsischen Gesetzgebers zur Zuständigkeit des Vollzugsgerichts ist somit zuzustimmen. Die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts stellt sich folglich nicht als willkürliche Entscheidung des niedersächsischen Gesetzgebers, sondern als verfassungsrechtliche Notwendigkeit dar. Diese verfassungsrechtliche Notwendigkeit ist eine Folge der Partikularisierung der Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“, also eine Konsequenz der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz vom Bund auf die Länder im Zuge der Föderalismusreform. Mit der zumindest teilweisen Rückkehr zur Zuständigkeit des Haftgerichts und der nur noch in bestimmten Konstellationen gegebenen Zuständigkeit des Vollzugsgerichts in § 134a Abs. 1 S. 1, 2 NJVollzG n.F. hat der niedersächsische Gesetzgeber versucht einen Kompromiss zu finden, zwischen dem, was rechtspraktisch sinnvoll ist und dem, was verfassungsrechtlich zulässig ist. Mögliche Alternative zu der vom niedersächsischen Gesetzgeber in § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. nach wie vor vorgesehenen Zuständigkeit des Vollzugsgerichts ist die generelle Zuständigkeit des Haftgerichts unabhängig davon, ob hierdurch Gerichte und Behörden anderer Länder oder des Bundes verpflichtet werden, niedersächsisches Justizvollzugsrecht anzuwenden. Voraussetzung wäre dann jedoch, dass den aufgezeigten verfassungsrechtlichen Problemen

⁴⁴¹ *Isensee* in HdBdStR VI (2008), § 126/Rn. 38.

⁴⁴² BVerfGE 11, 6 (19); BVerwG, NVwZ 2002, 984 (986); *Hillgruber* in BK, GG, Art. 30/Rn. 132; *Pieroth* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 30/Rn. 6; *Isensee* in HdBdStR VI (2008), § 126/Rn. 35, 38.

⁴⁴³ Ausdrücklich *Seebode*, HRRS 2008, 236 (237); ähnlich: *Oppenborn/Schäfersküpper*, ZfStrVo 2009, 21 (22); bezogen auf Überlegungen zu einem Bayerischen Untersuchungshaftvollzugsgesetz bestätigt dies: *Schneider*, ZfStrVo 2009, 24 (25).

⁴⁴⁴ Siehe: 2. Kapitel, C., I., S. 79 ff.

⁴⁴⁵ *Krauß* in Graf/Volk, StPO, Stand: 1.10.2009, § 119/Rn. 3; in diese Richtung wohl auch *Seebode*, HRRS 2008, 236 (241), der eine Änderung des § 134 Abs. 1 Nr. 1 NJVollzG a.F. nur insoweit vorschlägt, als damit der Kompetenzstruktur des Grundgesetzes Rechnung getragen wird.

im Wege von Kooperationen zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern etwa im Wege von Staatsverträgen begegnet wird.⁴⁴⁶

D. Zusammenfassung

Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ vom Bund auf die Länder im Zuge der Föderalismusreform begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Des Weiteren ergibt eine Auslegung des Kompetenztitels des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG mit Hilfe der klassischen Auslegungsmethoden, dass den Ländern in Abgrenzung zum Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Untersuchungshaftvollzuges zukommt. Die Vorschriften des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft wurden somit kompetenzgerecht erlassen. Ebenfalls kompetenzrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes geschuldet ist die vielfach kritisierte und durch Änderungsgesetz vom 1.3.2009 reformierte Zuständigkeitsstruktur der niedersächsischen Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft. Die in bestimmten Konstellationen vorgesehene Zuständigkeit des Vollzugsgerichts in § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. nimmt insb. darauf Rücksicht, dass der Geltungsbereich des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes auf das Land Niedersachsen begrenzt ist und der niedersächsische Gesetzgeber keine Gerichte oder Behörden anderer Länder bzw. des Bundes verpflichten kann, niedersächsisches Justizvollzugsrecht anzuwenden.

⁴⁴⁶ Trotz der zwingenden Kompetenzverteilung des Grundgesetzes sind Kooperationen zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern etwa in Form von Staatsverträgen in Grenzen möglich: *Hillgruber* in BK, GG, Art. 30/Rn. 63; *Pernice* in Dreier, GG, Art. 30/Rn. 23.

3. Kapitel: Der Vollzug der Untersuchungshaft nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz

Mit der Normierung des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes, namentlich mit den Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft im fünften Teil des Gesetzes, hat der niedersächsische Gesetzgeber Gebrauch gemacht von der durch die Föderalismusreform neugewonnenen Länderkompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht galt es zunächst, den genauen Inhalt und die Reichweite der neugewonnenen Gesetzgebungskompetenz der Länder zu untersuchen,⁴⁴⁷ bildet die Kompetenz doch die Grundlage für die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft. Nachdem in diesem Zusammenhang festgestellt wurde, dass die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft kompetenzgerecht erlassen wurden,⁴⁴⁸ ist nun in einem weiteren Schritt zu überprüfen, ob und inwieweit einzelne Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft mit weiteren verfassungsrechtlichen Grundsätzen zu vereinbaren sind. Der Maßstab dieser Untersuchung, die verschiedenen verfassungsrechtlichen Vorgaben, mit denen einzelne Regelungen

⁴⁴⁷ Siehe: 2. Kapitel, B., S. 55 ff.

⁴⁴⁸ Siehe: 2. Kapitel, B., IV., S. 76 ff.

des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes möglicherweise in Konflikt treten können, wurde bereits im ersten Kapitel dieser Arbeit grob skizziert.⁴⁴⁹ Im Folgenden sind diese Vorgaben aufzugreifen, d.h. ausgewählte Normen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft sind auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Unschuldsvermutung und dem Sozialstaatsprinzip zu untersuchen. Außerdem ist der Frage nachzugehen, ob ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten anzuerkennen ist, gegen das der niedersächsische Gesetzgeber möglicherweise verstoßen hat.

Dabei ist zu beachten, dass die genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern sich zum Teil überschneiden und ergänzen, mitunter können sie sich sogar widersprechen.⁴⁵⁰ Aufgrund dessen ist die nachfolgende Kategorisierung nicht als zwingend aufzufassen, einzelne Ausführungen könnten – ohne dass sich an den gefundenen Ergebnissen grundlegendes ändern würde – verschiedenen verfassungsrechtlichen Vorgaben zugeordnet werden.⁴⁵¹ Ähnliches gilt auch für die ausgewählten Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes. Auch diese stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern bilden untereinander zusammenhängende Komplexe. Die folgenden Ausführungen zu den verschiedenen verfassungsrechtlichen Vorgaben beinhalten einleitend jeweils einige allgemeine Bemerkungen bezogen auf die grundgesetzliche Verankerung und den Gewährleistungsgehalt des betreffenden verfassungsrechtlichen Grundsatzes. Diese allgemeinen Aussagen bilden den Ausgangspunkt, an dem die verfassungsrechtliche Überprüfung ausgewählter Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes ansetzt.

⁴⁴⁹ Siehe: 1. Kapitel, C., III., S. 37 ff.

⁴⁵⁰ Allgemein: *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 109 f. Konkret: Die Gewährleistung möglichst weitgehender Freiheiten im Vollzug der Untersuchungshaft kann sowohl aus dem Blickwinkel des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als auch vor dem Hintergrund der Unschuldsvermutung erforderlich erscheinen. Die Gewährleistung sozialer Hilfen im Vollzug der Untersuchungshaft kann vom Sozialstaatsprinzip gefordert, von der Unschuldsvermutung aber beschränkt werden. Hierzu im Einzelnen siehe: 3. Kapitel, B., II., 2., f), S. 162 f.

⁴⁵¹ So kann etwa die Gewährleistung sozialer Hilfen im Vollzug der Untersuchungshaft sowohl unter dem Gesichtspunkt der Unschuldsvermutung als auch unter dem Aspekt des Sozialstaatsprinzips erörtert werden, hierzu siehe: 3. Kapitel, B., II., 2., f), S. 162 f.

A. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

I. Allgemeines

Der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete⁴⁵² und zum Teil auch als Übermaßverbot bezeichnete⁴⁵³ Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hat – vor allem durch die Judikatur des *BVerfG* – eine kaum zu überschätzende Bedeutung erlangt.⁴⁵⁴ Ihm liegt der Gedanke zugrunde, dass staatliche Maßnahmen grundsätzlich nicht grenzenlos sein dürfen, sondern ihre Rechtfertigung in einem spezifischen Zweck finden müssen, an dem sie in Umfang und Ausmaß gemessen werden.⁴⁵⁵ Damit dient der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Verteidigung der individuellen Rechts- und Freiheitssphäre und bindet alle staatliche Gewalt, sofern diese subjektive Rechte des Bürgers in irgendeiner Weise beeinträchtigt.⁴⁵⁶

Gebunden wird die staatliche Gewalt namentlich dadurch, dass ihre Maßnahmen im Hinblick auf den angestrebten Zweck geeignet, erforderlich sowie verhältnismäßig im engeren Sinne sein müssen.⁴⁵⁷ Das Gebot der Geeignetheit verlangt dabei den Einsatz solcher Mittel, mit deren Hilfe der verfolgte Zweck erreicht oder zumindest gefördert werden kann.⁴⁵⁸ Dem Aspekt der Erforderlichkeit ist genüge getan, wenn die staatliche Maßnahme als eines von mehreren gleichermaßen geeigneten Mitteln das mildeste, mithin die geschützte Rechtsposition am wenigsten beeinträchtigende Mittel darstellt.⁴⁵⁹ Verhältnismäßig im engeren Sinne und damit angemessen⁴⁶⁰ ist die staatliche Maßnahme schließlich, wenn ihr Nutzen zu den dadurch herbeigeführten Beeinträchtigungen nicht außer Verhältnis

⁴⁵² Das Rechtsstaatsprinzip wird zumindest ganz überwiegend als Rechtsgrundlage herangezogen, vgl. BVerfGE 90, 145 (173); 86, 288 (347); 80, 109 (120); 76, 256 (359); 69, 1 (35); *Sachs* in *Sachs*, GG, Art. 20/Rn. 146. Doch selbst wenn bspw. die Grundrechte (vgl. BVerfGE 65, 1 [44]; 19, 342 [348 f.]; 7, 377 [404 ff.]) oder die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG (so wohl BGHSt 4, 385 [392]) als Grundlage angeführt werden, besteht über die dogmatische Struktur des Verhältnismäßigkeitsprinzips weitestgehend Einigkeit (vgl. BVerfGE 92, 262 [273]; 70, 278 [286]; 67, 157 [173]; *Grzeszick* in *Maunz-Dürig*, GG, Art. 20 VII Rn. 110; *Sachs* in *Sachs*, GG, Art. 20/Rn. 149), so dass die Rechtsgrundlage für die hier relevanten Ausführungen dahingestellt bleiben kann.

⁴⁵³ Vgl. nur: *Ossenbühl*, FS *Lerche*, S. 151 (152); *Stern*, StaatsR I, S. 861 f.

⁴⁵⁴ *Grzeszick* in *Maunz-Dürig*, GG, Art. 20 VII Rn. 107; *Sachs* in *Sachs*, GG, Art. 20/Rn. 146; *Jarass* in *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 20/Rn. 80.

⁴⁵⁵ *Grzeszick* in *Maunz-Dürig*, GG, Art. 20 VII Rn. 107.

⁴⁵⁶ *Grzeszick* in *Maunz-Dürig*, GG, Art. 20 VII Rn. 107 f.; *Sachs* in *Sachs*, GG, Art. 20/Rn. 146 ff.; *Jarass* in *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 20/Rn. 81.

⁴⁵⁷ BVerfGE 92, 262 (273); 70, 278 (286); 67, 157 (173); *Grzeszick* in *Maunz-Dürig*, GG, Art. 20 VII Rn. 110; *Sachs* in *Sachs*, GG, Art. 20/Rn. 149.

⁴⁵⁸ BVerfGE 100, 313 (373); 96, 10 (23); 67, 157 (173); *Grzeszick* in *Maunz-Dürig*, GG, Art. 20 VII Rn. 112.

⁴⁵⁹ BVerfGE 100, 313 (375); 92, 262 (273); 90, 145 (172); *Grzeszick* in *Maunz-Dürig*, GG, Art. 20 VII Rn. 113.

⁴⁶⁰ Um die Unterscheidbarkeit zum Oberbegriff „Verhältnismäßigkeit“ zu gewährleisten, wird dieses Element im Folgenden als „Angemessenheit“ bezeichnet.

steht.⁴⁶¹ In diesem Zusammenhang sind die mit der staatlichen Maßnahme geförderten Belange den im Einzelfall beeinträchtigten Rechtspositionen unter Berücksichtigung ihrer Bedeutung gegenüberzustellen und gegeneinander abzuwägen.⁴⁶²

Bei der Bestimmung des mit einer staatlichen Maßnahme verfolgten Zweckes als Bezugspunkt für die drei Verhältnismäßigkeitselemente sind Verwaltung und Rechtsprechung auf die Zwecke der jeweiligen Gesetze festgelegt, während der förmliche Gesetzgeber kraft seiner unmittelbaren demokratischen Legitimation innerhalb des durch die Verfassung gezogenen Rahmens die Zwecke seiner Gesetze selbst bestimmen kann.⁴⁶³ Dieser unmittelbaren demokratischen Legitimation des förmlichen Gesetzgebers, aber auch seiner Aufgabe, abstrakt-generelle und damit i.d.R. pauschalierende Normen zu schaffen, ist außerdem ein Spielraum im Hinblick auf die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit in ihrer Gesamtheit geschuldet. So steht dem förmlichen Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative bezogen auf Geeignetheit,⁴⁶⁴ Erforderlichkeit⁴⁶⁵ und Angemessenheit⁴⁶⁶ einer gesetzlichen Regelung zu, die sich allerdings verringert, je stärker der mit einer Regelung verbundene Grundrechtseingriff ausfällt.⁴⁶⁷

II. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die gesetzliche Normierung des Untersuchungshaftvollzuges

Die strafprozessualen Mechanismen der Strafverfolgung können tief in das Leben und die Rechte desjenigen eingreifen, der als möglicher Straftäter in Betracht gezogen wird.⁴⁶⁸ Zum Schutz der individuellen Rechts- und Freiheitssphäre des Einzelnen vor übermäßigen Eingriffen ist dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit daher gerade im Bereich der Strafverfolgung besondere Bedeutung beizumessen.⁴⁶⁹ Dabei muss insbesondere auch die Untersuchungshaft vor dem Hintergrund der hohen Intensität des Grundrechtseingriffs der strafprozessualen Frei-

⁴⁶¹ BVerfGE 100, 313 (375 f.); 99, 202 (212 f.); 93, 213 (237 f.); *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 117.

⁴⁶² *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 117; *Sachs* in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 154; *Jarass* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 86.

⁴⁶³ *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 111; *Sachs* in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 149.

⁴⁶⁴ BVerfGE 105, 17 (34); 104, 337 (347 ff.), 98, 265 (308 f.); 83, 1 (18); *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 122.

⁴⁶⁵ BVerfGE 104, 337 (347 f.); 102, 197 (218); 98, 265 (308 f.); *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 122.

⁴⁶⁶ So kann es bei gesetzlichen Regelungen genügen, wenn die Wahrung der Angemessenheit im Einzelfall der Rechtsanwendung überlassen wird: BVerfGE 93, 213 (238); *Sachs* in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 154; allgemein: *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 122.

⁴⁶⁷ BVerfGE 109, 279 (336); 88, 203 (262); 50, 290 (332 f.); *Jarass* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 88.

⁴⁶⁸ Vgl. nur: *Beulke*, StrafprozessR, § 1/Rn. 5; *Kühne*, StrafprozessR, Rn. 2, 20.

⁴⁶⁹ *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 125; *Löwe-Rosenberg/Hilger*, StPO, Vor § 112/Rn. 29.

heitsentziehung⁴⁷⁰ in Anordnung, Vollzug und Dauer vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beherrscht sein.⁴⁷¹ Mit dieser pauschalen Feststellung ist allerdings noch keine Aussage darüber getroffen, welchen Einfluss der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Einzelnen auf den Vollzug der Untersuchungshaft hat.

Für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings, die über die bloße – bereits im Wesen der Haft liegende und durch eine den §§ 112 ff. StPO entsprechende Verhaftung legitimierte⁴⁷² – Freiheitsentziehung hinausgehen, können gem. §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG sowohl der Zweck der Untersuchungshaft als auch die Sicherheit und Ordnung der Anstalt als Legitimationsgrundlage herangezogen werden. Damit orientiert sich der niedersächsische Gesetzgeber im Grundsatz an der bundesrechtlichen Vorgängerregelung des § 119 Abs. 3 StPO a.F., die die Grundlage für solche Beschränkungen des Untersuchungshäftlings darstellte, die der Zweck der Untersuchungshaft oder die Ordnung in der Vollzugsanstalt erfordert. Das *BVerfG* hat die Regelung des § 119 Abs. 3 StPO a.F. in ständiger Rechtsprechung zwar als „verfassungsrechtlich zureichende gesetzliche Grundlage für Einschränkungen grundrechtlicher Freiheiten des Untersuchungsgefangenen“ erachtet.⁴⁷³ Gleichwohl bestand Uneinigkeit über die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung tragende Auslegung des § 119 Abs. 3 StPO a.F. im Rahmen der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges durch den Richter bzw. die Vollzugsbehörde.⁴⁷⁴ Infolge der grundsätzlichen Vergleichbarkeit der Eingriffsvoraussetzungen des § 119 Abs. 3 StPO a.F. einerseits und der §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG andererseits setzt sich dieses Problem auch im Hinblick auf die niedersächsische Regelung fort. Deshalb stellt sich in Anknüpfung an die allgemeinen Ausführungen zu Inhalt und Zweck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Frage, welches Verständnis vom Zweck der Untersuchungshaft bzw. von der Sicherheit und Ordnung der Anstalt im Rahmen der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges durch den Richter bzw. die Vollzugsbehörde⁴⁷⁵ dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung trägt.

Entsprechend der dogmatischen Struktur des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gilt es dabei zunächst, die vom niedersächsischen Gesetzgeber kraft seiner unmittel-

⁴⁷⁰ Siehe: Einleitung, A., S. 1.

⁴⁷¹ BVerfGE 53, 152 (158 f.); 36, 264 (270); 35, 311 (320 f.); 34, 369 (380 ff.); *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 125; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 22; *Hetzler*, Reform, 47 (66); *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (81); bezogen auf den Vollzug der Untersuchungshaft: *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 109.

⁴⁷² *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 22; ähnlich *Hetzler*, Reform der Untersuchungshaft, 47 (67); Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 22.

⁴⁷³ Zuletzt etwa BVerfG, StV 2009, 253 (254). Siehe auch: BVerfG, NStZ 1996, 509 (510); BVerfGE 57, 170 (177); 35, 311 (316); 34, 384 (395).

⁴⁷⁴ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 115 ff., 236 ff.; *Berndt*, NStZ 1996, 115 (117); *dieselbe*, NStZ 1996, 157 (157 f.) jeweils m.w.Nachw.; auch: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 27 ff.; *SK-Paefgen*, StPO, § 119/Rn. 11 f.; *KK-Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 12 f.

⁴⁷⁵ Die Zuständigkeit des Richters bzw. der Vollzugsbehörde ist abhängig von der konkreten Maßnahme im Einzelfall, vgl. §§ 134, 134a NJVollzG n.F.

telbaren demokratischen Legitimation selbstgesetzten Zwecke der §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG und die in diesem Zusammenhang zugrunde gelegten Interpretationen zu ermitteln. Ausgehend von diesen Zwecken kann in einem weiteren Schritt herausgearbeitet werden, welche Möglichkeiten dem niedersächsischen Gesetzgeber zu ihrer Erreichung bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges grundsätzlich offen stehen, welche Befugnisse im Anschluss daran dem Richter bzw. der Vollzugsbehörde bei der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges zukommen und wie dies vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu beurteilen ist.

1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Zweck der Untersuchungshaft

a) Der Zweck der Untersuchungshaft in der Interpretation des niedersächsischen Gesetzgebers sowie alternative Zwecksetzungsmöglichkeit

Dem Gefangenen können gem. § 135 Abs. 2 NJVollzG Beschränkungen auferlegt werden, die der Zweck der Untersuchungshaft erfordert, soweit das Gesetz eine besondere Regelung nicht enthält. Abgesehen von dieser Generalklausel rekurren auch zahlreiche spezifische Eingriffsermächtigungen auf den Zweck der Untersuchungshaft,⁴⁷⁶ so dass dieser den Maßstab liefert für viele Entscheidungen im (niedersächsischen) Vollzug der Untersuchungshaft. Zweck der Untersuchungshaft ist es gem. § 133 NJVollzG, den in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren zu begegnen. Zum einen verdeutlicht der niedersächsische Gesetzgeber durch die Bezugnahme auf die „gesetzlichen Haftgründe“, dass für Maßnahmen im Vollzug der Untersuchungshaft nicht nur die in dem jeweiligen Haftbefehl explizit benannten Haftgründe maßgeblich sind, sondern dass vielmehr auf sämtliche gesetzlich in den §§ 112, 112a StPO aufgeführten Haftgründe zurückgegriffen werden kann.⁴⁷⁷ Zum anderen geht der niedersächsische Gesetzgeber davon aus, dass durch die gewählte Zwecksetzung generell die Durchführung eines geordneten Strafverfahrens gewährleistet wird.⁴⁷⁸ Insgesamt entspricht die Zwecksetzung des § 133 NJVollzG damit dem allgemein anerkannten Zweck der Untersuchungshaft, die Durchführung eines geordneten Strafverfahrens zu gewährleisten, also als Instrument der Verfahrenssicherung zu fungieren.⁴⁷⁹ Dabei nimmt der in § 133 NJVollzG formulierte Zweck der Untersuchungshaft seinem Wortlaut nach keine Rücksicht auf die den einzelnen Haftanordnungen zugrundeliegenden Haftgründe. Der niedersächsische Gesetzgeber konzipiert die Untersuchungshaft und ihren Vollzug nicht als ein nach den der

⁴⁷⁶ Genannt seien hier nur §§ 143 Abs. 2 S. 2; 144 Abs. 1 S. 2; 147 Abs. 1 S. 1; 150 Abs. 2 S. 1 NJVollzG.

⁴⁷⁷ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 129 NJVollzG-E.

⁴⁷⁸ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 45.

⁴⁷⁹ BVerfGE 32, 87 (93); 19, 342 (347); BGH, NJW 1987, 2525 (2526); Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, Vor § 112/Rn. 1 f.; *Meyer-Gofner*, StPO, Vor § 112/Rn. 4.

einzelnen Haftanordnung zugrundeliegenden Haftgründen differenzierendes Instrument der Verfahrenssicherung. Vielmehr spricht die allgemein gehaltene Zwecksetzung in § 133 NJVollzG – Abwehr der in den *gesetzlichen* Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren – dafür, dass der niedersächsische Gesetzgeber die Untersuchungshaft und ihren Vollzug als ein umfassendes, auf die Abwehr der in den gesetzlichen Haftgründen insgesamt zum Ausdruck kommenden Gefahren gerichtetes Instrument der Verfahrenssicherung versteht.

Alternativ zu dieser umfassenden Zwecksetzung hätte der niedersächsische Gesetzgeber auch differenzieren können zwischen den verschiedenen gesetzlichen Haftgründen. Er hätte in Abhängigkeit von dem der jeweiligen Haftanordnung im Einzelfall zugrundeliegenden Haftgrund unterschiedliche Zwecke der Untersuchungshaft anerkennen können. Zweck der Untersuchungshaft wäre demnach die Abwehr derjenigen Gefahr, die in dem der einzelnen Haftanordnung konkret zugrundeliegenden gesetzlichen Haftgrund zum Ausdruck kommt⁴⁸⁰ – mithin eine gegenüber der Regelung des § 133 NJVollzG restriktivere Zwecksetzung. Der Untersuchungshaftvollzug würde sich damit als ein nach den einzelnen Haftgründen differenzierendes Instrument der Verfahrenssicherung darstellen.

Es bestehen somit verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten des Zweckes der Untersuchungshaft und ihres Vollzuges, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dem niedersächsischen Gesetzgeber ein bestimmtes Zweckverständnis nicht zwingend vorgibt. Vielmehr bleibt es bei dem bereits oben angeführten Befund, dass der förmliche Gesetzgeber kraft seiner unmittelbaren demokratischen Legitimation die Zwecke seiner Gesetze grundsätzlich selbst bestimmen kann.⁴⁸¹ Hierbei setzt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Beurteilungs- und Entschließungsfreiheit des Gesetzgebers nur äußerste Grenzen, d.h. auch bei der Einschätzung gewisser, der Allgemeinheit drohender Gefahren, zu deren Verhütung der Gesetzgeber glaubt tätig werden und in die Freiheitsbereiche des Einzelnen eingreifen zu müssen, billigt ihm die Verfassung einen Beurteilungsspielraum zu.⁴⁸² Diesen Beurteilungsspielraum überschreitet der Gesetzgeber nur dann, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlgehen, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben können.⁴⁸³

Eine derartige Fehleinschätzung des niedersächsischen Gesetzgebers bei der Interpretation des Zweckes der Untersuchungshaft ist nicht ersichtlich, so dass die Zwecksetzung des niedersächsischen Gesetzgebers in § 133 NJVollzG als solche

⁴⁸⁰ *Seebode*, Vergessene Reform?, 14 (24 f.) spricht plakativ von einer Differenzierung zwischen Fluchthaft, Kollusionshaft und Vorbeugehaft; *derselbe*, StV 1989, 118 (120). Außerdem: *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (168); *Eisenberg/Tóth*, GA 1993, 293 (310); *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (82).

⁴⁸¹ Siehe: 3. Kapitel, A., I., S. 89 f.

⁴⁸² BVerfGE 30, 292 (317); in diese Richtung auch: *Sodan/Ziekow*, Grundkurs, § 24/Rn. 35; *Pieroth/Schlink*, StaatsR II, § 6/Rn. 280.

⁴⁸³ BVerfGE 30, 292 (317); in diese Richtung auch: *Sodan/Ziekow*, Grundkurs, § 24/Rn. 35; *Pieroth/Schlink*, StaatsR II, § 6/Rn. 280.

nicht zu beanstanden ist. Sollte mit der Zwecksetzung des niedersächsischen Gesetzgebers in § 133 NJVollzG allerdings eine weitergehende Wirkung verbunden sein, als dies nach der Verfassung zulässig ist, stellt sich die Frage nach einer verfassungskonform einschränkenden Auslegung des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes.⁴⁸⁴ Aufgrund dessen ist im Folgenden zu überprüfen, welche Konsequenzen die unterschiedlichen Zwecksetzungsmöglichkeiten im Rahmen der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges durch den Richter bzw. die Vollzugsbehörde zeitigen. Es ist namentlich zu untersuchen, ob die aufgezeigten Interpretationen vom Zweck der Untersuchungshaft vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu unverhältnismäßigen Beschränkungen des Untersuchungshäftlings führen und wie gegebenenfalls unverhältnismäßige Ergebnisse korrigiert werden können.

- b) Auswirkungen des Zweckverständnisses auf die konkrete Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges und ihre Bewertung vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes
- aa) Mögliche Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen bei einem umfassend zu verstehenden Zweck der Untersuchungshaft

Ein umfassendes Verständnis vom Zweck der Untersuchungshaft und ihres Vollzuges, das nicht differenziert nach den der einzelnen Haftanordnung zugrundeliegenden Haftgründen, kann zu einer gesetzlichen Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges führen, die in Anlehnung an den allgemeinen Zweck ebenfalls nicht differenziert nach den der einzelnen Haftanordnung zugrundeliegenden Haftgründen: Es wurde bereits festgestellt, dass sowohl die Generalklausel des § 135 Abs. 2 NJVollzG als auch zahlreiche spezifische Eingriffsermächtigungen in ihren tatbestandlichen Voraussetzungen pauschal Bezug nehmen auf den nach § 133 NJVollzG umfassend zu verstehenden Zweck der Untersuchungshaft.⁴⁸⁵ Auf ihrer Grundlage kann folglich nicht nur die in der einzelnen Haftanordnung durch einen spezifischen gesetzlichen Haftgrund zum Ausdruck kommende Gefahr abgewehrt werden, vielmehr kann den in den gesetzlichen Haftgründen insgesamt zum Ausdruck kommenden Gefahren begegnet werden. Im Rahmen der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges wird dem Richter bzw. der Vollzugsbehörde somit grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet, gegenüber einem bspw. wegen Fluchtgefahr inhaftierten Untersuchungshäftling nicht nur Maßnahmen zur Abwehr eben dieser Fluchtgefahr zu ergreifen, sondern auch solche Maßnahmen, die der Abwehr einer Verdunkelungs- oder Wiederholungsgefahr dienen. Gerade zur Abwehr einer Verdunkelungsgefahr sind zum Teil jedoch weitergehende Beschränkungen des Untersuchungshäftlings nötig, als zur Abwehr

⁴⁸⁴ In diese Richtung: BVerfGE 33, 52 (70); zum Gebot verfassungskonformer Auslegung: *Larenz/Canaris*, Methodenlehre, S. 159 ff.; *Wank*, Auslegung, S. 82 ff.

⁴⁸⁵ Siehe: 3. Kapitel, A., II., 1., a), S. 91.

einer Fluchtgefahr. So muss zur Abwehr einer Verdunkelungsgefahr die Mehrheit der Kontakte des Untersuchungshäftlings zur Außenwelt kontrolliert werden,⁴⁸⁶ was zur Abwehr einer Fluchtgefahr grundsätzlich⁴⁸⁷ nicht notwendig ist.⁴⁸⁸ Das Spektrum möglicher (Grundrechts-)Beeinträchtigungen in der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges durch den Richter bzw. die Vollzugsbehörde wird bei einem umfassenden Zweck der Untersuchungshaft und einer darauf Bezug nehmenden gesetzlichen Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges folglich erweitert.⁴⁸⁹

Gleichwohl kann nicht geleugnet werden, dass der allgemeine Zweck des § 133 NJVollzG „Verfahrenssicherung durch Abwehr der in den *gesetzlichen*⁴⁹⁰ Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren“ durch umfassende Beschränkungen des Untersuchungshäftlings, die ja gerade auf die Abwehr der in den gesetzlichen Haftgründen insgesamt zum Ausdruck kommenden Gefahren gerichtet sind, zumindest gefördert, wenn nicht sogar umfänglich erreicht wird. Umfassende Beschränkungen des Untersuchungshäftlings, die unabhängig von dem im Einzelfall festgestellten gesetzlichen Haftgrund generell auf die Abwehr aller in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren gerichtet sind, erhöhen zumindest die Wahrscheinlichkeit, dass der angestrebte Erfolg einer umfassenden Verfahrenssicherung erreicht wird. Dies reicht für die Geeignetheit einer staatlichen Maßnahme grundsätzlich aus,⁴⁹¹ so dass gegen umfassende Beschränkungen des Untersuchungshäftlings insoweit keine Bedenken bestehen.

Im Hinblick auf die Erforderlichkeit umfassender Beschränkungen des Untersuchungshäftlings ist zunächst festzustellen, dass diese beeinträchtigungsintensiver sein können, als solche Beschränkungen, die nur auf die Abwehr der in dem zugrundeliegenden Haftbefehl zum Ausdruck kommenden Gefahr gerichtet sind: Zielen Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen auf die Abwehr der in den gesetzlichen Haftgründen insgesamt zum Ausdruck kommenden Gefahren, müssen bspw. – um beim Beispiel eines wegen Fluchtgefahr inhaftierten Untersuchungshäftlings und seiner Kontakte zur Außenwelt zu bleiben – nahezu alle Kontakte des Häftlings zur Außenwelt kontrolliert werden, um einer vermeintlichen Verdunkelungsgefahr zu begegnen. Diese Kontrollen der Außenweltkontak-

⁴⁸⁶ Ausnahmen können bei bestimmten Kontaktpersonen gemacht werden, so etwa bei dem Kontakt des wegen Verdunkelungsgefahr inhaftierten Häftlings mit seinem Verteidiger, vgl. § 149 NJVollzG.

⁴⁸⁷ Dies mag anders sein, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Untersuchungshäftling konkrete Fluchtvorbereitungen trifft.

⁴⁸⁸ *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (168 f.); allgemein auch *Seebode*, Vergessene Reform?, 14 (26); *derselbe*, StV 1989, 118 (120); *Paeffgen*, StV 1998, 37 (38); *Eisenberg/Tóth*, GA 1993, 293 (310).

⁴⁸⁹ Ähnlich *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (168 f.); *Eisenberg/Tóth*, GA 1993, 293 (310); *Seebode*, StV 1989, 118 (120).

⁴⁹⁰ Hervorhebung durch den Verfasser.

⁴⁹¹ BVerfGE 96, 10 (23); 67, 154 (173 ff.); 33, 171 (187); *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 112.

te eines wegen Fluchtgefahr inhaftierten Häftlings könnten bei einer Differenzierung nach dem zugrundeliegenden Haftgrund (im Beispielsfall würde es dann nur um die Abwehr der Fluchtgefahr gehen) i.d.R. großzügiger gehandhabt werden.⁴⁹² Bei diesem Befund ist jedoch zu berücksichtigen, dass Bezugspunkt der in Frage stehenden Beschränkungen des Untersuchungshäftlings der mit ihnen verfolgte Zweck ist.⁴⁹³ Die Erforderlichkeit einer staatlichen Maßnahme ist folglich nur abzulehnen, wenn zur Erreichung des verfolgten Zweckes gleichermaßen wirksame und dabei weniger eingriffsintensive Mittel zur Verfügung stehen würden.⁴⁹⁴ So mag es bezogen auf die beeinträchtigten Grundrechte zwar ein milderes Mittel darstellen, einem wegen Fluchtgefahr inhaftierten Untersuchungshäftling nur solche Beschränkungen aufzuerlegen, die der Abwehr eben dieser Fluchtgefahr dienen. *Gleichermaßen* geeignet zur Erreichung des umfassenden Zweckes des § 133 NJVollzG „Verfahrenssicherung durch Abwehr der in den *gesetzlichen*⁴⁹⁵ Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren“ sind Beschränkungen, die nur auf die Abwehr derjenigen Gefahr gerichtet sind, die in dem der Haftanordnung zugrundeliegenden Haftgrund zum Ausdruck kommt, jedoch nicht. Schließlich werden dabei die der jeweiligen Haftanordnung nicht zugrundeliegenden gesetzlichen Haftgründe außer Acht gelassen, obwohl es diese bei einem umfassenden Zweckverständnis gerade auch abzuwehren gilt. Zur Erreichung des allgemeinen Zweckes der Untersuchungshaft i.S.d. § 133 NJVollzG erscheinen umfassende Beschränkungen des Untersuchungshäftlings demnach nicht nur als geeignet, sondern auch als erforderlich.

Ein weites Zweckverständnis erweitert zwar den Spielraum des Richters bzw. der Vollzugsbehörde bei der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges, soweit es die möglichen Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen betrifft. Vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes begegnet dies jedoch insoweit keinen Bedenken, als die Teilelemente der Geeignetheit und Erforderlichkeit nicht entgegenstehen.

bb) Mögliche Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen bei einem restriktiv zu verstehenden Zweck der Untersuchungshaft

Fraglich ist, ob dieser Befund – weiter Spielraum des Richters bzw. der Vollzugsbehörde bei der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges – auch bei einer restriktiven Auffassung vom Zweck der Untersuchungshaft zugrunde zu legen ist. Untersucht werden soll dies wiederum anhand der beispielhaften Konstellation, dass dem Haftbefehl eine Fluchtgefahr zugrunde liegt.

⁴⁹² Siehe: 3. Kapitel, A., II., 1., b), aa), S. 94 f.

⁴⁹³ Allgemein zur Bedeutung des mit einem bestimmten staatlichen Verhalten verfolgten Zweckes für die einzelnen Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes: 3. Kapitel, A., I., S. 89 f.

⁴⁹⁴ Zu den Anforderungen der Erforderlichkeit siehe: 3. Kapitel, A., I., S. 89 f.

⁴⁹⁵ Hervorhebung durch den Verfasser.

Bei einem restriktiven Zweckverständnis ist es Zweck der Untersuchungshaft, diejenige Gefahr abzuwehren, die in dem der einzelnen Haftanordnung zugrundeliegenden Haftgrund zum Ausdruck kommt. In der vorliegenden Beispielskonstellation bildet die Abwehr der Fluchtgefahr mithin den Zweck der Untersuchungshaft. Umfassende Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen, die gleichermaßen auf die Abwehr aller in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren gerichtet sind, begegnen zumindest zu einem Teil auch der im Haftbefehl festgestellten Fluchtgefahr. Die Wahrscheinlichkeit, dass der Zweck des Untersuchungshaftvollzuges (hier die Abwehr der Fluchtgefahr) erreicht wird, kann sich auch bei umfassenden Beschränkungen erhöhen. Umfassende Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen erscheinen daher selbst bei einem restriktiven Verständnis vom Zweck der Untersuchungshaft geeignet, diesen Zweck zu erreichen.

Vor dem Hintergrund ihrer erhöhten Eingriffsintensität sind sie jedoch nicht mehr erforderlich, um den Zweck der Untersuchungshaft (hier die Abwehr der Fluchtgefahr) zu erreichen:⁴⁹⁶ Zum einen sind bei einem wegen Fluchtgefahr inhaftierten Untersuchungshäftling Beschränkungen, die ausschließlich der Abwehr dieser Fluchtgefahr dienen, weniger eingriffsintensiv und damit milder gegenüber solchen Beschränkungen, die umfassend der Abwehr der in den gesetzlichen Haftgründen insgesamt zum Ausdruck kommenden Gefahren dienen. Dies zeigt sich an dem oben angeführten Beispiel der Beschränkung der Außenweltkontakte eines Untersuchungshäftlings, die im Falle der Fluchtgefahr i.d.R. großzügiger gehandhabt werden kann, als im Falle der Verdunkelungsgefahr. Zum anderen sind ausschließlich auf die Abwehr der Fluchtgefahr gerichtete Maßnahmen zur Erreichung des restriktiven Zweckes „Abwehr der Gefahr, die in dem der Haftanordnung zugrundeliegenden Haftgrund zum Ausdruck kommt“ genauso geeignet, diesen Zweck zu erreichen, wie umfassende Maßnahmen, die allen gesetzlichen Haftgründen gleichermaßen begegnen. Letztere haben, soweit sie nicht der Abwehr der Fluchtgefahr dienen, gar keinen Bezug mehr zu dem Zweck der Untersuchungshaft (hier die Abwehr der Fluchtgefahr). Der Zweck bildet jedoch nicht nur den Bezugspunkt der in Frage stehenden staatlichen Maßnahmen, es gilt vielmehr gerade ihn durch die getroffenen Beschränkungen zu erreichen. Einem wegen Fluchtgefahr inhaftierten Untersuchungshäftling dürfen bei einem restriktiven Zweckverständnis im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit somit nur diejenigen Beschränkungen auferlegt werden, die der Abwehr der

⁴⁹⁶ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 118, 125; *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (168); *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88 (90 f.); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 74, wobei dieser insofern unsauber arbeitet, als er die Erforderlichkeit von Maßnahmen im Vollzug der Untersuchungshaft nicht in Abhängigkeit von dem mit dem Untersuchungshaftvollzug verfolgten Zweck bestimmt.

Fluchtgefahr dienen.⁴⁹⁷ Sofern sich im Verlauf des Untersuchungshaftvollzuges Anhaltspunkte dafür ergeben, dass weitere in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommende Gefahren abzuwehren sind, ist der Haftbefehl um den jeweils einschlägigen Haftgrund zu ergänzen, bevor entsprechende Maßnahmen ergriffen werden können.⁴⁹⁸ Mangels Erforderlichkeit umfassender Beschränkungen ermöglicht ein restriktives Zweckverständnis folglich nur solche Beschränkungen des Untersuchungshäftlings, die der Abwehr der in dem einzelnen Haftbefehl zum Ausdruck kommenden Gefahr dienen.⁴⁹⁹

cc) Zusammenfassung

Ein restriktiv gefasster Zweck der Untersuchungshaft setzt den Eingriffsbefugnissen des Richters bzw. der Vollzugsbehörde bei der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges spätestens im Rahmen der Erforderlichkeit Grenzen. Das Spektrum möglicher (Grundrechts-)Beeinträchtigungen wird dementsprechend eingeschränkt. Ein weit gefasster Zweck lässt hingegen auch umfassendere (Grundrechts-)Beeinträchtigungen grundsätzlich als geeignet und erforderlich erscheinen und erweitert insofern die Eingriffsbefugnisse des Richters bzw. der Vollzugsbehörde. Daraus folgt jedoch nicht zwangsläufig, dass ein weit gefasster Zweck der Untersuchungshaft, von dem der niedersächsische Gesetzgeber in § 133 NJVollzG ausgeht, die Möglichkeit zu unverhältnismäßigen Beschränkungen des Untersuchungshäftlings eröffnet.⁵⁰⁰ Einschränkendes Element gegenüber den grundsätzlich geeigneten und erforderlichen Beschränkungen des Untersuchungshäftlings ist immer noch die Angemessenheit,⁵⁰¹ die es im Folgenden näher zu untersuchen gilt.

dd) Angemessenheit umfassender Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen zur Erreichung des gem. § 133 NJVollzG weit zu verstehenden Zweckes der Untersuchungshaft

Als Teilelement des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist das Kriterium der Angemessenheit darauf gerichtet zu überprüfen, ob das Ziel einer umfassenden Verfah-

⁴⁹⁷ *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (168); dazu allgemein wohl auch *Eisenberg/Tóth*, GA 1993, 293 (310); *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 118, 125; *derselbe*, Vergessene Reform?, 14 (26); *Paeffgen*, StV 1998, 37 (38 f.); *Veit*, MDR 1973, 279.

⁴⁹⁸ *Paeffgen*, StV 1998, 37 (39); *SK-Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 11; *Schlothauer/Weider*, Untersuchungshaft, Rn. 964; andernfalls würde auch der Unterschied zu der umfassenden Zwecksetzung des § 133 NJVollzG verwischt.

⁴⁹⁹ Ähnlich *Seebode*, Vergessene Reform?, 14 (24 f.); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 75.

⁵⁰⁰ So aber *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 123 ff., der ein weites Zweckverständnis (das mit dem des niedersächsischen Gesetzgebers grds. vergleichbar ist) in Anwendung des Übermaßverbotes begrenzen will, ohne bei der Überprüfung der möglichen Beschränkungen näher auf das Kriterium der Angemessenheit einzugehen.

⁵⁰¹ Allgemein zu den Anforderungen der Angemessenheit siehe: 3. Kapitel, A., I., S. 89 f.

rennsicherung mittels einer weiten Zwecksetzung, die nicht danach unterscheidet, welcher der gesetzlichen Haftgründe im Einzelfall den Anlass gegeben hat für die Anordnung der Untersuchungshaft, zu den dadurch beeinträchtigten Rechtspositionen in einem angemessenen Verhältnis steht. Gegeneinander abzuwägen und in einen ausgewogenen Ausgleich zu bringen sind dabei das mit Verfassungsrang ausgestattete öffentliche Interesse an einer funktionsfähigen Strafrechtspflege⁵⁰² und das Interesse des einzelnen Bürgers an seiner individuellen Freiheit – beide Positionen stehen sich im Vollzug der Untersuchungshaft gegenüber.⁵⁰³

Festzustellen ist in diesem Zusammenhang zunächst, dass die Sicherung der Anwesenheit des Beschuldigten, der ordnungsgemäßen Tatsachenermittlung und der Vollstreckung – also die Durchführung eines geordneten Strafverfahrens durch Abwehr der in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren – zu den unabweisbaren Erfordernissen einer effektiven Strafverfolgung gehören.⁵⁰⁴ Eine effektive Sicherung des Strafverfahrens, Strafverfolgung selbst und Vollstreckung der Strafe sind Grundbedingungen für Rechtsfrieden und Rechtssicherheit in einer Gesellschaft; die Rechte des Einzelnen und damit auch die des Beschuldigten können nur dann substantiell gewahrt werden, wenn die rechtsstaatlichen Einrichtungen in der Rechtsgemeinschaft anerkannt und verwurzelt sind, der Staat also überhaupt die Möglichkeit hat, die Rechte des Einzelnen zu sichern.⁵⁰⁵ Eine funktionsfähige Strafrechtspflege ist mithin grundlegende Voraussetzung für die individuelle Freiheit des Einzelnen.⁵⁰⁶ Vor diesem Hintergrund sind die Anordnung und der Vollzug von Untersuchungshaft zur Sicherung des Strafverfahrens und damit zur Gewährleistung einer funktionsfähigen Strafrechtspflege, durch die wiederum die individuelle Freiheit des Einzelnen gesichert wird, prinzipiell unverzichtbar.⁵⁰⁷ Die umfassende Zwecksetzung des § 133 NJVollzG differenziert nicht nach den dem einzelnen Haftbefehl zugrundeliegenden Haftgründen, sondern ist insgesamt auf die Abwehr aller in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren gerichtet.⁵⁰⁸ Durch die Bezugnahme auf den so zu verstehenden Zweck der Untersuchungshaft in § 135 Abs. 2 NJVollzG und zahlreichen spezifischen Eingriffsermächtigungen des Niedersäch-

⁵⁰² BVerfGE 53, 152 (158); 36, 264 (269 f.); 35, 185 (190); 20, 144 (147); 19, 342 (347); *Nehm*, NStZ 1997, 305 (307); *Leipold*, NJW-Spezial 2005, 567.

⁵⁰³ BVerfGE 36, 264 (269 f.); 35, 185 (190); 20, 144 (147); 19, 342 (347); *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 2; *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (167); *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (300); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 72.

⁵⁰⁴ BVerfGE 100, 313 (388 f.); 80, 367 (375); 77, 65 (76); Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, Vor § 112/Rn. 1 f.; KMR/*Wankel*, StPO, Vor § 112/Rn. 1; *Beulke*, StrafprozessR, § 11/Rn. 208.

⁵⁰⁵ KMR/*Wankel*, StPO, Vor § 113/Rn. 1; *Hetzger*, Reform, 47 (51); ähnlich auch *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 72 f.

⁵⁰⁶ Ausdrücklich *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 73.

⁵⁰⁷ BVerfGE 53, 152 (160); 35, 185 (190); 19, 342 (347); Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, Vor § 112/Rn. 16.

⁵⁰⁸ Siehe: 3. Kapitel, A., II., 1., S. 92 f.

sischen Justizvollzugsgesetzes⁵⁰⁹ ist es möglich, allen gesetzlichen Haftgründen im (niedersächsischen) Vollzug der Untersuchungshaft gleichermaßen zu begegnen und so eine umfassende Verfahrenssicherung i.S.e. funktionsfähigen Strafrechtspflege zu gewährleisten. Eine restriktive Zwecksetzung erfordert demgegenüber eine Ergänzung des Haftbefehls bevor weitere Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen ergriffen werden können, die sich nicht auf den der konkreten Haftanordnung zugrundeliegenden gesetzlichen Haftgrund stützen lassen. Dies führt zu einer gewissen Unpraktikabilität eines restriktiven Zweckverständnisses und ist mit einer einseitigen Belastung der Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege verbunden: In der Praxis wird der Haftbefehl auch dann, wenn mehrere Haftgründe in Betracht kommen, i.d.R. allein auf den Haftgrund gestützt, dessen Voraussetzungen sich am leichtesten begründen lassen – dies ist in den die Praxis beherrschenden Fällen regelmäßig der Haftgrund der Fluchtgefahr.⁵¹⁰ Die praktische Handhabung als solche kann zwar keine Freiheitsbeschränkungen zu Lasten des Gefangenen rechtfertigen, im Hinblick auf die Belange der Strafverfolgung ist sie jedoch sachgerecht. Die bei einem restriktiven Zweckverständnis vor Ergreifung weitergehender Beschränkungen des Untersuchungshäftlings geforderte Ergänzung des Haftbefehls um den entsprechenden gesetzlichen Haftgrund würde zum einen die Notwendigkeit begründen, bereits bei Beantragung des Haftbefehls sämtliche Haftgründe in denselben aufzunehmen, wodurch ein umfassender Prüfungsaufwand der zuständigen Stelle ausgelöst würde. Zum anderen würde eine Ergänzung des Haftbefehls aufgrund des damit verbundenen Zeitaufwandes – der sich noch verstärkt, sofern in diesen Konstellationen die Vernehmung des Beschuldigten analog § 115 Abs. 2 StPO für nötig gehalten wird⁵¹¹ – in der Praxis häufig zu einer Verzögerung des Verfahrens führen.⁵¹² Beides kann die Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege belasten.⁵¹³

Ein weites Verständnis vom Zweck der Untersuchungshaft und dementsprechend weitgehende Gestaltungsspielräume des Richters bzw. der Vollzugsbehörde bei der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges tragen damit in größerem Umfang dem öffentlichen Interesse an einer funktionsfähigen Strafrechtspflege Rechnung, als ein restriktives Zweckverständnis. Gleichwohl erweitert ein weites Zweckverständnis das Spektrum möglicher Grundrechtsbeeinträchtigungen gegenüber dem Beschuldigten,⁵¹⁴ so dass in einem weiteren Schritt die

⁵⁰⁹ Siehe: 3. Kapitel, A., II., 1., S. 92 f.

⁵¹⁰ *Statistisches Bundesamt*, Strafverfolgung 2006, Tabelle 6.1, S. 340 f.; OLG Hamm, StV 1998, 35 (36).

⁵¹¹ BVerfG, StV 2001, 691 (692); Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 115/Rn. 3; *Meyer-Goffner*, StPO, § 115/Rn. 12.

⁵¹² OLG Hamm, StV 1998, 35 (36).

⁵¹³ Sofern bestimmte Beschränkungen des Untersuchungshäftlings erst nach (zeitraubender) Ergänzung des Haftbefehls möglich sind, beinhaltet dies das Risiko, dass sich die abzuwehrenden Gefahren bereits realisiert haben.

⁵¹⁴ Siehe: 3. Kapitel, A., II., 1., b), S. 94 ff.

Freiheitsrechte des Beschuldigten in den Abwägungsvorgang mit einzubeziehen sind.⁵¹⁵

Dabei ist zunächst zu beachten, dass der im Haftrecht strikt zu beachtende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor allem der Inhaftnahme eines Verdächtigen im Hinblick auf das Freiheitsrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG und die Unschuldsvermutung enge Grenzen setzt.⁵¹⁶ So betrifft auch die vom *BVerfG* in ständiger Rechtsprechung erhobene Forderung, den vom Standpunkt der Strafverfolgung aus erforderlich und zweckmäßig erscheinenden Freiheitsbeschränkungen ständig den Freiheitsanspruch des noch nicht verurteilten Beschuldigten als Korrektiv entgegenzuhalten, die Inhaftierung des Beschuldigten als solche und nicht einzelne Maßnahmen im Vollzug der Untersuchungshaft.⁵¹⁷ Der hohe Rang des Rechts der persönlichen Freiheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG als Basis der Entfaltungsmöglichkeiten des Bürgers⁵¹⁸ stellt damit in erster Linie ein gewichtiges Argument gegen die Inhaftierung an sich dar und nicht gegen einzelne Maßnahmen im Vollzug der Untersuchungshaft. Dennoch sind zum Schutz der individuellen Freiheitsrechte des Einzelnen auch letztere am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu messen.⁵¹⁹ Hierbei sind allerdings die verfassungsrechtlichen Parameter von anderer Qualität,⁵²⁰ wenn in Rechnung gestellt wird, dass einzelne Maßnahmen im Vollzug der Untersuchungshaft i.d.R. nicht derart absolut in die Freiheitsrechte des Beschuldigten eingreifen, wie die Inhaftierung selbst. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als bedeutendem Gestaltungsgrundsatz des Untersuchungshaftvollzuges und der besonderen Bedeutung einer funktionsfähigen Strafrechtspflege gerade auch für die individuelle Freiheit des Einzelnen kann bei einem weiten Zweckverständnis, das nicht differenziert nach den dem einzelnen Haftbefehl zugrundeliegenden Haftgründen, Rechnung getragen werden dadurch, dass über den im Haftbefehl festgestellten Haftgrund hinausgehende Beschränkungen des Untersuchungshäftlings davon abhängig gemacht werden, dass konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen weiterer in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommender Gefahren bestehen. Einem bspw. wegen Fluchtgefahr inhaftierten Untersuchungshäftling können somit zunächst nur solche Beschränkungen auferlegt werden, die auf die Abwehr dieser Fluchtgefahr gerichtet sind. Ergeben sich jedoch tatsächliche Anhaltspunkte etwa für das Vorliegen einer Verdunkelungsgefahr, können dem Untersuchungshäftling weitere, die Verdunkelungsgefahr abwehrende Beschränkungen auferlegt werden – ohne dass der zugrundeliegende Haftbefehl um den Haftgrund der Verdunkelungsgefahr ergänzt werden müsste. Diese Anforderung im Rahmen der konkreten Aus-

⁵¹⁵ Ähnlich auch *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 73.

⁵¹⁶ *Nehm*, NStZ 1997, 305 (307).

⁵¹⁷ Vgl. BVerfGE 53, 152 (158); 36, 264 (269 f.); 35, 185 (190); 20, 144 (147); 19, 342 (347).

⁵¹⁸ BVerfGE 53, 152 (158); 36, 264 (269); 35, 185 (190); 19, 342 (349).

⁵¹⁹ Allgemein zum Geltungsanspruch des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auch im Vollzug der Untersuchungshaft: 3. Kapitel, A., II., S. 90 f.

⁵²⁰ Ausdrücklich *Nehm*, NStZ 1997, 305 (307).

gestaltung des Untersuchungshaftvollzuges sichert zum einen das Strafverfahren und die Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege umfassend. Der Richter und die Vollzugsbehörde können bei der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges grundsätzlich auf alle gesetzlichen Haftgründe gleichermaßen zurückgreifen, ohne dass der zugrundeliegende Haftbefehl zuvor zeitaufwendig ergänzt werden müsste. Zum anderen ist der Untersuchungshäftling durch das Erfordernis konkreter Anhaltspunkte für das Vorliegen weiterer, nicht bereits im Haftbefehl zum Ausdruck kommender Gefahren geschützt vor pauschalen Beschränkungen seiner Freiheit aufgrund vager Verdachtslagen.⁵²¹ Das bei einem weiten Zweckverständnis an sich breite Spektrum möglicher Grundrechtsbeeinträchtigungen wird insoweit eingeschränkt. Damit wird sowohl dem öffentlichen Interesse an einer funktionsfähigen Strafrechtspflege als auch den Freiheitsrechten des Einzelnen im Vollzug der Untersuchungshaft Rechnung getragen, so dass ein ausgewogenes Verhältnis i.S.d. Angemessenheit gewährleistet ist.

Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist demzufolge genüge getan, wenn im Rahmen der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges durch den Richter und die Vollzugsbehörde sichergestellt ist, dass das öffentliche Interesse an einer funktionsfähigen Strafrechtspflege nicht einseitig zu Lasten der Freiheitsrechte des Untersuchungshäftlings betont wird. Die umfassende Zwecksetzung des § 133 NJVollzG darf folglich nicht dazu führen, dass bei der Anordnung verfahrenssichernder Beschränkungen allen gesetzlichen Haftgründen, unabhängig von ihrem tatsächlichen Vorliegen im jeweiligen Einzelfall, pauschal Rechnung getragen werden kann.⁵²² Im Rahmen der nach § 135 Abs. 2 NJVollzG zu treffenden Beschränkungen können auch solche Haftgründe berücksichtigt werden, auf die der die Untersuchungshaft anordnende Haftbefehl nicht gestützt ist, sofern für den die Beschränkung anordnenden Richter bzw. die Vollzugsbehörde nur konkrete Anhaltspunkte ersichtlich sind, dass die entsprechende Beschränkung unter dem Gesichtspunkt dieses Haftgrundes gefordert wird.⁵²³ Der

⁵²¹ OLG Hamm, StV 1998, 35 (36).

⁵²² So bereits die Begründung zu § 1 des unveröffentlichten Referentenentwurfes des Bundes zu einem Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft vom 22.9.2004, S. 11. Der niedersächsische Gesetzgeber hat sich in weiten Teilen an diesem Entwurf orientiert.

⁵²³ So bereits für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings auf Grundlage der Vorgängerregelung des § 119 Abs. 3 StPO a.F.: BVerfG vom 29.10.1973 – 2 BvR 485/73; OLG Hamm, StV 1998, 35 (36) mit Anmerkung *Paeffgen*; OLG Stuttgart, MDR 1973, 335; *Meyer-Göfner*, StPO, § 119/Rn. 12 insb. auch unter Hinweis auf BVerfG 2 BvR 485/73; *KK-Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 12; *KMR/Wankel*, StPO, § 119/Rn. 7; *MünchKollf/Jatzweiler*, Untersuchungshaft, Rn. 460; *Nehm*, NStZ 1997, 305 (307); *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (234); *Dallinger*, MDR 1951, 121; a.A. *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 119; *Löwe-Rosenberg/Hilger*, StPO, § 119/Rn. 27 f.; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 75, *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88 (90).

Umstand allein, dass ein möglicher Missbrauch eines Freiheitsrechts nicht völlig auszuschließen ist, reicht für die Auferlegung einer Beschränkung nicht aus.⁵²⁴

2. *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt*

Neben Beschränkungen, die der Zweck der Untersuchungshaft erfordert, können dem Gefangenen auch Beschränkungen auferlegt werden, die zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt erforderlich sind, soweit das Gesetz eine besondere Regelung nicht enthält, § 3 S. 2 NJVollzG.⁵²⁵ Zweck dieser Regelung ist ausweislich ihres Wortlautes die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt. Abgesehen von dieser Generalklausel, die die Vollzugsbehörde in die Lage versetzen soll, angemessen auf künftige Entwicklungen reagieren zu können,⁵²⁶ beziehen sich auch zahlreiche spezifische Eingriffsermächtigungen auf die „Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt“.⁵²⁷

Während der Zweck der Untersuchungshaft bereits Gesetzesimmanent durch die §§ 112, 112a StPO begrenzt wird, sind die Begriffe der „Sicherheit und Ordnung der Anstalt“ als solche äußerst unbestimmt und bedürfen daher – mehr noch als der Zweck der Untersuchungshaft – der Konkretisierung.⁵²⁸ Dennoch hat der niedersächsische Gesetzgeber mit der Bezugnahme auf die Sicherheit und Ordnung der Anstalt dem Richter bzw. der Vollzugsbehörde zwei unbestimmte Rechtsbegriffe an die Hand gegeben, die als Grundlage für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings herangezogen werden können.

Der Umfang und die Intensität dieser Beschränkungen sind dabei abhängig von der Auslegung der Begriffe „Sicherheit und Ordnung der Anstalt“: Wird den Begriffen ein umfassendes Verständnis zugrunde gelegt, der Zweck des § 3 S. 2 NJVollzG also weit gefasst, vergrößert dies – parallel zu der weiten Zwecksetzung des § 133 NJVollzG i.V.m. § 135 Abs. 2 NJVollzG – das Spektrum möglicher Grundrechtsbeeinträchtigungen, da zur Erreichung eines weiten Zweckes weitergehende Beschränkungen des Untersuchungshäftlings grundsätzlich als geeignet und erforderlich anzusehen sind. Eine Grenze ist im Rahmen der Angemessenheit

⁵²⁴ Ständige Rechtsprechung des BVerfG: BVerfG, NStZ 2008, 292 (293); BVerfG, NStZ 1996, 613 (614); BVerfG, NJW 1995, 1478 (1480); BVerfGE 35, 5 (10).

⁵²⁵ Als Vorschrift des ersten Teils gilt § 3 S. 2 NJVollzG auch für den Vollzug der Untersuchungshaft, zur „Klammerwirkung“ der Vorschriften des ersten und sechsten Teils, siehe: 1. Kapitel, C., I., S. 31 f. Darüber hinaus nimmt § 135 Abs. 2 NJVollzG als Generalklausel für den Vollzug der Untersuchungshaft ausdrücklich auf § 3 S. 2 NJVollzG Bezug.

⁵²⁶ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 4 S. 2 NJVollzG-E.

⁵²⁷ Genannt seien hier nur §§ 143 Abs. 2 S. 2; 144 Abs. 1 S. 2; 147 Abs. 1 S. 1; 150 Abs. 2 S. 1 NJVollzG.

⁵²⁸ Bezogen auf den Begriff der „Ordnung in der Vollzugsanstalt“ in § 119 Abs. 3 StPO a.F.: KK-Schulteis, StPO, § 119/Rn. 13; Seebode, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 230 ff.; Köhne/Feest, ZfStrVo 2008, 88 (90); Kubach, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S.

insoweit zu setzen, als die geförderten und die beeinträchtigten Belange in eine ausgewogene Gewichtung gebracht werden müssen. Bei einem umfassenden Verständnis des Sicherheits- und Ordnungsbegriffes etwa dergestalt, dass dieser maximale Sicherheit und Ordnung der Anstalt (und damit einen möglichst reduzierten Überwachungsaufwand der Vollzugsbehörde) zu erreichen vorgibt, erscheint bspw. jede Einschränkung der Kontakte des Untersuchungshäftlings zur Außenwelt und zu Mithäftlingen als geeignet, diesen Zweck zu erreichen. Genauso könnten weitgehende Einschränkungen des Untersuchungsgefangenen in seiner Freizeitgestaltung auf ein derartiges Verständnis gestützt werden, ist doch die Gefahr von ordnungsgefährdenden Disziplinwidrigkeiten oder Spannungen unter den Untersuchungshäftlingen umso geringer, je weniger Freiheiten ihnen zustehen. Selbst wenn eine derart restriktive Ausgestaltung des Haftalltags noch erforderlich erscheinen mag, weil weniger einschneidende, zur Erreichung des Zweckes „Aufrechterhaltung der (so verstandenen) Sicherheit und Ordnung“ *gleichermaßen* geeignete Mittel nicht ohne weiteres ersichtlich sind, so stellt sich doch spätestens auf der Ebene der Angemessenheit ein Problem. Die Freiheitsrechte der Untersuchungshäftlinge werden bei umfassenden Beschränkungen der geschilderten Art nicht hinreichend beachtet, sondern geradezu negiert. Ein umfassendes Verständnis der Aspekte „Sicherheit und Ordnung der Anstalt“ i.S.e. zu erreichenden Maximums kann demnach zu unangemessenen Beschränkungen des Untersuchungshäftlings führen und ist daher nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren.⁵²⁹ Dieser Befund führt zu der Frage, welche Auslegung der Begriffe „Sicherheit und Ordnung der Anstalt“ dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung trägt. Es ist zu erörtern, welche Grenzen dem niedersächsischen Gesetzgeber bei der inhaltlichen Präzisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gesetzt sind und welche Schranken demzufolge dem Richter bzw. der Vollzugsbehörde auferlegt werden bei der Beschränkung von Untersuchungshäftlingen aufgrund der Sicherheit und Ordnung der Anstalt.

a) Die Sicherheit und Ordnung der Anstalt in der Interpretation des niedersächsischen Gesetzgebers

Die Sicherheit der Anstalt wird durch das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz selbst insoweit näher präzisiert, als gem. § 3 S. 3 NJVollzG auch der Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen erfasst ist.⁵³⁰ Neben dieser ausdrücklichen Klarstellung sieht der niedersächsische Gesetzgeber auch die innere Sicherheit, d.h. den Schutz vor Gefahren für Personen oder Sachen in der Anstalt,⁵³¹ sowie die äußere Sicherheit, sofern sie die Sicherung der richterlich angeordneten

⁵²⁹ Gegen einen derart weit verstandenen Ordnungsbegriff wenden sich aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auch: *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 234; *Baumann*, JZ 1990; 107 (111); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 93.

⁵³⁰ Siehe hierzu die Ausführungen unter Gliederungspunkt aa).

⁵³¹ Siehe hierzu die Ausführungen unter Gliederungspunkt aa).

Freiheitsentziehung betrifft,⁵³² vom Begriff der „Sicherheit der Anstalt“ umfasst.⁵³³ Der Begriff der „Ordnung der Anstalt“ erfährt demgegenüber keine ausdrückliche Definition innerhalb des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes. Der niedersächsische Gesetzgeber legt diesem Begriff nach eigener Aussage jedoch die „gängigen Definitionen, die sich in Rechtsprechung und Literatur herausgebildet haben“ zugrunde.⁵³⁴

b) Bewertung der Begriffsbestimmungen

So präzise der niedersächsische Gesetzgeber vorgibt, wie die „Sicherheit der Anstalt“ zu verstehen ist, so ungenau bleibt er bei einer näheren Bestimmung des Ordnungsbegriffes. Bezogen auf die Sicherheit der Anstalt wirft dies die Frage auf, ob die Präzisierung durch den niedersächsischen Gesetzgeber vor dem Hintergrund derjenigen Grundrechtsbeschränkungen, die auf einen so verstandenen Sicherheitsbegriff gestützt werden können, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung trägt. Im Hinblick auf den Ordnungsbegriff stellt sich die Frage, was unter den „gängigen Definitionen“ zu verstehen ist und ob diese dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stand halten.

aa) Der Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen; der Schutz vor Gefahren für Personen oder Sachen in der Anstalt

(1) Anforderungen an den Grad der drohenden Gefahr

Der „Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen“ sowie der „Schutz vor Gefahren für Personen oder Sachen in der Anstalt“ als Teilaspekte der Anstaltssicherheit beinhalten ihrem Wortlaut nach keine Einschränkung auf konkrete Straftaten bzw. Gefahren. Beschränkungen des Untersuchungshäftlings zur Aufrechterhaltung der Sicherheit der Anstalt können demzufolge bereits bei potentiellen, nicht auszuschließenden Straftaten des Untersuchungshäftlings gegenüber der Allgemeinheit bzw. bei potentiellen, nicht auszuschließenden Gefahren für Personen oder Sachen in der Anstalt ergriffen werden. Damit eröffnet der niedersächsische Gesetzgeber die grundsätzliche Möglichkeit, die Freiheitsrechte des einzelnen Untersuchungshäftlings zum Schutze lediglich potentiell gefährdeter Freiheitsrechte der Allgemeinheit bzw. der Personen in der Anstalt einzuschränken. Eine konkrete Beschränkung des Untersuchungshäftlings erscheint bereits möglich bei lediglich vagen Verdachtslagen etwa allein aufgrund der dem Beschuldigten zur

⁵³² Siehe hierzu die Ausführungen unter Gliederungspunkt bb).

⁵³³ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 2. Die noch im Entwurf des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes enthaltene Begriffsbestimmung zur „Sicherheit der Anstalt“ führte diese Elemente ausdrücklich auf, vgl. NJVollzG-E Nds.-LT Drs. 15/3565, § 2 Nr. 7 NJVollzG-E.

⁵³⁴ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 2 Nr. 7 NJVollzG-E; hierzu näher unter Gliederungspunkt cc).

Last gelegten Taten oder in Anknüpfung an etwaige Vorverurteilungen. Zwar kommt dem dringenden Verdacht, bestimmte Straftaten begangen zu haben, im Rahmen der Beurteilung der Gefährlichkeit eines Untersuchungsgefangenen gewisse Indizwirkung zu.⁵³⁵ Dennoch kann vor rechtskräftiger Verurteilung des Untersuchungsgefangenen von bestimmten Straftaten allein nicht ohne weiteres auf eine generelle Gefährlichkeit und somit auf die Angemessenheit von Beschränkungen geschlossen werden.⁵³⁶ Eine ausgewogene Gewichtung zwischen den Freiheitsrechten des Untersuchungsgefangenen und dem Aspekt der Anstaltsicherheit als kollidierende Positionen wird so nur schwerlich erreicht. Der Handlungsfreiheit des Untersuchungsgefangenen kommt umso größeres Gewicht zu, je weniger konkret die Gefährdung der Anstalt ist.⁵³⁷ Eine dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragende Auslegung erfordert aus diesem Grund konkrete Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Anstalt – hier für eine Gefährdung der Allgemeinheit bzw. für eine Gefährdung der Personen oder Sachen in der Anstalt – bevor die Freiheitsrechte des Untersuchungshäftlings eingeschränkt werden können.⁵³⁸

(2) Der „Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen“ als Teilaspekt der Anstaltssicherheit

Neben den aufgezeigten Anforderungen, die für den „Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen“ sowie für den „Schutz vor Gefahren für Personen oder Sachen in der Anstalt“ gleichermaßen gelten, ergibt sich im Hinblick auf den Aspekt „Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen“ ein weiteres Problem. Es stellt sich die Frage, wie die Bezugnahme des niedersächsischen Gesetzgebers in § 3 S. 3 NJVollzG auf den Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen zu beurteilen ist. Es ist namentlich zu untersuchen, ob der „Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen“ die „Sicherheit der Anstalt“ lediglich näher präzisiert und somit in Bezug zu dieser zu setzen ist oder ob der „Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen“ losgelöst von der „Sicherheit der Anstalt“ zu betrachten ist. Dies ist im Wege der Auslegung zu ermitteln.⁵³⁹

⁵³⁵ Im Ergebnis auch: BVerfGE 35, 5 (10).

⁵³⁶ BVerfGE 35, 5 (10); ähnlich: BVerfG, NJW 1995, 1478 (1480).

⁵³⁷ Zwar bezieht sich diese Feststellung des BVerfG auf den Ordnungsbegriff des § 119 Abs. 3 StPO a.F., inhaltlich betreffen die Entscheidungen jedoch gerade die Begehung von Straftaten des Untersuchungsgefangenen gegenüber der Allgemeinheit: BVerfG, NStZ 1996, 509 (510); BVerfGE 57, 170 (177).

⁵³⁸ Bezogen auf den Ordnungsbegriff des § 119 Abs. 3 StPO a.F., der jedoch auch den Aspekt der Sicherheit umfasste: BVerfG, NStZ 1996, 509 (510); BVerfGE 57, 170 (177); 35, 5 (10); KK-Schulteis, StPO, § 119/Rn. 10, 13; MünchBalkf/J/Gatzweiler, Untersuchungshaft, Rn. 461 ff.; Seebo-de, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 235.

⁵³⁹ Grundlegend zur Auslegung des Rechts und den klassischen Auslegungsmethoden: *Larenz/Canaris*, Methodenlehre, S. 133 ff.; *Wank*, Auslegung, S. 59 ff.

Ist der „Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen“ in Bezug zu setzen zur Anstaltssicherheit, dann würde sich die Konsequenz ergeben, dass dem Untersuchungsgefangenen Beschränkungen zum Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen nur auferlegt werden können, wenn sich aus den drohenden Straftaten Auswirkungen auf die Sicherheit der Anstalt ergeben. Sollte keine Verbindung zwischen den beiden Begrifflichkeiten bestehen, könnten dem Untersuchungshäftling Beschränkungen zum Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen auch dann auferlegt werden, wenn die drohenden Straftaten keinerlei Einfluss auf die Sicherheit der Anstalt haben. Das Ergebnis der Auslegung ist insofern von praktischer Bedeutung für die möglichen Beschränkungen gegenüber dem Untersuchungsgefangenen.

(a) Auslegung des Wortsinns

Dem Wortsinn des § 3 S. 3 NJVollzG zufolge umfasst die „Sicherheit der Anstalt“ auch den „Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen“. Wird bei einer reinen Betrachtung dieses Wortlautes der Schwerpunkt darauf gelegt, dass die Sicherheit der Anstalt auch den Schutz der Allgemeinheit „umfasst“, könnte anzunehmen sein, dass der „Schutz der Allgemeinheit“ lediglich einen Teilaspekt der „Sicherheit der Anstalt“ darstellt. Dadurch, dass die Sicherheit der Anstalt den Schutz der Allgemeinheit „umfasst“, könnte sie als übergeordnetes Bezugsobjekt einzuordnen sein. Bei dieser Auslegung würde § 3 S. 3 NJVollzG die „Sicherheit der Anstalt“ durch Bezugnahme auf den „Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen“ lediglich näher präzisieren, der „Schutz der Allgemeinheit“ wäre quasi definierender Bestandteil der „Sicherheit der Anstalt“. Als solcher könnte der „Schutz der Allgemeinheit“ nicht losgelöst von seinem Bezugsobjekt „Sicherheit der Anstalt“ interpretiert werden, sondern würde seine konstitutive, Rechtsfolgen begründende Wirkung erst in Verbindung mit seinem Bezugsobjekt „Sicherheit der Anstalt“ erlangen. Infolgedessen könnten Beschränkungen des Untersuchungshäftlings zum Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen nur erfolgen, wenn sich aus den Straftaten Auswirkungen auf die Sicherheit der Anstalt ergeben.⁵⁴⁰

Zwingend ist diese Auslegung des § 3 S. 3 NJVollzG indes nicht. Wird bei einer reinen Betrachtung des Wortsinns der Schwerpunkt darauf gelegt, dass die Sicherheit der Anstalt „auch“ den Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen umfasst, könnte ebenso angenommen werden, dass der „Schutz der Allgemeinheit“ ein über die „Sicherheit der Anstalt“ hinausgehendes Element darstellt und als solches losgelöst von dieser zu interpretieren ist. Konsequenz wäre, dass Beschränkungen des Untersuchungshäftlings zum „Schutz der Allge-

⁵⁴⁰ In diese Richtung gehen wohl auch die Ausführungen von *Berndt*, NStZ 1996, 157 (158) bezogen auf die grds. vergleichbare Problematik, ob und unter welchen Voraussetzungen sich Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen zum Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten auf die „Ordnung in der Vollzugsanstalt“ nach § 119 Abs. 3 StPO a.F. stützen lassen.

meinheit“ keinen Bezug zur Anstaltssicherheit aufweisen müssen. Konkret könnten dem Untersuchungshäftling nicht nur dann Beschränkungen auferlegt werden, wenn (real drohende)⁵⁴¹ Straftaten der Gefangenen sich auf die Sicherheit der Anstalt auswirken, sondern bereits dann, wenn losgelöst von der Sicherheit der Anstalt ganz generell Straftaten der Gefangenen gegenüber der Allgemeinheit drohen. Zu unterschiedlichen Ergebnissen führen beide Auslegungsmöglichkeiten insb. bei der praktisch relevanten Fallgruppe,⁵⁴² dass ein Untersuchungshäftling Briefe beleidigenden Inhalts verfasst und an außerhalb der Anstalt befindliche Personen versendet. Wird der beleidigende Inhalt im Rahmen der Briefkontrolle bemerkt,⁵⁴³ so führt die erstgenannte Auslegungsmöglichkeit dazu, dass ein Anhalten des Briefes zur Aufrechterhaltung der „Sicherheit der Anstalt“ nur dann gerechtfertigt ist, wenn der beleidigende Inhalt tatsächlich Auswirkungen auf die Anstaltssicherheit hat. Interpretiert man die „Sicherheit der Allgemeinheit“ hingegen losgelöst von der „Sicherheit der Anstalt“, so ist ein Anhalten des Briefes zur Aufrechterhaltung der Anstaltssicherheit auch ohne diese Auswirkungen allein deshalb möglich, weil der Brief den Straftatbestand des § 185 StGB erfüllt. Die Untersuchungshaftanstalt würde somit gleichsam zur „Ehrenschutzbehörde“.⁵⁴⁴

(b) Systematische Auslegung

Eine ausschließlich am Wortsinn orientierte Auslegung liefert aufgrund der dargestellten zweideutigen Interpretationsmöglichkeit des § 3 S. 3 NJVollzG keine eindeutigen Ergebnisse, führt aber – je nachdem welcher der angeführten Auslegungsmöglichkeiten der Vorzug gegeben wird – zu praktisch relevanten Konsequenzen für die Freiheitsrechte des Untersuchungshäftlings. Ergänzend zur Auslegung des Wortlautes ist deshalb der systematische Kontext, in dem § 3 S. 3 NJVollzG positioniert wurde, in die Auslegung mit einzubeziehen.

Nach § 3 S. 2 NJVollzG können dem Gefangenen die Beschränkungen auferlegt werden, die zur Aufrechterhaltung der Sicherheit der Anstalt erforderlich sind. Im Anschluss daran bestimmt § 3 S. 3 NJVollzG, dass die Sicherheit der Anstalt auch den Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen umfasst. Ermächtigungsgrundlage für den Richter bzw. die Vollzugsbehörde ist § 3 S. 2 NJVollzG,⁵⁴⁵ der als Bezugspunkt für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings ausdrücklich die Anstaltssicherheit benennt. Eine von diesem Bezugspunkt losgelöste Interpretation des § 3 S. 3 NJVollzG würde zum einen die ausdrückliche Bezugnahme des § 3 S. 2 NJVollzG auf die Sicherheit der Anstalt unterlaufen.

⁵⁴¹ In Konsequenz der zuvor aufgestellten Forderung, dass konkrete Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Allgemeinheit bestehen müssen.

⁵⁴² Vgl. nur die Entscheidungen des BVerfG, die zu diesem Sachverhalt ergangen sind: BVerfG, NStZ 1996, 509; BVerfGE 57, 170; 35, 311.

⁵⁴³ Der Schriftwechsel des Untersuchungsgefangenen wird gem. § 146 NJVollzG überwacht.

⁵⁴⁴ Ausdrücklich BVerfGE 57, 170 (210).

⁵⁴⁵ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 4 S. 2 NJVollzG-E.

Zum anderen würde sie den systematischen Zusammenhang zu § 3 S. 2 NJVollzG als Ermächtigungsgrundlage missachten. Der systematische Kontext spricht somit dafür, den Aspekt „Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen“ als inhaltliche Präzisierung der Anstaltssicherheit einzustufen und damit in Bezug zu setzen zur „Sicherheit der Anstalt“. Bei diesem Befund sind Beschränkungen des Untersuchungshäftlings zum Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen möglich, sofern Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die drohenden Straftaten nicht nur ein generelles Sicherheitsgefühl der Allgemeinheit stören, sondern darüber hinaus Auswirkungen haben auf die Sicherheit der Anstalt.⁵⁴⁶ Ohne diese Anhaltspunkte besteht kein Bezug der Beschränkungen des Untersuchungshäftlings zur Sicherheit der Anstalt, die es gem. § 3 S. 2 NJVollzG mittels der Beschränkungen gerade zu schützen gilt.

(c) Historische Auslegung

Für diese Auslegung spricht auch die Intention des niedersächsischen Gesetzgebers: Ausweislich der Begründung zum Gesetzesentwurf ist es angestrebtes Ziel, mit dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz u.a. für das Gebiet des Untersuchungshaftvollzuges eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die den Rechten der als unschuldig geltenden Gefangenen, dem Zweck der Untersuchungshaft als Teil des gerichtlichen Strafverfahrens sowie den Belangen der Sicherheit und Ordnung der Justizvollzugsanstalten gleichermaßen Rechnung trägt.⁵⁴⁷ Dieses Bestreben des niedersächsischen Gesetzgebers hebt die aus systematischen Erwägungen zu fordernde Verbindung zwischen dem Aspekt „Schutz der Allgemeinheit“ und „Sicherheit der Anstalt“ hervor. Es wird ausdrücklich herausgestellt, dass mit dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, die auch den Belangen der Sicherheit und Ordnung der Justizvollzugsanstalten Rechnung trägt. Des Weiteren ist zu beachten, dass eine von der Anstaltssicherheit losgelöste Interpretation des Aspektes „Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen“ an eine gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel i.S.d. Polizei- und Ordnungsrechts⁵⁴⁸ erinnert, deren Normierung innerhalb des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes nicht Ziel des niedersächsischen Gesetzgebers gewesen ist.

⁵⁴⁶ BVerfGE 57, 170 (210); 35, 311 (318 f.) fordern einen ähnlichen Bezug für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings auf Grund des von § 119 Abs. 3 StPO a.F. verwandten Begriffes „Ordnung in der Vollzugsanstalt“.

⁵⁴⁷ NJVollzG-E, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 109 f.

⁵⁴⁸ Gegen ein derart weitgehendes Verständnis der Vorgängerregelung des § 119 Abs. 3 StPO a.F. wenden sich auch *Müller-Dietz*, JZ 1973, 129 (132); *Berndt*, NSTZ 1996, 157 (158) sowie Fn. 57; *SK-Paefßen*, StPO, § 119/Rn. 12.

(d) Teleologische Auslegung

Werden in einem letzten Schritt schließlich teleologische Erwägungen bei der Auslegung des § 3 S. 3 NJVollzG herangezogen, so ergibt sich eine gewisse Übereinstimmung zwischen der Intention des niedersächsischen Gesetzgebers bei der Normierung der Regelungen zum Untersuchungshaftvollzug und dem objektiven Sinn und Zweck dieser Regelungen. Das erklärte Ziel des niedersächsischen Gesetzgebers – für das Gebiet des Untersuchungshaftvollzuges eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die den Rechten der als unschuldig geltenden Gefangenen, dem Zweck der Untersuchungshaft als Teil des gerichtlichen Strafverfahrens sowie den Belangen der Sicherheit und Ordnung der Justizvollzugsanstalten gleichermaßen Rechnung trägt – spiegelt die tatsächlichen Gegebenheiten im Recht der Untersuchungshaft wieder. So ist die Kollision zwischen dem öffentlichen Interesse an einer funktionsfähigen Strafrechtspflege mit dem Interesse des Einzelnen an seinen Freiheitsrechten (verstärkt durch die zu seinen Gunsten geltende Unschuldsvermutung) nahezu charakteristisch für die Untersuchungshaft.⁵⁴⁹ Sie resultiert aus dem Befund, dass der legitime Anspruch der staatlichen Gemeinschaft auf vollständige Aufklärung der Tat und rasche Bestrafung des Täters oftmals nicht anders gesichert werden kann, als durch vorläufige Inhaftierung eines Verdächtigen.⁵⁵⁰ Hinzu kommt, dass es sich bei der Untersuchungshaft um ein erzwungenes Zusammenleben vieler Menschen auf begrenztem Raum handelt, das nur selten völlig ohne Spannungen unter den Häftlingen bzw. zwischen den Häftlingen und dem Anstaltspersonal ablaufen wird.⁵⁵¹ Vor diesem Hintergrund hat eine gesetzliche Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges sowohl dem öffentlichen Interesse an einer funktionsfähigen Strafrechtspflege als auch dem Interesse des Einzelnen an seinen Freiheitsrechten sowie den Sicherheitsbedürfnissen der Justizvollzugsanstalten Rechnung zu tragen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Untersuchungshaft in erster Linie die Aufgabe zukommt, als strafprozessuales Instrument der Verfahrenssicherung zu fungieren, das (in Abwägung mit den jeweils betroffenen Freiheitsrechten des Untersuchungshäftlings) der Abwehr der in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren dient.⁵⁵² Eine Verfolgung anderer Zwecke im Vollzug der Untersuchungshaft ist grundsätzlich ausgeschlossen.⁵⁵³ Mit diesem vornehmlichen Zweck der Untersuchungshaft, der Verfahrenssicherung, ist eine Interpretation des Sicherheitsbegriffes, die sich löst von der Untersuchungshaft als solcher und der Anstalt, in der sie vollzogen wird – also eine Interpretation dahingehend, dass die Untersu-

⁵⁴⁹ Zu dieser Kollision: Einleitung, A., S. 1.

⁵⁵⁰ BVerfGE 36, 264 (269 f.); 35, 185 (190); 20, 144 (147); 19, 342 (347 f.); *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 2 f.; *Koop*, ZfStrVo 2009, 6.

⁵⁵¹ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 33; *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (234); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 75 f.

⁵⁵² Zu diesem Zweck der Untersuchungshaft und ihres Vollzuges siehe: 3. Kapitel, A., II., 1., a), S. 92 f.

⁵⁵³ BVerfGE 19, 342 (348); *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 11.

chungshaft auch ein Instrument der Sicherheitsgewährleistung gegenüber der Allgemeinheit⁵⁵⁴ darstellt – nur schwer zu vereinbaren. Insofern gehen auch teleologische Erwägungen dahin, den Sicherheitsbegriff des § 3 S. 3 NJVollzG nicht losgelöst von der Sicherheit der Anstalt zu verstehen.

(e) Ergebnis

Bei einer umfassenden Auslegung des § 3 S. 3 NJVollzG unter Heranziehung des Wortsinns der Norm, systematischer, historischer und teleologischer Aspekte sprechen gute Gründe dafür, § 3 S. 3 NJVollzG einschränkend auszulegen. Beschränkungen, die dem Untersuchungshäftling zum Schutze der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen auferlegt werden, müssen folglich einen Bezug aufweisen zur Sicherheit der Anstalt. So hat das *BVerfG* bereits für den von § 119 Abs. 3 StPO a.F. verwendeten Begriff der „Ordnung in der Anstalt“ festgestellt, dass dieser Begriff nicht so weit reicht, dass die Ordnung der Anstalt durch Beschränkungen davor bewahrt werden muss, zum Ort eines Freiheitsmissbrauchs zu werden, wenn die einzelne Handlung, die sich als Missbrauch der Freiheit darstellt, nicht die äußere Ordnung der Anstalt stört.⁵⁵⁵ Bezogen auf die bereits angeführte Fallkonstellation der beleidigenden Briefe führt dies dazu, dass diese nur angehalten werden dürfen, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Weiterleitung der Briefe Auswirkungen hat auf die Sicherheit der Anstalt.⁵⁵⁶ Solche Auswirkungen lassen sich im konkreten Einzelfall wohl nur schwerlich begründen.⁵⁵⁷ Dieses Ergebnis wird unterstützt durch den Umstand, dass die Briefkontrolle nicht im Interesse Dritter, sondern im öffentlichen Interesse mit der Zielsetzung stattfindet, konkrete Gefährdungen des Untersuchungshaftzwecks und der Anstaltsordnung auszuschließen.⁵⁵⁸

⁵⁵⁴ Ohne Zweifel sind die Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit berührt, sobald es einen der gesetzlichen Haftgründe abzuwehren gilt. Beschränkungen des Untersuchungshäftlings können dann aber auf die diesbezüglichen Eingriffsermächtigungen gestützt werden, jedenfalls erscheint die Generalklausel des § 135 Abs. 2 NJVollzG i.V.m. § 133 NJVollzG zur Abwehr der in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren spezieller, als § 3 S. 2 NJVollzG.

⁵⁵⁵ BVerfGE 35, 311 (317 f.).

⁵⁵⁶ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 82; KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 37; Meyer-*Gofstner*, StPO, § 119/Rn. 21. Dafür spricht auch, dass die Untersuchungshaft gekennzeichnet ist als eine Situation, in der sich der Gefangene dem staatlichen Machtapparat hilflos ausgeliefert fühlt und aufgrund der Ungewissheit seiner Situation, namentlich aufgrund der Ungewissheit des Verfahrensausganges, den Schriftwechsel mit Außenstehenden u.U. verstärkt als Ventil für Frustrationen nutzt.

⁵⁵⁷ Immerhin ist die diesbezügliche Entscheidung des *BVerfG* mit 4:4 Stimmen ergangen, vgl. BVerfGE 35, 311. Hierzu auch: BGH, JZ 1973, 128 wonach Briefe nur dann die Ordnung der Anstalt stören können, soweit es um die Begehung von Straftaten von einigem Gewicht geht; OLG Bremen, JZ 1981, 105; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 31; Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 82.

⁵⁵⁸ Ausdrücklich: abweichende Stellungnahme *Wand* in BVerfGE 57, 170 (206 ff.).

bb) Die Sicherung der richterlich angeordneten Freiheitsentziehung

Die Sicherung der richterlich angeordneten Freiheitsentziehung als Teilaspekt der Sicherheit der Anstalt erfasst auf den ersten Blick nur solche Beschränkungen des Untersuchungshäftlings, die Fluchtbestrebungen desselben zu unterbinden suchen. Denn nur bei Fluchtversuchen des Untersuchungsgefangenen ist die richterlich angeordnete Freiheitsentziehung als solche in Gefahr und dementsprechend zu sichern. Unter Bezugnahme auf die „Sicherung der richterlich angeordneten Freiheitsentziehung“ können daher jedenfalls Maßnahmen zur Abwehr einer Fluchtgefahr ergriffen werden.

Darüber hinaus könnte die „Sicherung der richterlich angeordneten Freiheitsentziehung“ jedoch auch in einem umfassenderen Sinne dahingehend zu verstehen sein, dass nicht nur die Freiheitsentziehung als solche, sondern auch die Erfüllung ihres Zweckes zu sichern ist, ohne den die Freiheitsentziehung gleichsam eine „leere Hülse ohne Kern“ darstellen würde. Dabei ist zu beachten, dass die Untersuchungshaft grundsätzlich keinen anderen Zweck verfolgen darf, als den der Verfahrenssicherung durch Abwehr der in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren.⁵⁵⁹ Beinhaltet die „Sicherung der richterlich angeordneten Freiheitsentziehung“ also auch die Sicherung des Zweckes der Freiheitsentziehung und kann dieser Zweck grundsätzlich nur in der Sicherung des Verfahrens liegen, dann können auf den so verstandenen Aspekt der „Sicherung der richterlich angeordneten Freiheitsentziehung“ folglich solche Maßnahmen gestützt werden, die eben dieser Verfahrenssicherung dienen. Konkret wären dies Beschränkungen des Untersuchungshäftlings, die in Anlehnung an die gesetzlichen Haftgründe – abgesehen von den bereits erfassten Maßnahmen zur Abwehr einer Fluchtgefahr – der Abwehr einer Verdunkelungs- oder Wiederholungsgefahr dienen.

Insgesamt führt eine umfassende Interpretation der Begrifflichkeit „Sicherung der richterlich angeordneten Freiheitsentziehung“ also zu einem Gleichlauf der Beschränkungen, die dem Untersuchungshäftling bereits zur Erreichung des Zweckes der Untersuchungshaft auferlegt werden können. Im Hinblick auf den Zweck der Untersuchungshaft ist es Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, dass Beschränkungen des Untersuchungshäftlings zur Abwehr der in einem gesetzlichen Haftgrund zum Ausdruck kommenden Gefahr (die nicht bereits von dem der Haftanordnung zugrundeliegenden Haftgrund erfasst wird) erst ergriffen werden können, wenn konkrete Anhaltspunkte für diese Gefahr gegeben sind.⁵⁶⁰ Eine Beschränkung des Untersuchungshäftlings lediglich aufgrund vager Verdachtslagen ist dadurch ausgeschlossen, so dass eine ausgewogene Gewichtung zwischen den beeinträchtigten Freiheitsrechten des Untersuchungshäftlings und den geschützten Belangen einer funktionsfähigen Strafrechtspflege i.S.d. Angemessenheit

⁵⁵⁹ BVerfGE 19, 342 (347 f.); *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 11; *Hetzger*, Reform, 47 (49 f., 66); *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (307); *Wolter*, ZStW 1981, 452 (453).

⁵⁶⁰ Siehe: 3. Kapitel, A., II., 1., b), dd), S. 99 ff.

erreicht wird.⁵⁶¹ Um diese Prämisse durch eine Bezugnahme auf die „Sicherung der richterlich angeordneten Freiheitsentziehung“ nicht zu unterlaufen, müssen auch für eine Gefährdung der richterlich angeordneten Freiheitsentziehung konkrete Anhaltspunkte bestehen, bevor Beschränkungen des Untersuchungshäftlings auf diesen Aspekt gestützt werden können. Rechnung getragen wird damit dem Umstand, dass ein Gleichlauf der möglichen Beschränkungen des Untersuchungshäftlings konsequenterweise auch einen Gleichlauf der diesbezüglichen Anforderungen erfordert. Bei Beachtung dieser Anforderungen kann der Aspekt „Sicherung der richterlich angeordneten Freiheitsentziehung“ als verfassungskonforme Grundlage für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings herangezogen werden.

cc) Die Ordnung der Vollzugsanstalt

Dritter unbestimmter Rechtsbegriff, der gem. § 3 S. 2 NJVollzG als Legitimationsgrundlage für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings herangezogen werden kann, ist die „Ordnung der Anstalt“. Dieser Aspekt wird für den Vollzug der Untersuchungshaft nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz aller Voraussicht nach eine weniger wichtige Rolle spielen als für den Vollzug der Untersuchungshaft nach § 119 Abs. 3 StPO a.F.. Anders als § 3 S. 2 NJVollzG nahm die Regelung des § 119 Abs. 3 StPO a.F. nicht ausdrücklich Bezug auf den Aspekt der „Sicherheit der Anstalt“, dieser war nach allgemeiner Auffassung vielmehr Bestandteil des Ordnungsbegriffes des § 119 Abs. 3 StPO a.F..⁵⁶² Im Vollzug der Untersuchungshaft nach § 119 Abs. 3 StPO a.F. stellten sich damit alle Auslegungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Sicherheitsbegriff bereits unter dem Aspekt „Ordnung der Anstalt“. Durch die ausdrückliche Bezugnahme des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes auf die „Sicherheit der Anstalt“ besteht hierfür kein Bedürfnis mehr. Darüber hinaus liegt dem Sicherheitsbegriff des § 3 S. 2 NJVollzG ein – bei Beachtung der aufgestellten Anforderungen unproblematisches – weites Verständnis zugrunde, so dass sich Gefährdungen der „Ordnung der Anstalt“ vielfach bereits als Gefährdungen der „Sicherheit der Anstalt“ darstellen werden und den diesbezüglichen Anforderungen unterliegen.

Für den verbleibenden Anwendungsbereich der „Ordnung der Anstalt“ ist zunächst festzustellen, dass der Ordnungsbegriff innerhalb des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes keine nähere Definition erfährt. Der niedersächsische Gesetzgeber legt vielmehr – wie bereits oben angeführt – die „gängigen Definitionen, die sich in Rechtsprechung und Literatur herausgebildet haben“ zugrunde.⁵⁶³ Damit ist der Begriff „Ordnung der Anstalt“ nach den Vorstellungen des niedersächsischen Gesetzgebers zumindest nicht gleichzusetzen mit der konkreten Anstalts-

⁵⁶¹ Siehe: 3. Kapitel, A., II., 1., b), dd), S. 99 ff.

⁵⁶² OLG Düsseldorf, NStZ 1986, 92; KK-Schulteis, StPO, § 119/Rn. 13; KMR-Wankel, StPO, § 119/Rn. 8; Meyer-Göfner, StPO, § 119/Rn. 13.

⁵⁶³ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 2 Nr. 7, 8 NJVollzG-E.

ordnung,⁵⁶⁴ wofür auch die Rechtsprechung des *BVerfG* spricht, der zufolge „Grundrechte nicht nur nach Maßgabe dessen bestehen, was an Verwaltungseinrichtungen üblicherweise vorhanden ist“.⁵⁶⁵

Abgesehen von diesem Befund stellt sich jedoch die Frage nach der dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung tragenden Auslegung des Ordnungsbegriffes. Auf der einen Seite besteht die Möglichkeit, unter der „Ordnung der Anstalt“ lediglich eine Minimalordnung zu verstehen, die unerlässlich ist zur Wahrung der Rechte anderer, eines menschenwürdigen Zusammenlebens und der Funktionsfähigkeit der Untersuchungshaftanstalt.⁵⁶⁶ Auf der anderen Seite könnte der Begriff „Ordnung der Anstalt“ jedoch auch umfassender zu verstehen sein, so dass nicht nur ein Mindestmaß an Ordnung erfasst wird, sondern auch der Ablauf des anstaltsinternen Lebens an sich. Letzterer kann bspw. durch Disziplinwidrigkeiten der Insassen oder durch Erzeugung von Spannungen zwischen den Untersuchungsgefangenen und dem Aufsichtspersonal in Frage gestellt werden.⁵⁶⁷

Wird der Ordnungsbegriff dahingehend interpretiert, dass nicht nur ein Mindestmaß an Ordnung aufrechtzuerhalten ist, sondern darüber hinaus die Abwehr jedweder Spannungen bezweckt wird, erscheinen bei unbefangener Betrachtung zahlreiche und umfassende Beschränkungen des Untersuchungshäftlings möglich. Wie bereits im Zusammenhang mit dem Sicherheitsbegriff des § 3 S. 2, 3 NJVollzG erörtert,⁵⁶⁸ ist nur schwer vorstellbar, dass der Vollzug der Untersuchungshaft als unfreiwillige Einsperrung vieler Personen in einer geschlossenen Anstalt auf begrenztem Raum⁵⁶⁹ völlig ohne Spannungen abläuft, zumal sich die Untersuchungshäftlinge aufgrund der ungewissen Zukunftsperspektiven und der plötzlichen radikalen Umstellung ihrer persönlichen Lebenssituation in einer psychischen Ausnahmekonstellation befinden. Vor diesem Hintergrund könnte ein umfassend verstandener Ordnungsbegriff zu einem Einfallstor für vielfältige (Grundrechts-)Beschränkungen werden und zu einer Aushöhlung der Freiheitsrechte des Untersuchungshäftlings führen. Eine dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragende Auslegung des Ordnungsbegriffes, die darauf abzielt, eine Negierung der Freiheitsrechte des Untersuchungshäftlings zu verhindern, hat deshalb eine Beeinträchtigung der Anstaltsordnung von einigem Gewicht zu fordern.⁵⁷⁰ Bei Berücksichtigung dieser einschränkenden Anforderung

⁵⁶⁴ Diesbezüglich besteht in der Literatur weitestgehende Übereinstimmung, vgl.: *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 22; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 231; Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 30 jeweils m.w.Nachw.

⁵⁶⁵ BVerfGE 34, 369 (380 f.); 15, 288 (296).

⁵⁶⁶ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 33; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 236 f.; *Baumann*, JZ 1990, 107 (111); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 76.

⁵⁶⁷ BVerfGE 35, 311 (317); KK-*Schultheis*, StPO, § 119/Rn. 13; *Meyer-Göfner*, StPO, § 119/Rn. 13.

⁵⁶⁸ Siehe: 3. Kapitel, A., II., 2., b), aa), (2), (d), S. 110 f.

⁵⁶⁹ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 33; *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (334).

⁵⁷⁰ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 236 f.

besteht kein Grund, den Rechtsbegriff „Ordnung der Anstalt“ eng auszulegen und darunter nur ein Mindestmaß an Ordnung zu verstehen.⁵⁷¹ Der Unterschied zu einer Interpretation des Ordnungsbegriffes im Sinne einer Minimalordnung ist unter dieser Voraussetzung ohnehin marginal.⁵⁷² Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Beeinträchtigung der Ordnung der Anstalt hinreichend konkret sein muss. Beschränkungen des Untersuchungshäftlings zur Aufrechterhaltung der „Ordnung der Anstalt“ sind aus denselben Gründen wie Beschränkungen des Häftlings zur Aufrechterhaltung der „Sicherheit der Anstalt“ nur zulässig bei konkreten Anhaltspunkten für eine Gefährdung der Ordnung der Anstalt.⁵⁷³

3. „Gewährende Dimension“ des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Die bisherigen Ausführungen haben sich mit der „abwehrenden Dimension“ des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beschäftigt, die zum Schutz der individuellen Rechts- und Freiheitssphäre des Einzelnen an sich geeignete und erforderliche Grundrechtseingriffe im Vollzug der Untersuchungshaft auf ein gegenüber dem verfolgten Zweck angemessenes Maß beschränkt. Neben dieser klassischen Funktion wird dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Recht der Untersuchungshaft teilweise auch eine „gewährende Dimension“ zugeschrieben, aufgrund derer dem Untersuchungshäftling Leistungsansprüche zustehen können.⁵⁷⁴ Begründet wird dieser Ansatz damit, dass durch die – im Wesen der Haft liegende – Freiheitsentziehung nicht nur die körperliche Bewegungsfreiheit, sondern zwangsläufig als Nebenfolge auch zahlreiche weitere Grundrechte des Untersuchungshäftlings beeinträchtigt werden, obwohl letzteres nicht in jedem Falle zur Erreichung des Haftzweckes oder zur Aufrechterhaltung der Anstaltsordnung erforderlich sei. So sei es etwa typische Nebenfolge der Untersuchungshaft, dass die gesamte Kommunikation des Häftlings zur Außenwelt nur noch durch Vermittlung der Vollzugsanstalt zustande kommen kann.⁵⁷⁵ Einer Rechtfertigung anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes seien jedoch nur diejenigen Beschränkungen zugänglich, die zur Erreichung des mit der Untersuchungshaft verfolgten Zweckes geeignet, erforderlich und angemessen sind. Für alle nicht erforderlichen, aber zwangsläufig mit der Untersuchungshaft verbundenen Beschränkungen – wie etwa die ange-

⁵⁷¹ BVerfGE 57, 170 (208); 35, 311 (315 f.); KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 13; Meyer-*Gofner*, StPO, § 119/Rn. 13.

⁵⁷² Wird das Funktionieren des Ablaufs des Lebens in der Anstalt nicht nur unerheblich in Frage gestellt, so ist damit wohl auch die Funktionsfähigkeit der Untersuchungshaftanstalt beeinträchtigt.

⁵⁷³ Siehe: 3. Kapitel, A., II., 2., b), aa), (1), S. 106 f. Bezogen auf den Ordnungsbegriff des § 119 Abs. 3 StPO a.F. entspricht dies allgemeiner Auffassung: BVerfG, NStZ 1996, 509 (510); BVerfGE 57, 170 (177); 35, 5 (10); KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 10, 13; MünchHaffj/Jatzweiler, Untersuchungshaft, Rn. 461 ff.; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 235.

⁵⁷⁴ Vgl. zu diesem Ansatz *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 139 ff.; in diese Richtung wohl auch: *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 23 f. m.w.Nachw., S. 272.

⁵⁷⁵ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 140; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 23.

sprochene Kommunikation des Häftlings zur Außenwelt, soweit deren Beschränkung nicht durch den Haftzweck oder die Anstaltsordnung gefordert ist – ergebe sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine Kompensationspflicht. Die Verpflichtung, alle mit der Untersuchungshaft verbundenen Beschränkungen so gering wie möglich zu halten, also verhältnismäßig auszugestalten und die unerlässlichen durch kompensatorische Maßnahmen zu mildern, entspreche dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.⁵⁷⁶

Für die hier in Frage stehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben an den Gesetzgeber bei der Normierung des Untersuchungshaftvollzuges ist dieser Ansatz jedoch insoweit von untergeordnetem Erkenntnisgewinn, als staatliche Kompensationsangebote auch dem Sozialstaatsprinzip bzw. der Unschuldsvermutung zugeschrieben werden können. Dies hat zum einen den Vorteil, dass die Frage nach staatlichen Leistungen im Vollzug der Untersuchungshaft umfassend unter dem Aspekt der Unschuldsvermutung und des Sozialstaatsprinzips abgehandelt werden kann. Denn die „gewährende Dimension“ des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfasst nur solche staatlichen Leistungen, die der Kompensation von zwangsläufig mit der Freiheitsentziehung verbundenen Beschränkungen dienen; eventuell darüber hinausgehende staatliche Fürsorgepflichten werden nicht erfasst.⁵⁷⁷ Zum anderen ist es bei einer Darstellung etwaiger staatlicher Leistungspflichten unter dem Aspekt der Unschuldsvermutung und des Sozialstaatsprinzips möglich, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf seine originäre Verteidigungsfunktion im Hinblick auf die subjektiven Rechte des Einzelnen gegenüber staatlichen Eingriffen zurückzuführen. Die Frage nach staatlichen Leistungspflichten bzw. staatlicher Fürsorge im Vollzug der Untersuchungshaft ist daher nicht unter dem Aspekt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu erörtern.

III. Zusammenfassung

Die Generalklausel des § 135 Abs. 2 NJVollzG nimmt genauso wie zahlreiche spezifische Eingriffsermächtigungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes Bezug auf den Zweck der Untersuchungshaft sowie die Sicherheit und Ordnung der Anstalt. Sowohl der Zweck der Untersuchungshaft als auch die Sicherheit und Ordnung der Anstalt können somit als Legitimationsgrundlage für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings herangezogen werden.

Der niedersächsische Gesetzgeber legt in § 133 NJVollzG ein umfassendes Verständnis vom Zweck der Untersuchungshaft zugrunde. Dieses umfassende Verständnis ist an sich nicht zu beanstanden, d.h. im Rahmen der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges durch den Richter bzw. die Vollzugsbehörde kann grds. auch auf diejenigen gesetzlichen Haftgründe zurückgegriffen werden, die in dem der Untersuchungshaft zugrundeliegenden Haftbefehl nicht

⁵⁷⁶ Ausdrücklich: *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 141.

⁵⁷⁷ Vgl. *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 140 f.; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 23 f.

genannt sind. Um unangemessene Beschränkungen des Untersuchungshäftlings zu verhindern, ist jedoch dafür Sorge zu tragen, dass nicht pauschal auf alle gesetzlichen Haftgründe unabhängig von ihrem tatsächlichen Vorliegen im jeweiligen Einzelfall Bezug genommen wird. Werden Beschränkungen des Gefangenen auf einen nicht im Haftbefehl genannten gesetzlichen Haftgrund gestützt, müssen konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Beschränkung des Untersuchungsgefangenen zur Abwehr der Gefahr tatsächlich erforderlich ist.

Dieses Erfordernis gilt auch für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings, die auf die Sicherheit und Ordnung der Anstalt gestützt werden. Es ist unabhängig davon, welches Teilelement der Anstaltssicherheit berührt ist, erforderlich, dass konkrete Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Sicherheit der Anstalt vorliegen. Gleiches gilt aus Verhältnismäßigkeitserwägungen für eine Gefährdung der Ordnung der Anstalt. Ein Verzicht auf diese konkreten Anhaltspunkte würde die Möglichkeit unangemessener Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen aufgrund vager Verdachtslagen eröffnen und wäre insofern nicht mit den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu vereinbaren. Im Hinblick auf den Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen ist außerdem zu beachten, dass die drohenden Gefahren, die es gegenüber der Allgemeinheit abzuwehren gilt, einen Bezug zur Sicherheit der Anstalt aufweisen müssen. Beeinträchtigen die drohenden Straftaten des Untersuchungsgefangenen lediglich ein generelles Sicherheitsgefühl der Allgemeinheit, ohne dass sie weitere Auswirkungen auf die Anstaltssicherheit zeitigen, so lassen sich Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen jedenfalls nicht mit einer Beeinträchtigung der Sicherheit der Anstalt rechtfertigen.

B. Die Unschuldsvermutung

I. Allgemeines

Die Unschuldsvermutung ist nicht ausdrücklich im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland enthalten. Explizit normiert ist sie – in unterschiedlichen Formulierungen – in einigen Landesverfassungen,⁵⁷⁸ darüber hinaus insbesondere in Art. 6 Abs. 2 EMRK,⁵⁷⁹ auf den im Zusammenhang mit der Unschuldsvermutung vornehmlich Bezug genommen wird.⁵⁸⁰ Unabhängig von dieser ausdrücklichen Normierung der Unschuldsvermutung in Art. 6 Abs. 2 EMRK wird die Un-

⁵⁷⁸ Vgl. z.B. Art. 65 Abs. 2 der Verfassung von Berlin, Art. 6 Abs. 3 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen; Überblick bei *Stuckenberg*, ZStW 1999, 422 (423).

⁵⁷⁹ Art. 6 Abs. 2 EMRK: Jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, gilt bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig.

⁵⁸⁰ Vgl. nur: *Meyer-Gofßner*, StPO, Vor § 112/Rn. 1 f.; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 109; *Haberstroß*, NStZ 1984, 289; *Deckers/Püschel*, NStZ 1996, 419; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 17.

schuldsvermutung auch als besondere Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips (zum Teil in Verbindung mit dem Menschenwürdegehalt des Art. 1 Abs. 1 GG)⁵⁸¹ angesehen, wodurch ihr Verfassungsrang zukommt.⁵⁸² Adressaten der Unschuldsvermutung sind jedenfalls der Gesetzgeber, der dieser verfassungsrechtlichen Direktive im Regulationssystem des Strafverfahrens Rechnung zu tragen hat, sowie die staatlichen Strafverfolgungsorgane.⁵⁸³

Trotz der verschiedenen gesetzlichen Verankerungen besteht der gleichbleibende Kern des Gedankens der Unschuldsvermutung darin, dass jeder Angeklagte als unschuldig zu gelten hat, bis seine Schuld in einem gesetzlich geregelten Strafverfahren nachgewiesen werden konnte; vor dem gesetzlichen Nachweis der Schuld gilt jedermann als unschuldig.⁵⁸⁴ Eine vollständige Rechtsfolgenanordnung in dem Sinne, in allen Einzelheiten bestimmte Gebote und Verbote aus der Unschuldsvermutung ableiten zu können, ist damit nicht verbunden.⁵⁸⁵ Vielmehr gibt es bezogen auf Inhalt und Wirkungsgehalt der Unschuldsvermutung unterschiedliche Interpretationsansätze und Konzeptionen – allerdings haben diese im Ergebnis die Annahme gemeinsam, dass sich aus der Unschuldsvermutung das Verbot strafgleicher bzw. strafähnlicher Sanktion ergibt.⁵⁸⁶

⁵⁸¹ *Gropp*, JZ 1991, 804 (805); *Pfeiffer*, FS Geiß, S. 147; Überblick bei *Stuckenberg*, Unschuldsvermutung, S. 48 ff.; *derselbe*, ZStW 1999, 422 (423 f.).

⁵⁸² BVerfGE 110, 1 (22 f.); 82, 106 (114); 74, 358 (370); 19, 342 (347); *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 148; *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 103/Rn. 46; *Jarass* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 105; *Haberstroh*, NStZ 1984, 289; *Geppert*, JURA 1993, 160 (161); *Heinrich*, JURA 2003, 167 (171); *Stuckenberg*, Unschuldsvermutung, S. 546 ff.; *derselbe*, ZStW 1999, 422 (459).

⁵⁸³ *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 103/Rn. 46; *Geppert*, JURA 1993, 160 (162); *Meyer*, FS Tröndle, S. 61 (64, 71); *Haberstroh*, NStZ 1984, 289; *Stuckenberg*, ZStW 1999, 422 (459); auf die Fragen, ob die Unschuldsvermutung auch außerhalb des Strafverfahrens Geltung beansprucht und ggf. „Drittwirkung“ für Private entfaltet, kommt es im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter an.

⁵⁸⁴ Ausdrücklich im Hinblick auf die verschiedenen Geltungsquellen: *Kühl*, Unschuldsvermutung, S. 11; *Pfeiffer*, FS Geiß, S. 147 (147 f.); unter Bezugnahme auf Art. 6 Abs. 2 EMRK einerseits und das Rechtsstaatsprinzip als Geltungsquelle andererseits vgl. auch: BVerfGE 82, 106 (114); 74, 358 (371); 35, 311 (320); bezogen auf Art. 6 Abs. 2 EMRK: *Vogler* in IntKommentarEMRK, Art. 6/Rn. 383.

⁵⁸⁵ BVerfGE 82, 106 (115); 74, 358 (371 f.); *Stuckenberg*, Unschuldsvermutung, S. 578; *derselbe*, ZStW 1999, 422 (425).

⁵⁸⁶ So geht bspw. *Paeffgen* (Dogmatik, S. 50 ff.) davon aus, dass die Unschuldsvermutung eine Rechtsvermutung eigener Art sei, die es gebiete, die Normtreue des Beschuldigten bis zum rechtskräftigen Nachweis der Schuld zur gesetzlichen Sicherheit zu erheben. Mit diesem Gebot stünden alle schuldantizipierenden Maßnahmen in Widerspruch, d.h. jegliche Vorwegnahme von strafartigen Sanktionen vor dem rechtskräftigen Nachweis der Schuld ist verboten. *Vogler* (in IntKommentarEMRK, Art. 6/Rn. 401) wiederum ist der Ansicht, dass die Unschuldsvermutung die Exklusivität der verfahrensmäßigen Schuldfeststellung als Voraussetzung für die Bestrafung eines Angeklagten garantiere. Folglich schütze die Unschuldsvermutung vor dem gesetzlichen Schuldnachweis vor Nachteilen, die Schuldpruch oder Strafe gleichkommen. *Stuckenberg* (Unschuldsvermutung, S. 530 ff.) geht davon aus, dass die Unschuldsvermutung als „Verbot der Desavouierung des Verfahrens“ zu verstehen sei. Aus diesem Verständnis ergebe sich jedoch gleichsam das Verbot der Strafantizipation, weil eine Vorwegnahme der Strafe, bevor das als maßgeblich erachtete Verfahren auf diese Rechtsfolge erkannt hat, dem Verfahrensausgang vor-

Das Verbot der Strafantizipation als wesentliche Folge der Unschuldsvermutung schützt den Beschuldigten vor dem gesetzlichen Nachweis der Schuld zum einen vor solchen Maßnahmen, die gerade die Feststellung von Schuld erfordern – ein Gewährleistungsgehalt der in engem Zusammenhang steht mit dem im Schuldprinzip verankerten, allerdings primär dem materiellen Recht zuzuordnenden Grundsatz des „nulla poena sine culpa“.⁵⁸⁷ Zum anderen schützt die Unschuldsvermutung den Beschuldigten im Strafverfahren vor Nachteilen, die Schuldspruch oder Strafe gleichkommen, ohne dass ihnen ein rechtsstaatlich prozessordnungsgemäßes Verfahren zur Schuldfeststellung vorausgegangen ist.⁵⁸⁸ Derartige Nachteile liegen dann vor, wenn einer staatlichen Maßnahme nicht nur der mit jedem staatlichen Eingriff bereits begriffslogisch verbundene Übelscharakter, sondern darüber hinaus auch das der Strafe eigentümliche – und sie von anderen staatlichen Maßnahmen mit Übelscharakter abgrenzende – sozialetische Unwerturteil zukommt.⁵⁸⁹

Der so verstandene Wirkungsgehalt der Unschuldsvermutung verbietet es den Strafverfolgungsorganen allerdings nicht, schon vor Abschluss der Hauptverhandlung verfahrensbezogen den Grad des Verdachts einer strafbaren Handlung des Beschuldigten zu beurteilen und in Anknüpfung an diesen Verdacht gegebenenfalls eine strafprozessuale Zwangsmaßnahme gegen ihn zu verhängen.⁵⁹⁰ Der Tatverdacht als tatsächlicher Anknüpfungspunkt eines Strafverfahrens wird durch die Unschuldsvermutung nicht ausgeschlossen, sondern geradezu vorausgesetzt.⁵⁹¹ Ohne die Vermutung einer (möglicherweise) bestehenden Schuld, ohne einen Tatverdacht, fehlt das Erfordernis einer gegenteiligen Vermutung in Form der Unschuldsvermutung – bei einem Unverdächtigen ist die Vermutung der Un-

greife und das Verfahren damit zu einem bloßen Ritual verkomme. Bezogen auf diesen vornehmlichen Aussagegehalt der Unschuldsvermutung, das Verbot strafgleicher bzw. strafähnlicher Sanktion vor der gesetzlichen Schuldfeststellung, vgl. auch: BVerfGE 82, 106 (114 f.); 74, 358 (371); *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 148; *Jarass* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 105; *Kühl*, Unschuldsvermutung, S. 12; *Gropp*, JZ 1991, 804 (807); *Geppert*, JURA 1993, 160 (161); *Meyer*, FS Tröndle, S. 61 (68 f.).

⁵⁸⁷ BVerfGE 74, 358 (370 f.); 19, 342 (347); *Heinrich*, JURA 2003, 167 (171); *Paeflgen*, Dogmatik, S. 53 f.; ähnlich: *Geppert*, JURA 1993, 160 (161); *Meyer*, FS Tröndle, S. 61 (68 f.).

⁵⁸⁸ BVerfGE 82, 106 (114 f.); 74, 358 (371); *Geppert*, JURA 1993, 160 (161); *Meyer*, FS Tröndle, S. 61 (68 f.); *Vogler* in IntKommentarEMRK, Art. 6/Rn. 401.

⁵⁸⁹ BVerfGE, NJW 1998, 443; *Kühl*, Unschuldsvermutung, S. 14; *Geppert*, JURA 1993, 160 (161); *Meyer*, FS Tröndle, S. 61 (69 f.); *Seebode*, FS Küper, S. 577 (581); *Vogler* in IntKommentarEMRK, Art. 6/Rn. 383, 388; ähnlich *Frister*, Schuldprinzip, S. 16; hierzu kritisch aber i.E. ohne anderen Ansatz zur Bestimmung der Strafähnlichkeit: *Paeflgen*, Dogmatik, S. 53 f. (Fn. 194).

⁵⁹⁰ BVerfGE 82, 106 (115); 74, 358 (372); *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 148; *Volk*, Grundkurs, § 8/Rn. 4; *Kindhäuser*, StPO, § 18/Rn. 3; *Stuckenberg*, ZStW 1999, 422 (457); *Geppert*, JURA 1993, 160 (161 f.); *Pfeiffer*, FS Geiß, S. 147 (149); *Paeflgen*, Dogmatik, S. 55; *Vogler* in IntKommentarEMRK, Art. 6/Rn. 391 f.; *Heinrich*, JURA 2003, 167 (171).

⁵⁹¹ So sehen sowohl das Grundgesetz in Art. 104 Abs. 3 als auch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten selber in Art. 5 Abs. 1 lit. c die Feststellung des Tatverdachts als Voraussetzung für (vorläufige) Maßnahmen im Strafverfahren vor.

schuld eine selbstverständliche und damit sinnlose Aussage.⁵⁹² Zudem könnte der Nachweis einer Schuld i.d.R. nicht gelingen, wenn es den staatlichen Strafverfolgungsbehörden verwehrt wäre, einem Tatverdacht nachzugehen. Ein derartiges Verbot würde gewissermaßen zu einer unwiderleglichen Vermutung der Unschuld führen,⁵⁹³ bezieht sich doch der zeitliche Geltungsbereich der Unschuldsvermutung gerade auf den Zeitraum bis zum gesetzlichen Nachweis der Schuld. Ein Befund, der der Durchführung eines Strafverfahrens diametral gegenüberstehen würde.⁵⁹⁴

Um die Unschuldsvermutung als Verbot der Strafantizipation im strafprozessualen Ermittlungsverfahren nicht zu unterlaufen, muss allerdings gewährleistet sein, dass den strafprozessualen Zwangsmaßnahmen keine strafgleiche bzw. strafähnliche Wirkung zukommt. Insbesondere muss verhindert werden, dass die zur Förderung der Ermittlungen und zur Sicherung des Verfahrens gebotenen Eingriffe weiter gehen, als sie einem (möglicherweise) Unschuldigen äußerstenfalls zugemutet werden dürfen, d.h. alle gegen den Beschuldigten gerichteten Maßnahmen haben stets vor dem Hintergrund zu erfolgen, dass der Beschuldigte unschuldig sein und freigesprochen werden könnte.⁵⁹⁵ Auf diese Weise schützt die Unschuldsvermutung den Beschuldigten vor willkürlichen Ermittlungsmaßnahmen, sie setzt staatlichen Eingriffsmöglichkeiten in die Rechtsstellung des Beschuldigten Grenzen und steht somit in einem engen Zusammenhang zu dem bereits angesprochenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.⁵⁹⁶

II. Die Unschuldsvermutung und der Vollzug der Untersuchungshaft

Die Untersuchungshaft als „Freiheitsberaubung gegenüber einem Unschuldigen“⁵⁹⁷ unterscheidet sich in der Tatsache der Freiheitsentziehung nicht von der Strafhaft und steht damit in einem Spannungsverhältnis zur Unschuldsvermutung.⁵⁹⁸ Sie stellt für den Betroffenen einen besonders intensiven Grundrechtseingriff dar, dem unzweifelhaft Übelscharakter zukommt. Gleichwohl ist die Untersuchungshaft ein Mittel der Verfahrenssicherung,⁵⁹⁹ d.h. trotz erheblicher Ein-

⁵⁹² Ausdrücklich *Vogler* in IntKommentarEMRK, Art. 6/Rn. 427; ähnlich *Geppert*, JURA 1993, 160 (161).

⁵⁹³ *Kindhäuser*, StPO, § 18/Rn. 3; *Geppert*, JURA 1993, 160 (161); ähnlich *Gropp*, JZ 1991, 804 (806).

⁵⁹⁴ Ähnlich BVerfGE 82, 106 (115); 74, 358 (371 f.); 19, 342 (347); *Pfeiffer*, FS Geiß, S. 147 (149).

⁵⁹⁵ *Volk*, Grundkurs, § 8/Rn. 4; *Haberstroh*, NStZ 1984, 289 (290); *Gropp*, JZ 1991, 804 (807); *Geppert*, JURA 1993, 160 (161 f.); i.E. wohl auch: BVerfGE 19, 342 (347); *Kindhäuser*, StPO, § 18/Rn. 4.

⁵⁹⁶ *Volk*, Grundkurs, § 8/Rn. 4; Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, Vor § 112/Rn. 38; *Gropp*, JZ 1991, 804 (805, 807); *Geppert*, JURA 1993, 160 (161 f.); wohl auch *Haberstroh*, NStZ 1984, 289; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 109, 113; zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit siehe: 3. Kapitel, A., S. 89 ff.

⁵⁹⁷ *Hassmer*, StV 1984, 38 (40).

⁵⁹⁸ BVerfGE 19, 342 (347); Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, Vor § 112/Rn. 37; *Meyer-Gößner*, StPO, Vor § 112/Rn. 1 f.; *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (232).

⁵⁹⁹ Siehe: Einleitung, A., S. 1.

griffsintensität und hoher Belastung des Betroffenen ist der Untersuchungshaft (vom Gesetzgeber) ein sozialetisches Unwerturteil nicht beigelegt.⁶⁰⁰ Damit ist sie – bei Beachtung der Anordnungsvoraussetzungen und des einzuhaltenden Verfahrens – zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege grundsätzlich als mit der Unschuldsvermutung vereinbar anzusehen.⁶⁰¹ Diese grundsätzliche Vereinbarkeit erfordert allerdings, dass Untersuchungshaft nicht eingesetzt wird als Mittel strafgleicher bzw. strafähnlicher Sanktion, d.h. mit der Untersuchungshaft dürfen vor dem gesetzlichen Nachweis der Schuld keine Ziele angestrebt werden, die die materiellrechtlichen Zwecke der schuldabhängigen Strafe bilden.⁶⁰²

Die Unschuldsvermutung betrifft nicht nur den Einsatz der Untersuchungshaft als solchen und die Zwecke, die mit diesem verfolgt werden dürfen, sondern reicht auch in den Vollzug der Untersuchungshaft hinein.⁶⁰³ Das Verbot der Strafantizipation als wesentliche Folge der Unschuldsvermutung gilt, um es in seiner eingriffsbegrenzenden Wirkung für den Beschuldigten nicht zu unterlaufen, nicht nur für die Anordnung der Untersuchungshaft, sondern ebenso für ihren Vollzug. Der Vollzug der Untersuchungshaft muss von der Unschuldsvermutung als Gestaltungsgrundsatz beherrscht sein.⁶⁰⁴ Daraus folgt in Anlehnung an die allgemeinen Ausführungen zum Verbot der Strafantizipation, dass im Vollzug der Untersuchungshaft jedenfalls alle Maßnahmen zu unterbleiben haben, die den Eindruck einer Bestrafung erwecken; insbesondere sind Haftmaßnahmen, die in ihrer Wirkung der Vollziehung einer Freiheitsstrafe gleichkommen, ausgeschlossen.⁶⁰⁵ Ausgehend von dieser pauschalen Feststellung ist in einem nächsten Schritt zu fragen, welche Anforderungen sich aus der Unschuldsvermutung für den Vollzug der Untersuchungshaft und seine gesetzliche Normierung konkret ergeben.

⁶⁰⁰ Ausdrücklich *Kühl*, Unschuldsvermutung, S. 14; i.E. auch *Meyer*, FS Tröndle, S. 61 (68); *Gepfert*, JURA 1993, 160 (161); *Vogler* in IntKommentarEMRK, Art. 6/Rn. 427 ff.

⁶⁰¹ Vgl. BVerfGE 82, 106 (115); 35, 185 (190); 19, 342 (347 f.); Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, Vor § 112/Rn. 37; *Meyer-Gofner*, StPO, Vor § 112/Rn. 1 ff.; *Volk*, Grundkurs, § 10/Rn. 6; *Stuckenberg*, Unschuldsvermutung, S. 562; *derselbe*, ZStW 1999, 422 (459); *Hassemer*, StV 1984, 38 (40); Art. 5 Abs. 1 S. 2 lit. c EMRK sieht Untersuchungshaft wegen Fluchtgefahr selbst ausdrücklich vor.

⁶⁰² BVerfGE 19, 342 (347 f.); *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 11; *Hassemer*, StV 1984, 38 (40); dies gilt nach den obigen Ausführungen natürlich auch für jede andere strafprozessuale Zwangsmaßnahme.

⁶⁰³ Ausdrücklich: *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 21.

⁶⁰⁴ BVerfGE 35, 311 (320); *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 22; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 109; i.E. ebenso: *Heinrich*, JURA 2003, 167 (171); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 17 ff.; wobei die Unschuldsvermutung nicht der einzige Gestaltungsgrundsatz des Untersuchungshaftvollzuges ist, gleiches wurde bereits für den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit festgestellt, siehe: 3. Kapitel, A., II., S. 90.

⁶⁰⁵ BVerfGE 35, 311 (319 f.); Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, Vor § 112/Rn. 38, *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, S. 299 (301); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 18.

1. Anforderungen an eine der Unschuldsvermutung Rechnung tragende gesetzliche Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges

Über den genauen Einfluss der Unschuldsvermutung auf die konkrete gesetzliche Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges besteht bislang wenig Klarheit. Bestimmte Anforderungen etwa an die Unterbringung des Untersuchungshäftlings oder die Ausgestaltung sozialer Hilfen im Vollzug der Untersuchungshaft werden zwar regelmäßig der Unschuldsvermutung als bedeutendem Gestaltungsgrundsatz des Untersuchungshaftvollzuges zugeschrieben.⁶⁰⁶ Dennoch bleibt unklar, ob diese Anforderungen ohne Ausnahme umzusetzen sind oder ob Einschränkungsmöglichkeiten bestehen. Zunächst ist daher das pauschale Verbot der Strafantizipation als wesentliche Folge der Unschuldsvermutung für den Untersuchungshaftvollzug zu konkretisieren. Auf dieser Grundlage ist es in einem weiteren Schritt möglich, einzelne Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes auf ihre Vereinbarkeit mit der Unschuldsvermutung zu überprüfen.

a) Die Unschuldsvermutung und ihr Einfluss auf die Regelungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers

Bevor einzelne Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes auf ihre Vereinbarkeit mit der Unschuldsvermutung untersucht werden, ist zunächst die Regelungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers als solche in den Blick zu nehmen. Bereits bei der Darstellung der einzelnen Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes wurde die umfassende Verweisungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers angesprochen.⁶⁰⁷ Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft sind geprägt durch zahlreiche Verweise auf Vorschriften des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Freiheitsstrafe.⁶⁰⁸ Es stellt sich die Frage, ob diese Regelungstechnik den grundlegenden Unterschieden zwischen Straf- und Untersuchungshaftvollzug – bei der Untersuchungshaft handelt es sich, anders als beim Strafvollzug, um den Vollzug einer Freiheitsentziehung an einem potentiell Unschuldigen⁶⁰⁹ – hinreichend Rechnung trägt. Es besteht die Gefahr, dass die Ver-

⁶⁰⁶ Bezogen auf die Unterbringung des Untersuchungshäftlings: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 14 ff.; Meyer-Göfner, StPO, § 119/Rn. 4; KK-Schultheis, StPO, § 119/Rn. 4 f.; SK-Paeffgen, StPO, § 119/Rn. 7; KMR/Wankel, StPO, § 119/Rn. 3; Kaiser/Schöb, Strafvollzug, § 3/Rn. 84 f.; MünchHaffjen/Gatzweiler, Untersuchungshaft, Rn. 451 ff.; bezogen auf soziale Hilfen im Untersuchungshaftvollzug: Seebode, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 211 f.; derselbe, Untersuchungshaft im Übergang, 7 (29); Haberstroh, JURA 1984, 225 (233); Wolter, ZStW 1981, 452 (454 f., 495); Kubach, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 46.

⁶⁰⁷ Siehe: 1. Kapitel, C., II., S. 37.

⁶⁰⁸ Vgl. z.B. §§ 142 Abs. 4 S. 2; 143 Abs. 1; 144 Abs. 1 S. 3; 146 Abs. 1 S. 2; 147 Abs. 1 S. 2; 148 Abs. 2 S. 2; 149 Abs. 1 S. 1, 7; 152 Abs. 3 S. 3; 153; 154 Abs. 1 S. 1, 2 NJVollzG.

⁶⁰⁹ Seebode, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 36 f.; derselbe, Untersuchungshaft im Übergang, 7 (26 ff.); MünchHaffjen/Gatzweiler, Untersuchungshaft, Rn. 455; Jehle, Untersuchungshaft, S. 22, 176; Kubach, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 17 ff.

schiedenheiten beider Vollzugsarten eingeebnet werden, so dass im Ergebnis die Rechtsstellung des Untersuchungsgefangenen negiert wird.⁶¹⁰ Dies macht eine genauere Untersuchung der Regelungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers im Hinblick auf die Unschuldsvermutung erforderlich.

Die Verweisungstechnik des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes ist dem Umstand geschuldet, dass der niedersächsische Gesetzgeber sich dazu entschlossen hat, die verschiedenen Vollzugsarten in einem einheitlichen Gesetz zu regeln, um systematisch zusammenhängende Vorschriften übersichtlich zusammenzufassen und so die Zahl der Rechtsvorschriften des Landes so gering wie möglich zu halten.⁶¹¹ Diese Vorteile einer einheitlichen Regelung der unterschiedlichen Vollzugsarten in einem Gesetz werden bisweilen auch von Seiten der Literatur und Praxis anerkannt.⁶¹² Zudem befindet sich der niedersächsische Gesetzgeber in dem letztgenannten Bemühen um „schlanke“ Gesetzgebung in Gesellschaft mit dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Regelung des Untersuchungshaftvollzuges aus dem Jahre 1999.⁶¹³ Dieser beschränkte sich auf ausdrückliche Regelungen zu Kernbereichen des Untersuchungshaftvollzuges, in denen den bereichsspezifischen Besonderheiten der Verfahrenssicherung und der Unschuldsvermutung Rechnung getragen werden muss.⁶¹⁴ Im Übrigen sah der Gesetzesentwurf einen Rückgriff auf Vorschriften des Strafvollzugsgesetzes vor, um den Umfang der Regelungen „schlank“ zu halten.⁶¹⁵ Neben dem Aspekt der „schlanken“ Gesetzgebung spricht für die Verweisungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers, dass dadurch eine gewisse Übersicht über Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft und den Vorschriften zum Strafvollzug geschaffen wird.⁶¹⁶ Zum einen verweist der niedersächsische Gesetzgeber nicht in allen Vorschriften zum Vollzug der Untersuchungshaft auf Regelungen aus dem Bereich des Strafvollzuges.⁶¹⁷ Zum anderen handelt

⁶¹⁰ Aus diesem Grund stehen umfassenden Verweisen auf Normen des Strafvollzuges in Vorschriften zur Regelung des Untersuchungshaftvollzuges kritisch gegenüber: *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 107; *Seebode*, Vergessene Reform?, 14 (20 f.); *Paeffgen*, StV 2009, 46 (51); *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88 (91) verweisen diesbezüglich insb. auf die Besuchsregelung des § 143 Abs. 1 NJVollzG sowie auf die Regelung der Disziplinarmaßnahmen in § 156 Abs. 2 NJVollzG; *Vereinigung Niedersächsischer und Bremer Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger e.V.*, Stellungnahme vom 25.4.2007, abrufbar unter: <http://www.strafverteidiger-vnbs.de/index.php?cont=standard&thmid=29&docid=162&count=42>.

⁶¹¹ NJVollzG-E, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 118.

⁶¹² *Dünkel/Pörksen*, NK 2007, 55; *Niedersächsischer Richterbund*, Stellungnahme vom 19.1.2007, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/>.

⁶¹³ Zu diesem Gesetzesentwurf siehe: 1. Kapitel, A., II., S. 12 ff.

⁶¹⁴ BR-Drs. 249/99, Begründung, S. 42.

⁶¹⁵ BR-Drs. 249/99, Begründung, S. 42.

⁶¹⁶ Allgemein: *Baumann*, Entwurf, S. 11.

⁶¹⁷ So verweisen etwa die §§ 141 (Unterbringung des Untersuchungsgefangenen), 142 Abs. 1, 2 (Ausstattung des Haftraums, persönlicher Besitz und Kleidung), 145 NJVollzG (Recht auf Schriftwechsel) nicht auf Vorschriften zum Strafvollzug, obwohl hier zum Teil vergleichbare Regelungen getroffen worden sind.

es sich nicht immer um umfassende Verweise auf die entsprechenden Vorschriften zum Strafvollzug. Teilweise wird nur auf einzelne Normen eines zusammenhängenden Regelungsbereiches des Strafvollzuges verwiesen,⁶¹⁸ mitunter werden strafvollzugsrechtliche Vorschriften nur nach Maßgabe spezifischer Besonderheiten des Untersuchungshaftvollzuges für anwendbar erklärt.⁶¹⁹ Auf diese Weise werden sowohl Parallelen als auch Unterschiede zwischen Straf- und Untersuchungshaft aufgezeigt, die die Besonderheiten des Untersuchungshaftvollzuges gegenüber dem Strafvollzug u.U. stärker herausstellen können, als eine in sich geschlossene, eigenständige Regelung des Untersuchungshaftvollzuges, die auf jegliche Verweise verzichtet. Dieser Vorteil der Regelungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers kann jedoch gleichzeitig dazu führen, dass die Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft als bloße, geringfügige Abänderung der Vorschriften zum Strafvollzug verstanden werden.⁶²⁰ Bei Regelungslücken oder Auslegungsproblemen im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges birgt dies die Gefahr in sich, dass stärker auf die Tendenzen des Strafvollzuges abgehoben wird, als auf die Besonderheiten des Untersuchungshaftvollzuges.⁶²¹ Von Nachteil ist weiterhin, dass die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft ohne gleichzeitige Lektüre der Vorschriften zum Strafvollzug gleichsam als Torso erscheinen können.⁶²² Eine Verständlichkeit der Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft aus sich heraus ist nicht gewährleistet, so dass die Regelungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers zu Lasten der Lesbarkeit und Verständlichkeit des Gesetzes geht.⁶²³

Insgesamt zeigt sich, dass die Regelungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers sowohl mit Vor- als auch mit Nachteilen verbunden ist. Selbst wenn ihre Nachteile überwiegen sollten, kann daraus nur schwerlich auf eine Unvereinbar-

⁶¹⁸ Im Hinblick auf das Besuchsrecht des Untersuchungsgefangenen wird lediglich auf die §§ 25 Abs. 1 und 2, 27 Abs. 2, 28 Abs. 2 NJVollzG verwiesen, obwohl sich die §§ 25-28 NJVollzG mit dem Besuchsrecht im Strafvollzug befassen. § 155 NJVollzG betrifft das Angebot sozialer Hilfen im Untersuchungshaftvollzug und verweist diesbzgl. nur auf § 68 Abs. 1 NJVollzG sowie auf § 69 Abs. 1, 2 S. 1 und 3 NJVollzG.

⁶¹⁹ Nach § 153 NJVollzG gelten für die Freizeitgestaltung des Untersuchungsgefangenen die §§ 64 bis 67 NJVollzG entsprechend mit der Maßgabe, dass die sich daraus ergebenden Rechte auch eingeschränkt oder ausgeschlossen werden können, soweit es der Zweck der Untersuchungshaft erfordert. Nach § 156 Abs. 2 S. 2 NJVollzG gilt für Disziplinarmaßnahmen im Untersuchungshaftvollzug § 96 Abs. 4 S. 3 NJVollzG mit der Maßgabe, dass die Befugnisse des Gefangenen aus den §§ 142, 152 f. NJVollzG ruhen, soweit nichts anderes angeordnet ist.

⁶²⁰ *Baumann*, Entwurf, S. 11.

⁶²¹ *Baumann*, Entwurf, S. 11.

⁶²² Allgemein: *Baumann*, Entwurf, S. 11.

⁶²³ *Niedersächsischer Richterbund*, Stellungnahme vom 19.1.2007, abrufbar unter: <http://www.nrb-info.de/>; allgemein: *Baumann*, Entwurf, S. 11; ähnlich: *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 107. Aus diesem Grund wird auch die Forderung nach einer selbständigen Regelung der einzelnen Materien in jeweils voneinander unabhängigen Gesetzen erhoben: *Ostendorf*, ZRP 2008, 14 (14 f.); *Sonnen*, NK 2007, 51; *Köhne*, ZRP 2007, 109 (110); *Paeffgen*, StV 2009, 46 (52); *Calliess/Müller-Dietz*, StVollzG, Einl./Rn.52 m.w.Nachw.

keit der Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft mit der Unschuldsvermutung geschlossen werden.⁶²⁴ Ein derartiger Befund ist abhängig von der Ausgestaltung der materiellen Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft im Einzelnen, weshalb es diese im Folgenden näher zu untersuchen gilt. Bevor allerdings auf einzelne Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft eingegangen werden kann, sind Kriterien herauszuarbeiten, anhand derer die Regelungen überprüft werden können.

b) Die Unschuldsvermutung und der Vollzug der Untersuchungshaft: eine „absolute“ Konzeption

Vornehmlich von *Seebode*⁶²⁵ wird die Forderung erhoben, dem sog. Angleichungsgrundsatz aus dem Strafvollzug auch im Vollzug der Untersuchungshaft Rechnung zu tragen. Möglicherweise lassen sich aus dieser Forderung klare Kriterien ableiten, anhand derer einzelne Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft auf ihre Vereinbarkeit mit der Unschuldsvermutung überprüft werden können.

Der Angleichungsgrundsatz fordert, das Leben im Vollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit wie möglich anzupassen.⁶²⁶ Dieser mittlerweile auch für den Vollzug der Untersuchungshaft weithin anerkannte Grundsatz⁶²⁷ ist für den niedersächsischen Untersuchungshaftvollzug in § 2 Abs. 1 NJVollzG normiert.⁶²⁸ Ursprünglich stammt der Angleichungsgrundsatz aus dem Bereich des Strafvollzuges,⁶²⁹ weshalb er nach *Seebode* nicht unterschiedslos auf den Untersu-

⁶²⁴ So wird es gemeinhin zwar kritisiert, wenn gesetzliche Regelungen zum Untersuchungshaftvollzug auf Vorschriften aus dem Bereich des Strafvollzuges verweisen. Eine Unvereinbarkeit mit der Unschuldsvermutung wird darin jedoch nicht gesehen, vgl.: *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 127; *Seebode*, Vergessene Reform?, 14 (20 f.); *Baumann*, Entwurf, S. 11; *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88 (91); *Paeffgen*, StV 2009, 46 (51).

⁶²⁵ Der im Folgenden dargestellte Ansatz wird auch von anderer Seite (vgl. etwa: *Müller-Dietz*, Reform, 6 [22]; wohl auch: *Amelung*, Arbeitskreis Strafprozeßreform, S. 53; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 25) vertreten, allerdings nicht mit dem Resultat derart präziser Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges, weshalb hier exemplarisch verwiesen wird auf die Ausführungen von *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 145 ff.; in enger Anlehnung an diesen auch: *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 107 ff.

⁶²⁶ Für den Strafvollzug ist der Angleichungsgrundsatz bspw. normiert in § 3 Abs. 1 StVollzG, vgl. hierzu nur: *Callies/Müller-Dietz*, StVollzG, § 3/Rn. 3.

⁶²⁷ Vgl. nur: *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 25 f.; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 145 ff.; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 107 f.

⁶²⁸ Zur sog. „Klammerwirkung“ der Vorschriften des ersten und sechsten Teils des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes siehe: 1. Kapitel, C., I., S. 31 f.

⁶²⁹ Vgl. nur: *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 145. Normiert ist der Angleichungsgrundsatz in § 3 Abs. 1 StVollzG.

chungshaftvollzug übertragen werden kann:⁶³⁰ Berücksichtigt werden müssten die wesensmäßigen Unterschiede beider Haftarten, die sich sowohl auf die Begründung des Geltungsanspruches des Angleichungsgrundsatzes als auch auf Inhalt und Gewährleistungsgehalt des Angleichungsgrundsatzes auswirken können. So sei der Geltungsanspruch des Angleichungsgrundsatzes im Strafvollzug Folge des dort bestehenden Vollzugsziels, den Gefangenen zu einem straffreien Leben in sozialer Verantwortung zu befähigen. Zur Unterstützung dieses Vollzugsziels solle das Leben im Vollzug soweit wie möglich den allgemeinen Lebensverhältnissen angepasst werden. Im Vollzug der Untersuchungshaft resultiere der Geltungsanspruch des Angleichungsgrundsatzes indessen aus der Unschuldsvermutung, der zufolge sich das Leben im Vollzug nicht an die allgemeinen Lebensverhältnisse anzugleichen, sondern diese vielmehr weitgehend zu bewahren und nicht mehr als nötig zu verändern habe. Letzteres sei auch der Grund dafür, den Angleichungsgrundsatz im Untersuchungshaftvollzug als „Erhaltungsgrundsatz“⁶³¹ zu verstehen.

Der Unterschied in der Begründung des Geltungsanspruches des Angleichungsgrundsatzes je nach vorliegender Haftart setzt sich nach *Seebode* fort im Hinblick auf Inhalt und Gewährleistungsgehalt des Angleichungsgrundsatzes:⁶³² Für den Vollzug der Untersuchungshaft sei der Angleichungsgrundsatz des Strafvollzugsrechts dahingehend zu modifizieren, dass der Vollzug nicht nur an den in Freiheit *allgemein* bestehenden Lebensbedingungen, sondern auch an den *individuellen* Lebensverhältnissen und persönlichen Bedürfnissen des Gefangenen zu orientieren ist. Die individuellen Lebensverhältnisse und persönlichen Bedürfnisse des Gefangenen seien im Vollzug insoweit zu berücksichtigen und zu erhalten, als der Zweck der Untersuchungshaft oder die Ordnung der Vollzugsanstalt, § 119 Abs. 3 StPO a.F.,⁶³³ nicht die Befugnis geben, sie einzuschränken. Neben diesem „Individualisierungsgebot“ umfasse der für die Untersuchungshaft geltende Angleichungsgrundsatz auch das Gebot, den Vollzug der Untersuchungshaft so zu gestalten, dass die Haft weder zur Strafe wird noch als Strafe erscheint. Dieses Gebot sei die gleichsam negative Formulierung einer Teilaussage des Angleichungsgrundsatzes, ergebe sich darüber hinaus jedoch auch eigenständig aus der Unschuldsvermutung. In diesem Zusammenhang sei es erforderlich, Untersuchungshaft so auszugestalten und durchzuführen, dass sie nicht härter als Strafhaft, sondern leichter zu ertragen ist.

⁶³⁰ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 145 f.; ebenso: *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 107 f.

⁶³¹ Dabei handle es sich letztlich jedoch nur um einen sprachlichen Unterschied: *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 146.

⁶³² *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 147 ff.

⁶³³ Die im Hinblick auf mögliche Beschränkungen des Untersuchungshäftlings parallelen Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes, die §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2, unterscheiden sich inhaltlich nicht von der bundesrechtlichen Vorgängerregelung des § 119 Abs. 3 StPO a.F., so dass die Ausführungen *Seebodes* insoweit übertragen werden können.

Diese von *Seebode* vorgeschlagene Konzeption setzt möglichen Beschränkungen des Untersuchungshäftlings in seiner bisherigen, in Freiheit bestehenden Lebensführung enge Grenzen. Dem Untersuchungsgefangenen haben (bis zum gesetzlichen Nachweis der Schuld) grundsätzlich all diejenigen Bequemlichkeiten und Vergünstigungen im Vollzug der Untersuchungshaft zur Verfügung zu stehen, die seinen in Freiheit bestehenden individuellen Lebensverhältnissen entsprechen. Einschränkungen dieser Lebensführung sind nur möglich, soweit für die in § 119 Abs. 3 StPO a.F. bzw. in den §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG genannten öffentlichen Interessen eine konkrete⁶³⁴ Gefahr besteht, d.h. „der Verhaftete darf seine bisherige Lebensführung grundsätzlich fortsetzen.“⁶³⁵ Die Unschuldsvermutung wird damit gleichsam zu einem absoluten Gestaltungsgrundsatz des Untersuchungshaftvollzuges erhoben.⁶³⁶

c) Die Unschuldsvermutung und der Vollzug der Untersuchungshaft: eine „relative“ Konzeption

Neben dieser „absoluten“ Konzeption einer der Unschuldsvermutung Rechnung tragenden Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges ist auch eine mehr „relative“ Konzeption denkbar.⁶³⁷ Relativ insofern, als die in § 119 Abs. 3 StPO a.F. bzw. in den §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG genannten öffentlichen Interessen zwar einen wesentlichen, jedoch nicht den allein maßgeblichen Bezugspunkt für Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen bilden. Es wird in Rechnung gestellt, dass sich der Gesetzgeber bei der gesetzlichen Regelung des Untersuchungshaftvollzuges auch von weiteren Erwägungen wie dem Aspekt einer praktikablen Vollzugsgestaltung und der Begrenztheit staatlicher Mittel leiten lassen kann.

Ausgangspunkt dieser Überlegung ist, dass der Gesetzgeber bei seinen Entscheidungen vielfältige Gemeinschaftsbelange – neben dem Justizvollzug bspw. auch das Bildungs- und Gesundheitswesen – zu berücksichtigen und dabei gem.

⁶³⁴ Das Erfordernis einer konkreten Gefahr für den Zweck der Untersuchungshaft (zumindest sofern es um die Abwehr einer Gefahr geht, die Ausdruck eines nicht im Haftbefehl genannten Haftgrundes ist) bzw. für die Ordnung der Anstalt ergibt sich aus den Ausführungen zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Hierzu ausführlich: 3. Kapitel, A., II., S. 90 ff.

⁶³⁵ So ausdrücklich *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 148.

⁶³⁶ Als durchgreifender Einwand gegenüber best. Freiheiten des Untersuchungshäftlings im Untersuchungshaftvollzug wird nur eine reale Gefährdung der in § 119 Abs. 3 StPO a.F. genannten öffentlichen Interessen zugelassen, vgl. *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 145 ff.; ähnlich *Köhne/Feest*, ZfStrVo 2008, 88 (90 f.). Auch wenn die Begrenztheit staatlicher Mittel als Grundsatz, der den Vollzug der Untersuchungshaft beeinflusst, erkannt wird, werden daraus doch keine tatsächlichen Beschränkungen gegenüber den aus der Unschuldsvermutung resultierenden Freiheiten des Untersuchungshäftlings abgeleitet, vgl. *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 109, 169.

⁶³⁷ Das Begriffspaar der „absoluten“ und „relativen“ Konzeption ist keine in der Literatur feststehende Wendung, sondern geht auf den Verf. zurück und dient dazu, die Unterschiede beider Ansätze zu verdeutlichen.

Art. 109 Abs. 2 GG den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen hat.⁶³⁸ Staatliche Leistungen stehen daher unter einem „Vorbehalt des Möglichen“ im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann.⁶³⁹ Was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft erwarten kann, hat in erster Linie der Gesetzgeber in eigener Verantwortung zu entscheiden, wobei zu beachten ist, dass das Grundgesetz die Spannung Individuum/Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden hat.⁶⁴⁰ Der Einzelne muss sich folglich diejenigen Beschränkungen seiner Handlungsfreiheit gefallen lassen, die der Gesetzgeber zugunsten der Förderung anderer Gemeinschaftsbelange in den Grenzen des allgemein Zumutbaren für erforderlich hält.⁶⁴¹

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen steht auch die gesetzliche Regelung des Untersuchungshaftvollzuges als einer von vielen Gemeinschaftsbelangen unter dem Einfluss der Begrenztheit staatlicher Mittel.⁶⁴² Die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates bildet damit neben dem Zweck der Untersuchungshaft bzw. der Ordnung der Anstalt einen weiteren Gegenpol der Unschuldsvermutung insofern, als die bei Zugrundelegung der „absoluten“ Konzeption aus der Unschuldsvermutung resultierenden Anforderungen an die gesetzliche Gestaltung des Untersuchungshaftvollzuges auch vor dem Hintergrund der staatlichen Leistungsfähigkeit zu beurteilen sind. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Begrenztheit staatlicher Mittel nicht zu einem Einfallstor für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings werden darf, die seine Rechtsstellung i.E. negieren.⁶⁴³ Zwar nimmt die staatliche Leistungsfähigkeit als ein Gestaltungsfaktor auf die gesetzliche Normierung des Untersuchungshaftvollzuges Einfluss, weil der Staat seine Aufgaben von vorneherein nur im Rahmen seiner finanziellen und organisatori-

⁶³⁸ BVerfGE 96, 288 (305 f.); 90, 107 (116); 30, 303 (334); ähnlich: *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (511); *Hill*, NJW 1986, 2602 (2605).

⁶³⁹ BVerfGE 90, 107 (116); 30, 303 (333); *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (511); *Hill*, NJW 1986, 2602 (2605).

⁶⁴⁰ BVerfGE 90, 107 (116); 30, 303 (333 f.); 27, 344 (351); *Hill*, NJW 1986, 2602 (2605).

⁶⁴¹ BVerfGE 33, 303 (334); ähnlich: BVerfGE 98, 169 (201); 96, 288 (305 f.); 90, 107 (116 f.); *Hill*, NJW 1986, 2602 (2605); *Leisner*, Leistungsfähigkeit, S. 142 f. spricht insoweit von einem „indirekten Haushaltsvorbehalt“, d.h. der Inhalt staatlicher Aufgaben wird so modifiziert, dass er mit den jeweils vorhandenen Mitteln erfüllt werden kann.

⁶⁴² OLG Köln, StV 2006, 537 geht ausdrücklich davon aus, dass die Beschränkungen, die ein Untersuchungsgefangener nach § 119 StPO hinzunehmen hat, zunehmend unter Berücksichtigung der hohen Belegung und der angespannten Personalsituation der Haftanstalten zu beurteilen sind; Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 15 lässt die finanziellen Verhältnisse im Hinblick auf die Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges ebenfalls nicht unberücksichtigt und auch *Seebode*, StV 2006, 552 (555) geht von „der selbstverständlichen Begrenztheit staatlicher Mittel“ auch im Vollzug der Untersuchungshaft aus.

⁶⁴³ *Leisner*, Leistungsfähigkeit, S. 151, 163: Der Gesetzgeber kann den Inhalt staatlicher Leistungspflichten zwar in Anpassung an die Haushaltslage modifizieren. Dabei sind allerdings die normativen Vorgaben zu berücksichtigen, die die Verfassung dem Gesetzgeber hinsichtlich des Inhalts der von ihm zu erbringenden Leistungen setzt.

schen Möglichkeiten erfüllen kann.⁶⁴⁴ Sie darf jedoch nicht zu einem bestimmenden Gestaltungsfaktor in der Form werden, dass ein möglichst kostengünstiger Vollzug etwa durch weitestgehende Freiheitseinschränkungen gegenüber dem Untersuchungsgefangenen und dadurch mögliche Personaleinsparungen angestrebt wird. In diesem Zusammenhang hat das *BVerfG* bereits mehrfach festgestellt, dass Schwierigkeiten in der Überwachung Lästigkeiten sind, die grundsätzlich hingenommen werden müssen, da Grundrechte nicht nur nach Maßgabe dessen bestehen, was an Verwaltungseinrichtungen üblicherweise vorhanden ist.⁶⁴⁵ Der Gesetzgeber kann folglich die Begrenztheit staatlicher Mittel in die gesetzliche Gestaltung des Untersuchungshaftvollzuges einbeziehen, es ist ihm aber versagt, unter Berufung auf die Begrenztheit staatlicher Mittel jedwede Freiheitsentfaltung des Untersuchungsgefangenen zu verbieten. Konkret erfordert die „relative“ Konzeption einer der Unschuldsvermutung Rechnung tragenden Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges damit folgendes: Kollidieren die staatliche Leistungsfähigkeit und die bei Zugrundelegung der „absoluten“ Konzeption zu stellenden Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges miteinander, ist ein möglichst schonender Ausgleich anzustreben, der beide Positionen hinreichend berücksichtigt und den Gewährleistungsgehalt der Unschuldsvermutung vor dem Hintergrund der staatlichen Leistungsfähigkeit zu größtmöglicher Wirksamkeit bringt.

Werden diese Voraussetzungen berücksichtigt, ermöglicht die „relative“ Konzeption dem Gesetzgeber eine gesetzliche Gestaltung des Untersuchungshaftvollzuges, die – auch unter Berücksichtigung von Kostenfolgen – sowohl mit der Unschuldsvermutung und den Freiheitsrechten des Untersuchungsgefangenen als auch mit dem Rang und der Dringlichkeit anderer Staatsaufgaben in Einklang steht.⁶⁴⁶ Ein solcher Ansatz bringt das oben angesprochene enge Verhältnis zwischen der Unschuldsvermutung und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁶⁴⁷ zum Ausdruck.

d) Stellungnahme

Bei näherer Betrachtung der dargelegten Konzeptionen wird deutlich, dass die „absolute“ Konzeption sich bemüht, die Freiheitsrechte des Einzelnen auch im Vollzug der Untersuchungshaft möglichst weitgehend zu bewahren. Dies ist im Grundsatz positiv zu bewerten, im Hinblick auf die Freiheitsrechte des Untersuchungsgefangenen führt die „absolute“ Konzeption zu durchaus wünschenswerten Ergebnissen. Kehrseite der ausgedehnten Sicherung der Freiheitsrechte des

⁶⁴⁴ BVerfGE 96, 288 (305); 34, 165 (183 f.); *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (511); *Hill*, NJW 1986, 2602 (2605).

⁶⁴⁵ BVerfGE 34, 369 (380 f.); 15, 288 (296); so auch *Seebode*, StV 2006, 552 (554 f.).

⁶⁴⁶ Für den Strafvollzug wird dies ausdrücklich festgestellt von: BVerfGE 98, 169 (201); allgemein auch: BVerfGE 96, 288 (305 f.); 90, 107 (116).

⁶⁴⁷ Siehe: 3. Kapitel, B., I., S. 118 ff.

Untersuchungsgefangenen im Rahmen der „absoluten“ Konzeption ist allerdings eine weitgehende Einschränkung der Gestaltungsfreiheiten sowohl des Gesetzgebers als auch der Vollzugspraxis bei der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges. Eine Berücksichtigung weiterer Aspekte als der in § 119 Abs. 3 StPO a.F. bzw. in den §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG genannten öffentlichen Interessen ist dem Gesetzgeber und der Vollzugspraxis bei konkreter Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges verwehrt. Demgegenüber ermöglicht die „relative“ Konzeption zwar weitergehende Beschränkungen der Freiheitsrechte des Untersuchungsgefangenen, indem sie neben den in § 119 Abs. 3 StPO a.F. bzw. in den §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG genannten öffentlichen Interessen auch Aspekte wie eine praktikable Vollzugsgestaltung oder die Begrenztheit staatlicher Mittel als Grundlage für Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen anerkennt. Damit räumt sie jedoch sowohl dem Gesetzgeber als auch der Vollzugspraxis einen Spielraum bei der Gestaltung des Untersuchungshaftvollzuges ein und berücksichtigt auf diese Weise den auch vom *BVerfG* immer wieder betonten Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers.⁶⁴⁸ So hat der Gesetzgeber im Rahmen der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges auf Grundlage der „relativen“ Konzeption zunächst die von ihm zu erfüllenden und im Hinblick auf die staatliche Leistungsfähigkeit möglicherweise miteinander kollidierenden verschiedenen Gemeinschaftsbelange gegeneinander abzuwägen, um auf dieser Grundlage entscheiden zu können, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft erwarten kann.⁶⁴⁹ Steht danach fest, inwieweit der Vollzug der Untersuchungshaft unter dem „Vorbehalt des Möglichen“ steht, muss der Gesetzgeber das gefundene Ergebnis schließlich gegen die Unschuldsvermutung abwägen, wobei eine einseitige Belastung der Freiheitsrechte des Untersuchungsgefangenen zugunsten vollzugspraktischer Bedürfnisse ausscheidet. In Anbetracht dieses vom Gesetzgeber vorzunehmenden Abwägungsprozesses führt die „relative“ Konzeption nicht zu *der einen*, allein richtigen gesetzlichen Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges, sondern ermöglicht eine flexible, auch an praktischen Bedürfnissen ausgerichtete Vollzugsgestaltung. Auf diese Weise können mit Hilfe der „relativen“ Konzeption extreme Fälle abgeschichtet werden, etwa wenn eine unausgewogene Berücksichtigung der staatlichen Leistungsfähigkeit oder praktischer Vollzugsbedürfnisse zu einer einseitigen Belastung der Unschuldsvermutung und damit zu einer unangemessenen Beschränkung der Freiheitsrechte des Untersuchungsgefangenen führt.

Neben diesen Aspekten ist außerdem in Rechnung zu stellen, dass die Unschuldsvermutung den Beschuldigten vor dem gesetzlichen Nachweis der Schuld vor Strafe, strafgleicher bzw. strafähnlicher Sanktion schützen soll.⁶⁵⁰ Sie soll also solche staatlichen Maßnahmen im Vorfeld des gesetzlichen Schuldnachweises

⁶⁴⁸ Vgl. nur: BVerfGE 105, 17 (34); 104, 337 (347 ff.), 102, 197 (218); 98, 265 (308 f.); 83, 1 (18).

⁶⁴⁹ Siehe: 3. Kapitel, B., II., 1., c), S. 128 f.

⁶⁵⁰ Siehe: 3. Kapitel, B., I., S. 118 ff.

verhindern, denen ein sozialetisches Unwerturteil zukommt.⁶⁵¹ Dieses Verbot der Strafantizipation wird von der „relativen“ Konzeption genauso wenig in Frage gestellt, wie von der „absoluten“ Konzeption. Einschränkungen des Untersuchungsgefangenen erfolgen auch auf Grundlage der „relativen“ Konzeption nicht zum Zwecke der Strafe. Beschränkungen des Untersuchungshäftlings, die die Freiheitsrechte des Gefangenen mit den in § 119 Abs. 3 StPO a.F. bzw. in den §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG genannten öffentlichen Interessen, praktischen Vollzugsbedürfnissen und der staatlichen Leistungsfähigkeit abwägen, ist kein sozialetisches Unwerturteil beigelegt. Sie erfolgen vielmehr allein im Sinne eines ordnungsgemäßen Anstaltsbetriebes und eines geordneten Zusammenlebens der Gefangenen.

Insgesamt ist vor diesem Hintergrund nicht ersichtlich, inwieweit die „relative“ Konzeption zu einer der Unschuldsvermutung widersprechenden Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges führen kann. Sie geht von der Unschuldsvermutung als Gestaltungsgrundsatz des Untersuchungshaftvollzuges aus und macht sie insofern einer Abwägung zugänglich, als nicht nur die in § 119 Abs. 3 StPO a.F. bzw. in den §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG genannten öffentlichen Interessen, sondern auch die staatliche Leistungsfähigkeit und praktische Vollzugsbedürfnisse ein Gegengewicht zu den Freiheitsrechten des Untersuchungsgefangenen bilden. Sofern die widerstreitenden Positionen im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden, wird zum einen die Rechtsstellung des Untersuchungsgefangenen aufrecht erhalten. Zum anderen ist es jedoch auch möglich, praktikable und finanziell umsetzbare Ergebnisse für den Vollzugsalltag zu finden. Damit stellt die „relative“ Konzeption einen Kompromiss her zwischen dem, was im Vollzug der Untersuchungshaft im Hinblick auf die Freiheitsrechte der Gefangenen wünschenswert, und dem, was aufgrund der Unschuldsvermutung verfassungsrechtlich geboten ist.⁶⁵² Aus diesem Grund ist der „relativen“ Konzeption der Vorzug vor der „absoluten“ Konzeption zu geben, d.h. der Untersuchungshäftling kann trotz der Unschuldsvermutung nicht verlangen, in seiner freien Entfaltung der Persönlichkeit „nach dem Maßstab der Gleichbehandlung mit dem nichtinhaftierten Beschuldigten grundsätzlich so behandelt zu werden, als befände er sich in Freiheit“.⁶⁵³

2. Anwendung der „absoluten“ und „relativen“ Konzeption auf ausgewählte Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes und der Untersuchungshaftvollzugsordnung

Die Auswirkungen und Unterschiede beider Ansätze sollen anhand ausgewählter Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes und der Untersuchungshaftvollzugsordnung (als die Generalklausel des § 119 StPO a.F. konketi-

⁶⁵¹ Siehe: 3. Kapitel, B., I., S. 118 ff.

⁶⁵² Zu dieser Abwägung: *Lübbe-Wolff*, ZRP 2009, 93 (94).

⁶⁵³ So ausdrücklich *Nehm*, NStZ 1997, 305 (306).

sierende Verwaltungsvorschrift)⁶⁵⁴ aufgezeigt werden. Dies hat zum Ziel, die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft auf ihre Vereinbarkeit mit der Unschuldsvermutung zu untersuchen, um auf dieser Grundlage feststellen zu können, ob die konkrete Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges durch das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz der Unschuldsvermutung hinreichend Rechnung trägt.

Für den niedersächsischen Untersuchungshaftvollzug sind die Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung seit Inkrafttreten des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zwar nicht mehr von Bedeutung. Dennoch ist zu beachten, dass die Untersuchungshaft mangels detaillierter gesetzlicher Rechtsgrundlage jahrzehntelang auf Grundlage der Untersuchungshaftvollzugsordnung vollzogen wurde.⁶⁵⁵ Hinzu kommt, dass sich der niedersächsische Gesetzgeber – wie in den folgenden Ausführungen noch zu zeigen sein wird – in weiten Teilen an den Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung orientiert hat. Die Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung und die an ihnen geübte Kritik⁶⁵⁶ können somit zum einen Aufschluss darüber geben, inwieweit dem Gewährleistungsgehalt der Unschuldsvermutung bislang im Untersuchungshaftvollzug Rechnung getragen wurde. Zum anderen können im Rahmen einer vergleichenden Gegenüberstellung mit den Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes Abweichungen und Parallelen zwischen den Vorschriften herausgearbeitet werden. Auf diese Weise kann überprüft werden, ob sich die an der Untersuchungshaftvollzugsordnung geübte Kritik auf das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz übertragen lässt. Eine Einbeziehung der Untersuchungshaftvollzugsordnung kann für eine Bewertung der niedersächsischen Regelungen daher durchaus von Erkenntniswert sein.

- a) Die Unterbringung des Untersuchungsgefangenen im Vollzug der Untersuchungshaft
- aa) Trennung der Untersuchungsgefangenen von Gefangenen anderer Vollzugsarten

(1) Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes

Die Unterbringung des Untersuchungsgefangenen im Vollzug der Untersuchungshaft ist geprägt durch den sog. Trennungsgrundsatz, demzufolge Untersuchungsgefangene von anderen Gefangenen, insb. von Strafgefangenen, getrennt

⁶⁵⁴ Siehe: Einleitung, A., S. 1 f.

⁶⁵⁵ Vgl. nur Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 5 ff.; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 2 f.; KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 1; *Meyer-Göfßner*, StPO, § 119/Rn. 2.

⁶⁵⁶ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 158 ff misst die von ihm präferierte „absolute“ Konzeption einer der Unschuldsvermutung Rechnung tragenden Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges am Maßstab ausgewählter Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung.

unterzubringen sind.⁶⁵⁷ Um diese Trennung zu ermöglichen, ordnet § 170 Abs. 2 NJVollzG an, dass für die einzelnen Vollzugsarten⁶⁵⁸ jeweils gesonderte Anstalten oder Abteilungen einzurichten sind. Der eigentliche Trennungsgrundsatz ist in § 172 Abs. 2 S. 1 NJVollzG normiert und besagt, dass Personen, an denen unterschiedliche Vollzugsarten zu vollziehen sind, während und außerhalb der Ruhezeit getrennt voneinander unterzubringen sind. Eine Ausnahme hiervon ist gem. § 172 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 NJVollzG möglich, sofern ein Gefangener hilfsbedürftig ist oder eine Gefahr für sein Leben oder seine Gesundheit besteht. Darüber hinaus kommt eine gemeinsame Unterbringung von Gefangenen verschiedener Vollzugsarten in Betracht, wenn dies vorübergehend aus zwingenden Gründen der Vollzugsorganisation erforderlich ist oder eine Zustimmung der betroffenen Gefangenen vorliegt, § 172 Abs. 2 S. 2, Nr. 2 und 3 NJVollzG.

(2) Vergleich der niedersächsischen Vorschriften mit den Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung

Die Untersuchungshaftvollzugsordnung befasst sich in verschiedenen Vorschriften mit der Unterbringung des Untersuchungsgefangenen. Sie beinhaltet einerseits eigene und andererseits lediglich die Aussagen des § 119 StPO a.F. konkretisierende Ausführungen zur Unterbringung des Untersuchungsgefangenen: Nach Nr. 11 Abs. 1 UVollzO soll die Untersuchungshaft in selbständigen Untersuchungshaftanstalten vollzogen werden. Nur wenn solche nicht zur Verfügung stehen, sind in anderen Vollzugsanstalten besondere Abteilungen für den Vollzug der Untersuchungshaft einzurichten, Nr. 11 Abs. 2 S. 1 UVollzO. Des Weiteren darf der Untersuchungsgefangene nicht mit anderen Gefangenen in demselben Raum untergebracht werden, § 119 Abs. 1 S. 1 StPO a.F. bzw. Nr. 23 Abs. 1 UVollzO.⁶⁵⁹ Außerhalb des Haftraumes ist er soweit wie möglich von Strafgefangenen getrennt zu halten, § 119 Abs. 1 S. 2 StPO a.F., Nr. 22 Abs. 1 UVollzO.⁶⁶⁰ Ein Zusammenreffen von Straf- und Untersuchungsgefangenen außerhalb des Haftraumes ist

⁶⁵⁷ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 14 f.; Meyer-Gößner, StPO, § 119/Rn. 4; KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 4 f.; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 7; KMR/*Wankel*, StPO, § 119/Rn. 3; *Kaiser/Schöb*, Strafvollzug, § 3/Rn. 84 f.; *MünchKollf*/*Gatzweiler*, Untersuchungshaft, Rn. 451 ff.

⁶⁵⁸ Als Vorschrift des sechsten Teils gilt § 170 NJVollzG für alle vom Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz erfassten Vollzugsarten (siehe: 1. Kapitel, C., I., S. 31 f.) und nennt dementsprechend in Abs. 2: die Freiheitsstrafe, die Unterbringung in der Sicherungsverwahrung, die Jugendstrafe, die Untersuchungshaft an jungen Gefangenen und die Untersuchungshaft an sonstigen Untersuchungsgefangenen.

⁶⁵⁹ Grundsatz der Einzelunterbringung: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 14; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 7; KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 4; KMR/*Wankel*, StPO, § 119/Rn. 3; Meyer-Gößner, StPO, § 119/Rn. 4.

⁶⁶⁰ Trennungsgrundsatz: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 14 f.; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 7; KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 5; KMR/*Wankel*, StPO, § 119/Rn. 3; Meyer-Gößner, StPO, § 119/Rn. 4.

also nur zulässig, wenn eine Trennung nicht möglich ist.⁶⁶¹ Mit Gefangenen anderer Vollzugsarten in einem Raum darf der Untersuchungsgefangene nur untergebracht werden, wenn es sein geistiger oder körperlicher Zustand erfordert, § 119 Abs. 2 S. 3 StPO a.F..

Eine Gegenüberstellung der angeführten Regelungen zeigt, dass Niedersachsen im Grundsatz an die Vorschriften des § 119 StPO a.F. bzw. der Untersuchungshaftvollzugsordnung zur Unterbringung des Untersuchungsgefangenen angeknüpft hat. Abgesehen vom Ausnahmetatbestand des § 172 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 NJVollzG – Unterbringung des Untersuchungsgefangenen mit Gefangenen anderer Vollzugsarten, wenn eine Zustimmung der betroffenen Gefangenen vorliegt – sind die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes mit denen des § 119 StPO a.F. bzw. der Untersuchungshaftvollzugsordnung vergleichbar. Bei der nachfolgenden Würdigung der niedersächsischen Regelungen kann daher grds. auf die an der Untersuchungshaftvollzugsordnung geäußerte Kritik zurückgegriffen werden.

(3) Kritische Würdigung: Kategorischer Trennungsgrundsatz ohne Ausnahme?

Bereits gegen die Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung zur Unterbringung des Untersuchungsgefangenen wendet *Seebode* ein, dass diese der Unschuldsvermutung nicht hinreichend Rechnung tragen.⁶⁶² Der Vollzug verschiedener Haftarten innerhalb eines Hauses, insbesondere der Vollzug von Straf- und Untersuchungshaft, führe zu einer Gleichstellung der nur verdächtigen Untersuchungsgefangenen mit den verurteilten Strafgefangenen, die sich nicht mit den in § 119 Abs. 3 StPO a.F. genannten öffentlichen Interessen rechtfertigen lasse.⁶⁶³ Die Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung zur Unterbringung des Untersuchungsgefangenen würden der Rechtsstellung des Untersuchungsgefangenen widersprechen, die es erfordere, Untersuchungshaft nicht als Strafe erscheinen zu lassen und daher ausschließlich in besonderen, von den Strafanstalten getrennten Häusern zu vollziehen.⁶⁶⁴ Dieser Sichtweise liegt die von *Seebode* präferierte „absolute“ Konzeption einer der Unschuldsvermutung Rechnung tragenden Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges zugrunde, nach der u.a. jede Gleichstellung von Straf- und Untersuchungshaft, durch die letztere als vorweggenommene Strafe erscheint, unzulässig ist. Mit dem Ziel, eine solche Gleichstellung zwischen Straf- und Untersuchungshaft zu vermeiden, fordert *Seebode* eine kategorische räumliche Trennung zwischen Straf- und Untersuchungshaft durch jeweils gesonderte Haftanstalten ohne Ausnahme.

⁶⁶¹ Außerhalb des Haftraumes sind Untersuchungsgefangene von Strafgefangenen „soweit möglich“ getrennt zu halten, d.h. eine Ausnahme vom Trennungsgrundsatz ist zulässig, soweit die Trennung unmöglich ist, vgl. nur Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 15.

⁶⁶² *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 168.

⁶⁶³ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 168.

⁶⁶⁴ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 170.

Legt man diese Auffassung den Vorschriften des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zur Unterbringung des Untersuchungsgefangenen zugrunde, so begegnet nicht nur die Regelung des § 170 Abs. 2 NJVollzG, die eine kategorische räumliche Trennung zwischen Straf- und Untersuchungshaft durch gesonderte Anstalten gerade nicht zwingend vorschreibt, Bedenken im Hinblick auf die Unschuldsvermutung. Auch die Ausnahmetatbestände vom Trennungsgrundsatz in § 172 Abs. 2 NJVollzG führen zu Berührungspunkten zwischen Straf- und Untersuchungsgefangenen und sind vor dem Hintergrund der von *Seebode* geforderten kategorischen räumlichen Trennung kritisch zu betrachten. Dieser Befund führt zu der Frage, ob eine kategorische räumliche Trennung von Straf- und Untersuchungshaft durch jeweils getrennte Vollzugsanstalten zwingend erforderlich ist. Fraglich ist namentlich, ob es der Unschuldsvermutung auch genügt, verschiedene Vollzugsarten innerhalb einer Anstalt lediglich durch gesonderte Abteilungen zu trennen.

Der Trennungsgrundsatz ergibt sich nach allgemeiner Ansicht aus der Notwendigkeit, die Untersuchungshaft als prozessuale Sicherungsmaßnahme gegenüber dem als unschuldig geltenden Untersuchungsgefangenen eindeutig von der Vollstreckung der Strafe an einem Schuldigen abzugrenzen.⁶⁶⁵ Vor diesem Hintergrund ist der gemeinsame *Vollzug von Straf- und Untersuchungshaft innerhalb derselben Abteilung einer Anstalt* grds. nicht mit der Unschuldsvermutung zu vereinbaren.⁶⁶⁶ Der Vollzug von Straf- und Untersuchungshaft in derselben Abteilung einer Vollzugsanstalt lediglich getrennt durch die einzelnen Hafträume würde zwangsläufig zu verschiedensten Berührungspunkten von Straf- und Untersuchungsgefangenen führen, z.B. beim Duschen, bei der Austeilung der Mahlzeiten oder auch während des Zellenaufschlusses innerhalb der Abteilung. Der Untersuchungsgefangene wäre gleichsam in die Gemeinschaft mit Strafgefangenen gezwungen, was eine Abgrenzung der Untersuchungshaft von der Strafhaft erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht und somit der Intention des Trennungsgrundsatzes zuwiderläuft. Ein freiwilliges Zusammentreffen von Untersuchungs- und Strafgefangenen, bspw. weil der Untersuchungsgefangene die Teilnahme an einem bestimmten Arbeitsangebot oder einer bestimmten Freizeitveranstaltung begehrt, begegnet allerdings keinen Bedenken.⁶⁶⁷ Die Unschuldsvermutung soll den Untersuchungsgefangenen vor bestimmten Beeinträchtigungen schützen. Entscheidet sich der Untersuchungshäftling freiwillig dazu, an bestimmten Arbeits- oder Freizeitange-

⁶⁶⁵ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 16; KK-*Schultheis*, StPO, § 119/Rn. 5; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 7; MünchKommBZ/*Gatzweiler*, Untersuchungshaft, Rn. 455.

⁶⁶⁶ Wohl auch: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 16; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 7; KK-*Schultheis*, StPO, § 119/Rn. 3; KMR/*Wankel*, StPO, § 119/Rn. 3; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 115 die bereits den Vollzug von Untersuchungshaft in besonderen Abteilungen einer Strafvollzugsanstalt nur ausnahmsweise zulassen.

⁶⁶⁷ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 17; *Preusker*, ZfStrVo 1981, 131 (135); in diese Richtung auch: *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 191 f. Erforderlich ist natürlich, dass der Zweck der Untersuchungshaft einem solchen Zusammentreffen nicht entgegensteht.

boten teilzunehmen, bei denen er mit Strafgefangenen zusammentrifft, so begibt er sich dieses Schutzes selber.⁶⁶⁸

Jenseits dieser Konstellationen bleibt jedoch fraglich, ob die Unschuldsvermutung die ausnahmslose Trennung von Untersuchungshaftanstalten und Strafvollzugsanstalten erfordert oder ob auch der Vollzug von Straf- und Untersuchungshaft in getrennten Abteilungen derselben Anstalt der Unschuldsvermutung hinreichend Rechnung trägt. Die Forderung, Untersuchungshaft ausschließlich in besonderen, von den Strafanstalten getrennten Häusern zu vollziehen, verkennt den Umstand, dass reine Untersuchungshaftanstalten i.d.R. nur in größeren Städten vorkommen.⁶⁶⁹ Dieser status quo bildet zwar insofern kein taugliches Argument für den Vollzug von Straf- und Untersuchungshaft innerhalb derselben Anstalt, als natürlich auch die gegenwärtigen Verhältnisse des Untersuchungshaftvollzuges gegen die Unschuldsvermutung verstoßen können. In Anbetracht der tatsächlichen Umstände ließe sich die Forderung, Untersuchungshaft ausschließlich in besonderen, von den Strafanstalten getrennten Häusern zu vollziehen, jedoch nur auf zwei Wegen umsetzen: Einerseits wäre es denkbar, überall dort neue Untersuchungshaftanstalten zu errichten, wo bislang keine bestehen. Andererseits könnten die bestehenden selbständigen Untersuchungshaftanstalten vergrößert werden, um die bislang in gesonderten Abteilungen von Strafvollzugsanstalten untergebrachten Untersuchungsgefangenen in diesen reinen Untersuchungshaftanstalten unterbringen zu können. Während der erste Ansatz immense finanzielle Aufwendungen des Staates erfordert, führt die zweite Alternative dazu, dass Untersuchungsgefangene u.U. in großer Distanz von ihrem Heimatort untergebracht werden müssen. Letzteres kann insb. die Besuchsmöglichkeiten von Angehörigen beeinträchtigen und sich damit nachteilig für den betroffenen Untersuchungsgefangenen auswirken. Abgesehen von diesen Gesichtspunkten ist die in § 170 Abs. 2 NJVollzG eingeräumte Option, Straf- und Untersuchungshaft innerhalb einer Anstalt in getrennten Abteilungen zu vollziehen, aufgrund verschiedener Aspekte von Vorteil. Zum einen müssen bestimmte Infrastruktureinrichtungen, die unabhängig von der jeweiligen Vollzugsform erforderlich sind, nur einmal eingerichtet werden. So können bspw. die Küche, die medizinische Abteilung oder auch Sport- und Arbeitsräume grds. für alle Vollzugsarten genutzt werden – wenn auch zu unterschiedlichen Zeiten, um dem Trennungsgrundsatz im Übrigen Rechnung zu tragen. Zum anderen ermöglicht § 170 Abs. 2 NJVollzG der Vollzugsbehörde eine flexible Gestaltung der Belegungsstruktur in der Justizvollzugsanstalt. In Zeiten schwankender Belegungszahlen im Straf- bzw. Untersuchungshaftvollzug kann die

⁶⁶⁸ Dementsprechend ist eine Ausnahme vom Trennungsgrundsatz möglich, um dem Gefangenen die Teilnahme an vollzuglichen Maßnahmen in einer anderen Anstalt oder Abteilung zu ermöglichen, vgl. § 172 Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 171 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 NJVollzG; genauso kann der Trennungsgrundsatz durchbrochen werden, wenn die Zustimmung der betroffenen Gefangenen vorliegt, vgl. § 172 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 NJVollzG bzw. § 172 Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 171 Abs. 2 S. 3 Nr. 4 NJVollzG.

⁶⁶⁹ *Grunau*, UVollzO, Nr. 11.

Vollzugsbehörde etwa eine Abteilung des Strafvollzuges in eine Abteilung des Untersuchungshaftvollzuges umfunktionieren und umgekehrt.

Neben diesen finanziellen und praktischen Erwägungen, von denen sich der Gesetzgeber bei der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges nach der „relativen“ Konzeption durchaus leiten lassen kann, sprechen zwei weitere Gesichtspunkte für den Vollzug von Straf- und Untersuchungshaft innerhalb einer Anstalt in gesonderten Abteilungen. Wie bereits dargelegt ist eine gemeinsame Unterbringung von Gefangenen verschiedener Vollzugsarten in Ausnahme vom Trennungsgrundsatz möglich, sofern ein Gefangener hilfsbedürftig ist oder eine Gefahr für sein Leben oder seine Gesundheit besteht, § 119 Abs. 2 S. 3 StPO a.F. bzw. § 172 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 NJVollzG. Unter diesen Ausnahmetatbestand werden typischerweise Fälle gefasst, in denen der Gefangene kontakt- oder pflegebedürftig ist oder zu seinem eigenen Schutz mit einem anderen Gefangenen in einem Haftraum untergebracht wird, etwa um einer bestehenden Suizidgefahr zu begegnen.⁶⁷⁰ In Anbetracht derartiger Konstellationen erscheint die Forderung, Straf- und Untersuchungshaft ausnahmslos in getrennten Häusern zu vollziehen, nicht sachgerecht. Sofern ein suizidgefährdeter Untersuchungsgefangener nicht mit anderen Untersuchungsgefangenen gemeinsam untergebracht werden kann – etwa weil der Zweck der Untersuchungshaft entgegensteht – müsste er entweder in seinem Haftraum oder in der Krankenabteilung durchgehend optisch überwacht werden. Alternativ müsste er in eine andere Anstalt verlegt werden, um dort eine gemeinsame Unterbringung mit Strafgefangenen zu ermöglichen. Es ist zu bezweifeln, dass diese Vorgehensweisen den betroffenen Untersuchungsgefangenen weniger stark beeinträchtigen, als der Vollzug von Straf- und Untersuchungshaft innerhalb eines Hauses in gesonderten Abteilungen. Darüber hinaus kann sich der Vollzug von Straf- und Untersuchungshaft innerhalb derselben Anstalt noch aus einem anderen Grund positiv für den Untersuchungsgefangenen auswirken. Anders als Strafgefangene sind Untersuchungshäftlinge aufgrund der Unschuldsumsetzung nicht zur Arbeit verpflichtet.⁶⁷¹ Gerade bei länger andauernder Untersuchungshaft kann es für den Untersuchungshäftling jedoch eine willkommene Abwechslung innerhalb des Vollzugsablaufs darstellen, sich zu beschäftigen und ein Arbeitsangebot der Vollzugsanstalt wahrzunehmen.⁶⁷² Diese Möglichkeit

⁶⁷⁰ SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 8; KMR/*Wankel*, StPO, § 119/Rn. 3; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 245.

⁶⁷¹ OLG Hamm, NStZ 1987, 478 (479); Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 108; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 59; KMR/*Wankel*, StPO, § 119/Rn. 14; NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 147 NJVollzG-E. Im Strafvollzug soll die Vollzugsbehörde dem Gefangenen gem. § 37 Abs. 2 StVollzG bzw. § 35 Abs. 2 NJVollzG eine Arbeit zuweisen. Für den Untersuchungshaftvollzug stellt § 152 Abs. 1 NJVollzG ausdrücklich klar, dass der Gefangene zur Arbeit nicht verpflichtet ist. Auf seinen Antrag hin soll ihm jedoch nach Möglichkeit der Vollzugsbehörde eine Arbeit angeboten werden, § 152 Abs. 2 NJVollzG.

⁶⁷² Vgl. nur: *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 222; ähnlich: *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 140 f.

ist dem Untersuchungsgefangenen innerhalb einer reinen Untersuchungshaftanstalt i.d.R. verwehrt, da in einer solchen gerade wegen der Unschuldsvermutung oftmals keine (ausreichenden) Arbeitsmöglichkeiten für die Häftlinge existieren.⁶⁷³

Vor dem Hintergrund der angestellten Erwägungen ist nicht erkennbar, inwiefern der Vollzug von Straf- und Untersuchungshaft innerhalb derselben Anstalt in getrennten Abteilungen der Unschuldsvermutung widerspricht. Der Untersuchungsgefangene wird grds. nicht in Gemeinschaft mit anderen Strafgefangenen gezwungen, wenn Straf- und Untersuchungshaft in voneinander gesonderten Abteilungen einer Anstalt vollzogen werden. Beide Vollzugsformen können damit hinreichend voneinander abgegrenzt werden, so dass die Intention des Trennungsgrundsatzes nicht unterlaufen wird. Überdies führt der gemeinsame Vollzug von Straf- und Untersuchungshaft in einer Anstalt zu praktikablen und effizienten Ergebnissen im Hinblick auf die Nutzung bereits vorhandener Vollzugseinrichtungen und die Vollzugsplanung. Diese Kriterien können bei Zugrundelegung der „relativen“ Konzeption einer der Unschuldsvermutung Rechnung tragenden Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges Beachtung finden. Mitunter kann sich der gemeinsame Vollzug von Untersuchungs- und Strafhaft in derselben Vollzugsanstalt sogar vorteilhaft für den Untersuchungshäftling auswirken. Bei Zugrundelegung der „relativen“ Konzeption sind die genannten Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zur Unterbringung des Untersuchungsgefangenen insgesamt als mit der Unschuldsvermutung vereinbar anzusehen.

bb) Bauliche Gestaltung der Hafträume im Vollzug der Untersuchungshaft

Die Anforderungen der Unschuldsvermutung an die Unterbringung des Untersuchungsgefangenen erschöpfen sich nach Ansicht von *Seebode* nicht in der Forderung nach selbständigen, von den Strafanstalten getrennten Untersuchungshaftanstalten. Unter Zugrundelegung seiner „absoluten“ Konzeption führt *Seebode* aus, dass die häufig anzutreffende identische bauliche Gestaltung von Anstalten und Hafträumen im Untersuchungshaftvollzug und Strafvollzug dem aus dem Angleichungsgrundsatz und der Unschuldsvermutung resultierenden Grundsatz widerspricht, Untersuchungshaft nicht als Strafe erscheinen zu lassen.⁶⁷⁴ Die Rechtsstellung des Untersuchungsgefangenen erfordere nicht nur die Einrichtung selbständiger Untersuchungshaftanstalten. Auch die bauliche Gestaltung dieser Untersuchungshaftanstalten müsse sich von der der Strafanstalten positiv abheben.⁶⁷⁵ Untersuchungshäftlinge seien im Vergleich zu Strafgefangenen in größeren und

⁶⁷³ Zwar ist das Ziel der Vollbeschäftigung auch im Strafvollzug mangels ausreichender Arbeitsplätze i.d.R. nicht zu erreichen. Die Möglichkeit einer sinnvollen Beschäftigung ist in (Straf-)Vollzugsanstalten, die von vorneherein auf die Beschäftigung der Gefangenen ausgelegt sind, jedoch ungleich größer, als in reinen Untersuchungshaftanstalten, in denen keine Arbeitspflicht der Gefangenen besteht.

⁶⁷⁴ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 168.

⁶⁷⁵ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 170.

besser ausgestatteten Hafträumen unterzubringen, namentlich in solchen, die über einen Schlaf- und einen Wohnraum verfügen.⁶⁷⁶

Aussagen zur Architektur von Untersuchungsanstalten oder zur konkreten Gestaltung der Hafträume von Untersuchungsgefangenen finden sich im Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz genauso wenig, wie in der Untersuchungshaftvollzugsordnung. Für die Ausgestaltung der Hafträume fordert § 174 Abs. 2 S. 1 NJVollzG lediglich, dass diese zweckentsprechend ausgestaltet und für eine gesunde Lebensführung ausreichend mit Heizung, Lüftung, Boden- und Fensterfläche ausgestattet sein müssen. Nach § 174 Abs. 2 S. 2 NJVollzG müssen in Gemeinschaftshafträumen befindliche Sanitärbereiche baulich vollständig abgetrennt sein. Außerdem muss die Größe der Gemeinschaftshafträume für die darin untergebrachten Gefangenen unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles zumutbar sein, § 174 Abs. 2 S. 3 NJVollzG. Die genannten Regelungen gelten ausweislich ihres systematischen Standortes im sechsten Teil des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes als vollzugsorganisatorische Vorschriften nicht nur für den Vollzug der Untersuchungshaft, sondern gleichermaßen für alle vom Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz erfassten Vollzugsarten.⁶⁷⁷ Die von *Seebode* geforderte Differenzierung zwischen dem Vollzug der Untersuchungshaft und dem Vollzug anderer Haftarten, namentlich dem Strafvollzug, wird damit nicht nachvollzogen. Eine explizite Besserstellung der Untersuchungsgefangenen im Hinblick auf die bauliche Gestaltung der Hafträume erfolgt nicht, so dass § 174 Abs. 2 NJVollzG auf Grundlage der „absoluten“ Konzeption *Seebodes* gegen die Unschuldsvermutung verstoßen würde.

Durch seine nur generellen Vorgaben an die grundsätzliche Gestaltung eines Haftraumes eröffnet § 174 NJVollzG der Vollzugsbehörde einen Spielraum bei der Unterbringung der Gefangenen und knüpft insofern an die in § 170 Abs. 2 NJVollzG eingeräumte Option an, Untersuchungs- und Strafhafte innerhalb einer Anstalt in getrennten Abteilungen zu vollziehen. Diesbezüglich wurde bereits ausgeführt, dass § 170 Abs. 2 NJVollzG der Vollzugsbehörde eine flexible Gestaltung der Belegungsstruktur in der Justizvollzugsanstalt ermöglicht, da bei einem gemeinsamen Vollzug von Straf- und Untersuchungshaft innerhalb einer Anstalt in getrennten Abteilungen eine Abteilung des Strafvollzuges in eine Abteilung des Untersuchungshaftvollzuges umfunktionierte werden kann und umgekehrt. Dieser theoretische Vorteil wäre faktisch nicht umzusetzen, wenn an die Haftraumgestaltung im Untersuchungshaftvollzug andere Anforderungen zu stellen sein sollten, als an die Haftraumgestaltung im Strafvollzug. Eine Abteilung des Strafvollzuges könnte zumindest nicht in eine Abteilung des Untersuchungshaftvollzuges umfunktionierte werden, weil die Hafträume in ihrer baulichen Gestaltung nicht den Anforderungen der Haftraumgestaltung im Untersuchungshaftvollzug entspre-

⁶⁷⁶ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 170.

⁶⁷⁷ Zur „Klammerwirkung“ der Vorschriften des sechsten Teils des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes siehe: 1. Kapitel, C., I., S. 31 f.

chen würden. Insofern gewährleistet § 174 Abs. 2 NJVollzG mit seinen einheitlichen Vorgaben an die Haftraumgestaltung unabhängig von der zu vollziehenden Haftart die Möglichkeit einer flexiblen Gestaltung der Belegungsstruktur, so dass die Vollzugsbehörde in Zeiten hoher Belegungszahlen im Untersuchungshaftvollzug tatsächlich eine Abteilung des Strafvollzuges in eine Abteilung des Untersuchungshaftvollzuges umfunktionieren kann. Abgesehen davon gibt § 174 Abs. 2 NJVollzG nur einen Mindeststandard der Haftraumgestaltung zwingend vor. Einer Verbesserung der baulichen Gestaltung der Hafträume steht die Regelung folglich nicht entgegen. Gleichzeitig ermöglicht sie jedoch auch eine Abwägung mit den im Justizvollzug zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen. Da dieser Aspekt bei der „relativen“ Konzeption einer der Unschuldsvermutung Rechnung tragenden Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges Berücksichtigung finden kann, ist auf dieser Grundlage kein Verstoß des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes gegen die Unschuldsvermutung zu erkennen.

b) Die Beschränkung des anstaltsinternen Einkaufs im Vollzug der Untersuchungshaft

aa) Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes

Die Möglichkeit des anstaltsinternen Einkaufs im Vollzug der Untersuchungshaft ist in § 142 Abs. 3 NJVollzG geregelt. Nach § 142 Abs. 3 S. 1 NJVollzG kann sich der Gefangene regelmäßig in angemessenem Umfang aus einem von der Vollzugsbehörde vermittelten Angebot Nahrungs- und Genussmittel sowie Gegenstände des persönlichen Bedarfs kaufen. Die Ausgaben für Einkäufe unterliegen gem. § 142 Abs. 3 S. 2 NJVollzG einer monatlichen Obergrenze, sie sollen monatlich den 30-fachen Tagessatz der Eckvergütung (§ 152 Abs. 3 S. 2 NJVollzG) nicht übersteigen. Bei dieser Obergrenze steht den Untersuchungsgefangenen in Niedersachsen – Liquidität vorausgesetzt – derzeit ein maximaler Einkaufsbetrag von monatlich 181,50 € zur Verfügung.⁶⁷⁸

⁶⁷⁸ Die gem. § 152 Abs. 3 S. 2 NJVollzG maßgebliche Bezugsgröße ist nach § 18 SGB IV eine dynamische Rechengröße, die in Deutschland im System der gesetzlichen Sozialversicherung verwendet wird. Im Haushaltsjahr 2009 ist der Betrag auf 30.240,00 € festgesetzt worden. Gemäß § 152 Abs. 3 S. 2 NJVollzG erhält ein Untersuchungsgefangener, der eine zugewiesene Arbeit oder angemessene Beschäftigung ausübt, ein Arbeitsentgelt. Der Bemessung des Arbeitsentgeltes sind fünf vom Hundert der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV zugrunde zu legen. Dies ist im Haushaltsjahr 2009 ein Betrag i.H.v. 1.512,00 €. Daraus ergibt sich bei durchschnittlich 250 Arbeitstagen pro Jahr ein Tagessatz von 6,05 €: $(30.240 \text{ €} \times 5\%) / (250 \times 100\%) = 6,05 \text{ €}$. Gemäß § 142 Abs. 3 S. 2 NJVollzG sollen die Ausgaben für Einkäufe monatlich den 30-fachen Tagessatz der Eckvergütung nicht übersteigen. Danach dürfen Untersuchungsgefangene monatlich 181,50 € für ihren Einkauf ausgeben: $6,05 \text{ €} \times 30 = 181,50 \text{ €}$.

bb) Vergleich der niedersächsischen Vorschriften mit den Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung

Die Untersuchungshaftvollzugsordnung regelt den anstaltsinternen Einkauf in Nr. 51. Nach Nr. 51 Abs. 1 UVollzO wird dem Gefangenen erlaubt, sich auf seine Kosten im Rahmen einer vernünftigen Lebensweise vom Anstaltsleiter zugelassene Zusatznahrungs- und Genussmittel, andere Gegenstände des persönlichen Bedarfs sowie mit Zustimmung des Anstaltsarztes auch Arznei- und Kräftigungsmittel zu besorgen.

Die Bezugnahme auf eine „vernünftige Lebensweise“ in Nr. 51 Abs. 1 UVollzO ermöglicht es, den Einkauf des Untersuchungsgefangenen wert- und/oder mengenmäßig zu beschränken.⁶⁷⁹ Diese Zielrichtung liegt auch der Regelung des § 142 Abs. 3 NJVollzG zugrunde, die den Untersuchungsgefangenen auf einen „angemessenen“ Einkaufsumfang verweist und die Einkaufsausgaben auf einen monatlichen Höchstbetrag begrenzt. Die Vorschrift des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum anstaltsinternen Einkauf ist damit im Wesentlichen vergleichbar mit Nr. 51 Abs. 1 UVollzO, so dass im Rahmen der nachfolgenden Würdigung der niedersächsischen Regelung wiederum auf die Kritik an der Untersuchungshaftvollzugsordnung Bezug genommen werden kann.

cc) Kritische Würdigung: Unbeschränkte Möglichkeit des anstaltsinternen Einkaufs?

Die generelle Beschränkung des anstaltsinternen Einkaufs führt nach Ansicht von *Seebode* zu einer Nivellierung wirtschaftlicher Unterschiede im Vollzug der Untersuchungshaft.⁶⁸⁰ Solange eine konkrete Gefahr für die in § 119 Abs. 3 StPO a.F. genannten öffentlichen Interessen nicht besteht, sei eine solche jedoch unzulässig und nicht mit der Unschuldsumsetzung zu vereinbaren.⁶⁸¹ Der anstaltsinterne Einkauf eines bemittelten Untersuchungsgefangenen könne daher nicht mit der Begründung begrenzt werden, dass weniger begüterte oder unbemittelte Untersuchungsgefangene ebenfalls einer Beschränkung unterliegen.⁶⁸² Spannungen oder Gefahren, die sich unter den Gefangenen aufgrund wirtschaftlicher Unterschiede ergeben, dürfte erst bei einer konkreten Gefährdung der in § 119 Abs. 3 StPO a.F. genannten öffentlichen Interessen durch Nivellierung entgegengewirkt werden.⁶⁸³ *Seebode* stellt sich damit gegen eine generelle, vom Einzelfall losgelöste wert- und/oder mengenmäßige Beschränkung des anstaltsinternen Einkaufs⁶⁸⁴ und

⁶⁷⁹ *Grunau*, UVollzO, Nr. 51/Rn. 2.

⁶⁸⁰ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 150; im Hinblick auf die Regelung des § 142 Abs. 3 NJVollzG stellt dies ausdrücklich fest: *Paeffgen*, StV 2009, 46 (51).

⁶⁸¹ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 150; ebenso: *Paeffgen*, StV 2009, 46 (51).

⁶⁸² *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 150; ähnlich: *Paeffgen*, StV 2009, 46 (51).

⁶⁸³ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 151.

⁶⁸⁴ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 150 f.; in Anlehnung an diesen auch *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 126; ebenso: *Paeffgen*, StV 2009, 46 (51).

fordert in Umsetzung seiner „absoluten“ Konzeption die unbeschränkte Möglichkeit des anstaltsinternen Einkaufs.

Legt man diese Forderung zugrunde, sind sowohl § 142 Abs. 3 NJVollzG als auch Nr. 51 Abs. 1 UVollzO – beide sehen eine generelle, vom Einzelfall losgelöste wert- und/oder mengenmäßige Beschränkung des anstaltsinternen Einkaufs vor – nicht mit der Unschuldsvermutung zu vereinbaren. Der niedersächsische Gesetzgeber hat sich für die wert- und mengenmäßige Beschränkung des anstaltsinternen Einkaufs entschieden, um der Entstehung einer Subkultur im Vollzug der Untersuchungshaft vorzubeugen.⁶⁸⁵ Dieser Intention des niedersächsischen Gesetzgebers liegt die gemeinhin nicht bestrittene Annahme zugrunde, dass die unbeschränkte Möglichkeit des anstaltsinternen Einkaufs die Gefahr des Tauschhandels mit sich bringt und so die Entstehung einer Subkultur in der Anstalt fördert.⁶⁸⁶ Wenn jedoch die allgemeine, auf Erfahrungssätzen beruhende Annahme vorherrscht, dass unbeschränkter Einkauf im Regelfall zu Tauschhandel führt, dann könnte sich die Gefahr für die Sicherheit und Ordnung der Anstalt bereits so weit verdichtet haben, dass nicht mehr von einer nur abstrakten Gefahr gesprochen werden kann. Dies hätte zur Folge, dass sich die Beschränkung des anstaltsinternen Einkaufs aufgrund einer konkreten Gefahr für die Sicherheit und Ordnung der Anstalt bereits auf Grundlage der „absoluten“ Konzeption rechtfertigen lässt.⁶⁸⁷

Doch selbst wenn in der Möglichkeit des unbeschränkten anstaltsinternen Einkaufs eine nur abstrakte Gefahr für die Sicherheit und Ordnung der Anstalt zu sehen sein sollte, lässt sich eine Beschränkung i.S.d. § 142 Abs. 3 NJVollzG im Rahmen der „relativen“ Konzeption begründen. Bei unbeschränkten Einkaufsmöglichkeiten sind umfangreiche Kontrollen der Häftlinge erforderlich, um die bloß abstrakte Gefahr des Tauschhandels und der Entstehung einer Subkultur in der Anstalt tatsächlich auf einem abstrakten Niveau zu halten. Diese Kontrollen können zum einen stärker in die Freiheitsrechte des Untersuchungsgefangenen eingreifen, als die generelle Beschränkung des anstaltsinternen Einkaufs. Zum anderen müssen bei unbeschränkten Einkaufsmöglichkeiten erhebliche Personalmittel zur Verfügung gestellt werden, um die erforderlichen Kontrollen durchführen zu können. Bei Zugrundelegung der „relativen“ Konzeption ist der Gesetzgeber jedoch gerade nicht verpflichtet, dem Gefangenen unbegrenzte Entfaltungsmöglichkeiten im Vollzug der Untersuchungshaft zu gewähren und dabei keine Rücksicht auf die staatliche Leistungsfähigkeit zu nehmen. Mit der Regelung des § 142 Abs. 3 NJVollzG eröffnet der niedersächsische Gesetzgeber dem Untersu-

⁶⁸⁵ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 138 Abs. 3 NJVollzG-E.

⁶⁸⁶ OLG Düsseldorf, JMBL NRW 1966, 118; KMR/Wanke, StPO, § 119/Rn. 12; Paeffgen, StV 2009, 46 (51); Jehle, Untersuchungshaft, S. 202.

⁶⁸⁷ Eine konkrete Gefahr für die Ordnung der Anstalt bei unbeschränkten Einkaufsmöglichkeiten im Vollzug der Untersuchungshaft wird bejaht von: OLG Düsseldorf, JMBL NRW 1966, 118; in Anlehnung hieran: KK-Schulteis, StPO, § 119/Rn. 65.

chungsgefangenen die Möglichkeit des anstaltsinternen Einkaufs, er geht im Grundsatz also von den Freiheitsrechten des Untersuchungsgefangenen aus. Dabei berücksichtigt er die Begrenztheit staatlicher Mittel zwar insofern, als er die Einkaufsmöglichkeiten sowohl wert- als auch mengenmäßig beschränkt. Es ist jedoch nicht erkennbar, dass durch diese Beschränkung der Einkaufsmöglichkeiten die Rechtsstellung des Untersuchungsgefangenen negiert oder die Begrenztheit staatlicher Mittel einseitig zu Lasten der Freiheitsrechte des Untersuchungsgefangenen berücksichtigt wird: Als Bezugsgröße der monatlichen Höchstaussgaben im Rahmen des anstaltsinternen Einkaufs legt der niedersächsische Gesetzgeber in § 142 Abs. 3 S. 2 NJVollzG den 30-fachen Tagessatz der Eckvergütung (§ 152 Abs. 3 S. 2 NJVollzG) zugrunde. Bei Zugrundelegung dieser Bezugsgröße steht den Untersuchungsgefangenen – Liquidität vorausgesetzt – monatlich ein nicht unwesentlicher Betrag für den anstaltsinternen Einkauf zur Verfügung,⁶⁸⁸ der die Rechtsstellung des Untersuchungsgefangenen und die Begrenztheit staatlicher Mittel in einen angemessenen Ausgleich bringt. Hinzu kommt, dass der niedersächsische Gesetzgeber im Hinblick auf den Umfang des anstaltsinternen Einkaufs auf den unbestimmten Rechtsbegriff des „angemessenen“ Umfangs Bezug nimmt. Mit diesem konkretisierungsbedürftigen Begriff wird der Vollzugsbehörde die Möglichkeit eröffnet, bei der Durchführung des anstaltsinternen Einkaufs die Interessen des jeweiligen Einzelfalles zu berücksichtigen und so zu sachgerechten Entscheidungen zu gelangen. Auf der Grundlage der „relativen“ Konzeption ist die Regelung des § 142 Abs. 3 NJVollzG daher als mit der Unschuldsvermutung vereinbar anzusehen.

dd) Sonderproblem: Der Genuss alkoholischer Getränke im Vollzug der Untersuchungshaft

Ein weiteres Problem, das in engem Zusammenhang mit der Regelung der Untersuchungshaftvollzugsordnung zum anstaltsinternen Einkauf in Nr. 51 Abs. 1 steht, wird durch die Vorschrift der Nr. 51 Abs. 3 UVollzO ausgelöst. Nach Nr. 51 Abs. 3 UVollzO ist der Genuss alkoholischer Getränke in der Untersuchungshaft untersagt. Auch diese Vorschrift verstößt nach Ansicht von *Seebode* gegen die Unschuldsvermutung.⁶⁸⁹ Eine ausnahmslose Beschränkung des Alkoholgenusses in der Untersuchungshaft sei nicht mit dem Angleichungsgrundsatz als Ausdruck der Unschuldsvermutung vereinbar und lasse sich auch nicht generell mit dem Erfordernis der Ordnung in der Anstalt rechtfertigen.⁶⁹⁰ Es komme nicht darauf an, ob Alkoholgenuss erfahrungsgemäß geeignet ist, zu Störungen in der Anstalt zu führen. Maßgeblich sei vielmehr eine tatsächliche Ordnungsgefährdung, für deren Annahme konkrete Anhaltspunkte erforderlich seien. Bei gemäßigttem Al-

⁶⁸⁸ Im Haushaltsjahr 2009 können die Untersuchungsgefangenen einen Betrag von 181,50 € für den anstaltsinternen Einkauf verwenden, siehe: 3. Kapitel, B., II., 2., b), aa), S. 141 f.

⁶⁸⁹ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 159.

⁶⁹⁰ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 159.

koholkonsum – ein Glas Bier oder Wein⁶⁹¹ – sei regelmäßig nicht davon auszugehen, dass es zu einer realen Gefährdung der in § 119 Abs. 3 StPO a.F. genannten öffentlichen Interessen kommt.⁶⁹² Bei konsequenter Umsetzung der von *Seebode* präferierten „absoluten“ Konzeption lässt sich diesen Ausführungen entnehmen, dass dem Untersuchungshäftling ein gemäßigter Alkoholkonsum im Vollzug der Untersuchungshaft gestattet sein muss, sofern keine reale Gefährdung der in § 119 Abs. 3 StPO a.F. (bzw. in den §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG) genannten öffentlichen Interessen zu befürchten ist.

Das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz regelt den Genuss alkoholischer Getränke im Vollzug der Untersuchungshaft selbst nicht ausdrücklich. Zwar zeigt § 142 Abs. 3 NJVollzG, dass sich der Untersuchungsgefangene im Rahmen des anstaltsinternen Einkaufs grundsätzlich Nahrungs- und Genussmittel kaufen kann, der Einkauf von Alkohol wird in diesem Zusammenhang jedoch nicht explizit erfasst. In § 142 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 NJVollzG wird lediglich der allgemeine Grundsatz aufgestellt, dass Gegenstände vom Einkauf ausgeschlossen werden können, soweit es der Zweck der Untersuchungshaft oder die Ordnung der Anstalt erfordert. Des Weiteren verweist § 142 Abs. 4 S. 2 NJVollzG auf die Vorschrift des § 24 Abs. 2 S. 2 NJVollzG,⁶⁹³ wonach der Einkauf einzelner gesundheitsgefährdender Nahrungs- und Genussmittel untersagt oder eingeschränkt werden kann. Als derartige Mittel nennt der niedersächsische Gesetzgeber nur Kaffee, Tee, Zigaretten und Tabak, der Konsum von Alkohol wird auch hier nicht ausdrücklich erwähnt.⁶⁹⁴ Doch selbst wenn Besitz und Genuss von Alkohol im Vollzug der Untersuchungshaft im Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz selbst nicht besonders geregelt sind, entspricht es der herrschenden Praxis im niedersächsischen Untersuchungshaftvollzug, den Konsum von Alkohol generell auszuschließen. Nach Auffassung von *Seebode* ist hierin – wie bereits ausgeführt – ein Verstoß gegen die Unschuldsvermutung zu erblicken, da bei gemäßigtem Alkoholkonsum mangels konkreter Gefahr für die in § 119 Abs. 3 StPO a.F. genannten öffentlichen Interessen keine Befugnis zu einer Einschränkung des Untersuchungsgefangenen in seinen individuellen, in Freiheit bestehenden Lebensverhältnissen bestehe.

Zunächst ist zu bezweifeln, ob der – wenn auch gemäßigte – Konsum von Alkohol tatsächlich nur eine abstrakte Gefahr für die in § 119 Abs. 3 StPO a.F. bzw. in den §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG genannten öffentlichen Interessen begründet. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang die in aller Regel bestehende (erhebliche) Suchtproblematik bei Gefangenen sowohl im Strafvollzug als auch im Untersuchungshaftvollzug.⁶⁹⁵ Für bereits suchtkranke Gefangene würde sich diese

⁶⁹¹ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 160, bezieht sich ausdrücklich auf diese Mengen.

⁶⁹² *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 159 f.

⁶⁹³ § 24 NJVollzG normiert die Möglichkeit des anstaltsinternen Einkaufs im Strafvollzug.

⁶⁹⁴ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 24 Abs. 2 NJVollzG-E.

⁶⁹⁵ Vgl. nur: *Prenske*, Suchtprobleme, S. 123 ff.

Problematik durch die Gewährung von Alkohol im Vollzug zumindest nicht verringern. Für nicht suchtkranke Gefangene kann die Gewährung von Alkohol aufgrund der persönlichen Ausnahmesituation im Vollzug einhergehend mit besonderer psychischer Belastung des Gefangenen den Einstieg in eine Suchtproblematik darstellen.⁶⁹⁶ Überdies sind die Konsequenzen zu bedenken, die die Zulassung von Alkohol – wenn auch in geringer Menge – zeitigen würde, um die (nach Ansicht *Seebodes*) nur abstrakte Gefahr für die Sicherheit und Ordnung der Anstalt auf einem abstrakten Niveau zu halten: So wäre es zum einen erforderlich, bei jedem Untersuchungsgefangenen die Auswirkungen des Alkoholkonsums zu ermitteln, um beurteilen zu können, welche Menge an Alkohol sich für den jeweiligen Gefangenen (der möglicherweise suchtanfällig ist, bereits eine Suchtproblematik aufweist oder bspw. mit einem gesteigerten Aggressionspotential auf den Konsum von Alkohol reagiert) noch als gemäßigte Menge darstellt. Dabei erscheint es überhaupt problematisch, die genaue Menge eines „gemäßigten Alkoholkonsums“ festzulegen. Zum anderen wäre es erforderlich, die Abgabe der freigegebenen Menge an Alkohol zu kontrollieren, um sicherstellen zu können, dass jeder Gefangene tatsächlich nur soviel Alkohol erhält, wie es vor dem Hintergrund seiner psychischen und physischen Konstitution vertretbar erscheint. Schließlich müsste auch der Konsum des ausgegebenen Alkohols als solcher kontrolliert werden, um eine Aufbewahrung und Sammlung desselben zu verhindern. Andernfalls wäre nicht mehr gewährleistet, dass den Häftlingen jeweils nur eine gemäßigte Menge an Alkohol zur Verfügung steht, was wiederum die Möglichkeit übermäßigen Eigenkonsums sowie übermäßigen Fremdkonsums durch Tausch der gesammelten Alkoholika⁶⁹⁷ eröffnen würde. Vor diesem Hintergrund ist die Annahme einer nur abstrakten Gefahr bei gemäßigtem Alkoholkonsum zu bezweifeln, was die Zulassung von Alkohol bereits auf Grundlage der „absoluten“ Konzeption von *Seebode* in Frage stellt.⁶⁹⁸ Davon losgelöst ist auch zu bedenken, dass die aufgezeigten, erforderlichen Kontrollen der Häftlinge möglicherweise intensiver in ihre Freiheitssphäre eingreifen, als der generelle Ausschluss des Alkoholkonsums in der Untersuchungshaft. Auf dem Boden der „relativen“ Konzeption entscheidend gegen die Zulassung von Alkohol in der Untersuchungshaft spricht neben den gemachten Ausführungen zusätzlich, dass die aufgezeigten, erforderlichen Kontrollen der Gefangenen erhebliche Personalmittel binden. Dies kann, da Perso-

⁶⁹⁶ Die Gefahr einer körperlichen Abhängigkeit ist bei der Freigabe von nur geringen Mengen an Alkohol wohl nicht unmittelbar zu begründen. Nicht auszuschließen ist jedoch, dass sich psychische Abhängigkeiten entwickeln.

⁶⁹⁷ Dass Alkohol die Eignung als Tauschobjekt zukommt, ist unstrittig, vgl. nur: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 130, vgl. insb. Fn. 378; *Callies/Müller-Dietz*, StVollzG, § 22/Rn. 4.

⁶⁹⁸ Das Verbot von Alkohol im Vollzug der Untersuchungshaft wird unter dem Aspekt der Ordnung der Anstalt grundsätzlich nicht in Frage gestellt von: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 130; KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 65.

nalmittel einer Justizvollzugsanstalt nicht beliebig vermehrt werden können,⁶⁹⁹ nicht nur zu einer konkreten Gefährdung von Sicherheit und Ordnung der Anstalt führen,⁷⁰⁰ insb. ist darin eine Kollision mit der staatlichen Leistungsfähigkeit zu sehen – ein Umstand, der bei Zugrundelegung der „relativen“ Konzeption einer der Unschuldsvermutung Rechnung tragenden Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges Berücksichtigung finden kann.⁷⁰¹ Somit bleibt im Ergebnis festzuhalten, dass der Ausschluss von Alkoholkonsum im Vollzug der Untersuchungshaft jedenfalls auf Grundlage der „relativen“ Konzeption nicht gegen die Unschuldsvermutung verstößt.

c) Das Recht auf Besuch im Vollzug der Untersuchungshaft

aa) Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes

Das Recht des Untersuchungsgefangenen, Besuch zu empfangen, ist in § 143 NJVollzG geregelt. Demnach wird zum Besuch nur zugelassen, wer über eine Besucherlaubnis verfügt, § 143 Abs. 1 HS 1 NJVollzG. Im Übrigen bestimmt § 143 Abs. 1 HS 2 NJVollzG, dass für das Recht des Untersuchungsgefangenen auf Besuch § 25 Abs. 1, 2 NJVollzG entsprechend gilt. Die Regelung des § 25 NJVollzG regelt das Besuchsrecht im Strafvollzug. Nach § 25 Abs. 1 S. 1 NJVollzG darf der Gefangene nach vorheriger Anmeldung regelmäßig Besuch empfangen. Die Gesamtdauer beträgt mindestens eine Stunde im Monat, § 25 Abs. 1 S. 2 NJVollzG. Dauer und Häufigkeit der Besuche sowie die Besuchszeiten werden gem. § 25 Abs. 1 S. 3 NJVollzG in der Hausordnung geregelt. Darüber hinaus sollen Besuche gem. § 25 Abs. 2 NJVollzG zugelassen werden, wenn sie persönlichen, rechtlichen oder geschäftlichen Angelegenheiten dienen, die von dem Gefangenen nicht schriftlich erledigt, durch Dritte wahrgenommen oder bis zur Entlassung des Gefangenen aufgeschoben werden können.⁷⁰²

bb) Vergleich der niedersächsischen Vorschriften mit den Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung

In der Untersuchungshaftvollzugsordnung ist das Recht des Untersuchungsgefangenen, Besuch zu empfangen, in Nr. 24 und 25 geregelt. Diese Regelungen ver-

⁶⁹⁹ OLG Köln, StV 2006, 537; *Seebode*, StV 2006, 552 (555); *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 167; allgemein auch: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 15.

⁷⁰⁰ BVerfGE 34, 369 (380 f.) hält eine vergleichbare Argumentation bezogen auf die uneingeschränkte Zulassung des Paketempfangs in der Untersuchungshaft für verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

⁷⁰¹ Siehe: 3. Kapitel, B., II., 1., c), S. 128 ff.

⁷⁰² Gemäß § 25 Abs. 2 NJVollzG können auch dann zusätzliche Besuche zugelassen werden, wenn sie die Erreichung des Vollzugszieles nach § 5 S. 1 NJVollzG fördern. Die Regelung des § 5 S. 1 NJVollzG normiert das Vollzugsziel der Freiheitsstrafe und ist daher im Rahmen des Untersuchungshaftvollzuges nicht von Bedeutung, vgl. auch NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 139 Abs. 1 NJVollzG-E.

weisen zwar nicht ausdrücklich auf die Regelung des Besuchsrechts im Strafvollzug, inhaltlich entsprechen sie allerdings der Vorschrift des § 24 StVollzG. Nach Nr. 24 Abs. 1 S. 1 UVollzO darf der Gefangene mit Zustimmung des Richters oder Staatsanwalts Besuche empfangen. Die Besuchserlaubnis wird schriftlich erteilt und berechtigt zu einem Besuch von 30 Minuten Dauer, wenn der Richter oder Staatsanwalt nichts anderes bestimmt, Nr. 24 Abs. 1 S. 2, 3 UVollzO. Der Anstaltsleiter setzt gem. Nr. 24 Abs. 2 S. 1 UVollzO die regelmäßigen Besuchstage und Besuchszeiten fest. Besuche außerhalb dieser Tage und Zeiten werden nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen zugelassen, Nr. 24 Abs. 2 S. 2 UVollzO. Zur Häufigkeit der Besuche bestimmt Nr. 25 S. 1 UVollzO, dass i.d.R. mindestens alle zwei Wochen ein Besuch zugelassen wird. Darüber hinaus sollen Besuche nach Nr. 25 S. 2 UVollzO zugelassen werden, wenn sie unaufschiebbaren persönlichen, rechtlichen oder geschäftlichen Angelegenheiten dienen, die nicht vom Gefangenen schriftlich erledigt oder durch Dritte wahrgenommen werden können.

Ein Vergleich der Regelungen zeigt, dass sich der niedersächsische Gesetzgeber bei der Normierung des Besuchsrechts im Wesentlichen an den Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung orientiert hat. Zunächst entsprechen die Nr. 24, 25 UVollzO – auch wenn sie nicht ausdrücklich auf die Regelung des Besuchsrechts im Strafvollzug verweisen – inhaltlich der Vorschrift des § 24 StVollzG. Das Besuchsrecht des Untersuchungsgefangenen wird damit sowohl in der Untersuchungshaftvollzugsordnung als auch in § 143 Abs. 1 NJVollzG parallel zum Besuchsrecht des Strafgefangenen geregelt. Des Weiteren lassen § 143 Abs. 1 NJVollzG und Nr. 24 Abs. 1 S. 1 UVollzO nur solche Besucher zum Besuch bei dem Untersuchungsgefangenen zu, die über eine Besuchserlaubnis verfügen. Die Besuchszeiten werden gem. § 143 Abs. 1 NJVollzG i.V.m. § 25 Abs. 1 S. 3 NJVollzG in der Hausordnung geregelt; gem. Nr. 24 Abs. 1 S. 2 UVollzO legt der Anstaltsleiter die Besuchstage und Besuchszeiten fest. Somit obliegt es nach beiden Regelungen der Anstalt, die genauen Besuchszeiten zu bestimmen. Dieses Recht der Anstalt wird in § 143 Abs. 1 NJVollzG i.V.m. § 25 Abs. 1 S. 2 NJVollzG insofern konkretisiert, als die Gesamtdauer der Besuche mindestens eine Stunde im Monat beträgt. Nach Nr. 24 Abs. 1 S. 3 UVollzO berechtigt die Besuchserlaubnis zwar grds. nur zu einem Besuch von 30 Minuten Dauer. Zu beachten ist jedoch, dass gem. Nr. 25 S. 1 UVollzO i.d.R. mindestens alle zwei Wochen ein Besuch zugelassen wird, d.h. auch nach der Untersuchungshaftvollzugsordnung beträgt die Gesamtdauer der Besuche mindestens eine Stunde im Monat. Identität zwischen den aufgezeigten Regelungen besteht weiterhin im Hinblick auf die Zulassung zusätzlicher Besuche außerhalb des regelmäßigen Besuchsrhythmus. In § 143 Abs. 1 NJVollzG i.V.m. § 25 Abs. 2 NJVollzG werden diesbzgl. die selben Voraussetzungen aufgestellt, wie in Nr. 25 S. 2 UVollzO.

cc) Kritische Würdigung: Erweiterung des Besuchsrechts im Vollzug der Untersuchungshaft?

Nach Auffassung von *Seebode* widersprechen die Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung zum Besuchsrecht des Untersuchungsgefangenen allen Rechtsprinzipien, die den Vollzug der Untersuchungshaft bestimmen sollen.⁷⁰³ Die Bestimmungen der Nr. 24, 25 UVollzO seien in ihrer Allgemeinheit weder mit der Sicherung des Zwecks der Untersuchungshaft, noch mit der Aufrechterhaltung der Ordnung der Anstalt zu rechtfertigen.⁷⁰⁴ Die restriktive Besuchsregelung, die der des Strafvollzuges entspricht, führe nicht nur zu einer unzulässigen Gleichstellung des Untersuchungsgefangenen mit dem rechtskräftig verurteilten Strafgefangenen.⁷⁰⁵ Sie führe auch dazu, dass der Untersuchungsgefangene aus seinen gesellschaftlichen Bindungen ausgegliedert und entsozialisiert wird, obwohl ihm seine in Freiheit bestehenden, bisherigen Kontakte aufgrund der Unschuldsvermutung möglichst weitgehend zu erhalten seien.⁷⁰⁶ Dies lasse sich nicht mit der Unschuldsvermutung vereinbaren.⁷⁰⁷

Zwar formuliert *Seebode* in Anknüpfung an diese Ausführungen keine konkrete Forderung bzgl. einer Verbesserung des Besuchsrechts, sondern beschränkt sich auf die Feststellung der Unvereinbarkeit der Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung mit der Unschuldsvermutung. Diese Unvereinbarkeit stützt er jedoch maßgeblich auf die – bei Zugrundelegung seiner „absoluten“ Konzeption unzulässige – Gleichstellung des Untersuchungsgefangenen mit dem Strafgefangenen.⁷⁰⁸ Seinen Ausführungen lässt sich folglich entnehmen, dass nur eine großzügigere Besuchsregelung im Untersuchungshaftvollzug, die von der des Strafvollzuges positiv abweicht, den Anforderungen der Unschuldsvermutung genügen kann.

Die Regelung des § 143 Abs. 1 NJVollzG i.V.m. § 25 Abs. 1 S. 2 NJVollzG normiert lediglich Mindestanforderungen an das Besuchsrecht des Untersuchungsgefangenen. Die Vollzugsbehörde kann bei der tatsächlichen Ausgestaltung des Besuchsrechts über diese Mindestanforderungen hinausgehen und dem Untersuchungsgefangenen mehr als eine Stunde Gesamtbesuchszeit im Monat zugestehen – was in der Praxis des Untersuchungshaftvollzuges mitunter auch der Fall ist. Gleichzeitig birgt die Normierung des § 143 Abs. 1 NJVollzG i.V.m. § 25 Abs. 1

⁷⁰³ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 164.

⁷⁰⁴ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 166.

⁷⁰⁵ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 166; ähnlich: *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 134; *Paeffgen*, StV 2009, 46 (51).

⁷⁰⁶ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 166.

⁷⁰⁷ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 166; ähnlich: *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 134; im Hinblick auf die Regelung des § 143 Abs. 1 NJVollzG auch: *Paeffgen*, StV 2009, 46 (51).

⁷⁰⁸ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 164, 166; so auch: *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 134; bezogen auf die §§ 143 Abs. 1, 25 Abs. 1, 2 NJVollzG: *Paeffgen*, StV 2009, 46 (51).

S. 2, 3 NJVollzG jedoch auch die Gefahr in sich, dass die Vollzugsbehörde sich auf die aufgestellten Mindestanforderungen zurückzieht und dem Untersuchungsgefangenen nicht mehr als eine Stunde Gesamtbesuchszeit im Monat zugesteht.⁷⁰⁹ Eine derartige Handhabung des Besuchsrechts des Untersuchungsgefangenen würde dem Gesetzeswortlaut nicht widersprechen und wäre insofern nicht zu beanstanden. Die Mindestanforderungen der §§ 143 Abs. 1, 25 Abs. 1 S. 2 NJVollzG würden insofern zu einer Obergrenze des Besuchsrechts des Untersuchungsgefangenen,⁷¹⁰ d.h. die Besuchsregelung der §§ 143, 25 NJVollzG führt nicht automatisch zu einer großzügigeren Handhabung des Besuchsverkehrs im Vollzug der Untersuchungshaft. In Anlehnung an die Auffassung *Seebodes* stellt sich somit die Frage, ob die Unschuldsvermutung eine Erweiterung der Mindestanforderungen der §§ 143 Abs. 1, 25 Abs. 1 S. 2 NJVollzG zwingend erfordert.

Die direkte Kontaktaufnahme des Untersuchungsgefangenen mit außerhalb der Anstalt stehenden Personen im Rahmen des Besuchsverkehrs ermöglicht (mehr noch als andere Freiheiten des Untersuchungsgefangenen im Vollzug der Untersuchungshaft) den Austausch von Informationen sowie die Übergabe von Gegenständen.⁷¹¹ Aus diesem Grund erscheinen Besuche sowohl im Hinblick auf die Sicherung des Zwecks der Untersuchungshaft, insbesondere soweit es um die Abwehr einer Flucht- oder Verdunkelungsgefahr geht, als auch im Hinblick auf die Sicherheit und Ordnung der Anstalt als besonders problematisch und erfordern umfassende Kontrollen.⁷¹² Diese Kontrollen binden nicht unerhebliche (Personal-)Mittel der Anstalt, weshalb das Besuchsrecht des Untersuchungsgefangenen mit der Begrenztheit staatlicher Mittel kollidieren und insofern unter dem „Vorbehalt des Möglichen“ stehen kann. Im Rahmen der „relativen“ Konzeption ist es dem Gesetzgeber gestattet, die Unschuldsvermutung auch gegen die staatliche Leistungsfähigkeit abzuwägen, so dass Besuche des Untersuchungsgefangenen durch außerhalb der Anstalt lebende Personen nicht in unbegrenztem Maße zugelassen werden müssen⁷¹³ – auch wenn dies den in Freiheit bestehenden individuellen Lebensverhältnissen des Untersuchungshäftlings widerspricht. Gleichwohl ist zu beachten, dass der Besuchsverkehr für den Untersuchungsgefangenen die einzige Möglichkeit darstellt, mit Personen außerhalb der Anstalt in direkten, unmittelbaren Kontakt zu treten.⁷¹⁴ Besuche können der dissozialisierenden Wirkung

⁷⁰⁹ Allgemein: *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 133.

⁷¹⁰ Diese Gefahr bei der Normierung von Mindestbesuchszeiten zeigt auf: *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 133.

⁷¹¹ KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 24; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 22; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 129 f.

⁷¹² SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 18; KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 21; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 129 f.; ähnlich: *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 164 f.

⁷¹³ Ähnlich: BVerfG, NJW 1993, 3059; BVerfG, NJW 1976, 1311 (1311 f.); KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 21.

⁷¹⁴ *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 129 f.; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 18; KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 21.

der Untersuchungshaft entgegenwirken.⁷¹⁵ Im Vollzug der Untersuchungshaft sind sie insb. vor dem Hintergrund, dass Untersuchungsgefangene zum Zwecke der Verfahrenssicherung einer größeren Isolation und aufgrund der ungewissen Zukunftsentwicklung einer stärkeren psychischen Belastung ausgesetzt sind als Strafgefangene, von großer Bedeutung.⁷¹⁶ Bei Besuchen durch Familienangehörige wird der Stellenwert des Besuchsverkehrs zudem durch die wertentscheidende Grundsatznorm des Art. 6 Abs. 1 GG verstärkt.⁷¹⁷ Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die im Rahmen des Besuchsverkehrs aufzuwendenden Personal- und Kontrollkosten der Justizvollzugsanstalt vom jeweiligen Einzelfall abhängig sind.⁷¹⁸ Bei einem wegen Fluchtgefahr inhaftierten Untersuchungsgefangenen stellt bspw. die Übergabe von Waffen oder sonstigem Ausbruchsgeschütz die wohl größte Gefahr dar, die es im Rahmen der Besuchsüberwachung abzuwehren gilt. Dieser Gefahr kann oftmals bereits durch eine gründliche Kontrolle der Besucher oder den Einsatz einer Trennscheibe begegnet werden.⁷¹⁹ Zumindest ist in diesen Fällen i.d.R.⁷²⁰ keine personalaufwändige optische oder sogar akustische Überwachung des Besuchs erforderlich,⁷²¹ so dass sich die Personal- und Kontrollkosten in Grenzen halten. Eine Mindestbesuchszeit von einer Stunde im Monat würde die Unschuldsvermutung in derartigen Fällen einseitig zu Gunsten der staatlichen Leistungsfähigkeit beschränken, mit der Folge, dass im Einzelfall ein erweitertes Besuchsrecht zugestehen ist.⁷²²

Die vorgenannten Erwägungen zeigen, dass die konkrete Ausgestaltung der Mindestbesuchszeit im Vollzug der Untersuchungshaft letzten Endes eine Frage

⁷¹⁵ BVerfG, NJW 1993, 3059; BVerfG, NJW 1976, 1311 (1311 f.); SK-Paeffgen, StPO, § 119/Rn. 18; ähnlich: Seebode, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 166; Jehle, Untersuchungshaft, S. 205 f.

⁷¹⁶ Jehle, Untersuchungshaft, S. 207.

⁷¹⁷ BVerfG, NJW 1993, 3059; BVerfG, NJW 1976, 1311 (1311 f.); SK-Paeffgen, StPO, § 119/Rn. 19; KK-Schulteis, StPO, § 119/Rn. 26; Löwe-Rosenberg/Hilger, StPO, § 119/Rn. 41; KMR/Wankel, StPO, § 119/Rn. 10; Meyer-Göfner, StPO, § 119/Rn. 15; Seebode, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 166; Kubach, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 134.

⁷¹⁸ In diese Richtung: KK-Schulteis, StPO, § 119/Rn. 24; SK-Paeffgen, StPO, § 119/Rn. 22; Löwe-Rosenberg/Hilger, StPO, § 119/Rn. 43; Kubach, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 130 f.; Seebode, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 164.

⁷¹⁹ Der Einsatz einer Trennscheibe wird in § 144 Abs. 1 S. 3 NJVollzG i.V.m. § 28 Abs. 2 NJVollzG vorgesehen.

⁷²⁰ Es sei denn, es bestehen konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen weiterer Gefahren, z.B. dadurch, dass der wegen Fluchtgefahr inhaftierte Untersuchungshäftling kollusive Informationen für einen Mithäftling weitergibt. Zu dem Erfordernis der konkreten Anhaltspunkte siehe: 3. Kapitel, A., II., S. 90 ff.

⁷²¹ Dementsprechend ordnet § 144 Abs. 1 S. 1 NJVollzG an, dass Besuche offen überwacht werden dürfen. Die akustische Überwachung ist gem. § 144 Abs. 1 S. 2 NJVollzG von besonderen Voraussetzungen abhängig. Vgl. allgemein: KK-Schulteis, StPO, § 119/Rn. 24; Kubach, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 130 f.

⁷²² Bezogen auf die gesetzliche Regelung der §§ 143 Abs. 1, 25 Abs. 1 NJVollzG ist dieser Ansicht: Paeffgen, StV 2009, 46 (51). Im Hinblick auf die Regelungslage nach Nr. 24, 25 UVollzO: SK-Paeffgen, StPO, § 119/Rn. 18; Jehle, Untersuchungshaft, S. 207; Kubach, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 134.

der Abwägung zwischen der Unschuldsvermutung und der Begrenztheit staatlicher Mittel ist. Es gibt nicht *die eine* richtige Regelung des Besuchsrechts des Untersuchungsgefangenen, was sich auch an den verschiedenen Entwürfen zu einem Gesetz über den Untersuchungshaftvollzug zeigt, die diesbzgl. jeweils unterschiedliche Vorschläge unterbreitet haben.⁷²³ Auch die Regelung in § 143 Abs. 1 NJVollzG i.V.m. § 25 Abs. 1 NJVollzG stellt lediglich Mindestanforderungen an die Ausgestaltung des Besuchsrechts im Vollzug der Untersuchungshaft. Dies ist so lange nicht zu beanstanden, als die Hausordnungen der einzelnen Anstalten sowie die im Einzelfall jeweils zu treffenden Entscheidungen die Beachtung der Unschuldsvermutung sicherstellen. Unter dieser Voraussetzung ist die Regelung des Besuchsrechts in § 143 Abs. 1 NJVollzG i.V.m. § 25 Abs. 1 NJVollzG als Rahmen einer verfassungskonformen Entscheidung im Einzelfall jedenfalls nicht zu beanstanden und mit der Unschuldsvermutung in Einklang zu bringen.

d) Der Empfang von Paketen im Vollzug der Untersuchungshaft

aa) Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes

Das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz regelt den Paketempfang in § 150. Nach § 150 Abs. 1 NJVollzG darf der Gefangene in angemessenem Umfang Pakete empfangen und versenden. Eingehende Pakete dürfen Nahrungs- und Genussmittel sowie Gegenstände, die den Zweck der Untersuchungshaft oder die Sicherheit und Ordnung der Anstalt gefährden, nicht enthalten, § 150 Abs. 2 S. 1 NJVollzG.

bb) Vergleich der niedersächsischen Vorschriften mit den Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung

Die Untersuchungshaftvollzugsordnung regelt den Empfang von Paketen in Nr. 39 Abs. 1 und nimmt Bezug auf § 33 Abs. 1 StVollzG. Daraus folgt, dass ein Untersuchungsgefangener dreimal jährlich in angemessenen Abständen ein Paket mit Nahrungs- und Genussmitteln empfangen darf. Die Entscheidung über den Empfang weiterer Pakete oder solcher mit anderem Inhalt trifft der Anstaltsleiter, der solche Pakete jedoch nur aus besonderem Anlass zulassen soll, Nr. 39 Abs. 1 S. 2, 3 UVollzO.

⁷²³ Der Entwurf der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e.V. sieht eine Mindestbesuchszeit von einer Stunde im Monat vor und orientiert sich insofern an der bisherigen Regelungslage nach Nr. 24, 25 UVollzO, vgl. *Döschl/Herrfabrdt/Nagel/Preusker*, Entwurf, § 20 Abs. 1 S. 2 UVollzG-E-Anstaltsleiter. Der Entwurf von Baumann sieht eine Mindestbesuchszeit von vier Stunden im Monat vor, vgl. *Baumann*, Entwurf, § 19 Abs. 1 S. 3 UVollzG-E-Baumann. Der Regierungsentwurf aus dem Jahre 1999 sieht hingegen überhaupt keine Mindestbesuchsdauer vor, vgl. BR-Drs. 249/99, § 15 UVollzG-E-1999. Das Gesetz der 12er-Gruppe sieht eine Mindestbesuchsdauer von zwei Stunden im Monat vor, vgl. Thüringer-LT Drs. 4/4803, § 33 Abs. 1 UVollzG-Länder.

Ein Vergleich der Regelungen offenbart zunächst einen grundsätzlichen Unterschied, soweit es um den Inhalt der eingehenden Pakete geht. Während Nr. 39 Abs. 1 UVollzO den Empfang von Paketen mit anderem Inhalt als Nahrungs- und Genussmitteln nur im Ausnahmefall zulässt, den Empfang von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln also zum Regelfall erhebt, schließt § 150 Abs. 2 S. 1 NJVollzG den Empfang von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln gänzlich aus. Das Regel-Ausnahmeverhältnis zwischen Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln und solchen mit anderem Inhalt in Nr. 39 Abs. 1 UVollzO wird durch § 150 Abs. 1, 2 NJVollzG umgekehrt. Des Weiteren ist festzustellen, dass § 150 Abs. 1 NJVollzG im Unterschied zu Nr. 39 Abs. 1 UVollzO (i.V.m. § 33 Abs. 1 StVollzG) keine explizite zahlenmäßige Beschränkung des Rechts auf Paketempfang enthält, sondern Bezug nimmt auf den unbestimmten Rechtsbegriff des „angemessenen“ Umfangs. Auf diese Weise kann § 150 Abs. 1 NJVollzG zwar zu einer Besserstellung des Untersuchungshäftlings führen, da eine ausdrückliche zahlenmäßige Begrenzung des Paketempfangs mit der Begrifflichkeit des „angemessenen“ Umfangs gerade nicht verbunden ist. Allerdings zeigt die Praxis des niedersächsischen Untersuchungshaftvollzuges, dass diese Änderung i.d.R. nicht zu einer signifikanten Besserstellung des Untersuchungshäftlings führt. Die aufgezeigten Regelungen sind jedenfalls insofern miteinander vergleichbar, als beide kein unbegrenztes Recht des Untersuchungsgefangenen auf Paketempfang festschreiben.

cc) Kritische Würdigung: Unbeschränkte Möglichkeit des Paketempfangs sowie Zulassung von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln?

Die Regelung der Untersuchungshaftvollzugsordnung zum Paketempfang ist nach Ansicht von *Seebode* nicht mit der Unschuldsvermutung zu vereinbaren. Weder die zahlenmäßige Beschränkung des Paketempfangs noch die Reglementierung des Inhalts der eingehenden Pakete in Nr. 39 Abs. 1 UVollzO lasse sich mit dem Zweck der Untersuchungshaft oder dem Erfordernis der Ordnung der Anstalt rechtfertigen.⁷²⁴ Beides widerspräche dem (Angleichungs-)Grundsatz, die individuellen Lebensformen in der Haft so weit wie möglich zu erhalten.⁷²⁵ Deshalb sei es erforderlich, mindestens ein Paket wöchentlich und den Paketempfang grundsätzlich nach Maßgabe des § 119 Abs. 3 StPO a.F. zuzulassen.⁷²⁶

Die Regelung des § 150 Abs. 1 NJVollzG kann im Hinblick auf die Anzahl der eingehenden Pakete – wie oben festgestellt wurde – zwar zu einer Besserstellung des Untersuchungsgefangenen gegenüber der Regelungslage nach Nr. 39 Abs. 1 UVollzO führen. Gleichwohl wird die von *Seebode* aufgestellte Forderung, mindestens ein Paket wöchentlich und den Paketempfang grundsätzlich nach Maßgabe des § 119 Abs. 3 StPO a.F. (bzw. nach Maßgabe der nunmehr maßgeblichen §§ 3

⁷²⁴ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 166 f.

⁷²⁵ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 166 f.

⁷²⁶ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 167.

S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG) zuzulassen, nicht festgeschrieben. Bei Zugrundelegung der „absoluten“ Konzeption *Seebodes* sieht sich die Regelung des § 150 Abs. 1 NJVollzG damit derselben Kritik ausgesetzt, wie die Regelung der Nr. 39 Abs. 1 UVollzO, d.h. auch sie ist mit der Unschuldsvermutung nicht zu vereinbaren,⁷²⁷ so dass sich die Frage stellt, ob die Unschuldsvermutung die unbeschränkte Möglichkeit des Paketempfangs im Hinblick auf Anzahl und Inhalt der Pakete zwingend erfordert.

Die Begrenzung ein- und ausgehender Pakete auf einen „angemessenen“ Umfang in § 150 Abs. 1 NJVollzG gibt der Vollzugsbehörde die Möglichkeit, einen unangemessen häufigen Empfang bzw. das unangemessen häufige Versenden von Paketen zu untersagen.⁷²⁸ Der Empfang von Paketen ist für den Untersuchungsgefangenen von Bedeutung, um den Kontakt zu Angehörigen und Freunden auch im Vollzug der Untersuchungshaft aufrechterhalten zu können.⁷²⁹ Zu beachten ist jedoch auch, dass insb. eingehende Pakete auf Waffen, Ausbruchsgesetze oder sonstige, den Zweck der Untersuchungshaft bzw. die Sicherheit und Ordnung der Anstalt gefährdende Gegenstände untersucht werden müssen.⁷³⁰ Die Zulassung des unbeschränkten Paketempfangs würde folglich einen nicht unwesentlichen überwachungstechnischen Aufwand mit sich bringen.⁷³¹ Diesen überwachungstechnischen Aufwand, der Personalmittel der Anstalt bindet, kann der Gesetzgeber bei Zugrundelegung der „relativen“ Konzeption bei der gesetzlichen Normierung des Untersuchungshaftvollzuges zwar grundsätzlich berücksichtigen. Ein gänzlicher Ausschluss des Paketempfangs ließe sich damit allerdings nicht rechtfertigen,⁷³² wird damit doch die Rechtsstellung des Untersuchungsgefangenen negiert und die staatliche Leistungsfähigkeit einseitig zu Lasten der Unschuldsvermutung zum bestimmenden Gestaltungsfaktor des Untersuchungshaftvollzuges erhoben.

Im Hinblick auf die Anzahl der ein- und ausgehenden Pakete hat der niedersächsische Gesetzgeber einen Mittelweg in der Form gewählt, dass das Recht des Untersuchungsgefangenen auf Paketempfang in § 150 Abs. 1 NJVollzG nicht

⁷²⁷ *Paeffgen*, StV 2009, 46 (51, Fn. 56) stellt sich ausdrücklich gegen das in § 150 Abs. 2 S. 1 NJVollzG enthaltene Verbot, dass eingehende Pakete keine Nahrungs- und Genussmittel enthalten dürfen.

⁷²⁸ *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 54 i.V.m. S. 15.

⁷²⁹ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 46; KK-*Schultheis*, StPO, § 119/Rn. 57; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 41; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 167.

⁷³⁰ KK-*Schultheis*, StPO, § 119/Rn. 57; *Seebode*, StV 2006, 552 (555); *Grunau*, UVollzO, Nr. 39/Rn. 1; ähnlich BVerfGE 34, 369 (380); SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 41.

⁷³¹ BVerfGE 34, 369 (380); KK-*Schultheis*, StPO, § 119/Rn. 57; *Grunau*, UVollzO, Nr. 39/Rn. 1; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 216. Dieses Problem wird selbst von *Seebode*, StV 2006, 552 (555) gesehen. Dennoch lässt dieser Beschränkungen des Paketempfangs nur bei einer konkreten Gefährdung der in § 119 Abs. 3 StPO genannten öffentlichen Interessen zu.

⁷³² Allenfalls Einschränkungen, nicht jedoch der vollkommene Ausschluss des Rechts auf Paketempfang wird diskutiert, vgl.: OLG Köln, StV 2006, 537; Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 45; KK-*Schultheis*, StPO, § 119/Rn. 57; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 41

gänzlich ausgeschlossen, aber auch nicht schrankenlos gewährt wird. Die Bezugnahme des § 150 Abs. 1 NJVollzG auf einen „angemessenen“ Umfang der ein- und ausgehenden Pakete berücksichtigt auf der einen Seite den ideellen Stellenwert des Paketempfangs für die Aufrechterhaltung sozialer Bindungen im Vollzug der Untersuchungshaft. Auf der anderen Seite wird der Vollzugsbehörde ein Spielraum bei der Vollzugsgestaltung dahingehend eröffnet, dass kein festes Kontingent an eingehenden Paketen zuzulassen ist, sondern auch die Verhältnisse des Einzelfalles, wie die persönliche Situation des einzelnen Gefangenen oder die Belegungs- und Personalsituation der Anstalt, in die Vollzugsgestaltung einbezogen werden können.⁷³³ Die tatsächliche Anzahl der einem Untersuchungsgefangenen zu gewährenden Pakete ist dabei zwar abhängig von der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes des „angemessenen“ Umfangs. Solange die Unschuldsvermutung mit der staatlichen Leistungsfähigkeit im Rahmen dieser Auslegung in einen angemessenen Ausgleich gebracht wird, ist allerdings nicht erkennbar, inwieweit die Rechtsstellung des Untersuchungsgefangenen negiert oder einseitig zu Gunsten der staatlichen Leistungsfähigkeit eingeschränkt wird. Bei Zugrundelegung der „relativen“ Konzeption einer der Unschuldsvermutung Rechnung tragenden Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges ist daher nicht ersichtlich, dass die Regelung des § 150 Abs. 1 NJVollzG gegen die Unschuldsvermutung verstößt.

Problematisch erscheint demgegenüber der generelle Ausschluss von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln in § 150 Abs. 2 S. 1 NJVollzG. Der niedersächsische Gesetzgeber begründet diesen Ausschluss damit, dass der Empfang von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln auf Seiten der Vollzugsbehörde einen erheblichen Kontrollaufwand erfordert.⁷³⁴ Der Fortfall von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln könne durch die Möglichkeit des anstaltsinternen Einkaufs kompensiert werden.⁷³⁵ Zuzustimmen ist dem niedersächsischen Gesetzgeber insofern, als Pakete mit Nahrungs- und Genussmitteln genauso wie alle anderen eingehenden Pakete der Kontrolle bedürfen. Der ohnehin bestehende Kontrollaufwand kann sich bei Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln u.U. sogar erhöhen, wenn man sich vor Augen hält, dass gerade (selbsthergestellte) Nahrungsmittel die Möglichkeit bieten, den Zweck der Untersuchungshaft oder

⁷³³ BVerfGE 34, 369 (380 f.) beanstandet es nicht, wenn das Recht auf Paketempfang unter Berücksichtigung der personellen Verhältnisse der Anstalt ausgestaltet wird; OLG Köln, StV 2006, 537 macht den Umfang des Paketempfangs im Vollzug der Untersuchungshaft ausdrücklich abhängig von der Belegungs- und Personalsituation der jeweiligen JVA.

⁷³⁴ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 34 Abs. 1 NJVollzG-E. NJVollzG-E Nds.-LT Drs. 15/3565: § 34 NJVollzG-E regelt den Paketempfang im Strafvollzug, § 146 Abs. 1 NJVollzG-E, der das Recht auf Paketempfang im Vollzug der Untersuchungshaft regelte, nahm auf diese Vorschrift Bezug. Mittlerweile wurde der Regelungsinhalt des § 34 Abs. 1 S. 2 NJVollzG-E zwar in § 150 Abs. 2 S. 1 NJVollzG übernommen, auf die Begründung des niedersächsischen Gesetzgebers zu § 34 Abs. 1 S. 2 NJVollzG-E kann aufgrund der inhaltlichen Übereinstimmung der Vorschriften jedoch weiterhin zurückgegriffen werden.

⁷³⁵ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 34 Abs. 1 NJVollzG-E.

die Sicherheit und Ordnung der Anstalt gefährdende Gegenstände einzuschmuggeln.⁷³⁶ Zweifelhaft ist hingegen, ob der Wegfall von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln durch die Möglichkeit des anstaltsinternen Einkaufs kompensiert werden kann. Soweit es das reine Beschaffen von Nahrungs- und Genussmitteln betrifft, scheint der anstaltsinterne Einkauf auf den ersten Blick ein Äquivalent zum Paketempfang darzustellen. Es muss allerdings beachtet werden, dass sich der Untersuchungsgefangene Nahrungs- und Genussmittel beim anstaltsinternen Einkauf lediglich im Rahmen eines von der Anstalt vermittelten Angebotes kaufen kann und seine Einkaufsmöglichkeiten sowohl wert- als auch mengenmäßig begrenzt sind. Zudem steht der anstaltsinterne Einkauf des Untersuchungsgefangenen unter der Voraussetzung, dass der Gefangene über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, mit denen er den Einkauf bestreiten kann. Der anstaltsinterne Einkauf kann den ausnahmslosen Wegfall von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln somit nur im Ansatz kompensieren. Hinzu kommt, dass die Möglichkeit des anstaltsinternen Einkaufs nicht den ideellen Stellenwert eines Paketes zur Aufrechterhaltung von sozialen Bindungen im Vollzug der Untersuchungshaft aufwiegen kann.⁷³⁷ Jenseits dieser Kritik an der pauschalen Begründung des niedersächsischen Gesetzgebers zum Wegfall von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln ist zu beachten, dass der niedersächsische Gesetzgeber die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates durch den ausnahmslosen Ausschluss von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln zu einem bestimmenden Gestaltungsfaktor des Untersuchungshaftvollzuges erhebt, ohne erkennbar in eine Abwägung mit der Unschuldsvermutung einzutreten. Ein gänzlicher Ausschluss von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln erscheint vor diesem Hintergrund zu weitgehend und nicht mit der Unschuldsvermutung zu vereinbaren.⁷³⁸ Daher ist dem niedersächsischen Gesetzgeber zu empfehlen, nicht nur im Hinblick auf die Anzahl der ein- und ausgehenden Pakete einen Mittelweg zu wählen, der die Unschuldsvermutung und die Begrenztheit staatlicher Mittel in einen angemessenen Ausgleich bringt, sondern gleiches auch im Hinblick auf den Inhalt der eingehenden Pakete zu tun. So muss er den Empfang von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln unter Rücksichtnahme auf die staatliche Leistungsfähigkeit zwar nicht schrankenlos zulassen. Eine vermittelnde Lösung könnte der Unschuldsvermutung jedoch

⁷³⁶ Die im selbstgebackenen Kuchen enthaltene Feile mag ein überspitztes Beispiel darstellen. Die Gefahr des Einschmuggelns von Drogen, Alkohol oder sonstigen Gegenständen in einem selbstgebackenen Kuchen oder Brot kann jedoch nicht ohne weiteres von der Hand gewiesen werden.

⁷³⁷ Der ausnahmslose Wegfall von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln kann auch nicht durch den Empfang von Paketen mit anderem Inhalt vollständig kompensiert werden. Einem Paket mit Nahrungs- und Genussmitteln, wie z.B. der Lieblingsschokolade oder einem selbstgebackenen Kuchen, kommt wohl ein höherer sozialer Stellenwert zu, als einem Paket mit anderem Inhalt, wie z.B. Büchern oder Zeitschriften.

⁷³⁸ Gegen den ausnahmslosen Ausschluss von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln in § 150 Abs. 2 S. 1 NJVollzG wendet sich auch: *Paeffgen*, StV 46 (51, vgl. insb. Fn. 56).

dadurch Rechnung tragen, dass zumindest vor Feiertagen (Geburtstag des Untersuchungsgefangenen, Ostern oder Weihnachten, wobei religiöse Besonderheiten zumindest nicht völlig außer Acht gelassen werden sollten) der Empfang von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln vorbehaltlich des Zwecks der Untersuchungshaft und der Sicherheit und Ordnung der Anstalt zugelassen wird.

e) Die medizinische Versorgung des Untersuchungsgefangenen

aa) Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes

Die medizinische Versorgung des Untersuchungsgefangenen ist Regelungsgegenstand des § 154 NJVollzG. Abgesehen von mehrfachen Verweisen auf Regelungen zur medizinischen Versorgung im Strafvollzug in § 154 Abs. 1 NJVollzG⁷³⁹ normiert § 154 Abs. 2 S. 1 NJVollzG das Recht des Untersuchungsgefangenen, nach Anhörung des Anstaltsarztes auf eigene Kosten weiteren ärztlichen Rat hinzuzuziehen.

bb) Vergleich der niedersächsischen Vorschriften mit den Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung

Die Untersuchungshaftvollzugsordnung stellt in Nr. 56 Abs. 1 S. 1 zunächst den Grundsatz auf, dass der Gefangene vom Anstaltsarzt gesundheitlich betreut wird. Mit Zustimmung des Richters und nach Anhörung des Anstaltsarztes kann dem Gefangenen gem. Nr. 56 Abs. 1 S. 2 UVollzO gestattet werden, auf eigene Kosten einen beratenden Arzt hinzuzuziehen.

Ein Vergleich der angeführten Regelungen zeigt, dass sich der niedersächsische Gesetzgeber im Wesentlichen an der bisherigen Regelungslage zur medizinischen Versorgung des Untersuchungshäftlings orientiert hat. Das Hinzuziehen eines außerhalb der Anstalt stehenden Arztes wird dem Gefangenen sowohl nach § 154 Abs. 2 NJVollzG als auch nach Nr. 56 Abs. 1 S. 2 UVollzO erst nach Anhörung des Anstaltsarztes gestattet.⁷⁴⁰ Im Regelfall erfolgt die medizinische Versorgung des Untersuchungsgefangenen also durch den Anstaltsarzt.

cc) Kritische Würdigung: Freie Arztwahl im Vollzug der Untersuchungshaft?

Die Einschränkung der freien Arztwahl nach Nr. 56 Abs. 1 S. 2 UVollzO verstößt nach Ansicht von *Seebode* gegen die Unschuldsvermutung.⁷⁴¹ Die Vorschrift der Nr. 56 Abs. 1 UVollzO verpflichte den Untersuchungsgefangenen, mit der Inhaf-

⁷³⁹ Zur Regelungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers siehe: 3. Kapitel, B., II., 1., a), S. 123 ff.

⁷⁴⁰ Nr. 56 Abs. 1 S. 2 UVollzO macht die Konsultation eines weiteren Arztes außerdem von der Zustimmung des Richters abhängig, was an dieser Stelle jedoch nicht weiter von Belang ist.

⁷⁴¹ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 161 ff.; auch *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 127 begreift das Recht der freien Arztwahl als Ausfluss der Unschuldsvermutung.

tierung den Arzt zu wechseln, grds. auf die Behandlung durch Fachärzte zu verzichten und sich durch einen Arzt behandeln zu lassen, zu dem i.d.R. kein Vertrauensverhältnis besteht.⁷⁴² Die Aufhebung der freien Arztwahl entspreche nicht den in Freiheit bestehenden individuellen Lebensverhältnissen des einzelnen Gefangenen, die es aufgrund der Unschuldsvermutung auch und gerade im Vollzug der Untersuchungshaft aufrechtzuerhalten gelte.⁷⁴³ Daher sei dem Untersuchungsgefangenen ausdrücklich zu garantieren, dass er auf eigene Kosten einen Arzt seiner Wahl in Anspruch nehmen darf.⁷⁴⁴ Dieses Recht dürfe nur beschränkt werden, sofern sich im Einzelfall eine konkrete Gefahr für die in § 119 Abs. 3 StPO a.F. genannten öffentlichen Interessen ergebe.⁷⁴⁵

Das Recht der freien Arztwahl ist insb. unter zwei Aspekten von Bedeutung für einen Patienten. Zum einen kann der Patient einen Arzt wählen, der eine – nach den Vorstellungen des Patienten – ideale medizinische Versorgung gewährleistet (bspw. aufgrund einer speziellen fachlichen Ausrichtung). Zum anderen kann der Patient einen Arzt seines Vertrauens wählen – sei es, dass dieses Vertrauen aufgrund der Reputation des Arztes, aufgrund einer Empfehlung des Arztes durch Dritte oder durch die medizinische Betreuung als solche besteht bzw. entsteht. Dem Aspekt einer idealen medizinischen Versorgung kann im Vollzug der Untersuchungshaft zwar u.U. dadurch Rechnung getragen werden, dass die Anstalt selbst – soweit erforderlich – fachlich versierte Ärzte zur Behandlung des Gefangenen hinzuzieht. Ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Untersuchungsgefangenen als Patient und dem Anstaltsarzt bzw. einem von der Anstalt vorgegebenen externen (Fach-)Arzt wird sich i.d.R. jedoch nicht einstellen, wenn man sich vor Augen hält, dass der Anstaltsarzt aus Gefangenensicht stets der Anstalt zugeordnet wird, für die Vollzugsbehörde Kontrollaufgaben wahrnimmt und vom Gefangenen nicht selber ausgesucht wurde.⁷⁴⁶ Bei Krankheiten mit Bezug zum persönlichen Lebenswandel des Patienten (z.B. Geschlechtskrankheiten) oder bei in der Öffentlichkeit weitgehend tabuisierten Krankheiten (z.B. HIV-Infektion) kann jedoch gerade das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient für die medizinische Behandlung von Bedeutung sein, weshalb das Interesse eines Patienten an einer freien Arztwahl im Vollzug der Untersuchungshaft grundsätzlich in gleichem Maße besteht, wie in Freiheit.⁷⁴⁷

⁷⁴² *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 161; in diese Richtung auch: *Paeffgen*, StV 2009, 46 (53), allerdings unter Bezugnahme auf die mit Nr. 56 Abs. 1 UVollzO vergleichbare Regelung des § 154 Abs. 2 S. 1 NJVollzG.

⁷⁴³ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 161 ff.

⁷⁴⁴ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 163; in diese Richtung auch: Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 131; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 63; *derselbe*, StV 46 (53); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 127 f.

⁷⁴⁵ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 162 ff.; so auch *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 128.

⁷⁴⁶ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 161.

⁷⁴⁷ Maßgeblich auf das (nicht vorhandene) Vertrauensverhältnis zwischen dem Untersuchungsgefangenen und dem Anstaltsarzt stellt ab: *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 161 ff.

In Anbetracht dieser Erwägungen macht § 154 Abs. 2 S. 1 NJVollzG die Hinzuziehung eines anstaltsexternen Arztes von zwei Voraussetzungen abhängig. Vor der Hinzuziehung eines anstaltsexternen Arztes ist – wie oben bereits kurz angedeutet – die Anhörung des Anstaltsarztes erforderlich. Darüber hinaus stellt der niedersächsische Gesetzgeber die Entscheidung, dem Untersuchungsgefangenen die Hinzuziehung eines Arztes eigener Wahl zu gestatten, generell in das Ermessen der Vollzugsbehörde.⁷⁴⁸ Anhaltspunkte dafür, welche Rolle die Anhörung des Anstaltsarztes bei der Hinzuziehung eines anstaltsfremden Arztes spielt, bestehen weder im Gesetzestext selbst noch in der Gesetzesbegründung. Einerseits könnte die Anhörung des Anstaltsarztes lediglich dazu dienen, einen Missbrauch des Rechts auf freie Arztwahl auszuschließen. Bei dieser Interpretation hätte der Untersuchungsgefangene im Regelfall das Recht, einen externen Arzt hinzuzuziehen. Nur wenn dies aufgrund des Krankheitsbildes offensichtlich nicht angebracht erscheint (wie z.B. bei einer einfachen Erkältung oder einem „normalen“ grippalen Infekt), würde die Behandlung durch den Anstaltsarzt erfolgen. Andererseits könnte der Anhörung des Anstaltsarztes jedoch auch ein darüber hinausgehendes Gewicht zukommen. Denkbar ist etwa auch, dass nicht nur der eindeutige Missbrauch der freien Arztwahl ausgeschlossen werden soll, sondern die Hinzuziehung eines anstaltsfremden Arztes nur bei schweren Erkrankungen oder unklaren Krankheitsbildern gestattet wird. Die medizinische Behandlung würde im Regelfall also durch den Anstaltsarzt erfolgen. Seinem Votum würde insoweit ein größeres Gewicht zukommen, als seine Diagnose letztlich darüber entscheidet, ob dem Gefangenen die Hinzuziehung eines weiteren Arztes gestattet wird.

Auch die Kriterien, von denen sich die Vollzugsbehörde bei ihrer Ermessensausübung leiten lassen kann, sind nicht ausdrücklich im Gesetzestext genannt. Es ist zwar unbestritten, dass die Vollzugsbehörde die Hinzuziehung eines anstaltsfremden Arztes aus Gründen des Zweckes der Untersuchungshaft oder der Sicherheit und Ordnung der Anstalt ablehnen kann.⁷⁴⁹ Von diesem – selbst bei Zugrundelegung der „absoluten“ Konzeption nicht zu beanstandenden⁷⁵⁰ – Versagungsgrund abgesehen bleibt allerdings unklar, ob sich die Vollzugsbehörde bei

⁷⁴⁸ Nach § 154 Abs. 2 S. 1 NJVollzG kann die Hinzuziehung eines externen Arztes nach Anhörung des Anstaltsarztes gestattet werden. Es liegt also im Ermessen der Vollzugsbehörde, ob die Hinzuziehung eines anstaltsfremden Arztes gestattet wird oder nicht, vgl. auch NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 149 Abs. 2 NJVollzG-E.

⁷⁴⁹ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 149 Abs. 2 NJVollzG-E sieht dies für die Beschränkung der freien Arztwahl ausdrücklich vor. Darüber hinaus besteht aufgrund der Generalklauseln der §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG die Möglichkeit, dem Untersuchungsgefangenen Beschränkungen aus Gründen des Zwecks der Untersuchungshaft oder der Sicherheit und Ordnung der Anstalt aufzuerlegen, sofern das die einzelnen Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes keine besonderen Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen vorsehen.

⁷⁵⁰ Selbst *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 162 ff. lässt Beschränkungen der freien Arztwahl bei konkreten Anhaltspunkten für eine Gefährdung der in § 119 Abs. 3 StPO genannten öffentlichen Interessen zu.

der Entscheidung, dem Gefangenen die Hinzuziehung eines anstaltsfremden Arztes zu gestatten, auch von finanziellen Aspekten leiten lassen kann. Ausgangspunkt dieser Überlegung ist, dass die Hinzuziehung eines anstaltsexternen Arztes ein Kontrollbedürfnis auf Seiten der Anstalt auslöst. So gilt es bspw. zu verhindern, dass zwischen dem Untersuchungsgefangenen und dem externen Arzt kollusive Informationen ausgetauscht werden oder der Arzt ordnungs- bzw. sicherheitsgefährdende Gegenstände in die Anstalt einschmuggelt.⁷⁵¹ Die Hinzuziehung eines anstaltsexternen Arztes verursacht folglich Kontroll- und Personalkosten, um den Zweck der Untersuchungshaft zu sichern und die Sicherheit und Ordnung der Anstalt aufrechtzuerhalten. Von diesen finanziellen Erwägungen könnte sich die Vollzugsbehörde nur dann leiten lassen und dem Gefangenen im Rahmen ihrer Ermessensausübung die Hinzuziehung eines externen Arztes versagen, wenn davon auszugehen ist, dass die Kontroll- und Personalmittel der Anstalt aufgrund der Hinzuziehung externer Ärzte tatsächlich deutlich aufzustocken sind. Nur dann könnten die finanziellen Auswirkungen, die die Hinzuziehung eines externen Arztes zeitigt, die Unschuldsvermutung überwiegen und i.S.d. „relativen“ Konzeption eine Einschränkung der Rechte des Untersuchungsgefangenen zugunsten der staatlichen Leistungsfähigkeit rechtfertigen. Diesbezüglich ist jedoch zu beachten, dass nicht jeder Gefangene in Freiheit über einen Arzt seines Vertrauens verfügt. Vielmehr werden die meisten Häftlinge dankbar sein, überhaupt von einem Arzt behandelt zu werden.⁷⁵² Hinzu kommt, dass das Recht der freien Arztwahl, anders als das Recht des anstaltsinternen Einkaufs oder das Recht auf Paketempfang, nicht zu einer unmittelbaren Verbesserung der alltäglichen Vollzugssituation des Gefangenen führt. Daher kann selbst bei einer freien, unbeschränkten Arztwahl nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass alle Gefangenen von dieser Möglichkeit tatsächlich und umfassend Gebrauch machen. Eine freie Arztwahl wird demnach allenfalls zu gering erhöhten Kontroll- und Personalkosten führen, so dass die staatliche Leistungsfähigkeit in Abwägung mit der Unschuldsvermutung – der in diesem Zusammenhang aufgrund der besonderen Bedeutung des Vertrauensverhältnisses zwischen Arzt und Patient ein nicht unerhebliches Gewicht zukommt – kein taugliches Argument darstellt, um die freie Arztwahl des Untersuchungsgefangenen von vorneherein zu beschränken.

Die Berücksichtigung finanzieller Überlegungen im Rahmen der Ermessensausübung der Vollzugsbehörde lässt sich aufgrund der offenen Formulierung des § 154 Abs. 2 S. 1 NJVollzG nicht ausschließen. Vor dem Hintergrund der angeführten Erwägungen besteht damit die Gefahr, dass die Unschuldsvermutung zu Gunsten einer kostengünstigen Vollzugsgestaltung übermäßig eingeschränkt wird, so dass bereits die zugrundeliegende Norm des § 154 Abs. 2 S. 1 NJVollzG gegen die Verfassung verstößt. Letzteres ließe sich vermeiden, wenn die Regelung

⁷⁵¹ Kubach, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 128; Seebode, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 162 ff.

⁷⁵² So ausdrücklich Paeffgen, StV 2009, 46 (53).

des § 154 Abs. 2 S. 1 NJVollzG im Wege der verfassungskonformen Auslegung⁷⁵³ aufrechterhalten werden kann. Danach müssen alle denkbaren Auslegungsmöglichkeiten einer Norm herangezogen werden.⁷⁵⁴ Ist eine Auslegung möglich, die den Verfassungsprinzipien nicht widerspricht, so ist sie jeder anderen Auslegung, bei der die fragliche Bestimmung verfassungswidrig wäre, vorzuziehen.⁷⁵⁵ Die Norm des § 154 Abs. 2 S. 1 NJVollzG kann auch dahingehend ausgelegt werden, dass dem Untersuchungsgefangenen grundsätzlich das Recht der freien Arztwahl zusteht. Dieses kann aus Gründen des Zwecks der Untersuchungshaft oder der Sicherheit und Ordnung der Anstalt begrenzt werden. Bei einer Abwägung der Unschuldsvermutung mit den Interessen der Vollzugsbehörde erscheint überdies eine Beschränkung mit dem Ziel, einen Missbrauch des Rechts auf freie Arztwahl zu verhindern, zulässig. Eine solche Auslegung ist mit der Unschuldsvermutung vereinbar, so dass § 154 Abs. 2 S. 1 NJVollzG – verfassungskonform ausgelegt – mit der Unschuldsvermutung in Einklang steht. Finanzielle Überlegungen, die die Arztwahl des Untersuchungsgefangenen generell beschränken, sind dagegen unzulässig. Insgesamt wäre eine klare gesetzliche Regelung vorzugswürdig.

f) Soziale Hilfen im Vollzug der Untersuchungshaft

Der Aspekt sozialer Hilfen im Vollzug der Untersuchungshaft wird explizit in § 155 NJVollzG geregelt. Daneben kann allerdings auch weiteren Vorschriften des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft die Intention sozialer Fürsorge nicht abgesprochen werden.⁷⁵⁶ In der Untersuchungshaftvollzugsordnung wird der Bereich sozialer Hilfen in Nr. 49 einer näheren Regelung zugeführt.

Bezogen auf den Aspekt der sozialen Hilfen stellt sich zunächst die Frage, ob der Staat aufgrund einer aus dem Sozialstaatsprinzip resultierenden Fürsorgepflicht verpflichtet ist, im Vollzug der Untersuchungshaft soziale Hilfen zur Verfügung zu stellen. Sollte diese Frage zu bejahen sein, stellt sich in einem nächsten Schritt das Problem, wie soziale Hilfen im Vollzug der Untersuchungshaft konkret auszugestalten sind. Bedeutung kommt diesbezüglich insb. der Unschuldsvermutung zu, die nach allgemeiner Auffassung einem eigentlichen Behandlungsvollzug

⁷⁵³ Allgemein zur verfassungskonformen Auslegung: *Larenz/Canaris*, Methodenlehre, S. 159 ff.; *Wank*, Auslegung, S. 82 ff.

⁷⁵⁴ *Larenz/Canaris*, Methodenlehre, S. 160; *Wank*, Auslegung, S. 86.

⁷⁵⁵ *Larenz/Canaris*, Methodenlehre, S. 160; *Wank*, Auslegung, S. 86.

⁷⁵⁶ Hierzu im Detail: 3. Kapitel, D., II., 2., b), bb), (1), S. 224 ff.

in der Untersuchungshaft entgegensteht und damit zwingende⁷⁵⁷ Behandlungs- und Resozialisierungsmaßnahmen ausschließt.⁷⁵⁸

Beide Fragenkomplexe stehen in einem engen Zusammenhang und sind nur schwer voneinander zu trennen. Da die Normierung sozialer Hilfen im Vollzug der Untersuchungshaft jedoch maßgeblich von der Bewertung des Sozialstaatsprinzips und einer etwaigen Fürsorgepflicht des Staates abhängt, wird dieser Komplex insgesamt unter dem Gesichtspunkt des Sozialstaatsprinzips einer näheren Untersuchung unterzogen.⁷⁵⁹

3. Erkenntnisse der praktischen Anwendung

Die Anwendung der „absoluten“ und „relativen“ Konzeption auf ausgewählte Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes und der Untersuchungshaftvollzugsordnung hat gezeigt, dass auch die „absolute“ Konzeption dem Untersuchungsgefangenen keine grenzenlose Entfaltung seiner Freiheitsrechte im Vollzug der Untersuchungshaft gewährt. Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen werden zwar überwiegend auf eine reale Gefährdung der in § 119 Abs. 3 StPO a.F. genannten öffentlichen Interessen gestützt. Darüber hinaus lässt die „absolute“ Konzeption jedoch auch Beschränkungen des Untersuchungshäftlings zu, die sich nicht mit einer konkreten Gefährdung der in § 119 Abs. 3 StPO a.F. bzw. in den §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG genannten öffentlichen Interessen rechtfertigen lassen. So fordert *Seebode* im Hinblick auf die Unterbringung des Untersuchungsgefangenen etwa, dass den Gefangenen Hafträume zur Verfügung zu stellen sind, die größer und besser ausgestattet sind, als die Hafträume von Strafgefangenen.⁷⁶⁰ Nimmt man den Angleichungsgrundsatz im Untersuchungshaftvollzug – kraft dessen die individuellen Lebensverhältnisse des einzelnen Untersuchungsgefangenen im Vollzug der Untersuchungshaft möglichst weitgehend zu erhalten sind – jedoch ernst, dann genügt diese pauschale Forderung *Seebodes* nach größeren und besser ausgestatteten Hafträumen im Vollzug der Untersuchungshaft nicht der Unschuldsvermutung. Bei konsequenter Umsetzung der „absoluten“ Konzeption wären die Hafträume von Untersuchungsgefangenen nicht nur allgemein größer und besser auszustatten, als die Hafträume von Strafgefangenen. Es müssten darüber hinaus auch die individuellen Lebensverhältnisse des jeweiligen Untersuchungsgefangenen bei der baulichen Gestaltung der Hafträume berücksichtigt werden. Eine derartige Forderung stellt *Seebode* nicht auf,⁷⁶¹

⁷⁵⁷ Ob dagegen Behandlungsmaßnahmen und soziale Hilfen auf freiwilliger Basis im Vollzug der Untersuchungshaft angeboten werden können, wird im Folgenden unter dem Aspekt des Sozialstaatsprinzips behandelt, siehe: 3. Kapitel, D., II., S. 212 ff.

⁷⁵⁸ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 211 f.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 7 (29); *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (233); *Wolter*, ZStW 1981, 452 (454 f., 495); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 46.

⁷⁵⁹ Siehe: 3. Kapitel, D., S. 211 ff.

⁷⁶⁰ Siehe: 3. Kapitel, B., II., 2., a), bb), S. 139.

⁷⁶¹ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 170 f.

obwohl der Zweck der Untersuchungshaft und die Sicherheit und Ordnung der Anstalt insofern kaum tangiert zu sein scheinen.⁷⁶² Grund für die Zurückhaltung können nur die Begrenztheit staatlicher Mittel und der Aspekt einer praktikablen Vollzugsgestaltung sein, die einer individuellen baulichen Haftraumgestaltung offensichtlich entgegenstehen. Die „absolute“ Konzeption nimmt somit unausgesprochen Bezug auf die Begrenztheit staatlicher Mittel sowie auf praktische Vollzugsbedürfnisse, ohne diese Kriterien als einschränkende Faktoren der Freiheitsrechte des Untersuchungsgefangenen ausdrücklich zu nennen.

Die „relative“ Konzeption hat demgegenüber den Vorteil, dass die Begrenztheit staatlicher Mittel als Gegenpol der Unschuldsvermutung und der Freiheitsrechte des Untersuchungsgefangenen eindeutig benannt wird. Die Forderung, Untersuchungshaft ausschließlich in besonderen, selbständigen Untersuchungshaftanstalten zu vollziehen, bedingt bspw. sehr hohe finanzielle Aufwendungen des Staates und ist daher in Abwägung mit der Unschuldsvermutung nicht zwingend umzusetzen. Hingegen ist das Recht des Untersuchungsgefangenen auf freie Arztwahl im Regelfall nur mit relativ geringen Personal- und Kontrollkosten verbunden, weshalb in diesem Zusammenhang die Freiheitsrechte des Untersuchungsgefangenen überwiegen und der Gesetzgeber im Vollzug der Untersuchungshaft grds. das Recht der freien Arztwahl zu normieren hat.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die gegenüber der „absoluten“ Konzeption vorzugswürdige⁷⁶³ „relative“ Konzeption einer der Unschuldsvermutung Rechnung tragenden Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzugs eine ökonomisch umsetzbare und praktikablen Erfordernissen genügende Vollzugsgestaltung ermöglicht, gleichzeitig aber auch die Freiheitsrechte des Untersuchungsgefangenen berücksichtigt und nicht einseitig zu Gunsten praktischer Vollzugsbedürfnisse einschränkt.

III. Zusammenfassung

Die Untersuchungshaft muss von der Unschuldsvermutung als einem wesentlichen Gestaltungsgrundsatz beherrscht sein. Infolgedessen verbieten sich im Vollzug der Untersuchungshaft alle Maßnahmen, die den Eindruck einer Bestrafung erwecken. Haftmaßnahmen, die in ihrer Wirkung der Vollziehung einer Freiheitsstrafe gleichkommen, sind ausgeschlossen. Von diesen pauschalen Feststellungen abgesehen besteht über den genauen Einfluss der Unschuldsvermutung auf die gesetzliche Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges allerdings wenig Klarheit.

⁷⁶² Beschränkungen des Untersuchungsgefangenen lassen sich nur dann mit dem Zweck der Untersuchungshaft oder der Sicherheit und Ordnung der Anstalt rechtfertigen, wenn diesbzgl. eine *konkrete* Gefahr gegeben ist, siehe: 3. Kapitel, A., II., S. 90 ff. Eine solche ist bei einer Ausstattung der Hafträume, die sich an den individuellen Lebensverhältnissen des jeweiligen Untersuchungsgefangenen orientiert, nicht ohne weiteres erkennbar.

⁷⁶³ Siehe 3. Kapitel, B., II., 1., d), S. 130 ff.

Die Regelungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers, durch umfassende Verweise der Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft auf Vorschriften aus dem Bereich des Strafvollzuges den Umfang des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes insgesamt „schlank“ zu halten, widerspricht der Unschuldsvermutung jedenfalls nicht. Zwar sind die umfassenden Verweise vor dem Hintergrund der bereichsspezifischen Besonderheiten zwischen Straf- und Untersuchungshaftvollzug kritisch zu beurteilen. Ein Verstoß gegen die Unschuldsvermutung ist jedoch abhängig von der Ausgestaltung der materiellen Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft und kann nicht allein mit der Verweisungstechnik des niedersächsischen Gesetzgebers begründet werden. Greifbare Kriterien, anhand derer die materiellen Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft auf ihre Vereinbarkeit mit der Unschuldsvermutung untersucht werden können, bieten sowohl die „absolute“ als auch die „relative“ Konzeption. Im Ergebnis ist die „relative“ Konzeption der „absoluten“ Konzeption jedoch vorzuziehen. Sie schützt den Untersuchungsgefangenen genauso wie die „absolute“ Konzeption vor jedweder Strafantizipation im Vorfeld des gesetzlichen Schuldnachweises und berücksichtigt dabei, dass neben dem Zweck der Untersuchungshaft und der Sicherheit und Ordnung der Anstalt auch die Begrenztheit staatlicher Mittel einen Gegenpol zu den Freiheitsrechten des Untersuchungsgefangenen darstellen kann. Dies führt im Rahmen der erforderlichen Abwägung der Unschuldsvermutung mit dem Zweck der Untersuchungshaft und der Sicherheit und Ordnung der Anstalt sowie mit der staatlichen Leistungsfähigkeit dazu, dass die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zur Unterbringung des Untersuchungsgefangenen, die Beschränkung des anstaltsinternen Einkaufs, das Verbot des Alkoholkonsums in der Untersuchungshaft, die Ausgestaltung des Besuchsrechts in der Untersuchungshaft sowie die Beschränkung des Paketempfangs, soweit es um die Anzahl der ein- und ausgehenden Pakete geht, mit der Unschuldsvermutung zu vereinbaren sind. Kritisch zu beurteilen sind hingegen selbst vor dem Hintergrund der „relativen“ Konzeption der generelle Ausschluss von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln sowie die Einschränkung der freien Arztwahl ohne Normierung konkreter Kriterien, an denen sich die Ermessensausübung der Vollzugsbehörde zu orientieren hat.

C. Der Richtervorbehalt

Die Strafprozessordnung beinhaltet eine Vielzahl von Eingriffsermächtigungen, mittels derer den Strafverfolgungsorganen eine effektive Ermittlungstätigkeit ermöglicht werden soll. Diese Ermittlungstätigkeit der Strafverfolgungsorgane dient der Sachverhaltsaufklärung und damit auch der Durchsetzung eines im Einzelfall

möglicherweise entstandenen staatlichen Strafanspruchs.⁷⁶⁴ Allerdings dürfen Sachverhaltsaufklärung und Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs in einem Rechtsstaat nicht grenzenlos erfolgen.⁷⁶⁵ Eine Wahrheitsermittlung um jeden Preis ist nicht gestattet.⁷⁶⁶ Vielmehr muss sich die Ermittlungstätigkeit der Strafverfolgungsorgane in einem Rechtsstaat immer auch an der Menschenwürde und den Freiheitsrechten der Bürger orientieren.⁷⁶⁷ Nur wenn das Strafverfahren neben der Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs auch den Schutz individueller Rechte sicherstellt, kann es seiner rechtsfriedenstiftenden Funktion⁷⁶⁸ – verstanden als Zustand, in dem sich die Bevölkerung vernünftigerweise mit dem Ausgang des Strafverfahrens zufrieden geben kann, weil es zu einer prozessordnungsgemäßen Entscheidung gekommen ist⁷⁶⁹ – gerecht werden.⁷⁷⁰

Das dabei bestehende Spannungsverhältnis zwischen den Interessen der Strafverfolgungsorgane an einer möglichst vollständigen Wahrheitsermittlung einerseits und dem Schutz der Rechte der an einem Strafverfahren Beteiligten andererseits⁷⁷¹ sucht die Strafprozessordnung mit Hilfe verschiedener Regelungsmechanismen zu lösen. Zum einen begrenzen spezifische Tatbestandsvoraussetzungen den Anwendungsbereich vieler Eingriffsermächtigungen.⁷⁷² Zum anderen setzt die Beschränkung der Anordnungs Kompetenzen auf bestimmte Ermittlungsorgane dem Einsatz bestimmter Ermittlungsmethoden Grenzen – zahlreiche Ermächtigungs-

⁷⁶⁴ Krüger, DRiZ 2004, 247 (248); Brünning, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 23; Ostendorf/Brünning, JuS 2001, 1063 (1064); Talaska, Richtervorbehalt, S. 19.

⁷⁶⁵ Löwe-Rosenberg/Kühne, StPO, Einl. Abschnitt B/Rn. 35 f.; Beulke, StrafprozessR, § 1/Rn. 5; Brünning, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 23; Brause, NJW 1992, 2865.

⁷⁶⁶ BGHSt 38, 214 (220); 31, 304 (309); 14, 358 (365); Volk, Grundkurs, § 3/Rn. 1; Brünning, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 23.

⁷⁶⁷ Löwe-Rosenberg/Kühne, StPO, Einl. Abschnitt B/Rn. 35 f.; Beulke, StrafprozessR, § 1/Rn. 5; Brünning, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 23.

⁷⁶⁸ Es ist umstritten, welchem Ziel das Strafverfahren dient. Zum Meinungsstand: Murmann, GA 2004, 65 ff. Ganz überwiegend wird die Stiftung von Rechtsfrieden als das übergeordnete Ziel des Strafverfahrens angesehen, vgl.: Löwe-Rosenberg/Rieß, StPO (25. Auflage 1999), Einl. Abschnitt B/Rn. 4 f.; Meyer-Göfner, StPO, Einl./Rn. 4; KK-Pfeiffer/Hannich, StPO, Einl./Rn. 1; Kühl, Unschuldsumutung, S. 74; Schmidhäuser, FS Schmidt, S. 511 (521 f.).

⁷⁶⁹ Löwe-Rosenberg/Kühne, StPO, Einl. Abschnitt B/Rn. 45 ff.; Schmidhäuser, FS Schmidt, S. 511 (521).

⁷⁷⁰ Im Ergebnis wohl ebenso: Löwe-Rosenberg/Kühne, StPO, Einl. Abschnitt B/Rn. 48; Brünning, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 23.

⁷⁷¹ Löwe-Rosenberg/Kühne, StPO, Einl. Abschnitt B/Rn. 33 ff.; Beulke, StrafprozessR, § 1/Rn. 5; Brünning, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 23.

⁷⁷² So darf eine Überwachung der Telekommunikation nach § 100a StPO bspw. nur erfolgen, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand Täter oder Teilnehmer einer der aufgeführten Katalogstraftaten ist. Die Anordnung von Untersuchungshaft nach § 112 StPO unterliegt den Voraussetzungen, dass der Beschuldigte der aufzuklärenden Tat dringend verdächtig ist, dass ein Haftgrund besteht und die Anordnung der Haft zur Bedeutung der Sache nicht außer Verhältnis steht.

grundlagen der Strafprozessordnung behalten die Anordnung eines Grundrechtseingriffs dem Richter vor.⁷⁷³

Das System der strafprozessualen Eingriffsermächtigungen und diesbezüglichen Anordnungs Kompetenzen ist jedoch nicht einheitlich gestaltet. Abgesehen von verschiedenen Eingriffsbefugnissen, deren Anordnung in den originären Zuständigkeitsbereich der nichtrichterlichen Strafverfolgungsbehörden fällt,⁷⁷⁴ weist die Strafprozessordnung im Hinblick auf richterliche Anordnungs Kompetenzen über 50 Richtervorbehalte verschiedener Ausprägung auf, die noch ergänzt werden durch eine Vielzahl entsprechender Vorschriften in Nebengesetzen.⁷⁷⁵ Zunächst gibt es Eingriffsbefugnisse, bei denen konkurrierende Anordnungs Kompetenzen bestehen, d.h. Richter und nichtrichterliche Strafverfolgungsorgane sind in gleicher Weise originär anordnungs befugt.⁷⁷⁶ Des Weiteren sehen zahlreiche Eingriffsbefugnisse eine richterliche Regelzuständigkeit vor, bei der an sich der Richter anordnungs befugt ist. Soweit die richterliche Anordnung nicht rechtzeitig eingeholt werden kann, besteht bei Gefahr im Verzug eine Eilkompetenz für die nichtrichterlichen Strafverfolgungsorgane.⁷⁷⁷ Schließlich hat der Gesetzgeber Eingriffsbefugnisse normiert, deren Anordnung ausschließlich dem Richter vorbehalten ist.⁷⁷⁸

Der richterlichen Regelzuständigkeit, d.h. primäre Anordnungs Kompetenz des Richters und sekundäre Eilkompetenz nichtrichterlicher Organe, unterlag nach § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. auch die Anordnung von Maßnahmen im Vollzug der Untersuchungshaft. In dringenden Fällen konnte dieser Richtervorbehalt gem. § 119 Abs. 6 S. 2 StPO a.F. durch eine Eilkompetenz der Staatsanwaltschaft und der Anstalt durchbrochen werden. Der niedersächsische Gesetzgeber ist von diesem generellen Richtervorbehalt im Untersuchungshaftvollzug abgewichen. Nach § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. ist die Vollzugsbehörde für alle im Vollzug der Untersuchungshaft zu treffenden Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen

⁷⁷³ So schreiben etwa die §§ 81a Abs. 2; 81f Abs. 1; 81g Abs. 3; 81h Abs. 2; 98 Abs. 1; 100d Abs. 1; 119 Abs. 6 StPO die Anordnung der jeweiligen Maßnahme durch den Richter vor. Teilweise werden hiervon Ausnahmen gemacht, indem der Staatsanwaltschaft bzw. ihren Ermittlungspersonen unter bestimmten Voraussetzungen Eilkompetenzen zukommen, vgl. §§ 81a Abs. 2; 81f Abs. 1; 81g Abs. 3; 98 Abs. 1; 119 Abs. 6 StPO.

⁷⁷⁴ So etwa die vorläufige Festnahme nach § 127 Abs. 2 StPO, die Ausschreibung zur Aufenthaltsermittlung nach § 131a Abs. 1, 2 StPO, vgl. § 131c Abs. 1 S. 2 StPO, oder die längerfristige Observation nach § 163f Abs. 3 StPO.

⁷⁷⁵ *Kintzi*, DRiZ. 2004, 83; ähnlich *Kröger*, DRiZ. 2004, 247 (248); *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 34; einen Überblick über die verschiedenen Ausgestaltungen der strafprozessualen Richtervorbehalte gibt *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 73 f.

⁷⁷⁶ So etwa bei der Ausschreibung zur Festnahme nach § 131 Abs. 1 StPO.

⁷⁷⁷ So etwa bei Maßnahmen im Vollzug der Untersuchungshaft, § 119 Abs. 1 S. 3, 4 StPO n.F.; bei der Anordnung der Beschlagnahme, § 98 Abs. 1 StPO oder auch bei der Überwachung der Telekommunikation nach § 100a StPO, vgl. § 100b Abs. 1 StPO.

⁷⁷⁸ So etwa bei der Anordnung von Reihengentests, vgl. § 81h Abs. 2 StPO, oder auch bei der Anordnung von Untersuchungshaft, vgl. § 114 Abs. 1 StPO.

zuständig, soweit nicht die Zuständigkeit des Gerichts vorgesehen ist. Vor dem Hintergrund dieser Abkehr vom Regelungsinhalt des § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. stellt sich die Frage nach der Bedeutung des Richtervorbehaltes im Vollzug der Untersuchungshaft. Bevor jedoch auf die niedersächsische Regelung der Anordnungs-kompetenzen im Untersuchungshaftvollzug näher eingegangen und dieselbe einer verfassungsrechtlichen Überprüfung unterzogen wird, ist zunächst die grundsätzliche Frage nach Sinn und Zweck von Richtervorbehalten zu stellen. Eine Antwort auf die Frage nach der Funktion von Richtervorbehalten kann Aufschluss darüber geben, ob die Normierung einer richterlichen Zuständigkeit auch für die Anordnung von Maßnahmen im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlich ist. Deshalb ist sie von nicht unerheblichem Interesse für die Bewertung der niedersächsischen Zuständigkeitsregelung.

I. Sinn und Zweck von Richtervorbehalten

Der Sinn und Zweck von (strafprozessualen) Richtervorbehalten wird in unterschiedlichen Funktionen gesehen, die teilweise nicht strikt voneinander getrennt, sondern oft miteinander vermengt werden.

1. Gesetzeswahrende Funktion

Zum Teil wird der Richtervorbehalt als Ausdruck des Gewaltenteilungsprinzips begriffen.⁷⁷⁹ Soweit die Anordnungs-kompetenz für bestimmte Maßnahmen der Judikative zugewiesen ist, werde das Recht der Exekutive auf den uneingeschränkten ersten Zugriff beschränkt, so dass die vorbeugende richterliche Mitwirkung zu einer Kontrolle und Hemmung der exekutiven Eingriffsbefugnis führe.⁷⁸⁰ Infolgedessen würden sowohl die Exekutive als auch die Judikative die Gesamtverantwortung des strafprozessualen Grundrechtseingriffs tragen – bereits die Beantragung der Maßnahme durch die Staatsanwaltschaft zeige, dass diese die Maßnahme für rechtmäßig hält, und auch der Richter erkläre die Maßnahme durch ihre Anordnung letztlich für rechtmäßig.⁷⁸¹

Dieses „Vier-Augen-Prinzip“⁷⁸² durch die beantragende Staatsanwaltschaft und den anordnenden Richter sei notwendig, weil eine unvoreingenommene Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen durch die Strafverfolgungsbehörden nicht

⁷⁷⁹ BVerfGE 103, 142 (151); 57, 346 (355) bezeichnen den Richter als Kontrollorgan der Strafverfolgungsbehörden, das eine unabhängige und neutrale Prüfung vorzunehmen hat; *Schnarr*, NStZ 1991, 209 (210); *Kintzi*, DRiZ 2004, 83; *Krüger*, DRiZ 2004, 247 (248); *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 234 f.; *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 414 ff. m.w.Nachw., S. 417 ff.; ähnlich: *Paeffgen*, JZ 1997, 178 (186); vgl. auch die Darstellung bei *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 111 ff.

⁷⁸⁰ *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 234; *Kintzi*, DRiZ 2004, 83; *Krüger*, DRiZ 2004, 247 (248); *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 70; *Hüls*, ZIS 2009, 160; ähnlich *Gusy*, GA 2003, 672 (677).

⁷⁸¹ *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 420; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 113; *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 244 f.

⁷⁸² *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 421; *Paeffgen*, JZ 1997, 178 (186 mit Fn. 77).

erwartet werden könne.⁷⁸³ Der Einsatz bestimmter Ermittlungsmaßnahmen vereinfache die Sachverhaltsermittlung und damit die Feststellung eines staatlichen Strafanspruches, so dass die Aufgabenerfüllung der Strafverfolgungsbehörden durch den Einsatz strafprozessualer Grundrechtseingriffe wesentlich erleichtert werde.⁷⁸⁴ Aufgrund dessen bestehe die Gefahr, dass die Strafverfolgungsbehörden die Tatbestandsvoraussetzungen von Eingriffsermächtigungen einseitig zu ihren Gunsten auslegen.⁷⁸⁵ Demgegenüber zeichne sich die richterliche Tätigkeit durch sachliche und persönliche Unabhängigkeit aus.⁷⁸⁶ Der Richter habe kein unmittelbares Interesse an der Durchführung strafprozessualer Grundrechtseingriffe und gelte deshalb als besonders vertrauenswürdige Person, die am besten in der Lage sei, über die Rechtmäßigkeit der beantragten Maßnahme zu entscheiden.⁷⁸⁷ Der Richtervorbehalt habe somit eine gesetzes- bzw. tatbestandswahrende Funktion.⁷⁸⁸

2. Vorbeugende Rechtsschutzfunktion

Neben dieser gesetzeswahrenden Funktion wird der Sinn und Zweck von Richtervorhalten auch darin gesehen, vorbeugenden Rechtsschutz für den von einem Strafverfahren Betroffenen zu gewährleisten.⁷⁸⁹ Es wird davon ausgegangen, dass der Richtervorbehalt im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren eine grundrechtssichernde Funktion erfüllt.⁷⁹⁰ Teilweise gilt der Richtervorbehalt geradezu als „Königsweg“ für den Grundrechtsschutz im Strafverfahren.⁷⁹¹ In diesem Zusammenhang besteht allerdings insofern Uneinigkeit, als einige Vertreter der Rechtsschutzfunktion davon ausgehen, dass es sich bei dem Rechtsschutz durch Richtervorbehalt um eine Erscheinungsform des Rechtsschutzes i.S.d. Art. 19

⁷⁸³ BVerfGE 103, 142 (154): Strikte Neutralität kann von Polizei und Staatsanwaltschaft im Hinblick auf ihre Aufgabe, beim Verdacht von Straftaten den Sachverhalt zu erforschen, nicht erwartet werden. *Prechtel*, Ermittlungsrichter, S. 179 f.

⁷⁸⁴ *Bachmann*, Rechtsschutz, S. 71 f.; ähnlich: *Amelung*, NJW 1991, 2533 (2536); vgl. auch die Darstellung bei *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 112.

⁷⁸⁵ BVerfGE 103, 142 (154); *Amelung*, NJW 1991, 2533 (2536); ähnlich *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 420 f.; *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 69.

⁷⁸⁶ BVerfG, NJW 2008, 822 (832); BVerfGE 107, 299 (325); 103, 142 (151); *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 420; *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 69.

⁷⁸⁷ BVerfG, NJW 2008, 822 (832); BVerfGE 107, 299 (325); 103, 142 (151); *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 420.

⁷⁸⁸ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 112; *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 421.

⁷⁸⁹ *Marzahn*, ZJS 2008, 375 (380); *Krüger*, DRiZ 2004, 247 (249); *Asbrock*, ZRP 1998, 17; *Schnarr*, NSTz 1991, 209 (210); *Lepsius*, JURA 2002, 259 (261); *Bachmann*, Rechtsschutz, S. 74 ff.; *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 232; zum Teil auch: *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 421 f.; vgl. auch die Darstellung bei *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 114 f.

⁷⁹⁰ BVerfGE 105, 239 (248); 103, 142 (152 f.); *Krüger*, DRiZ 2004, 247 (248); *Gusy*, GA 2003, 672; *Asbrock*, ZRP 1998, 17; *Amelung*, NSTz 2001, 337 (338); *Lepsius*, JURA 2002, 259 (261); *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 115; *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 231; *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 64 f.; *Hüls*, ZIS 2009, 160.

⁷⁹¹ *Kühne*, StrafprozessR, Rn. 409; *Krüger*, DRiZ 2004, 247.

Abs. 4 GG handelt,⁷⁹² während andere Befürworter der Rechtsschutzfunktion der Ansicht sind, dass der Rechtsschutz durch Richtervorbehalt als ein selbständiges Rechtsschutzmodell neben Art. 19 Abs. 4 GG zu qualifizieren ist.⁷⁹³

Auch die Erforderlichkeit des vorbeugenden Rechtsschutzes durch Richtervorbehalt im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren wird unterschiedlich begründet, wobei sich alle Begründungsmodelle im Kern jedoch darauf zurückführen lassen, dass es um eine hinreichende Berücksichtigung der Interessen des von einer strafrechtlichen Ermittlungsmaßnahme Betroffenen geht:⁷⁹⁴ Zum Teil wird angeführt, dass der Richtervorbehalt einen Ausgleich für schwerwiegende und tiefgreifende Grundrechtseingriffe darstellt.⁷⁹⁵ Dem Gewicht bestimmter Grundrechtseingriffe entspreche es, diese durch einen Richter anordnen zu lassen.⁷⁹⁶

Andere betonen, dass strafprozessuale Grundrechtseingriffe i.d.R. überraschend erfolgen, um zu verhindern, dass beweis erhebliche Informationen in Kenntnis der bevorstehenden Ermittlungen beseitigt werden.⁷⁹⁷ In diesen Fällen stünden dem Betroffenen mangels Kenntnis vom Grundrechtseingriff lediglich nachträgliche Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung, obwohl durch Anordnung und Durchführung der jeweiligen Ermittlungsmaßnahme bereits vollendete Tatsachen geschaffen worden seien, die zu irreparablen Beeinträchtigungen führen könnten.⁷⁹⁸ Mit dem Hinweis, dass der Betroffene bei heimlichen Ermittlungsmaßnahmen mitunter nie erfährt, dass es überhaupt zu einem Grundrechtseingriff gekommen und nachträglicher Rechtsschutz insoweit vollständig ausgeschlossen ist, wird diese Begründung zum Teil weitergeführt.⁷⁹⁹

Weiterhin wird angemerkt, dass es in vielen Fällen strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen aufgrund ihres Überraschungs- bzw. Geheimhaltungscharakters nicht möglich ist, den Betroffenen vor Anordnung und Durchführung der Maßnahme zu hören. Insofern ersetze die richterliche Anordnung der Maßnahme das fehlende rechtliche Gehör nach Art. 103 Abs. 1 GG.⁸⁰⁰

⁷⁹² Hilger, JR 1990, 485; Asbrock, ZRP 1998, 17; Amelung, NStZ 2001, 337 (342); Talaska, Richtervorbehalt, S. 64 ff.; wohl auch: Hilger, GS Meyer, 209 (225).

⁷⁹³ Krüger, DRiZ 2004, 247 (248 f.); Lin, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 247; Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 136.

⁷⁹⁴ BVerfG, wistra 2008, 339 (340); BVerfGE 103, 142 (151); Schnarr, NStZ 1991, 209 (210).

⁷⁹⁵ BVerfG, NJW 2008, 822 (832); Gusy, GA 2003, 672 (674); Lepsius, JURA 2002, 259 (261); Schnarr, NStZ 1991, 209 (210); Marzahn, ZJS 2008, 375 (377); v. Olshausen, JZ 1969, 463 (464).

⁷⁹⁶ BVerfG, wistra 2008, 339 (340); BVerfGE 103, 142 (151).

⁷⁹⁷ Hüls, ZIS 2009, 160; Hilger, JR 1990, 485; Bachmann, Rechtsschutz, S. 74; Talaska, Richtervorbehalt, S. 66; Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 117 f.; Ostendorf/Brünig, JuS 2001, 1063 (1064); ähnlich Asbrock, ZRP 1998, 17.

⁷⁹⁸ Hüls, ZIS 2009, 160; Gusy, GA 2003, 672 (674); Amelung, NStZ 2001, 337 (338); Hilger, JR 1990, 485; Ostendorf/Brünig, JuS 2001, 1063 (1064); Bachmann, Rechtsschutz, S. 74; Talaska, Richtervorbehalt, S. 66; ähnlich Lepsius, JURA 2002, 259 (261).

⁷⁹⁹ Hilger, JR 1990, 485; Talaska, Richtervorbehalt, S. 66; ähnlich Asbrock, ZRP 1998, 17.

⁸⁰⁰ Asbrock, ZRP 1998, 17; Schnarr, NStZ 1991, 209 (210); Hilger, GS Meyer, 209 (225); ähnlich Kintzi, DRiZ 2004, 83; Krüger, DRiZ 2004, 247 (248); wohl auch: BVerfG, wistra 2008, 339 (340); BVerfGE 103, 142 (151).

3. Stellungnahme

Die aufgezeigten Positionen zeigen, dass Sinn und Zweck eines Richtervorbehaltes nicht einheitlich beurteilt werden. Hinzu kommt, dass innerhalb der dargelegten Ansichten nicht immer eine strikte Trennung zwischen der gesetzeswahrenden Funktion auf der einen Seite und der Rechtsschutzfunktion auf der anderen Seite besteht. Teilweise werden beide Aspekte kumulativ zur Begründung von Richtervorbehalten herangezogen,⁸⁰¹ was eine klare Antwort auf die Frage nach ihrer Funktion um ein Weiteres erschwert.

a) Gesetzeswahrende Funktion: Erforderlichkeit einer Kontrolle der Exekutive durch die Judikative?

Die gesetzeswahrende Funktion von Richtervorbehalten geht von der Erforderlichkeit einer Kontrolle der nichtrichterlichen Strafverfolgungsorgane durch den Richter aus. Damit geht sie von einer Rollenverteilung zwischen den beiden Gewalten aus, die gleichsam das Bild einer „bösen“ Exekutive und einer „guten“ Judikative zeichnet.⁸⁰² Dieser Ansatz lässt sich damit erklären, dass das Institut des strafprozessualen Richtervorbehaltes aus dem 19. Jahrhundert stammt – aus einer Zeit also, in der noch erhebliches Misstrauen gegen die allenfalls schwach demokratisch legitimierte Polizei bestand und insoweit eine vorbeugende richterliche Kontrolle angezeigt war.⁸⁰³ Dieses Bild lässt sich heute nicht mehr ohne weiteres aufrechterhalten.⁸⁰⁴ Im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes sind auch die nichtrichterlichen Strafverfolgungsbehörden über Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebunden.⁸⁰⁵ Insbesondere die Staatsanwaltschaft ist kein rein parteiisches Organ der Strafverfolgung, § 160 Abs. 2 StPO legt sie ausdrücklich darauf fest, nicht nur die zur Belastung des Beschuldigten, sondern auch die der Entlastung dienenden Umstände zu ermitteln.

Trotz dieser formalen Verpflichtung der Staatsanwaltschaft zur Objektivität kann nicht geleugnet werden, dass den Strafverfolgungsbehörden die Sachverhaltsaufklärung durch den Einsatz strafprozessualer Grundrechtseingriffe wesent-

⁸⁰¹ Vgl. etwa: *Hüls*, ZIS 2009, 160; *Kintzi*, DRiZ 2004, 83; *Krüger*, DRiZ 2004, 247 (248); *Asbrock*, ZRP 1998, 17; *Schnarr*, NStZ 1991, 209 (210); *Gusy*, GA 2003, 672 (674, 677); *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 234 ff.

⁸⁰² So *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 113.

⁸⁰³ *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 27 ff., 78 m.w.Nachw. in Fn. 100; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 113; *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 55; *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 242 spricht insoweit von einem überkommenen Misstrauen gegenüber den Exekutivbehörden; *Amelung*, NStZ 2001, 337.

⁸⁰⁴ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 113; im Ergebnis auch: *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 69; *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 417.

⁸⁰⁵ *Hüls*, ZIS 2009, 160; *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 69; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 113; ähnlich *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 417.

lich erleichtert wird.⁸⁰⁶ Hinzu kommt, dass sowohl die Polizei als auch die Staatsanwaltschaft – letztere führt das strafrechtliche Ermittlungsverfahren in eigener Verantwortung, §§ 158 ff. StPO, und vertritt in der Hauptverhandlung die Anklage, § 243 Abs. 3 S. 1 StPO – einem gewissen psychologischen Druck unterliegen, einen Täter zu präsentieren.⁸⁰⁷ Darauf gründet sich eine in der Tendenz stärker parteiische Stellung der nichtrichterlichen Strafverfolgungsbehörden. Eine unvoreingenommene, neutrale Prüfung der Tatbestandvoraussetzungen strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen kann daher zumindest nicht in gleichem Maße erwartet werden, wie vom Richter.⁸⁰⁸ Dieser ist, anders als die Staatsanwaltschaft, nicht weisungsgebunden. Er entscheidet nicht in eigener Sache, sondern ist unbeteiligter Dritter, der nur auf Antrag der Staatsanwaltschaft tätig wird, § 162 StPO.⁸⁰⁹

Diese Unterschiede in Aufgabe und Stellung zwischen den nichtrichterlichen Strafverfolgungsorganen und dem Richter zeigen, dass die Gefahr eines einseitigen Einsatzes strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen durch die nichtrichterlichen Strafverfolgungsbehörden trotz ihrer Bindung an Recht und Gesetz gem. Art. 20 Abs. 3 GG und trotz des die Staatsanwaltschaft treffenden Objektivitätsgebotes weiterhin ernst zu nehmen ist.⁸¹⁰ Eine vorbeugende richterliche Kontrolle strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen ist daher nach wie vor angezeigt.⁸¹¹ Als neutrale Instanz, die sich durch persönliche und sachliche Unabhängigkeit auszeichnet, und kein direktes Interesse am Einsatz strafprozessualer Grundrechtseingriffe hat, ist der Richter besonders geeignet für die Rechtmäßigkeitskontrolle strafprozessualer Eingriffsanordnungen.⁸¹² Die gesetzewahrende Funktion von Richtervorbehalten ist damit nicht zu bestreiten.⁸¹³

b) Rechtsschutzfunktion: Erforderlichkeit eines vorbeugenden Rechtsschutzes durch Richtervorbehalte?

Im Hinblick auf die Rechtsschutzfunktion ist zunächst anzumerken, dass die zum Teil vorgenommene Einordnung von Richtervorbehalten als Erscheinungsform

⁸⁰⁶ Hüls, ZIS 2009, 160 (161); Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 113; Lin, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 242 f.; Bachmann, Rechtsschutz, S. 71 f.

⁸⁰⁷ Hüls, ZIS 2009, 160 (161); Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 113; Talaska, Richtervorbehalt, S. 69; wohl auch BVerfGE 103, 142 (154).

⁸⁰⁸ BVerfGE 103, 142 (154); Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 113.

⁸⁰⁹ BVerfGE 103, 142 (151); Hüls, ZIS 2009, 160 (160 f.); Talaska, Richtervorbehalt, S. 69; Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 113.

⁸¹⁰ Ausdrücklich: Lin, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 243; ähnlich: Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 113 f.

⁸¹¹ Bei welchen strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen diese vorbeugende richterliche Kontrolle im Einzelnen angezeigt sein kann, siehe sogleich.

⁸¹² BVerfG, NJW 2008, 822 (832); BVerfGE 107, 299 (325); 103, 142 (151); Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 113; Rabe v. Kühlewein, Richtervorbehalt, S. 421; im Ergebnis auch: Lin, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 243.

⁸¹³ Rabe v. Kühlewein, Richtervorbehalt, S. 417; Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 112; Talaska, Richtervorbehalt, S. 70.

des Rechtsschutzes i.S.d. Art. 19 Abs. 4 GG zumindest auf den ersten Blick nicht verfängt. Der Wortlaut des Art. 19 Abs. 4 GG geht davon aus, dass bereits eine Rechtsverletzung stattgefunden hat, bevor sich die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG aktiviert.⁸¹⁴ Der Rechtsschutz durch vorbeugende Richtervorbehalte ist einer Rechtsverletzung jedoch zeitlich vorgelagert. Der Richter ordnet eine strafprozessuale Ermittlungsmaßnahme ja gerade erst an, so dass ein hoheitlicher Eingriff in die Rechte des von der Ermittlungsmaßnahme Betroffenen noch gar nicht stattgefunden hat. Neben diesem Befund, der Gegenstand späterer Erörterung sein wird,⁸¹⁵ ist außerdem festzustellen, dass die einzelnen Begründungsansätze, die angeführt werden, um die Erforderlichkeit eines vorbeugenden Rechtsschutzes im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren aufzuzeigen, nicht abschließend überzeugen:

Die Schwere eines Eingriffs allein kann die Erforderlichkeit vorbeugenden Rechtsschutzes durch Richtervorbehalte nicht erklären.⁸¹⁶ Die Richtervorbehalte in Art. 13 Abs. 3 und 4 GG verdeutlichen, dass bei der Normierung eines Richtervorbehaltes auch der mit einem Eingriff verfolgte Zweck zu berücksichtigen ist.⁸¹⁷ So ist zur Verfolgung einer Straftat gem. Art. 13 Abs. 3 GG unter bestimmten Voraussetzungen die akustische Wohnraumüberwachung zulässig. Die Anordnung einer solchen Überwachung ist gem. Art. 13 Abs. 3 S. 3, 4 GG ausschließlich dem Richter vorbehalten. Im Gegensatz dazu ist zur Gefahrenabwehr nach Art. 13 Abs. 4 GG nicht nur die akustische Wohnraumüberwachung zulässig, sondern jede Art von technischer Überwachung. Die Anordnung ist zwar auch dem Richter vorbehalten, allerdings handelt es sich hierbei nur um eine richterliche Regelzuständigkeit. Bei Gefahr im Verzug kann die Maßnahme gem. Art. 13 Abs. 4 S. 2 GG auch durch eine andere gesetzlich bestimmte Stelle angeordnet werden. Damit knüpft das Grundgesetz an die strafprozessuale Wohnraumüberwachung deutlich strengere Voraussetzungen als an die gefahrenabwehrende Wohnraumüberwachung.⁸¹⁸ Zum einen werden die zur Verfügung stehenden Mittel beschränkt, indem zu strafprozessualen Zwecken nur die akustische Überwachung zulässig ist. Zum anderen besteht bei repressiven Überwachungen keine Ausnahmekompetenz für nichtrichterliche Strafverfolgungsorgane. Diese

⁸¹⁴ Zwar ist Art. 19 Abs. 4 GG im Präsens formuliert, gleichwohl beinhaltet er einen Tatbestand und eine Rechtsfolge, die besagen: *Wenn* jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird (Tatbestand), *dann* steht ihm der Rechtsweg offen (Rechtsfolge). *Böckenförde*, NJW 1976, 2089 (2091) spricht allgemein vom Typus einer „Wenn-so“-Programmierung; vgl. im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG: *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 128; *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 246.

⁸¹⁵ Zu diesem Problem näher siehe: 3. Kapitel, C., III., 1., c), S. 195 ff.

⁸¹⁶ *Gusy*, GA 2003, 672 (673); *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 117; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1065); *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 68.

⁸¹⁷ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 117; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1064); wohl auch: *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 68 f.

⁸¹⁸ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 117; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1064); *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 68.

Unterschiede lassen sich nicht mit der Schwere der Eingriffe erklären – sowohl Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 3 GG als auch Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 4 GG greifen in die Unverletzlichkeit der Wohnung ein⁸¹⁹ – sondern ausschließlich mit dem verfolgten Zweck der Maßnahmen.⁸²⁰ Bei Art. 13 Abs. 3 GG erfolgt der Eingriff zu repressiven Zwecken, d.h. nachdem sich eine Gefahr realisiert hat und ein Schaden eingetreten ist.⁸²¹ Bei Art. 13 Abs. 4 GG findet die Überwachung zu präventiven Zwecken statt, d.h. im Vorfeld einer Gefahr- und Schadensverwirklichung.⁸²² Während das Gefahrenabwehrrecht den Eintritt einer Rechtsgutsverletzung also abzuwehren sucht, können repressive Maßnahmen des Strafverfahrensrechts eine bereits eingetretene Rechtsgutsverletzung nicht mehr rückgängig machen. Um die Realisierung drohender Gefahren und den Schadenseintritt zu verhindern, wird den Polizei- und Ordnungsbehörden ein zügiges Eingreifen ermöglicht; im Mittelpunkt des Polizei- und Ordnungsrechts steht die Prämisse der Effektivität der Gefahrenabwehr.⁸²³ Strenge Anordnungsvoraussetzungen, die zu Verzögerungen in der Durchführung gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen führen, können eine solche effektive Gefahrenabwehr behindern, weshalb der von einer polizeirechtlichen Maßnahme Betroffene regelmäßig auf den Weg nachträglichen Rechtsschutzes verwiesen ist. Diese Wertung, die der Verfolgung präventiver Ziele einen höheren Stellenwert einräumt, als der Strafverfolgung, findet sich auch bei anderen miteinander vergleichbaren Maßnahmen nach der Strafprozessordnung und den Polizeigesetzen der Länder wieder. So stellen die §§ 81a Abs. 2, 81c Abs. 5 StPO etwa die körperliche Untersuchung unter einen Richtervorbehalt, während dieselben Maßnahmen in den Polizeigesetzen einiger Länder⁸²⁴ nicht der vorbeugenden Kontrolle des Richters vorbehalten sind.⁸²⁵ Auch hier zeigt sich, dass nicht allein die Schwere eines Eingriffs ausschlaggebend sein kann für die Normierung eines vorbeugenden Richtervorbehaltes.⁸²⁶ Zusätzlich muss auch der mit einer Maßnahme verfolgte Zweck berücksichtigt werden.⁸²⁷

⁸¹⁹ *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 68; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 117; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1064); da Art. 13 Abs. 4 GG die zur Verfügung stehenden Maßnahmen nicht auf die akustische Überwachung beschränkt, können Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 4 GG sogar einen noch stärkeren Eingriff bewirken, als Maßnahmen nach Art. 13 Abs. 3 GG, die sich in der akustischen Überwachung erschöpfen.

⁸²⁰ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 117; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1064); in diese Richtung auch: *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 68 f.

⁸²¹ *Papier* in Maunz-Dürig, GG, Art. 13/Rn. 73; *Kühne* in Sachs, GG, Art. 13/Rn. 41.

⁸²² *Papier* in Maunz-Dürig, GG, Art. 13/Rn. 89; *Kühne* in Sachs, GG, Art. 13/Rn. 46.

⁸²³ Vgl. nur: *Tettinger/Erbguth/Mann*, VerwR BT, Rn. 534; *Pieroth/Schlink/Kniesel*, POR, § 2/Rn. 12.

⁸²⁴ Vgl. etwa: § 21a Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 ASOG Bln, § 11a Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 POG RhLPf., § 183a Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 LVwG-SH.

⁸²⁵ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 117; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1064).

⁸²⁶ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 117.

⁸²⁷ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 117.

Ein Vergleich mit dem Polizei- und Ordnungsrecht der Länder zeigt weiterhin, dass auch die Überraschungswirkung bzw. der heimliche Charakter bestimmter Ermittlungsmaßnahmen allein die Normierung vorbeugender strafprozessualer Richtervorbehalte nicht zu erklären vermag.⁸²⁸ Durch das Institut der sofortigen Vollziehung bzw. unmittelbaren Ausführung⁸²⁹ können auch im Polizeirecht Grundrechtseingriffe durchgeführt werden, ohne dass der Betroffene zuvor von der Maßnahme erfährt und Rechtsschutz beantragen kann.⁸³⁰ Zudem entfalten Widerspruch und Anfechtungsklage gem. § 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO keine aufschiebende Wirkung bei unaufschiebbaren Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten. Folglich ist auch in diesen Fällen der Vollzug einer Maßnahme möglich, ohne dass im Vorfeld gerichtlicher Rechtsschutz gewährt worden ist.⁸³¹ Schließlich können auch gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen dem Betroffenen zunächst verborgen bleiben, um ihre Erfolgsaussichten nicht zu verringern.⁸³² Gleichwohl stehen sie nicht unter Richtervorbehalt.⁸³³ Die unterschiedliche Ausgestaltung der Anordnungsvoraussetzungen im Strafverfahrensrecht und Gefahrenabwehrrecht zeigt auch hier, dass die Überraschungswirkung bzw. der heimliche Charakter strafprozessualer Maßnahmen allein nicht der entscheidende Grund für die Normierung von Richtervorhalten sein kann.⁸³⁴ Vielmehr ist auch in diesem Zusammenhang die Zielrichtung des Strafverfahrensrechts auf der einen Seite und des Gefahrenabwehrrechts auf der anderen Seite in die Betrachtung mit einzubeziehen.

Schließlich erhellt sich die Funktion von Richtervorhalten auch nicht durch das Argument, dass sie das fehlende rechtliche Gehör bei überraschenden oder heimlichen Ermittlungsmaßnahmen ersetzen.⁸³⁵ Der Anspruch des Betroffenen,

⁸²⁸ *Gusy*, GA 2003, 672 (673 f.); *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 67; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 117 ff.; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1064).

⁸²⁹ Vgl. etwa: § 7 Abs. 1 HmbSOG, § 8 Abs. 1 HSOG, § 70a Abs. 1 SOG M-V.

⁸³⁰ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 118.

⁸³¹ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 118; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1064); *Amelung*, JZ 1987, 737 (743 ff.); wobei es jedoch die Möglichkeit gibt, die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage durch einen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO anzuordnen.

⁸³² So bspw. die gefahrenabwehrrechtliche Rasterfahndung; hierzu allgemein auch *Gusy*, GA 2003, 672 (674).

⁸³³ Vgl. für die Rasterfahndung etwa: § 44 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 SOG M-V, § 31 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 SOG LSA, § 44 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 ThürPAG.

⁸³⁴ *Gusy*, GA 2003, 672 (674); *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 67; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 118; im Ergebnis kann der aufgezeigte Unterschied zwischen gefahrenabwehrrechtlichen und strafprozessualen Überraschungs- bzw. Geheimmaßnahmen auch auf den Zweck der Gefahrenabwehr, der mit dem Polizei- und Ordnungsrecht verfolgt wird, zurückgeführt werden. Insofern hätte diese Fallgruppe bereits im Rahmen der zuvor erfolgten Darstellung angeführt werden können. Die separate Beschreibung ist lediglich der Übersichtlichkeit und Verständlichkeit geschuldet.

⁸³⁵ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 116; *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 273 f.; im Ergebnis wohl auch: *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 67.

vor Anordnung eines strafprozessualen Grundrechtseingriffs gehört zu werden, entsteht ja gerade erst dadurch, dass die Anordnungscompetenz dem Richter zugewiesen ist. Dem Richtervorbehalt kann folglich nicht die Funktion zukommen, etwas zu ersetzen, was ohne seine Normierung gar nicht bestünde.⁸³⁶ Hinzu kommt, dass etwa die §§ 131, 163b StPO keinen Richtervorbehalt vorsehen,⁸³⁷ obwohl sie den Betroffenen überraschen können. Auch in diesen Konstellationen wird dem Betroffenen kein vorheriges rechtliches Gehör gewährt und trotzdem liegt die Anordnungscompetenz nicht beim Richter.⁸³⁸

- c) Vorbeugender Rechtsschutz durch Richtervorbehalte aufgrund der durch beweisichernde, strafprozessuale Grundrechtseingriffe erfolgenden „Doppelbelastung“?

Insgesamt zeigt sich also, dass die von den Vertretern einer Rechtsschutzfunktion angeführten Begründungsansätze die Erforderlichkeit eines vorbeugenden Rechtsschutzes durch Richtervorbehalte im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren nicht abschließend zu erklären vermögen. Damit ist fraglich, ob überhaupt eine Rechtsschutzfunktion von Richtervorhalten anzuerkennen ist, oder ob sich Sinn und Zweck von Richtervorhalten in der befürworteten gesetzeswahrenden Funktion erschöpfen. In diesem Zusammenhang könnte es von Erkenntniswert sein, der Frage nachzugehen, warum vergleichbare Maßnahmen des Polizeirechts und des Strafverfahrensrechts unterschiedlichen Anordnungsvoraussetzungen unterliegen, obwohl ihr Vollzug an sich zu denselben Grundrechtsbeeinträchtigungen des Betroffenen führt. Denn insbesondere das Unvermögen der von den Vertretern einer Rechtsschutzfunktion angeführten Begründungsansätze, die unterschiedliche Ausgestaltung der Anordnungsvoraussetzungen im Strafverfahrens- und im Gefahrenabwehrrecht zu erklären, war Anlass der geübten Kritik.

In erster Linie ist der Grund für die unterschiedliche Ausgestaltung von Richtervorhalten bei an sich vergleichbaren Maßnahmen des Polizeirechts und des Strafprozessrechts, wie oben bereits angesprochen, in der unterschiedlichen Zielrichtung und den unterschiedlichen Prämissen des Strafprozessrechts und des Gefahrenabwehrrechts zu sehen.⁸³⁹ Strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen unterliegen nicht nur deshalb einem Richtervorbehalt, weil sie schwerwiegend oder überraschend in die Grundrechte des Betroffenen eingreifen – gleiches trifft auf zahlreiche Maßnahmen des Gefahrenabwehrrechts zu, die keinem Richtervor-

⁸³⁶ *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 413; *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 274; *Briining*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 116.

⁸³⁷ In § 131 Abs. 1 StPO ist lediglich eine konkurrierende Zuständigkeit von Richter und Staatsanwaltschaft vorgesehen, d.h. die Staatsanwaltschaft kann eine Ausschreibung zur Festnahme nach § 131 StPO auch alleine veranlassen, ohne dass es im Vorfeld oder im Nachhinein zu einer richterlichen Mitwirkung kommt.

⁸³⁸ *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 274, kritisch zur fehlenden Anordnungscompetenz des Richters bei diesen Maßnahmen: *Hilger*, JR 1990, 485 (486).

⁸³⁹ Siehe: 3. Kapitel, C., I., 3., b), S. 173 f.

behalt unterliegen. Grund für die oftmals weniger restriktiv geregelten Anordnungs Kompetenzen im Polizei- und Ordnungsrecht ist auch die Zielrichtung des Gefahrenabwehrrechts, in dessen Zentrum eine effektive Gefahrenabwehr, mithin der Schutz noch unversehrter Rechtsgüter steht.

Neben diesem generellen Gesichtspunkt, der allgemein nach den Intentionen der verschiedenen Regelungsbereiche fragt, kann ein weiterer Erklärungsansatz durch eine mehr individualisierende Betrachtung gewonnen werden, die nach den Konsequenzen strafprozessualer Grundrechtseingriffe für den Betroffenen fragt.⁸⁴⁰ Die meisten beweisichernden strafprozessualen Grundrechtseingriffe unterliegen einem Richtervorbehalt, während die Anordnung vergleichbarer Maßnahmen des Polizeirechts i.d.R. nicht dem Richter vorbehalten ist.⁸⁴¹ Beweissichernde strafprozessuale Grundrechtseingriffe zielen darauf, beweis erhebliche Informationen wie Spuren, Tatwerkzeuge o.ä. zu sichern, die in einem späteren Strafverfahren zu Lasten des Beschuldigten verwendet werden können.⁸⁴² Die aufgefundenen beweis erheblichen Informationen können die Grundlage für eine Verurteilung des Beschuldigten bilden.⁸⁴³ Damit wird der von einer strafprozessualen Ermittlungsmaßnahme Betroffene nicht nur durch den Vollzug der Maßnahme an sich belastet – insofern besteht eine Parallele zwischen Maßnahmen im Ermittlungsverfahren und Maßnahmen der Gefahrenabwehr. Er wird zusätzlich auch dadurch belastet, dass die bei dem Vollzug der Maßnahme gewonnenen Informationen in einem anschließenden Strafverfahren verwendet werden und so zu seiner Verurteilung führen können.⁸⁴⁴ Bei beweisichernden strafprozessualen Maßnahmen können die eigentlichen prozessexternen Grundrechtseingriffe zu weiteren, mitunter schwerwiegenden, prozessinternen Belastungen des Betroffenen führen.⁸⁴⁵ Damit ist der Betroffene bei beweisichernden strafprozessualen Grundrechtseingriffen gleichsam einer „Doppelbelastung“⁸⁴⁶ ausgesetzt, die bei

⁸⁴⁰ Vgl. *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 119 f.; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1064); *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 68 f.

⁸⁴¹ Als strafprozessuale Maßnahmen unterliegen einem Richtervorbehalt bspw. die Beschlagnahme nach den §§ 94 ff. StPO, die Rasterfahndung nach den 98a f. StPO oder auch die Durchsuchung nach den §§ 102 ff. StPO. Die Anordnung derselben Maßnahmen im Gefahrenabwehrrecht der Länder ist demgegenüber nicht dem Richter vorbehalten, vgl. etwa § 26 Nds.SOG für die Beschlagnahme, § 45a Nds.SOG für die Rasterfahndung (wobei die Rasterfahndung gem. § 45a Abs. 2 Nds.SOG der schriftlich begründeten Anordnung durch die Behördenleitung und der Zustimmung des für Inneres zuständigen Ministeriums bedarf) und § 22 Abs. 1, 2 Nds.SOG für die Durchsuchung.

⁸⁴² *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 120; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1064); ähnlich: *Amelung*, FG 50 Jahre BGH, 911 (930); *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 69.

⁸⁴³ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 120; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1064); *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 69.

⁸⁴⁴ *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1064 f.).

⁸⁴⁵ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 120, ähnlich *Amelung*, FG 50 Jahre BGH, 911 (930).

⁸⁴⁶ So ausdrücklich: *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 120; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1064); *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 69.

gefahrenabwehrrechtlichen Standardmaßnahmen des Polizei- und Ordnungsrechts in dieser Form nicht gegeben ist.⁸⁴⁷ In dieser Doppelbelastung kann ein weiterer Grund gesehen werden für die unterschiedliche Ausgestaltung der Anordnungsvoraussetzungen bei an sich vergleichbaren Maßnahmen des Strafverfahrens- und des Gefahrenabwehrrechts.⁸⁴⁸

Die vorbeugende richterliche Mitwirkung bewirkt in diesem Zusammenhang nicht nur eine objektive Kontrolle der Exekutive i.S.d. gesetzeswahrenden Funktion. Indem der Betroffene vor einer rechtswidrigen Anordnung – schwerwiegender, überraschender und darüber hinaus u.U. noch doppelt belastender – strafprozessualer Grundrechtseingriffe geschützt wird, schützt die vorbeugende richterliche Mitwirkung auch die Interessen des von einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren Betroffenen.⁸⁴⁹ Richtervorbehalten kommt damit auch eine individual-schützende Funktion zu, sie gewähren mithin vorbeugenden Rechtsschutz.⁸⁵⁰

d) Fazit

Der Sinn und Zweck von Richtervorbehalten ist primär in einer gesetzeswahrenden Funktion zu sehen.⁸⁵¹ Dieser Befund darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass darin zumindest faktisch auch ein Schutz der Rechte des von einem strafprozessualen Grundrechtseingriff Betroffenen liegt.⁸⁵²

Durch die Einschaltung eines Richters überprüft neben der Polizei bzw. Staatsanwaltschaft eine weitere Instanz das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen der strafprozessualen Ermittlungsmaßnahme. Durch diese zusätzliche Kontrolle entscheiden „vier Augen“ über die Anordnung eines strafprozessualen Grundrechtseingriffs, was zu einer Kontrolle der nichtrichterlichen Ermittlungsorgane führt und insofern die gesetzeswahrende Funktion des Richtervorbehaltes ausmacht. Die Kontrolle der nichtrichterlichen Strafverfolgungsorgane durch den Richter erhöht überdies die Wahrscheinlichkeit, dass es nicht zu rechtswidrigen Anordnungen strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen mangels Vorliegen der jeweiligen Tatbestandsvoraussetzungen kommt.⁸⁵³ Somit ist in der Kontrolle der Exekutive durch die vorbeugende richterliche Mitwirkung faktisch auch ein

⁸⁴⁷ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 120; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1064); *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 69.

⁸⁴⁸ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 120; *Ostendorf/Brüning*, JuS 2001, 1063 (1065); wohl auch: *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 68 f.

⁸⁴⁹ *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 421.

⁸⁵⁰ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 120 ff.; allgemein auch *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 421.

⁸⁵¹ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 122; *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 235 f.; *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 421.

⁸⁵² Vgl. *Amelung*, JZ 1987, 737 (744): „Reflexwirkungen“ der Verteilung von Anordnungs-kompetenzen, die den Bürger vor ungerechtfertigten Eingriffen schützen. *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 421: Der Rechtsschutzaspekt wird bei Richtervorbehalten allein über die tatbestands-wahrende Funktion vermittelt. *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 235.

⁸⁵³ *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 421.

Schutz der Grundrechte des Betroffenen zu sehen, die vor rechtswidrigen Eingriffen geschützt werden. Die gesetzeswahrende Funktion und die Rechtsschutzfunktion von Richtervorbehalten sind daher nicht strikt voneinander zu trennen, sondern stehen in engem Zusammenhang.⁸⁵⁴

Diese Funktionen, Kontrolle der nichtrichterlichen Strafverfolgungsorgane und damit einhergehender Rechtsschutz für den von einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren Betroffenen, begründen ein individuelles Interesse desjenigen an strafprozessualen Richtervorbehalten, der von einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren betroffen ist bzw. künftig betroffen sein könnte. Als ausgleichendes Instrument im Spannungsfeld zwischen den Interessen einer effektiven Strafverfolgung an einer möglichst vollständigen Wahrheitsermittlung und den Rechten des von einer strafprozessualen Ermittlungsmaßnahme Betroffenen⁸⁵⁵ sind Richtervorbehalte – die die Gefahr einer rechtswidrigen Anordnung strafprozessualer Grundrechtseingriffe reduzieren – jedoch auch als ein Element einer prozessordnungsgemäßen Sachverhaltsermittlung anzusehen. Diese ist wiederum für eine rechtsfriedenstiftende Strafverfolgung als Ziel des Strafverfahrens⁸⁵⁶ von Belang, so dass auch ein überindividuelles Interesse an strafprozessualen Richtervorbehalten nicht zu leugnen sein dürfte.

II. Der Richtervorbehalt im Vollzug der Untersuchungshaft

Liegen Sinn und Zweck von Richtervorbehalten also darin, die Exekutive im Rahmen der Anordnung strafprozessualer Grundrechtseingriffe zu kontrollieren und dadurch auch die Interessen des von einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren Betroffenen zu schützen, so ist in einem weiteren Schritt die konkrete Ausgestaltung von Richtervorbehalten im Vollzug der Untersuchungshaft zu untersuchen.

Wie oben bereits kurz angesprochen, weicht die Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Anstalt im Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz von der bisherigen Regelung des § 119 Abs. 6 StPO a.F. ab.⁸⁵⁷ Dieser Befund deutet an, dass es nicht *die eine* Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Richter und Anstalt im Untersuchungshaftvollzug gibt. Vorschläge zu einer von § 119 Abs. 6 StPO a.F. abweichenden Zuständigkeitsverteilung im Vollzug der Untersuchungshaft sind nicht neu,⁸⁵⁸ und auch die seit der Föderalismusreform in Kraft getretenen

⁸⁵⁴ *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 70; *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 236; *Rabe v. Küblewein*, Richtervorbehalt, S. 417, 421; ähnlich *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 122; wohl auch: BVerfGE 103, 142 (151 ff.), die sowohl die Kontrollfunktion als auch die Rechtsschutzfunktion der vorbeugenden richterlichen Mitwirkung betont; *Kintzi*, DRiZ 2004, 83; *Krüger*, DRiZ 2004, 247 (248) und *Asbrock*, ZRP 1998, 17 stellen ebenfalls beide Funktionen von Richtervorbehalten nebeneinander.

⁸⁵⁵ Siehe: 3. Kapitel, C., S. 165 f.

⁸⁵⁶ Siehe: 3. Kapitel, C., S. 165 f.

⁸⁵⁷ Siehe: 3. Kapitel, C., S. 165 ff.

⁸⁵⁸ In seinem 1981 vorgelegten Entwurf eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes plädiert für eine von § 119 Abs. 6 StPO abweichende Zuständigkeitsverteilung: *Baumann*, Entwurf, S. 14 ff., 145.

Gesetze über den Vollzug der Untersuchungshaft sehen eine Neuverteilung der Kompetenzen von Richter und Anstalt vor.⁸⁵⁹ Die verschiedenen Möglichkeiten der Kompetenzverteilung sollen im Folgenden dargestellt werden, um die niedersächsische Regelung anschließend in den aufgezeigten Kontext einordnen zu können. Nachdem herausgearbeitet wurde, welchem Zuständigkeitsmodell die niedersächsische Regelung zuzuordnen ist, wird eine verfassungsrechtliche Prüfung derselben vorgenommen.

1. *Die bisherige Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Vollzugsanstalt nach § 119 Abs. 6 StPO a.F.*

Für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen war nach § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. generell der Richter zuständig. Dabei handelte es sich um eine richterliche Regelzuständigkeit insofern, als nur in dringenden Fällen auch der Staatsanwalt, der Anstaltsleiter oder ein anderer Beamter vorläufige Maßnahmen treffen konnte, § 119 Abs. 6 S. 2 StPO a.F.. Diese Maßnahmen bedurften gem. § 119 Abs. 6 S. 3 StPO a.F. der Genehmigung des Richters. Zuständiger Richter i.S.v. § 119 Abs. 6 StPO a.F. war vor Erhebung der öffentlichen Klage der Richter, der den Haftbefehl erlassen hat oder dem die Zuständigkeit übertragen worden ist, § 126 Abs. 1 StPO.⁸⁶⁰ Nach Erhebung der öffentlichen Klage war der Vorsitzende des mit der Sache befassten Gerichts gem. § 126 Abs. 2 S. 1 i.V.m. S. 3 StPO zuständiger Richter i.S.v. § 119 Abs. 6 StPO a.F..⁸⁶¹ Nach Einlegung der Revision war der Vorsitzende desjenigen Gerichts zuständig, dessen Urteil angefochten ist, § 126 Abs. 2 S. 2, 3 StPO.⁸⁶²

Die generelle Zuständigkeit des Richters, gelegentlich als Allzuständigkeit bzw. Alleinzuständigkeit bezeichnet,⁸⁶³ wurde ganz überwiegend dahin interpretiert, dass der Richter für alle Anordnungen nach § 119 Abs. 1 bis 5 StPO a.F. zuständig war, soweit sie gegen einen bestimmten Beschuldigten getroffen wurden.⁸⁶⁴ Die richterliche Zuständigkeit des § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. griff also dann ein, wenn es darum ging, wie die Haft bei einem bestimmten Beschuldigten zu vollziehen ist. Demgegenüber war der Leiter der Anstalt zuständig für Anordnungen

Ebenfalls in ihrem 1982 vorgelegten Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Untersuchungshaft eine Alternative zu § 119 Abs. 6 StPO entwickelnd: *Döschl/Herrfabrät/Nagel/Preusker*, Entwurf, Vorwort und § 6.

⁸⁵⁹ Hierzu ausführlich: 3. Kapitel, C., II., 2., b), S. 186 ff.

⁸⁶⁰ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 133; KK-*Schultheis*, StPO, § 119/Rn. 91; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 72; Meyer-*Göfner*, StPO, § 119/Rn. 46.

⁸⁶¹ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 133; KK-*Schultheis*, StPO, § 119/Rn. 91; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 72; Meyer-*Göfner*, StPO, § 119/Rn. 46.

⁸⁶² Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 133; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 72; Meyer-*Göfner*, StPO, § 119/Rn. 46.

⁸⁶³ *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 84; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 58; *Preusker*, ZfStrVo 1981, 131 (132).

⁸⁶⁴ BGHSt 29, 135 (137); Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 133; KK-*Schultheis*, StPO, § 119/Rn. 92; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 74; Meyer-*Göfner*, StPO, § 119/Rn. 46.

genereller Art, die die äußere Ordnung der Anstalt betrafen, wie etwa die Festlegung allgemeiner Besuchszeiten oder die Anordnung der Durchsuchung aller anstaltsfremden Besucher ohne Bezug zu einem bestimmten Beschuldigten.⁸⁶⁵

Hintergrund der richterlichen Allzuständigkeit für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen nach § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. war u.a.⁸⁶⁶ die verfahrenssichernde Natur⁸⁶⁷ der Untersuchungshaft. Der zuständige Richter kennt den konkreten Einzelfall und weiß somit, welche Beschränkungen oder Gewähungen bei dem betreffenden Gefangenen den Fortgang des Verfahrens gefährden können und welche nicht.⁸⁶⁸ Allerdings führte die Regelung des § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. auch dazu, dass der Richter im Vollzug der Untersuchungshaft an sich für eine Vielzahl von Entscheidungen zuständig ist. So hatte er oftmals etwa – sofern die Anordnung nur einen einzelnen Gefangenen betrifft – über die Ausstattung des Haftraumes, die Belegung des Haftraumes oder auch den Besitz von eigenen Sachen zu entscheiden.⁸⁶⁹ Entscheidungen, die ohne Kenntnis der räumlichen, personellen und finanziellen Verhältnisse der Anstalt zum Teil nur schwer sachgerecht getroffen werden konnten.⁸⁷⁰ Darüber hinaus waren, weil sich die Zuständigkeit im Einzelfall nach § 126 StPO bestimmte, für die in einer Justizvollzugsanstalt inhaftierten Häftlinge häufig verschiedene Richter zuständig.⁸⁷¹ Dies beinhaltete die Gefahr, dass Untersuchungshäftlinge aufgrund unterschiedlicher richterlicher Anordnungen verschiedenen Beschränkungen unterlagen oder unterschiedliche Gewähungen genossen, ohne dass dafür bei gleichgelagerten Fällen immer ein sachlicher Grund bestand.⁸⁷²

⁸⁶⁵ BGHSt 29, 135 (138); Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 133; KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 92; SK-*Paeffgen*, StPO, § 119/Rn. 74; *Meyer-Gofner*, StPO, § 119/Rn. 46.

⁸⁶⁶ Ob die richterliche Allzuständigkeit des § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. darüber hinaus auch Ausdruck eines verfassungsrechtlichen Gebotes zur Normierung von Richtervorbehalten im Vollzug der Untersuchungshaft war siehe: 3. Kapitel, C., III., 1., S. 192 ff.

⁸⁶⁷ Hierzu siehe: Einleitung, A., S. 1.

⁸⁶⁸ BGHSt 29, 135 (137); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 83; *Baumann*, JZ 1990, 107 (112).

⁸⁶⁹ *Preusker*, ZfStrVo 1981, 131 (132); Löwe-Rosenberg/*Dünnebieber*, StPO (23. Auflage 1978), § 119/Rn. 15; allgemein auch *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 57.

⁸⁷⁰ *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 83; *Preusker*, ZfStrVo 1981, 131 (132); v. *Olsbansen*, JZ 1969, 463 (464); Löwe-Rosenberg/*Dünnebieber*, StPO (23. Auflage 1978), § 119/Rn. 15; *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (172); im Ergebnis wohl auch: *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (311); *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 57; *Baumann*, Probleme der Untersuchungshaft, 149 (160); *derselbe*, JZ 1990, 107 (112).

⁸⁷¹ *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 83; *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (87); *Baumann*, Entwurf, S. 14 f.; *derselbe*, JZ 1990, 107 (112); *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (172).

⁸⁷² *Preusker*, ZfStrVo 1981, 131 (132); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 83; *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (87); *Baumann*, Entwurf, S. 14 f.; *derselbe*, JZ 1990, 107 (112); wohl auch: *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (311); v. *Olsbansen*, JZ 1969, 463 (464).

Die Praxis bemühte sich, dieser Konsequenzen der richterlichen Allzuständigkeit des § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. mittels eines „juristischen Kunstgriffs“⁸⁷³ über die Untersuchungshaftvollzugsordnung Herr zu werden. An sich war die Untersuchungshaftvollzugsordnung als Modell für den Normalfall des Untersuchungshaftvollzuges konzipiert, an dem sich der Richter bei Erlass seiner Anordnungen orientieren konnte.⁸⁷⁴ Über diesen bloßen Empfehlungscharakter ging die Verwaltungsvorschrift jedoch hinaus, indem Nr. 2 Abs. 2 S. 2 UVollZO unterstellte, dass die allgemeinen Bestimmungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung dem Willen des Richters entsprechen (soweit dieser in Verbindung mit dem Aufnahmeersuchen oder später nicht etwas anderes bestimmt) und damit auch für den Einzelfall gelten. Eine gerichtliche Entscheidung wurde insofern ersetzt.⁸⁷⁵ Die Untersuchungshaftvollzugsordnung wurde damit gleichsam zum Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft, ohne dass sie den Prozess der parlamentarischen Willensbildung durchlaufen hat.⁸⁷⁶ Die Realität im Alltag des Untersuchungshaftvollzuges widersprach mithin nicht selten der gesetzlich angeordneten richterlichen Allzuständigkeit des § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. für die Ausgestaltung des Vollzuges im Einzelfall.⁸⁷⁷

2. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Vollzugsanstalt in verschiedenen Entwürfen zu einem Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft

a) Entwürfe zu einem Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft vor der Föderalismusreform

Der historische Überblick über die Rechtslage im Untersuchungshaftvollzug vor der Föderalismusreform hat gezeigt, dass sich Anfang der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts die Forderungen nach einer – bis dato nicht vorhandenen – detaillierten gesetzlichen Regelung des Untersuchungshaftvollzuges (erneut) verstärkten.⁸⁷⁸ Im Rahmen der Diskussion um die Notwendigkeit einer ausführlichen gesetzlichen Grundlage des Untersuchungshaftvollzuges wurden verschiedene Gesetzesentwürfe vorgelegt. Seitens der Wissenschaft legte *Baumann* im Jahre 1981 einen ersten Entwurf vor.⁸⁷⁹ Diesem folgte ein Jahr später aus der Praxis der Entwurf der

⁸⁷³ So ausdrücklich: *Rotthaus*, NJW 1973, 2269 (2270); auf diesen Bezug nehmend: *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 176 f.; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 84; *Preusker*, ZfStrVo 1981, 131 (133).

⁸⁷⁴ Siehe: 1. Kapitel, A., II., S. 12 ff.

⁸⁷⁵ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 6; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 3; *Rotthaus*, NJW 1973, 2269 (2270); *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 30; *Preusker*, ZfStrVo 1981, 131 (133).

⁸⁷⁶ *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 3 f.; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 30 f.; *Rotthaus*, NJW 1973, 2269 (2270).

⁸⁷⁷ *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 84; *Baumann*, Probleme der Untersuchungshaft, 149 (159 f.).

⁸⁷⁸ Siehe: 1. Kapitel, A., II., S. 12 ff.

⁸⁷⁹ *Baumann*, Entwurf; im Folgenden UVollzG-E-Baumann.

*Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e.V.*⁸⁸⁰ Den Status eines Regierungsentwurfes erlangte allein ein Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums im Jahre 1999.⁸⁸¹ Da sich alle drei Gesetzesentwürfe mit der Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Anstalt auseinandersetzen, sollen sie einer näheren Betrachtung zugeführt werden.

Der Gesetzesentwurf von *Baumann* geht dahin, dem Richter die Entscheidungen zu überlassen, die sich aus dem Verfahrensstand und der jeweiligen Verfahrenssituation ergeben.⁸⁸² Entscheidungen, die mit der Eigenart der Anstalt, dem dort möglichen Vollzug und seiner Organisation zusammenhängen, sind hingegen dem Anstaltsleiter zuzuweisen.⁸⁸³ Motiv dieser Zuständigkeitsverteilung ist es, die durch die generelle Zuständigkeit des Richters nach § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. bedingten Probleme in der Praxis⁸⁸⁴ zu entschärfen.⁸⁸⁵ Zur Erreichung dieses Zielles bestimmt § 82 Abs. 2 UVollzG-E-Baumann die generelle Zuständigkeit der Anstaltsleitung für alle Fälle, in denen eine richterliche Zuständigkeit nicht besteht.⁸⁸⁶ Die richterliche Zuständigkeit betrifft einzelne Vorschriften des Gesetzesentwurfes, die in § 82 Abs. 2 UVollzG-E-Baumann zusammenfassend aufgezählt werden.⁸⁸⁷ Sofern der Aufschub einer einzelnen, in der Zuständigkeit des Richters liegenden Maßnahme nicht möglich ist, trifft der Anstaltsleiter die Maßnahme gem. § 80 Abs. 3 S. 2 i.V.m. § 82 Abs. 2 S. 2 UVollzG-E-Baumann vorläufig und führt unverzüglich die richterliche Entscheidung herbei.⁸⁸⁸ Indem die Eilkompetenz der Anstalt auf einzelne Maßnahmen beschränkt wird, soll verhindert werden, dass die richterliche Zuständigkeit generell beeinträchtigt wird; ganze Bereiche richterlicher Zuständigkeit dürfen nicht in die Anstaltskompetenz übernommen werden.⁸⁸⁹

Der Gesetzesentwurf der *Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e.V.* beschränkt die richterliche Kompetenz auf Entscheidungen, die zur Sicherung des Verfahrens erforderlich sind, § 6 Abs. 1 S. 1 UVollzG-E-Anstaltsleiter.⁸⁹⁰ Für alle übrigen Entscheidungen ist gem. § 6 Abs. 2 UVollzG-E-Anstaltsleiter der An-

⁸⁸⁰ *Döschl/Herrfahrdt/Nagel/Preusker*, Entwurf; im Folgenden UVollzG-E-Anstaltsleiter.

⁸⁸¹ BR-Drs. 249/99; im Folgenden UVollzG-E-1999, siehe bereits: 1. Kapitel, A., II., S. 12 ff.

⁸⁸² *Baumann*, Entwurf, S. 14 ff.; *derselbe*, JZ 1990, 107 (112).

⁸⁸³ *Baumann*, Entwurf, S. 14 ff.; *derselbe*, JZ 1990, 107 (112).

⁸⁸⁴ Siehe: 3. Kapitel, C., II., 1., S. 180 ff.

⁸⁸⁵ *Baumann*, Entwurf, S. 14 ff.; *derselbe*, JZ 1990, 107 (112).

⁸⁸⁶ *Baumann*, Entwurf, S. 15, Begründung zu § 82/S. 144; hierzu auch *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 55.

⁸⁸⁷ *Baumann*, Entwurf, S. 15, Begründung zu § 82/ S. 144; hierzu auch *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 55.

⁸⁸⁸ *Baumann*, Entwurf, Begründung zu § 80/S. 142 ff; hierzu auch *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 55.

⁸⁸⁹ *Baumann*, Entwurf, Begründung zu § 80/S. 143; hierzu auch *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 55.

⁸⁹⁰ *Döschl/Herrfahrdt/Nagel/Preusker*, Entwurf, Vorwort S. 3; hierzu auch *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 55.

staltsleiter zuständig. Tragender Grund für diese Verteilung der Zuständigkeiten war auch hier die Erkenntnis, dass sich die alleinige Zuständigkeit des Richters nach § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. als wenig praktikabel erwiesen hat.⁸⁹¹ Dabei soll der Richter seine Zuständigkeit gem. § 6 Abs. 1 S. 2 UVollzG-E-Anstaltsleiter insb. dann auf die Staatsanwaltschaft übertragen, wenn es der Beschleunigung des Verfahrens dient.⁸⁹² Zudem können sowohl der Richter als auch der Staatsanwalt ihre Zuständigkeit widerruflich auf den Anstaltsleiter übertragen, soweit Gründe der Verfahrenssicherung nicht entgegenstehen, § 6 Abs. 3 UVollzG-E-Anstaltsleiter. Diese Möglichkeiten sollen den Entscheidungsprozess im Vollzug flexibel, sachgerecht und effektiv gestalten.⁸⁹³ Jenseits der originären und übertragenen Zuständigkeiten des Anstaltsleiters besteht gem. § 6 Abs. 4 S. 1 UVollzG-E-Anstaltsleiter eine Eilkompetenz desselben,⁸⁹⁴ wobei die richterliche bzw. staatsanwaltschaftliche Entscheidung gem. § 6 Abs. 4 S. 2 UVollzG-E-Anstaltsleiter unverzüglich einzuholen ist.⁸⁹⁵

Der Regierungsentwurf aus dem Jahre 1999 greift auf die Vorarbeiten der Gesetzesentwürfe von *Baumann* und der *Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e.V.* zurück.⁸⁹⁶ Ein Schwerpunkt des Entwurfs besteht darin, die – auch von der Bundesregierung als wenig praktikabel erachtete – alleinige Zuständigkeit des Richters für die Haftgestaltung nach § 119 Abs. 6 StPO a.F. durch eine sachgerechte Aufteilung der Kompetenzen zwischen Gericht und Anstalt zu ersetzen.⁸⁹⁷ Hierzu soll sich die richterliche Zuständigkeit auf solche Maßnahmen beschränken, bei denen dem Gedanken der Verfahrenssicherung besondere Bedeutung zukommt und über deren Notwendigkeit i.d.R. nur bei entsprechenden Erkenntnissen zum konkreten Strafverfahren sachgerecht entschieden werden kann.⁸⁹⁸ Besteht danach eine gerichtliche Zuständigkeit, wird dies in den jeweiligen Einzelvorschriften des Entwurfes ausdrücklich hervorgehoben.⁸⁹⁹ Im Übrigen wird die Kompetenz für Entscheidungen im Vollzug der Untersuchungshaft der Anstalt

⁸⁹¹ *Döschl/Herrfabrdt/Nagel/Preusker*, Entwurf, Vorwort S. 3.

⁸⁹² *Döschl/Herrfabrdt/Nagel/Preusker*, Entwurf, Vorwort S. 3; hierzu auch *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 55.

⁸⁹³ *Döschl/Herrfabrdt/Nagel/Preusker*, Entwurf, Vorwort, S. 3.

⁸⁹⁴ Hierzu darstellend: *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 55.

⁸⁹⁵ Hierzu darstellend: *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 55.

⁸⁹⁶ BR-Drs. 249/99, Begründung A., S. 41.

⁸⁹⁷ BR-Drs. 249/99, Begründung A., S. 42.

⁸⁹⁸ BR-Drs. 249/99, Begründung A., S. 42, B. S. 53; hierzu darstellend auch *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 56.

⁸⁹⁹ Bspw. besteht eine gerichtliche Zuständigkeit gem. § 7 Abs. 1 UVollzG-E-1999 für das Aufnahmemeersuchen, gem. § 8 Abs. 3 UVollzG-E-1999 für Verlegungen und Überstellungen, gem. § 9 Abs. 1 UVollzG-E-1999 für Entscheidungen über die Unterbrechung der Untersuchungshaft zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe, gem. § 16 Abs. 2 UVollzG-E-1999 für die Erteilung von Besucherlaubnissen oder auch gem. § 21 Abs. 1 UVollzG-E-1999 für die Gestattung von Telefonaten.

zugewiesen, § 5 Abs. 1 UVollzG-E-1999.⁹⁰⁰ Sofern eine richterliche Zuständigkeit nach den Vorschriften des Entwurfes besteht, kann das Gericht seine Zuständigkeit widerruflich übertragen – gem. § 5 Abs. 3 Nr. 1 UVollzG-E-1999 für die Zeit bis zur Erhebung der öffentlichen Klage auf die Staatsanwaltschaft oder gem. § 5 Abs. 3 Nr. 2 UVollzG-E-1999 auf die Anstalt, soweit dies der Zweck der Untersuchungshaft zulässt. Ermöglicht werden soll damit eine flexible, den Umständen des jeweiligen Einzelfalles angepasste Handhabung der Kompetenzen.⁹⁰¹ Eine Übertragung der Zuständigkeit durch das Gericht ist gem. § 5 Abs. 4 UVollzG-E-1999 allerdings dann nicht möglich, wenn es um Beschränkungen zur Erreichung des Zwecks der Untersuchungshaft geht, die auf einen im Haftbefehl nicht genannten Haftgrund gestützt werden. Für solche Beschränkungen ist ausschließlich das Gericht zuständig.⁹⁰² Eine Eilzuständigkeit der Staatsanwaltschaft und der Anstalt ist in § 5 Abs. 5 UVollzG-E-1999 vorgesehen. Sowohl Staatsanwaltschaft als auch Anstalt sind jedoch nur zur Anordnung vorläufiger Maßnahmen berechtigt.⁹⁰³

b) Entwürfe zu einem Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft nach der Föderalismusreform

Nachdem im Zuge der Föderalismusreform die Gesetzgebungskompetenz für den Vollzug der Untersuchungshaft vom Bund auf die Länder übertragen worden ist, trat auf Seiten des Bundes das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts und auf Seiten der Länder das Gesetz der 12er-Gruppe zur Regelung des Untersuchungshaftvollzuges in Kraft.⁹⁰⁴ Auch diese Gesetze beinhalten Aussagen zur Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Anstalt, so dass sie im vorliegenden Zusammenhang einer näheren Betrachtung bedürfen. Dabei nehmen die Gesetze allerdings insofern eine Sonderstellung ein, als die getroffenen Zuständigkeitsregelungen vor dem Hintergrund des dem jeweiligen Gesetz zugrundeliegenden Kompetenzverständnisses zu betrachten sind.⁹⁰⁵

Das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts vom 29.7.2009 geht davon aus, dass dem Bund auch nach der Föderalismusreform weiterhin die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Untersuchungshaftrechts zukommt.⁹⁰⁶

⁹⁰⁰ Hierzu siehe auch BR-Drs. 249/99, Begründung A., S. 42 f., B. S. 53; darstellend *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 56.

⁹⁰¹ BR-Drs. 249/99, Begründung B., S. 53 f.; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 56.

⁹⁰² Hierzu auch BR-Drs. 249/99, Begründung B., S. 55; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 57.

⁹⁰³ Hierzu auch BR-Drs. 249/99, Begründung B., S. 55; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 57.

⁹⁰⁴ Vgl. BR-Drs 829/08 für das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts, BGBl. I 2009, S. 2274. Thüringer-LT Drs. 4/4803 stellvertretend für das auf Länderebene in Kraft getretene Gesetz der 12er-Gruppe, im Folgenden UVollzG-Länder. Siehe hierzu: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 ff.

⁹⁰⁵ Zur Bewertung der getroffenen Zuständigkeitsverteilung vor dem Hintergrund des zugrundeliegenden Kompetenzverständnisses siehe: 3. Kapitel, C., II., 4., S. 189 ff.

⁹⁰⁶ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 f.

Gemeint sind damit diejenigen Regelungen, die den Zweck der Untersuchungshaft, also den Bereich der Verfahrenssicherung, betreffen.⁹⁰⁷ Dementsprechend normiert das Gesetz in § 119 Abs. 1 StPO n.F. auch nur diejenigen Beschränkungen, die dem Untersuchungsgefangenen zur Abwehr einer Flucht-, Verdunkelungs- oder Wiederholungsgefahr, mithin zur Verfahrenssicherung,⁹⁰⁸ auferlegt werden können. Zuständig für diese Beschränkungen – § 119 Abs. 1 S. 2 Nr. 1-5 StPO n.F. enthält einen nicht abschließenden Katalog aller häufiger in Betracht kommenden Beschränkungen⁹⁰⁹ - ist gem. § 119 Abs. 1 S. 3 StPO n.F. das Gericht. Sofern dessen Anordnung nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann, kann die Staatsanwaltschaft oder die Vollzugsanstalt eine vorläufige Anordnung treffen, § 119 Abs. 1 S. 4 StPO n.F.. Diese ist dem Gericht gem. § 119 Abs. 1 S. 5 StPO n.F. binnen drei Werktagen zur Genehmigung vorzulegen, was der Grundrechtsrelevanz beschränkender Anordnungen und der daraus resultierenden Bedeutung des Richtervorbehaltes Rechnung tragen soll.⁹¹⁰

Parallel zu dem Kompetenzverständnis der Bundesregierung geht das Gesetz der 12er-Gruppe davon aus, dass sich die neugewonnene Kompetenz der Länder im Bereich des Untersuchungshaftvollzuges auf das Untersuchungshaftvollzugsrecht erstreckt.⁹¹¹ Erfasst ist davon derjenige Bereich, der die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Vollzugsanstalt und damit vollzugsrechtliche Belange betrifft.⁹¹² Aus diesem Grund enthält das Gesetz keine eigenständigen Ermächtigungsgrundlagen für verfahrenssichernde Anordnungen, lediglich vollzugsrechtlich relevante Beschränkungen des Untersuchungshäftlings werden geregelt.⁹¹³ Zuständig für die Ausgestaltung des Vollzuges und die Anordnung von Maßnahmen aus Gründen der Sicherheit und Ordnung der Anstalt ist gem. § 3 Abs. 1 S. 1 UVollzG-Länder die Justizvollzugsanstalt, in der die Untersuchungshaft vollzogen wird. Diese umfassende Zuständigkeit der Anstalt für vollzugliche

⁹⁰⁷ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 f.

⁹⁰⁸ Wobei Beschränkungen, die dem Untersuchungsgefangenen zur Abwehr einer Wiederholungsgefahr auferlegt werden, strenggenommen dem Schutz bedeutender Rechtsgüter vor erheblichen Straftaten dienen und nicht der Sicherung des Strafverfahrens. Ob dem Bund vor diesem Hintergrund überhaupt die Gesetzgebungskompetenz zustand, den Haftgrund der Wiederholungsgefahr in § 112a StPO zu normieren, ist umstritten, vgl. nur: *Seebode*, HRRS 2008, 236 (237) m.w.Nachw.

⁹⁰⁹ BT-Drs. 16/11644, S. 25.

⁹¹⁰ BT-Drs. 16/11644, S. 26.

⁹¹¹ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 ff.

⁹¹² Siehe: 1. Kapitel, B., II., 2., S. 27 ff.

⁹¹³ Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 4, § 12 Abs. 3 UVollzG-Länder stellt eine Ermächtigungsgrundlage für Beschränkungen des Untersuchungshäftlings in der gemeinschaftlichen Unterbringung während der Arbeit, Bildung und Freizeit nur insofern dar, als die Beschränkung aus Gründen der Sicherheit und Ordnung der Anstalt erfolgt. Soll der Untersuchungshäftling aus Gründen der Verfahrenssicherung eingeschränkt werden, setzt § 12 Abs. 3 UVollzG-Länder das Vorliegen einer verfahrenssichernden Anordnung bereits voraus. Gleiches gilt etwa für die Beschränkung des Einkaufs nach § 18 Abs. 4 UVollzG-Länder oder für Beschränkungen des Rundfunkempfangs nach § 28 UVollzG-Länder.

Entscheidungen soll der diesbezüglichen größeren Sachnähe der Vollzugsanstalt Rechnung tragen und zu einer Vereinfachung und Beschleunigung vollzuglicher Entscheidungen führen.⁹¹⁴

3. *Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Vollzugsanstalt nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz*

Dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz liegt, anders als dem Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts und dem Gesetz der 12er-Gruppe, ein umfassendes Verständnis von der den Ländern im Zuge der Föderalismusreform übertragenen Gesetzgebungskompetenz für „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ zugrunde.⁹¹⁵ In Umsetzung dieses umfassenden Kompetenzverständnisses regelt das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz sowohl den Bereich des Untersuchungshaftvollzuges, der den Zweck der Untersuchungshaft betrifft, als auch den Bereich, der die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt betrifft.⁹¹⁶

Trotz dieses umfassenden Regelungsinhaltes der Vorschriften des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft ist gem. § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. die Vollzugsbehörde für alle im Vollzug der Untersuchungshaft zu treffenden Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen zuständig, soweit nicht die Zuständigkeit des Gerichts vorgesehen ist.⁹¹⁷ Das Gericht ist gem. § 134 Abs. 2 NJVollzG n.F. zuständig für Entscheidungen und sonstige Maßnahmen, die der Abwehr einer Verdunkelungsgefahr dienen, es sei denn, die Vorschriften des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft bestimmen etwas anderes. Soweit das Gericht für Entscheidungen und sonstige Maßnahmen im Vollzug der Untersuchungshaft zuständig ist, kann es seine Zuständigkeit bis zur Erhebung der öffentlichen Klage ganz oder teilweise schriftlich und widerruflich auf die Staatsanwaltschaft übertragen, § 134 Abs. 3 S. 1 NJVollzG n.F.. Genauso kann es gem. § 134 Abs. 5 S. 1 NJVollzG n.F. seine Zuständigkeit in jeder Lage des Strafverfahrens ganz oder teilweise schriftlich und widerruflich auf die Vollzugsbehörde übertragen, soweit dies der Zweck der Untersuchungshaft zulässt. Nach § 134 Abs. 6 NJVollzG n.F. kann die Staatsanwaltschaft oder die Vollzugsbehörde in dringenden Fällen vorläufige Entscheidungen und sonstige Maßnahmen treffen, die allerdings der unverzüglichen Genehmigung der zuständigen Stelle bedürfen.

⁹¹⁴ Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 71 f.

⁹¹⁵ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 ff.

⁹¹⁶ Siehe: 1. Kapitel, B., II., 1., S. 21 f.

⁹¹⁷ § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. stimmt mit der Vorschrift des § 134 Abs. 2 S. 1 NJVollzG a.F., die die Zuständigkeiten zwischen Gericht und Vollzugsbehörde vor In-Kraft-Treten des Änderungsgesetzes zum Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz normierte, inhaltlich überein. Eine Bezugnahme auf § 134 NJVollzG a.F. erübrigt sich vor diesem Hintergrund.

Dieser Zuständigkeitsverteilung in § 134 NJVollzG n.F., insb. der weitgehenden Kompetenzverlagerung vom Gericht auf die Vollzugsbehörde, liegt das Bestreben des niedersächsischen Gesetzgebers zugrunde, die Zuständigkeiten im Vollzug der Untersuchungshaft in einer Weise zu verteilen, die gewährleistet, dass diejenige Stelle über die Anordnung einer Maßnahme entscheidet, die über die größte Sachnähe verfügt.⁹¹⁸ Ausgangspunkt dieser Überlegung ist, dass sich die Haftgründe der Flucht- und Wiederholungsgefahr praktisch mit dem Aspekt der Sicherheit und Ordnung der Anstalt decken.⁹¹⁹ Die Vollzugsbehörde ist jedoch ohnehin originär zuständig für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt, so dass es nach Ansicht des niedersächsischen Gesetzgebers nahe liegt, ihr auch die Zuständigkeit für Anordnungen zur Abwehr von Flucht- bzw. Wiederholungsgefahren zuzusprechen.⁹²⁰ Für die Abwehr einer Flucht- bzw. Wiederholungsgefahr komme es, genauso wie für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt, in erster Linie auf eine genaue Kenntnis des Gefangenen und der Anstaltsverhältnisse an.⁹²¹ Über diese Kenntnisse verfüge die Vollzugsbehörde aufgrund ihrer originären Aufgabe, die Sicherheit und Ordnung der Anstalt aufrechtzuerhalten, in größerem Maße, als das Gericht.⁹²² Die Vollzugsbehörde stelle sich daher sowohl im Hinblick auf die Sicherheit und Ordnung der Anstalt als auch im Hinblick auf die Abwehr einer Flucht- bzw. Wiederholungsgefahr als die sachnähere Stelle dar.⁹²³

Maßnahmen zur Abwehr einer Verdunkelungsgefahr würden demgegenüber spezifische Kenntnisse über das konkrete Strafverfahren erfordern, das der Untersuchungshaft zugrunde liegt.⁹²⁴ Über derartige Kenntnisse verfügt die Vollzugsbehörde nach Ansicht des niedersächsischen Gesetzgebers im Regelfall nicht, weshalb sich in dieser Hinsicht das Gericht als sachnähere Stelle erweist⁹²⁵ und gem. § 134 Abs. 2 NJVollzG n.F. grds. zuständig ist für Entscheidungen und sonstige Maßnahmen, die der Abwehr einer Verdunkelungsgefahr dienen.

⁹¹⁸ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E. NJVollzG-E Nds.-LT Drs. 15/3565: Die Vorschriften des § 131 NJVollzG-E und des § 134 NJVollzG n.F. stimmen, soweit es die grundsätzliche Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Gericht und Vollzugsbehörde betrifft, inhaltlich überein. Daher kann insoweit auf die Begründung zum Entwurf des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes Bezug genommen werden.

⁹¹⁹ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E.

⁹²⁰ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E.

⁹²¹ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E.

⁹²² NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E.

⁹²³ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E.

⁹²⁴ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E.

⁹²⁵ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E.

4. *Gemeinsamkeiten und Unterschiede der aufgezeigten Ausgestaltungsmöglichkeiten, Einordnung des niedersächsischen Zuständigkeitsmodells*

Die Regelung des § 119 Abs. 6 StPO a.F., die angesprochenen Entwürfe zu einem Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft vor der Föderalismusreform, die Gesetze nach der Föderalismusreform sowie die Vorschrift des § 134 NJVollzG n.F. zeigen, dass es verschiedene Möglichkeiten gibt, die Zuständigkeiten für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen zwischen Richter und Vollzugsanstalt zu verteilen. Die auf ihre Zuständigkeitsregelung untersuchten Gesetzesentwürfe, das Gesetz der 12er-Gruppe und die niedersächsische Regelung zeigen dabei insgesamt, dass eine Abkehr von der generellen richterlichen Kompetenz nach § 119 Abs. 6 StPO a.F. hin zu einer Zuständigkeitsverlagerung zugunsten der Anstalt zu verzeichnen ist.⁹²⁶

Die Entwürfe von *Baumann*, der *Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e.V.* sowie der Bundesregierung aus dem Jahre 1999 sehen die richterliche Zuständigkeit nur noch für verfahrenssichernde Anordnungen vor, über deren Notwendigkeit i.d.R. nur bei entsprechenden Erkenntnissen zum konkreten Strafverfahren entschieden werden kann. Für vollzugliche Entscheidungen, die mit der Eigenart der Anstalt, dem dort möglichen Vollzug und seiner Organisation zusammenhängen, soll die Anstalt selbst zuständig sein. Diese originäre Zuständigkeit der Anstalt wird in allen drei Entwürfen ergänzt durch eine Eilkompetenz der Anstalt, die zu vorläufigen Maßnahmen berechtigt.⁹²⁷ Jenseits dieser grundlegenden Übereinstimmung in Bezug auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Anstalt bestehen zwischen den Zuständigkeitsregelungen der Gesetzesentwürfe von *Baumann*, der *Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e.V.* und der Bundesregierung nur in Nuancen Unterschiede. Sowohl der Entwurf der *Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e.V.* als auch der Entwurf der Bundesregierung aus dem Jahre 1999 gestehen dem Gericht die Möglichkeit zu, seine Zuständigkeit auf die Staatsanwaltschaft oder die Anstalt zu übertragen, soweit der Zweck der Untersuchungshaft nicht entgegensteht. Während der von *Baumann* vorgelegte Entwurf eine Übertragung der richterlichen Zuständigkeit auf Staatsanwaltschaft oder Anstalt überhaupt nicht vorsieht, schränkt der Regierungsentwurf diese Möglichkeit ein, wenn es um Beschränkungen zur Erreichung des Zwecks der Untersuchungshaft geht, die auf einen im Haftbefehl nicht genannten Haftgrund gestützt werden.

Die von § 119 Abs. 6 StPO a.F. abweichende Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Anstalt wird auch nach der Föderalismusreform durch das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts sowie durch das Gesetz der

⁹²⁶ Für die Gesetzesentwürfe von *Baumann*, der *Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e.V.* und den Regierungsentwurf aus dem Jahre 1999 stellt dies auch fest: *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 57. Für den Regierungsentwurf von 1999 auch: *Paeffgen/Seebode*, ZRP 1999, 524.

⁹²⁷ Der Regierungsentwurf sieht in § 5 Abs. 5 UVollzG-E-1999 auch eine Eilkompetenz der Staatsanwaltschaft vor. Dieser Unterschied ist hier jedoch nicht weiter von Belang.

12er-Gruppe fortgeführt. Dabei ist zu beachten, dass beide Gesetze gegenüber den zuvor genannten insofern eine Sonderstellung einnehmen, als sie jeweils nur einen Teilbereich des Untersuchungshaftvollzuges regeln.⁹²⁸ Vor dem Hintergrund dieses Regelungsinhaltes nehmen beide Gesetze im Wesentlichen dieselbe Zuständigkeitsverteilung vor, wie die vor der Föderalismusreform vorgelegten Gesetzesentwürfe. So regelt das Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts auf Bundesebene den Bereich, der den Zweck der Untersuchungshaft betrifft. Für die dementsprechend verfahrenssichernden Anordnungen sieht das Gesetz die Zuständigkeit des Gerichts vor, die lediglich in dringenden Fällen durch eine vorläufige Anordnung der Staatsanwaltschaft oder der Vollzugsanstalt durchbrochen werden kann. Das Gesetz der 12er-Gruppe führt denjenigen Bereich, der die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt betrifft, einer Regelung zu und normiert für die dementsprechend vollzuglichen Entscheidungen die Zuständigkeit der Anstalt. In der Zusammenschau beider Gesetze und ihrer jeweiligen Regelungsbereiche entspricht die Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Anstalt damit derjenigen, die auch den Entwürfen von *Baumann*, der *Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e.V.* und der Bundesregierung aus dem Jahre 1999 zugrunde liegt.

Die niedersächsische Regelung der Zuständigkeit für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen geht demgegenüber noch einen Schritt weiter. In § 134 NJVollzG n.F. wird die bisherige Unterscheidung zwischen verfahrenssichernden Anordnungen auf der einen Seite und vollzuglichen Maßnahmen auf der anderen Seite aufgegeben. Stattdessen legt der niedersächsische Gesetzgeber das Kriterium der Sachnähe zugrunde.⁹²⁹ Infolgedessen ist die Vollzugsbehörde gem. § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. ganz generell für alle im Vollzug der Untersuchungshaft zu treffenden Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen zuständig, soweit nicht die Zuständigkeit des Gerichts vorgesehen ist. Das Gericht ist nach § 134 Abs. 2 NJVollzG n.F. (soweit nichts anderes bestimmt ist) insb. für solche Maßnahmen zuständig, die der Abwehr einer Verdunkelungsgefahr dienen. Mit dieser Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Vollzugsbehörde weicht der niedersächsische Gesetzgeber am deutlichsten von der in § 119 Abs. 6 StPO a.F. normierten richterlichen Alleinzuständigkeit für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen ab. In § 134 NJVollzG n.F. wird die Zuständigkeit für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen mehr noch als in den aufgeführten Gesetzen auf die Anstalt übertragen. Diese klare Abkehr von dem im Vollzug der Untersuchungshaft bisher bestehenden grundsätzlichen Richtervorbehalt wirft die Frage auf, wie die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Richter und Vollzugsbehörde in § 134 NJVollzG n.F. zu bewerten ist.

⁹²⁸ Hierzu ausführlich siehe: 3. Kapitel, C., II., 2., b), S. 186 ff.

⁹²⁹ Siehe: 3. Kapitel, C., II., 3., S. 188 ff.

III. Bewertung der Zuständigkeitsverteilung im Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz

Im Rahmen der Bewertung der Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Vollzugsbehörde in § 134 NJVollzG n.F. soll zunächst der Frage nachgegangen werden, ob es ein allgemeines verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten gibt. Sollte ein solches existieren, können sich verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber der niedersächsischen Regelung daraus ergeben, dass diese einen Richtervorbehalt im Vollzug der Untersuchungshaft nur eingeschränkt vorsieht. Im Anschluss an diese Frage soll die niedersächsische Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Vollzugsbehörde im Vollzug der Untersuchungshaft einer abschließenden Würdigung zugeführt werden.

1. Verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten

Das Grundgesetz stellt Eingriff in bestimmte grundrechtssensible Bereiche unter den Vorbehalt richterlicher Anordnung. Im Folgenden ist zu untersuchen, ob diese explizit normierten Richtervorbehalte Ausdruck einer verfassungsrechtlichen Wertentscheidung dergestalt sind, dass ein allgemeines verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten anzuerkennen ist, das über den Regelungsbereich der betreffenden Normen hinaus Wirkung entfaltet. Sofern dies nicht der Fall sein sollte, ist weiter zu überprüfen, ob sich ein Gebot der Normierung von Richtervorbehalten aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Prinzipien ergeben kann.

a) Verfassungsrechtliches Gebot aus Art. 13 GG

Durchsuchungen sowie akustische und optische Überwachungen von Wohnungen werden in Art. 13 Abs. 2, 3 und 4 GG unter einen Richtervorbehalt gestellt.⁹³⁰ Verfassungsunmittelbare Eingriffsermächtigungen sind damit nicht verbunden. Erforderlich ist die Konkretisierung der Grundrechtseingriffe durch förmliches Gesetz, wobei der Gesetzgeber die jeweiligen Anforderungen der einzelnen Absätze des Art. 13 GG zu beachten hat.⁹³¹

⁹³⁰ Hierzu etwa: *Papier* in Maunz-Dürig, GG, Art. 13/Rn. 21, 84, 98; *Herdegen* in BK, GG, Art. 13/Rn. 53; *Kühne* in Sachs, GG, Art. 13/Rn. 27 ff.; zum konkreten Regelungsinhalt von Art. 13 Abs. 3 und 4 GG siehe: 3. Kapitel, C., I., 3., b), S. 173 f.

⁹³¹ Vgl. nur *Papier* in Maunz-Dürig, GG, Art. 13/Rn. 21, 73; *Kühne* in Sachs, GG, Art. 13/Rn. 41; *Hilger*, GS Meyer, 209 (215); *Lepsius*, JURA 2002, 259 (260); einfach-gesetzliche Konkretisierungen finden sich für repressive Maßnahmen bspw. in den §§ 100d, 102 ff. StPO. Für präventive Maßnahmen finden sich einfach-gesetzliche Konkretisierungen z.B. in den §§ 24 f., 35a Nds.SOG.

Das Erfordernis der vorherigen richterlichen Mitwirkung in Art. 13 GG ist im Katalog der Grundrechte von einmaliger Natur.⁹³² In den übrigen Grundrechten des Grundgesetzes findet sich keine ausdrückliche Bestimmung, nach der eine richterliche Entscheidung im Vorfeld von Eingriffen in diese Grundrechte notwendig ist.⁹³³ Für die vorliegende Frage nach einem verfassungsrechtlichen Gebot der Normierung von Richtervorhalten könnte daraus zum einen der Schluss gezogen werden, dass der Verfassungsgeber die vorherige richterliche Mitwirkung nur bei (bestimmten) Eingriffen in die Unverletzlichkeit der Wohnung für erforderlich hält.⁹³⁴ Zum anderen könnte man auf den Gedanken kommen, dass mit Art. 13 GG generell die Erforderlichkeit einer vorherigen richterlichen Mitwirkung bei schwerwiegenden, in der Intensität mit Eingriffen in Art. 13 Abs. 1 GG vergleichbaren, Grundrechtseingriffen zum Ausdruck gebracht wird.⁹³⁵ Diese Sichtweise würde allerdings den historischen Hintergrund des Richtervorhaltes bei Art. 13 GG verkennen. Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches stand den Müttern und Vätern des Grundgesetzes vor allem der Missbrauch von Wohnungsdurchsuchungen vor Augen.⁹³⁶ In den Beratungen zur Entstehung des Grundgesetzes entschied man sich daher ganz bewusst für eine Änderung des Herrenchiemseer Entwurfs, der sich eng an die Weimarer Reichsverfassung anlehnte⁹³⁷ und dem Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung mit einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt nur einen relativ geringen Schutz zukommen ließ. Die Richtervorhalte wurden also allein für das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung normiert,⁹³⁸ so dass in ihnen keine allgemeine Wertung zum Ausdruck kommt, kraft derer ein Richtervorbehalt generell bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen erforderlich ist.⁹³⁹ Das Erfordernis eines Richtervorhal-

⁹³² Das Erfordernis einer richterlichen Entscheidung bei Freiheitsentziehungen ist nicht direkt in Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG verankert, sondern als verfahrensmäßige Sicherung in Art. 104 Abs. 2 GG normiert. Hierzu sogleich: 3. Kapitel, C., III., 1., b), S. 194 f.

⁹³³ Das soll natürlich nicht heißen, dass es dem förmlichen Gesetzgeber verwehrt wäre, einfachgesetzliche Richtervorhalte zu normieren, wenn es um Grundrechtseingriffe jenseits von Art. 13 GG geht. So geschehen bspw. in § 81a StPO im Hinblick auf den Eingriff in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG oder in § 35 Nds.SOG bezogen auf den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.

⁹³⁴ *Krieger*, DRiZ 2004, 247; *Hilger*, GS Meyer, 209 (215); *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 123; *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 197 f.; *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 452.

⁹³⁵ Dieser Gedanke wird angeführt von: *Prechtel*, Ermittlungsrichter, S. 129 f.; *Amelung*, NStZ 2001, 337 (342).

⁹³⁶ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 124; *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 452.

⁹³⁷ *Dagtolou* in BK, GG, Art. 13 Entstehungsgeschichte/S. 3f.; *Papier* im Maunz-Dürig, GG, Art. 13/Rn. 3.

⁹³⁸ In diese Richtung geht wohl auch BVerfGE 57, 346 (355): Normzweck des Art. 13 Abs. 2 GG ist die verstärkte Sicherung des Grundrechts aus Art. 13 Abs. 1 GG.

⁹³⁹ *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 452; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 124. Dafür spricht auch, dass selbst im Zuge verschiedener Grundgesetzänderungen keine weiteren Richtervorhalte in den Grundrechtskatalog aufgenommen wurden, obwohl die Mög-

tes bei schwerwiegenden Eingriffen in andere Grundrechte kann nur aus den jeweils betroffenen Grundrechten selbst hergeleitet werden, Art. 13 GG kann ausschließlich Wirkung für Grundrechtseingriffe in die Unverletzlichkeit der Wohnung entfalten.⁹⁴⁰

b) Verfassungsrechtliches Gebot aus Art. 104 GG

Neben den Richtervorhalten des Art. 13 GG sieht das Grundgesetz einen Richtervorbehalt außerdem in Art. 104 Abs. 2 GG vor. Der Richtervorbehalt des Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG gilt für Freiheitsentziehungen als Unterfall und intensivste Form der Freiheitsbeschränkung.⁹⁴¹ Auch hier stellt sich – wie bei Art. 13 GG – die Frage, ob der Richtervorbehalt generell die Erforderlichkeit einer vorherigen richterlichen Mitwirkung bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen zum Ausdruck bringt oder ob er sich allein auf die Anordnung und Aufrechterhaltung einer Freiheitsentziehung bezieht, so dass Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG kein allgemeines verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorhalten zu entnehmen ist.⁹⁴² Für letzteres spricht auch hier der historische Kontext, in den die Regelung des Art. 104 Abs. 2 GG einzuordnen ist:

Im Nationalsozialismus gestatteten die Ausweitung polizeilicher Befugnisse im Sinne umfassender Prävention und Kontrolle sowie die Etablierung einer politischen Polizei einen unbeschränkten Zugriff auf den Einzelnen.⁹⁴³ Staatspolitische Maßnahmen der Polizei, insbesondere der Einsatz des Instrumentes der Schutzhaft, konnten gerichtlich nicht überprüft werden.⁹⁴⁴ Angesichts dieser Erfahrung mit der Willkürherrschaft des nationalsozialistischen Regimes entschloss man sich in den Beratungen zur Entstehung des Grundgesetzes dazu, die Freiheit der Person besonders zu schützen.⁹⁴⁵ Willkürlichen Festnahmen durch die Polizei oder andere staatliche Organe sollte durch entsprechende Absicherung des Grundrechts der Freiheit der Person aus Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG wirksam vorgebeugt

lichkeiten schwerwiegender Grundrechtseingriffe mit dem Fortschreiten der technischen und medizinischen Entwicklung noch zugenommen haben.

⁹⁴⁰ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 124; *Rabe v. Küblewein*, Richtervorbehalt, S. 452.

⁹⁴¹ BVerfGE 105, 239 (248); 10, 302 (323); *Dürig* in Maunz-Dürig, GG, Art. 104/Rn. 5, 23; *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 104/Rn. 5. Auf die problematische Abgrenzung zwischen Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung soll hier nicht weiter eingegangen werden, siehe hierzu nur: *Dürig* in Maunz-Dürig, GG, Art. 104/Rn. 5 ff.; *Rüping* in BK, GG, Art. 104/Rn. 49 ff.; *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 104/Rn. 3 ff.

⁹⁴² *Prechtel*, Ermittlungsrichter, S. 129; *Rabe v. Küblewein*, Richtervorbehalt, S. 452; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 124; *Krüger*, DRiZ 2004, 247; *Talaska*, Richtervorbehalt, S. 197 f.

⁹⁴³ *Rüping* in Sachs, GG, Art. 104/Rn. 6; in diese Richtung auch: *Dürig* in Maunz-Dürig, GG, Art. 104/Rn. 2; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 125.

⁹⁴⁴ *Rüping* in Sachs, GG, Art. 104/Rn. 6 m.w.Nachw.

⁹⁴⁵ *Rüping* in BK, GG, Art. 104/Rn. 8 ff., 12.

werden.⁹⁴⁶ In diesem Sinne bestimmt Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG, dass der Richter über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung zu entscheiden hat. Selbst wenn es ohne vorherige richterliche Anordnung zu einer vorläufigen Freiheitsentziehung nach Art. 104 Abs. 2 S. 2, 3 GG kommt, gewährleistet die Regelung des Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG, dass niemandem dauerhaft die Freiheit ohne richterliche Entscheidung entzogen werden kann.⁹⁴⁷ Durch diesen Richtervorbehalt wird das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG durch eine zusätzliche⁹⁴⁸ verfahrensmäßige Sicherung ergänzt, womit die besondere Bedeutung der Freiheit der Person „als Grundlage und Voraussetzung der Entfaltungsmöglichkeiten des Bürgers“⁹⁴⁹ zum Ausdruck kommt.⁹⁵⁰ Die Regelung des Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG weist somit einen untrennbaren Zusammenhang zum Grundrecht der Freiheit der Person auf,⁹⁵¹ so dass ihr – gerade auch in Anbetracht des aufgezeigten historischen Kontextes – ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten außerhalb der Anordnung und Aufrechterhaltung von Freiheitsentziehungen nicht entnommen werden kann.⁹⁵²

c) Verfassungsrechtliches Gebot aus Art. 19 Abs. 4 GG

Die Rechtsweg- oder auch Rechtsschutzgarantie⁹⁵³ des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG dient als prozessuales Grundrecht⁹⁵⁴ in erster Linie dem individuellen Rechtsschutz.⁹⁵⁵ Damit verbunden ist allerdings auch eine objektive Gesetzmäßigkeitskontrolle, da die Behebung subjektiver Rechtsverletzungen zugleich die Korrektur

⁹⁴⁶ *Dürig* in Maunz-Dürig, GG, Art. 104/Rn. 2; *Rüping* in BK, GG, Art. 104/Rn. 9, 12; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 125.

⁹⁴⁷ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 125; *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 226.

⁹⁴⁸ Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG enthält bereits einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt, der von Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG aufgenommen und bei Freiheitsentziehungen durch den Richtervorbehalt des Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG ergänzt wird, vgl. nur: *Dürig* in Maunz-Dürig, GG, Art. 104/Rn. 1; *Rüping* in BK, GG, Art. 104/Rn. 13.

⁹⁴⁹ BVerfGE 109, 133 (157); so auch *Hill* in HdBdStR VI (1989), § 156/Rn. 74.

⁹⁵⁰ BVerfGE 105, 239 (247 f.); *Dürig* in Maunz-Dürig, GG, Art. 104/Rn. 1; *Rüping* in BK, GG, Art. 104/Rn. 13; *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 104/Rn. 1.

⁹⁵¹ BVerfGE 105, 239 (247); 66, 191 (195); 63, 340 (341); 58, 208 (220); 10, 302 (322); *Dürig* in Maunz-Dürig, GG, Art. 104/Rn. 1; *Rüping* in BK, GG, Art. 104/Rn. 13 f.; *Hill* in HdBdStR VI (1989), § 156/Rn. 74; *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 222.

⁹⁵² *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 452; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 149; wohl auch: *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 222 ff.

⁹⁵³ *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 6; *Schenke* in BK, GG, Art. 19 IV Rn. 24; *Sachs* in Sachs, GG, Art. 19/Rn. 115.

⁹⁵⁴ *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 7; *Sachs* in Sachs, GG, Art. 19/Rn. 113; darüber hinaus enthält Art. 19 Abs. 4 GG auch eine institutionelle Garantie der Gerichtsbarkeit, vgl. nur: *Papier* in HdBdStR VI (1989), § 154/Rn. 3.

⁹⁵⁵ *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 8; *Schenke* in BK, GG, Art. 19 IV Rn. 25; *Papier* in HdBdStR VI (1989), § 154/Rn. 2.

eines objektivrechtlichen Fehlverhaltens impliziert.⁹⁵⁶ Diese Konzeption des Art. 19 Abs. 4 GG weist einen gewissen Bezug zu den Funktionen von Richtervorbehalten auf – diesbezüglich wurde festgestellt, dass der Sinn und Zweck von Richtervorbehalten in einer Kontrolle der Exekutive zu sehen ist, durch die faktisch auch die Rechte des von einem Grundrechtseingriff Betroffenen geschützt werden.⁹⁵⁷ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Richtervorbehalte als eine Ausprägung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG begriffen werden können, so dass sich ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG ableiten lässt.

Einer derartigen Sichtweise scheint auf den ersten Blick ein offensichtlicher Unterschied zwischen der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG und vorbeugenden Richtervorbehalten entgegenzustehen. Der Wortlaut des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG besagt: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.“ Diese Formulierung spricht dafür, dass Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG vom Regelfall repressiven Rechtsschutzes ausgeht. Grundsätzlich muss es bereits zu einer Rechtsverletzung gekommen sein, bevor die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG greift.⁹⁵⁸ Demgegenüber ist der Rechtsschutz durch Richtervorbehalte einer Rechtsverletzung zeitlich vorgelagert. Wie bereits oben kurz angesprochen, ordnet der Richter eine strafprozessuale Ermittlungsmaßnahme erst an, so dass ein hoheitlicher Eingriff in die Rechte des von der Ermittlungsmaßnahme Betroffenen noch gar nicht stattgefunden hat.⁹⁵⁹ Diese Divergenz in der zeitlichen Gewährung von Rechtsschutz bei Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG auf der einen Seite und bei Richtervorbehalten auf der anderen Seite scheint dagegen zu sprechen, Richtervorbehalte als Erscheinungsform des Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG aufzufassen und hieraus ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten abzuleiten.⁹⁶⁰

Eine solche Verkürzung der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG auf die Gewährung eines nur repressiven Rechtsschutzes würde allerdings daran vorbeigehen, dass ein erst nach der Rechtsverletzung einsetzender gerichtlicher Schutz häufig zu spät kommen und die aus der Rechtsverletzung resultierenden Beeinträchtigungen nicht oder nur unvollkommen beseitigen kann.⁹⁶¹ Aus diesem Grund gewährleistet Art. 19 Abs. 4 GG nicht nur die Zugänglichkeit des Rechts-

⁹⁵⁶ *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 9; *Schenke* in BK, GG, Art. 19 IV Rn. 25; *Papier* in HdBdStR VI (1989), § 154/Rn. 2.

⁹⁵⁷ Siehe: 3. Kapitel, C., I., 3., d), S. 179 f.

⁹⁵⁸ *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 164; *Papier* in HdBdStR VI (1989), § 154/Rn. 51.

⁹⁵⁹ Siehe: 3. Kapitel, C., I., 3., b), S. 173.

⁹⁶⁰ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 126 ff.; *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 246 f.; in diese Richtung wohl auch: *Krüger*, DRiZ 2004, 247 (248 f.).

⁹⁶¹ *Schenke* in BK, GG, Art. 19 IV Rn. 390; *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 273 ff., 278 ff.; ähnlich *Sachs* in Sachs, GG, Art. 19/Rn. 148; *Papier* in HdBdStR VI (1989), § 154/Rn. 76.

weges nach einer bereits erfolgten Rechtsverletzung, sondern zielt insgesamt auf eine „tatsächlich wirksame“,⁹⁶² mithin eine effektive gerichtliche Kontrolle.⁹⁶³ Konsequenz dieses Effektivitätsgebotes ist in bestimmten Konstellationen u.a.⁹⁶⁴ die Gewährung vorbeugenden und einstweiligen Rechtsschutzes, um den Eintritt irreversibler Tatsachen zu verhindern.⁹⁶⁵

Die Frage nach einem verfassungsrechtlichen Gebot der Normierung von Richtervorbehalten als Ausfluss der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG ist daher nicht mit dem Hinweis zu verneinen, dass Art. 19 Abs. 4 GG vom Regelfall des repressiven Rechtsschutzes ausgeht. Fraglich ist, ob Richtervorbehalte als Forderung des Effektivitätsgebotes zu begreifen sind, so dass sich in dieser Hinsicht ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten aus Art. 19 Abs. 4 GG herleiten lässt.⁹⁶⁶ Immerhin werden in vielen Fällen strafprozessualer Grundrechtseingriffe durch den Vollzug der Maßnahme irreversible Tatsachen geschaffen,⁹⁶⁷ so dass der Gedanke der Rechtsschutzeffektivität hier Platz greifen könnte.⁹⁶⁸

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die in Art. 19 Abs. 4 GG getroffene objektive Wertentscheidung zugunsten eines effektiven, tatsächlich wirksamen Individualrechtsschutzes nicht als ein schlichtes Rechtsschutzoptimierungsgebot missverstanden werden darf.⁹⁶⁹ Die konkrete Ausgestaltung des Rechtsweges obliegt dem Gesetzgeber, dem ein weitgehender Gestaltungsspielraum zukommt.⁹⁷⁰ Vor

⁹⁶² BVerfGE 101, 106 (122); 84, 34 (49); 61, 82 (110 f.); 35, 382 (401); 35, 263 (274).

⁹⁶³ *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 229; *Sachs* in Sachs, GG, Art. 19/Rn. 143; *Papier* in HdBdStR VI (1989), § 154/Rn. 75; *Hilger*, GS Meyer, 209 (216); *derselbe*, JR 1990, 485.

⁹⁶⁴ Aus dem Effektivitätsgebot des Art. 19 Abs. 4 GG werden außerdem Anforderungen im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Rechtswegeröffnung, für die Verbindung von Rechtsweg und Verwaltungsverfahren und die Ausgestaltung des gerichtlichen Verfahrens selbst abgeleitet, vgl. nur *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 229 ff. Auf diese Aspekte soll hier nicht näher eingegangen werden.

⁹⁶⁵ *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 229, 273 ff.; *Schenke* in BK, GG, Art. 19 IV Rn. 389; *Sachs* in Sachs, GG, Art. 19/Rn. 148; *Papier* in HdBdStR VI (1989), § 154/Rn. 76.

⁹⁶⁶ *Hilger* in GS Meyer, 209 (218 f.); *derselbe*, JR 1990, 485 (485 f.).

⁹⁶⁷ Bei der Postbeschlagnahme nach § 94 StPO können die Briefe zwar zurückgegeben werden, die Kenntnisnahme von ihrem Inhalt ist jedoch nicht rückgängig zu machen; gleichermaßen verhält es sich bei der Durchsicht von (evtl. privaten oder sogar intimen) Papieren nach § 110 StPO. Im Falle einer körperlichen Untersuchung nach § 81a StPO bleibt der erfolgte Eingriff in die körperliche Unversehrtheit bestehen und auch bei einer Öffentlichkeitsfahndung nach § 131 Abs. 3 StPO kommt es zu einer Bloßstellung des Betroffenen, die nicht mehr rückgängig zu machen ist. Vgl. hierzu auch: *Hilger*, GS Meyer, 209 (217); *derselbe*, JR 1990, 485 (486).

⁹⁶⁸ Die Anordnung der Beschlagnahme unterliegt gem. § 98 Abs. 1 StPO genauso dem Richter, wie die Anordnung der körperlichen Untersuchung nach § 81a Abs. 2 StPO. Die Durchsicht von Papieren fällt nach § 110 StPO hingegen in die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft und auch die Öffentlichkeitsfahndung kann gem. § 131 Abs. 3 StPO von der Staatsanwaltschaft angeordnet werden.

⁹⁶⁹ *Papier* in HdBdStR VI (1989), § 154/Rn. 8 verwendet insoweit plakativ die Formulierung „in dubio pro cive“.

⁹⁷⁰ *Sachs* in Sachs, GG, Art. 19/Rn. 139; *Papier* in HdBdStR VI (1989), § 154/Rn. 3, 8, 50.

diesem Hintergrund ist die Einführung einer sog. „verwaltungsbegleitenden“ richterlichen Kontrolle oder eines präventiven Richtervorbehaltes zwar nicht prinzipiell ausgeschlossen,⁹⁷¹ das konkrete verfassungsrechtliche Gebot der Normierung von Richtervorbehalten kann damit jedoch nicht aus dem Effektivitätsgebot abgeleitet werden. Andernfalls müsste hoheitlichen Maßnahmen, deren Vollzug in subjektive Rechtspositionen eingreift und vollendete Tatsachen schafft, aus Gründen der Effektivität des Rechtsschutzes immer ein Richtervorbehalt vorgeschaltet sein. Eine Konsequenz, die in Anbetracht der damit verbundenen Arbeitsbelastung des Richters genauso bedenklich erscheint, wie angesichts der – bei einer generellen vorherigen richterlichen Mitwirkung durch zeitliche Verzögerungen eventuell gefährdeten – Interessen der Allgemeinheit an einer effektiven Gefahrenabwehr im Polizei- und Ordnungsrecht und an einer effektiven Strafverfolgung im Strafverfahrensrecht.⁹⁷² Darüber hinaus wurde die Verantwortung der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren seit der Abschaffung der gerichtlichen Voruntersuchung durch das erste Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts⁹⁷³ kontinuierlich gestärkt und verdeutlicht.⁹⁷⁴ Ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten aus Gründen der Rechtsschutzeffektivität würde im Strafverfahren dazu führen, dass richterliche Entscheidungen in den Kernbereich des Ermittlungsverfahrens verlagert werden.⁹⁷⁵ Dies scheint mit der Stellung der Staatsanwaltschaft als „Herrin des Ermittlungsverfahrens“⁹⁷⁶ nur schwer vereinbar.

Neben diesen Aspekten sprechen weitere Erwägungen gegen ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten als Ausfluss des Art. 19 Abs. 4 GG. Zunächst ist zu beachten, dass der durch Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Rechtsschutz nicht mit dem durch Richtervorbehalte faktisch gewährten Rechtsschutz zu vergleichen ist. Beide Rechtsschutzformen sind durch signifikante Unterschiede gekennzeichnet. Bei der vorbeugenden richterlichen Mitwirkung aufgrund eines Richtervorbehaltes wird dem Betroffenen aufgrund der Eilbedürftigkeit oder auch der Heimlichkeit einer Maßnahme i.d.R. kein rechtliches Gehör i.S.d. Art. 103 Abs. 1 GG gewährt.⁹⁷⁷ Dies führt dazu, dass der Richter die

⁹⁷¹ *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 176; *Papier* in HdBdStR VI (1989), § 154/Rn. 51.

⁹⁷² *Hilger*, GS Meyer, 209 (222 ff.) sieht diese Probleme ebenfalls, fordert aber dennoch „die Regelung grundsätzlicher Richtervorbehalte zur Anordnung strafprozessualer Grundrechtseingriffe im Ermittlungsverfahren [...] im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Garantie der Effektivität des zu gewährenden Rechtsschutzes“. *Derselbe*, JR 1990, 485 (485 f.).

⁹⁷³ Erstes Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts (1. StVRG) vom 9.12.1974, BGBl. I 1974, S. 3393.

⁹⁷⁴ Vgl. hierzu die Darstellung bei: Löwe-Rosenberg/*Kühne*, StPO, Einl. Abschnitt F/Rn. 113.

⁹⁷⁵ *Hilger*, GS Meyer, 209 (223).

⁹⁷⁶ *Volk*, Grundkurs, § 8/Rn. 1; *Beulke*, StrafprozessR, § 5/Rn. 79; *Kindhäuser*, StPO, § 5/Rn. 2.

⁹⁷⁷ *Gusy*, GA 2003, 672 (677 f.); *Rabe v. Kühlein*, Richtervorbehalt, S. 451; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 131 f.; *Amelung*, NStZ 2001, 337 (342) bezeichnet Richtervorbehalte

Interessenlage des Betroffenen nicht kennt und seine Entscheidung allein auf die Berichterstattung der Staatsanwaltschaft stützen kann.⁹⁷⁸ Der über Art. 19 Abs. 4 GG eröffnete Rechtsweg wird indessen ergänzt durch die Garantie des rechtlichen Gehörs nach Art. 103 Abs. 1 GG, indem innerhalb eines anhängigen Verfahrens eine besondere Rechtsstellung der Beteiligten und eine besondere Qualität der richterlichen Entscheidung verbürgt werden.⁹⁷⁹ Durch Art. 103 Abs. 1 GG wird gerade dadurch ein Mindeststandard an Verfahrensqualität gesichert, dass den Beteiligten ausreichende Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung des gerichtlichen Verfahrens eingeräumt werden.⁹⁸⁰ In diesem Sinne ist Art. 103 Abs. 1 GG Garant eines allgemeinen Rechtsschutzstandards und steht zu dem Justizgewährungsanspruch des Art. 19 Abs. 4 GG in einem funktionalen Verhältnis.⁹⁸¹ Ein weiterer Unterschied zwischen dem Gewährleistungsgehalt des Art. 19 Abs. 4 GG und der vorbeugenden richterlichen Mitwirkung aufgrund eines Richtervorbehaltes besteht darin, dass die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG durch den von einer hoheitlichen Maßnahme Betroffenen selbst ausgelöst wird.⁹⁸² Der vorrangig subjektiv-rechtliche Schutzauftrag des Art. 19 Abs. 4 GG gebietet es, die Entscheidung über die Einleitung, die Weiterverfolgung und die Beendigung des Rechtsschutzverfahrens grundsätzlich in die Hand des Rechtsschutzsuchenden zu legen.⁹⁸³ Bei Richtervorbehalten beantragt hingegen nicht der Betroffene selbst die richterliche Mitwirkung, diese wird vielmehr ausgelöst durch die Staatsanwaltschaft bzw. die Polizei, die die Anordnung der jeweiligen, unter Richtervorbehalt stehenden Maßnahme beantragen.⁹⁸⁴ Schließlich ist anzumerken, dass es der ausdrücklichen Richtervorbehalte in Art. 13 Abs. 2-4 GG sowie in Art. 104 Abs. 2 GG nicht bedarf, wenn ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten bereits aus Art. 19 Abs. 4 GG abzuleiten wäre.⁹⁸⁵

„als ‚halbe‘ – weil ohne rechtliches Gehör fungierende – Rechtsschutzgarantien“; *derselbe*, FG 50 Jahre BGH, 911 (921 f.); im Ergebnis auch: *Lisken*, DRiZ 1979, 277 (278).

⁹⁷⁸ *Gusy*, GA 2003, 672 (678); *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 451; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 132.

⁹⁷⁹ BVerfGE 107, 395 (409): „Wer bei Gericht formell ankommt, soll auch substantiell ankommen, also *wirklich gehört* werden.“ Vgl. auch: *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 103 I Rn. 7; *derselbe* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 18 f.; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 132 geht sogar so weit, das rechtliche Gehör des Art. 103 Abs. 1 GG als konstitutives Element des Rechtsschutzes i.S.d. Art. 19 Abs. 4 GG zu bezeichnen.

⁹⁸⁰ *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 19; *derselbe* in Maunz-Dürig, GG, Art. 103 I Rn. 7.

⁹⁸¹ *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 103 I Rn. 7; *derselbe* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 18.

⁹⁸² *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 264; *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 133 f.

⁹⁸³ *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 264; *Schenke* in BK, GG, Art. 19 IV Rn. 82; *Papier* in HdBdStR VI (1989), § 154/Rn. 58.

⁹⁸⁴ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 133 f.

⁹⁸⁵ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 135; *Lepsius*, JURA 2002, 259 (261); *Lisken*, DRiZ 1979, 277; ähnlich: *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 248.

Die vorbeugende richterliche Mitwirkung aufgrund von Richtervorbehalten ist damit nicht als Erscheinungsform des Rechtsschutzes i.S.d. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG zu qualifizieren.⁹⁸⁶ Auch aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG ergibt sich kein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten.⁹⁸⁷

d) Weitere allgemeine Ansätze für ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass sich ein allgemeines verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten weder aus den Art. 13, 104 GG noch aus der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG ableiten lässt. Eine Verpflichtung des Gesetzgebers, einfach-gesetzliche Eingriffsbefugnisse mit Richtervorbehalten auszustatten, könnte sich weiterhin aus dem Fairnessprinzip, dem Schuldprinzip oder auch aus der objektiven Werteordnung der Grundrechte ergeben, was im Folgenden zu überprüfen ist.

In der Literatur wird mitunter angeführt, dass der Gesetzgeber aufgrund des im Fairnessprinzip verankerten Gebotes der Waffengleichheit verpflichtet ist, bei beweisichernden strafprozessualen Eingriffsbefugnissen Richtervorbehalte zu normieren.⁹⁸⁸ Gestützt wird diese Ansicht – ohne an dieser Stelle näher auf die Rechtsgrundlage und den Gewährleistungsgehalt des Fairnessprinzips eingehen zu wollen⁹⁸⁹ – auf die Erwägung, dass im strafprozessualen Ermittlungsverfahren keine Waffengleichheit zwischen den Strafverfolgungsorganen und dem Beschuldigten vorliegt.⁹⁹⁰ Den Strafverfolgungsbehörden stünden im Ermittlungsverfahren zahlreiche Eingriffsbefugnisse zur Verfügung, denen der Beschuldigte keine adäquaten Verteidigungsmittel entgegensetzen kann.⁹⁹¹ Dies führe zu einer nicht unerheblichen Machtüberlegenheit der Strafverfolgungsbehörden, insb. der Staatsanwaltschaft, und damit zu einem Über-/Unterordnungsverhältnis der Strafver-

⁹⁸⁶ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 136; *Rabe v. Küblewein*, Richtervorbehalt, S. 451; *Lin*, Richtervorbehalt und Rechtsschutz, S. 246 f.; *Lisken*, DRiZ 1979, 277. Andernfalls würde sich das Folgeproblem ergeben, ob mit der vorbeugenden richterlichen Mitwirkung aufgrund eines Richtervorbehaltes der von Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG garantierte Rechtsschutz verbraucht wäre, da es allgemeiner Auffassung entspricht, dass Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG nur „Rechtsschutz durch den Richter, nicht aber gegen den Richter“ gewährleistet. Vgl. hierzu nur: *Schmidt-Aßmann* in Maunz-Dürig, GG, Art. 19 IV Rn. 96; *Schenke* in BK, GG, Art. 19 IV Rn. 54 ff. Die Beurteilung dieser Problematik hängt davon ab, ob man die vorbeugende richterliche Mitwirkung aufgrund eines Richtervorbehaltes als Akt der „öffentlichen Gewalt“ i.S.d. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG qualifiziert.

⁹⁸⁷ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 136; *Rabe v. Küblewein*, Richtervorbehalt, S. 451.

⁹⁸⁸ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 147.

⁹⁸⁹ Hierzu etwa: BVerfGE 68, 237 (255); 66, 313 (318); 64, 135 (145); Löwe-Rosenberg/*Kühne*, StPO, Einl. Abschnitt I/Rn. 104; KK-*Pfeiffer/Hannich*, StPO, Einl./Rn. 28; *Rzepka*, Fairness im Strafverfahren, S. 116 ff., 251 ff.

⁹⁹⁰ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 137.

⁹⁹¹ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 136; allgemein auch: *Volk*, Grundkurs, § 9/Rn. 29 ff.; *Müller*, NJW 1976, 1063 (1065 f.).

folgungsbehörden zum Beschuldigten als Kennzeichen des Ermittlungsverfahrens.⁹⁹² Um dem Gebot der Waffengleichheit als Ausfluss des Fairnessprinzips Rechnung zu tragen, sei die staatsanwaltliche Machtüberlegenheit bei beweissichernden strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen durch eine vorherige richterliche Mitwirkung abzumildern.⁹⁹³ Die vorherige Mitwirkung des Richters schütze die Interessen und Grundrechte des Betroffenen und erhöhe so die Waffengleichheit im Ermittlungsverfahren.⁹⁹⁴ Gleichzeitig werde die Wahrheitsermittlung unter Zuhilfenahme strafprozessualer Grundrechtseingriffe nicht durch Teilhaberechte der Verteidigung vereitelt.⁹⁹⁵ Insgesamt würden die Rechte und Befugnisse der Beteiligten ausgeglichen und ausbalanciert, so dass die Voraussetzung für eine gerechte, mithin faire Entscheidung gegeben sei, die dem Fairnessprinzip im Strafverfahren entspreche.⁹⁹⁶

Zuzugeben ist dieser Ansicht, dass das Fairnessprinzip als Prozessmaxime auch für das strafprozessuale Ermittlungsverfahren gilt.⁹⁹⁷ Auch wird aus dem Fairnessprinzip oftmals die Notwendigkeit einer „gewissen verfahrensrechtlichen Waffengleichheit von Staatsanwalt und Beschuldigtem“⁹⁹⁸ abgeleitet. Hieraus jedoch die konkrete Verpflichtung des Gesetzgebers abzuleiten, beweissichernde strafprozessuale Eingriffsbefugnisse mit Richtervorbehalten auszustatten, geht fehl. Der Begriff des „fairen Verfahrens“ ist geprägt durch völlige Offenheit und inhaltliche Unbestimmtheit.⁹⁹⁹ In Einzelheiten bestimmte Gebote und Verbote lassen sich wegen des abstrakt-formalen Charakters des Fairnessprinzips gerade nicht angeben,¹⁰⁰⁰ weshalb eine Inhaltsbestimmung nur durch den Rückgriff auf andere Wertbestimmungen oder Prinzipien vorgenommen werden kann, für deren Auswahl allerdings wiederum keine festen Kriterien zur Verfügung stehen.¹⁰⁰¹ Selbst die Befürworter der Verwendung des Begriffs der „Waffengleichheit im Strafverfahren“ weisen auf dessen beschränkte Bedeutung als formales, konkreti-

⁹⁹² *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 137; allgemein auch: *Rzepka*, Fairness im Strafverfahren, S. 275.

⁹⁹³ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 144 ff.

⁹⁹⁴ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 146.

⁹⁹⁵ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 146.

⁹⁹⁶ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 145 f.

⁹⁹⁷ Löwe-Rosenberg/*Kühne*, StPO, Einl. Abschnitt I/Rn. 105, 112; *Beulke*, StrafprozessR, § 2/Rn. 28; *Volk*, Grundkurs, § 18/Rn. 9.

⁹⁹⁸ BVerfGE 63, 45 (61); Löwe-Rosenberg/*Kühne*, StPO, Einl. Abschnitt I/Rn. 117; ähnlich: BVerfGE 63, 380 (390); 38, 105 (111).

⁹⁹⁹ Löwe-Rosenberg/*Kühne*, StPO, Einl. Abschnitt I/Rn. 103, 105; ähnlich: SK-*Rogall*, StPO, Vor § 133/Rn. 102.

¹⁰⁰⁰ BVerfGE 63, 45 (61); SK-*Rogall*, StPO, Vor § 133/Rn. 101; dieses Problem sieht auch *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 145, allerdings ohne die entsprechenden Konsequenzen hieraus zu ziehen.

¹⁰⁰¹ Löwe-Rosenberg/*Kühne*, StPO, Einl. Abschnitt I/Rn. 105, 107; ähnlich: *Beulke*, StrafprozessR, § 2/Rn. 28; *Volk*, Grundkurs, § 18/Rn. 9; *Kindhäuser*, StPO, § 18/Rn. 11.

sierungsbedürftiges Verfahrensprinzip hin,¹⁰⁰² so dass sich ein konkretes verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten damit nicht begründen lässt.¹⁰⁰³

Der Versuch, ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten für beweissichernde strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen aus dem Fairnessprinzip abzuleiten, wird bisweilen ergänzt durch die Auffassung, dass auch die Anordnung verfahrens- und vollstreckungssichernder strafprozessualer Grundrechtseingriffe grundsätzlich einem Richter vorzubehalten ist.¹⁰⁰⁴ Zurückgegriffen wird in diesem Zusammenhang allerdings nicht auf das Fairnessprinzip. Es wird das Schuldprinzip bemüht.¹⁰⁰⁵ Den Ausgangspunkt dieser Ansicht bildet die Überlegung, dass Maßnahmen, die der Sicherung des Verfahrens und der Vollstreckung dienen, eine deutliche Nähe zum Schuldspruch aufweisen und in ihrer Wirkung auf den Betroffenen einer Strafe gleichkommen.¹⁰⁰⁶ Das Schuldprinzip aber – demzufolge keine Strafe ohne Schuld verhängt werden darf¹⁰⁰⁷ – verlange, dass die Verhängung von Strafen ausschließlich durch einen Richter erfolgt.¹⁰⁰⁸ Aufgrund dessen sei der Gesetzgeber verpflichtet, verfahrens- und insb. vollstreckungssichernde strafprozessuale Grundrechtseingriffe mit einem Richtervorbehalt auszustatten.¹⁰⁰⁹

Maßgebliches Problem dieser Ansicht ist der Umstand, dass verfahrens- und vollstreckungssichernde strafprozessuale Maßnahmen faktisch als Kriminalstrafen qualifiziert werden. Daraus ergibt sich die offensichtliche Schwierigkeit, dass die Vereinbarkeit von verfahrens- und vollstreckungssichernden strafprozessualen Grundrechtseingriffen – die von der Strafprozessordnung nun einmal zur Verfügung gestellt werden – mit der Unschuldsvermutung auf grundlegende Bedenken stößt.¹⁰¹⁰ Diesbezüglich wurde bereits festgestellt, dass die Unschuldsvermutung den Beschuldigten vor dem gesetzlichen Nachweis der Schuld nicht nur vor Stra-

¹⁰⁰² SK-Rogall, StPO, Vor § 133/Rn. 107; Löwe-Rosenberg/Kühne, StPO, Einl. Abschnitt I/Rn. 117 ff.; Müller, NJW 1976, 1063 (1066 f.).

¹⁰⁰³ Im Ergebnis auch: BVerfG, NJW 2008, 3053 (3054).

¹⁰⁰⁴ Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 147 ff.

¹⁰⁰⁵ Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 147 ff; wobei an dieser Stelle wiederum nicht auf die Rechtsgrundlage und den konkreten Gewährleistungsgehalt des Schuldprinzips eingegangen werden soll, vgl. hierzu etwa: BVerfGE 80, 244 (255); 58, 159 (162); 57, 250 (275); Grzeszick in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 124.

¹⁰⁰⁶ Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 147 f.

¹⁰⁰⁷ BVerfGE 80, 244 (255); 58, 159 (162); 57, 250 (275); Grzeszick in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 124.

¹⁰⁰⁸ Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 147 f.

¹⁰⁰⁹ Brünig, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 148 f.

¹⁰¹⁰ Die enge Verbindung zwischen der Unschuldsvermutung und dem Schuldprinzip wurde bereits dargelegt, siehe: 3. Kapitel, B., I., S. 118 ff. Die hier untersuchte Ansicht begegnet folglich nicht nur Bedenken im Hinblick auf den Inhalt des Schuldprinzips, sondern ebenso im Hinblick auf die Unschuldsvermutung. Die jeweiligen Argumente lassen sich insofern nicht strikt voneinander trennen.

fe, sondern auch vor strafgleicher und strafähnlicher Sanktion schützt.¹⁰¹¹ Folglich würde die Unschuldsvermutung verfahrens- und vollstreckungssichernden strafprozessualen Grundrechtseingriffen bei konsequenter Weiterführung dieser Ansicht entgegenstehen. Ein Ergebnis, das nicht überzeugt. Des Weiteren wurde im Zusammenhang mit den Ausführungen zur Unschuldsvermutung festgestellt, dass unter einer Strafe die repressive Antwort auf die begangene Straftat zu verstehen ist, durch die das sozialetische Unwerturteil über die Tat zum Ausdruck kommt und durch eine schuldangemessene Übelszufügung für den Täter fühlbar gemacht wird.¹⁰¹² Verfahrens- und vollstreckungssichernden strafprozessualen Grundrechtseingriffen, wie z.B. der Untersuchungshaft, fehlt es jedoch gerade an diesem die Strafe kennzeichnenden sozialetischen Unwerturteil.¹⁰¹³ Der Gesetzgeber stellt den Strafverfolgungsbehörden verfahrens- und vollstreckungssichernde Eingriffsbefugnisse allein deshalb zur Verfügung, um den unabweisbaren Bedürfnissen einer wirksamen Strafverfolgung nachzukommen. Die rasche und gerechte Ahndung von Straftaten wäre in vielen Fällen nicht möglich, wenn es den Strafverfolgungsbehörden ausnahmslos verwehrt wäre, gegen den mutmaßlichen Täter schon vor dem gesetzlichen Nachweis der Schuld eine verfahrens- oder vollstreckungssichernde Maßnahme wie z.B. die Untersuchungshaft zu verhängen.¹⁰¹⁴ Das dabei bestehende Spannungsverhältnis zwischen den Grundrechten des von einer verfahrens- oder vollstreckungssichernden Maßnahme Betroffenen und den unabweisbaren Bedürfnissen einer funktionsfähigen Strafrechtspflege¹⁰¹⁵ wird zwar oftmals dadurch ausgeglichen, dass die Anordnung verfahrens- oder vollstreckungssichernder Maßnahmen einem Richter vorbehalten ist.¹⁰¹⁶ Mangels Strafcharakter der Maßnahmen kann dadurch jedoch nicht auf ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten aus dem Schuldprinzip geschlossen werden.

Schließlich wird die Ansicht vertreten, dass sich bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten aus der objektiven Werteordnung der Grundrechte ergibt.¹⁰¹⁷ Dieser

¹⁰¹¹ Siehe: 3. Kapitel, B., I., S. 118 ff.

¹⁰¹² Siehe: 3. Kapitel, B., I., S. 118 ff.

¹⁰¹³ Für die Untersuchungshaft siehe: 3. Kapitel, B., II., S. 121.

¹⁰¹⁴ Für die Untersuchungshaft: BVerfGE 36, 264 (269 f.); 35, 185 (190); 19, 342 (347).

¹⁰¹⁵ Für die Untersuchungshaft: BVerfGE 53, 152 (158); 36, 264 (269 f.); 35, 185 (190); 20, 144 (147); 19, 342 (347).

¹⁰¹⁶ So z.B. die Anordnung der Untersuchungshaft gem. § 114 Abs. 1 StPO; die Anordnung der Durchsuchung, gem. § 105 Abs. 1 StPO (soweit diese der Ergreifung des Beschuldigten dient, ist sie auch als vollstreckungssichernde Maßnahme zu bezeichnen); die Anordnung einer Sicherstellung bzw. Beschlagnahme gem. § 111e Abs. 1 StPO; die Anordnung der Rasterfahndung gem. 98b Abs. 1 StPO (soweit die Rasterfahndung der Ergreifung des Täters dient, kann sie auch als verfahrenssichernde Maßnahme bezeichnet werden). Vgl. auch den Überblick bei *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 32 ff.

¹⁰¹⁷ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 149; überprüft, im Ergebnis jedoch abgelehnt wird dieser Ansatz wohl auch von: *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 452 f.

These liegt die Feststellung zugrunde, dass die Grundrechte (auch) eine objektive Werteordnung verkörpern.¹⁰¹⁸ Diese gelte als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts und verpflichte die gesamte staatliche Gewalt u.a. dazu, die Gefährdung von Grundrechten nach Möglichkeit auszuschließen und die Voraussetzungen für ihre Verwirklichung zu schaffen.¹⁰¹⁹ Bei besonders schwerwiegenden Grundrechtseingriffen habe der Gesetzgeber daher die Aufgabe, durch die verfahrensrechtliche Schutzvorkehrung des Richtervorbehaltes sicherzustellen, dass keine rechtswidrigen schwerwiegenden Grundrechtseingriffe erfolgen.¹⁰²⁰

Zuzugeben ist diesem Ansatz, dass die Grundrechte auch Ausdruck einer objektiven Wertentscheidung sind, die als maßgebende Richtschnur für die gesamte Rechtsordnung verbindlich und daher bei der Gesetzgebung sowie bei der Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Vorschriften zu beachten ist.¹⁰²¹ Insofern trifft den Staat u.a. die Verpflichtung, die Einhaltung und Verwirklichung der materiellen Grundrechte durch Organisations- und Verfahrensregelungen sicherzustellen.¹⁰²² Dabei kommt dem Gesetzgeber jedoch ein weiter Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu,¹⁰²³ das konkrete verfassungsrechtliche Gebot der Normierung von Richtervorbehalten kann sich hieraus nicht ergeben.¹⁰²⁴ Zwar können die Bedeutung eines Grundrechts und die Intensität eines Eingriffs den ausschlaggebenden Grund für verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen etwa in Gestalt eines Richtervorbehaltes darstellen.¹⁰²⁵ Dies umso mehr, als Richtervorbehalte vielfach als „geradezu klassisches Mittel“¹⁰²⁶ zur Sicherung der Interessen des von einem Grundrechtseingriff Betroffenen angesehen werden. Dennoch sind dem Gesetzgeber durch die objektive Werteordnung der Grundrechte lediglich ein bestimmtes Schutzziel und Schutzniveau im Hinblick auf einzelne Grundrechte vorgegeben.¹⁰²⁷ Das einzelne Mittel und seine Ausgestaltung sind demgegenüber dem Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers anheim gegeben.¹⁰²⁸ So ist es etwa

¹⁰¹⁸ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 149; allgemein zur objektiven Werteordnung der Grundrechte vgl. etwa: *Di Fabio* in HdBdGrR II, § 46/Rn. 1; *Epping*, Grundrechte, Kap. 1/Rn. 14; *Pieroth/Schlink*, StaatsR II, § 4/Rn. 76; *Maurer*, StaatsR I, § 9/Rn. 20.

¹⁰¹⁹ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 149.

¹⁰²⁰ *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 149.

¹⁰²¹ BVerfGE 39, 1 (41); 35, 79 (114); *Di Fabio* in HdBdGrR II, § 46/Rn. 1; *Epping*, Grundrechte, Kap. 1/Rn. 14; *Pieroth/Schlink*, StaatsR II, § 4/Rn. 76; *Maurer*, StaatsR I, § 9/Rn. 20.

¹⁰²² *Epping*, Grundrechte, Kap. 1/Rn. 14 f.; *Pieroth/Schlink*, StaatsR II, § 4/Rn. 81; *Maurer*, StaatsR I, § 9/Rn. 27.

¹⁰²³ *Epping*, Grundrechte, Kap. 1/Rn. 15; *Maurer*, StaatsR I, § 9/Rn. 27.

¹⁰²⁴ Im Ergebnis auch: *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 452 ff.

¹⁰²⁵ BVerfG, wistra 2008, 339 (340); BVerfG, NJW 2008, 822 (832); *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 452 f.

¹⁰²⁶ SächsVerfGH, SächsVBl. 1996, 160 (181); *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 455.

¹⁰²⁷ SächsVerfGH, SächsVBl. 1996, 160 (180); *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 455.

¹⁰²⁸ BVerfG, NJW 2008, 822 (832); SächsVerfGH, SächsVBl. 1996, 160 (180 f.); *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 455.

auch denkbar, andere – mit hinreichender Unabhängigkeit ausgestattete – Entscheidungsträger in das Verfahren zum Schutz der Grundrechte einzuschalten, zu denken wäre in diesem Zusammenhang z.B. an ein Mitglied des Innen- oder des Justizministeriums oder an einen Datenschutzbeauftragten in Fällen mit datenrechtlicher Relevanz.¹⁰²⁹ Ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten kann sich bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen also auch nicht aus der objektiven Dimension der Grundrechte ergeben.¹⁰³⁰

2. Fazit

Sicherlich stellt die vorbeugende richterliche Mitwirkung aufgrund eines Richtervorbehaltes gerade bei schwerwiegenden oder auch heimlich erfolgenden Grundrechtseingriffen ein sinnvolles und effektives Instrument zur Kontrolle der Exekutive und damit zum Schutz der Rechte des von einem Grundrechtseingriff Betroffenen dar. Dennoch obliegt es dem Gesetzgeber, zu entscheiden, welcher Mittel er sich bedient, um diese Ziele zu erreichen.¹⁰³¹ Ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten außerhalb der ausdrücklichen Bestimmungen der Art. 13, 104 GG ist nicht anzuerkennen.¹⁰³² Ein solches ergibt sich weder aus einer Anleihe bei den explizit in Art. 13, 104 GG verankerten Richtervorbehalten, noch aus der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Auch aus dem Fairness- sowie dem Schuldprinzip und der objektiven Dimension der Grundrechte lässt sich kein derart konkretes verfassungsrechtliches Gebot ableiten.

3. Bewertung der niedersächsischen Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Anstalt im Vollzug der Untersuchungshaft

Der niedersächsische Gesetzgeber hat sich – wie bereits festgestellt – für eine deutliche Abkehr vom generellen Richtervorbehalt des § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. entschieden und in § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. die grundsätzliche Zuständigkeit der Anstalt für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforder-

¹⁰²⁹ So auch: BVerfG, NJW 2008, 822 (832); SächsVerfGH, SächsVBl. 1996, 160 (181); *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 455.

¹⁰³⁰ So wohl auch: SächsVerfGH, SächsVBl. 1996, 160 (180 f.); *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 455 ff.

¹⁰³¹ BVerfG, NJW 2008, 822 (832); SächsVerfGH, SächsVBl. 1996, 160 (180 f.); *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 455.

¹⁰³² So auch: *Rabe v. Kühlewein*, Richtervorbehalt, S. 458. Im Ergebnis wohl auch, da die verfassungsrechtliche Notwendigkeit eines generellen Richtervorbehaltes im Vollzug der Untersuchungshaft verneinend: Löwe-Rosenberg/*Dünnebier*, StPO (23. Auflage 1978), § 119/Rn. 14; *Baumann*, Entwurf, S. 15; *derselbe*, JZ 1990, 107 (112); *Döschl/Herrfabrdt/Nagel/Preusker*, Entwurf, Vorwort S. 3; Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 3 f.; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 84; *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (172). A.A.: *Brüning*, Richtervorbehalt im Ermittlungsverfahren, S. 123 ff.; *Hilger*, GS Meyer, 209 (225); *derselbe*, JR 1990, 485 (485 f.).

derlichen Maßnahmen normiert.¹⁰³³ In verfassungsrechtlicher Hinsicht bestehen keine Bedenken gegen diese weitgehende Übertragung der Zuständigkeiten vom Richter auf die Anstalt.¹⁰³⁴ Zum einen besteht, wie soeben gesehen, kein allgemeines verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten, das den niedersächsischen Gesetzgeber verpflichten würde, für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen die Zuständigkeit des Richters vorzusehen. Zum anderen ergibt sich selbst aus der explizit für Freiheitsentziehungen geltenden Regelung des Art. 104 Abs. 2 GG kein anderes Ergebnis. Nach Art. 104 Abs. 2 GG hat der Richter nur über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung, nicht aber über die Art und Weise ihres Vollzuges zu entscheiden.¹⁰³⁵ Gegenstand der grundgesetzlich geforderten richterlichen Entscheidung ist daher nur die Frage, *ob* die Freiheitsentziehung angeordnet bzw. aufrechterhalten werden darf. *Wie* die Freiheitsentziehung vollzogen und ausgestaltet wird, ist hingegen nicht von Art. 104 Abs. 2 GG erfasst.¹⁰³⁶ Vor diesem Hintergrund ist die deutliche Abkehr Niedersachsens vom generellen Richtervorbehalt im Vollzug der Untersuchungshaft als verfassungsrechtlich zulässig zu bewerten.

Von diesem Befund ausgehend stellt sich in einem weiteren Schritt die Frage, wie die niedersächsische Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Anstalt im Vollzug der Untersuchungshaft jenseits verfassungsrechtlicher Aspekte zu beurteilen ist. Zunächst einmal ist festzustellen, dass die niedersächsische Regelung den gegen die generelle Zuständigkeit des Richters nach § 119 Abs. 6 StPO a.F. erhobenen Bedenken¹⁰³⁷ die Grundlage entzieht. Die weitgehende Zuständigkeit der Anstalt nach § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. – die Anstalt ist sowohl für vollzugliche Entscheidungen, die die Sicherheit und Ordnung der Anstalt betreffen, zuständig als auch für verfahrenssichernde Anordnungen, soweit sie der Abwehr einer Flucht- oder Wiederholungsgefahr dienen¹⁰³⁸ – führt dazu, dass über

¹⁰³³ Hierzu ausführlich: 3. Kapitel, C., II., 4., S. 189 ff.

¹⁰³⁴ So auch: Löwe-Rosenberg/*Dünnebier*, StPO (23. Auflage 1978), § 119/Rn. 14; *Baumann*, Entwurf, S. 15; *derselbe*, JZ 1990, 107 (112); *Döschl/Herrfabrdt/Nagel/Preusker*, Entwurf, Vorwort S. 3; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 277; Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 3; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 84; *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (172); selbst *Hilger*, JR 1990, 485 (488), der ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten an sich bejaht, hält ein solches bei Haftvollzugsmaßnahmen für nicht notwendig.

¹⁰³⁵ BVerfGE 64, 261 (280); 33, 1, (10); *Rüping* in BK, GG, Art. 104/Rn. 35; *Degenhart* in Sachs, GG, Art. 104/Rn. 18, 24; *Baumann*, Entwurf, S. 15 f.; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 277; Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 3 f.; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 84 f.; *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (172 f., insb. Fn. 5).

¹⁰³⁶ Allein das Misshandlungsverbot des Art. 104 Abs. 1 S. 2 GG enthält eine Aussage über die Form des Vollzugs einer freiheitsbeschränkenden bzw. –entziehenden Maßnahme.

¹⁰³⁷ Siehe: 3. Kapitel, C., II., 1., S. 180 ff.

¹⁰³⁸ Ausführlich zur Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Anstalt nach § 134 NJVollzG n.F.: siehe: 3. Kapitel, C., II., 3., S. 188 ff.

die Mehrheit der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen die Anstalt allein und als sachnächste Behörde entscheidet.¹⁰³⁹ Abgesehen von einer Entlastung des mit vollzuglichen Entscheidungen oftmals überforderten Richters¹⁰⁴⁰ hat dies den Vorteil, dass ohne Kenntnis der räumlichen und personellen Verhältnisse der Anstalt getroffene und deshalb zum Teil unsachgemäß erscheinende Anordnungen des Richters reduziert werden.¹⁰⁴¹ Des Weiteren unterstützt die alleinige Zuständigkeit der Anstalt für die Mehrheit der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen eine gleichförmige Vollzugspraxis i.S.e. gerechten Vollzugsgestaltung.¹⁰⁴² Unterschiedliche Behandlungen verschiedener Untersuchungshäftlinge trotz vergleichbarer Interessenlage können so vermieden werden. Ferner steht den Untersuchungshäftlingen mit der Anstalt ein direkter Ansprechpartner zur Verfügung. Dieser ist, da er selbst über die Anordnung der meisten Maßnahmen entschieden hat, in der Lage, dem Häftling bei Bedarf die die Anordnung tragenden Entscheidungsgründe auseinanderzusetzen. Für den Untersuchungshäftling ist damit eine größere Transparenz der Entscheidungen verbunden,¹⁰⁴³ was das Gefühl hilflosen Ausgeliefertseins gegenüber dem Vollzugsapparat verringern kann und daher durchaus im Interesse des Untersuchungshäftlings liegen dürfte.

Darüber hinaus reduziert die Zuständigkeitsverteilung in § 134 NJVollzG n.F. Kompetenzüberschneidungen und mit diesen einhergehende Kompetenzkonflikte zwischen Richter und Anstalt.¹⁰⁴⁴ Ausgangspunkt dieser Überlegung ist der Befund, dass zur Abwehr einer Flucht- oder Wiederholungsgefahr vielfach Maßnahmen anzuordnen sind, die sich mit solchen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt decken.¹⁰⁴⁵ Vor diesem Hintergrund kann eine schematische Verteilung der Zuständigkeiten anhand der Kriterien Verfahrenssicherung sowie Sicherheit und Ordnung der Anstalt – Zuständigkeit des Richters für alle verfahrenssichernden Anordnungen, also für alle Anordnungen zur Ab-

¹⁰³⁹ Bezogen auf die Zuständigkeitsverteilung nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz: *Koop*, ZfStrVo 2007, 88 (90); bezogen auf die Zuständigkeit der Anstalt für Anordnungen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt: Thüringer-LT Drs. 4/4803, S. 71 f.; allgemein: *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (311); von diesem Motiv hat sich auch der niedersächsische Gesetzgeber leiten lassen, vgl. NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E.

¹⁰⁴⁰ Siehe: 3. Kapitel, C., II., 1., S. 180 f.

¹⁰⁴¹ Bezogen auf die Zuständigkeitsverteilung nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz: *Koop*, ZfStrVo 2007, 88 (89 f.); allgemein: *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (311).

¹⁰⁴² *Preusker*, ZfStrVo 1981, 131 (134); *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (311); *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (87).

¹⁰⁴³ Bezogen auf die Zuständigkeitsverteilung nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz: *Koop*, ZfStrVo 2007, 88 (90).

¹⁰⁴⁴ Bezogen auf die Zuständigkeitsverteilung nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz: *Koop*, ZfStrVo 2007, 88 (89 f.).

¹⁰⁴⁵ Hierzu bereits: 2. Kapitel, B., IV., S. 76 ff. Auch: *Koop*, ZfStrVo 2007, 88 (89); *Preusker*, ZfStrVo 1981, 131 (133); NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E.

wehr der in den Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren, sowie Zuständigkeit der Anstalt für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt – im Hinblick auf die Abwehr einer Flucht- oder Wiederholungsgefahr doppelte Zuständigkeiten begründen.¹⁰⁴⁶ Die niedersächsische Zuständigkeitsverteilung vermeidet derartige Doppelzuständigkeiten von Richter und Anstalt, indem die Anstalt nicht nur für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt, sondern auch für die Abwehr einer Flucht- oder Wiederholungsgefahr zuständig ist.¹⁰⁴⁷ Die klare Verteilung der Zuständigkeiten nach § 134 NJVollzG n.F. wendet Kompetenzkonflikte zwischen Richter und Anstalt ab und ermöglicht so eine schnelle Entscheidungsfindung innerhalb der Vollzugsgestaltung.¹⁰⁴⁸ Dies ist nicht nur im Interesse der beteiligten Entscheidungsträger, sondern auch im Interesse des Häftlings, der zeitnah erfährt, welche Beschränkungen bzw. Vergünstigungen seinen Haftalltag bestimmen. Folgerichtig ist in diesem Zusammenhang allerdings auch, dass das Gericht nach § 134 Abs. 2 NJVollzG n.F. zuständig ist für Entscheidungen, die der Abwehr einer Verdunkelungsgefahr dienen.¹⁰⁴⁹ Entscheidungen über Maßnahmen zur Abwehr einer Flucht- bzw. Wiederholungsgefahr erfordern i.d.R. keine Kenntnis des konkreten Strafverfahrens, in dem die Untersuchungshaft angeordnet wurde.¹⁰⁵⁰ Demgegenüber kann im Falle einer Verdunkelungsgefahr nur bei Kenntnis des konkreten Strafverfahrens sachgerecht bspw. darüber entschieden werden, welche (schriftlichen oder mündlichen) Kontakte des Untersuchungshäftlings die Gefahr einer Beweismittelbeeinträchtigung oder –vernichtung mit sich bringen. Die Anstalt, die das Verfahren und die Beweismittel nicht bzw. nicht so gut kennt, wie das Gericht, wäre in diesen Konstellationen nicht in der Lage, sachgerecht darüber zu entscheiden, welche Freiheiten

¹⁰⁴⁶ Bezogen auf die Zuständigkeitsverteilung nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz: *Koop*, ZfStrVo 2007, 88 (89); NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E.

¹⁰⁴⁷ Bezogen auf die Zuständigkeitsverteilung nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz: *Koop*, ZfStrVo 2007, 88 (89). Dieser Umstand ist auch als Vorteil des umfassenden niedersächsischen Kompetenzverständnisses zu werten.

¹⁰⁴⁸ *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (311); *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (87).

¹⁰⁴⁹ Bezogen auf die Zuständigkeitsverteilung nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz: *Koop*, ZfStrVo 2007, 88 (90); allgemein: *Preusker*, ZfStrVo 1981, 131 (134); *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (172).

¹⁰⁵⁰ Vgl. hierzu ausführlich *Preusker*, ZfStrVo 1981, 131 (133 f.): Beim Haftgrund der Fluchtgefahr geht es in erster Linie darum, den Beschuldigten für die Verfahrensbeteiligten verfügbar zu halten. Als wesentliches Element der Sicherheit und Ordnung der Anstalt stellt die Verhinderung von Flucht die vorrangige Aufgabe eines jeden Haftvollzuges dar. Vor diesem Hintergrund ist nicht erkennbar, inwieweit Kenntnisse des konkreten Strafverfahrens erforderlich sind für Entscheidungen zur Abwehr einer Fluchtgefahr. Beim Haftgrund der Wiederholungsgefahr geht es darum, der akuten Gefahr der erneuten Verbrechenbegehung zu begegnen. Die Tat, derer der Beschuldigte verdächtig ist, steht folglich nicht im Fokus des Untersuchungshaftvollzuges. Eine Kenntnis des konkreten Strafverfahrens ist also auch hier nicht erforderlich, um eine erneute Verbrechenbegehung zu verhindern.

des Untersuchungshäftlings unter dem Aspekt der Verdunkelungsgefahr einzuschränken sind und welche nicht.¹⁰⁵¹

Angesichts dieser Vorteile der deutlichen Abkehr Niedersachsens vom generellen Richtervorbehalt des § 119 Abs. 6 StPO a.F. stellt sich die Frage, ob die niedersächsische Zuständigkeitsverteilung zwischen Richter und Anstalt im Vollzug der Untersuchungshaft insgesamt positiv zu beurteilen ist. Zu bedenken ist, dass die weitgehende Zuständigkeit der Anstalt nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz auch zu einer Konzentration von Machtbefugnissen in der Anstalt führt.¹⁰⁵² Dadurch besteht die Gefahr, dass anstaltsbezogene Effizienzüberlegungen die konkrete Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges bestimmen.¹⁰⁵³ Diesbezüglich ist jedoch anzumerken, dass § 134 Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. die Möglichkeit vorsieht, dass sich das Gericht in jeder Lage des Strafverfahrens durch schriftliche Erklärung gegenüber der Vollzugsbehörde die Kompetenz für in deren Zuständigkeit fallende Entscheidungen allgemein oder im Einzelfall widerruflich vorbehalten kann.¹⁰⁵⁴ Das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz begründet also keine absolute, unumkehrbare Machtposition der Anstalt. Hinzu kommt, dass der Richtervorbehalt, auch wenn er eine wesentliche Säule des Rechtsschutzsystems ist, keine „Allzweckwaffe“¹⁰⁵⁵ zum Schutz von Grundrechten darstellt. Vielmehr ist er nur ein Element eines differenzierten Kontrollsystems, immerhin begrenzen auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Unschuldsumutung, die Grundrechtsbindung der öffentlichen Gewalt und die Ausgestaltung von Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen staatliche Eingriffsbefugnisse und schützen die Grundrechte des Untersuchungshäftlings.¹⁰⁵⁶ Insofern ändert der nicht unwesentliche Machtzuwachs der Anstalt durch die niedersächsische Zuständigkeitsverteilung im Vollzug der Untersuchungshaft nichts an einer insgesamt positiven Bewertung derselben.

IV. Zusammenfassung

Der Sinn und Zweck von Richtervorbehalten ist primär in einer gesetzeswahren Funktion zu sehen. Zumindest faktisch liegt hierin auch ein Schutz der Rechte

¹⁰⁵¹ Bezogen auf die Zuständigkeitsverteilung nach dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz: *Koop*, ZfStrVo 2007, 88 (90); NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 131 NJVollzG-E; allgemein: *Preusker*, ZfStrVo 1981, 131 (134); *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (172).

¹⁰⁵² Allgemein bezogen auf eine Erweiterung der Anstaltskompetenzen: *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (311); *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (87); *Jung/Müller-Dietz*, Reform, 6 (29).

¹⁰⁵³ *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (311); *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (87); *Jung/Müller-Dietz*, Reform, 6 (29).

¹⁰⁵⁴ Eine derartige oder vergleichbare Möglichkeit zur Begrenzung des Machtzuwachses der Anstalt wird auch angeführt von: *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (311); *Jung/Müller-Dietz*, Reform, 6 (30).

¹⁰⁵⁵ *Krüger*, DRiZ 2004, 247 (250).

¹⁰⁵⁶ *Krüger*, DRiZ 2004, 247 (250).

des von einem strafprozessualen Grundrechtseingriff Betroffenen. Aus dieser Funktion von Richtervorbehalten folgt allerdings – abgesehen von den ausdrücklichen Bestimmungen der Art. 13, 104 GG – kein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten, das vom niedersächsischen Gesetzgeber bei der gesetzlichen Normierung des Untersuchungshaftvollzuges zu beachten wäre.

Die deutliche Abkehr vom generellen Richtervorbehalt des § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. durch die Regelung des § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. ist damit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Aber auch jenseits verfassungsrechtlicher Aspekte ist die Zuständigkeitsverteilung nach § 134 NJVollzG n.F. positiv zu bewerten. Sie vermeidet Kompetenzkonflikte zwischen Richter und Anstalt, indem die Anstalt als sachnächste Behörde nicht nur für Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt zuständig ist, sondern auch für die oftmals deckungsgleichen Anordnungen zur Abwehr einer Flucht- oder Wiederholungsgefahr. Diese weitgehende Zuständigkeit der Anstalt unterstützt eine gleichförmige Vollzugspraxis i.S.e. gerechten Vollzugsgestaltung und hat den Vorteil, dass dem Untersuchungsgefangenen mit der Anstalt für die Mehrheit der ihn betreffenden Anordnungen ein direkter Ansprechpartner zur Verfügung steht.

D. Das Sozialstaatsprinzip

I. Allgemeines

Die Bundesrepublik Deutschland ist gem. Art. 20 Abs. 1 GG ein „sozialer“¹⁰⁵⁷ Bundesstaat“. Dementsprechend beinhaltet auch die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG das Postulat des „sozialen“¹⁰⁵⁸ Rechtsstaates“. Als Bestandteil des Art. 20 Abs. 1 GG nimmt das Sozialstaatsprinzip ungeachtet der lediglich adjektivischen Formulierung an der sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG teil und gehört damit zu den unabänderlichen Staatsfundamentalnormen unserer Verfassung.¹⁰⁵⁹

Ein fester Kanon einzelner Teilprinzipien, die den Inhalt des Sozialstaatsprinzips näher bestimmen, hat sich beim Sozialstaatsprinzip – anders als bei anderen verfassungsrechtlichen Staatsstrukturprinzipien wie z.B. dem Rechtsstaatsprinzip¹⁰⁶⁰ – noch nicht herausgebildet, weshalb es in besonderem Maße der Konkreti-

¹⁰⁵⁷ Hervorhebung durch die Verfasserin.

¹⁰⁵⁸ Hervorhebung durch die Verfasserin.

¹⁰⁵⁹ Vgl. nur: *Herzog* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VIII Rn. 1, 6; *Zacher* in HdBdStR II (2004), § 28/Rn. 95 f.; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 42 f.

¹⁰⁶⁰ Anerkannte Elemente des Rechtsstaatsprinzips, durch die dieses näher konkretisiert wird, sind etwa: der Bestimmtheitsgrundsatz, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Grundsatz des Vertrauensschutzes oder auch der Justizgewähranspruch, vgl.: *Grzeszick* in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VII Rn. 49 ff.; *Sachs* in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 78.

sierung bedarf.¹⁰⁶¹ Diese ist in erster Linie durch den Gesetzgeber zu leisten, dem dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht.¹⁰⁶² Konkrete subjektive Rechte unmittelbar aus dem Sozialstaatsprinzip selbst ergeben sich i.d.R. jedoch nicht, weshalb das Sozialstaatsprinzip bislang nur geringe rechtliche Kraft entfaltet hat.¹⁰⁶³

Bei aller Konkretisierungsbedürftigkeit ist wesentliches und anerkanntes Element des Sozialstaatsprinzips die Fürsorge für Hilfsbedürftige, d.h. für Personen, die „aufgrund ihrer persönlichen Lebensumstände oder gesellschaftlichen Benachteiligungen an ihrer persönlichen oder sozialen Entfaltung gehindert sind“.¹⁰⁶⁴ Ohne daraus auf einen bestimmten Umfang oder eine bestimmte Form der zu gewährenden Sozialleistungen schließen zu können,¹⁰⁶⁵ müssen doch die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sichergestellt werden.¹⁰⁶⁶

II. Das Sozialstaatsprinzip im Vollzug der Untersuchungshaft

1. Sozialstaatliche Fürsorgepflicht im Vollzug der Untersuchungshaft

Die Einschränkung der persönlichen und sozialen Entfaltungsmöglichkeiten von Untersuchungshäftlingen während der Haftzeit ist offensichtlich. In Anlehnung an die allgemeinen Ausführungen zum Inhalt des Sozialstaatsprinzips stellt sich somit die Frage, ob sich aus dem Aspekt der Fürsorge für Hilfsbedürftige – ungeachtet hier nicht weiter relevanter Elemente des Sozialstaatsprinzips¹⁰⁶⁷ – eine sozialstaatlich begründete Fürsorgepflicht des Staates auch im Vollzug der Untersuchungshaft ergibt. Sollte eine solche sozialstaatliche Fürsorgepflicht im Vollzug der Un-

¹⁰⁶¹ Herzog in Maunz-Dürig, GG, Art. 20 VIII Rn. 3 ff., 25; Sachs in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 46 f.; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 112 f.

¹⁰⁶² BVerfGE 97, 169 (185); 70, 278 (288); 65, 182 (193); 59, 231 (262 f.); Hofmann in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20/Rn. 29; Sachs in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 47 f.; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 125; Zacher in HdBdStR II (2004), § 28/Rn. 122.

¹⁰⁶³ BVerfGE 110, 412 (445); 82, 60 (80); Herzog in Maunz-Dürig, Art. 20 VIII Rn. 28; Hofmann in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20/Rn. 29, 37; Sachs in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 47; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 112 f.; Zacher in HdBdStR II (2004), § 28/Rn. 121.

¹⁰⁶⁴ BVerfGE 100, 271 (284); 45, 376 (387); 43, 13 (19); Hofmann in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20/Rn. 34 f.; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 114.

¹⁰⁶⁵ BVerfGE 110, 412 (445); 82, 60 (80); 69, 272 (314); Hofmann in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20/Rn. 29; Sachs in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 48; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 114.

¹⁰⁶⁶ BVerfGE 110, 412 (445 f.); 82, 60 (80); Hofmann in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20/Rn. 29; Sachs in Sachs, GG, Art. 20/Rn. 46; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 114; Zacher in HdBdStR II (2004), § 28/Rn. 32.

¹⁰⁶⁷ So z.B. der sozialstaatliche Auftrag zur Schaffung sozialer Sicherungssysteme, das Ziel der Chancengleichheit (das bspw. im Zusammenspiel mit der Berufsfreiheit den objektivrechtlichen Auftrag begründet, die Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen) oder auch die sozialstaatliche Förderung nach einer gerechten Sozialordnung (was sich bspw. im Mietrecht und im Arbeitsrecht auswirkt), vgl. nur Hofmann in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20/Rn. 31 ff.; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 115, 118 f. m.w.Nachw.

tersuchungshaft bestehen, stellt sich in einem weiteren Schritt die Frage, welche Anforderungen bei der Umsetzung dieser Verpflichtung zu stellen sind und ob die gesetzliche Normierung des Untersuchungshaftvollzuges im Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz diesen Forderungen gerecht wird.

Nach dem sog. „Lebach-Urteil“ des *BVerfG* „verlangt das Sozialstaatsprinzip staatliche Vor- und Fürsorge für Gruppen der Gesellschaft, die auf Grund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung gehindert sind; dazu gehören auch die Gefangenen“.¹⁰⁶⁸ Diese Forderung des Sozialstaatsprinzips hat im Strafvollzug mit dem Ziel der Resozialisierung des Straftäters, d.h. dem Ziel seiner Wiedereingliederung in die Gesellschaft, Anerkennung gefunden.¹⁰⁶⁹ Dem Gefangenen sollen im Strafvollzug Fähigkeit und Willen zu verantwortlicher Lebensführung vermittelt werden. Er soll lernen, sich unter den Bedingungen einer freien Gesellschaft ohne Rechtsbruch zu behaupten.¹⁰⁷⁰ Dementsprechend normiert § 2 S. 1 StVollzG bzw. der diesen gem. Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG ersetzende¹⁰⁷¹ § 5 S. 1 NJVollzG das Vollzugsziel, den Gefangenen zu befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen. Erforderlich dafür ist eine Behandlung¹⁰⁷² des Verurteilten, mittels derer die inneren Voraussetzungen für eine spätere straffreie Lebensführung geschaffen werden.¹⁰⁷³

Zwar gilt das „Lebach-Urteil“ ausweislich seines Inhalts unmittelbar nur für Strafgefangene, so dass die sozialstaatliche Fürsorgepflicht und daraus folgend die Notwendigkeit von resozialisierungsfördernden Behandlungsangeboten zunächst nur den *Strafvollzug* betreffen. Allerdings ist zu beachten, dass das *BVerfG* in der zitierten Passage ganz allgemein von „Gefangenen“ spricht – ein Attribut, das auch auf Untersuchungshäftlinge zutrifft – und nicht explizit auf die „Strafgefangenen“ abstellt.¹⁰⁷⁴ Darüber hinaus führt nicht nur die festgestellte Schuld des Gefangenen dazu, dass sich die sozialstaatliche Fürsorgepflicht in Gestalt des Resozialisierungsgedankens im Strafvollzug aktualisiert. In diesem Zusammenhang werden ebenso die Kriterien der persönlichen Schwäche, Unfähigkeit oder

¹⁰⁶⁸ BVerfGE 35, 202 (236).

¹⁰⁶⁹ BVerfGE 98, 169 (200); 35, 202 (235 f.); *Hofmann* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20/Rn. 35, 39; *Kaiser/Schöb*, Strafvollzug, § 6/Rn. 10 ff.; *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 12 f.; *Müller-Emmert*, DRiZ 1976, 65 (66); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 44.

¹⁰⁷⁰ BVerfGE 98, 169 (200); 35, 202 (235); so auch: *Müller-Emmert*, DRiZ 1976, 65 (66).

¹⁰⁷¹ NJVollzG-E, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 109.

¹⁰⁷² Als Sammelbezeichnung für diejenigen Methoden, mit denen das Ziel der Resozialisierung verfolgt wird, vgl.: *Kaiser/Schöb*, Strafvollzug, § 6/Rn. 10.

¹⁰⁷³ BVerfGE 35, 202 (236); *Würtenberger*, JZ 1967, 233 (239 f.).

¹⁰⁷⁴ So auch: *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 45; allgemein von „Gefangenen“ spricht auch: *Hofmann* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20/Rn. 35.

gesellschaftlichen Benachteiligung genannt.¹⁰⁷⁵ Anders als das Kriterium der „Schuld“, das vor dem Hintergrund der Unschuldsvermutung nicht auf Untersuchungsgefängnisse angewendet werden kann,¹⁰⁷⁶ können diese letztgenannten Aspekte durchaus auch in der Person eines Untersuchungsgefangenen vorliegen.

Die Ausführungen des *BVerfG* im „Lebach-Urteil“ sind damit jedenfalls mittelbar auch auf den Vollzug der Untersuchungshaft anzuwenden, weshalb die sozialstaatliche Forderung nach staatlicher Fürsorge bei dessen gesetzlicher Ausgestaltung zu berücksichtigen ist.¹⁰⁷⁷ Dafür spricht auch, dass für den Untersuchungsgefangenen die Unschuldsvermutung streitet. Der Tatsache der Inhaftierung, die bei äußerer Betrachtung zu einer gewissen Identität von Straf- und Untersuchungshaftvollzug führt, kommt im Vollzug der Untersuchungshaft eine ungleich schärfere Wirkung als im Strafvollzug zu, wird berücksichtigt, dass die Schuld des Untersuchungsgefangenen gerade (noch) nicht rechtskräftig nachgewiesen ist.

Neben diesem Befund, der die faktische Situation des Untersuchungsgefangenen in den Vordergrund rückt, gewinnt für das Verhältnis zwischen Sozialstaatsprinzip und Untersuchungshaftvollzug ein weiterer Aspekt an Bedeutung, der die Bedeutung sozialstaatlicher Fürsorge im Vollzug der Untersuchungshaft zusätzlich unterstreicht: In der Regel werden über 75% der Untersuchungsgefangenen zu einer Freiheits- bzw. Jugendstrafe verurteilt.¹⁰⁷⁸ Bei gut 50% der Untersuchungsgefangenen handelt es sich dabei um eine vollstreckbare Freiheits- bzw. Jugendstrafe,¹⁰⁷⁹ wodurch der Vollzug der Untersuchungshaft und der Strafvollzug als natürliche Einheit erscheinen.¹⁰⁸⁰ In diesen Konstellationen hat die nach § 51 Abs. 1 StGB vorgesehene Anrechnung der Untersuchungshaft auf die zu verbüßende Strafe zur Folge, dass die in der Untersuchungshaft erlittene Zeit – im Falle der Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung – die ausschließliche Freiheitsentziehung bleibt oder – im Falle der Verurteilung zu einer vollstreckbaren Freiheitsstrafe – die zu verbüßende Strafzeit erheblich verkürzt ist.¹⁰⁸¹ Sollten sozialstaatliche Fürsorgeaspekte im Vollzug der Untersuchungshaft nun aber nicht von Bedeutung sein, dann würde sich die Konsequenz ergeben, dass das Resozialisierungsziel des Strafvollzugs überhaupt nicht oder mangels ausreichender Zeit nur schwer zu

¹⁰⁷⁵ BVerfGE 35, 202 (236); *Hofmann* in Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 20/Rn. 35; *Jarass* in Jarass/Pieroth, GG, Art. 20/Rn. 114; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 45.

¹⁰⁷⁶ Siehe: 3. Kapitel, B., I., S. 118 ff.

¹⁰⁷⁷ So *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 45.

¹⁰⁷⁸ *Statistisches Bundesamt*, Strafverfolgung 2006, Tabelle 6.2, S. 370 f.

¹⁰⁷⁹ *Statistisches Bundesamt*, Strafverfolgung 2006, Tabelle 6.2, S. 370 f.

¹⁰⁸⁰ *Baumann*, JZ 1990, 107 (110); *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (233); *Rottbaus*, NJW 1973, 2269 (2270 f.).

¹⁰⁸¹ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 2 f.; *Baumann*, JZ 1990, 107 (110); *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (233); *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (307).

verwirklichen ist.¹⁰⁸² Der Untersuchungshäftling ist den entsozialisierenden Wirkungen der Untersuchungshaft (z.B. Verlust des Arbeitsplatzes, der Wohnung sowie des sozialen Umfelds) ausgesetzt, ohne dass eine resozialisierende Behandlung innerhalb des Strafvollzuges denselben effektiv begegnen kann – diese Gefahr kommt natürlich auch dann zum Tragen, wenn der Untersuchungsgefangene nicht zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wird.¹⁰⁸³

Insgesamt sprechen die genannten Aspekte – insbesondere die faktische Situation des (unschuldig) Gefangenen – dafür, bereits den Vollzug der Untersuchungshaft am sozialstaatlichen Fürsorgegedanken auszurichten. Folglich muss sich im Vollzug der Untersuchungshaft ebenso wie im Strafvollzug die sozialstaatlich begründete Fürsorgepflicht des Staates aktualisieren.¹⁰⁸⁴

2. Umsetzung der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht im Vollzug der Untersuchungshaft

Verlangt das Sozialstaatsprinzip nicht nur im Strafvollzug, sondern auch im Untersuchungshaftvollzug nach staatlicher Fürsorge, so stellt sich die Frage nach der Umsetzung der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht bei der gesetzlichen Normierung des Untersuchungshaftvollzuges. Hierbei sollen zunächst generelle Anforderungen, die unabhängig von konkreten gesetzlichen Regelungen bei Umsetzung der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht im Untersuchungshaftvollzug zu beachten sind, herausgearbeitet werden. Im Anschluss daran wird der Inhalt der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht im Untersuchungshaftvollzug konkretisiert, um auf dieser Grundlage die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft näher zu untersuchen.

¹⁰⁸² *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (307); *Wolter*, ZStW 1981, 452 (493); *Baumann*, JZ 1990, 107 (110); *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (233).

¹⁰⁸³ Weniger als 20% der Untersuchungshäftlinge werden nicht zu einer Freiheitsstrafe verurteilt. Von diesen werden etwa zwei Drittel zu einer Geldstrafe verurteilt; bei unter 3% der Untersuchungshäftlinge wird von Strafe abgesehen, das Verfahren eingestellt bzw. ein Freispruch ausgesprochen. Vgl.: *Statistisches Bundesamt*, Strafverfolgung 2006, Tabelle 6.2, S. 370 f.

¹⁰⁸⁴ *Kaiser/Schöich*, Strafvollzug, § 3/Rn. 98; *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (307); *Baumann*, JZ 1990, 107 (110); *Rotthaus*, NJW 1973, 2269 (2271); *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 11 ff.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 7 (28 ff. [wobei die Bedeutung des sozialstaatlichen Fürsorgegedankens im Untersuchungshaftvollzug unterstützt wird durch die Überlegung, dass die Untersuchungshaft einen Akt der Strafrechtspflege darstelle. Als solcher nehme sie an der Aufgabe der Kriminalitätsvorbeugung teil und sei folglich kriminalitätsvorbeugend und entkriminalisierend auszugestalten.]); im Ergebnis auch: *Löwe-Rosenberg/Hilger*, StPO, § 119/Rn. 34; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 26 f.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (66 f.); *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (82); *derselbe*, ZStW 1981, 1177 (1259); *Hetzler*, Reform, 47 (50 ff., 70 ff.); *Jung/Müller-Dietz*, Reform, 6 (12); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 45; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 23 f.

a) Generelle Anforderungen an die Umsetzung der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht im Vollzug der Untersuchungshaft

Im Strafvollzug kommt die sozialstaatliche Forderung nach staatlicher Fürsorge, wie bereits oben angeführt,¹⁰⁸⁵ im Vollzugsziel der Resozialisierung zum Ausdruck. Die resozialisierende Behandlung soll den Straftäter befähigen, sich künftig unter den Bedingungen einer freien Gesellschaft ohne Rechtsbruch zu behaupten.¹⁰⁸⁶ Als Reaktion auf strafbares Verhalten¹⁰⁸⁷ dient sie damit der positiven Spezialprävention.¹⁰⁸⁸ Dies ist insoweit nicht zu beanstanden, als Grundlage des Strafvollzuges das nachgewiesene strafbare Verhalten des Beschuldigten sowie seine darauf beruhende rechtskräftige Verurteilung sind.¹⁰⁸⁹ Grundlage der Untersuchungshaft ist hingegen das Bestehen eines dringenden Tatverdachts in Kombination mit einem der Haftgründe der §§ 112, 112a StPO. Infolgedessen ist die Untersuchungshaft als strafprozessuale Sicherungsmaßnahme im Vorfeld des gesetzlichen Schuldnachweises, also als Maßnahme gegenüber einem als unschuldig zu betrachtenden Inhaftierten zu charakterisieren und wird als solche von der Unschuldsvermutung beherrscht.¹⁰⁹⁰ Aus diesen bereichsspezifischen Besonderheiten der Verfahrenssicherung und der Unschuldsvermutung lässt sich – was bereits im Zusammenhang mit den Ausführungen zur Unschuldsvermutung ausführlich dargelegt wurde¹⁰⁹¹ – das Verbot antizipierter Strafvollstreckung ableiten. Vor einer rechtskräftigen Verurteilung dürfen mit der Untersuchungshaft keine Strafzwecke, mithin auch keine Resozialisierung i.S.e. Spezialprävention, verfolgt werden.¹⁰⁹² Folglich kann der Resozialisierungsgedanke aus dem Strafvollzug nicht ohne weiteres in den Vollzug der Untersuchungshaft übertragen werden.¹⁰⁹³ Die staatliche Fürsorge im Untersuchungshaftvollzug ist in mancherlei Hinsicht anders auszugestalten als im Strafvollzug:

¹⁰⁸⁵ Siehe: 3. Kapitel, D., II., 1., S. 212 f.

¹⁰⁸⁶ BVerfGE 98, 169 (200); 35, 202 (235); so auch: *Müller-Emmert*, DRiZ 1976, 65 (66).

¹⁰⁸⁷ *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (233); im Ergebnis auch: *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 11; *Wolter*, ZStW 1981, 452 (454 f.); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 46.

¹⁰⁸⁸ Vgl. zum Begriff der positiven Spezialprävention nur *Wessels/Beulke*, StrafR AT, § 1/Rn. 12a.

¹⁰⁸⁹ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 36 f.; *Kaiser/Schöbch*, Strafvollzug, § 1/Rn. 1; *Münchhalffjen/Gatzweiler*, Untersuchungshaft, Rn. 455; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 18.

¹⁰⁹⁰ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 36 f.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 7 (26 ff.); *Münchhalffjen/Gatzweiler*, Untersuchungshaft, Rn. 455; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 22, 176; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 17 ff.

¹⁰⁹¹ Siehe: 3. Kapitel, B., II., S. 121 ff.

¹⁰⁹² BVerfGE 19, 342 (348); *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 11; *Müller-Dietz*, ZStW 1981, 1177 (1268); *Hetzger*, Reform, 47 (49 f., 66); *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (307); *Wolter*, ZStW 1981, 452 (453).

¹⁰⁹³ *Jehle*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (66); *Baumann*, JZ 1990, 107 (110); *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (233); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, S. 46 f.

Zunächst ist zu beachten, dass ein eigentlicher Behandlungs- und Resozialisierungsvollzug i.S.d. Strafvollzuges in der Untersuchungshaft ausgeschlossen ist.¹⁰⁹⁴ Die resozialisierende Behandlung im Strafvollzug zielt auf eine Wiedereingliederung des Straftäters in die Gesellschaft ab und steht damit u.a. im Zeichen der positiven Spezialprävention. Eine derartige Zielsetzung auch im Vollzug der Untersuchungshaft würde unterstellen, dass der Untersuchungshäftling außerhalb der Gesellschaft steht und infolgedessen resozialisierungsbedürftig i.S.d. Strafvollzuges ist.¹⁰⁹⁵ Auch wenn die Mehrheit der Untersuchungshäftlinge bereits vor der Inhaftierung soziale Schwierigkeiten und Mängellagen aufweist und mit der Klientel des Strafvollzuges vergleichbar ist,¹⁰⁹⁶ wurde noch nicht rechtskräftig nachgewiesen, dass sich der Untersuchungshäftling durch strafbares Verhalten tatsächlich gegen die Gesellschaft gestellt hat. Insoweit kann auch keine Resozialisierungsbedürftigkeit i.S.e. Wiedereingliederung in die Gesellschaft unterstellt werden. Die Unschuldsvermutung streitet für den Untersuchungshäftling und bewahrt ihn vor dem Anspruch der Rechtsgemeinschaft, ihn von kriminellen Verhaltenstendenzen „bessern“ zu wollen.¹⁰⁹⁷ Rein rechtlich gesehen besteht bei Untersuchungshäftlingen gerade keine Resozialisierungsbedürftigkeit,¹⁰⁹⁸ weshalb die staatliche Fürsorge im Untersuchungshaftvollzug weniger als Resozialisierung, sondern mehr als „Sozialisationserhaltung“ zu verstehen ist. Anders als im Strafvollzug geht es nicht darum, den Gefangenen zu einem Leben in Freiheit zu befähigen. Es ist vielmehr dafür zu sorgen, dass er seine Fähigkeit, in Freiheit in geordneten Verhältnissen zu leben, durch das sozialisationsfeindliche Haftklima nicht verliert.¹⁰⁹⁹

Des Weiteren darf sozialstaatliche Fürsorge nur in Form fakultativer Angebote in den Vollzug der Untersuchungshaft aufgenommen werden, d.h. dem Untersuchungshäftling muss es freistehen, staatliche Fürsorge anzunehmen oder auch abzulehnen.¹¹⁰⁰ Dafür spricht der Charakter der Untersuchungshaft als strafpro-

¹⁰⁹⁴ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 211 f.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 7 (29); *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (233); *Wolter*, ZStW 1981, 452 (454 f., 495); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 46.

¹⁰⁹⁵ So auch *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 215 ff.

¹⁰⁹⁶ Vgl. die Untersuchung von *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 153 ff.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (67 ff.); in diese Richtung auch: *Rotthaus*, NJW 1973, 2269 (2271).

¹⁰⁹⁷ *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (233); *Päckert*, Untersuchungshaft im Übergang, 90 (95); abgesehen von den Besonderheiten, die beim Vollzug der Untersuchungshaft an jungen Gefangenen zu berücksichtigen sind, vgl. § 158 Abs. 1 NJVollzG.

¹⁰⁹⁸ *Päckert*, Untersuchungshaft im Übergang, 90 (95); *Wolter*, ZStW 1981, 452 (454 f., 495); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 46.

¹⁰⁹⁹ So bemühen sich bspw. auch *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 215 ff.; *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (86); *Jung/Müller-Dietz*, Reform, 6 (20 ff.); *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 23, den Begriff der Resozialisierung in diesem Zusammenhang zu vermeiden und sprechen von „sozialen Hilfen“ oder „Sozialisationsangeboten“. Dabei ist zuzugeben, dass es sich um bloße Begrifflichkeiten handelt, die Grenze zwischen „resozialisierenden“ und „sozialisationserhaltenden“ Maßnahmen ist in der Realität freilich fließend, vgl. *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 28 f.

¹¹⁰⁰ *Baumann*, JZ 1990, 107 (110); *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (233); *Müller-Dietz*, ZStW 1981, 1177 (1258); *derselbe*, StV 1984, 79 (86); *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 28; *Rösner*, Untersuchungshaft im

zessuale Sicherungsmaßnahme. Die Untersuchungshaft soll, indem sie den in den gesetzlichen Haftgründen zum Ausdruck kommenden Gefahren begegnet, ein geordnetes Strafverfahren gewährleisten.¹¹⁰¹ Eine Verfolgung weiterer, über die Verfahrenssicherung hinausgehender Haftzwecke ist grundsätzlich ausgeschlossen.¹¹⁰² Inwieweit nun aber eine verpflichtende Teilnahme an sozialstaatlicher Fürsorge in höherem Maße ein geordnetes Strafverfahren gewährleisten kann, als eine fakultative Ausgestaltung, ist nicht ersichtlich. Hinzu kommt, dass Untersuchungshaft in über 90% der Fälle angeordnet wird, um dem Haftgrund der Flucht bzw. Fluchtgefahr nach § 112 Abs. 2 Nr. 1, 2 StPO zu begegnen.¹¹⁰³ Dieses Ziel könnte bereits durch eine bloße Verwahrung des Beschuldigten erreicht werden, weshalb eine Verpflichtung zur Teilnahme an sozialstaatlichen Angeboten auch insoweit nicht zielführend wäre.¹¹⁰⁴ Neben diesen Erwägungen spricht entscheidend gegen eine verpflichtende Teilnahme an sozialstaatlichen Angeboten im Untersuchungshaftvollzug, dass eine solche generell die Hilfsbedürftigkeit (u.U. sogar die Behandlungsbedürftigkeit) des Untersuchungshäftlings implizieren und so zu einer Annäherung zwischen dem Untersuchungsgefangenen und dem resozialisierungsbedürftigen Straftäter führen würde. Wie bereits ausgeführt, verbietet die Unschuldsvermutung eine derartige – mit dem Resozialisierungsziel des Strafvollzuges eng zusammenhängende – Implikation und Annäherung.¹¹⁰⁵

Schließlich darf die fakultative Ausgestaltung der sozialstaatlichen Fürsorge nicht dazu führen, dass aus der Annahme bzw. Ablehnung eines Angebotes ein Rückschluss auf eine etwaig bestehende Schuld des Untersuchungshäftlings gezogen wird.¹¹⁰⁶ Eine solche Schlussfolgerung vor dem gesetzlichen Nachweis der

Übergang, 108 (120 ff.); *Hetzler*, Reform, 47 (72); *Rottbaus*, NJW 1973, 2269 (2272); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 46.

¹¹⁰¹ BVerfGE 32, 87 (93); 19, 342 (348 f.); Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, Vor § 112/Rn. 1; *Meyer-Göfner*, StPO, Vor § 112/Rn. 4.

¹¹⁰² BVerfGE 19, 342 (348).

¹¹⁰³ *Statistisches Bundesamt*, Strafverfolgung 2006, Tabelle 6.1, S. 340 f.

¹¹⁰⁴ Eine Verpflichtung zur Teilnahme an staatlichen Hilfsangeboten erscheint allenfalls beim Haftgrund der Wiederholungsgefahr nach § 112a StPO sinnvoll. In diesem Zusammenhang würden sich jedoch zum einen Probleme im Hinblick auf den Gewährleistungsgehalt der Unschuldsvermutung stellen, da die Straftat, deren Wiederholung befürchtet wird, noch nicht rechtskräftig nachgewiesen wurde. Zum anderen wird Untersuchungshaft wegen Wiederholungsgefahr in weniger als 10% der Fälle angeordnet, vgl. *Statistisches Bundesamt*, Strafverfolgung 2006, Tabelle 6.1, S. 340 f. Einer Verpflichtung zur Teilnahme an staatlichen Hilfsangeboten kommt insoweit nur eine relative geringe praktische Bedeutung zu.

¹¹⁰⁵ Im Ergebnis auch *Baumann*, JZ 1990, 107 (110); *Haberstroß*, JURA 1984, 225 (233); *Müller-Dietz*, ZStW 1981, 1177 (1258); *derselbe*, StV 1984, 79 (86); *Jung/Müller-Dietz*, Reform, 6 (12); *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 26; *Hetzler*, Reform, 47 (72); *Rössner*, Untersuchungshaft im Übergang, 108 (120 ff.); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 46.

¹¹⁰⁶ Bspw. in der Form, dass der hilfeschende Untersuchungshäftling seine eigene Behandlungsbedürftigkeit erkenne und die Annahme eines Hilfsangebotes daher als indirektes Schuldeingeständnis zu werten sei.

Schuld des Untersuchungshäftlings würde dem Gewährleistungsgehalt der Unschuldsvermutung¹¹⁰⁷ zuwider laufen.

Insgesamt ist damit festzuhalten, dass die bereichsspezifischen Besonderheiten der Untersuchungshaft nicht nur einen eigentlichen Resozialisierungs- und Behandlungsvollzug ausschließen. Darüber hinaus sind auch eine fakultative sowie eine verfahrensunabhängige Ausgestaltung der staatlichen Fürsorge im Vollzug der Untersuchungshaft zu fordern.¹¹⁰⁸ Diese Anforderungen bestehen unabhängig von den im Einzelnen zur Verfügung gestellten Fürsorgeangeboten seitens des Staates, sie sind generell bei der Umsetzung der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht im Vollzug der Untersuchungshaft zu berücksichtigen.

b) Konkrete Umsetzung der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht bei der gesetzlichen Normierung des Untersuchungshaftvollzuges

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Anforderungen, die unabhängig von konkreten Einzelmaßnahmen generell an die Umsetzung der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht im Vollzug der Untersuchungshaft zu stellen sind, ist in einem weiteren Schritt herauszuarbeiten, welchen Inhalt die sozialstaatliche Fürsorgepflicht konkret aufweist. Es ist namentlich danach zu fragen, durch welche sozialstaatlichen Angebote der Gesetzgeber bei der Normierung des Untersuchungshaftvollzuges seiner sozialstaatlichen Fürsorgepflicht gegenüber den Untersuchungsgefangenen gerecht werden kann. Wurde der Inhalt der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht konkretisiert, können die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes daraufhin untersucht werden, ob sie der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht hinreichend Rechnung tragen.

aa) Konkreter Inhalt der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht

Es werden verschiedene Forderungen aufgestellt bzw. Vorschläge unterbreitet, die den Inhalt sozialstaatlicher Fürsorge im Untersuchungshaftvollzug konkretisieren und anhand derer ermittelt werden kann, durch welche sozialstaatlichen Angebote bzw. Maßnahmen der Gesetzgeber bei der gesetzlichen Normierung des Untersuchungshaftvollzuges seiner sozialstaatlichen Fürsorgepflicht gegenüber den Untersuchungsgefangenen nachkommen kann. Die unterschiedlichen Forderungen bzw. Vorschläge lassen sich grds. in zwei Kategorien einteilen:¹¹⁰⁹ Zum einen geht es darum, durch verschiedene Angebote bzw. Maßnahmen im Untersuchungs-

¹¹⁰⁷ Siehe: 3. Kapitel, B., S. 118 ff.

¹¹⁰⁸ *Baumann*, JZ 1990, 107 (110); *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (86); *Jung/Müller-Dietz*, Reform, 6 (21 f.); *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 28; *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (312).

¹¹⁰⁹ Zu dieser Kategorisierung: *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 241; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (73). *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 218 geht zwar nicht ausdrücklich von dieser Einteilung aus, die von ihm vorgeschlagenen „Sozialisationsangebote“ beziehen sich allerdings sowohl auf die Erleichterung des Haftalltags als auch auf die Kompensation persönlicher oder sozialer Defizite des Gefangenen.

haftvollzug die durch die Inhaftierung entstandenen Belastungen des Untersuchungshäftlings zu kompensieren. Zum anderen betrifft der Aspekt sozialstaatlicher Fürsorge bisherige, bereits in Freiheit bestehende soziale Schwierigkeiten und Mängellagen des Untersuchungsgefangenen. Diese Funktionsbereiche sozialstaatlicher Fürsorge lassen sich im Einzelnen nicht immer strikt voneinander trennen. Maßnahmen, die bspw. die durch die Inhaftierung entstandenen Belastungen kompensieren sollen, können auch dazu beitragen, bisherige soziale Schwierigkeiten und Mängellagen des Untersuchungsgefangenen zu verringern und umgekehrt.¹¹¹⁰

Ausgehend von den genannten Funktionsbereichen sozialstaatlicher Fürsorge lässt sich für alle im Folgenden zu erörternden Angebote und Maßnahmen der Oberbegriff der „sozialen Hilfe“ formulieren.¹¹¹¹

(1) Kompensation der durch die Inhaftierung entstandenen Belastungen

Im Hinblick auf die Kompensation der durch die Inhaftierung entstandenen Belastungen sind wiederum zwei Unterscheidungen vorzunehmen. Hier geht es auf der einen Seite darum, die Auswirkungen der Verhaftung auf den bisherigen Lebensbereich des Untersuchungshäftlings außerhalb der Anstalt aufzufangen.¹¹¹² Auf der anderen Seite geht es um die durch die Inhaftierung als solche entstandene Situation für den Untersuchungsgefangenen und die Bewältigung des Vollzugsalltages innerhalb der Anstalt.¹¹¹³

Im Rahmen des erstgenannten Bereiches werden verschiedene Möglichkeiten genannt, mittels derer die Auswirkungen der Haft auf den bisherigen, außerhalb der Anstalt bestehenden Lebensbereich des Untersuchungsgefangenen aufgefangen werden können: So sei der Untersuchungsgefangene insb. in dem Bemühen zu unterstützen, seine Wohnung und seine sonstige Habe außerhalb der Anstalt zu sichern.¹¹¹⁴ Sofern der Untersuchungsgefangene über hilfsbedürftige oder unter-

¹¹¹⁰ So kann etwa die Hilfe zur Sicherung des Arbeitsplatzes mit dem Ziel, die durch die Inhaftierung entstandenen Belastungen zu kompensieren, Wiedereingliederungsbemühungen des Gefangenen nach der Haftzeit unterstützen und insofern auch dazu beitragen, bisherige soziale Schwierigkeiten des Gefangenen zu verringern. Genauso kann die Klärung der finanziellen Verhältnisse und die Erfüllung etwaiger Zahlungsverpflichtungen die durch die Verhaftung bedingten Schwierigkeiten des Gefangenen auffangen und gleichzeitig die finanzielle Verantwortungsfähigkeit schärfen, so dass bereits bisherige Mängellagen reduziert werden. Zu den Überschneidungen der einzelnen Funktionsbereiche sozialstaatlicher Fürsorge auch: *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 241 f.

¹¹¹¹ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 241 f.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (73 ff.).

¹¹¹² *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 241; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (73); in diese Richtung auch: *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (86); *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (168).

¹¹¹³ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 241; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (73); in diese Richtung auch: *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (86); *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (168).

¹¹¹⁴ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 249 f.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (73 f.).

haltsberechtigte Angehörige verfügt, sei er zu beraten und zu unterstützen, die notwendigen Maßnahmen zu veranlassen.¹¹¹⁵ Des Weiteren komme es nach der Inhaftierung darauf an, den Arbeitsplatz des Untersuchungsgefangenen zu sichern, soweit ein solcher vorhanden ist, und die finanziellen Verhältnisse des Gefangenen zu klären, damit etwaige Zahlungsverpflichtungen erfüllt werden können.¹¹¹⁶ Diese Bemühungen seien insgesamt darauf gerichtet, den Wiedereinstieg des Untersuchungsgefangenen in geordnete Lebensverhältnisse zu erleichtern.¹¹¹⁷

Auch die durch die Inhaftierung für den Untersuchungsgefangenen selbst eingetretene Situation lasse sich auf verschiedenen Wegen abmildern: Im Falle einer (schweren) psychischen Belastung¹¹¹⁸ des Gefangenen aufgrund der Verhaftung und des Vollzugsalltages sei insb. an eine individuelle Betreuung und Beratung sowie an Gruppengespräche zu denken, so dass den Untersuchungsgefangenen die Gelegenheit gegeben wird, ihre psychischen Belastungen zu verarbeiten.¹¹¹⁹ In diesem Zusammenhang sei es sinnvoll, obligatorisch ein Aufnahmegespräch durchzuführen, um entsprechende Belastungen bereits frühzeitig feststellen und im weiteren Vollzugsverlauf entsprechend reagieren zu können.¹¹²⁰ Ein der Unschuldsvermutung widersprechender Schuldvorwurf sei mit einer individuellen Betreuung und Gesprächsangeboten nicht verbunden, solange sie fakultativ ausgestaltet und nicht auf einzelne Beschuldigte und deren aus dem Tatvorwurf abgeleitete besondere persönliche Defizite bezogen sind.¹¹²¹

Darüber hinaus sei den Untersuchungsgefangenen die Möglichkeit zu eröffnen, im Vollzug der Untersuchungshaft zu arbeiten und sich in ihrer „Freizeit“¹¹²²

¹¹¹⁵ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 249; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (73 f.); in diese Richtung wohl auch: *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (86); *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (168).

¹¹¹⁶ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 249 f.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (73 f.); bezogen auf die Erfüllung etwaiger Zahlungsverpflichtungen und den Aspekt der Schuldenregulierung: *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (86); *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 216 f.

¹¹¹⁷ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 248; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (73); *Müller-Dietz*, ZStW 1981, 1177 (1259); *derselbe*, StV 1984, 79 (86); *Hetzger*, Reform, 47 (72).

¹¹¹⁸ Vorliegend ist der Ausdruck der „psychischen Belastung“ untechnisch zu verstehen. Gemeint sind also keine psychotherapeutisch zu behandelnden Befunde, sondern ganz allgemein aktuelle, durch die Haftsituation als solche entstehende Belastungen, vgl. auch *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 242.

¹¹¹⁹ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 241, 245 f.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (75 f.); *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 215; *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (86); *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (311 f.); *Rotthaus*, NJW 1973, 2269 (2272); *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (171).

¹¹²⁰ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 242; *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (169).

¹¹²¹ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 215 ff.; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 144 f.

¹¹²² Nach *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 234 f. wird der Begriff der „Freizeit“ herkömmlich als „Pendant zur Arbeit oder zur sonstigen durch Leistungspflichten festgelegten Zeit“ verstanden. Im Vollzug der Untersuchungshaft besteht aufgrund der Unschuldsvermutung jedoch gerade keine Arbeitspflicht der Gefangenen (siehe: 3. Kapitel, B., II., 2., a), aa), (3), S. 135 ff.) so dass dem Begriff der „Freizeit“ insofern keine Abgrenzungsfunktion zukommen kann.

sinnvoll zu beschäftigen.¹¹²³ Die Arbeitsbeschaffung gestalte sich zwar gerade in der Untersuchungshaft aufgrund der meist relativ kurzen, oftmals unvorhersehbaren Verweildauer und der damit verbundenen hohen Fluktuation der Häftlinge schwierig,¹¹²⁴ weshalb es umstritten sei, ob dem Untersuchungsgefangenen ein Anspruch auf Arbeit zugestanden werden soll.¹¹²⁵ Genauso wie der Möglichkeit sinnvoller Freizeitgestaltung durch bspw. sportliche, kreative oder kommunikative Angebote komme der Arbeit im Vollzug der Untersuchungshaft jedoch insofern eine hohe Bedeutung zu, als sie den Untersuchungsgefangenen in die Lage versetze, der „toten“, leeren Zeit im Haftraum zu entgehen.¹¹²⁶ Arbeitsmöglichkeiten seien außerdem als Faktor der sozialen Eingliederung sowohl in einem sich möglicherweise anschließenden Strafvollzug, der den Gefangenen zur Arbeit verpflichtet,¹¹²⁷ als auch in Freiheit von Relevanz.¹¹²⁸

Um die durch die Inhaftierung als solche entstandene Situation mit ihren Belastungen für den Untersuchungsgefangenen abzumildern, sei schließlich darüber nachzudenken, Kenntnisse über das Strafverfahren sowie realistische Vorstellungen über den sich möglicherweise anschließenden Strafvollzug mit seinen Möglichkeiten zu vermitteln.¹¹²⁹ Eine dahingehende Wissensvermittlung könne dazu beitragen, unbegründete Ängste und Unsicherheiten abzubauen und Perspektiven zu eröffnen.¹¹³⁰

(2) Kompensation bisheriger, bereits vor der Haft bestehender sozialer Schwierigkeiten und Mängellagen

Im Hinblick auf bisherige, bereits in Freiheit bestehende soziale Schwierigkeiten und Mängellagen des Untersuchungshäftlings werden sowohl Maßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung angeführt, als auch das Angebot eines sozia-

¹¹²³ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 222 f., 236 ff.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (79 ff.); *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 216; *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (86).

¹¹²⁴ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 224 f.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (79); *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (312); *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (86).

¹¹²⁵ Löwe-Rosenberg/*Hilger*, StPO, § 119/Rn. 109; KK-*Schulteis*, StPO, § 119/Rn. 71; *Meyer-Gofner*, StPO, § 119/Rn. 38 verneinen einen dahingehenden Anspruch des Untersuchungsgefangenen. *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 140 f. bejaht einen solchen Anspruch. Auch *Baumann*, Entwurf, § 32 UVollzG-E-Baumann bejaht in seinem Entwurf eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes einen entsprechenden Anspruch.

¹¹²⁶ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 222 f., 236; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (79); *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 216 f.; *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (171); *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (85); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 140 f.

¹¹²⁷ Vgl. § 38 Abs. 1 NJVollzG bzw. § 41 Abs. 1 S. 1 StVollzG.

¹¹²⁸ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 222 f.

¹¹²⁹ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 253; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (83); *Rotthaus*, NJW 1973, 2269 (2272).

¹¹³⁰ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 253; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (83); in diese Richtung auch: *Rotthaus*, NJW 1973, 2269 (2272).

len Trainings, das auf die Vermittlung berufs- unspezifischer, sozialer Fähigkeiten ausgerichtet ist:

Aufgrund der relativ kurzen Haftzeit sei es zwar i.d.R. nicht möglich, im Vollzug der Untersuchungshaft versäumte Ausbildungsmöglichkeiten nachzuholen oder abgebrochene Ausbildungsgänge fortzuführen.¹¹³¹ Für die berufliche Aus- und Weiterbildung der Gefangenen biete es sich allerdings an, kurzfristig zu verwirklichende Maßnahmen wie z.B. Berufsfindungslehrgänge, Berufsberatungen, Einzelnachhilfe und Förderkurse anzubieten.¹¹³²

Neben diesen schulischen bzw. beruflichen Bildungsangeboten sei es weiterhin von Bedeutung, mit Hilfe eines sozialen Trainings soziales Wissen zu vermitteln, soziale Fertigkeiten der Gefangenen auszubilden sowie soziale Verhaltensweisen einzuüben.¹¹³³ In diesem Zusammenhang seien insb. die Vermittlung von Kenntnissen über das Strafverfahren und den Strafvollzug mit seinen Möglichkeiten, die Anleitung zu finanzieller Verantwortungsfähigkeit sowie Maßnahmen der Entlassungsvorbereitung von Relevanz¹¹³⁴ – es sei denn, derartige Angebote erscheinen bereits angezeigt, um die durch die Inhaftierung als solche entstandene Situation mit ihren Belastungen für den Gefangenen abzumildern.¹¹³⁵ Die Unschuldsumutung stehe einem derartigen sozialen Training jedenfalls genauso wenig entgegen, wie den bereits genannten Betreuungs- und Gesprächsangeboten im Falle psychischer Belastung des Gefangenen.¹¹³⁶

bb) Umsetzung der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht in den Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes

Es zeigt sich, dass sich die sozialstaatliche Fürsorgepflicht im Vollzug der Untersuchungshaft auf vielfältige Weise umsetzen lässt. Daher ist in einem nächsten Schritt zu untersuchen, in welcher Form das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht im Untersuchungshaftvollzug nachkommt. In diesem Zusammenhang sind zunächst diejenigen Regelungen des Niedersächsi-

¹¹³¹ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 233 f.; ähnlich: *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 146.

¹¹³² *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 233 f.; allgemein auch: *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 216; *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (86); *Kaiser*, FS Juristische Gesellschaft, 299 (311 f.); *Seibert*, Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, 165 (171).

¹¹³³ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 252; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (82); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 145; in diese Richtung auch: *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 217.

¹¹³⁴ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 252 ff.; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (82 ff.); bezogen auf die finanzielle Verantwortungsfähigkeit unter dem Stichwort der Schuldenregulierung: *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 217; *Müller-Dietz*, StV 1984, 79 (86); *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 145.

¹¹³⁵ Zu den Überschneidungen der im Einzelnen unterbreiteten Vorschläge bzw. aufgestellten Forderungen siehe: 3. Kapitel, D., II., 2., b), aa), S. 219 ff.

¹¹³⁶ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 216 f.; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 145.

schen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft darzustellen, die Elemente sozialstaatlicher Fürsorge aufweisen. Dabei soll neben einer Darstellung der entsprechenden Vorschriften auch herausgearbeitet werden, welchem der oben genannten Funktionsbereiche sozialstaatlicher Fürsorge (Kompensation der durch die Inhaftierung entstandenen Belastungen oder Ausgleich bisheriger, bereits in Freiheit bestehender sozialer Schwierigkeiten und Mängellagen) die jeweiligen Normen zuzuordnen sind. Im Anschluss daran soll eine Bewertung der genannten Regelungen vorgenommen werden, bei der überprüft wird, ob der niedersächsische Gesetzgeber seiner sozialstaatlichen Fürsorgepflicht im Vollzug der Untersuchungshaft hinreichend Rechnung getragen hat.

(1) Elemente sozialstaatlicher Fürsorge in einzelnen Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft

Das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz stellt in § 2 Abs. 2 zunächst ganz allgemein fest, dass schädlichen Folgen des Freiheitsentzuges entgegenzuwirken ist. Als Vorschrift des ersten Teils des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes gilt dieser gemeinhin als „Gegensteuerungsgrundsatz“ bezeichnete Gedanke¹¹³⁷ auch für den Vollzug der Untersuchungshaft.¹¹³⁸ Mit der Normierung des Gegensteuerungsgrundsatzes stellt der niedersächsische Gesetzgeber generell und losgelöst von spezifischen gesetzlichen Regelungen klar, dass die mit der Inhaftierung verbundenen Schwierigkeiten und Belastungen im Rahmen der Vollzugsgestaltung zu kompensieren sind – sei es, dass sie sich auf den bisherigen Lebensbereich des Untersuchungsgefangenen außerhalb der Anstalt oder auf den Untersuchungsgefangenen selbst und die Bewältigung des Vollzugsalltages innerhalb der Anstalt beziehen. Der Gegensteuerungsgrundsatz in § 2 Abs. 2 NJVollzG stellt damit gleichsam die Grundsatznorm für einen im Einzelnen sozialstaatlich¹¹³⁹ auszugestaltenden Untersuchungshaftvollzug dar.

Auf den Ausgleich der mit der Verhaftung verbundenen Schwierigkeiten und Belastungen zielt auch die Regelung des § 136 NJVollzG ab. Hiernach gilt für die Aufnahme des Untersuchungsgefangenen § 8 NJVollzG entsprechend, was u.a. dazu führt, dass mit den Gefangenen unverzüglich ein Zugangsgespräch geführt wird, § 8 Abs. 2 S. 2 NJVollzG. Dieses Gespräch dient dazu, persönliche Schwie-

¹¹³⁷ *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 186 ff.; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 107 ff.; *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 241; *derselbe*, Untersuchungshaft im Übergang, 65 (73); *Callies/Müller-Dietz*, StVollzG, § 3/Rn. 1 im Hinblick auf die inhaltsgleiche Bestimmung in § 3 Abs. 2 StVollzG.

¹¹³⁸ Zur sog. „Klammerwirkung“ der Vorschriften des ersten und sechsten Teils des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes siehe: 1. Kapitel, C., I., S. 31 f.

¹¹³⁹ Der Gegensteuerungsgrundsatz steht in einem engen Zusammenhang mit dem Angleichungsgrundsatz, vgl. nur: *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 25; *Kubach*, Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben, S. 108. Insofern kann er auch als ein aus der Unschuldsvermutung abzuleitender Gestaltungsgrundsatz des Untersuchungshaftvollzuges qualifiziert werden, vgl. etwa *Hetzer*, Reform, 47 (72).

rigkeiten und Probleme der neu aufgenommenen Gefangenen, insb. die mit der Inhaftierung einhergehenden Belastungen, festzustellen, um im weiteren Vollzugsverlauf entsprechend reagieren zu können.¹¹⁴⁰

Ebenfalls in den Kontext sozialstaatlicher Regelung einzuordnen ist die Vorschrift des § 137 Abs. 3 NJVollzG, wonach dem Gefangenen vor einer Verlegung oder Überstellung Gelegenheit gegeben werden soll, Angehörige oder eine Vertrauensperson zu benachrichtigen, soweit der Zweck der Untersuchungshaft oder die Sicherheit und Ordnung der Anstalt nicht gefährdet werden. Die Regelung des § 137 Abs. 3 NJVollzG schafft die Voraussetzung dafür, dass auch im Falle einer Verlegung oder Überstellung wichtige soziale Kontakte aufrechterhalten werden können und trägt auf diese Weise dazu bei, die mit der Verhaftung zusammenhängenden Belastungen des Gefangenen zu mildern.¹¹⁴¹

Diese Intention liegt auch § 141 Abs. 2 NJVollzG zugrunde, wonach dem Gefangenen Gelegenheit gegeben wird, sich außerhalb der Ruhezeit (also während des Zellenaufschlusses)¹¹⁴² in Gemeinschaft mit anderen Gefangenen aufzuhalten. Die Untersuchungsgefangenen können so der Isolation und der „toten“, leeren Zeit im Haftraum entgehen, was die Belastungen der Haft reduzieren kann.

In den Kernbereich sozialstaatlicher Fürsorge einzuordnen ist § 152 NJVollzG. Nach § 152 Abs. 2 NJVollzG soll dem Gefangenen auf Antrag nach Möglichkeit der Vollzugsbehörde Arbeit oder eine angemessene Beschäftigung in der Anstalt angeboten werden, soweit der Zweck der Untersuchungshaft nicht entgegensteht. Lassen es die Möglichkeiten der Vollzugsbehörde und die besonderen Bedingungen der Untersuchungshaft zu, soll geeigneten Gefangenen auf ihre Kosten Gelegenheit zum Erwerb oder zur Verbesserung schulischer oder beruflicher Kenntnisse gegeben werden, § 152 Abs. 4 NJVollzG. Zwar ist zu berücksichtigen, dass § 152 NJVollzG keinen Anspruch des Untersuchungsgefangenen auf Arbeit bzw. sinnvolle Beschäftigung sowie auf Aus- und Weiterbildung normiert.¹¹⁴³ Es wird jedoch zumindest die grds. Möglichkeit eröffnet, der Zeit im Haftraum zu entgehen, was die mit der Inhaftierung verbundenen Belastungen abmildern kann. Die Option schulischer oder beruflicher Aus- und Weiterbildung dient überdies der Kompensation bisheriger, bereits vor der Verhaftung bestehender sozialer Schwierigkeiten und Defizite.

¹¹⁴⁰ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 8 Abs. 2 S. 2 NJVollzG-E.

¹¹⁴¹ Der Aufrechterhaltung sozialer Bindungen zur Außenwelt kommt für die Vermeidung schädlicher Folgen des Freiheitsentzuges große Bedeutung zu, vgl. nur *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 205.

¹¹⁴² *Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen*, Schriftlicher Bericht, Nds.-LT Drs. 15/4325, S. 50.

¹¹⁴³ Ein Anspruch auf Arbeit bzw. sinnvolle Beschäftigung wird abgelehnt, weil sich die Arbeitsbeschaffung aufgrund der relativ kurzen Verweildauer und der damit verbundenen hohen Fluktuation der Gefangenen im Untersuchungshaftvollzug noch schwieriger gestaltet, als im Strafvollzug: NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 147 Abs. 2 NJVollzG-E. Im Hinblick auf die berufliche Aus- und Weiterbildung der Gefangenen ist die i.d.R. relativ kurze Haftdauer im Untersuchungshaftvollzug zu berücksichtigen, weshalb auch hier auf die Möglichkeiten der Vollzugsbehörde verwiesen wird: NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 147 Abs. 4 NJVollzG-E.

Ein weiteres zentrales Element sozialstaatlicher Fürsorge ist in § 153 NJVollzG enthalten. Dieser regelt die Freizeitgestaltung im Vollzug der Untersuchungshaft und verweist auf die §§ 64–67 NJVollzG. Nach § 64 NJVollzG erhält der Gefangene Gelegenheit, in der Freizeit Sport zu treiben. Außerdem darf er gem. § 65 Abs. 1 NJVollzG Zeitungen und Zeitschriften in angemessenem Umfang durch Vermittlung der Vollzugsbehörde beziehen. Die Teilnahme am Hörfunk- und Fernsehempfang wird dem Gefangenen nach Maßgabe des § 66 NJVollzG ermöglicht. Soweit dem Gefangenen ein eigenes Hörfunk- oder Fernsehgerät im Haftraum nicht zur Verfügung steht, § 66 Abs. 2 NJVollzG, kann er gem. § 66 Abs. 3 S. 1 NJVollzG am gemeinschaftlichen Hörfunk- und Fernsehempfang der Anstalt teilnehmen. Darüber hinaus darf der Gefangene mit Erlaubnis der Vollzugsbehörde in angemessenem Umfang sonstige Geräte der Informations- und Unterhaltungselektronik, Bücher sowie andere Gegenstände zur Fortbildung oder Freizeitbeschäftigung besitzen, § 67 Abs. 1 S. 1 NJVollzG. Diese Vorschriften dienen der sinnvollen Beschäftigung des Untersuchungsgefangenen und tragen – genauso wie die in § 152 NJVollzG eingeräumten Arbeits- und Bildungsmöglichkeiten – dazu bei, den Vollzugsalltag zu bewältigen.¹¹⁴⁴

Die Regelung des § 154 NJVollzG betrifft die Gesundheitsfürsorge im Vollzug der Untersuchungshaft und verweist diesbzgl. u.a. auf § 62 NJVollzG. Nach § 62 NJVollzG wird dem Gefangenen täglich mindestens eine Stunde Aufenthalt im Freien ermöglicht, sofern er nicht im Freien arbeitet und die Witterung dies zu der festgesetzten Zeit zulässt. Auch diese Norm gibt dem Gefangenen die Gelegenheit, dem Haftraum zu entkommen und insoweit den mit der Inhaftierung verbundenen Belastungen entgegenzuwirken.

Schließlich ist die Vorschrift des § 155 NJVollzG zu nennen. Diese betrifft den Bereich sozialer Hilfen im Vollzug der Untersuchungshaft und ist damit, genauso wie die Regelungen der §§ 152, 153 NJVollzG in den Kernbereich sozialstaatlicher Fürsorge einzuordnen. Nach § 155 NJVollzG gelten für soziale Hilfen in der Untersuchungshaft die §§ 68 Abs. 1, 69 Abs. 1, 2 S. 1 und 3 NJVollzG mit der Maßgabe, dass sich die Hilfe auch auf die Vermeidung der weiteren Untersuchungshaft erstrecken soll. Soziale Hilfen sollen gem. § 68 Abs. 1 NJVollzG darauf gerichtet sein, den Gefangenen in die Lage zu versetzen, seine Angelegenheiten selbst zu ordnen und zu regeln. Bei der Aufnahme wird der Gefangene gem. § 69 Abs. 1 S. 1 NJVollzG insbesondere dabei unterstützt, notwendige Maßnahmen für hilfsbedürftige Angehörige zu veranlassen und seine Habe außerhalb der Anstalt sicherzustellen. Außerdem ist der Gefangene über die Aufrechterhaltung einer Sozialversicherung zu beraten, § 69 Abs. 1 S. 2 NJVollzG. Hinzu kommt, dass der Gefangene während des Vollzugs insbesondere in dem Bemühen unterstützt wird, seine Rechte und Pflichten wahrzunehmen, namentlich das Wahlrecht auszuüben sowie für Unterhaltsberechtigte zu sorgen, § 69 Abs. 2 S. 1 NJVollzG.

¹¹⁴⁴ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 148 NJVollzG-E.

Nach § 69 Abs. 2 S. 3 NJVollzG sollen in geeigneten Fällen Stellen und Einrichtungen zur Durchführung eines Täter-Opfer-Ausgleichs benannt werden. Nach Ansicht des niedersächsischen Gesetzgebers bringen die genannten Regelungen in ihrer Gesamtheit das sozialstaatliche Gebot zum Ausdruck, dem Untersuchungsgefangenen, der zumeist plötzlich aus seinem sozialen Umfeld gerissen wird, soziale Hilfen anzubieten.¹¹⁴⁵ Dabei sollen die Gefangenen primär in die Lage versetzt werden, ihre Angelegenheiten selbst zu ordnen und zu regeln, um so den mit der Haft verbundenen Schwierigkeiten zu begegnen. Die in § 69 Abs. 1, 2 S. 1 NJVollzG vorgesehene Unterstützung zielt vornehmlich darauf ab, die Auswirkungen der Verhaftung auf den bisherigen Lebensbereich des Gefangenen außerhalb der Anstalt aufzufangen. Indem der Gefangene nach § 69 Abs. 2 S. 1 NJVollzG in dem Bemühen unterstützt wird, seine Rechte und Pflichten wahrzunehmen, können jedoch auch bisherige, bereits in Freiheit bestehende soziale Schwierigkeiten kompensiert werden. Im Hinblick auf die in § 155 NJVollzG i.V.m. § 69 Abs. 2 S. 3 NJVollzG angesprochene Möglichkeit eines Täter-Opfer-Ausgleichs gibt der niedersächsische Gesetzgeber zu bedenken, dass im Vollzug der Untersuchungshaft äußerste Zurückhaltung geboten ist, um einen Widerspruch zum Gewährleistungsgehalt der Unschuldsvermutung nicht aufkommen zu lassen.¹¹⁴⁶

(2) Bewertung der Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes

Die aufgeführten Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft belegen, dass sich der niedersächsische Gesetzgeber seiner sozialstaatlichen Verpflichtung zur Fürsorge gegenüber den Untersuchungsgefangenen grundsätzlich bewusst ist.

Dabei ist festzustellen, dass die eingangs dargelegten Forderungen bzw. Vorschläge, die den Inhalt der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht im Untersuchungshaftvollzug näher konkretisieren,¹¹⁴⁷ von den Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes mehrheitlich aufgegriffen werden: So wird bspw. die Forderung, den Untersuchungsgefangenen in dem Bemühen zu unterstützen, seine Wohnung und seine sonstige Habe außerhalb der Anstalt zu sichern, von § 155 NJVollzG i.V.m. § 69 Abs. 1 S. 1 NJVollzG erfasst. Auch die geforderte Unterstützung bei der Sorge um unterhaltsberechtignte oder hilfsbedürftige Angehörige wurde vom niedersächsischen Gesetzgeber umgesetzt, sie ist in § 155 NJVollzG i.V.m. § 69 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 NJVollzG normiert. Gleiches gilt für etwaige Zahlungsverpflichtungen des Untersuchungsgefangenen. Nach § 155 NJVollzG i.V.m. § 69 Abs. 2 S. 1 NJVollzG soll der Gefangene in dem Bemühen unterstützt werden, seine Rechte und Pflichten wahrzunehmen. Zu den Pflichten des Untersuchungsgefangenen gehört gerade auch die Erfüllung etwaiger Zahlungsver-

¹¹⁴⁵ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 150 NJVollzG-E.

¹¹⁴⁶ NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 150 NJVollzG-E.

¹¹⁴⁷ Hierzu ausführlich siehe: 3. Kapitel, D., II., 2., b), aa), S. 219 ff.

pflichtungen. Individuelle Belastungen und psychische Probleme des Untersuchungsgefangenen können mit Hilfe des in § 136 NJVollzG i.V.m. § 8 Abs. 2 S. 2 NJVollzG vorgesehenen obligatorischen Zugangsgespräches frühzeitig erkannt werden. Im Hinblick auf die Bewältigung des Vollzugsalltages und die sinnvolle (Freizeit-)Beschäftigung des Untersuchungsgefangenen trägt der niedersächsische Gesetzgeber den eingangs unterbreiteten Vorschlägen ebenfalls Rechnung. Die Regelung des § 152 NJVollzG normiert in Abs. 2 und 4 die grds. Möglichkeit der Arbeit sowie der Aus- und Weiterbildung des Untersuchungsgefangenen. Hinzu kommt, dass § 153 NJVollzG i.V.m. den §§ 64–67 NJVollzG verschiedene Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnet. In diesen Kontext sind auch die Regelung des § 141 Abs. 2 NJVollzG (Gemeinschaft mit anderen Untersuchungsgefangenen außerhalb der Ruhezeit) sowie die Vorschrift des § 154 NJVollzG i.V.m. § 62 NJVollzG (Aufenthalt im Freien) einzuordnen. Insgesamt zeigt sich damit, dass der niedersächsische Gesetzgeber verschiedene gesetzliche Vorkehrungen getroffen hat, um die mit der Inhaftierung verbundenen Probleme und Belastungen sowie bisherige, bereits in Freiheit bestehende soziale Schwierigkeiten und Mängel der Untersuchungsgefangenen zu kompensieren.

Die aufgezeigten Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes berücksichtigen die generellen Anforderungen, die an die Umsetzung der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht im Vollzug der Untersuchungshaft zu stellen sind: Keines der genannten Angebote knüpft an die aus dem Tatvorwurf abzuleitenden besonderen persönlichen Defizite der einzelnen Gefangenen an. Ein der Unschuldsvermutung widersprechender Schuldvorwurf ist mit den genannten Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft folglich nicht verbunden.¹¹⁴⁸ Auch führt keines der vom niedersächsischen Gesetzgeber für den Vollzug der Untersuchungshaft vorgesehenen Angebote zu einem Resozialisierungsvollzug i.S.d. Strafvollzuges. Zwar verweisen die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft vielfach auf Regelungen aus dem Bereich des Strafvollzuges. Es wird allerdings explizit nicht auf solche Vorschriften verwiesen, denen der strafvollzugsrechtliche Resozialisierungsgedanke zugrunde liegt und in denen dementsprechend eine resozialisierende Behandlung des Strafgefangenen vorgesehen ist.¹¹⁴⁹

¹¹⁴⁸ Im Hinblick auf die in § 155 NJVollzG i.V.m. § 69 Abs. 2 S. 3 NJVollzG normierte Möglichkeit eines Täter-Opfer-Ausgleichs gibt der niedersächsische Gesetzgeber selber zu bedenken, dass im Vollzug der Untersuchungshaft äußerste Zurückhaltung geboten ist, um einen Widerspruch zum Gewährleistungsgehalt der Unschuldsvermutung zu vermeiden, vgl.: NJVollzG-E, Begründung, Besonderer Teil, § 150 NJVollzG-E.

¹¹⁴⁹ § 155 NJVollzG verweist im Hinblick auf soziale Hilfen im Vollzug der Untersuchungshaft auf die §§ 68 Abs. 1, 69 Abs. 1, 2 S. 1, 3 NJVollzG, ein Verweis auf § 68 Abs. 2 NJVollzG erfolgt nicht. Dieser sieht eine durchgängige Betreuung der Strafgefangenen vor, die ihnen hilft, auch nach der Entlassung in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen. Damit ist das Resozialisierungsziel des Strafvollzuges angesprochen, welches aufgrund der Unschuldsvermutung nicht auf den Vollzug der Untersuchungshaft angewendet werden kann.

Des Weiteren normieren die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft keine verpflichtende Teilnahme an sozialen Hilfen. Die entsprechenden Angebote sind durchweg fakultativ ausgestaltet.¹¹⁵⁰

Mit diesem Befund ist allerdings noch nicht die Frage beantwortet, ob die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht im Vollzug der Untersuchungshaft genügen. Zum einen wurden bestimmte Möglichkeiten sozialstaatlicher Fürsorge, die im Rahmen der Konkretisierung des Inhalts der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht angesprochen wurden, vom niedersächsischen Gesetzgeber nicht aufgegriffen. Die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft beinhalten bspw. keine Angebote, die den Untersuchungsgefangenen auf eine Entlassung und den Wiedereinstieg in sein soziales Umfeld vorbereiten. Auch soziale Trainingskurse sind in den Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft nicht explizit vorgesehen. Zum anderen sind die Regelungen, die der niedersächsische Gesetzgeber aufgrund seiner sozialstaatlichen Fürsorgepflicht normiert, überwiegend als „Soll-Vorschriften“ ausgestaltet. Ein Anspruch des Untersuchungsgefangenen etwa auf Arbeit oder sinnvolle Beschäftigung bzw. auf schulische oder berufliche Aus- und Weiterbildung besteht ausweislich des Wortlautes von § 152 Abs. 2, 4 NJVollzG nicht. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der niedersächsische Gesetzgeber seiner sozialstaatlichen Verpflichtung zur Fürsorge gegenüber den Untersuchungsgefangenen in einem ausreichenden Maße Rechnung trägt.

Von Relevanz ist in diesem Zusammenhang der zu Beginn herausgearbeitete Gewährleistungsgehalt des Sozialstaatsprinzips: Es wurde festgestellt, dass das Sozialstaatsprinzip den Gesetzgeber nicht auf ein konkretes Konzept sozialstaatlicher Ausgestaltung bestimmter Lebens- und Rechtsbereiche festlegt, sondern einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt.¹¹⁵¹ Das Sozialstaatsprinzip stellt keine geeignete Rechtsgrundlage für die Ableitung konkreter, einklagbarer Rechtsansprüche dar.¹¹⁵² Spezifische Vorgaben bezogen auf Inhalt und Umfang staatlicher Leistungen ergeben sich nicht.¹¹⁵³ Insofern kommt auch dem Untersu-

¹¹⁵⁰ Vgl. etwa § 152 Abs. 2 NJVollzG: Dem Gefangenen soll *auf Antrag* nach Möglichkeit der Vollzugsbehörde Arbeit oder eine angemessene Beschäftigung in der Anstalt *angeboten* werden. § 155 NJVollzG i.V.m. § 69 Abs. 1 S. 1 NJVollzG: Der Gefangene wird dabei *unterstützt*, notwendige Maßnahmen für hilfsbedürftige Angehörige zu veranlassen und seine Habe außerhalb der Anstalt sicherzustellen. Der Begriff der „Unterstützung“ impliziert, dass eine grds. Bereitschaft des Untersuchungsgefangenen vorliegen muss und kein Zwang seitens der Vollzugsbehörde ausgeübt wird.

¹¹⁵¹ Hierzu allgemein bereits: 3. Kapitel, D., I., S. 211 f. Im Hinblick auf den Vollzug der Untersuchungshaft wird dies bestätigt von: *Hetzger*, Reform, 47 (70 f.); *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 27; *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 23.

¹¹⁵² Hierzu allgemein bereits: 3. Kapitel, D., I., S. 211 f.

¹¹⁵³ *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 27; *Hetzger*, Reform, 47 (71); *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 23.

chungsgefangenen kein unmittelbares subjektives Recht gegenüber den Strafverfolgungsbehörden zu.¹¹⁵⁴ Aus dem Sozialstaatsprinzip können daher keine weitergehenden Anforderungen abgeleitet werden, die über die in den Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zur Verfügung gestellten sozialen Hilfen hinausgehen. Die vom niedersächsischen Gesetzgeber getroffenen Vorkehrungen, die dazu beitragen, die mit der Inhaftierung verbundenen Belastungen sowie bisherige, bereits in Freiheit bestehende soziale Schwierigkeiten und Mängellagen des Untersuchungsgefangenen zu kompensieren, genügen den Anforderungen des Sozialstaatsprinzips.¹¹⁵⁵ Zu beachten ist allerdings, dass die Ausgestaltung der vom niedersächsischen Gesetzgeber normierten Regelungen als „Soll-Vorschriften“ in der Praxis des Untersuchungshaftvollzuges nicht dazu führen darf, dass überhaupt keine sozialstaatliche Fürsorge stattfindet. Trotz des Gestaltungsspielraums des (niedersächsischen) Gesetzgebers ist gleichsam eine absolute Grenze zu ziehen, die ein Minimum sozialer Hilfen im Untersuchungshaftvollzug gewährleistet. Andernfalls liefe die sozialstaatliche Verpflichtung zur Fürsorge gegenüber den Untersuchungsgefangenen leer. Oberhalb dieser absoluten Grenze obliegt es aufgrund der Unbestimmtheit des Sozialstaatsprinzips jedoch weiterhin dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bzw. der Vollzugsbehörde, den konkreten Inhalt und Umfang sozialer Hilfen im Vollzug der Untersuchungshaft zu bestimmen.

Aus dem Gewährleistungsgehalt der Unschuldsvermutung¹¹⁵⁶ kann sich ein anderes Ergebnis nur dann ergeben, wenn die im Rahmen der „relativen“ Konzeption vorzunehmende Abwägung der Unschuldsvermutung mit den in § 119 Abs. 3 StPO a.F. bzw. in den §§ 3 S. 2, 135 Abs. 2 NJVollzG genannten öffentlichen Interessen und der staatlichen Leistungsfähigkeit¹¹⁵⁷ den Ausbau sozialer Hilfen angebracht erscheinen lässt. Dies ist in Anbetracht der derzeitigen Ausgestaltung sozialer Fürsorge in den Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft nicht zu erkennen.

¹¹⁵⁴ Ausdrücklich *Hetzger*, Reform, 47 (71 f.).

¹¹⁵⁵ In diese Richtung wohl auch: *Hetzger*, Reform, 47 (72); *Seebode*, Vollzug der Untersuchungshaft, S. 215 ff.; *Haberstroh*, JURA 1984, 225 (233 f.); *Rottbaus*, NJW 1973, 2269 (2271 f.) die nur allgemeine Ausführungen im Hinblick auf sozialstaatliche Hilfsangebote im Vollzug der Untersuchungshaft machen und keine zwingenden Anforderungen bezogen auf deren konkreten Inhalt und Umfang aufstellen.

¹¹⁵⁶ Es wurde bereits angedeutet (siehe: 3. Kapitel, B., II., 2., f), S. 162 f., insb. Fn. 1157) dass der vorliegend dem Sozialstaatsprinzip zugeordnete Gegensteuerungsgrundsatz in einem engen Zusammenhang mit dem Angleichungsgrundsatz und damit mit der Unschuldsvermutung steht. Aufgrund dessen werden sozialstaatliche Leistungspflichten mitunter auch aus der Unschuldsvermutung hergeleitet. *Jehle*, Untersuchungshaft, S. 272 geht davon aus, dass im Bereich der sozialen Hilfe „rechtsstaatliche und sozialstaatliche Elemente ineinanderfließen“. Eine klare Trennung zwischen Sozialstaatsprinzip und Unschuldsvermutung wird auch von *Hetzger*, Reform, 47 (72) nicht vorgenommen.

¹¹⁵⁷ Die staatliche Leistungsfähigkeit ist auch in Bezug auf sozialstaatliche Hilfsangebote – sei es, dass diese aus dem Sozialstaatsprinzip selbst oder aus der Unschuldsvermutung hergeleitet werden – zu berücksichtigen: *Hetzger*, Reform, 47 (72); *Friedrich*, Untersuchungshaftvollzug, S. 23.

III. Zusammenfassung

Im Vollzug der Untersuchungshaft aktualisiert sich ebenso wie im Strafvollzug eine sozialstaatlich begründete Fürsorgepflicht des Staates. Dabei ist allerdings zu beachten, dass sich der Resozialisierungsgedanke als Ausdruck sozialstaatlicher Fürsorge im Strafvollzug nicht unterschiedslos auf den Vollzug der Untersuchungshaft übertragen lässt. Bei einer sozialstaatlichen Ausrichtung des Untersuchungshaftvollzuges sind die bereichsspezifischen Besonderheiten der Untersuchungshaft, namentlich die Unschuldvermutung, zu beachten.

Bezogen auf den konkreten Inhalt der sozialstaatlichen Fürsorgepflicht lassen sich im Wesentlichen zwei Funktionsbereiche sozialer Fürsorge unterscheiden. So ist soziale Fürsorge im Vollzug der Untersuchungshaft zum einen darauf gerichtet, die durch die Inhaftierung entstandenen Belastungen für den Gefangenen selbst innerhalb der Anstalt und für seinen bisherigen Lebensbereich außerhalb der Anstalt abzumildern. Zum anderen gilt es, mittels verschiedener Angebote seitens der Vollzugsanstalt bisherige, bereits vor der Haft bestehende soziale Schwierigkeiten und Mängellagen des Gefangenen zu kompensieren. Der niedersächsische Gesetzgeber trägt seiner sozialstaatlichen Verpflichtung zur Fürsorge gegenüber den Untersuchungsgefangenen in verschiedenen Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes Rechnung und genügt in diesen Normen auch den Anforderungen, die an die Umsetzung sozialstaatlicher Fürsorge im Untersuchungshaftvollzug zu stellen sind. Eine über die bestehenden Vorschriften hinausgehende Verpflichtung des niedersächsischen Gesetzgebers zu sozialer Fürsorge im Vollzug der Untersuchungshaft lässt sich nicht begründen, da das Sozialstaatsprinzip keine geeignete Rechtsgrundlage für die Ableitung konkreter, einklagbarer Rechtsansprüche darstellt, sondern dem Gesetzgeber bei der sozialstaatlichen Ausgestaltung bestimmter Lebens- und Rechtsbereiche einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt.

Zusammenfassung und Ergebnis

1. Mit der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Vollzug der Untersuchungshaft vom Bund auf die Länder kommt den Ländern die Kompetenz zu, „das Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ umfassend zu regeln. Sie können sowohl denjenigen Bereich einer gesetzlichen Regelung zuführen, der die Sicherheit und Ordnung der Anstalt betrifft, als auch Beschränkungen normieren, die zur Erreichung des Zwecks der Untersuchungshaft erforderlich sind. Darüber hinaus können die Länder auch eine eigene Zuständigkeitsregelung vorsehen, mit der sie bestimmen, wer für die Anordnung der im Vollzug der Untersuchungshaft erforderlichen Maßnahmen zuständig ist.

2. Die Zuständigkeit des Vollzugsgerichts in § 134a Abs. 1 S. 2 NJVollzG n.F. stellt sich nicht als willkürliche Zuständigkeitsbestimmung des niedersächsischen Gesetzgebers dar, sondern ist den kompetenzrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes geschuldet.

3. Zur Erreichung des Zwecks der Untersuchungshaft können der Richter und die Vollzugsbehörde im Rahmen der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges grds. auch auf solche gesetzlichen Haftgründe zurückgreifen, die in dem der Untersuchungshaft zugrundeliegenden Haftbefehl nicht genannt sind. In diesen Konstellationen müssen konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass weitere, nicht bereits im Haftbefehl zum Ausdruck kommende Gefahren abzuwehren sind.

4. Dem Untersuchungsgefangenen können Beschränkungen auferlegt werden, die zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt erforderlich sind, soweit konkrete Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Anstaltssicherheit bzw. der Anstaltsordnung vorliegen. Zum Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten der Gefangenen können dem Untersuchungsgefangenen nur dann Beschränkungen auferlegt werden, wenn die abzuwehrenden Straftaten sich auf die Anstaltssicherheit auswirken können.

5. Die Unschuldsvermutung ist als maßgeblicher Gestaltungsgrundsatz des Untersuchungshaftvollzuges zu qualifizieren. Aus der Unschuldsvermutung resultierende Anforderungen an die gesetzliche Gestaltung des Untersuchungshaftvollzuges sind sowohl mit dem Zweck der Untersuchungshaft und der Sicherheit und Ordnung der Anstalt als auch mit der Begrenztheit staatlicher Mittel in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.

6. Der generelle Ausschluss von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln sowie die Einschränkung der freien Arztwahl in den Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft sind vor dem Hintergrund der Unschuldsvermutung kritisch zu beurteilen.

7. Ein verfassungsrechtliches Gebot der Normierung von Richtervorbehalten ist nicht anzuerkennen. Die deutliche Abkehr vom generellen Richtervorbehalt des § 119 Abs. 6 S. 1 StPO a.F. in § 134 Abs. 1 S. 1 NJVollzG n.F. ist positiv zu bewerten.

8. Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat zur Fürsorge gegenüber Untersuchungsgefangenen. Der niedersächsische Gesetzgeber hat Vorkehrungen getroffen, um im Vollzug der Untersuchungshaft die durch die Inhaftierung entstandenen Belastungen sowie bisherige, bereits vor der Haft bestehende soziale Schwierigkeiten des Untersuchungsgefangenen zu kompensieren und trägt damit seiner sozialstaatlichen Verpflichtung zur Fürsorge hinreichend Rechnung.

Als abschließendes Fazit ist festzuhalten, dass mit den Vorschriften des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft die jahrzehntelange faktische Regelung des Untersuchungshaftvollzuges durch die Untersuchungshaftvollzugsordnung beendet wird. Der Vollzug der Untersuchungshaft wird durch das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz erstmals auf eine detaillierte gesetzliche Grundlage gestellt. Gerade vor dem Hintergrund der rechtlich schwerfälligen historischen Entwicklung im Recht des Untersuchungshaftvollzuges stellen die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft eine rechtsstaatliche Errungenschaft dar. Die verfassungsrechtliche Untersuchung der Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft hat dabei gezeigt, dass der niedersächsische Gesetzgeber den Vorgaben der Verfassung, soweit sie Gegenstand der vorliegenden Untersuchung waren, im Wesentlichen Rechnung trägt. Im Hinblick auf den Gewährleistungsgehalt der Unschuldsvermutung ist zwar ein gewisser Nachbesserungsbedarf bei verschiedenen Normen zu verzeichnen. Sofern der

niedersächsische Gesetzgeber den aufgezeigten Mängeln nachkommt, ist mit dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz jedoch insgesamt eine verfassungskonforme Rechtsgrundlage für den Vollzug der Untersuchungshaft geschaffen, die den Rechten der als unschuldig geltenden Untersuchungsgefangenen genauso Rechnung trägt, wie dem Zweck der Untersuchungshaft und den Belangen der Sicherheit und Ordnung der Justizvollzugsanstalten.

Neben diesem Befund hat die Untersuchung – insb. die vergleichende Gegenüberstellung ausgewählter Vorschriften des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes mit den entsprechenden Regelungen der Untersuchungshaftvollzugsordnung im Rahmen der Ausführungen zur Unschuldsvermutung – auch gezeigt, dass sich der niedersächsische Gesetzgeber bei der Normierung des Untersuchungshaftvollzuges weitgehend an den bisher erreichten Vollzugsstandard in der Untersuchungshaftvollzugsordnung angelehnt hat. Grundlegende Unterschiede sind nicht zu erkennen. Der im Vorfeld der Föderalismusreform vielfach befürchtete „Wettbewerb der Schäbigkeit“ ist damit zumindest in den niedersächsischen Gesetzesvorgaben zum Vollzug der Untersuchungshaft bislang nicht eingetreten. Ein „Wettbewerb der Ideen“ um die besten Vollzugsstandards ist jedoch ebenfalls ausgeblieben. Neue Ansätze zur Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges sind dem Gesetz kaum zu entnehmen.

Als problematisch könnte sich erweisen, dass sich einige Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes zum Vollzug der Untersuchungshaft in ihren Tatbestandsvoraussetzungen unbestimmter Rechtsbegriffe bedienen. Auf diese Weise räumt der niedersächsische Gesetzgeber dem Richter bzw. der Vollzugsbehörde bei der konkreten Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges einen Gestaltungsspielraum ein, innerhalb dessen es durchaus noch zu einem Absinken der bisher erreichten Vollzugsstandards und damit zu einem „Wettbewerb der Schäbigkeit“ kommen kann. Dies gilt es nicht nur für den Bereich des niedersächsischen Untersuchungshaftvollzuges zu beobachten, sondern auch für die Regelungen zum Untersuchungshaftvollzug in den anderen Ländern der Bundesrepublik.

Rechtsprechungsverzeichnis

Datum und Art der Entscheidung	Aktenzeichen	Rechtsfundstelle
BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des 2. Senats vom 4.2.2009	2 BvR 455/08	EuGRZ 2009, 159 ff. = StV 2009, 253 ff.
BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des 2. Senats vom 20.11.2008	2 BvL 16/08	http://www.juris.de/jportal/index.jsp .
BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des 2. Senats vom 28.7.2008	2 BvR 784/08	NJW 2008, 3053 f.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 28.5.2008	2 BvL 8/08	BVerfGE 121, 233 ff. = DRiZ 2008, 321 f.
BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des 2. Senats vom 4.3.2008	2 BvR 103/04	wistra 2008, 339 ff.
BVerfG, Urteil des 1. Senats vom 27.2.2008	1 BvR 370/07	BVerfGE 120, 274 ff. = NJW 2008, 822 ff.
BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des 2. Senats vom 6.11.2007	2 BvR 1136/07	NSiZ 2008, 292 ff.

Datum und Art der Entscheidung	Aktenzeichen	Rechtsfundstelle
BVerfG, Urt. des 2. Senats vom 31.5.2006	2 BvR 1673/04, 2 BvR 2402/04	BVerfGE 116, 69 ff. = NJW 2006, 2093 ff.
BVerfG, Urt. des 2. Senats vom 18.7.2005	2 BvR 2236/04	BVerfGE 113, 273 ff. = NJW 2005, 2289 ff.
BVerfG, Urt. des 2. Senats vom 12.4.2005	2 BvR 581/01	BVerfGE 112, 304 ff. = NJW 2005, 1338 ff.
BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des 2. Senats vom 16.2.2005	2 BvR 581/03	NJW 2005, 2689 ff.
BVerfG, Urt. des 2. Senats vom 26.1.2005	2 BvF 1/03	BVerfGE 112, 226 ff. = NJW 2005, 493 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 26.10.2004	2 BvR 955/00, 2 BvR 1038/01	BVerfGE 112, 1 ff. = JuS 2005, 552 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 8.6.2004	2 BvL 5/00	BVerfGE 110, 412 ff. = NJW-RR 2004, 1657 ff.
BVerfG, Urt. des 1. Senats vom 3.3.2004	1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99	BVerfGE 109, 279 ff. = NJW 2004, 999 ff.
BVerfG, Urt. des 2. Senats vom 10.2.2004	2 BvR 834/02, 2 BvR 1588/02	BVerfGE 109, 190 ff. = NJW 2004, 750 ff.
BVerfG, Urt. des 2. Senats vom 5.2.2004	2 BvR 2029/01	BVerfGE 109, 133 ff. = NJW 2004, 739 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 14.1.2004	2 BvR 564/95	BVerfGE 110, 1 ff. = NJW 2004, 2073 ff.
BVerfG, Urt. des 2. Senats vom 15.7.2003	2 BvF 6/98	BVerfGE 108, 169 ff. = NVwZ 2003, 1497 ff.
BVerfG, Beschl. des Plenums vom 30.4.2003	1 PBvU 1/02	BVerfGE 107, 395 ff. = NJW 2003, 1924 ff.
BVerfG, Urt. des 1. Senats vom 12.3.2003	1 BvR 330/96, 1 BvR 348/99	BVerfGE 107, 299 ff. = NJW 2003, 1787 ff.
BVerfG, Urt. des 2. Senats vom 24.10.2002	2 BvF 1/01	BVerfGE 106, 62 ff. = NJW 2003, 41 ff.
BVerfG, Beschl. der 3. Kammer des 2. Senats vom 27.9.2002	2 BvR 1843/00	NJW 2003, 345 = NVwZ 2003, 471
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 15.5.2002	2 BvR 2292/00	BVerfGE 105, 239 ff. = NJW 2002, 3161 f.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 5.2.2002	2 BvR 305/93, 2 BvR 348/93	BVerfGE 105, 17 ff. = NJW 2002, 3009 ff.
BVerfG, Urt. des 1. Senats vom 15.1.2002	1 BvR 1783/99	BVerfGE 104, 337 ff. = NJW 2002, 663 ff.
BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des 2. Senats vom 20.9.2001	2 BvR 1144/01	StV 2001, 691 ff. = NStZ 2002, 157 f.

Datum und Art der Entscheidung	Aktenzeichen	Rechtsfundstelle
BVerfG, Urt. des 2. Senats vom 20.2.2001	2 BvR 1444/00	BVerfGE 103, 142 ff. = NJW 2001, 1121 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 19.7.2000	1 BvR 539/96	BVerfGE 102, 197 ff. = EuGRZ 2000, 467 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 27.10.1999	1 BvR 385/90	BVerfGE 101, 106 ff. = NJW 2000, 1175 ff.
BVerfG, Urt. des 1. Senats vom 14.7.1999	1 BvR 2226/94, 1 BvR 2420/95, 1 BvR 2437/95	BVerfGE 100, 313 ff. = NJW 2000, 55 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 27.4.1999	1 BvR 2203/93, 1 BvR 897/95	BVerfGE 100, 271 ff. = NJW 1999, 3033 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 10.11.1998	1 BvR 2296/96, 1 BvR 1081/97	BVerfGE 99, 202 ff. = NJW 1999, 935 ff.
BVerfG, Urt. des 1. Senats vom 27.10.1998	1 BvR 2306/96, 1 BvR 2314/96, 1 BvR 1108/97, 1 BvR 1109/97, 1 BvR 1110/97	BVerfGE 98, 265 ff. = NJW 1999, 841 ff.
BVerfG, Urt. des 2. Senats vom 1.7.1998	2 BvR 441/90, 2 BvR 493/90, 2 BvR 618/92, 2 BvR 212/93, 2 BvL 17/94	BVerfGE 98, 169 ff. = NJW 1998, 3337 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 27.1.1998	1 BvL 15/87	BVerfGE 97, 169 ff. = NJW 1998, 1475 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 8.10.1997	1 BvR 9/97	BVerfGE 96, 288 ff. = NJW 1998, 131 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 9.7.1997	2 BvR 1371/96	BVerfGE 96, 245 ff. = NJW 1998, 443 f.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 10.4.1997	2 BvL 45/92	BVerfGE 96, 10 ff. = EuGRZ 1997, 427 ff.
BVerfG, Beschl. des Plenums vom 8.4.1997	1 PBvU 1/95	BVerfGE 95, 322 ff. = NJW 1997, 1497 ff.
BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des 2. Senats vom 24.6.1996	2 BvR 2137/95	NStZ 1996, 509 ff. = StV 1997, 256 f.
BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des 2. Senats vom 20.6.1996	2 BvR 634/96	NStZ 1996, 613 f. = StV 1997, 257 f.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 7.11.1995	2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93	BVerfGE 93, 319 ff. = EuGRZ 1996, 552 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 9.8.1995	1 BvR 2263/94, 1 BvR 229/95, 1 BvR 534/95	BVerfGE 93, 213 ff. = NJW 1996, 709 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 26.4.1995	1 BvL 19/94, 1 BvR 1454/94	BVerfGE 92, 262 ff. = MDR 1995, 1020 f.
BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des 2. Senats vom 25.7.1994	2 BvR 806/94	NJW 1995, 1478 ff. = NStZ 1994, 604 ff.

Datum und Art der Entscheidung	Aktenzeichen	Rechtsfundstelle
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 9.3.1994	2 BvL 43/92, 2 BvL 51/92, 2 BvL 63/92, 2 BvL 64/92, 2 BvL 70/92	BVerfGE 90, 145 ff. = NJW 1994, 1577 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 9.3.1994	1 BvR 682/88, 1 BvR 712/88	BVerfGE 90, 107 ff. = EuGRZ 1994, 508 ff.
BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des 2. Senats vom 13.8.1993	2 BvR 1469/93	NJW 1993, 3059 = EuGRZ 1994, 402 f.
BVerfG, Urt. des 2. Senats vom 28.5.1993	2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92	BVerfGE 88, 203 ff. = NJW 1993, 1751 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 3.6.1992	2 BvR 1041/88, 2 BvR 78/89	BVerfGE 86, 288 ff. = NJW 1992, 2947 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 23.10.1991	1 BvR 850/88	BVerfGE 85, 69 ff. = NJW 1992, 890 f.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 17.4.1991	1 BvR 419/81, 1 BvR 213/83	BVerfGE 84, 34 ff. = NJW 1991, 2005 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 17.10.1990	1 BvR 283/85	BVerfGE 83, 1 ff. = NJW 1991, 555 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 10.7.1990	1 BvR 984/87, 1 BvR 985/87	BVerfGE 82, 286 ff. = NJW 1991, 217 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 29.5.1990	2 BvR 254/88, 2 BvR 1343/88	BVerfGE 82, 106 ff. = NJW 1990, 2741 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 29.5.1990	1 BvL 20/84, 1 BvL 26/84, 1 BvL 4/86	BVerfGE 82, 60 ff. = NJW 1990, 2869 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 14.9.1989	2 BvR 1062/87	BVerfGE 80, 367 ff. = NSTz 1990, 89 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 15.6.1989	2 BvL 4/87	BVerfGE 80, 244 ff. = NJW 1990, 37 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 1.6.1989	2 BvR 239/88, 2 BvR 1205/87, 2 BvR 1533/87, 2 BvR 1095/87	BVerfGE 80, 109 ff. = NJW 1989, 2679 f.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 23.11.1988	2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, 2 BvR 1619, 1628/83	BVerfGE 79, 127 ff. = NVwZ 1989, 347 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 1.10.1987	2 BvR 1434/86	BVerfGE 77, 65 ff. = NJW 1988, 329 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 30.9.1987	2 BvR 933/82	BVerfGE 76, 256 ff. = NVwZ 1988, 329 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 12.5.1987	2 BvR 1226/83, 2 BvR 101/84, 2 BvR 313/84	BVerfGE 76, 1 ff. = NJW 1988, 626 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 8.4.1987	2 BvR 909/82, 2 BvR 934/82, 2 BvR 935/82, 2 BvR 936/82, 2 BvR 938/82	BVerfGE 75, 108 ff. = NJW 1987, 3115 ff.

Datum und Art der Entscheidung	Aktenzeichen	Rechtsfundstelle
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 26.3.1987	2 BvR 589/79, 2 BvR 740/81, 2 BvR 284/85	BVerfGE 74, 358 ff. = StV 1987, 325 ff.
BVerfG, Urт. des 1. Senats vom 8.10.1985	1 BvL 17/83, 1 BvL 19/83	BVerfGE 70, 278 ff. = NJW 1986, 1603
BVerfG, Urт. des 1. Senats vom 16.7.1985	1 BvL 5/80, 1 BvR 1023/83, 1 BvR 1052/83, 1 BvR 1227/84	BVerfGE 69, 272 ff. = NJW 1986, 39 ff.
BVerfG, Urт. des 2. Senats vom 24.4.1985	2 BvF 2/83, 2 BvF 3/83, 2 BvF 4/83, 2 BvF 2/84	BVerfGE 69, 1 ff. = JuS 1985, 723 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 15.1.1985	2 BvR 128/84	BVerfGE 69, 112 ff. = NVwZ 1985, 647 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 6.11.1984	2 BvL 16/83	BVerfGE 68, 237 ff. = NJW 1985, 727 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 20.6.1984	1 BvR 1494/78	BVerfGE 67, 157 ff. = NJW 1985, 121 ff.
BVerfG, Urт. des 2. Senats vom 28.3.1984	2 BvR 275/83	BVerfGE 66, 313 ff. = StV 1984, 344 f.
BVerfG, Urт. des 2. Senats vom 8.2.1984	2 BvR 677/80	BVerfGE 66, 191 ff. = NJW 1984, 1806 f.
BVerfG, Urт. des 1. Senats vom 15.12.1983	1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 440/83	BVerfGE 65, 1 ff. = NJW 1984, 419 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 19.10.1983	2 BvR 485/80, 2 BvR 486/80	BVerfGE 65, 182 ff. = NJW 1984, 475 f.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 28.6.1983	2 BvR 539/80 u 612/80, 2 BvR 539/80, 2 BvR 612/80	BVerfGE 64, 261 ff. = NStZ 1983, 476 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 17.5.1983	2 BvR 731/80	BVerfGE 64, 135 ff. = NJW 1983, 2762 ff.
BVerfG, Urт. des 2. Senats vom 22.3.1983	2 BvR 475/78	BVerfGE 63, 343 ff. = NJW 1983, 2757 ff.
BVerfG, Entsch. des 1. Senats vom 22.3.1983	1 BvR 154/82	BVerfGE 63, 340 ff. = NJW 1983, 2627
BVerfG, Urт. des 2. Senats vom 12.1.1983	2 BvR 964/82	BVerfGE 63, 77 ff. = NStZ 1983, 324
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 12.1.1983	2 BvR 864/81	BVerfGE 63, 45 ff. = StV 1983, 177 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 12.1.1983	2 BvL 23/81	BVerfGE 63, 1 ff. = NVwZ 1983, 537 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 8.7.1982	2 BvR 1187/80	BVerfGE 61, 82 ff. = NJW 1982, 2173 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 13.1.1982	1 BvR 848/77, 1 BvR 1047/77, 1 BvR 916/78, 1 BvR 1307/78, 1 BvR 350/79	BVerfGE 59, 231 ff. = NJW 1982, 1447 ff.

Datum und Art der Entscheidung	Aktenzeichen	Rechtsfundstelle
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 7.10.1981	2 BvR 1194/80	BVerfGE 58, 208 ff. = NJW 1982, 691 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 14.7.1981	1 BvR 575/80	BVerfGE 58, 159 ff. = JuS 1982, 377
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 16.6.1981	1 BvR 1094/80	BVerfGE 57, 346 ff. = NJW 1981, 2111 f.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 26.5.1981	2 BvR 215/81	BVerfGE 57, 250 ff. = NStZ 1981, 357 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 5.2.1981	2 BvR 646/80	BVerfGE 57, 170 ff. = NJW 1981, 1943 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 6.2.1980	2 BvR 1070/79	BVerfGE 53, 152 ff. = NJW 1980, 1448 f.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 18.7.1979	2 BvR 488/76	BVerfGE 52, 42 ff. = NJW 1980, 33 ff.
BVerfG, Urteil des 1. Senats vom 1.3.1979	1 BvR 532/77, 1 BvR 533/77, 1 BvR 419/78, 1 BvL 21/78	BVerfGE 50, 290 ff. = JuS 1979, 897 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 9.5.1978	2 BvR 952/75	BVerfGE 48, 246 ff. = NJW 1978, 2499 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 22.6.1977	1 BvL 2/74	BVerfGE 45, 376 ff. = NJW 1978, 207 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 21.6.1977	2 BvL 2/76	BVerfGE 45, 346 ff. = NJW 1978, 101
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 12.10.1976	1 BvL 9/74	BVerfGE 43, 13 ff. = NJW 1977, 1333 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 30.6.1976	2 BvR 435/76	BVerfGE 42, 261 ff. = MDR 1977, 203 f.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 6.4.1976	2 BvR 61/76	NJW 1976, 1311 f.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 10.3.1976	1 BvR 355/67	BVerfGE 42, 20 ff. = JuS 1977, 336 f.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 14.1.1976	1 BvL 4/72, 1 BvL 5/72	BVerfGE 41, 205 ff. = NJW 1976, 667 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 29.10.1975	2 BvR 812/73	BVerfGE 40, 276 ff. = JuS 1976, 88
BVerfG, Urteil des 1. Senats vom 25.2.1975	1 BvF 1/74, 1 BvF 2/74, 1 BvF 3/74, 1 BvF 4/74, 1 BvF 5/74	BVerfGE 39, 1 ff. = NJW 1975, 573 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 12.12.1973	2 BvR 558/73	BVerfGE 36, 264 ff. = NJW 1974, 307 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 28.11.1973	2 BvL 42/71	BVerfGE 36, 193 ff. = JuS 1974, 326 f.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 29.10.1973	2 BvR 485/73	unveröffentlicht

Datum und Art der Entscheidung	Aktenzeichen	Rechtsfundstelle
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 18.7.1973	1 BvR 23/73, 1 BvR 155/73	BVerfGE 35, 382 ff. = NJW 1974, 1043 ff.
BVerfG, Entsch. des 1. Senats vom 19.6.1973	1 BvL 39/69, 1 BvL 14/72	BVerfGE 35, 263 ff. = DVBl. 1973, 622 ff.
BVerfG, Urtr. des 1. Senats vom 5.6.1973	1 BvR 536/72	BVerfGE 35, 202 ff. = NJW 1973, 1227 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 30.5.1973	2 BvL 4/73	BVerfGE 35, 185 ff.
BVerfG, Urtr. des 1. Senats vom 29.5.1973	1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72	BVerfGE 35, 79 ff. = NJW 1973, 1176 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 16.5.1973	2 BvR 590/71	BVerfGE 35, 311 ff. = NJW 1974, 26 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 27.3.1973	2 BvR 664/72	BVerfGE 35, 5 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 14.3.1973	2 BvR 621/72, 2 BvR 622/72, 2 BvR 635/72, 2 BvR 912/72, 2 BvR 621, 622, 635, 912/72	BVerfGE 34, 384 ff.
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 14.3.1973	2 BvR 768, 832/71, 2 BvR 768/71, 2 BvR 832/71	BVerfGE 34, 369 ff.
BVerfG, Urtr. des 1. Senats vom 6.12.1972	1 BvR 230/70, 1 BvR 95/71	BVerfGE 34, 165 ff. = NJW 1973, 133 ff.
BVerfG vom 8.11.1972	1 BvL 15/68, 26/69, 1 BvL 15/68, 1 BvL 26/69	BVerfGE 34, 139 ff. = NJW 1973, 505
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 18.7.1972	1 BvL 32/70, 1 BvL 25/71	BVerfGE 33, 303 ff. = NJW 1972, 1561 ff.
BVerfG, Entsch. des 1. Senats vom 10.5.1972	1 BvR 286/65, 1 BvR 293/65, 1 BvR 295/65	BVerfGE 33, 171 ff. = NJW 1972, 1509 ff.
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 9.5.1972	1 BvR 518/62, 1 BvR 308/64	BVerfGE 33, 125 ff. = NJW 1972, 1504 ff.
BVerfG, Entsch. des 1. Senats vom 25.4.1972	1 BvL 13/67	BVerfGE 33, 52 ff. = NJW 1972, 1934 ff.
BVerfG, Entsch. des 2. Senats vom 14.3.1972	2 BvR 41/71	BVerfGE 33, 1 ff. = NJW 1972, 811
BVerfG, Beschl. des 2. Senats vom 13.10.1971	2 BvR 233/71	BVerfGE 32, 87 ff.
BVerfG, Entsch. des 2. Senats vom 9.6.1971	2 BvR 225/69	BVerfGE 31, 145 ff. = MDR 1971, 903
BVerfG, Entsch. des 1. Senats vom 16.3.1971	1 BvR 52/66, 1 BvR 665/66, 1 BvR 667/66, 1 BvR 754/66	BVerfGE 30, 292 ff. = NJW 1971, 1255
BVerfG, Entsch. des 1. Senats vom 15.1.1970	1 BvR 13/68	BVerfGE 27, 344 ff. = NJW 1970, 555
BVerfG, Entsch. des 2. Senats vom 9.7.1969	2 BvL 25/64, 2 BvL 26/64	BVerfGE 26, 281 ff.

Datum und Art der Entscheidung	Aktenzeichen	Rechtsfundstelle
BVerfG, Entsch. des 2. Senats vom 25.6.1968	2 BvR 251/63	BVerfGE 24, 33 ff. = NJW 1968, 1467
BVerfG, Entsch. des 2. Senats vom 11.4.1967	2 BvG 1/62	BVerfGE 21, 312 ff. = NJW 1967, 1956
BVerfG, Entsch. des 1. Senats vom 21.12.1966	1 BvR 33/64	BVerfGE 21, 54 ff. = NJW 1967, 545
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 27.7.1966	1 BvR 296/66	BVerfGE 20, 144 ff.
BVerfG, Entsch. des 1. Senats vom 15.12.1965	1 BvR 513/65	BVerfGE 19, 342 ff. = NJW 1966, 243
BVerfG, Entsch. des 1. Senats vom 19.2.1963	1 BvR 610/62	BVerfGE 15, 288 ff. = NJW 1963, 755
BVerfG, Entsch. des 2. Senats vom 28.2.1961	2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60	BVerfGE 12, 205 ff.
BVerfG, Entsch. des 2. Senats vom 7.2.1961	2 BvR 23/61	BVerfGE 12, 139 ff.
BVerfG, Entsch. des 2. Senats vom 15.3.1960	2 BvG 1/57	BVerfGE 11, 6 ff. = NJW 1960, 907
BVerfG, Entsch. des 1. Senats vom 25.2.1960	1 BvR 239/52	BVerfGE 10, 354 ff. = NJW 1960, 619
BVerfG, Beschl. des 1. Senats vom 10.2.1960	1 BvR 526/53, 1 BvR 29/58	BVerfGE 10, 302 ff.
BVerfG, Entsch. des 1. Senats vom 11.6.1958	1 BvR 596/56	BVerfGE 7, 377 ff. = NJW 1958, 1035
BVerfG, Entsch. des 2. Senats vom 4.6.1957	2 BvL 17/56	BVerfGE 7, 29 ff. = DVBl. 1957, 611
BVerwG, Urt. des 9. Senats vom 30.1.2002	9 A 20/01	BVerwGE 115, 373 ff. = NVwZ 2002, 984 ff.
BGH, Beschl. des 5. Strafsenats vom 27.2.1992	5 StR 190/91	BGHSt 38, 214 ff. = NJW 1992, 1463 ff.
BGH, Urt. des 5. Strafsenats vom 28.4.1987	5 StR 666/86	BGHSt 34, 362 ff. = NJW 1987, 2525 f.
BGH, Urt. des 4. Strafsenats vom 17.3.1983	4 StR 640/82	BGHSt 31, 304 ff. = NJW 1983, 1570 ff.
BGH, Beschl. des 5. Strafsenats vom 13.11.1979	5 ARs (VS) 18/79	BGHSt 29, 135 ff. = NJW 1980, 351
BGH, Beschl. des 1. Strafsenats vom 13.10.1972	1 BJs 6/71, StB 38/72	JZ 1973, 128
BGH, Urt. des 1. Strafsenats vom 14.6.1960	1 StR 683/59	BGHSt 14, 358 ff. = NJW 1960, 1580 ff.
BGH, Entsch. des 1. Zivilsenats vom 28.4.1952	VRG 3/52	BGHSt 4, 385 ff.

Datum und Art der Entscheidung	Aktenzeichen	Rechtsfundstelle
SächsVerfGH, Urt. vom 14.5.1996	Vf. 44-II-94	SächsVBl. 1996, 160 ff.
OLG Oldenburg, Beschl. des 1. Strafsenats vom 12.2.2008	1 Ws 87/08	StV 2008, 195 ff. = DRiZ 2008, 152 ff.
OLG Köln, Beschl. des 2. Strafsenats vom 19.10.2004	2 Ws 463/04	StV 2006, 537
OLG Hamm, Beschl. des 3. Strafsenats vom 5.11.1996	3 Ws 514/96	StV 1998, 35 ff.
OLG Hamm, Beschl. des 1. Strafsenats vom 19.5.1987	1 Vollz (Ws) 116/87	NStZ 1987, 478
OLG Düsseldorf, Beschl. des 1. Strafsenats vom 22.10.1985	1 Ws 948/85	NStZ 1986, 92
OLG Bremen, Beschl. vom 15.9.1980	Ws 214/80	JZ 1981, 105
OLG Stuttgart, Beschl. vom 23.5.1972	1 Ws 143/72	MDR 1973, 335
OLG Düsseldorf, Beschl. vom 17.1.1966	2 Ws 703/65	JMBI. NRW 1966, 118
AG Meppen, Beschl. vom 11.9.2008	NZS 21 Gs 276/08	unveröffentlicht

Literaturverzeichnis

- Amelung, Knut (Mitverf.): Die Untersuchungshaft – Gesetzentwurf mit Begründung, Arbeitskreis Strafprozeßreform, Heidelberg 1983
- Amelung, Knut: Zur dogmatischen Einordnung strafprozessualer Grundrechtseingriffe, in: Juristenzeitung 1987, Seite 737-745
- Amelung, Knut: Grundfragen der Verwertungsverbote bei beweissichernden Haussuchungen im Strafverfahren, in: Neue Juristische Wochenschrift 1991, Seite 2533-2540
- Amelung, Knut: Entwicklung, gegenwärtiger Stand und zukunftsweisende Tendenzen der Rechtsprechung zum Rechtsschutz gegen strafprozessuale Grundrechtseingriffe, in: 50 Jahre Bundesgerichtshof – Festgabe aus der Wissenschaft, München 2000, Seite 911-932
- Amelung, Knut: Die Entscheidung des BVerfG zur „Gefahr im Verzug“ i.S. des Art. 13 II GG, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2001, Seite 337-343
- Arloth, Frank: Neue Gesetze im Strafvollzug, in: Goltdammer's Archiv für Strafrecht 2008, Seite 129-141
- Arloth, Frank: Einführung in das neue Bayerische Strafvollzugsgesetz, in: Juristische Arbeitsblätter 2008, Seite 561-565

- Asbrock, Bernd: Der Richtervorbehalt – prozedurale Grundrechtssicherung oder rechtsstaatliches Trostpflaster?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1998, Seite 17-19
- Aumüller, Thomas: Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform, Stenografischer Bericht der 14. Sitzung vom 17. 5.2006, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses
- Aumüller, Thomas: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform – Justiz (Strafvollzug) am 17.5.2006, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses, Seite 159-166
- Bachmann, Gregor: Probleme des Rechtsschutzes gegen Grundrechtseingriffe im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, Berlin 1994, zugl. Passau, Univ., Diss., 1993
- Barkemeyer, Kai : Die Auswirkungen des niedersächsischen Untersuchungshaftvollzugsrechts auf die Vollzugspraxis, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2009, Seite 27-30
- Baumann, Jürgen: Probleme der Untersuchungshaft, in: Wie frei ist unsere Justiz?, München 1969, Seite 149-166
- Baumann, Jürgen: Entwurf eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes, Tübingen 1981
- Baumann, Jürgen: Gesetzliche Regelung des Vollzugs der Untersuchungshaft, in: Juristenzeitung 1990, Seite 107-113
- Berndt, Sabine Veronika: Eingriffe in den Briefverkehr von Untersuchungsgefangenen – 1. Teil, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1996, Seite 115-118
- Berndt, Sabine Veronika: Eingriffe in den Briefverkehr von Untersuchungsgefangenen – 2. Teil, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1996, Seite 157-163
- Beulke, Werner: Strafprozessrecht, 10. Auflage, Heidelberg 2008
- Bittmann, Folker: Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2010, Seite 13-17
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Methoden der Verfassungsinterpretation – Bestandsaufnahme und Kritik, in: Neue Juristische Wochenschrift 1976, Seite 2089-2099
- Brause, Hans Peter: Faires Verfahren und Effektivität im Strafprozeß, in: Neue Juristische Wochenschrift 1992, Seite 2865-2870
- Brune, Ulrike; Müller, Simon: Wohin geht der Untersuchungshaftvollzug? Ein Vergleich der (beabsichtigten) landesrechtlichen Regelungen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, Seite 143-146

- Brüning, Janique: Der Richtervorbehalt im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, Kieler Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Baden-Baden 2005, zugl. Kiel, Univ., Diss., 2003/2004
- Bundesjustizministerium (Hrsg.): Verbesserte Rechte für Untersuchungsgefangene, Presseerklärung vom 3.11.2008, http://www.bmj.bund.de/enid/805dc5f2d92c63f105327594d0a9f67c,561ea56d6f6e7468092d093131093a0979656172092d0932303038/Pressestelle/Pressemitteilungen_58.html, zuletzt abgerufen am 27.5.2009
- Bundesjustizministerium (Hrsg.): Zyprien treibt EU-weite Stärkung der Bürgerrechte in Strafverfahren voran, Presseerklärung vom 5.5.2009, http://www.bmj.bund.de/enid/87ac3be552968935b0120109953b0ddb,15n6faa31092d09/Pressestelle/Pressemitteilungen_58.html, zuletzt abgerufen am 27.5.2009
- Calliess, Rolf-Peter; Müller-Dietz, Heinz: Kommentar zum Strafvollzugsgesetz, 11. Auflage, München 2008
- Caspari, Stefan: Unterschiedliches Strafvollzugsrecht belastet Justiz, in: Deutsche Richterzeitung 2006, Seite 142
- Cornel, Heinz: Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug muss beim Bund bleiben: Strafrechtswissenschaftler, Strafvollzugsrechtler und Kriminologen sprechen sich gegen die Änderungsvorschläge der Föderalismuskommission aus, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2005, Seite 48
- Creifelds, Carl (Begr.): Rechtswörterbuch, 19. Auflage, München 2007
- Dallinger, Wilhelm: Anmerkung zu OLG Bremen, Beschluss vom 25.11.1950 – Ws 77-79/50, in: Monatsschrift für Deutsches Recht 1951, Seite 121-122
- Deckers, Rüdiger; Püschel, Christof: Untersuchungshaft als Strafmilderungsgrund – Überlegungen zur Überbelegung, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1996, Seite 419-423
- Degenhart, Christoph: Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2006, Seite 1209-1216
- Deutscher Richterbund (Hrsg.): Deutscher Richterbund unterstützt Appell ehemaliger Justizminister gegen Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug, Presseerklärung vom 17.2.2006, <http://www.dr.bund.de/cms/index.php?id=81>, zuletzt abgerufen am 27.5.2009
- Di Fabio, Udo: Zur Theorie eines grundrechtlichen Wertesystems, in: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II Grundrechte in Deutschland – Allgemeine Lehren I, hrsg. von Detlef Merten und Hans-Jürgen Papier, Heidelberg 2006

- Dolzer, Rudolf; Waldhoff, Christian; Graßhof, Karin (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 3: Art. 6 Abs. 2 - 14 GG, Band 4: Art. 15-19 GG, Band 6: Art. 22-33 GG, Band 10: Art. 74-79 GG, Band 12: Art. 89-104 GG, Stand 139. Lieferung April 2009, Heidelberg 2009
- Döschl, Heinz; Herrfahrdt, Rolf; Nagel, Gerhard; Preusker, Harald (Verf.): Entwurf eines Gesetzes über den Vollzug der Untersuchungshaft, Bonn 1982
- Dreier, Horst (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 2: Art. 20-82 GG, 2. Auflage, Tübingen 2006
- Dreier, Horst (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 2: Art. 20-82 GG, Supplementum 2007, 2. Auflage, Tübingen 2007
- Dreier, Horst (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 3: Art. 83-146 GG, 2. Auflage, Tübingen 2008
- Dünkel, Frieder: Jugendstrafvollzug und Föderalismusreform, in: Neue Kriminalpolitik 2006, Seite 90
- Dünkel, Frieder; Schüler-Springorum, Horst: Strafvollzug als Ländersache? „Wettbewerb der Schähigkeit“ ist schon im Gange!, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2006, Seite 145-149
- Dünkel, Frieder; Pörksen, Anke: Stand der Gesetzgebung zum Jugendstrafvollzug und erste Einschätzungen, in: Neue Kriminalpolitik 2007, Seite 55-67
- Egner, Hans-Eberhard (Hrsg.): Strafvollzugsgesetze – Untersuchungshaft, Strafvollstreckung, Strafvollzug, Strafregister, Erziehungskartei, Verkehrssünderkartei – mit sachkundiger Einführung, zahlreichen Anmerkungen und ausführlichem Register, München 1967
- Eisenberg, Ulrich: Jugendstrafvollzugsgesetze der Bundesländer – eine Übersicht, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2008, Seite 250-262
- Eisenberg, Ulrich; Tóth, Ferenc: Über Verhängung und Vollzug von Untersuchungshaft bei Jugendlichen und Heranwachsenden, in: Goldammer's Archiv für Strafrecht 1993, Seite 293-317
- Epping, Volker: Grundrechte, 3. Auflage, Berlin et al. 2007
- Frank, Götz: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform – Strukturelemente der Reform (Allgemeiner Teil) am 15./16. Mai 2006, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses, Seite 202-210
- Friedrich, Klaus Jürgen: Die Normierung des Untersuchungshaftvollzuges – Eine Untersuchung bisheriger Gesetzesentwürfe und die Ausarbeitung eines Alternativentwurfs, Berlin 2004, zugl. Kiel, Univ., Diss., 2004
- Frister, Helmut: Schuldprinzip, Verbot der Verdachtsstrafe und Unschuldsvermutung als materielle Grundprinzipien des Strafrechts, Berlin 1988, zugl. Bonn, Univ., Diss., 1986

- Geppert, Klaus: Grundlegendes und Aktuelles zur Unschuldsvermutung des Art. 6 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: JURA 1993, Seite 160-165
- Graf, Jürgen Peter; Volk, Klaus (Hrsg.): Kommentar zur Strafprozessordnung, Beck'scher Onlinekommentar, Stand 1.10.2009, Edition 5, München 2009
- Graf, Jürgen Peter; Volk, Klaus (Hrsg.): Kommentar zur Strafprozessordnung, Beck'scher Onlinekommentar, Stand 1.4.2009, Edition 3, München 2009
- Gropp, Walter: Zum verfahrenslimitierenden Wirkungsgehalt der Unschuldsvermutung, in: Juristenzeitung 1991, Seite 804-813
- Grunau, Theodor: Vollzug von Freiheitsentziehung Teil I, Kommentar zur Untersuchungshaftvollzugsordnung, 2. Auflage, Köln et al. 1972
- Gusy, Christoph: Rechtsgrundlagen der Richtervorbehalte nach § 100b StPO, in: Goldammer's Archiv für Strafrecht 2003, Seite 672-692
- Haberstroh, Dieter: Unschuldsvermutung und Rechtsfolgenausspruch, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1984, Seite 289-295
- Haberstroh, Dieter: Voraussetzungen und Vollzug der Untersuchungshaft, in: JURA 1984, Seite 225-235
- Hannich, Rolf (Hrsg.): Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung mit GVG, EGGVG und EMRK, 6. Auflage, München 2008
- Harms, Sven: Der Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrechts, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2009, Seite 13-17
- Hassemer, Winfried: Die Voraussetzungen der Untersuchungshaft, in: Strafverteidiger 1984, Seite 38-42
- Heinrich, Bernd: Rechtsstaatliche Mindestgarantien im Strafverfahren, in: JURA 2003, Seite 167-173
- Hetzer, Wolfgang: Anordnung und Vollzug der Untersuchungshaft unter verfassungsrechtlichen Aspekten, in: Reform der Untersuchungshaft – Vorschläge und Materialien, Bonn 1986, Seite 47-78
- Hilger, Hans: Über den „Richtervorbehalt“ im Ermittlungsverfahren, in: Gedächtnisschrift für Karlheinz Meyer, Berlin et al. 1990, Seite 209-225
- Hilger, Hans: Über den „Richtervorbehalt“ im Ermittlungsverfahren, in: Juristische Rundschau 1990, Seite 485-489
- Hill, Hermann: Rechtsverhältnisse in der Leistungsverwaltung, in: Neue Juristische Wochenschrift 1986, Seite 2602-2612
- Hill, Hermann: Verfassungsrechtliche Gewährleistungen gegenüber der staatlichen Strafgewalt, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Freiheitsrechte, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1989

- Höflich, Peter: Die Entwürfe von Untersuchungshaftvollzugsgesetzen der Länder, in: Neue Kriminalpolitik 2009, Seite 132-136
- Huber, Peter M.: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform vom 15.-17. Mai 2006, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses, Seite 219-243
- Hüls, Silke: Der Richtervorbehalt – seine Bedeutung für das Strafverfahren und die Folgen von Verstößen, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 2009, Seite 160-169
- Ipsen, Jörn: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, in: Neue Juristische Wochenschrift 2006, Seite 2801-2806
- Isensee, Josef: Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, 3. Auflage, Heidelberg 2008
- Jarass, Hans D.; Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 10. Auflage, München 2009
- Jehle, Jörg-Martin: Untersuchungshaft zwischen Unschuldsvermutung und Wiedereingliederung – Ein empirischer Beitrag zur Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges unter besonderer Berücksichtigung kriminalpolitischer Reformvorstellungen, München 1985, zugl. Tübingen, Univ., Diss., 1984
- Jehle, Jörg-Martin: Die sozialen Verhältnisse der Untersuchungsgefangenen und die Möglichkeiten der Betreuung und Behandlung nach geltendem Recht, in: Untersuchungshaft im Übergang – Gegenwärtige Situation und Reformvorstellungen beim Vollzug der Untersuchungshaft, Hofgeismarer Protokolle, Hofgeismar 1987, Seite 65-85
- Joerden, Jan C.: Logik im Recht – Grundlagen und Anwendungsbeispiele, Berlin et al. 2005
- Jung, Heike; Müller-Dietz, Heinz: Stellungnahme des Fachausschusses I „Strafrecht und Strafvollzug“ des Bundeszusammenschlusses für Straffälligenhilfe, in: Reform der Untersuchungshaft – Vorschläge und Materialien, Bonn 1986, Seite 6-46
- Justizministerium Niedersachsen (Hrsg.): Landtag beschließt erstes Niedersächsisches Vollzugsgesetz, Presseerklärung vom 12.12.2007, http://www.mj.niedersachsen.de/master/C43525583_L20_D0_I693_h1.html, zuletzt abgerufen am 27.5.2009
- Justizministerium Niedersachsen (Hrsg.): Breite Mehrheit für Änderung des Justizvollzugsgesetzes, Presseerklärung vom 19.2.2009, <http://www.mj.niedersachsen.de/master.jsp?C=53596982&I=693&L=20>, zuletzt abgerufen am 27.5.2009

- Justizministerium Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Kabinett billigt Untersuchungshaftvollzugsgesetz – Einzelunterbringung, mehr Besuche und mehr Sport vorgesehen, Presseerklärung vom 17.2.2009, http://www.justiz.nrw.de/Presse/PresseJM/archiv/2009_01_Archiv/17_02_09/index.php, zuletzt abgerufen am 27.5.2009
- Justizministerium Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Gute Grundlage für Untersuchungshaft, Presseerklärung vom 3.11.2008, http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=pm-archiv&no_cache=1, zuletzt abgerufen am 27.5.2009
- Justizministerium Thüringen (Hrsg.): Untersuchungshaft soll erstmals auf gesetzliche Füße gestellt werden – Bei Jugendlichen frühzeitig potenziellen Täterkarrieren entgegenwirken, Presseerklärung vom 3.11.2008, http://www.thueringen.de/de/justiz/presse/362_54/uindex.html, zuletzt abgerufen am 27.5.2009
- Kaiser, Günther: Die gesetzliche Regelung über den Vollzug der Untersuchungshaft und ihre Reform, in: Festschrift zum 125jährigen Bestehen der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, Berlin et al. 1984, Seite 299-314
- Kaiser, Günther; Schöch, Heinz: Strafvollzug, 5. Auflage, Heidelberg 2003
- Karl, Wolfram (Hrsg.): Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Band 1 – Kommentar, Loseblattsammlung, Stand 10. Lieferung Dezember 2007, Köln 2007
- Kazele, Norbert: Änderungen im Recht der Untersuchungshaft, in: Neue Justiz 2010, Seite 1-6
- Kindhäuser, Urs: Strafprozessrecht, Baden-Baden 2006
- Kintzi, Heinrich: Die Tätigkeit des Ermittlungsrichters im Ermittlungsverfahren und Richtervorbehalt, in: Deutsche Richterzeitung 2004, Seite 83-88
- Kirchhof, Paul: Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1983, Seite 505-515
- Kirschke, Bettina; Brune, Ulrike: Der gemeinsame Gesetzentwurf der länderübergreifenden Arbeitsgruppe zum Untersuchungshaftvollzugsgesetz, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2009, Seite 18-20
- Klein, Mathias; Mitzlaff, Thomas: Richter sind entsetzt über Justizgesetz – Amtsgerichte zusätzlich mit Fragen zur Untersuchungshaft belastet/Grüne fordern Neuregelung, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 23.1.2008, S. 6
- Kleinknecht, Th.; Müller, H.; Reitberger, L. (Begr.): Kommentar zur Strafprozessordnung, Band 1: §§ 1-122a StPO, Stand: 53. Lieferung April 2009, München 2009

- Köhne, Michael: Gesetzgebungszuständigkeit für den Strafvollzug, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2006, Seite 195-196
- Köhne, Michael: Das Ende des „gesetzlosen“ Jugendstrafvollzugs, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2007, Seite 109-113
- Köhne, Michael; Feest, Johannes: Eine gesetzliche Grundlage für den Vollzug der Untersuchungshaft, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2008, Seite 88-92
- König, Stefan: Zur Neuregelung der haftrichterlichen Zuständigkeit in § 119 StPO, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2010, Seite 185-190
- Koop, Uwe: Keine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder – Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug muss beim Bund bleiben!, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2006, Seite 3-4
- Koop, Gerd: Risiken und Chancen für die Untersuchungshaft nach der Föderalismusreform, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2007, Seite 88-91
- Koop, Gerd: Untersuchungshaft im Wandel?, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2009, Seite 6
- Kreuzer, Arthur: Strafvollzug – Quo vadis? Kritische Bestandsaufnahme nach 30 Jahren eines Strafvollzugsgesetzes, in: Bewährungshilfe 2006, Seite 194-215
- Krüger, Jochen: Der Richtervorbehalt als Königsweg für den Schutz von Grundrechten? Überlegungen zum Anwendungsbereich des strafprozessualen Richtervorbehalts, in: Deutsche Richterzeitung 2004, Seite 247-250
- Kubach, Robert W.: Die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben für ein Gesetz zum Vollzug der Untersuchungshaft und deren praktische Umsetzung, Frankfurt am Main et al. 2004, zugl. Saarbrücken, Univ., Diss., 2004
- Kühl, Kristian: Unschuldsvermutung, Freispruch und Einstellung, Köln et al. 1983, zugl. Bielefeld, Univ., Habil., 1980/1981
- Kühne, Hans-Heiner: Strafprozessrecht – Eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Strafverfahrensrechts, 7. Auflage, Heidelberg 2007
- Lange-Lehngut, Klaus: Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform, Stenografischer Bericht der 14. Sitzung vom 17. 5.2006, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses
- Lange-Lehngut, Klaus: Stellungnahme des Leiters der JVA Tegel vom 4. Mai 2006 für die Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 17. Mai 2006, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses, Seite 187-194

- Larenz, Karl; Canaris, Claus-Wilhelm: Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Auflage, Berlin et al. 1995
- Laubenthal, Klaus: Strafvollzug, 5. Auflage, Berlin et al. 2008
- Lechner, Hans; Zuck, Rüdiger: Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 5. Auflage, München 2007
- Leibholz, Gerhard; Rinck, Hans-Justus (Begr.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar zur Rechtsprechung des BVerfG, Band 3: Art. 70-146 GG, Stand 50. Lieferung April 2009, Köln 2009
- Leipold, Klaus: Menschenrechtliche Grenzen der Untersuchungshaft, in: Neue Juristische Wochenschrift – Spezial 2005, Seite 567-568
- Leisner, Anna: Die Leistungsfähigkeit des Staates – Verfassungsrechtliche Grenze der Staatsleistungen?, Berlin 1998, zugl. München, Univ., Diss., 1997/1998
- Lepsius, Oliver: Die Unverletzlichkeit der Wohnung bei Gefahr im Verzug, in: JURA 2002, Seite 259-266
- Lin, Yu-hsiung: Richtervorbehalt und Rechtsschutz gegen strafprozessuale Grundrechtseingriffe, Frankfurt am Main et al. 1998, zugl. München, Univ., Diss., 1997/1998
- Loschelder, Wolfgang: Grundrechte im Sonderstatus, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V Allgemeine Grundrechtslehren, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1992
- Löwe-Rosenberg: Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, Großkommentar, Band 1: Einleitung, §§ 1-47 StPO, Band 4: §§ 112-150 StPO, 26. Auflage, Berlin et al. 2008
- Löwe-Rosenberg: Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, Großkommentar, Band 1: Einleitung, §§ 1-71 StPO, 25. Auflage, Berlin et al. 1999
- Löwe-Rosenberg: Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, Großkommentar, Band 2: §§ 112-212b StPO, 23. Auflage, Berlin et al. 1978
- Löwe-Rosenberg: Die Strafprozessordnung für das Deutsche Reich vom 22. März 1924 nebst dem Gerichtsverfassungsgesetz und den Gesetzen vom 24. November und 6. Dezember 1933, 19. Auflage, Berlin et al. 1934
- Lübbe-Wolff, Gertrude: Strafen ist tragisch – „Man muss bemüht sein, diese Tragik zu reduzieren – auch im Vollzug“, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, Seite 93-94
- Lückemann, Clemens: Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform, Stenografischer Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses

- Lückemann, Clemens: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform – Justiz (Strafvollzug) am 17.5.2006, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses, Seite 195-205
- Maelicke, Bernd: Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform, Stenografischer Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses
- Maelicke, Bernd: Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform – Justiz – am 17. Mai 2006 in Berlin, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses, Seite 206-213
- Maelicke, Bernd: Auf zu neuen Ufern? Konsequenzen der Föderalismusreform, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2007, Seite 9-13
- Marzahn, Thomas: Ein kritischer Blick auf das Recht der Untersuchungshaft – zugleich Besprechung von BVerfG, Beschl. vom 24.1.2008 – 2 BvR 1661/06, in: Zeitschrift für das juristische Studium 2008, Seite 375-381
- Maunz, Theodor; Dürig, Günter (Begr.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 1: Art. 1-5 GG, Band 2: Art. 6-16a GG, Band 3: Art. 17-27 GG, Band 4: Art. 28-69 GG, Band 6: Art. 100-146 GG, Stand 53. Lieferung Oktober 2008, München 2008
- Maurer, Hartmut: Staatsrecht I, Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 5. Auflage, München 2007
- Meyer, Karlheinz: Grenzen der Unschuldsvermutung, in: Festschrift für Herbert Tröndle, Berlin et al. 1989, Seite 61-75
- Meyer-Goßner, Lutz: Strafprozessordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen, Beck'sche Kurzkommentare, 51. Auflage, München 2008
- Michalke, Reinhart: Reform der Untersuchungshaft – Chance vertan?, in: Neue Juristische Wochenschrift 2010, Seite 17-20
- Mitzlaff, Thomas: Uelzener Amtsgericht steht vor Kollaps – Jugendrichterin muss sich plötzlich mit Mördern von Sittensen befassen/Auswirkungen der Justizreform, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 22.1.2008, S. 6
- Murmann, Uwe: Über den Zweck des Strafprozesses, in: Goldammer's Archiv für Strafrecht 2004, Seite 65-86
- Müller, Egon: Der Grundsatz der Waffengleichheit im Strafverfahren, in: Neue Juristische Wochenschrift 1976, Seite 1063-1067
- Müller-Dietz, Heinz: Strafvollzugsgesetzgebung und Strafvollzugsreform, Köln et al. 1970

- Müller-Dietz, Heinz: Mit welchem Hauptinhalt empfiehlt es sich, ein Strafvollzugsgesetz zu erlassen? Gutachten für den 48. Deutschen Juristentag, München 1970
- Müller-Dietz, Heinz: Anmerkung zu BGH 1 BJs 6/71, StB 38/72, Beschluss vom 13.10.1972, in: Juristenzeitung 1973, Seite 129-132
- Müller-Dietz, Heinz: Die Stellung des Beschuldigten im Strafprozeß, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1981, Seite 1177-1270
- Müller-Dietz, Heinz: Problematik und Reform des Vollzuges der Untersuchungshaft, in: Strafverteidiger 1984, Seite 79-87
- Müller-Dietz, Heinz: Stellungnahme des Fachausschusses I „Strafrecht und Strafvollzug“ des Bundeszusammenschlusses für Straffälligenhilfe, in: Reform der Untersuchungshaft – Vorschläge und Materialien, Bonn 1986, Seite 6-46
- Müller-Dietz, Heinz: Gesetzgebungszuständigkeit für den Strafvollzug, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2005, Seite 156-159
- Müller-Dietz, Heinz: Strafvollzugsrecht als Ländersache?, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2005, Seite 38-40
- Müller-Emmert, Adolf: Resozialisierung als Verfassungsauftrag, in: Deutsche Richterzeitung 1976, Seite 65-68
- Münchhalffen, Gaby; Gatzweiler, Norbert: Das Recht der Untersuchungshaft, 2. Auflage, München 2002
- Nehm, Kay: Der Untersuchungshäftling als Interviewpartner, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1997, Seite 305-312
- Niedersächsischer Richterbund : Stellungnahme des Niedersächsischen Richterbundes zu dem Entwurf für ein Gesetz zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen vom 19.1.2007, <http://www.nrb-info.de/>, zuletzt abgerufen am 27.5.2009
- Niedersächsischer Richterbund: Newsletter Januar 2008, <http://www.nrb-info.de/aktuell/newsletter%201-08.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.5.2009
- Niedersächsischer Richterbund: Neuregelungen für Untersuchungshaft gefährden Strafverfahren – Niedersächsischer Gesetzgeber missachtet Zweck der Untersuchungshaft und verschwendet personelle Ressourcen, Presseerklärung vom 11.1.2008, <http://www.nrb-info.de/>, zuletzt abgerufen am 27.5.2009
- Olshausen, Henning v.: Briefkontrolle und Richterfunktion im Vollzug der Untersuchungshaft, in: Juristenzeitung 1969, Seite 463-464
- Oppenborn, Dirk; Schäfersküpfer, Michael: Das „Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ in Niedersachsen, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2009, Seite 21-25
- Ossenbühl, Fritz: Maßhalten mit dem Übermaßverbot, in: Wege und Verfahren des Verfassungslebens – Festschrift für Peter Lerche, München 1993, Seite 151-164

- Ostendorf, Heribert: Jugendstrafvollzugsgesetz: Neue Gesetze – neue Perspektiven?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2008, Seite 14-18
- Ostendorf, Heribert; Brüning, Janique: Die gerichtliche Überprüfbarkeit der Voraussetzungen von „Gefahr im Verzug“ – BVerfG, NJW 2001, 1121, in: Juristische Schulung 2001, Seite 1063-1067
- Paeffgen, Hans-Ullrich: Vorüberlegungen zu einer Dogmatik des Untersuchungshaft-Rechts, Köln et al. 1987, zugl. Mainz, Univ., Habil., 1982
- Paeffgen, Hans-Ullrich: Amtsträgerbegriff und die Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten, in: Juristenzeitung 1997, Seite 178-189
- Paeffgen, Hans-Ullrich: Anmerkung zu OLG Hamm, Beschluss vom 5.11.1996 – 3 Ws 514/96; in: Strafverteidiger 1998, Seite 37-41
- Paeffgen, Hans-Ullrich: Das Niedersächsische Justizvollzugsgesetz vom 14.12.2007, in: Strafverteidiger 2009, Seite 46-53
- Paeffgen, Hans-Ullrich; Seebode, Manfred: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Vollzuges der Untersuchungshaft (BR-Dr 249/99 vom 30.4.1999), in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1999, Seite 524-526
- Päckert, Werner: Veränderungen im Untersuchungshaftvollzug – Forderungen und Möglichkeiten: Arbeit, Ausbildung, Freizeit, in: Untersuchungshaft im Übergang – Gegenwärtige Situation und Reformvorstellungen beim Vollzug der Untersuchungshaft, Hofgeismarer Protokolle, Hofgeismar 1987, Seite 90-100
- Papier, Hans-Jürgen: Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Freiheitsrechte, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1989
- Pfeiffer, Gerd: Die Unschuldsvermutung im Strafprozeß, in: Festschrift für Karlmann Geiß, Köln et al. 2000, Seite 147-153
- Piel, Milena; Püschel, Christof; Tsambikakis, Michael; Wallau, Rochus: Der Entwurf eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes NRW – Ein rechtliches und politisches Ärgernis, in: Zeitschrift für Rechts-politik 2009, Seite 33-37
- Pieroth, Bodo; Schlink, Bernhard: Grundrechte, Staatsrecht II, 24. Auflage, Heidelberg 2008
- Pieroth, Bodo; Schlink, Bernhard; Kniesel, Michael: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 5. Auflage, München 2008
- Pollähne, Helmut: Internationale Standards gegen föderalen Wildwuchs? Neue Perspektiven für das Jugendstrafvollzugsrecht nach der BVerfG-Entscheidung, in: Strafverteidiger 2007, Seite 553-558
- Prechtel, Günter: Das Verhältnis der Staatsanwaltschaft zum Ermittlungsrichter – Eine kritische Bestandsaufnahme der Mitwirkung des Richters im Ermittlungsverfahren, insbesondere zur Bedeutung des § 162 StPO, München 1995, zugl. München, Univ., Diss., 1995

- Preusker, Harald: Zur Notwendigkeit eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 1981, Seite 131-136
- Preusker, Harald: Suchtprobleme im Justizvollzug, in: Suchtprobleme hinter Mauern – Drogen, Sucht und Therapie in Straf- und Maßregelvollzug, Freiburg im Breisgau 2002
- Rabe von Kühlewein, Malte: Der Richtervorbehalt im Polizei- und Strafprozeßrecht, Frankfurt am Main et al. 2002, zugl. Hannover, Univ., Diss., 2000
- Rehn, Gerhard: Gegenreform erfasst Strafvollzugsgesetz, in: Neue Kriminalpolitik 2005, Seite 3-5
- Rengeling, Hans-Werner: Gesetzgebungszuständigkeit, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI Bundesstaat, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, 3. Auflage, Heidelberg 2008
- Robbers, Gerhard: Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform, Stenografischer Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses
- Robbers, Gerhard: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform am 17.5.2006 – Justiz (Strafvollzug), in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses, Seite 218-225
- Rössner, Dieter: Wege zur Reform des Untersuchungshaftvollzuges – Schwerpunkte bisheriger Entwürfe zur gesetzlichen Regelung, in: Untersuchungshaft im Übergang – Gegenwärtige Situation und Reformvorstellungen beim Vollzug der Untersuchungshaft, Hofgeismarer Protokolle, Hofgeismar 1987, Seite 108-129
- Rössner, Dieter: Auf dem Weg zu einem Untersuchungshaftvollzugsgesetz – Vier Entwürfe im Vergleich, in: Juristenzeitung 1988, Seite 116-120
- Rotthaus, Karl-Peter: Unzulänglichkeiten der heutigen Regelung der Untersuchungshaft, in: Neue Juristische Wochenschrift 1973, Seite 2269-2273
- Rudolphi, Hans-Joachim et al. (Hrsg.): Systematischer Kommentar zur Strafprozeßordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz, Band 2: §§ 81b-136a StPO, Stand 60. Lieferung (Januar 2009), München et al. 2009
- Rzepka, Dorothea: Zur Fairness im deutschen Strafverfahren, Frankfurt am Main 2000, zugl. Frankfurt am Main, Univ., Habil., 1998/1999
- Sachs, Michael (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, München 2009
- Schlaich, Klaus; Koriath, Stefan: Das Bundesverfassungsgericht – Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 7. Auflage, München 2007

- Schlothauer, Reinhold; Weider, Hans-Joachim: Untersuchungshaft, 3. Auflage, Heidelberg 2001
- Schmidhäuser, Eberhard: Zur Frage nach dem Ziel des Strafprozesses, in: Festschrift für Eberhard Schmidt, Göttingen 1961, Seite 511-524
- Schmidt, Eberhard: Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege, 3. Auflage, Göttingen 1965
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz (Begr.): Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage, Köln 2008
- Schnarr, Karl Heinz: Zur Verknüpfung von Richtervorbehalt, staats-anwalt-schaftlicher Eilanordnung und richterlicher Bestätigung, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1991, Seite 209-216
- Schneider, Ragnar: Überlegungen zu einem Bayerischen Untersuchungshaftvollzugsgesetz, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2009, Seite 24-26
- Seebode, Manfred: Der Vollzug der Untersuchungshaft, Berlin et al. 1985, zugl. Würzburg, Univ., Habil., 1984
- Seebode, Manfred: Recht und Wirklichkeit des Untersuchungshaftvollzuges in der Bundesrepublik Deutschland, in: Untersuchungshaft im Übergang – Gegenwärtige Situation und Reformvorstellungen beim Vollzug der Untersuchungshaft, Hofgeismarer Protokolle, Hofgeismar 1987, Seite 7-31
- Seebode, Manfred: Zur Bedeutung der Gesetzgebung für die Haftpraxis, in: Strafverteidiger 1989, Seite 118-122
- Seebode, Manfred: Die Untersuchungshaft und ihre Reform an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Untersuchungshaft – eine vergessene Reform?, Lingen 1998, Seite 14-42
- Seebode, Manfred: Härtere Untersuchungshaft, Paketempfang und Rechtsstellung inhaftierter Verdächtiger bei hoher Belegung der Vollzugsanstalten, in: Strafverteidiger 2006, Seite 552-556
- Seebode, Manfred: Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform, Stenografischer Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses
- Seebode, Manfred: Gutachtliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813) vom 7.3.2006: Föderalismusreform – Kompetenz zur gesetzlichen Regelung des Justizvollzuges, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses, Seite 242-249
- Seebode, Manfred: „Freiheitsstrafe“, ein Blankett des Strafgesetzbuchs, in: Festschrift für Wilfried Küper, Heidelberg 2007, Seite 577-595

- Seebode, Manfred: Das „Recht des Untersuchungshaftvollzugs“ im Sinne des Art. 74 GG, zugleich Besprechung zu OLG Oldenburg HRRS 2008 Nr. 468, in: Online Zeitschrift für Höchstgerichtliche Rechtsprechung im Strafrecht, Seite 236-241
- Seebode, Manfred: Wer regelt den Justizvollzug? Vollzugsgesetze und formelles Verfassungsrecht, in: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2009, Seite 7-12
- Seibert, Hans: Forderungen zur Ausgestaltung des Untersuchungshaftvollzuges, in: Untersuchungshaft – Stiefkind der Justiz, Weimar 1995, Seite 165-173
- Senatsverwaltung für Justiz Berlin (Hrsg.): 12 Länder planen weitgehend einheitlichen Gesetzentwurf: Untersuchungshaftvollzug wird auf gesetzliche Grundlage gestellt, Presseerklärung vom 16.10.2008, <http://www.berlin.de/sen/justiz/presse/index.html?y=2008>, zuletzt abgerufen am 27.5.2009
- Senatsverwaltung für Justiz Berlin (Hrsg.): Untersuchungshaftvollzug soll erstmals einer gesetzlichen Regelung zugeführt werden, Presseerklärung vom 3.11.2008, <http://www.berlin.de/sen/justiz/presse/index.html?y=2008>, zuletzt abgerufen am 27.5.2009
- Sodan, Helge; Ziekow, Jan: Grundkurs Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht, 2. Auflage, München 2007
- Sonnen, Bernd-Rüdiger: Fördern, Fordern, Fallen lassen, in: Neue Kriminalpolitik 2007, Seite 51-54
- Starck, Christian: Die Verfassungsauslegung, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1992
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Rechtspflege – Strafverfolgung 2006, Fachserie 10 Reihe 3, erschienen am 11.12.2007, Wiesbaden 2007
- Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Auflage 1984
- Stuckenberg, Carl-Friedrich: Untersuchungen zur Unschuldsvermutung, Berlin et al. 1998, zugl. Bonn, Univ., Diss., 1997
- Stuckenberg, Carl-Friedrich: Die normative Aussage der Unschuldsvermutung, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1999, Seite 422-460
- Stünker, Joachim: Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform, Stenografischer Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses.

- Talaska, Claudia Elisabeth: Der Richtervorbehalt – Ein sinnvolles Element des Grundrechtsschutzes?, Hamburg 2007, zugl. Köln, Univ., Diss., 2006
- Tettinger, Peter; Erbguth, Wilfried; Mann, Thomas: Besonderes Verwaltungsrecht: Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht, 9. Auflage, Heidelberg 2007
- Veit, Wolfgang: Zur Umfangbeschränkung des Briefverkehrs in der Untersuchungshaft, in: Monatsschrift für Deutsches Recht 1973, Seite 279-278
- Vereinigung Niedersächsischer und Bremer Strafverteidigerinnen und Strafverteidiger e.V. (Hrsg.): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen (Drs. 15/3565) vom 25.4.2007, <http://www.strafverteidiger-vnbs.de/index.php?cont=standard&thmid=29&docid=162&count=42>, zuletzt abgerufen am 27.5.2009
- Volk, Klaus: Grundkurs StPO, 6. Auflage, München 2008
- Walter, Joachim: Jugendstrafvollzugsgesetz: Ein Schritt nach vorn oder zurück in die Kleinstaaterei?, in: Neue Kriminalpolitik 2005, Seite 17-18
- Wank, Rolf: Die Auslegung von Gesetzen, 4. Auflage, Köln 2008
- Wessels, Johannes; Beulke, Werner: Strafrecht Allgemeiner Teil – Die Straftat und ihr Aufbau, 38. Auflage, Heidelberg 2008
- Winchenbach, Klaus: Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform, Stenografischer Bericht der 14. Sitzung vom 17.5.2006, in: Deutscher Bundestag 2006 Protokolle des Rechtsausschusses
- Winzer, Stephanie; Hupka, Jan: Das neue Niedersächsische Justizvollzugsgesetz – Vom Haftrichter zum Vollzugsrichter im Untersuchungshaftvollzug, in: Deutsche Richterzeitung 2008, Seite 146-148
- Wolter, Jürgen: Untersuchungshaft, Vorbeugungshaft und vorläufige Sanktionen, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1981, Seite 452-506
- Württemberg, Thomas: Reform des Strafvollzugs im sozialen Rechtsstaat, in: Juristenzeitung 1967, Seite 233-242
- Zacher, Hans F.: Das soziale Staatsziel, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II Verfassungsstaat, hrsg. Von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 2004
- Zuck, Rüdiger: Faires Verfahren und der Nemo tenetur-Grundsatz bei der Beschauüberwachung in der Untersuchungshaft, in: Juristische Rundschau 2010, Seite 17-21

Die Untersuchung befasst sich mit den Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes über den Vollzug der Untersuchungshaft. Mit dem Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz, das zum 01.01.2008 in Kraft getreten ist, hat der niedersächsische Gesetzgeber den grundrechtssensiblen Bereich des Untersuchungshaftvollzuges erstmalig in der deutschen Rechtsgeschichte auf eine detaillierte gesetzliche Grundlage gestellt. Ausgewählte Regelungen des niedersächsischen Gesetzes über den Vollzug der Untersuchungshaft werden sowohl einer verfassungsrechtlichen als auch einer verfahrensrechtlichen Analyse unterzogen. Verfassungsrechtliche Vorgaben, verfahrensrechtliche Bedürfnisse und tatsächliche Gegebenheiten werden berücksichtigt, um die bislang überwiegend abstrakten Vorgaben der Verfassung an die gesetzliche Normierung des Untersuchungshaftvollzuges zu konkretisieren und die Regelungen des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes über den Vollzug der Untersuchungshaft einer ersten Bewertung zuzuführen. Hierbei wird insbesondere überprüft, inwieweit es dem niedersächsischen Gesetzgeber gelungen ist, das Spannungsverhältnis zwischen den Bedürfnissen einer funktionsfähigen Strafrechtspflege und den Freiheitsrechten des Untersuchungsgefangenen auszugleichen.