

Stellungnahme

zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur
Föderalismusreform - Justiz - am 17. Mai 2006 in Berlin

Prof. Dr. Bernd Maelicke, Universität Lüneburg

Die Zuständigkeit des Bundes für den Strafvollzug (einschließlich Vollzug
der Untersuchungshaft und Jugendstrafvollzug) muss erhalten bleiben.

1. Die Übertragung der Zuständigkeit für den Strafvollzug vom Bund auf
die Länder war ursprünglich kein Verhandlungsziel im Rahmen der Be-
ratungen der Bund/Länder-Arbeitsgruppen und der Kommission zur Mo-
dernisierung der bundesstaatlichen Ordnung.

Noch in der Koalitionsvereinbarung vom 11.11.2005 wurden ein Bundes-
Jugend-Strafvollzugsgesetz und ein Bundes-Untersuchungs-Haft-Voll-
zugsgesetz angekündigt.

Für beide Gesetzgebungsvorhaben liegen aus der letzten Legislaturperi-
ode Referenten-Entwürfe des Bundesministeriums der Justiz vor. Fol-
gende Argumente wurden in den Entwürfen vom BMJ für eine Bundes-
kompetenz angeführt:

- Gewährleisten der Chancengleichheit der Gefangenen im Vollzug
durch bundeseinheitliche Regelungen der Qualitätssicherung,
- Gleichwertige Lebensverhältnisse in den Anstalten,
- Sicherstellung der länderübergreifenden Zusammenarbeit des Voll-
zugs mit Dritten (insbesondere der Bewährungshilfe),
- Sicherstellung eines länderübergreifenden koordinierten
Zusammenwirkens zwischen Gerichten, Staatsanwaltschaften und
Justizvollzugsbehörden, insbesondere bei mehreren Haftbefehlen ge-
gen eine Person und länderübergreifenden Überstellungen.

2. Zeitgleich mit einer Verständigung zwischen BMJ und den Ländern
über notwendige Änderungen des Referentenentwurfs eines Jugend-
strafvollzugsgesetzes wurde vom BMJ im Rahmen der Verhandlungen
der Föderalismuskommission für alle Experten völlig überraschend an-
geboten, die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Län-
der zu übertragen. Eine offizielle Begründung wurde nicht mitgeteilt.
Später wurde auf „ein Gegengeschäft mit den Ländern“ verwiesen, an-

dere Begründungen führen die durch den Bund zu erfüllende (Erfolgs-) Quote von zu übertragenden Gesetzen an.

Der Zugriff der Länder auf diesen Themenbereich durch die Ministerpräsidenten erfolgte ohne jede fachliche oder vollzugspolitische Begründung. Weder die Justizministerkonferenz noch der zuständige Strafvollzugsausschuss der Länder hatten sich mit dieser Problematik befasst, Diskussionen und Beschlussfassungen hatten in den Landesparlamenten nicht stattgefunden - ein seit Gründung der Bundesrepublik einmaliger Vorgang, an „demokratischer“ Willensbildung.

3. Das Strafvollzugsgesetz ist – in seinen wesentlichen Teilen – am 1.1.1977 in Kraft getreten. Es geht auf Bemühungen seit 1871 und ein rechtstaatliches Verständnis zurück, das materielle Strafrecht, das formelle Strafverfahrensrecht und das Strafvollzugsrecht konzeptionell und rechtlich bundeseinheitlich zu regeln und schrittweise weiterzuentwickeln – und dabei auch die Schnittstellen zu den angrenzenden Sozialleistungsbereichen wie Jugendhilfe, Sozialhilfe, Arbeitsförderung oder Sozialversicherung bundesrechtlich zu gestalten.

Es war erklärtes Ziel, die zuvor bestehende Uneinheitlichkeit in der Praxis aus Gründen der Rechtssicherheit in diesem sensiblen Bereich des staatlichen Gewaltmonopols zu überwinden. Deshalb einigten sich die Länder auch auf bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften zum StVollzG, die zugleich genügend länderspezifische Gestaltungsräume ermöglichten.

An der Entstehung des StVollzG hatten seit 1970 mehrere Fachkommissionen mitgewirkt, alle Fachorganisationen und Verbände, die gesamte Strafvollzugswissenschaft, Gewerkschaften und Kirchen. In den Medien fand eine intensive publizistische Begleitung statt – das Leitbild des Behandlungsvollzuges fand allgemeine Unterstützung.

Im Hinblick auf die Kostenfolgen setzten die Länder über den Bundesrat Regelungen durch, wonach finanziell stark ins Gewicht fallende Vorschriften des Gesetzes durch ein besonderes Bundesgesetz in Kraft gesetzt werden sollten.

4. In einer Vielzahl von länderübergreifenden Ausführungsvorschriften ist in der Folgezeit der durch das StVollzG gezogene Rahmen ausgefüllt und konkretisiert worden (nur beispielhaft: bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung des StVollzG, eine Vollzugsgeschäftsordnung, allgemeinverbindliche Dienst- und Sicherheitsvorschriften, eine Verordnung über die Vergütungsstufen des Arbeitsentgelts, eine Gefangenentransportvorschrift, Empfehlungen für den Bau von Gefängnissen etc.).

Vor allem der Strafvollzugsausschuss der Länder hat diese notwendigen Konkretisierungs- Aufgaben so hervorragend erfüllt, dass die funktional notwendige Einheitlichkeit sichergestellt und zugleich landesspezifische Spielräume gewahrt wurden.

Die länderübergreifende Koordination und Kooperation hat sich unter

dem Dach des StVollzG und der Ausführungsvorschriften besonders bewährt u. a. auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung (z. B. RAF-Gefangene) bei ländergrenzen-überschreitenden Sicherheitsverlegungen besonders gefährlicher Gefangener, bei der Einführung und Fortentwicklung gemeinsamer IT-Ausstattung (Mehr-Länder-Verbund), im Hinblick auf behandlungsorientierte Vollzugsgemeinschaften (z. B. Sozialtherapie, Jugendvollzug, Frauenvollzug), bei EU-Förderprogrammen (Equal I und II) und im Rahmen von Beratungs- und Unterstützungsleistungen beim Aufbau von an europäischen Mindest-Standards orientierten Vollzugssystemen in Ost- und Süd-Ost-Europa (z. T. mit Übernahme der Regelungen des StVollzG).

5. Die erfolgreiche Umgestaltung und der Neuaufbau des Gefängnissystems in den Neuen Bundesländern ist im wesentlichen auf die 1:1 – Übernahme des geschilderten Regelwerkes und der damit gemachten Erfahrungen aus den alten Ländern zurückzuführen. Der Grundgedanke des Behandlungsvollzuges und seiner Ausgestaltung hat sich auch dort durchgesetzt – im Rahmen der bundesgesetzlichen Regelung und ihrer Ausführung durch die Länder.

6. Zum 25-jährigen Bestehen des StVollzG im Jahr 2002 liegen von allen Länder- Justizministerien und dem BMJ Redetexte und Pressemitteilungen vor, die uni sono das Gesetz und seine Umsetzung in die Praxis würdigen. Die Bundeskompetenz wurde in keiner Weise angezweifelt.

Die 74. Justizministerkonferenz stellte am 12.6.2003 ausdrücklich die erreichte Qualität fest und forderte u. a., den Jugendstrafvollzug und die Untersuchungshaft unter Beachtung des Prinzips der Kostenneutralität bundesgesetzlich zu regeln sowie in § 2 StVollzG Sicherheit der Bevölkerung und Resozialisierung als gleichwertige Vollzugsziele aufzunehmen - auch dies eine direkte Bestätigung der Bundeskompetenz.

Anlässlich der 100. Tagung des Strafvollzugausschusses der Länder führte die Bundesjustizministerin am 16.9.2004 in Lübeck aus:

„Die Länder sollten die Gesetzgebungskompetenz nur für solche Materien erhalten, die von ihnen auch zu unterschiedlichen und eigenständigen Regelungen genutzt werden können. Da, wo wir einheitliche Standards brauchen, sind aus meiner Sicht auch bundeseinheitliche Regelungen erforderlich. Die Materie, mit der sich der Strafvollzugausschuss zu befassen hat, ist dafür ein gutes Beispiel. Denn gerade auch im Strafvollzug benötigen wir aus meiner Sicht unbedingt einheitliche Bundesgesetze. Dies ist nicht nur zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Eine bundeseinheitliche Regelung dient auch der Qualitätssicherung und garantiert damit die Chancengleichheit der Gefangenen (...) Aus meiner Sicht sind Staatsverträge, in denen sich die Länder auf eine einheitliche Regelung verständigen, in den meisten Fällen keine sinnvolle Alternative zu einer bundeseinheitlichen Regelung, gerade auch vor dem Hintergrund, dass wir Entscheidungsprozesse vereinfachen und politische Handlungsspielräume vergrößern wollen. Und es darf erst recht keinen Wettbewerb der Länder zulasten einer schwachen Gruppe geben.“

7. Von den Justizministern der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein ist bekannt, dass sie die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz ablehnen – allerdings letztlich in die Kabinettsdisziplin eingebunden sind. Zum Teil liegen entsprechende unterstützende Beschlussfassungen der Landtage vor.

8. Von Seiten derjenigen Länder-Justizminister, die für eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz sind, liegen bisher nur wenige öffentliche Äußerungen vor:

Der frühere Hamburger Justizsenator Roger Kusch wollte die Sicherheit der Bevölkerung als vorrangiges Vollzugsziel definieren, er wollte die Urlaubsregelungen abschaffen (dies sei ein Arbeitnehmerrecht, das nicht auf Strafgefangene übertragen werden dürfe) und er wollte ein schlankes Landesgesetz (weniger als 50 §§).

Justizministerin Elisabeth Heister-Neumann, Niedersachsen, will entsprechend der 100 Prozent politischen und finanziellen Verantwortung für den Strafvollzug auch die alleinige Landeszuständigkeit für die gesetzlichen Rahmenbedingungen. Sie will entgegen den jetzigen Regelungen in § 18 StVollzG die Mehrfachbelegung von Hafträumen in modernen Anstalten mit großzügigeren räumlichen Voraussetzungen ermöglichen, wenn die Inhaftierten dies ausdrücklich wünschen und es die Anstalten für sinnvoll halten. Die Sicherheit soll als der Resozialisierung gleichrangiges Ziel normiert werden, der Chancenvollzug soll gesetzlich verankert und die Bedeutung der Arbeit im Vollzug soll hervorgehoben werden.

Die Justizministerin des Freistaates Bayern Beate Merk will Resozialisierung und Schutz der Bevölkerung als Ziele festschreiben, sie will Behandlungsmaßnahmen definieren, systematisieren und klar strukturieren und entsprechende Standards fixieren. Die Sozialtherapie soll erweitert werden, eine spezielle Nachsorge soll für Sexualstraftäter eingeführt werden.

Justizminister Banzer, Hessen, will die elektronische Fußfessel auch bei Straftätern während eines Hafturlaubs oder im offenen Vollzug einsetzen. „Haftvergünstigungen“ sollen zukünftig die Ausnahme und nicht mehr die Regel sein. Ansprüche der Gefangenen auf Unterhaltungselektronik seien unter Sicherheits Gesichtspunkten in Frage zu stellen.

Justizminister Prof. Dr. Ulrich Goll, Baden-Württemberg, will die Landeszuständigkeit für den gesamten Strafvollzug. An den Vollzugszielen soll sich nichts ändern. Einen Wettlauf nach dem „Schäbigkeitsprinzip“ werde es nicht geben. Wenn ab 1.1.2007 die Länder zuständig seien, werde man das ehrgeizige Projekt des Jugendstrafvollzugsgesetzes mit gebotener Sorgfalt in Angriff nehmen.

9. Bisher hat noch keines der befürwortenden Länder einen Landesgesetz-Entwurf öffentlich vorgelegt. Über die wenigen o. g. Andeutungen hinaus gibt es weder für die Fachöffentlichkeit noch für die Medien weitere Informationen. Völlig offen ist, in welchen Regelungsbereichen konkrete Veränderungen vorgenommen werden sollen. Die Finanzminister

haben bisher keine Stellung genommen – bekannt ist nur, dass schon jetzt im Rahmen der Haushaltskonsolidierungen in allen Ländern Sparmaßnahmen auch im Vollzug realisiert werden. Wird es 16 verschiedene Landesgesetze geben? Welche Länder werden inhaltlich identische Regelungen vorlegen? Wie hoch wird der personelle und sächliche Aufwand sein, diese Gesetzesvorhaben in den Ländern inkl. der länderspezifischen Ausführungsvorschriften neu zu formulieren und umzusetzen?

Welche Konsequenzen ergeben sich für die Aus- und Fortbildung der ca. 40.000 Fach- und Führungskräfte im Vollzug sowie für die neu zu erstellenden Ausbildungsordnungen, Lehrpläne, Lehrmaterialien?

Nicht unterschätzt werden darf die mit einer Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenz einhergehende Gefahr, dass einzelne Bundesländer die für eine erfolgreiche Resozialisierung notwendigen personellen und sachlichen Mittel kürzen werden, sodass die Minimalstandards des StVollzG gefährdet wären.

Außerdem sind die Landtage bei jedem medial skandalisierten Ereignis unmittelbar als Gesetzgeber unter Druck – eine rationale Vollzugssetzung ist auf Bundesebene im verantwortlichen Zusammenwirken zwischen Bundestag und Bundesrat besser zu realisieren.

10. Bezogen auf die Untersuchungshaft sind keine materiellen Argumente bekannt, warum auch für sie die Gesetzgebungskompetenz auf die Länder übertragen werden sollte – außer als Folge der (Fehl-) Entscheidung im Hinblick auf das StVollzG – gleiches gilt für den Jugendvollzug.

11. Gegen die Kompetenzverlagerung im Strafvollzug haben sich alle namhaften Verbände und Fachorganisationen ausgesprochen; die Kirchen; die Gewerkschaften; über 100 Lehrstuhlinhaber für Strafrecht, Strafprozessrecht, Strafvollzugsrecht, Kriminologie; alle führenden Kommentatoren sowie 14 ehemalige Bundes- und Landesjustizminister (von CDU, SPD, FDP und Grünen).

Zwischenbilanz:

- Bis zum Dezember 2004 wurde weder vom Bund noch von den Ländern eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz gefordert.
- Die zuständigen Gremien (JUMIKO, Strafvollzugausschuss) wurden bis dahin nicht beteiligt, eine Fachdiskussion und ein öffentlicher Diskurs wurden nicht ermöglicht.
- Das StVollzG und seine bundeseinheitlichen Ausführungsvorschriften haben sich in der Praxis grundlegend und weitgehend bewährt.

Die bisher öffentlich vorgetragenen Argumente der Befürworter beziehen sich auf Regelungsbereiche, die im Rahmen der „Neuen Mehrheiten“ im Bundestag und Bundesrat im üblichen parlamentarischen Verfahren schnell einigungsfähig und umsetzbar sind:

In der Praxis werden bundesweit Behandlung und Sicherheit schon jetzt gleichrangig verwirklicht. Richtig verstanden beinhalten die Begriffe Behandlung und Resozialisierung immer auch gleichwertig die Ziele der Sicherheit und des Schutzes der Allgemeinheit. Die Daten über Ausbrüche und Entweichungen belegen in allen Ländern ein Höchstmaß an Sicherheit. Das StVollzG bietet den Ländern schon jetzt genügend Gestaltungsraum z. B. bei der Anordnung von Lockerungen, offenem Vollzug oder Urlaub. Die Gefahr ist allerdings groß, dass bei Wegfall der Mindeststandards des StVollzG in den Ländergesetzen Restriktionen stattfinden, die die schon jetzt vorhandenen Unterschiede gravierend verschärfen (vgl. z. B. die Pläne von Ex-Justizsenator Kusch, die Urlaubsregelungen komplett abzuschaffen). Es bliebe dann nur noch der Weg zum Bundesverfassungsgericht.

Auch das Ermöglichen von Mehrfachbelegung bei entsprechenden räumlichen Voraussetzungen und mit Zustimmung der Gefangenen kann bundesgesetzlich einvernehmlich geregelt werden.

Die Konkretisierung von Behandlungsmaßnahmen, das Festschreiben von Standards, die Erweiterung von Sozialtherapie und Nachsorge – dies alles sind fachliche Forderungen, die in hohem Maß konsensfähig sind – allerdings der Zustimmung der Länderfinanzminister bedürfen.

Conclusio: Keines der vorgetragenen fachlichen und vollzugspolitischen Argumente erfordert zwingend eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz.

Stattdessen wird ein seit Jahrzehnten von den zuständigen Institutionen und Gremien des Bundes und der Länder, der Praxis, der Rechtsprechung und der Wissenschaft weitgehend konsensual entwickeltes und ständig modernisiertes hochdifferenziertes Regelungssystem zerschlagen – mit unkalkulierbaren Folgen für die zukünftige Resozialisierungsqualität der JVAen und für den bisher nicht berechneten personellen und bürokratischen Aufwand der Systemumstellung.

Zugleich wird die Struktur der begleitenden Rechtsprechung grundlegend verändert, ebenso die Fachliteratur (Kommentare, Fachzeitschriften).

Die Rahmenbedingungen für bundesweite Begleitforschung und Entwicklung – schon jetzt nicht genügend ausgestattet – werden erschwert.

12. Neben den von o. g. Ländern vorgetragenen Änderungswünschen, die durch eine Novellierung des StVollzG beantwortet werden könnten und keine Verlagerung der Bundeskompetenz erfordern, ist es nach nahezu 30 Jahren Geltung des StVollzG ohnehin erforderlich, eine grundlegende Gesetzesevaluation vorzunehmen.

Schon 1973 hatten die Alternativprofessoren einen weitergehenden Alternativ- Entwurf (AE StVollzG) vorgelegt, der bezogen auf Behandlungsprogramme, Sozialtherapie, Personalausstattung, Größe der Anstalten etc. weitergehende Vorstellungen enthielt. Des Weiteren sind finanziell stark ins Gewicht fallende Vorschriften des StVollzG bisher nicht durch ein besonderes Bundesgesetz in Kraft gesetzt worden (§ 198 Abs. 3 StVollzG).

Hinzu kommen neue Themen, die eine Weiterentwicklung des Strafvollzugsrechts auf Bundesebene erforderlich machen wie z. B.:

- die anhaltende Überbelegung in den Anstalten,
- die modellhafte Erprobung Neuer Steuerungsmodelle, inkl. der Aufgabenübertragung auf Dritte (Privatisierung/Teilprivatisierung, PPP-Projekte),
- die verstärkte Einbeziehung der Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht,
- die verstärkte Mitwirkung/Aufgabenübertragung auf die Freie Straffälligenhilfe,
- die Neujustierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Berufs- und Integrationsförderung von Gefangenen und Haftentlassenen nach StVollzG, SGB II, SGB III und ESF (Europäischer Sozialfonds).

13. Es wird deshalb mit zeitlicher Befristung die Einberufung einer Strafvollzugskommission vorgeschlagen, die ähnlich wie 1971 einen Entwurf für ein modernisiertes StVollzG erarbeiten soll. Mitglieder u. a.: Vertreter der Praxis, der Länder, der Wissenschaft, Gerichtsbarkeit (Strafvollstreckungskammer), Gerichtshilfe/Bewährungshilfe/ Führungsaufsicht, Freie Straffälligenhilfe, externe Dienstleister.

Alternative: Beauftragung des Strafvollzugsausschusses.

14. Die dringend erforderlichen Regelungen des Jugendstrafvollzugs (hier fand bereits eine Verständigung zwischen Bund und Ländern statt) und der U-Haft könnten in diesem Zusammenhang noch in dieser Legislaturperiode eingebracht und verabschiedet werden.

Fazit:

- Bis zum Dezember 2004 wurde weder vom Bund noch von Seiten der Länder eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder gefordert.
- Die zuständigen Gremien (JUMIKO, Strafvollzugsausschuss) wurden bis dahin nicht beteiligt, eine Fachdiskussion und ein öffentlicher Diskurs wurden nicht ermöglicht.
- Das StVollzG und seine bundeseinheitlichen Ausführungsvorschriften haben sich in der Umsetzung in der Praxis grundlegend und weitgehend bewährt.

- Der Strafvollzug, die U-Haft und der Jugendvollzug gehören zu den gesellschafts- und ordnungspolitisch äußerst sensiblen Gestaltungsbereichen. In Deutschland ist in verantwortungsvollem Zusammenwirken von Bund und Ländern in den letzten Jahrzehnten ein System entwickelt worden, das europaweit als exemplarisch gilt, dennoch aber kontinuierlich verbessert werden muss. Gesellschaftlicher Konsens; (fach-) politische Unterstützung aller Parteien; unterstützende Mitwirkung aller Fachorganisationen und Verbände; verantwortliche Einbeziehung der Fach- und Führungskräfte, der Wissenschaft, der mit dem Vollzug kooperierenden Institutionen, der Kirchen, der Medien - all dies sind Erfolgsfaktoren, die nicht gefährdet werden dürfen. Wettbewerb und Konkurrenz sind in diesem Arbeitsfeld kontraproduktiv.

Notwendige Entwicklungsaufgaben sind offenkundig, ebenso Konsensbereiche sowie produktive Schritte, die aus der derzeitigen Blockadesituation führen können.

Die 46 Mitgliedsstaaten des Europarates versuchen seit Jahrzehnten, ein einheitliches europäisches Vollzugsrecht zu schaffen. Deutschland hat in vorbildlicher Weise fast alle Empfehlungen des Europarats berücksichtigt. Im Januar 2006 hat das Ministerkomitee des Europarats grundlegend überarbeitete Europäische Strafvollzugsgrundsätze verabschiedet, deren Ziel u. a. die Herstellung einheitlicher und an Mindeststandards orientierter Lebensverhältnisse in den europäischen Gefängnissen ist. Würde nun das Vollzugsrecht in Deutschland von der Ebene des Nationalstaats in 16 verschiedene Teilbereiche zergliedert werden, wäre dies – auch unter Sicherheitsgesichtspunkten – ein einmaliger Vorgang in Europa.

Prof. Dr. Bernd Maelicke

Sämtliche Stellungnahmen aller Sachverständigen finden sich unter:

http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/02_Justiz/Stellungnahmen/index.html