

Föderalismusreform und Strafvollzug

I. Gesetzgebung

Der Bundestag hat am Freitag, dem 30. Juni 2006, Änderungen an 20 Artikeln des Grundgesetzes ([16/813](#)) zugestimmt und ein Föderalismusreform-Begleitgesetz ([16/814](#)) verabschiedet. Für die Grundgesetzänderungen war eine Zweidrittelmehrheit von 410 Stimmen erforderlich. Diese wurde laut vorläufigem Ergebnis mit 428 Ja-Stimmen von 593 abgegebenen Stimmen erreicht. 162 Abgeordnete stimmten mit Nein, 3 enthielten sich. Die Oppositionsfraktionen hatten verschiedene Anträge eingebracht, die alle abgelehnt wurden. So hatte die Fraktion der Grünen sich dafür ausgesprochen, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Zusammenhang mit dem Strafvollzug beizubehalten.

Mit der Föderalismusreform werden die gesetzgeberischen Zuständigkeiten von Bund und Ländern neu geordnet. Der Entwurf der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD ist die umfassendste Grundgesetzreform seit 1949. Die Staatsreform muss noch im Bundesrat mit einer Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden, um in Kraft treten zu können.

Einer der Kernpunkte der Staatsreform ist es, die Zahl der Bundesgesetze, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, zu reduzieren. Dem gegenüber werden Zuständigkeiten auf die Länder verlagert, etwa das Besoldungs- und Versorgungsrecht für Landesbeamte und die soziale Wohnraumförderung. Die Länder sind auch für Strafvollzug und Ladenschluss zuständig. Atomenergie und Terrorabwehr sowie Meldewesen und Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland werden Bundessache. Mehr Rechte erhält der Bund auch im Umweltbereich in der Abfallwirtschaft. In Wissenschaft und Forschung an Hochschulen können Bund und Länder bei Vorhaben überregionaler Bedeutung zusammenwirken.

II. Fokus Strafvollzug

Die für Verteidiger und Mandanten gleichermaßen wichtigste Änderung betrifft sicherlich den Übergang der Gesetzgebungszuständigkeit für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder. Dieses Vorhaben ist von allen Berufsverbänden einhellig kritisiert worden, bedeutet es doch nicht nur die Gefahr eines gesetzgeberischen „Flickenteppichs“ in Deutschland, sondern auch den Verlust von wegweisenden gesetzgeberischen Forderungen des geltenden Strafvollzugsgesetzes, die die Länder nun – insbesondere aus fiskalischen Gründen – leicht beseitigen können. Es ist aus meiner Sicht eine erschreckende Beratungsresistenz, die aus der Entscheidung der Großen Koalition spricht – denn es waren nicht nur die „üblichen Verdächtigen“, die sich gegen dieses Projekt ausgesprochen haben, wie etwa der Deutsche Anwaltsverein und die Strafverteidigervereinigungen, sondern auch der Deutsche Richterbund und die Vereinigung der im Strafvollzug tätigen Beamten. Dabei wurde nicht nur auf die Folgen der Reform für die Qualität des Strafvollzugs hingewiesen. Es gibt auch eine ganze Reihe rechtlicher, politischer und

gesellschaftlicher Probleme, mit denen sich die Koalition offenbar nicht in ausreichendem Maße auseinandergesetzt hat.

- Jugendstrafvollzugsgesetz: Das Bundesverfassungsgericht hat kürzlich eine einheitliche gesetzliche Regelung gefordert. Gemeint war damit wohl ein Bundesgesetz, wenngleich sich das mehr aus der mündlichen Urteilsbegründung denn aus der schriftlichen Fassung des Urteils ergibt. Bisher war im Koalitionsvertrag auch eine bundesrechtliche Regelung vorgesehen. Es mutet seltsam an, dass offenbar der Erwachsenenvollzug auf Länderebene, der Jugendvollzug aber auf Bundesebene geregelt werden soll. Nach dem jetzigen Gesetzentwurf erscheint diese Konstellation aber gar nicht möglich, so dass wohl mit sechzehn verschiedenen Regelungen zum Jugendstrafvollzug gerechnet werden muss.
- Untersuchungshaftvollzugsgesetz: Der Koalitionsvertrag sah dieses Gesetzesvorhaben für ein Bundesgesetz vor. Das GG wurde jetzt so geändert, dass das Recht des Untersuchungshaftvollzuges der Ländergesetzgebung zugeschlagen wurde.
- Europäische Problematik: Die Bundesinstanz könnte im Einzelfall aufgrund der gewählten Konstellation gezwungen sein, gegenüber europäischen Gremien ein einzelnes Landesvollzugsgesetz im Hinblick auf EU-Standards für die neuen EU-Beitrittsländer zu rechtfertigen
- Die weiter unten beschriebene, aufgrund der Neuregelungen zu erwartende und bereits begonnene Ökonomisierung des Strafvollzugs bietet nur sehr geringe Einsparpotentiale. Sie liegen nach realistischen Schätzungen etwa im einstelligen %-Bereich. Allerdings wird es zum Wettbewerb um das billigste Angebot kommen (Ausschreibungssystem), was zum Abbau von Arbeitsplätzen in der Straffälligenhilfe führen wird.

Nunmehr haben wir uns aber mit den Folgen dieser Reform auseinanderzusetzen, die nach menschlichen Ermessen nicht mehr aufgehalten werden wird. Denn die Länder haben die Zuständigkeit für den Strafvollzug gefordert, und die letzte Entscheidungsinstanz für die Gesetzentwürfe ist jetzt der Bundesrat, dessen Besetzung in Anbetracht der Vereinbarungen der Großen Koalition ein anderes als ein zustimmendes Ergebnis nicht erwarten lässt.

III. Gesetzgebungsvorhaben der Ländern – Änderungen des Strafvollzugsrechts, wie wir es kennen

Was jedoch erwartet uns konkret, wenn die Länder die Gesetzgebungskompetenz im Strafvollzug übernehmen?

Zunächst einmal müsste man befürchten, dass es zu 16 verschiedenen Landes-Strafvollzugsgesetzen kommt. Dies ist aber die einzige der zahlreichen Befürchtungen, die ich noch anführen werde, die wohl nicht Wirklichkeit werden wird. Denn es haben bereits vier Bundesländer, darunter Nordrhein-Westfalen, angekündigt, die Gesetzgebungszuständigkeit nicht wahrzunehmen. Da es sich nach der Reform beim Strafvollzug um einen Gegenstand handelt, bei dem die Länder von gesetzlichen Regelungen des Bundes in eigener Zuständigkeit abweichen dürfen, hat das Bundes-Strafvollzugsgesetz weiterhin Geltung, sofern die Länder nicht eigene Regelungen ergänzend oder ersetzend erlassen. Es steht also zu erwarten,

dass es in zwölf Bundesländern in Kürze eigene Strafvollzugsgesetze oder Gesetzesfragmente geben und in weiteren bislang vier Bundesländern das Bundesgesetz weiter gelten wird.

Allerdings existiert bereits jetzt, gesteuert durch die Verwaltungsvorschriften zu den Regelungen des Strafvollzugsgesetzes, in den verschiedenen Bundesländern eine so unterschiedliche Vollzugspraxis, dass viel Neues vermutlich nicht hinzukommen wird. Es wird nur viel schwerer werden, dagegen vorzugehen, da die Unterschiede jetzt auf Gesetzesebene bestehen und nicht mehr nur auf der Verordnungsebene, wo ein Verstoß gegen die gesetzlichen Vorschriften bzw. das Gebot der Ermessensentscheidung im Einzelfall doch immer wieder einmal zu Aufhebungen von Maßnahmen durch die Gerichte geführt hat – dies obwohl sich die Oberlandesgerichte in ihrer Rechtsprechung in der letzten Zeit immer mehr an den Verwaltungsvorschriften, zum Teil sogar der einzelnen Länder, orientiert haben.

Was die Bundesländer im Zusammenhang mit dem Strafvollzugsgesetz planen, lässt sich vermutlich recht gut an den Gesetzesinitiativen ablesen, die die Ländern in den vergangenen Jahren in den Bundestag eingebracht haben. Der „Rote Faden“ durch diese Initiativen war jeweils die „Anpassung der Normen des Strafvollzugsgesetzes an die Vollzugswirklichkeit“ (statt Umsetzung des im Strafvollzugsgesetz angelegten Programms zur Gestaltung des Strafvollzuges). Legt man diesen Maßstab an, dann sollte man mit folgenden Regelungen rechnen:

1. **Zusammenstreichen** teurer therapeutischer Maßnahmen im Vollzug
2. **Beteiligung der Gefangenen** an der eigenen Gesundheitsfürsorge (Parallelentwicklung zu den Verhältnissen außerhalb des Vollzuges)
3. **Umorientierung vom Angebots- zum Chancenvollzug.** Das bedeutet eine Abkehr vom Resozialisierungsgrundsatz: denn Chancenvollzug bedeutet, dass geringer werdende Mittel erfolgorientierter gebunden werden müssen. Die Zielgruppe sind dann nurmehr von der Anstalt als resozialisierungswillig und resozialisierungsfähig bezeichnete Gefangene. Der Rest fällt durch das Raster und erhält keine Resozialisierungsangebote. Die entsprechenden Schlagworte sind „Leistung für Gegenleistung“ und „Fordern und Fördern“. Alles über das Minimum Hinausgehende ist dann eine Sonderleistung der JVA, die sich der Gefangene verdienen muss (sog. „Stufenvollzug“).
4. **Einschränkung von Lockerungen.** Die Bereitschaft zur Mitarbeit an der Erreichung des Vollzugszieles (das nicht mehr vor allem die Resozialisierung sein wird!) wird die Gewährung von Lockerungen entscheidend bedingen. Hierzu sind lediglich zwei Zitate von Justizpolitikern aus zwei deutschen Ländern anzufügen, die die Marschrichtung mehr als deutlich kennzeichnen: „Hafturlaub? – Wovon eigentlich Urlaub?“ – „Eine großzügige Lockerungspraxis bedeutet eine Gefährdung des Strafwesens im Ganzen.“ Diesen Äußerungen entsprechen die Zahlen aus den Ländern: In Hessen wurde allein durch Personalentscheidungen an der Spitze des Justizministeriums eine Reduzierung der Lockerungen um zwei Drittel und der vorzeitigen Entlassungen um die Hälfte erreicht. In Hamburg gingen die Lockerungen im letzten Jahr um 72%, die gewährten Hafturlaube um 61% zurück. Die Chancen, einen Ausgang zu bekommen, sind in Nordrhein-Westfalen und Berlin etwa zehn Mal so hoch wie in Bayern und Sachsen.
5. **„Opferbezogene Vollzugsgestaltung“.** Was das bedeutet, ist noch ziemlich unklar. Nach den bisherigen Äußerungen bedeutet es aber jedenfalls

Einschränkung der Gefangenenrechte, da dies als Beitrag zugunsten der Opfer gewertet wird.

6. **Leichtere und schnellere Änderung von Gesetzen.** Aufgrund der größeren Flexibilität können Landesgesetze schneller und leichter geändert werden. Das bedeutet, dass nunmehr Reaktionen auf „besondere Vorkommnisse“ im Strafvollzug (Entweichungen, Fehleinschätzungen von Sachverständigen bei Lockerungsprognosen) auf Gesetzebene statt wie bisher auf Verordnungsebene stattfinden können. Zu erwarten steht damit angesichts der heute festzustellenden „Lust am Strafen“ und der Bereitschaft, auf angebliche Bevölkerungsströmungen zu reagieren, dass die Landesgesetzgeber ihre Strafvollzugsgesetze ständig an Einzelfälle anpassen werden – und das werden in aller Regel keine Erleichterungen, sondern Verschärfungen sein.
7. **Änderung der Hierarchie der Vollzugsziele in § 2 StVollzG.** Bisher standen Resozialisierung und Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten auf gleicher Ebene, wobei der Resozialisierung als „erstem Vollzugsziel“ eine besondere Bedeutung zukam. Ziel der Landesgesetzgebung wird eine Verhinderung neuer Straftaten mit restriktiven Vollzugsmitteln sein. Dies widerspricht zwar den jüngsten Ergebnissen einer Studie der Universität Göttingen, die die geringste Rückfallquote bei den Gefangenen gezeigt hat, die früh, stufenweise und zuletzt umfassend gelockert worden sind, entspricht aber den derzeit gängigen Reaktionsmustern staatlicher Institutionen. Es steht auch zu erwarten, dass künftig Strafzwecke in Strafvollzugsentscheidungen Berücksichtigung finden können.
8. **Geschlossener Vollzug als Regelvollzug.** § 10 StVollzG wird eine entsprechende Änderung erfahren. Damit wird es voraussichtlich noch schwerer werden, einen Gefangenen in den offenen Vollzug verlegen zu lassen, nachdem ja bisher immerhin der Offene Vollzug als Regelvollzug gesetzlich bezeichnet worden ist.
9. **Gemeinschaftliche Unterbringung als Regelunterbringung.** Eine Änderung von § 18 StVollzG steht zu erwarten. Dies wird die aller Erfahrung nach die Stimmung in den Anstalten deutlich verschlechtern (ein jeder mag sich einmal vorstellen, wie es als Nichtraucher in einer Gemeinschaftszelle mit einem Kettenraucher sein mag!), zumal die Gemeinschaftszellen in aller Regel in deutlich schlechterem Zustand sind als die Einzelzellen. Ein Wegfall der gesetzlichen Forderung nach einer Regelunterbringung in Einzelzellen wird auch die Bauplanung in neuen Anstalten bzw. bei Umbauten bestimmen und bedeutet damit einen Rückschritt in das vorletzte Jahrhundert.
10. **Einschränkung der Verteidigung.** Die Länder streben eine Kontrolle der Verteidigerpost auf die Identität des Verteidigers und auf verbotene Gegenstände an. Die Identität des Verteidigers ist in der Regel nur durch Öffnen und Lesen der Post möglich. Es ist außerdem von einer Renaissance des regelmäßigen Trennscheibenbesuchs auszugehen. Den Strafgefangenen wird für das Beschreiten des Rechtsweges gegen Maßnahmen der Vollzugsanstalt ein Vorschuss auf die zu erwartenden Verfahrenskosten abverlangt werden, was eine Kontrolle der Maßnahmen über die Strafvollstreckungskammern im Wege eines Vorgehens nach § 109 StVollzG minimieren wird.