

**Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur  
Föderalismusreform – Justiz (Strafvollzug) am 17. Mai 2006**

## **Stellungnahme**

### **Thesen**

- 1. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Strafvollzug und den Untersuchungshaftvollzug entspricht dem Konnexitätsprinzip und der besonderen Sachkompetenz der Länder sowie der Realität der unterschiedlichen Vollzugsgestaltung innerhalb Deutschlands.**

Die gesetzlichen Regelungen zum Strafvollzug lösen ganz erhebliche unmittelbare Kostenfolgen für die betroffenen Haushalte aus. Dies sind die Länderhaushalte. So betragen die Nettokosten des Haftvollzuges in Bayern im Jahr 2005 285,03 Mill. Euro. Wenn die Länder auch auf Grund dieser Ausgabenlast die Gesetzgebungskompetenz für sich reklamieren, ist dies durch das Konnexitätsprinzip legitimiert. *„Wirklich beherrschend ist gerade in einer Zeit, in der Knappheit der Finanzen herrscht, dass unsere Finanzverfassung auf dem falschen Fuß Hurra schreit. Die Regel, die unter normalen Menschen gilt ... heißt: wer zahlt, schafft an; und wer anschaffen will, der soll gefälligst bezahlen. Bei uns gibt es sehr viele Bereiche, in denen der Bund anschafft und die Länder und die Kommunen bezahlen müssen. Das halte ich für einen ganz großen Strukturmangel unserer Verfassung. Und der muss irgendwann einmal in Angriff genommen werden.“* Diese Worte des früheren Bundespräsidenten Professor Dr. Roman Herzog<sup>1</sup> finden ihren Niederschlag in der aktuellen Verfassungsentwicklung in Deutschland. Für das Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen ist so das strikte Konnexitätsprinzip nicht nur in Bayern<sup>2</sup> unter ausdrücklicher Billigung auch der Landtagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN<sup>3</sup> eingeführt worden, sondern auch in Baden-Württemberg, Mecklen-

---

<sup>1</sup> Fernsehinterview vom 5.8.1994, zitiert bei Wagner/Rechenbach, Zeitschrift für Rechtspolitik 2003, 308

<sup>2</sup> Art. 83 Abs. 3 und 7 Bayerische Verfassung, in Kraft seit 1.1.2004

<sup>3</sup> z.B. Pressemitteilung vom 23.9.2003

burg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Im Grundgesetz findet das Konnexitätsprinzip künftig in dem Verbot, durch Bundesgesetz Aufgaben an Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen<sup>4</sup>, und in dem neuen Zustimmungserfordernis des Art. 104a Abs. 4 GG<sup>5</sup> seinen Niederschlag. Es ist nur folgerichtig, dies im Verhältnis zwischen Bund und Ländern auch bei der Verteilung der Gesetzgebungskompetenz zu beachten.

Die Kompetenzübertragung für das Strafvollzugsrecht auf die Länder entspricht auch deren besonderer Sachkompetenz. Landesjustizminister weisen mit Recht darauf hin<sup>6</sup>, dass Strafvollzug ausschließlich in den Ländern, nicht aber im Bund stattfindet, und dass demzufolge die Länder die Aufgabenlast tragen und das Know-how der tatsächlichen Vollzugsgestaltung haben. Die Vereinigung von Aufgabenlast und Regelungskompetenz in einer Hand lässt eine klare Zuordnung der Verantwortung zu, was ein erklärtes Ziel der gesamten Föderalismusreform ist.<sup>7</sup> Die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz auf die mit der Sachkompetenz ausgestatteten Länder könnte auch helfen, auf Sachfremdheit beruhende Fehlleistungen des Gesetzgebers des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) zu vermeiden. Beispielhaft ist die Neufassung des § 9 StVollzG (Verlegung in eine sozialtherapeutische Anstalt) von 1998<sup>8</sup> zu nennen: Hier geht das Gesetz davon aus, dass auch nicht zu einer Therapie motivierte Gefangene gegen ihren Willen in eine Sozialtherapeutische Anstalt zu verlegen sind, obwohl in der Praxis offenkundig ist, dass ein nicht behandlungsbereiter Gefangener, der gegen seinen Willen einer therapeutischen Einrichtung zugeführt wird, das therapeutische Klima der Einrichtung und damit den Behandlungserfolg der Mitgefangenen maßgeblich negativ beeinflusst. Besser wäre es gewesen, wenn das Gesetz die Aufgabe der Motivation (noch) behandlungsunwilliger Gefangener der Stammanstalt und nicht der Sozialtherapeutischen Einrichtung übertragen hätte.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Art. 84 Abs. 1, Art. 85 Abs. 1 GG i.d.F. des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drs. 16/813

<sup>5</sup> a.a.O.

<sup>6</sup> z.B. Justizminister Geert Mackenroth, Sachsen, Pressemitteilung vom 10.3.2006; Justizminister Prof. Dr. Ulrich Goll, Baden-Württemberg, Pressemitteilung vom 18.4.2006

<sup>7</sup> Präambel des o.g. Gesetzentwurfs

<sup>8</sup> Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten vom 26.1.1998, BGBl. I, 160

<sup>9</sup> Vgl. zum Ganzen Arloth/Lückemann-Lückemann, StVollzG, § 9 Rdn. 2, 12

Die Kompetenzübertragung für das Strafvollzugsrecht auf die Länder entspricht schließlich auch der Forderung nach Wahrhaftigkeit. Bereits unter dem geltenden Strafvollzugsgesetz unterscheidet sich die Vollzugswirklichkeit in den Ländern auf Grund unterschiedlicher Auslegung des Gesetzes ganz erheblich. Dies gilt schon für die wohl wichtigste Frage für jeden Gefangenen, nämlich die Entscheidung über die Unterbringung im offenen oder geschlossenen Vollzug. Nach § 10 StVollzG soll ein Gefangener im offenen Vollzug untergebracht werden, wenn er den besonderen Anforderungen des offenen Vollzuges genügt und namentlich nicht zu befürchten ist, dass er sich dem Vollzug der Freiheitsstrafe entziehen oder die Möglichkeiten des offenen Vollzuges zu Straftaten missbrauchen werde. Der Gefangene muss also für den offenen Vollzug geeignet sein. Während in einem Teil der Länder (z.B. in Bayern) Gefangene in der Regel zunächst im geschlossenen Vollzug untergebracht werden, weil ihre Eignung für den offenen Vollzug erst zu entwickeln und zu prüfen ist, und die Unterbringung im offenen Vollzug schon zu Beginn des Vollzuges hier die Ausnahme ist<sup>10</sup>, werden in anderen Ländern (z.B. in Berlin) Gefangene möglichst von Beginn der Strafhaft an in einer Anstalt oder Abteilung des offenen Vollzuges untergebracht.<sup>11</sup> In einem Kommentar zum Strafvollzugsgesetz<sup>12</sup> wird hierzu treffend angemerkt: *„Wenn in einigen Bundesländern trotz Überbelegung des geschlossenen Vollzuges Haftplätze im offenen Vollzug unbelegt bleiben oder gar zurückgebaut werden, während gleichzeitig in anderen Ländern Haftplatzkapazität im offenen Vollzug fehlt, dürfte dies kaum seine Ursache darin finden, dass die Quote geeigneter Gefangener differiert, sondern eher darin, dass die Eignungsvoraussetzungen justizpolitisch unterschiedlich bewertet bzw. interpretiert werden.“* Die tatsächlichen landesspezifischen Unterschiede in der Ausgestaltung des Strafvollzuges sollten nicht heruntergespielt werden<sup>13</sup>. Sie entkräften auch den Einwand, unterschiedliche Strafvollzugsgesetze würden den Strafgerichten Entscheidungen z.B. bei der Strafzumessung und der Frage der Strafrestaussatzung zur Bewährung erschweren, weil die Wirkungen des Strafvollzuges auf die Täter von Land zu Land unterschiedlich wären und weil deren Vollzugsverhalten

---

<sup>10</sup> Arloth/Lückemann-Arloth, StVollzG, § 10 Rdn. 2

<sup>11</sup> hierfür Schwind/Böhm/Jehle-Ittel/Freise, StVollzG, 4. Aufl., § 10 Rdn. 3

<sup>12</sup> Schwind/Böhm/Jehle-Ittel/Freise, a.a.O.

<sup>13</sup> so aber Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter im Justizvollzug e.V., Stellungnahme zur Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug, Februar 2006

unterschiedlich zu bewerten wäre.<sup>14</sup> Im übrigen kann von deutschen Richtern die Berücksichtigung unterschiedlichen Landesrechts erwartet werden. Anderenfalls könnte man mit der Begründung einer vermeintlich erschwerten Rechtsanwendung und drohenden Rechtszersplitterung das Prinzip des Föderalismus insgesamt in Frage stellen.

## **2. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Strafvollzug und den Untersuchungshaftvollzug entspricht der geltenden Systematik der Verteilung der Gesetzgebungskompetenz: Das Recht des Justizvollzuges ist Sicherheitsrecht; das Recht der Inneren Sicherheit ist Domäne der Länder.**

Eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug auf die Länder wäre angesichts der herrschenden Auffassung vom Wesen des Strafvollzuges und seinen Aufgaben nur konsequent. Das moderne Strafvollzugsrecht ist nämlich seinem Wesen nach Recht der Inneren Sicherheit.

Dies ist zunächst offensichtlich für die gesetzliche Aufgabe des Vollzuges der Freiheitsstrafe, dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu dienen (§ 2 Satz 2 StVollzG). Ähnliches gilt für die Untersuchungshaft: Während die Entscheidungen über die Anordnung und Invollzugsetzung der Untersuchungshaft dem Strafprozessrecht zuzuordnen sind, berühren die vollzugsinternen Entscheidungen über die Art und Weise des Vollzuges der Untersuchungshaft in erster Linie die Gewährleistung der Inneren Sicherheit gegenüber Gefahren, die von einem einer Straftat dringend Verdächtigen für die Allgemeinheit ausgehen.

Aber auch das gesetzlich normierte Vollzugsziel, dass der Gefangene im Vollzug der Freiheitsstrafe fähig werden möge, künftig ein Leben ohne Straftaten zu führen (§ 2 Satz 1 StVollzG), dient als positive Spezialprävention<sup>15</sup> der Inneren Sicherheit, nämlich dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten<sup>16</sup>. Das Recht der Inneren Sicherheit ist aber eine Domäne der Landesge-

---

<sup>14</sup> so Deutscher Richterbund, Stellungnahme zur Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug, März 2006

<sup>15</sup> Arloth/Lückemann-Arloth, a.a.O., § 2 Rdn. 2; Schwind/Böhm-Böhm, a.a.O., § 2 Rdn. 5

<sup>16</sup> Calliess/Müller-Dietz, StVollzG, 9. Aufl., § 2 Rdn. 6

setzung, wie sich an den Regelungsmaterien des allgemeinen Ordnungs- und Polizeirechts und des Unterbringungsrechts zeigt.<sup>17</sup>

Die Gegenmeinung, die sich auf einen angeblich untrennbaren Zusammenhang von materiellem Strafrecht und Strafvollzugsrecht beruft<sup>18</sup>, wäre eigentlich nur verständlich, wenn man die Verwirklichung der Strafzwecke als Aufgabe des Strafvollzuges ansähe, wenn man also Strafzwecke wie Schuldausgleich, Vergeltung bzw. Sühne für begangenes Unrecht als maßgeblich für die Art und Weise des Strafvollzuges ansähe. Diese Aufgabe des Strafvollzuges wird jedoch gerade von den modernen Vertretern der Strafvollzugswissenschaft vehement verneint<sup>19</sup>; diese sollten dann auch so konsequent sein, sich einer Überführung eines als Sicherheitsrecht zu verstehenden Strafvollzugsrechts in die Landesgesetzgebungskompetenz nicht entgegen zu stellen.

**3. Das 1976 erlassene Strafvollzugsgesetz hat sich zwar grundsätzlich durchaus bewährt. Es ist aber erstarrt, weil der Bundesgesetzgeber bei der Fortschreibung des Gesetzes ebenso versagt hat wie bei seinen Aufgaben zum Erlass eines Jugendstrafvollzugsgesetzes und eines Untersuchungshaftvollzugsgesetzes. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder eröffnet neue Chancen für eine Modernisierung des Justizvollzugsrechts, auch in einem „Wettbewerb der Ideen“ der Landesgesetzgeber.**

Das auf Druck des Bundesverfassungsgerichts<sup>20</sup> als Kompromiss zwischen Bund und Ländern zustande gekommene und am 1.1.1977 in Kraft getretene Strafvollzugsgesetz<sup>21</sup> hat sich zwar grundsätzlich bewährt. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass der Bundesgesetzgeber sich bei der Fortentwicklung des Gesetzes außerordentlich schwer tut – vor allem wegen des Erfordernisses,

---

<sup>17</sup> zum Polizeirecht vgl. z.B. ausdrücklich Schmidt-Bleibtreu/Klein-Sannwald, GG, 10. Aufl., Art. 70 Rdn. 21; von Münch/Kunig(Hrsg.)-Kunig, GG, 5. Aufl., Art. 70 Rdn. 8; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl., Vorbem. vor Art. 70, Rdn. 2d

<sup>18</sup> Maelicke, Management by Känguru, Frankfurter Rundschau, 20.12.2005; Deutscher Richterbund u.a., Appell an die Verhandlungsdelegationen von CDU/CSU und SPD über den Koalitionsvertrag zum Erhalt der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Strafvollzug, zit. nach [www.drb.de](http://www.drb.de)

<sup>19</sup> eingehend Laubenthal, StVollzG, 3. Aufl. 2003, Rdn. 191 ff.; vgl. auch die Nachweise bei Arloth/Lückemann-Arloth, a.a.O., § 10 Rdn. 11.

<sup>20</sup> BVerfGE 33,1

<sup>21</sup> Vom 16.3.1976, BGBl I S. 581, berichtigt S. 2088 und 1977, S. 436

bei dem zustimmungspflichtigen Gesetz für Änderungen jeweils einen Kompromiss zwischen Bundestag und Bundesrat zu erzielen. So kam z.B. die von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1.7.1998<sup>22</sup> erzwungene Neuregelung des Gefangenenarbeitsentgelts erst quasi in letzter Minute durch das 5. StVollzGÄndG vom 27.12.2000<sup>23</sup> zustande; das Bundesverfassungsgericht hatte dem Gesetzgeber eine Frist zur Neuregelung bis 31.12.2000 gesetzt. Die noch fortbestehenden Defizite sind zahlreich:

- Der Bundesgesetzgeber hat sich bis heute noch nicht einmal zu einer Entscheidung über die meisten der im Strafvollzugsgesetz von 1976 enthaltenen Übergangsregelungen (§§ 198, 199, 201) durchgerungen, und zwar weder im Sinne einer Umsetzung<sup>24</sup> noch im Sinne einer angesichts der Situation der öffentlichen Haushalte und der Entwicklung der Sozialleistungen außerhalb des Strafvollzuges wohl eher naheliegenden Streichung unrealistischer Versprechungen aus den 70er Jahren.

- Über Legislaturperioden hinweg sind alle Anläufe zur gesetzlichen Regelung des Untersuchungshaftvollzuges und des Jugendstrafvollzuges vergeblich geblieben. Bezüglich des Jugendstrafvollzuges steht diese Untätigkeit bzw. Erfolglosigkeit derzeit auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts.<sup>25</sup>

- Selbst Wertungswidersprüche innerhalb des Strafvollzugsgesetzes konnte der Bundesgesetzgeber nicht vermeiden. So hat nach § 9 Abs. 1 Satz 1 StVollzG in der Fassung vom 26.1.1998 ein zu drei Jahren Freiheitsstrafe verurteilter Sexualstraftäter unter bestimmten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Verlegung in eine Sozialtherapeutische Einrichtung, ein zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilter Sexualmörder jedoch nicht.<sup>26</sup> Ähnlich widersprüchlich hat sich infolge Zeitablaufs die Rechtslage zur Unterbringung der Gefangenen während der Ruhezeit entwickelt: Nach § 18 Abs. 1 StVollzG darf auch in den modernsten Justizvollzugsanstalten mit einwandfreiem baulichem und hygienischem Zustand ein Gefangener nicht in einer Doppelzelle unter-

---

<sup>22</sup> BVerfGE 98, 169

<sup>23</sup> BGBl I 2043; vgl. Arloth/Lückemann-Lückemann, a.a.O., § 43 Rdn. 1 ff.

<sup>24</sup> Dies moniert der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/653.

<sup>25</sup> 2 BvR 1673/04; die mündliche Verhandlung fand am 1.2.2006 statt.

<sup>26</sup> S. hierzu Arloth/Lückemann-Lückemann, a.a.O., § 9 Rdn. 8 f.

gebracht werden; aber in den alten vor 1977 errichteten Anstalten mit ihrem teilweise sehr unzureichenden Standard können gemäß § 201 Nr. 3 StVollzG bis zu acht Gefangene in einem Haftraum einquartiert werden. Hier fehlt eine gesetzgeberische Lösung mit Augenmaß: Zwar wird jeder Anstaltsleiter schon aus Gründen der Anstaltssicherheit möglichst alle Gefangenen in Einzelhafräumen unterbringen; jedoch muss in einer Situation der Überbelegung der Anstalt die Möglichkeit bestehen, flexibel und für beschränkte Zeit Gefangene gerade in den z.B. auch im Sanitärbereich am modernsten eingerichteten Anstalten gemeinsam unterzubringen und so die Altanstalten zu entlasten. Soweit das Gesetz in § 18 StVollzG eine gemeinschaftliche Unterbringung selbst bei ausdrücklichem Antrag der Gefangenen verbietet,<sup>27</sup> ist im übrigen zu bemerken, dass manche Gefangene aus anderen Kulturkreisen eine Unterbringung in Einzelzellen als besonders harte Bestrafung empfinden.<sup>28</sup>

- Die moderne Entwicklung des Strafvollzuges und gesellschaftliche Entwicklungen sind am Strafvollzugsgesetz weitgehend spurlos vorübergegangen. Hier bietet sich durchaus ein Betätigungsfeld für den Gesetzgeber, das nur in einigen Stichworten umrissen werden soll: Der moderne Strafvollzug ist ein Behandlungsvollzug – aber der Begriff der Behandlung ist im Gesetz nirgends definiert,<sup>29</sup> und damit fehlen auch verbindliche Mindeststandards. Gleiches gilt für die Sozialtherapie. Hier wäre auch an eine Regelung für den schwierigen Übergang vom Strafvollzug in die Freiheit zu denken (Nachsorge). Der Täter-Opfer-Ausgleich ist bisher nur in rudimentärer Form und nur bezüglich des Ersatzes materieller Schäden im Gesetz erwähnt (§ 73). Im Sinne des Angleichungsgrundsatzes (§ 3 Abs. 1) wäre zu prüfen, inwieweit eine Kostenbeteiligung leistungsfähiger Gefangener an Leistungen des Vollzuges vorzusehen ist, die auch in Freiheit Geld kosten; andererseits ist wohl eine Regelung nicht mehr zeitgemäß, die medizinische Vorsorgeuntersuchungen Gefangenen vorzuenthalten will, wenn Ärzte und Einrichtungen fehlen, um aufgefundene Verdachtsfälle zu diagnostizieren und zu behandeln (§ 57 Abs. 3 Nr. 4

---

<sup>27</sup> Hierfür spricht der Wortlaut des Gesetzes, so auch Calliess/Müller-Dietz, a.a.O., § 18 Rdn. 2; zweifelnd Arloth/Lückemann-Arloth, a.a.O., § 18 Rdn. 2.

<sup>28</sup> vgl. auch die politische Diskussion zur Einführung von Einzelzellen in türkischen Haftanstalten, z.B. BT-Drs. 14/3156

<sup>29</sup> Arloth/Lückemann-Arloth, a.a.O., § 4 Rdn. 3

StVollzG)<sup>30</sup>.

Angesichts dieser gesetzgeberischen Defizite ist es wohl nicht vermessen, eine Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis auf die Länder nicht als Gefahr, sondern als Chance zu begreifen.<sup>31</sup>

**4. Die Befürchtung, eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder werde im Strafvollzug einen „Schäbigkeitswettbewerb“ auslösen, erweist sich beispielhaft im Blick auf Bayern als haltlose Unterstellung, weil Bayern als das Land mit den niedrigsten Haftkosten je Gefangenen schon unter der Geltung des Strafvollzugsgesetzes eine Vielzahl von gesetzlich nicht vorgeschriebenen Aufwendungen für die Resozialisierung der Gefangenen erbringt.**

Für die Unterstellung, die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Länder würde zu einem „Schäbigkeitswettbewerb“<sup>32</sup> oder einem „Sparwettbewerb“<sup>33</sup> der Länder führen, spricht schon deshalb nichts, weil ein solcher Wettbewerb auch nicht auf dem Gebiet der Schulen, der Hochschulen oder der Polizeien stattfindet – alles seit langem Objekte der Landesgesetzgebung.

Im übrigen ist Sparsamkeit nicht mit Schäbigkeit gleichzusetzen, wie das Beispiel des bayerischen Justizvollzuges zeigt: Im Jahr 2004 hatte Bayern mit insgesamt 68,51 € die geringsten Kosten für den Haftvollzug für einen Gefangenen pro Tag aufzuweisen und lag damit rd. 32 % unter dem Länderdurchschnitt von 101,11 €. Dieses Ergebnis ist im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen: Bayern liegt im Vergleich zu den anderen Ländern bei der Personalausstattung in allen Bereichen des Justizvollzuges an letzter oder an vorletzter Stelle. Der andere Aspekt sind die besonders hohen Arbeitseinnahmen. Trotz der allgemein schwierigen konjunkturellen Lage erzielt der bayerische Justizvollzug seit Jahren mit Arbeitseinnahmen jeweils deutlich über der

---

<sup>30</sup> Arloth/Lückemann-Lückemann, a.a.O., § 57 Rdn. 4

<sup>31</sup> Dr. Beate Merk, Staatsministerin der Justiz, Pressemitteilung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 18.4.2006

<sup>32</sup> Maelicke, a.a.O.

<sup>33</sup> Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/653



40 Mio. Euro-Grenze hervorragende Ergebnisse. Mit 45,3 Mio. € im Jahr 2005 wurde das beste Ergebnis in der Geschichte des bayerischen Justizvollzuges erreicht. Bei den Arbeitseinnahmen je Gefangener hat Bayern regelmäßig den bundesweiten Spitzenplatz inne. Diese beiden Faktoren zeigen beispielhaft, dass eine knappe Personalausstattung keineswegs schlechten Vollzug bedeuten muss: Mit wenig, aber besonders gut ausgebildetem und motiviertem Personal kann eine bessere Vollzugsleistung erbracht werden als mit einer personellen Überbesetzung, wie nicht nur das Beispiel der Arbeitseinnahmen zeigt. Jedenfalls gibt es in den bayerischen Justizvollzugsanstalten weder Ausbrüche noch Unruhen, wie sie die Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter für den Fall der Kompetenzverlagerung befürchtet.<sup>34</sup> Auch ist nicht bekannt, dass bayerische Gefangene bei ihrer Entlassung weniger resozialisiert<sup>35</sup> wären als vergleichbare Gefangene in anderen Ländern.

Entscheidend ist bei aller Sparsamkeit die richtige Schwerpunktsetzung. So beschäftigt der bayerische Justizvollzug z.B. 451 ausgebildete Handwerksmeisterinnen und Handwerksmeister im Werkdienst, wobei – wie im Allgemeinen Vollzugsdienst – mittlerweile für die besten Beamten attraktive Aufstiegsmöglichkeiten in den gehobenen Dienst geschaffen wurden. Auf Grund dieser Personalausstattung konnten in Bayern im Jahr 2005 432 Gefangene an einer Ausbildung in einem sogenannten anerkannten Ausbildungsberuf teilnehmen; 102 Gefangene erreichten in diesem Jahr den Gesellenbrief. Weitere 1595 Gefangene stellten sich einer sonstigen beruflichen Ausbildung. Diese Bilanz bezeichnet die bayerische Justizministerin Dr. Merk mit Recht als „Resozialisierung in Reinkultur“.<sup>36</sup>

Ein weiteres Beispiel für die Bereitschaft des bayerischen Justizvollzuges zum Engagement auch über gesetzliche Mindestverpflichtungen hinaus bietet die Sozialtherapie: Der gesetzlich angeordnete Ausbau der Sozialtherapie für Sexualstraftäter ging in Bayern nicht auf Kosten des Behandlungsangebotes für andere Gefangene, das unverändert bestehen blieb. In der Jugendstrafanstalt Neuburg-Herrenwörth wurde ein sozialtherapeutisches Behandlungszentrum

---

<sup>34</sup> A.a.O., Fn. 13

<sup>35</sup> so die Befürchtung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/653

<sup>36</sup> Pressemitteilung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 18.4.2006

eingrichtet, obwohl die Sozialtherapie für den Jugendstrafvollzug noch nicht gesetzlich vorgesehen ist.

Schließlich spricht gegen den vielfach beschworenen „Schäbigkeitswettbewerb“ der Länder die gerichtliche Kontrolle. Das Bundesverfassungsgericht leitet die Verpflichtung des Gesetzgebers, ein wirksames Konzept zur Resozialisierung von Strafgefangenen zu entwickeln und den Strafvollzug darauf aufzubauen, unmittelbar aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ab.<sup>37</sup> Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist äußerst dicht: Eine Recherche in der juristischen Datenbank „juris“ ergibt immerhin 125 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts mit Bezug zum Strafvollzugsgesetz. An dieser Kontrolle wird sich auch bei einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder nichts ändern. Nicht nachvollziehbar ist schließlich die Befürchtung<sup>38</sup> des Verlusts eines hinreichenden Rechtsschutzes für die Gefangenen, weil das gerichtliche Verfahren und damit auch der Rechtsschutz in Strafvollzugssachen (§§ 109 bis 121 StVollzG) in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers bleiben werden<sup>39</sup> und im übrigen auch hier die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG gilt.

- 5. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Länder bedingt keinen Bürokratieaufbau in den Ländern, weil zum einen nirgends das Rad des Strafvollzugs neu erfunden werden muss und zum anderen in allen Landesjustizverwaltungen leistungsfähige Strafvollzugsabteilungen bestehen, die ohnehin über den Strafvollzugsausschuss der Länder an der Gesetzgebung mitwirken. Die vorliegenden Gesetzentwürfe sind praxismäßig; für die Zukunft empfiehlt sich eine bundesweite Regelung des Rechts der Rechtsbehelfe im Straf- und Untersuchungshaftvollzug außerhalb des Strafvollzugsgesetzes.**

Es wird auch bei einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder in der Sache um eine Fortentwicklung des bestehenden Strafvollzugsgesetzes gehen, zu der im übrigen kein Land verpflichtet ist; das Strafvoll-

---

<sup>37</sup> Beispielhaft: BVerfGE 98, 169

<sup>38</sup> Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/653

<sup>39</sup> vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in der Entwurfsfassung der BT-Drs. 16/813

zugsgesetz wird als Bundesrecht fortgelten, das die Länder jeweils durch eigene Gesetze ersetzen können, aber nicht müssen.<sup>40</sup> Die Strafvollzugsabteilungen der Justizministerien in den Ländern, die politisch eigene Regelungen planen, dürften Entwürfe bereits in den Schubladen liegen haben. Langfristig könnte sich der bürokratische Gesetzgebungsaufwand für die Länder sogar verringern, weil der arbeitsaufwändige Prozess der Suche nach einvernehmlichen Lösungen im Strafvollzugsausschuss der Länder entbehrlich wird.

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813) ist hinsichtlich des Strafvollzuges praxisgerecht; der Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes (BT-Drs. 16/814) betrifft den Justizvollzug nicht. Zu beachten ist allerdings, dass das Strafvollzugsgesetz mit dem Recht der gerichtlichen Rechtsbehelfe eine Materie enthält, die auch künftig in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes verbleiben wird.<sup>41</sup> Für die Zukunft empfiehlt sich deshalb zur Klarstellung der Geltung in allen Ländern eine bundesweite Regelung des Rechts der Rechtsbehelfe im Straf- und Untersuchungshaftvollzug außerhalb des (Bundes-) Strafvollzugsgesetzes, etwa in einem Gesetz über die gerichtlichen Rechtsbehelfe im Justizvollzug. Alle anderen Regelungen im Strafvollzugsgesetz dürften wohl nach dem vorliegenden Entwurf in die Gesetzgebungskompetenz der Länder übergehen, und zwar auch die Regelungen über die Pfändungsfreiheit von Überbrückungsgeld und Entlassungsbeihilfe in §§ 51, 75 StVollzG; insoweit liegt die Annahme einer Gesetzeskompetenz kraft Sachzusammenhangs mit dem Strafvollzugsrecht nahe.<sup>42</sup>

Insgesamt bestehen aus meiner Sicht also keine durchgreifenden Einwände gegen den Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vom 7.3.2006, BT-Drs. 16/813.

Clemens Lückemann

---

<sup>40</sup> vgl. Art. 125a Abs. 1 GG in der Entwurfsfassung der BT-Drs. 16/813

<sup>41</sup> S. oben Ziffer 4 am Ende und Fußnote 39.

<sup>42</sup> Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein-Sannwald, GG, 10. Aufl., Vorbem. Vor Art. 70, Rdn. 27 f.