

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform – Justiz (Strafvollzug)**

- 1. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug und den Untersuchungshaftvollzug auf die Länder knüpft an die fachliche und organisatorische Kompetenz sowie die finanziellen Auswirkungen und ist nach den Zielvorstellungen des Gesetzentwurfs folgerichtig.**

Während bis jetzt der Bund die gesetzlichen Regelungen zum Straf- und Untersuchungshaftvollzug festlegt, liegt seit jeher die Anwendung und Umsetzung dieser Regeln allein bei den Ländern, die auch die finanzielle Last hierfür zu tragen haben. Nur dort findet man die Praktiker in den Justizvollzugsanstalten und in der Justizverwaltung, die tagtäglich mit oft schwierigen Gefangenen und Lebensläufen aus aller Herren Länder, den unterschiedlichsten Kulturen, mit Sprachschwierigkeiten, hoher Gewaltbereitschaft und Drogenproblematik gleichwohl dem Resozialisierungsauftrag und der Sicherungsaufgabe des Vollzugs gerecht werden müssen. Von daher ist es nur konsequent, die Gesetzgebungszuständigkeit dort anzusiedeln, wo die fachliche und organisatorische Kompetenz schon seit Jahrzehnten vorhanden ist. Von daher ist es auch keine Frage, dass nur die Zusammenführung von fachlicher und organisatorischer Kompetenz sowie politischer und gesetzgeberischer Verantwortung den Zielvorstellungen des Gesetzentwurfs gerecht wird, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.

**2. Weder der Aspekt der Wahrung der Rechtseinheit noch der inhaltliche Bezug mit dem materiellen Strafrecht stehen einer Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder entgegen.**

Die vor und zur Einführung des Strafvollzugsgesetzes vertretene Auffassung, die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse und die Herstellung "einheitlicher" Lebensverhältnisse erfordere eine bundesgesetzliche Regelung des Strafvollzugs, war folgerichtig und ist verständlich vor dem Hintergrund der langen und wechselvollen Geschichte des Vollzugswesens seit 1871. Sowohl zentrale Inhalte und Aufgaben des Vollzugs wie auch Rechtsqualität und Geltung der Grundlagen zur Organisation des Vollzugswesens waren umstritten und mangels gesetzlicher Regelung über lange Zeiträume ungeklärt (Stichworte: staatsrechtliche Stellung des Gefangenen, Sanktionensystem des Reichsstrafgesetzbuchs, grundsätzliche Orientierung des Strafvollzugs, Besserungstheorie, Verwahrvollzug, Sühne und Abschreckung, Erziehungsgedanke mit dem vorrangigen Ziel der Rückfallverhütung, sowie verschiedene Verordnungen, die darauf fußten).

Die damals offenen und zu einer gesetzlichen Regelung bewegenden Fragen sind zwischenzeitlich aber durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (und durch das Strafgesetzbuch) geklärt. Die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts haben zwar keine Gesetzeskraft. Sie binden aber nach § 31 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz die Organe des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden.

Die Auffassung, die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder werde die Rechtseinheit und Rechtssicherheit im Strafvollzug beenden, auch eine einheitliche Rechtsstellung der Gefangenen im deutschen Strafvollzug wäre nicht mehr gegeben, fußt auf der Sichtweise vor Entstehung des Strafvollzugsgesetzes und blendet die Entwicklung der letzten 30 Jahre mit den Fundamenten und Akzentuierungen, die das Bundesverfassungsgericht

gesetzt hat, aus. Die durch das Bundesverfassungsgericht festgeschriebene Verpflichtung zur grundsätzlichen inhaltlichen Ausrichtung und Ausgestaltung des Vollzugs an den Grundrechtsnormen, an Rechts- und Sozialstaatsprinzip und an der Wertordnung der Verfassung hat das Strafvollzugsrecht mit Blick auf die früheren unterschiedlichen Vorstellungen zur richtungsweisenden Gestaltung des Vollzugs hinreichend determiniert. Dies gilt sowohl für die rechtsstaatliche Ausgestaltung des Vollzugs. Hier hat das Bundesverfassungsgericht in einer ganzen Reihe von Entscheidungen der neunziger Jahre die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Wahrung der Grundrechte des Gefangenen und die Ausgestaltung des gerichtlichen Rechtsschutzes im Sinne des Artikel 19 Abs. 4 GG konkretisiert und verdeutlicht.

Es gilt auch für die Ausrichtung des Vollzugs nach dem Sozialstaatsprinzip. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebietet die Verfassung, den Strafvollzug auf das Ziel der Resozialisierung hin auszurichten (BVerfGE 98, 169 ff.), die einfach gesetzlichen Normen sind daran zu messen, ob sie den Resozialisierungsauftrag der Verfassung hinreichend einlösen. Damit sind die tragenden Fundamente des Behandlungsvollzugs durch das Bundesverfassungsgericht mit bindender Wirkung gelegt und gefestigt.

Richtig ist, dass es zwischen diesen Fundamenten gleichwohl Spielräume in der Gestaltung des Vollzugs zur Erreichung des vorgegebenen vorrangigen Ziels gibt, die in verfassungsrechtlich zulässigerweise ausfüllungsfähig, aber auch ausfüllungsbedürftig sind. Sie werden gegenwärtig schon im Rahmen des geltenden Strafvollzugsgesetzes teilweise durchaus unterschiedlich ausgefüllt, etwa bei der Umsetzung und Handhabung des offenen Vollzugs, von Vollzugslockerungen, Besuchsregelungen oder Telefonfreiheiten.

Diese unterschiedlichen Gegebenheiten belegen, dass die Vorstellung der beschworenen Rechtseinheit allein durch gesetzliche Regelungen in diesem Bereich ohnehin eine Illusion war und ist. Diese Vorstellung verkennt und überhöht die Möglichkeiten der Gestaltung des komplexen Bereichs des Strafvollzugs allein durch das Gesetz und lässt die vielfältigen Einflüsse auf die Voll-

zugsrealität durch das allgemeine kriminalpolitische Klima und politisch-gesellschaftliche Strömungen und Entwicklungen über die das Gesetz vollziehenden und anwendenden Vollzugsverwaltungen und Gerichte außer Betracht.

Das Strafvollzugsgesetz beinhaltet – der Regelungsmaterie geschuldet – eine Fülle von unbestimmten und interpretationsoffenen Gesetzesbegriffen. Dabei sind die im Strafvollzugsrecht im Mittelpunkt stehenden Begriffe der Behandlung, der Sicherheit, der Ordnung der Anstalt und der Flucht- und Missbrauchsgefahr in besonderer Weise vielschichtig auslegungsfähig und im Einzelfall auslegungsbedürftig. Bereits insoweit werden wesentliche Entscheidungen von der Legislative auf die Vollzugsbehörde verlagert, die das Gesetz im Lichte gesellschaftlicher Entwicklungen oder politischer Notwendigkeiten ausfüllt.

Weitere Einschränkungen gesetzlicher Steuerung ergeben sich aus den für das Strafvollzugsgesetz typischen Kombinationen von unbestimmten Rechtsbegriffen und Handlungsermessen. Dabei prägen das Strafvollzugsrecht eine Vielzahl von Vorschriften, die der Vollzugsbehörde einen Ermessensspielraum geben. So werden Freiräume bei der Normauslegung mit Entscheidungsfreiräumen hinsichtlich der Rechtsfolgen verbunden. Beispielsweise kann – muss aber nicht – Urlaub gewährt werden, wenn Flucht oder Missbrauch nicht zu befürchten sind. Solche Freiräume sind mit Blick auf die vorgegebene Resozialisierung zielimmanent notwendig und dürfen nicht als Machtbefugnisse der Vollzugsverwaltungen missverstanden werden. Die gesetzlich gewollte Öffnung des Vollzugs lässt sich am besten oder auch nur verwirklichen, wenn die Anstalten vor Ort mit Handlungsfreiheiten versehen sind und im Einzelfall flexibel und unbürokratisch entscheiden können. Von daher schränkt schon der Resozialisierungsauftrag die gesetzliche Steuerung des Vollzugs ein.

Außerhalb des formalen Aspekts der Gesetzeseinheit ist die Rechtseinheit daher faktisch weitgehend auf die verfassungsrechtlich gebotenen – und oberhalb dieser – von kooperativer Übereinkunft getragenen Standards beschränkt. Daran wird sich bei Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder nichts ändern.

Auch aus der inhaltlichen Verzahnung des Vollzugs mit dem materiellen Strafrecht folgt kein anderes Ergebnis. Der Vollzug ist das Instrument, freiheitsentziehende Strafen und Maßregeln durchzusetzen. Er darf sich zu entsprechenden Straf- oder Maßregelzwecken nicht in Widerspruch setzen. Es ist daher einhellige Meinung, dass gesetzliche Regeln zur Bestimmung der Aufgaben des Vollzugs bei diesen Zwecken ansetzen müssen.

Zutreffend ist, dass bei Betrachtung der präventiven Zwecke der Abschreckung, der Sicherung vor und Hinderung von weiteren Straftaten und der Resozialisierung, zu denen teilweise auch der Schuldausgleich aus präventiver Schutz gezählt wird, verschiedene Akzentuierungen bei der Bestimmung der Vollzugsaufgaben gesetzt werden können. Aber bereits nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich eine hervorgehobene Stellung des Ziels der Resozialisierung. Danach ist es Aufgabe des Staates, im Rahmen des Zumutbaren alle gesetzlichen Maßnahmen zu treffen, die geeignet und notwendig sind, dieses Vollzugsziel zu erreichen (BVerfGE 35, 235).

Zudem hat der Bundesgesetzgeber mit der großen Strafrechtsreform 1969 die Unterscheidung des Vollzugs in Haft-, Gefängnis- und Zuchthausvollzug aufgegeben und damit der Möglichkeit, bei der grundsätzlichen Ausrichtung der Freiheitsstrafe auch an Tatschuldgesichtspunkte anzuknüpfen, methodisch den Ansatzpunkt entzogen.

Für die Vollzugsgestaltung im Übrigen verbleibt allerdings eine Schneise zur Berücksichtigung solcher Gesichtspunkte. So haben Teile der Rechtsprechung unbeschadet der entgegenstehenden herrschenden Meinung im Schrifttum es als zulässig angesehen, die besondere Schwere der Schuld und vereinzelt auch weitere generalpräventive Absichten bei Entscheidungen über Vollzugslockerungen mit zu berücksichtigen. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer obiter dictum-Entscheidung ausgesprochen, dass gegen eine Mitberücksichtigung der Tatschuld bei der Entscheidung über den Regelurlaub eines Lebenslänglichen aus Verfassungsgründen nichts einzuwenden sei, es hat aber die erforderliche Abwägung der Schuldgesichtspunkte mit der Men-

schenwürde und ihren Komponenten betont, also nur eine eingeschränkte Einbeziehung von Schulderwägungen zugelassen.

Diese Rechtsprechung betrifft das geltende Strafvollzugsgesetz und sie betrifft etwaige künftige und anderweitige Regelungen bei Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder.

**3. Für die weitere Entwicklung des Strafvollzugs erweist sich die Regelungskompetenz in der Hand des Bundes eher als hinderlich. Hingegen eröffnet die Gesetzgebungskompetenz der Länder Möglichkeiten und Chancen einer Weiterentwicklung durch die Kraft und Potenziale des Wettbewerbsföderalismus.**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Strafvollzugs hat sich - natürlich auch wegen unterschiedlicher Auffassungen zu und zwischen den Ländern – nie als treibende Kraft für die bisher erreichten Standards im Strafvollzug erwiesen. Motor für gesetzliche Regelungen war stets das Bundesverfassungsgericht mit seinen Vorgaben, zuletzt bei der Regelung des Arbeitsentgelts für Gefangene. Seit nunmehr drei Jahrzehnten harren noch offene Übergangsregelungen einer Lösung. Alle Bemühungen zur gesetzlichen Regelung des Untersuchungshaftvollzugs und des Jugendstrafvollzugs waren bisher ohne Erfolg. So bleiben für die Entwicklung des Vollzugs förderliche Vorgaben und Impulse aus.

Aber auch ohne diese konkreten Defizite zeigt ein perspektivischer Blick auf die künftige Entwicklung des Vollzugs Vorzüge einer dezentralisierten Regulationsstruktur.

- Zum einen erfolgt die Entwicklung des deutschen Strafvollzugs in einem **europäischen Kontext**. Dabei spielen für Innovation und Fortschritt nachbarstaatliche Beispiele eine Rolle. Sie setzen Impulse und geben Anregungen. Beispiele hierfür sind etwa Formen der Teilprivatisierung des Vollzugs (England und Frankreich) und der elektronischen Überwachung (Schweden). Für diesen Entwicklungsaspekt spielen übergeordnete Rechtsnormen kaum eine Rolle, sondern Austauschbeziehungen und Kommunikationsstrukturen. Im Gegenteil: Insoweit ist eine zentralistische Ordnungsstruktur eher hinderlich, weil sie begleitende und fördernde gesetzliche Regelungen erschwert.
- Zum anderen wird die künftige Entwicklung des Strafvollzugs zunehmend von unterschiedlichen **Formen der Verrechtlichung** geprägt sein. Neben dem Strafvollzugsgesetz spielen kodifizierte Mindestgrundsätze und menschenrechtliche Leitvorstellungen internationaler Organisationen eine Rolle, die neue Horizonte aufzeigen wollen (vor allem Vereinte Nationen und Europarat). Unterhalb der gesetzlichen Ebene produzieren die Vollzugsverwaltungen zahllose das Gesetz interpretierende und die Ermessensausübung leitenden Verwaltungsvorschriften, um landesspezifischen Bedürfnissen und Gestaltungswille Ausdruck zu verschaffen. Insoweit trägt eine zentralistische Ordnungsstruktur eher zu einer Verstärkung als zum Abbau von Bürokratisierung in den einzelnen Bundesländern bei.
- Die Anforderungen an eine Resozialisierung sind offensichtlich im Wandel begriffen. Wiedereingliederung durch Bildungsarbeit und Wertvermittlung scheint erschwert, weil sich herkömmliche gesellschaftliche Strukturen auflösen und Werte wandeln, ohne dass neue Strukturen und Werte hinreichend deutlich und verbindlich sind. Auch die Anforderungen, dem Angleichungs- und Integrationsgrundsatz im Strafvollzug gerecht zu werden, sind Veränderungen unterworfen. Sowohl die allgemeinen Lebensverhältnisse wie das Leben in Freiheit erfahren vor allem durch Globalisierung und Überalterung der Gesellschaft ökonomische und soziale Wandlungen. Die

zeitnahe und realistische Umsetzung dieser neuen Anforderungen verlangt Flexibilität und unmittelbare Gestaltungsfreiheit der Verantwortlichen. Gesetzliche Regelungen etwa zum Einsatz der elektronischen Fußfessel bei Vollzugslockerungen im Zuge der Entlassungsvorbereitung, zur verbindlichen Zusammenarbeit mit nachbetreuenden Einrichtungen wie Bewährungshilfe oder freien Trägern oder zur Beteiligung Gefangener an den Kosten ihrer ärztlichen Behandlung und Versorgung, soweit dies nach ihren wirtschaftlichen Verhältnissen gerechtfertigt ist, könnten sich im Landeswettbewerb längst bewährt oder überholt haben.

Thomas Aumüller