

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Tobias Matthias Peterka, Thomas Seitz, Mariana Iris Harder-Kühnel, Karsten Hilse, Jörn König, Andreas Mrosek, Christoph Neumann, Jürgen Braun, Dr. Robby Schlund, Uwe Schulz, Detlev Spangenberg, René Springer, Dr. Harald Weyel und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur Rückführung des Strafvollzugs in die Bundeszuständigkeit (Grundgesetz Artikel 74)

A. Problem

Im Zuge der Föderalismusreform wurde den Bundesländern 2006 die Zuständigkeit für den Strafvollzug zugewiesen – die Verantwortung des Bundes damit ohne nachvollziehbare Erklärung oder ersichtlichen Sachgrund an die Länderebene abgegeben. Die Einwände der Sachverständigen im Rahmen der abgegebenen Stellungnahmen, die ganz mehrheitlich eine Kompetenzverlagerung ablehnten, wurden nicht gewürdigt. Der Zuständigkeitswechsel erfolgte aus übergeordneten politischen Gründen, um den von der Föderalismuskommission ausgehandelten Kompromiss nicht zu gefährden, eine fachliche Auseinandersetzung war nicht Grundlage der Verhandlungen.

Durch die Zuständigkeitsverlagerung des Strafvollzugs vom Bund auf die Länder kam es in der Folge zu einer Vielzahl von Problemen, auf die zwingend reagiert werden muss:

Neben dem Verlust von wegweisenden gesetzgeberischen Forderungen und Möglichkeiten durch beschränkte Landeshaushaltskassen kommt es auch zu teilweise ganz unterschiedlichen Haftbedingungen in den Ländern. Die tatsächlichen Umstände des Strafvollzugs (etwa im Bereich des offenen Vollzugs) hängen nur noch vom Zufall ab, je nachdem, in welchem Bundesland der Täter als Adressat der Maßnahme seinen Wohnsitz hat. Durch Scheinwohnsitze kann gezielt die Chance auf bessere Haftbedingungen gesteigert werden. Dieser „Gefangenentourismus“ ist ein unbefriedigender Zustand und wird einem grundsätzlichen Bedürfnis nach Rechtsordnungseinheit nicht gerecht.

Schließlich ist die vorhandene Rechtszersplitterung an vielen anderen Stellen schlichtweg nicht hinnehmbar: Ein bekannter Wettlauf der Sparmaßnahmen in bestimmten Bundesländern, der bis an die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen reicht, stellt einerseits einen weiteren Aspekt der Vertiefung ungleicher Haftbedingungen dar und ist andererseits auch eine Gefahr durch Beschäftigung

von bspw. nur unzureichend vollzugsausgebildetem Personal mit mangelnder Erfahrung (so bspw. beim zunehmenden Einsatz von Tarifbeschäftigten) sowie mangelhafter Personalausstattung und Stellenbesetzung.

B. Lösung

Eine Rückverlagerung des Strafvollzugs in die Hände des Bundes im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung ist ein effektives Mittel, um Reformen in den genannten Problembereichen gezielt und bundeseinheitlich voranzutreiben, sodass eine unangemessene Rechtszersplitterung aufgehoben wird.

C. Alternativen

Beibehaltung des gegenwärtigen, unbefriedigenden Rechtszustandes und Inkaufnahme von unterschiedlichen Rechtslagen in den Ländern, Verletzung des grundgesetzlich geschützten Gleichheitssatzes und weiterer, in der Begründung aufgezählter Nachteile.

D. Kosten

Eine genaue Kostenbestimmung ist nicht möglich.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur Rückführung des Strafvollzugs in die Bundeszuständigkeit

(Grundgesetz Artikel 74)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Art. 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

In Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist, werden die Wörter „(ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs)“ gestrichen und werden nach dem Wort „Verfahren“ die Wörter „und den Strafvollzug“ eingefügt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 29. September 2020

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Mangel an Sachargumenten und demokratischer Substanz bereits während der Reform

Zunächst ist festzustellen, dass bereits im Zuge der Föderalismusreform von 2006 wenig für die Kompetenzverschiebung auf Länderebene gesprochen hat: Dies wird auch deutlich in den Sprechzetteln der Obleuterunde 2006, die jede nähere inhaltliche Prüfung vermissen lassen. Es wurden keine Argumente für einen Zuständigkeitswechsel erörtert, aber auch die Gegenposition für ein Verleiben der Kompetenz beim Bund – ggf. unter Überführung in die ausschließliche Kompetenz – blieb weitestgehend unbelegt¹. Es wurde kein Reformbedarf für einen Kompetenzübergang gesehen – und sich dementsprechend inhaltlich nicht damit auseinandergesetzt. Für so eine weitreichende und tiefgreifende Kompetenzverlagerung ein fragliches Vorgehen.

Bemerkenswert ist dann umso mehr, dass trotz breiter Ablehnung des Kompetenzwechsels (diverse Wortmeldungen im Plenum) keine weitere sachliche Auseinandersetzung mit den berechtigten Einwüfen erfolgte. Ablehnend äußerten sich alle Oppositionsfraktionen und große Teile der sozialdemokratischen Abgeordneten². Selbst Justizministerin *Zypris* hatte sich mehrfach gegen eine solche Übertragung ausgesprochen.³

Auch die Einwände der Sachverständigen im Rahmen der abgegebenen Stellungnahmen⁴, die ganz mehrheitlich eine Kompetenzverlagerung ablehnten, wurden nicht gewürdigt. Kritische Stimmen kamen u. A. aus den Reihen des deutschen Richterbundes, der Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter im Justizvollzug e. V., des Deutschen Anwaltsvereins (DAV), der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug, des Bundes der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands im Deutschen Beamtenbund, der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e. V., über hundert Professorinnen und Professoren für Strafrecht und Kriminologie in Deutschland, der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e. V., der Bundesrechtsanwaltskammer, der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) und der Deutschen Bewährungshilfe⁵. Sie fanden allesamt kein Gehör.

In der, der Reform vorhergehenden Legislaturperiode, hieß es in den Referentenentwürfen des Bundesministeriums der Justiz, dass eine bundeseinheitliche Regelung die Qualitätssicherung gewährleiste und das länderübergreifende Zusammenwirken zwischen Gerichten, Staatsanwälten und Justizvollzugsbehörden so sichergestellt würde. In der Stellungnahme⁶ der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e. V. wird auch ausgeführt, dass der Zugriff der Länder ohne jede fachliche und vollzugspolitische Begründung erfolgte und sich weder die Justizministerkonferenz noch der zuständige Strafvollzugausschuss der Länder mit dem Vorhaben befasst hätten und noch nicht einmal Diskussionen in den Landesparlamenten stattfanden.

Mutmaßungen, es habe eine durch den Bund zu erfüllende (Erfolgs-)Quote von zu übertragen Gesetzen gegeben, wurden bereits in den Stellungnahmen⁷ zur Reform geäußert, und lassen sich auch nach der Antwort der Landesregierung Brandenburgs schwer von der Hand weisen. Ganz offen erklärte sie: der Zuständigkeitswechsel sei „letztendlich aus übergeordneten politischen Gründen“ erfolgt, um u.a. „den von der Föderalismuskommission

¹ Vgl. „Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug im föderalen System der BRD“ – Klaus Jünemann, Band 32, Seite 122 f.

² Vgl. „Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug im föderalen System der BRD“ – Klaus Jünemann, Band 32, Seite 126

³ Vgl. „Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug im föderalen System der BRD“ – Klaus Jünemann, Band 32, Seite 130, FN 457, FN 478

⁴ http://webarchiv.bundestag.de/archive/2006/1206/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Unangeforderte_Stellungnahmen/03_Justiz/index.html sowie http://webarchiv.bundestag.de/archive/2006/1206/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/02_Justiz/Stellungnahmen/index.html

⁵ vgl. „Gemeinsamer Appell verschiedener mit dem Strafvollzug befasster Verbände“;

http://webarchiv.bundestag.de/archive/2006/1206/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Unangeforderte_Stellungnahmen/03_Justiz/22_Gemeinsamer_Appell_versch_Verbaende.pdf

⁶ http://www.bag-s.de/fileadmin/user_upload/Stellungnahme_foederalismusreform.pdf

⁷ z. B. Prof. Dr. Bernd Maelicke : http://webarchiv.bundestag.de/archive/2006/1206/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/02_Justiz/Stellungnahmen/Prof_Dr_Bernd_Maelicke.pdf

ausgehandelten Kompromiss nicht zu gefährden. Fachliche Gründe waren vordergründig hierfür nicht ausschlaggebend⁸.

Diese „demokratische“ Willensbildung sei ein einmaliger Vorgang seit der Gründung der Bundesrepublik⁹.

II. Tatsächliche Haftbedingungen hängen nun vom Zufall des Wohnortes des Täters ab

Die unterschiedlichen Haftbedingungen führen zu einer willkürlichen Ungleichbehandlung von Gefangenen und Verwahrten, je nach Bundesland. Der Strafvollzug und damit auch bessere oder schlechtere Haftbedingungen, hängen nun vom Zufall des Wohnsitzes ab. So sind bspw. die Chancen Ausgang zu bekommen, in Nordrhein-Westfalen und Berlin etwa zehn Mal so hoch wie in Bayern oder Sachsen.¹⁰ Es ist also wenig verwunderlich, dass Straftäter z. B. in Berlin einen Wohnsitz anmelden, um in den Genuss erfreulicherer Haftbedingungen zu gelangen, der so in anderen Bundesländern nicht möglich wäre¹¹. Auch dieser „Gefangenentourismus“¹² wurde in den Stellungnahmen zur Föderalismusreform I prognostiziert.

Mit Blick auf ein grundsätzliches Bedürfnis, dass alle Täter für vergleichbare Straftaten auch vergleichbar hart bestraft und ggf. unter vergleichbaren Umständen verwahrt werden, ist der nun ermöglichte „Strafvollzugstourismus“ mehr als schädlich. Bürger verlieren das Vertrauen in den Rechtsstaat, wenn durch gewiefte Kriminelle unterschiedlich ausgestaltete Landesstrafvollzugsgesetze zu diesem Zwecke ausgenutzt werden können. Eine Rückverlagerung der Zuständigkeiten auf Bundesebene ist Ausgangspunkt der Vereinheitlichung der Haftbedingungen, was insbesondere unter diesem Aspekt zu begrüßen wäre.

III. Privatisierungstendenzen und Sparmaßnahmen gefährden die Vollzugssicherheit

Mit den Sparmaßnahmen der Länder einhergehend, schreitet die Teilprivatisierung¹³ von Justizvollzugsanstalten voran. Dieses Modell ist inzwischen in Hessen, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt zu finden. Problematisch sind neben mangelnder Transparenz auch die unter Zweifeln stehende, angebliche Kostenersparnis im Rahmen von Teilprivatisierungen¹⁴. Im Besonderen ist fraglich, ob private Betreiber mit Gewinnerzielungsabsicht den gesetzlichen Anforderungen überhaupt langfristig gerecht werden können.

Beispielhaft führt die Stellungnahme des Prof. Dr. Manfred Seebode¹⁵ an, dass es bei dieser, oft nur unter deprimierenden Bedingungen zu erfüllenden Aufgabe, die Unterstützung aller braucht – „auch aller politisch Verantwortlichen. Der Bund sollte nicht versuchen, sich aus dieser alle treffenden Verpflichtung zu lösen.“ Denn schiebt man die Verantwortung den Ländern zu wird das Streben nach Wirtschaftlichkeit unumstößlich eingeleitet, mit der Gefahr, Kosten bis zur Grenze der Verfassungswidrigkeit zu reduzieren. Es zeigen sich gravierende Folgen bzgl. des angestellten Personals¹⁶ und dessen Ausbildung wie z. B. auch gegenwärtig im Brandenburger Landtag festgestellt wurde. „Die Personalausstattung im gesamten Justizressort ist für die zu bewältigenden Aufgaben nicht auskömmlich“, der Bundesverband der Strafvollzugsbediensteten forderte für den Haushalt 2019/2020 allein in Brandenburg 1013 Stellen für den Justizvollzug – welche nicht umgesetzt wurden¹⁷.

Bereits 2006 warnte die Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter im Justizvollzug e. V., dass spürbare Einsparungen nur durch Verringerung der Personalkosten zu erreichen sind, mit der Folge von gering bezahltem und schlechter ausgebildetem Personal. „Nach allen Erfahrungen verschlechtert dies die Sicherheitslage in unseren Anstalten empfindlich“. In einer dem BMJV vorliegenden Stellungnahme der Fachgewerkschaft

⁸ Kleine Anfrage Nr. 1549, LT BB-Drs. 4/4030, S. 2 sowie „Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug im föderalen System der BRD“ – Klaus Jünemann, Band 32, FN 498

⁹ http://www.bag-s.de/fileadmin/user_upload/Stellungnahme_foederalismusreform.pdf

¹⁰ https://ok-fachanwalt.de/wp-content/uploads/2014/08/Foederalismusreform_und_Strafvollzug.pdf

¹¹ bpb www.bpb.de/system/files/pdf/5P6XI7.pdf – Seite 3

¹² Z. B. Stellungnahme DBH – Fachverband für soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik, vgl.: http://webarchiv.bundestag.de/archive/2006/1206/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Unangeforderte_Stellungnahmen/03_Justiz/18_DBH-Fachverband.pdf

¹³ www.bundestag.de/resource/blob/407046/27f9d04e8dc54423e2696a2cc058251f/wd-7-076-07-pdf-data.pdf

¹⁴ www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2014/artikel/privater-strafvollzug-kein-beleg-fuer-wirtschaftlichkeit

¹⁵ http://webarchiv.bundestag.de/archive/2006/1206/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/02_Justiz/Stellungnahmen/Prof_Dr_Manfred_Seebode.pdf

¹⁶ Beispielhaft hierzu: www.zeit.de/arbeit/2019-01/personalnotstand-jva-buetzow-haeftlinge-betreuung

¹⁷ www.bsbd.de/fileadmin/user_upload/www_bsbd_de/images/Vollzugsdienst/Vollzd_4-5_2018_Gesamt.pdf – S. 34, 35

für den Strafvollzug¹⁸ wird u. a. darauf hingewiesen, dass auf Grund des Personalmangels immer häufiger auf Tarifbeschäftigte zurückgegriffen wird, die über keine Vollzugsausbildung verfügen und nur notdürftig in die die Vollzugstätigkeiten eingewiesen sind. Auch auf die Gefahr, dass der Resozialisierungsvollzug aus Finanznöten der Länder zum reinen Verwahrungsvollzug werden könnte, wurde schon vor der Föderalismusreform hingewiesen¹⁹.

Sparmaßnahmen und mangelnde Ausbildung belasten nicht nur die Situation von Inhaftierten und Haftpersonal als solche, sondern sie stellen auch ein Sicherheitsproblem dar. Die Betreuung von Inhaftierten stellt eine große psychische und auch körperliche Herausforderung dar, für deren Bewältigung eine fundierte Ausbildung vonnöten ist, die sich im Wesentlichen an tatsächlichen menschlichen Voraussetzungen orientiert und nicht an der Finanzlage des jeweiligen Landes. Dies gilt entsprechend nicht nur für die personelle Ausstattung, sondern auch für die Ausstattung mit Sachmitteln in den Vollzugsanstalten. Die Zerschlagung des Strafvollzugsrechts führt dazu, dass die Mobilität der Beschäftigten über die Ländergrenzen hinweg erschwert wird und praktische Arbeitsbedingungen nun regional gesplittet sind²⁰. Bei der konkreten Frage nach der finanziellen Unterstützung des Bundes an die Länder zur personellen Verstärkung im Justizvollzug, sah die Bundesjustizministerin 2018 keine Möglichkeit, direkte finanzielle Hilfe zu leisten. Der Bundesjustizministerin seien die mit der Föderalismusreform einhergehenden Unwägbarkeiten jedoch bekannt. Sie sähe allerdings aufgrund der zahlreichen unterschiedlichen Landesgesetzgebungen kaum eine Möglichkeit, diesen Prozess umzukehren.²¹

Der DBB (Beamtenbund und Tarifunion) kritisiert außerdem, dass durch die verschiedenen Laufbahngruppen ein Wechsel zwischen den Bundesländern für Beamte eine hohe Hürde und Unsicherheit darstellt. Der „Wettbewerbsföderalismus“ führt dazu, dass wichtige Dienstleistungen wie Innere Sicherheit und Bildung sich nun nach Angebot und Nachfrage richten – dabei habe der öffentliche Sektor, anders als privatwirtschaftliche Unternehmen, einen gesetzlichen Leistungsauftrag. Dieser wird nun abhängig gemacht von den jeweiligen – teils sehr unterschiedlichen – Haushaltsdeckungen. Der, durch die unterschiedlichen Besoldungen entstandene Personalwettbewerb der Länder untereinander, führt zu einem gegenseitigen Abwerben qualifizierter Nachwuchskräfte, ein zweifelhafter Sieg für die wirtschaftlich starken Länder²².

Die Landesgesetze (u. a. in Bayern und Niedersachsen) haben in Teilbereichen zu Verschlechterungen im Vergleich zu dem Standard geführt, den das StVollzG von 1977 erreicht hat²³. Eine bundeseinheitliche Lösung würde das Streichen von z. B. therapeutischen Maßnahmen oder anderer „unwirtschaftlicher“ Begleitmaßnahmen aus Kostengründen vorbeugen. Auch der (Unter)Finanzierung von Personal und anderer Ressourcen könnte so vorgebeugt, und eine ausreichende und umfassende Ausbildung gewährleistet werden. Denn Recht ist auch Gerechtigkeit, und das hohe Gut der Gerechtigkeit darf nicht ökonomischen und finanzpolitischen Zwängen untergeordnet werden²⁴.

IV. Schutz der Allgemeinheit als Vollzugsziel stärken

Die auch durch das Bundesverfassungsgericht formulierte Resozialisierungspflicht ist selbstverständlich ein Zielelement des Strafvollzugs. Der Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten wird jedoch ebenfalls durch die Freiheitsstrafe an sich erreicht. Ländergesetze zum Strafvollzug setzten sich mit dieser Ambivalenz verschiedentlich auseinander. Eine (wieder) zusammengeführte Zuständigkeit auf Bundesebene hat von dieser Phase der Zersplitterung insofern ihre Lehren zu ziehen, dass der Schutz der Allgemeinheit vor unverbesserlichen Straftätern als Ziel erheblich aufzuwerten ist.

¹⁸ www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2019/Downloads/03012019_Stellungnahme_BsBD_Fixierung.pdf?__blob=publicationFile&v=2

¹⁹ www.brak.de/w/files/newsletter_archiv/berlin/2006/html/06_2006_kammerinfo.html#_F%C3%B6deralismusreform:_Kompetenz_im

²⁰ http://webarchiv.bundestag.de/archive/2006/1206/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Unangeforderte_Stellungnahmen/03_Justiz/21_ver_di_Strafvollzug_.pdf

²¹ www.bsbd.de/fileadmin/user_upload/www_bsbd_de/images/Vollzugsdienst/Vollzd_4-5_2018_Gesamt.pdf

²² www.dbb.de/beamte/foederalismusreform.html

²³ www.bpb.de/system/files/pdf/5P6X17.pdf S. 33

²⁴ http://webarchiv.bundestag.de/archive/2006/1206/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Unangeforderte_Stellungnahmen/03_Justiz/17_EKD.pdf sowie http://webarchiv.bundestag.de/archive/2006/1206/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Unangeforderte_Stellungnahmen/03_Justiz/16_EKHN.pdf

An anderer Stelle²⁵ wurde bereits näher dargelegt, welche enorme soziale Sprengkraft notorische Rechtsbrecher, die nicht aus dem Verkehr gezogen werden, entfalten können. Die wiederholte Begehung von Straftaten erschüttert gerade bei Delikten, die besonders empfindliche und schützenswerte Rechtsgüter wie das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung betreffen, darüber hinaus aber auch bei vermeintlichen Bagatelldelikten, das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat, der sie eigentlich schützen soll. Diesem Zweck wird bisweilen mehr als unzureichend Rechnung getragen, was sich bereits anhand der enormen Rückfallquoten festmachen lässt:

Die jüngsten Untersuchungen des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz²⁶, welche die Rückfälligkeit aufgrund der Daten des Bundeszentralregisters in den Beobachtungszeiträumen 2010 bis 2013 bzw. 2004 bis 2013 fokussieren, unterstreichen die soeben hervorgehobenen Aspekte. Mehr als ein Drittel der im Bezugsjahr 2010 sanktionierten bzw. aus der Haft entlassenen Täter (35 %) wird innerhalb eines Risikozeitraumes von drei Jahren erneut straffällig. Wird der dreijährige Bezugszeitraum auf neun Jahre verlängert, steigt die allgemeine Rückfallquote (nach sechs Jahren um neun und nach neun Jahren nochmals um drei Prozentpunkte) so drastisch an, dass am Ende fast die Hälfte der Betroffenen (48 %) wieder strafrechtlich sanktioniert wird.²⁷

Durch Rückverlagerung der Kompetenzen auf Bundesebene könnte ein bundeseinheitlich stärkerer Fokus auf das Vollzugsziel des Schutzes der Allgemeinheit verwirklicht werden.

V. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Jugendstrafvollzug werden nicht umgesetzt

Des Weiteren setzt sich die oben genannte Rechtszersplitterung im Jugendstrafvollzug fort. Während Bayern, Hamburg und Niedersachsen den Jugendstrafvollzug betreffende Einzelregelungen in das allgemeine Strafvollzugsgesetz für Erwachsene integriert haben und fraglich ist, inwieweit damit die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts²⁸ im Bereich des Jugendstrafvollzugs eingehalten werden können, gehen verschiedene Bundesländer andere Wege, die zum Teil sogar abweichende Vollzugsziele zu erkennen geben (vgl. etwa jeweils § 2 JSt VollzG NRW und Hessen) und sich auch sonst im erheblichen Maße unterscheiden.

Dabei hat das Bundesverfassungsgericht²⁹ bereits früh nach der Reform erkannt: „Ausreichende gesetzliche Eingriffsgrundlagen fehlen bislang für beinahe den gesamten Bereich des Jugendstrafvollzuges. Spezifische gesetzliche Regelungen finden sich nur in wenigen Einzelvorschriften des Jugendgerichtsgesetzes und des Strafvollzugsgesetzes. Der Mangel an gesetzlichen Grundlagen für den Jugendstrafvollzug lässt sich nicht durch Rückgriff auf Rechtsgedanken des – den Erwachsenenstrafvollzug regelnden – Strafvollzugsgesetzes beheben. Die Voraussetzungen für eine analoge Anwendbarkeit dieses Gesetzes liegen nicht vor.“ und zielte auf eine bundeseinheitliche Regelung bzgl. des kompletten Jugendstrafvollzug ab.³⁰

Freilich stellt dies nur einen Bereich eines nicht zufriedenstellenden Rechtszustandes dar, der mit Einheit der Rechtsordnung wenig zu tun hat, an ihm wird der Zersplitterungszustand aber besonders deutlich.

VI. Mangel an Kooperation und Reform; Abwürgen der öffentlichen Debatte

„Der BSBD“ Bundesvorsitzende kritisierte die unterschiedlichen statistischen Erhebungen und die mangelnde Vergleichbarkeit erhobener Daten in den Ländern, sowie die unterschiedlichen Methoden bei der Ermittlung des Personalbedarfes. 2018 erklärte die Bundesjustizministerin, sich dem Problem der uneinheitlichen statistischen Erhebungen, der uneinheitlichen Konzepte in vielen Bereichen sowie dem Thema unterschiedlicher Personalbedarfsberechnungen anzunehmen und hier auf eine Vereinheitlichung hinzuwirken.³¹

²⁵ Gesetzentwurf des Abgeordneten Tobias Matthias Peterka und der Fraktion der AfD zur Strafschärfung bei Rückfall, BT-Drucks. 19/6371 (neu)
²⁶ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen – Eine bundesweite Rückfalluntersuchung 2010 bis 2013 und 2004 bis 2013, S. 14; online abrufbar unter www.bmjv.de/DE/Service/Fachpublikationen/Rueckfall_statistik_doc.html (abgerufen am 24.09.2020)

²⁷ BJMV, a.a.O., S. 17

²⁸ Vgl. hier und im Folgenden: BVerfG, Urteil vom 31. Mai 2006, Az. 2 BvR 1673/04

²⁹ BVerfG, a.a.O., Rz. 44 ff

³⁰ Aufschlussreich insbesondere der mündliche Teil der Urteilsbegründung. Vgl. bei Brinkmann, Föderalismusreform und Strafvollzug – https://ok-fachanwalt.de/wp-content/uploads/2014/08/Foederalismusreform_und_Strafvollzug.pdf, S. 2., zuletzt abgerufen am 24.09.2020

³¹ www.bsbd.de/fileadmin/user_upload/www_bsbd_de/images/Vollzugsdienst/Vollzd_4-5_2018_Gesamt.pdf

Der Bund hat jegliche Kompetenz für den Strafvollzug verloren – damit auch die Möglichkeit für Neukonzeptionen. Das Strafvollzugsgesetz des Bundes ist auf den Stand vor der Föderalismusreform eingefroren. Die Chance, großflächige Studien zwischen allen Bundesländern durchzuführen sowie innovative Konzepte im Strafvollzugsrecht zu erforschen und Bestehende erschöpfend zu analysieren, ist nun an die jeweilige Landeshaushaltskasse gebunden und hängt damit von der Wirtschaftlichkeit des einzelnen Bundeslandes ab.

Denn im Zuge der Zuständigkeitsverlagerung wird jegliche Zuständigkeit von Bundestag- und Rat abgelehnt, der Bundespräsident und Bundesjustizminister melden sich nicht mehr zu Wort. Durch diese Zersplitterung wird also eine öffentliche, gesamtdeutsche Diskussion über den Reformbedarf im Strafvollzug von vornherein unterbunden. Die Debatte über den Strafvollzug findet zerstückelt in den einzelnen Bundesländern statt, die Wissenschaft im Strafvollzug ist nun marginalisiert.³²

Dabei ist der kooperative Föderalismus in der Bundesrepublik nicht auf Trennung, sondern auf Kooperation zwischen Bund und Ländern angelegt. Sie müssen zur Erfüllung staatlicher Aufgaben zusammenwirken und können sich so gegenseitig kontrollieren und beeinflussen, was ein wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit darstellt. Durch dieses Staatsstrukturprinzip soll die Effizienz staatlichen Handelns durch Absprachen und Verhandlungsprozesse erhöht werden. Eine gemeinsame Diskussion und damit Kooperation fehlt jedoch bis heute.

Auf Nachfrage verweist die Bundesregierung jedoch stets auf die ausschließliche Zuständigkeit der Länder und die nun fehlende Dienstaufsicht über die Strafvollzugsbehörden des BMJV. Sie hätte nur punktuelle Erkenntnisse im Bereich des Strafvollzugs³³. Auf Nachfrage beim BMJV wird von der guten Kooperation zwischen Bund und Ländern im Strafvollzug gesprochen. Am jährlichen Strafvollzugausschuss der Länder würde der Bund teilnehmen. Und gerade in diesem Strafvollzugausschuss erklärte die Bundesjustizministerin, dass gerade im Strafvollzug einheitliche Bundesgesetze notwendig wären zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse. Zum 25-jährigen Bestehen des StVollzG im Jahr 2002 liegen von allen Länder-Justizministerien und dem BMJV Redetexte und Pressemitteilungen vor, die Bundeskompetenz wurde vor der Föderalismusreform in keiner Weise angezweifelt³⁴.

Die gegenwärtige Bund-Länder Zusammenarbeit erstreckt sich also vornehmlich auf den halbjährlich tagenden Strafvollzugausschuss der Länder. Dieser bereitet die Themen für die Justizministerkonferenz (JuMiKo³⁵) vor. In der JuMiKo ist der jeweilige Bundesjustizminister als „Gast“ geladen, in dem Strafvollzugausschuss der jeweilige Abteilungsleiter des Bundesjustizministeriums, ebenfalls als „Gast“³⁶. Für das BMJV ist damit die gute Kooperation zwischen Bund und Ländern im Strafvollzug gewährleistet³⁷. Übersichten, Zusammenfassungen oder Gutachten des Bundesjustizministers (bzw. Bundesjustizministerin) über die Teilnahme am Strafvollzugausschuss und der JuMiKo, in welchem Entwicklungen, Gefahren, Möglichkeiten und Vergleiche dargestellt bzw. ein gesammelter Überblick auf Bundesebene über die vorgestellten Ergebnisse geliefert werden, gibt es nicht.

Als Antwort auf eine kleine Anfrage der AfD³⁸ gibt die Bundesregierung an, dass Ergebnisse des Strafvollzugausschusses dokumentiert werden. Diese sind jedoch intern und nicht einsehbar³⁹. Finale Ergebnisse seien der JuMiKo zu entnehmen. Die JuMiKo wird abwechselnd von allen Bundesländern veranstaltet, und die Ergebnisse auf dem jeweiligen Landesportal veröffentlicht. Eine vollständige Veröffentlichung der Ergebnisse auf einer zentralen (Bundes-)Webseite gibt es nicht⁴⁰.

Es wird also deutlich, dass es auch an einem direkten und umfassenden Informationsfluss an den Bundestag fehlt und es einer bundesweiten Grundlage für Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Sachlagen ermangelt. Informationen müssen mittelbar über die JuMiKo abgerufen werden, deren Archiv zudem nur finale Beschlüsse und keine weiteren Hintergrundinformationen, Bedenken, Vorschläge oder Diskussionen bereitstellt. Studien und Analysen

³² <https://heribertprantl.de/prantls-blick/staatsbuenger-hinter-gittern/>

³³ vgl. Drucksache 19/17626

³⁴ http://www.bag-s.de/fileadmin/user_upload/Stellungnahme_foederalismusreform.pdf

³⁵ www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/index.php

³⁶ Nach telefonischer Rückfrage in der Geschäftsstelle der JuMiKo.

³⁷ Antwort auf schriftliche Nachfrage.

³⁸ Vgl. Drucksache 19/21604 – Kleine Anfrage des Abgeordneten Tobias Matthias Peterka

³⁹ Auf telefonische Anfrage in der Geschäftsstelle der JuMiKo.

⁴⁰ Beschlüsse von 2008 – 2019 sind gegenwärtig auf der Landeswebseite NRW zu finden: www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/index.php.

der unterschiedlichen Strafvollzugssysteme, die in einem maßgeblichen Umfang kaum von einem einzelnen Bundesland gestemmt werden könnten⁴¹, könnten durch eine Rückverlagerung des Strafvollzugs im Ganzen auf Bundesebene einheitlich veranlasst werden.

Durch eine vergleichende Untersuchung und Analyse können Rückschlüsse auf z. B. veränderte Gefangeneneraten im Bundesländervergleich gezogen werden. Welchen Einfluss z. B. offener Vollzug und Vollzugslockerungen bzw. strengere Haftbedingungen und Kontrollen auf die alltägliche Arbeit in JVs, Resozialisierung und Rückfälligkeit haben. Auf Anfrage der AfD⁴² erklärte die Bundesregierung, dass keine Untersuchungen oder Begleitmaßnahmen bzgl. des Strafvollzugs seit der Föderalismusreform in die Wege geleitet wurden. Auch konkrete Ausarbeitungen oder Ergebnisse des Strafvollzugausschusses, welche sich mit der Länderzuständigkeit des Strafvollzugs auseinandersetzen, seien der Bundesregierung nicht bekannt.

Die Folgen der Zuständigkeitsverlagerung wurden also weder untersucht noch ist absehbar, dass eine Analyse in Zukunft erfolgen wird. Stattdessen scheint das Problem abgegeben worden zu sein.

VII. Bedürfnis der Justizministerkonferenz nach bundesweiter Vereinheitlichung

Bei näherer Betrachtung der Beschlüsse der JuMiKo fällt auf, dass diese immer wieder die Notwendigkeit einer gesamtgesellschaftlichen – und damit nicht zuletzt bundeseinheitlichen Lösung anerkennt:

- Pakt für den Rechtsstaat – Beteiligung des Bundes auf dem Weg zu einer digitalen Justiz: „Die Justizministerinnen und Justizminister stellen klar, dass der Pakt für den Rechtsstaat nur gelingen kann, wenn der Bund des wesentlichen Teil einer nachhaltigen Finanzierung übernimmt.“ (Herbstkonferenz 2018, TOP I.1)
- Wiedereingliederung entlassener Strafgefangener als gesamtgesellschaftliche Aufgabe: „Gefangene sind weitgehend von SGB-Leistungen ausgeschlossen. Es gibt beispielsweise keine bundeseinheitliche Verfahrensweise zur Gewährung von Bildungsgutscheinen. Die notwendigen Beratungsleistungen in der Haft sind nicht gesichert.“ (Frühjahrskonferenz 2016: TOP II.30)
- Wiedereingliederung entlassener Strafgefangener als gesamtgesellschaftliche Aufgabe: „Die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister nimmt den Bericht des Strafvollzugausschusses zustimmend zur Kenntnis und bekräftigt die Bedeutung der Wiedereingliederung entlassener Gefangener als gesamtgesellschaftliche Aufgabe.“ (Frühjahrskonferenz 2015: TOP II.15)
- Länderübergreifende Zuständigkeitskonzentrationen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit auf der Ebene der Oberlandesgerichte: „Die Justizministerinnen und Justizminister sehen in einer vertieften justiziellen Zusammenarbeit zwischen einzelnen Ländern, etwa durch länderübergreifende Zuständigkeitskonzentrationen bei den Obergerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit, eine Möglichkeit für eine qualitätssichernde und effiziente Spezialisierung in der Justiz.“ (Herbstkonferenz 2015: TOP I.9)
- „Die Justizministerinnen und Justizminister sind sich einig, dass die Wiedereingliederung entlassener Inhaftierter eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Die Resozialisierungserfolge des Justizvollzugs können nur dann nachhaltig sein, wenn die Justiz und die Geschäftsbereiche anderer betroffener Ressorts auf Bundes- und Landesebene, insbesondere Arbeit, Soziales, Bildung und Inneres, eng zusammenarbeiten. [Sie bitten] den Strafvollzugausschuss, zur Herbstkonferenz 2014 einen Vorschlag zur weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit einschließlich der dazu erforderlichen konkreten Schritte zu unterbreiten. „(...) Aufgrund der sich verstärkenden Besoldungsunterschiede halten sie es für erforderlich, die Entwicklung weiter zu beobachten. (Zum Bericht: „Entwicklung der Besoldung und Versorgung nach der Föderalismusreform I)“⁴³ (Frühjahrskonferenz 2014: TOP II.18)

⁴¹ Ausschnitt aus einer vom Bundesministerium in Auftrag gegebenen Studie bzgl. des Strafvollzugs: „Eine Analyse der länderspezifischen Abweichungen der Rückfallraten setzt allerdings eine sorgfältige Recherche der Hintergründe voraus, die den Umfang der vorliegenden Studie und die Auswertungsmöglichkeiten der zugrunde liegenden Datenbasis bei Weitem übersteigen würde.“
Vgl.: www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/StudienUntersuchungenFachbuecher/Legalbewaehrung_nach_strafrechtlichen_Sanktionen_2010_2013.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Bereits durchgeführte Studien betreffen u. a. Rückfallproblematik und Sucht, vgl. www.uni-goettingen.de/de/51354.html.

⁴² BT-Drucksache 19/21604 – Kleine Anfrage des Abgeordneten Tobias Matthias Peterka

⁴³ www.drb.de/positionen/themen-des-richterbundes/besoldung – vgl. Forderung zur bundeseinheitlichen R-Besoldung (2018).

Es erscheint also alles andere als sinnvoll, diesem Bedürfnis nach Vereinheitlichung, welchem bereits verschiedentlich Ausdruck verliehen wurde, nicht nachzukommen. Im Ergebnis kann dies nur durch eine Rückverlagerung der Kompetenzen im Bereich des Strafvollzugs auf Bundesebene erfolgen.

B. Besonderer Teil

Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 Grundgesetz wird wie folgt geändert: Die Wörter „(ohne das Recht des Untersuchungshaftvollzugs)“ werden gestrichen und nach dem Wort „Verfahren“ die Wörter „und den Strafvollzug“ eingefügt. Hierdurch wird im Bereich des Strafvollzugs derjenige Rechtszustand wiederhergestellt, der bis zur Föderalismusreform im Jahr 2016 gegolten hat.

Innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung ist der Bund fortan wieder für den Strafvollzug zuständig.

