

Würzburger Schriften
zur Kriminalwissenschaft

Band 32

Klaus Jünemann

Gesetzgebungskompetenz
für den Strafvollzug
im föderalen System der
Bundesrepublik Deutschland

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XIX
A. EINFÜHRUNG	1
B. GRUNDLAGEN	3
I. Begriff des Strafvollzugs	4
II. Sinn und Zweck der Strafe	5
III. Unverzichtbarkeit des Freiheitsentzugs	10
1. Abolitionistische Forderung nach Abschaffung der Gefängnisse	10
2. Alternativlosigkeit der Freiheitsstrafe	12
IV. Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Strafvollzugs	20
1. Auswirkungen des Strafvollzugs auf den Gefangenen	20
2. Figur des besonderen Gewaltverhältnisses	23
C. GESETZGEBUNGSKOMPETENZ FÜR DEN STRAFVOLLZUG ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN	29
I. Ursprüngliche Bundeskompetenz – die Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 a.F. GG	30
II. Heimlicher Übergang der Kompetenz auf die Länder – das 42. Änderungsgesetz zum Grundgesetz von 1994	32
1. Anlass und Ursache der Verfassungsrevision	32
2. Implementierung der Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG	35
3. Auswirkungen der neuen Erforderlichkeitsklausel auf den Strafvollzug	37
a) „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“	38
b) „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“	39
c) Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung?	42
(aa) Geringst möglicher Eingriff in das Gesetzgebungsrecht der Länder ..	42
(bb) Das Zusammenspiel von verfassungsrechtlicher Präformation und qualifizierter Rechtzersplitterung	45

d) Zwischenergebnis	49
4. Konsequenzen für die Strafvollzugsgesetzänderungsgesetze von 1994 bis 2006	50
a) Begrenzte Änderungsbefugnis des Bundes für das gem. Art. 125a Abs. 2 Satz 1 GG fortgeltende Strafvollzugsgesetz.....	51
b) Analyse der einzelnen Strafvollzugsgesetzänderungsgesetze	53
(aa) „Technische Modifikationen“	53
(bb) „Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten“ vom 26.1.1998	54
(cc) „Viertes Gesetz zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes“ vom 26.8.1998	55
(dd) „Fünftes Gesetz zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes“ vom 27.12.2000	61
(ee) „Gesetz über elektronische Register und Justizkosten für Telekommunikation“ vom 10.12.2001	65
(ff) „Sechstes Gesetz zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes“ vom 5.10.2002	68
c) Zwischenergebnis	69
5. Zwischenergebnis	70

III. Offener Übergang der Kompetenz auf die Länder –

die Föderalismusreform von 2006	71
1. Ziele der Föderalismusreform	73
2. Elemente der Reform	74
a) Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen	75
(aa) Änderungen in den Kompetenzkatalogen	75
(bb) Änderungen in den allgemeinen Voraussetzungen der Kompetenzausübung.....	77
(cc) Notwendige Folgeänderungen: Übergangsvorschriften.....	81
b) Abbau von Zustimmungsrechten des Bundesrates und von Mischfinanzierungen sowie die Verbesserung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes	84
3. Auswirkungen der Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG auf den Strafvollzug.....	86
a) Reichweite der Kompetenzverlagerung	86
b) Verhältnis der Absätze 1 und 2 des Art. 125a GG zueinander	100
c) Bedeutung des Wortes „ersetzt“ i.S.d. Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG	102
d) Verbleibende Befugnisse des Bundes an dem bestehenden Strafvollzugsgesetz?	104
(aa) Änderungsbefugnis des Bundesgesetzgebers?.....	104

(bb) Aufhebungsbefugnis des Bundesgesetzgebers?	108
(cc) Strafvollzugsgesetz „eingefroren“ auf dem Stand zum Zeitpunkt der Föderalismusreform	111
4. Zwischenergebnis	111
IV. Ergebnis	112
D. ANALYSE DES STRAFVOLLZUGLICHEN KOMPETENZ- ÜBERGANGS	113
I. Prozedurale Aspekte	114
1. Verfassungsänderung als allgemeines „Stilproblem“	115
2. Verfahrensrechtliche Mängel der Föderalismusreform	116
a) Kompromiss als Voraussetzung der Demokratie.....	117
b) Keine argumentative Unterfütterung der Kompetenzverlagerung.....	119
(aa) „Föderalismuskommission“	120
(bb) Parlamentarischer Verfassungsänderungsprozess	124
(cc) Insbesondere: Die Sachverständigenanhörung	128
(dd) Kompetenzwechsel als „ungewollte Reform“	130
c) Verfahrenskritik ohne inhaltlich präformierende Wirkung	132
II. Verfassungsrechtliche Bezugnahmen	133
1. Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG?	134
a) Gleichheitssatz gilt nur im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung	135
b) Ungeschriebene Kompetenz des Bundes für den Strafvollzug?.....	136
c) Über die Landesgrenzen hinausgreifender Lebenssachverhalt?	138
d) Zwischenergebnis	141
2. Verletzung des Bestimmtheitsgebots des Art. 103 Abs. 2 GG?	142
a) „Freiheitsstrafe“ als unvollkommen ausgefülltes Blankett?	142
b) Bundeskompetenzerhaltende Auslegung der Föderalismusreform?.....	144
c) „Freiheitsstrafe“ hinreichend bestimmt normiert.....	144
d) Auswirkungen auf den Kompetenzübergang.....	148
3. Zwischenergebnis	149
III. Rechtspolitischer Konnex	149
1. Bezugspunkt Vollzugsziel	149
a) Drohender „Wettbewerb der Schädigkeit“?.....	150
b) Kriminalpolitischer Hintergrund: Die „Gegenreform“	153
2. Resozialisierung als Argument?	155
a) Redlichkeit der Länderparlamente	156
(aa) Länderparlamente als notorische „Verfassungsbrecher“?	156

(bb) Mögliche objektive Gefahren für die Resozialisierung.....	160
(aaa) Präjudizierendes vorangegangenes Verhalten der Länder?.....	161
(bbb) Wahlkampfbedingte Steigerung der Populismusanfälligkeit?.....	166
(ccc) Zwischenergebnis.....	169
(cc) Rechtliche Bindungen und praktische Erfahrungen.....	169
b) Mögliches Vollzugsziel kein sachgerechtes Kriterium für Kompetenz- fragen	172
3. Zwischenergebnis	174
IV. Systematische Argumente.....	174
1. Notwendige Einheit mit Strafrecht und Strafprozessrecht?	175
a) Mangelnde Evidenz des Arguments	176
b) Keine Fundierung der Behauptung möglich.....	178
(aa) Richterliche Strafzumessung gem. § 46 Abs. 1 StGB und Vorher- sehbarkeit der Strafe.....	179
(aaa) Begriffliche Vermengung von „Strafrecht“ und „Strafvollzug“ ..	180
(bbb) Marginalien zur Strafgerechtigkeit	181
(ccc) Bisher keine Berücksichtigung der Vollzugswirklichkeit im Rahmen der Strafzumessung	185
(ddd) Weder rechtliche noch sachliche Überzeugungskraft des Arguments	193
(bb) Strafzwecke und Strafvollzugsziel	194
(aaa) Grundsätzliche Eigenständigkeit der strafvollzuglichen Ziel- setzung.....	195
(bbb) Zwangsläufige Disfunktionalität von Strafzumessung und Strafvollzug	198
(ccc) Zwei Klarstellungen oder: Fernwirkungen und besondere Nähe .	199
(cc) Kompetentielle Abgrenzungsschwierigkeiten	200
(dd) Normwirklichkeit als Kontrapunkt	203
(aaa) Der status quo vor der Föderalismusreform	204
(bbb) Konsequenzen.....	206
c) Zwischenergebnis	208
2. Strafvollzugsrecht als besonderes Verwaltungsrecht?	209
a) Innere Sicherheit und Länderkompetenz	210
b) Strafvollzugsrecht als Sicherheitsrecht?	211
(aa) Schutz der Allgemeinheit als Wesen des Strafvollzugs?	212
(bb) Strafvollzug zwischen Repression und Prävention	215
c) Allgemeine Bezüge zum Verwaltungsrecht.....	217
d) Zwischenergebnis	219
3. Konnexitätsprinzip	220

a) Interpretation des Arguments.....	220
b) Mehrfaches Fehlgehen der Argumentation.....	222
4. Fachliche und organisatorische Kompetenz der Länder	226
5. Forderung nach Wahrhaftigkeit	229
6. Europatauglichkeit des Kompetenzwechsels?	230
a) Umgang mit internationalen und supranationalen Rügen.....	231
b) Vertretung deutscher (strafvollzuglicher) Interessen in Europa	236
c) Länderzuständigkeit als Anachronismus?.....	238
d) Zwischenergebnis	241
7. Beweislast	241
a) Veränderungsvorschlag konstituiert besondere Begründungslast	242
b) Allgemeine Zuständigkeitsvermutung zugunsten einer Gesetz- gebungskompetenz der Länder?.....	242
c) Länderkompetenz als offene Festschreibung des status quo	244
d) Zwischenergebnis	245
8. Zwischenergebnis	246
V. Monetäre Erwägungen	246
1. Durch die Kompetenzübertragung ausgelöste zusätzliche Kosten?	246
a) Bürokratiezuwachs in den Ländern?.....	248
b) Bürokratieabbau bei Bund und Ländern?	250
c) Zwischenergebnis	252
2. Gefahr eines „Strafvollzugs nach Kassenlage“?.....	252
a) Strafvollzugliche Einsparmaßnahmen aufgrund allgemeiner Finanz- probleme?.....	254
b) Gefährdung der Resozialisierung durch Sparmaßnahmen?.....	257
c) Das Paternalismus-Argument	259
d) Zwischenergebnis	263
3. Zwischenergebnis	263
VI. Historische Bezüge	263
1. Rechtsentwicklung im Strafvollzug.....	264
a) These von der ahistorischen Kompetenzübertragung	264
b) Relativierung der These	265
(aa) Tief verwurzelte föderale Struktur Deutschlands	265
(bb) Verankerung der Gesetzgebungsbefugnis für den Strafvollzug in den deutschen Verfassungen	268
(cc) Faktische Länderdominanz in der deutschen Strafvollzugs- geschichte	271
c) Entfallenes telos	276

(aa) Politisch-historischer Hintergrund des Strebens nach einer reichsgesetzlichen Regelung des Strafvollzugs.....	276
(bb) Übertragbarkeit auf die heutige Zeit?	281
d) Zwischenergebnis	286
2. Verlöschende Ausstrahlungswirkung – Das Bundesstrafvollzugsgesetz als Aufbauhilfe?	287
3. Historisches Versagen des Bundesgesetzgebers?	289
a) Defizite der bisherigen Bundesgesetzgebung im Strafvollzug	289
b) Qualität der Gesetzgebung als Kriterium für die Zuständigkeitsverteilung?	292
c) Relativierung der historischen Verknüpfung der Bundeskompetenz mit der strafvollzuglichen Reformfrage	293
4. Zwischenergebnis	294
VII. Rechtsvergleichende Notizen	294
VIII. Gefangenrechte	299
1. Intensität des strafvollzuglichen Grundrechtseingriffs	299
a) Bund als besserer Gesetzgeber?	300
b) Unbehagen über föderale Diversifikation als Grundlage der Argumentation	301
c) Intensität kein Kriterium für die Zuständigkeitsverteilung.....	303
d) Normwirklichkeit.....	303
e) Zwischenergebnis	304
2. Auswirkungen auf den Rechtsschutz für Gefangene	305
a) Verdoppelung des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes	305
b) Verlust einer einheitlichen Rechtsprechung?	308
c) Zwischenergebnis	313
3. Zwischenergebnis	313
IX. Föderale Aspekte	313
1. Bloße argumentative Rekapitulationen der Vorzüge und Nachteile des Föderalismus.....	314
a) Uneinheitlichkeit und Unübersichtlichkeit der Rechtslage?.....	315
(aa) Vielfalt landesrechtlicher Regelungen	315
(bb) Verhältnis von Bundes- und Landesrecht.....	319
b) Strukturelle Reformfreundlichkeit der Länderkompetenz und Wettbewerbsföderalismus	320
(aa) Entwicklung des Bundesstaatsverständnisses.....	322
(bb) Wettbewerbsföderalismus im Strafvollzug – keine Reduktion auf Standortwettbewerb.....	324

(cc) Pauschaleinwände	328
(aaa) Freiwilliger Verzicht der Länder auf föderale Vielfalt	328
(bbb) Einzelkompetentielle Nichtanwendbarkeit des Arguments	330
(dd) Strafvollzugsspezifische Hinweise	331
(aaa) Wettbewerbsversagen im Strafvollzug?	331
(bbb) Bereits früher bestehende Handlungsspielräume der Länder im Strafvollzug	334
(ee) Zwischenergebnis	336
c) Zwischenergebnis	337
2. Allgemeine Notwendigkeit eines Bundesgesetzes: Essentialia des Gesamtstaates und Erfordernis eines Mindestmaßes an Einheitlichkeit im Bundesgebiet	337
3. Sonstige allgemeine Kriterien für die Zuordnung von Zuständigkeiten im Bundesstaat	340
a) Insbesondere: externe Effekte	342
(aa) Erhöhter Koordinierungsaufwand der Länder untereinander?	343
(aaa) Gefangenentransporte	344
(bbb) Verlegungen	344
(ccc) Überstellungen	347
(ddd) Bildung von Vollzugsgemeinschaften	348
(eee) Zwischenergebnis	349
(bb) Aus divergierenden Vollzugszielen entspringende Behandlungs- probleme?	349
(cc) Sparen auf Kosten anderer Bundesländer?	351
(aaa) Ungeklärte Grundannahmen: Zunahme strafvollzuglicher Divergenzen und Mobilitätsbereitschaft des Verurteilten	352
(bbb) Örtliche Vollzugszuständigkeit und die Wahl des Wohnortes durch den Verurteilten	354
(ccc) Abweichen vom Vollstreckungsplan während des Vollzugs auf Antrag des Gefangenen	360
(ddd) Faktischer Ausschluss jeglicher landesübergreifender Anstalts- wechsel?	362
(eee) Zwischenergebnis	364
(dd) Zwischenergebnis	365
b) Politische Entscheidung und die Balance bundesstaatlicher Macht- verteilung insgesamt	365
4. Zwischenergebnis	366
X. Ergebnis	367

E. VERFASSUNGSRECHTLICHE VORGABEN FÜR DIE ZIELE UND AUFGABEN DES STRAFVOLLZUGS	373
I. Potentielle Vollzugsziele: Allgemeine Strafzwecke als erster Anknüpfungspunkt.....	374
II. Unerlässlichkeit der Normierung des Strafvollzugsziels durch den Gesetzgeber.....	376
III. Grundgesetzliche Vorgaben	378
1. Grundrechte als Maßstab für die Strafvollzugsgesetze der Länder	380
2. Dimensionen der Grundrechte als methodischer Ansatzpunkt.....	381
a) Grundrechte als Abwehrrechte.....	383
(aa) Sinngehalt der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG).....	384
(bb) Strafzweck der Vergeltung und „Vergeltungsvollzug“.....	389
(cc) Strafzweck der Sühne ohne eigenständige Ausgestaltung des Vollzugs	394
(dd) Strafzweck des Schutzes der Gesellschaft und „Verwahrsvollzug“ ..	395
(ee) Strafzweck der Abschreckung ohne eigenständige Ausgestaltung des Vollzuges	402
(ff) Strafzweck der Resozialisierung und „Behandlungsvollzug“	405
(aaa) Relativierung der Menschenwürde als Argument	406
(bbb) Resozialisierung als allgemeines Vollzugsziel und die Menschenwürde.....	408
(ccc) Grenzen der Resozialisierung.....	411
(1) Durch die Menschenwürde gezogene Grenzen	411
(α) Zwang und Beeinflussung als zwingende Grenze?	412
(β) Ganzheitliche Betrachtung nach <i>Klaus Hoffmann</i>	415
(γ) Zwang zu therapeutischen Maßnahmen als mögliche Grenze ...	417
(δ) Zwischenergebnis.....	422
(2) Sonstige Grenzen	422
(3) Problem der indirekten Einwirkung und die „doppelt indirekte Einwirkung“	426
(4) Zwischenergebnis	430
(ddd) Zwischenergebnis	432
(gg) Zwischenergebnis	432
b) Grundrechte als Leistungsrechte.....	434
(aa) Anspruch des Straftäters auf Resozialisierung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.....	435
(bb) Staatliche Vor- und Fürsorgepflicht aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG)	437

(cc) Verfassungsrechtliche Fundierung der Resozialisierung aus Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2, 3 GG) und staatlichem Erziehungsauftrag (Art. 7 Abs. 1 GG)?.....	440
(dd) Korrespondierende soziale Inpflichtnahme des Gefangenen und deren Grenze	442
(ee) Anspruch auf konkrete Maßnahmen sowie Justitiabilität?	446
(ff) Zwischenergebnis	449
c) Grundrechtliche Schutzpflichten	450
d) Zwischenergebnis	455
3. Verfassungsrechtlich abgesicherte Institution Strafvollzug.....	456
4. Zwischenergebnis	457
IV. Ergebnis.....	460
F. DIE NEUEN STRAFVOLLZUGSGESETZE DER LÄNDER.....	461
I. Überblick über die neuen Strafvollzugsgesetze der Länder.....	463
II. Reaktionen im Schrifttum.....	466
III. Ziele und Aufgaben des Strafvollzugs	469
1. Überblick über die neue Rechtslage	470
2. Wettbewerb der Schädigkeit?	474
IV. Ergebnis.....	480
G. SCHLUSS	483
LITERATURVERZEICHNIS.....	485