

Prof. Dr. Bernd Maelicke

## Sinn und Unsinn der Föderalismusreform

Es ist an der Zeit, dass „kriminalpolitische Gesetzgebungsprozesse“ stärker in den Mittelpunkt der Fachdiskussion gestellt werden.<sup>1</sup> Immer mehr gesetzgeberische Initiativen entstehen aus aktuellen Anlässen, die häufig zuvor in den Medien skandalisiert worden sind. Oder es sind wahlaktische Ziele, die mit gesetzlichen Regelungen langfristig wirkend manifestiert werden. Sinn und Unsinn solcher kriminalpolitischer Schnellschüsse werden selten überprüft, Evaluationen sind systematisch nicht vorgesehen. Das Beispiel der Föderalismusreform bietet sich an, genauer analysiert zu werden. Gero *Meinen* hat in seinem Beitrag „Acht Jahre Justizvollzugsgesetzgebung der Länder – ein subjektiver Erfahrungsbericht“ einen ersten Aufschlag gemacht.<sup>2</sup> Der folgende Aufsatz versteht sich als Ergänzung, aber auch als Kontroverse.

Bis 2006 entschieden in Deutschland vor allem die Gesetze des Bundes über die rechtlichen Rahmenbedingungen der Resozialisierung, zum Beispiel durch das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung, das Jugendgerichtsgesetz, das Strafvollzugsgesetz und das Sozialgesetzbuch – um nur einige wenige zu nennen.

Im Rahmen dieser Zuständigkeit hatte auch das Bundesjustizministerium für ein von der Fachwelt und auch vom Bundesverfassungsgericht<sup>3</sup> gefordertes Bundes-Jugendstrafvollzugsgesetz bereits einen allerdings umstrittenen ersten Entwurf vorgelegt.

Für die Fachwelt völlig überraschend kam es dann im Spätherbst des Jahres 2004 im Rahmen der Föderalismusreform zu einem Angebot der Bundesjustizministerin Brigitte Zypries, die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder zu übertragen. Viele empfanden dieses Angebot als „vergiftet“, d.h. es erfolgte möglicherweise in der Erwartung, dass es abgelehnt werden würde. Die Mehrheit der Länder verstand diese Kompetenzübertragung als eine „aufgedrängte Bereicherung“, sie hatte sie nicht gefordert und stand ihr zunächst ablehnend gegenüber. Auch die relevanten Fachverbände lehnten den Vorschlag einhellig ab (so z.B. der Deutsche Richterbund, die Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen, die Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug). Als jedoch die Front der Länder bröckelte und neben Bayern und anderen CDU-regierten Ländern auch das traditionell SPD-regierte Nordrhein-Westfalen seine Zustimmung signalisierte, wurde der

1 So auch *Cornel / Dünkel* in NK, 4/2014, 309.

2 *Meinen*, in NK 4/2014, 317 ff.

3 BVerfG, 2 BvR 1673/04, Urteil vom 31. 5. 2006.

Zypries-Vorschlag im Rahmen eines „Tauschgeschäfts“ in der Großen Koalition durchgesetzt.

Auch die Bedenken von Rechtspolitikern des Bundestags (insbesondere der SPD-Fraktion) und fast aller Experten bei einer „Massen-Anhörung“ im Mai 2006 konnten daran nichts mehr ändern. Eine vorgesehene Auswertung der Anhörung im zuständigen Rechtsausschuss des Bundestags wurde mit der Mehrheit der Großen Koalition verhindert, der Rechtsausschuss wurde so vollständig übergangen.<sup>4</sup>

Insider wissen, dass letztlich eine „Negativ-Koalition“ verschiedener konservativ regierter Länder mit dem Bundesjustizministerium zu diesem Ergebnis führte: Insbesondere Bayern und Hessen konnten sich auf Bundesebene mit ihren restriktiven Vorstellungen zur Reform des Bundes-Strafvollzugsgesetzes nicht durchsetzen, das Bundesjustizministerium seinerseits konnte mit seinen Ideen für ein innovatives Bundes-Jugendstrafvollzugsgesetz die Mehrheit der Länder nicht überzeugen und wollte dieses schwierige Rechtsgebiet am liebsten loswerden. Schließlich lag die Durchführung und Finanzierung des Vollzugs allein in der Hand der Länder, dann sollten diese auch die Zuständigkeit für die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen bekommen.

Roland Koch erklärte sich bei dem wichtigen Streitpunkt „Kooperationsverbot im Hochschulbereich“ nur dann zu einem Kompromiss bereit, wenn bei dem Thema Strafvollzug „den Ländern nicht mehr reingeredet werde“.

Die Föderalismusreform trat am 1. September 2006 in Kraft. Seitdem haben alle Bundesländer eigene Landesgesetze für den Jugendvollzug und für die Untersuchungshaft beschlossen, für den Erwachsenenvollzug haben bisher dreizehn neue Vollzugsgesetze das alte Bundes-Strafvollzugsgesetz abgelöst, für den Jugendarrest wurden drei neue Landesgesetze beschlossen. Hinzu kamen Gesetze zum Sicherungsverwaltungsvollzug. Insgesamt gibt es in allen sechzehn Ländern über sechzig verschiedene Gesetzesvorhaben. Bis Ende 2016 dürften alle Länder ihre Hausaufgaben erledigt haben.

Der Gesetzgebungsauflauf in Folge der Föderalismusreform war immens, alle sechzehn Justizministerien waren voll belastet mit den entsprechenden Gesetzesvorlagen für ihre Landtage. Allerdings orientierten sich die meisten an Musterentwürfen, sodass landesspezifische Besonderheiten nur marginal festzustellen sind. Unterschiede betreffen vor allem die Umsetzung der Gesetze – beispielsweise beim offenen Vollzug, bei Vollzugslockerungen oder bei der Personalausstattung. Diese Qualitätsunterschiede zwischen den Bundesländern in der ambulanten und stationären Resozialisierung gab es allerdings bereits vor der Föderalismusreform, diese Entwicklung hat sich in den Folgejahren kontinuierlich fortgesetzt.

Einen „Wettbewerb der Schäbigkeit“ (also ein Abbau von Standards), den die Gegner der Kompetenzübertragung befürchtet hatten,<sup>5</sup> hat es durch die Reform nicht ge-

4 Siehe die eindrucksvolle Darstellung dieses Gesetzgebungsprozesses in: *Nikolopoulos* 2014, 172 ff.

5 *Maelicke* Forum Strafvollzug, 2007, 9 ff.

geben, allerdings auch keinen „Wettbewerb der Konzepte“, den die Befürworter propagiert hatten<sup>6</sup>

Von großer Bedeutung sind allerdings die Kritikpunkte, die die Einheit des Strafrechts, des Strafverfahrensrechts und des Rechts des Strafvollzugs betreffen, letztlich also die Einheit des Rechtsstaats in Deutschland. Die bündelnde und integrierende Gesamtzuständigkeit des Bundes wurde durch die Föderalismusreform in diesem Rechtsgebiet zerstört – alle Experten hatten in der Anhörung des Bundestags warnend darauf hingewiesen. In der Spruch- und Resozialisierungspraxis in den Ländern zeigen sich immer größer werdende Unterschiede, die von Experten und Medien zunehmend kritisch konnotiert werden.

Auf Bundesebene ist eine eindeutige Tendenz zur Verschärfung des Strafrechts festzustellen, dabei werden die Länder bei der Umsetzung der daraus folgenden Maßnahmen (Jugendarrest, Jugendstrafvollzug, Untersuchungshaft, Strafvollzug, Sicherungsverwahrung) allein gelassen. Der Bund hat dafür keine legislative Verantwortung mehr. Entsprechend abgehoben, einseitig und verkürzt verlaufen die Diskussionen zu dieser Thematik im Bundestag.

Bisher hat es keine unabhängige strafvollzugswissenschaftliche oder kriminologische Evaluation der Wirkungen der Kompetenzübertragung für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder gegeben. Die Untersuchung von *Hans-Peter Schneider*<sup>7</sup> beschränkt sich auf einen formalen Vergleich der bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Landesgesetze – dies ist ausdrücklich keine sozialwissenschaftlich-empirische Untersuchung über die tatsächliche Qualitätsentwicklung in den Anstalten.

*Schneider* kommt zu dem Fazit, dass sich die Warnung von Brigitte Zypries vor Musterentwürfen im Bereich des Strafvollzugs weitgehend bestätigt hat. Selbst die eigenständigen Gesetze der großen Länder weichen nicht wesentlich voneinander ab. Die Unterschiede ergeben sich nach *Schneider* im Wesentlichen aus der differierenden Finanzkraft der Länder beim Vollzug der Gesetze. Dies war jedoch auch schon vor der Föderalismusreform so.

Drei der vier verantwortlichen Verhandler und Entscheider, die in einer Nachtsitzung vom 25. auf den 26. Juni 2006 das „Tauschgeschäft“ besiegelt hatten, sind nicht mehr an Bord (Edmund Stoiber, Kurt Beck, Franz Müntefering). Die Leitung des Bundesjustizministeriums hat seitdem mehrfach gewechselt, keine der damaligen Landesjustizminister oder -ministerinnen ist mehr im Amt. Einzig Angela Merkel könnte (und sollte!) Verantwortung für ihr damaliges Handeln übernehmen.

Ein demokratischer Rechtsstaat darf ein solches Verfahren und ein solches Ergebnis nicht stillschweigend hinnehmen. Deshalb schlage ich vor, zu dieser Thematik eine Enquetekommission des Bundestags mit unabhängigen Experten einzusetzen. Es reicht nicht aus, dass sich die Länder wechselseitig bestätigen, wie gut sie die Reform gesetzestechnisch bewältigt haben. Der Bundesgesetzgeber ist gefordert, sich über Wirkungen und Nebenwirkungen und Sinn und Unsinn seines Handelns ein eigenes Bild zu ma-

6 Merk Forum Strafvollzug, 2007, 19 ff.

7 Schneider 2013.

chen, und auf dieser Grundlage zu klären, welche korrigierenden Aktivitäten zur Absicherung der Einheit und vollen Leistungsfähigkeit des Rechts- und Sozialstaats in Deutschland nunmehr angezeigt sind.

Literatur:

*Cornel / Dünkel* Fachliche Kompetenzen zur Gesetzgebung in der Kriminalpolitik, in: NK, 4/2014, 309-310

*Maelicke* Auf zu neuen Ufern? Konsequenzen der Föderalismusreform, in: Forum Strafvollzug, 2007, 9 ff.

*Meinen* Acht Jahre Justizvollzugsgesetzgebung der Länder – ein subjektiver Erfahrungsbericht, in NK 4/2014, 317-323

*Merk*, in : Forum Strafvollzug, 2007, 19 ff.

*Nikolopoulos* (2014) Der Kampf um den Konsens – Verfassungsändernde Prozesse: Vom Agenda Setting zur Endabstimmung

*Schneider* (2013) Der neue deutsche Bundesstaat – Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I

Kontakt:

*Prof. Dr. Bernd Maelicke*  
maelicke@institut-sozialwirtschaft.de