

bvaj e.V. - Leinestraße 111 - 04279 Leipzig

Bundesverfassungsgericht  
Zweiter Senat  
- Der Vorsitzende -  
Postfach 1771  
76006 Karlsruhe

## Vorstand

Rolf Jacob  
Leinestraße 111  
Tel.Nr. 0341/8639 -110  
[rolf.jacob@jval.justiz.sachsen.de](mailto:rolf.jacob@jval.justiz.sachsen.de)

1. Vorsitzender  
04279 Leipzig  
Fax-Nr. 0341/8639-105

Yvonne Radetzki  
Boostedter Straße 30  
Tel.Nr. 04321/4907-100  
[yvonne.radetzki@jvanm.landsh.de](mailto:yvonne.radetzki@jvanm.landsh.de)

2. Vorsitzende  
24534 Neumünster  
Fax-Nr. 04321/4907-214

Hadmut Birgit Jung-Silberreis  
Holzstraße 29  
Tel.Nr. 0611/414 -1001  
[hadmutbirgit.jung-silberreis@jva-wiesbaden.justiz.hessen.de](mailto:hadmutbirgit.jung-silberreis@jva-wiesbaden.justiz.hessen.de)

3. Vorsitzende  
65197 Wiesbaden  
Fax-Nr. 0611/414-1005

Gerhard Weigand  
Marktplatz 1  
Tel.Nr. 09553/17-100  
[gerhard.weigand@jva-ebra.bayern.de](mailto:gerhard.weigand@jva-ebra.bayern.de)

Schriftführer  
96157 Ebrach  
Fax-Nr. 09553/17-499

Rüdiger Werner  
Oststraße 2  
Tel.Nr. 0355/4888 -101  
[Ruediger.Werner@justizvollzug.brandenburg.de](mailto:Ruediger.Werner@justizvollzug.brandenburg.de)

Schatzmeister  
03052 Cottbus  
Fax-Nr. 0355/4888-222

Leipzig, den 29. März 2017

**Stellungnahme der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter und Anstaltsleiterinnen im  
Justizvollzug e.V. als sachkundige Dritte nach § 27a BVerfGG  
zur Verfassungsbeschwerde des Herrn R.,  
Az.: 2 BvR 166/16**

**1. unmittelbar gegen**

- a) den Beschluss des Oberlandesgerichts Nürnberg vom 28. Dezember 2015 –  
2 Ws 782/15,
- b) den Beschluss der auswärtigen Strafvollstreckungskammer des Landgerichts  
Regensburg mit dem Sitz in Straubing vom 25. November 2015 –  
SR StVK 652/15

**2. mittelbar gegen**

**Art. 46 Abs. 2 BayStVollzG**

Die Bundesvereinigung der Anstaltsleiter und Anstaltsleiterinnen e.V. bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zur oben genannten Verfassungsbeschwerde und trägt hierzu wie folgt vor:

## **1. Fragestellung**

Der Beschwerdeführer beanstandet die Höhe der Gefangenenentlohnung in Bayern. Er trägt vor, die nichtmonetäre Regelung der Gefangenenentlohnung sei verfassungswidrig. Auch sollte durch das Gericht inzident geprüft werden, ob die Tatsache, dass der Beschwerdeführer bisher nicht in die gesetzliche Rentenversicherung eingebunden ist, mit ein Grund dafür sei, die Gefangenenentlohnung zu erhöhen, um so in gewisser Hinsicht eine drohende Altersarmut zu reduzieren.

Der Antragsteller verbüßt in der JVA Straubing eine lebenslange Freiheitsstrafe. Vom 29. September 2015 bis 2. November 2015 war er in der anstaltseigenen Druckerei beschäftigt und erhielt dort eine Vergütung der Lohnstufe 2 ohne Leistungszulagen. Wegen der Dauer der Beschäftigung in der Anstaltsdruckerei erhielt der Beschwerdeführer keinen Freistellungstag gemäß Art. 45 und 46 BayStVollzG, da er weder ein Jahr lang (Art. 45 Abs. 1 BayStVollzG) noch zwei Monate lang (Art. 46 Abs. 6 bis Abs. 11 BayStVollzG) zusammenhängend eine Beschäftigung nach Art. 39 BayStVollzG ausübte.

## **2. Stellungnahme der Bundesvereinigung**

Die Frage nach einer angemessenen Vergütung der Arbeit im Vollzug ist nach Auffassung der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter und Anstaltsleiterinnen unter Beachtung der trotz unterschiedlicher Landesregelungen bundesweit einheitlichen gesetzlichen Ziele und Grundsätze für den Vollzug, hier insbesondere des Angleichungsgrundsatzes und des Resozialisierungsgebots sowie der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Anerkennung der Gefangenenarbeit zu diskutieren. Der Vollzug der Freiheitsstrafe soll über den Entzug der persönlichen Freiheit hinaus keine weiteren unnötigen Einschränkungen bewirken, wie sie nach der überkommenen Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis befürwortet wurde.

Die Bundesländer gehen von unterschiedlichen vollzuglichen Konzepten hinsichtlich der Vergütung der Gefangenenarbeit aus.

Aufgrund der Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 haben die Länder von ihrer Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Justizvollzugs Gebrauch gemacht und eigene Strafvollzugsgesetze erlassen, die unterschiedliche Regelungen im Hinblick auf die Entlohnung der Gefangenenarbeit beinhalten. Unterteilen lassen sich die maßgeblichen Konzepte in diejenigen, die eine Arbeitspflicht der Gefangenen vorsehen und bei denen die Gefangenenentlohnung aus einer monetären und einer nicht monetären Komponente besteht (Bayern, Hamburg, Niedersachsen, Hessen, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Berlin, Schleswig-Holstein, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern)



und diejenigen, die die Arbeitspflicht nicht mehr vorsehen und die nichtmonetäre Komponente der Gefangenenentlohnung entfallen ließen (Brandenburg, Saarland, Sachsen, Rheinland-Pfalz).

Bundesländer, die nach der Einführung der eigenen Landesgesetze eine Arbeitspflicht und die Gewährung einer nichtmonetären Komponente aufrechterhielten, orientierten sich an den bisherigen Regelungen der §§ 42, 43 StVollzG - Bund. Der Gefangene erhält in diesen Ländern unter bestimmten Voraussetzungen eine Freistellung von der Arbeit, die er in der Anstalt verbringen oder als Urlaub / Langzeitausgang aus der Haft nutzen kann. In Fällen, in denen eine Anrechnung ausgeschlossen bleibt, erhält der Gefangene bei seiner Entlassung als Ausgleichsentschädigung für seine Arbeit zusätzlich einen bestimmten prozentualen Betrag des Entgelts oder der Ausbildungsbeihilfe.

Die Länder, die die Arbeitspflicht der Gefangenen entfallen ließen, messen der Gefangenenarbeit keine vorrangig resozialisierungsfördernde Wirkung zu. Diese Ländergesetze sehen im Vergleich zum StVollzG - Bund lediglich die Beibehaltung der monetären Vergütungskomponente in unveränderter Höhe vor. Zur Begründung dafür wird ausgeführt, die Forderung aus dem Resozialisierungsgebot, Arbeit angemessen anzuerkennen, stelle sich nur für solche Gefangene, denen verpflichtend eine Arbeit oder eine sonstige Beschäftigung zugewiesen oder zugeteilt worden ist oder die zu einer Hilfstätigkeit verpflichtet worden sind (Pflichtarbeit). Hierbei sei jedoch hinsichtlich der Höhe der Vergütung bei arbeitstherapeutischen Maßnahmen und Arbeitstraining zu berücksichtigen, dass diese zwar nicht vorrangig auf die Erreichung des Vollzugsziels gerichtet seien, aber die Förderung der Arbeitsfähigkeit von hoher Bedeutung für eine erfolgreiche Integration der Gefangenen nach Haftentlassung sei. Daher sei eine nichtmonetäre Komponente entsprechend der Regelung des § 43 Abs. 6 StVollzG – Bund nicht mehr vorgesehen, ohne dass sich daraus ein Anspruch der Gefangenen auf eine höhere Vergütung als bisher ergäbe.

Unabhängig davon, ob eine nichtmonetäre Vergütungskomponente gewährt wird oder nicht, orientieren sich die Länder bei der monetären Komponente an der Bezugsgröße nach § 18 des Vierten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB IV). Es wurde festgelegt, dass bei der Bemessung des Arbeitsentgeltes neun Prozent der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV zu gewähren sind.

Verfahrensgegenständlich ist ein nach bayerischem Vollzugsrecht zu beurteilender Fall, wonach eine Arbeitspflicht für Strafgefangene vorgesehen ist, welche durch ( Wieder- )Gewöhnung an realitätsnahe Arbeitssituationen und damit Lernfeld zum Bestehen in einem

regulären Arbeitsverhältnis außerhalb der Anstalt als Element der Resozialisierung angesehen wird, darüber hinaus durch Gewöhnung an eine Tagesstruktur auch aus behandlerischer Sicht als bedeutsam angesehen wird. Diese Ansicht teilt die Bundesvereinigung der Anstaltsleiter und Anstaltsleiterinnen.

Bei einer Beurteilung der Höhe einer angemessenen Vergütung sollte der in allen Ländervollzugsgesetzen verankerte Grundsatz einer möglichst weitgehenden Angleichung der Lebensverhältnisse im Justizvollzug an die Lebenswelt außerhalb der Anstalt zugrunde gelegt werden.

Will man die Löhne der Gefangenen denen der freien Arbeitnehmer zumindest annähern, bedarf es eines Vergleiches der im Vollzug und der in der freien Wirtschaft geleisteten Arbeit. Denn bei einer Angleichung der Löhne bedarf es auch einer Angleichung unter den Gesichtspunkten der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit.

Allgemein wird in den Justizvollzugsanstalten zwischen den Eigen- und Unternehmerbetrieben, den Versorgungstätigkeiten für die Justizvollzugsanstalt, Aufgaben in arbeitstherapeutischen Einrichtungen (Arbeitstherapie/Arbeitstraining) und den Maßnahmen der schulischen und beruflichen Bildung unterschieden. Eigenbetriebe sind dabei Betriebe, die mit Haushaltsmitteln der Länder eingerichtet und unterhalten werden. Unternehmerbetriebe sind Betriebe, in denen Unternehmer Lohnarbeiten durch Gefangene durchführen lassen; sie sind grundsätzlich aus den Mitteln des Unternehmers zu errichten und zu unterhalten. Tätigkeiten für die Justizvollzugsanstalt sind alle Arbeiten von Gefangenen in den Versorgungseinrichtungen und im Rahmen der Hausbewirtschaftung, insbesondere:

- das Reinigen des Anstaltsgebäudes und Anstaltsgeländes,
- das Reinigen und die Instandsetzung der Wäsche,
- Hilfstätigkeiten in der Küche,
- Hilfstätigkeiten in der Kammer.

Das Ziel bei der Suche nach einer angemessenen Höhe der Eckvergütung sollte eine differenzierte Abwägung zwischen einem möglichst hohen Resozialisierungseffekt beim Gefangenen einerseits und den dafür zu erwartenden anfallenden Kosten andererseits sein.

Finanzielle Überlegungen können bei der Festsetzung der Vergütung der Gefangenen jedoch nur einen - wenn auch wichtigen - Gesichtspunkt unter mehreren darstellen. Eine höhere Festsetzung der Eckvergütung ist jedoch nur zu rechtfertigen, wenn dadurch die Erreichung des Ziels der Resozialisierung nachhaltig unterstützt wird.



Als angemessen kann das Arbeitsentgelt zumindest erst dann bezeichnet werden, wenn es substantielle Formen annimmt und eine für den Gefangenen erfahrbare Anerkennung für seine Leistung darstellt. Nur so wird dem Gefangenen durch die Höhe des ihm zukommenden Entgelts in einem Mindestmaß bewusst gemacht, dass ein Zusammenhang zwischen der Erwerbsarbeit und der Herstellung einer eigenen und belastbaren Lebensgrundlage und sonstigen Vorteilen besteht.

Dabei ist bei einer Erhöhung der Arbeitsvergütung zu berücksichtigen, dass neben der neu geregelten Eckvergütung von neun Prozent heute schon weitere geldwerte Leistungen gegenüber dem Gefangenen erbracht werden. So führen die vom Staat zu zahlenden Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung zu einer Wertsteigerung des Arbeitsentgelts. Diese der Resozialisierung der Gefangenen dienenden Beiträge sind nicht unerheblich, denn der Staat trägt die gesamten Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und damit zu einer Wertsteigerung des Arbeitsentgelts bei. Zu beachten ist ferner, dass die Gefangenen, die einer Arbeit nachgehen, neben ihrem Arbeitsentgelt und den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung auch die Freistellung von erheblichen Haftkostenbeiträgen erlangen. Hinsichtlich der medizinischen Versorgung unterliegen die Gefangenen (mit Ausnahme der Freigänger) der freien Heilfürsorge, sodass insoweit auch kein Arbeitnehmeranteil zu Krankenversicherungsbeiträgen zu entrichten ist. Diese geldwerten Leistungen stehen indessen bei den Gefangenen nicht in einem primären Fokus.

Die Gefangenen sind - auch wenn sie einer geregelten Arbeitstätigkeit im Vollzug nachgegangen sind - regelmäßig nicht in der Lage, sich dadurch eine Lebensgrundlage für die Zeit nach der Entlassung zu schaffen. Bestehenden Unterhaltspflichten kann kaum nachgekommen werden, wofür zwar andere Träger einspringen, indessen aber Rückforderungsansprüche entstehen, welche zu einer Verstärkung von Verschuldenssituationen führen. Auch eine effektive Regulierung bestehender Schulden als bedeutsamer kriminogener Faktor ist unter den vollzuglichen Einkommensbedingungen nur erschwert möglich. Zwar gibt es vielfältige Bemühungen von Sozialdiensten und Schuldnerberatungsstellen, um Teilerlasse von Forderungen zu erreichen oder über institutionalisierte Programme wie z.B. die Traugott Bender Stiftung in Baden-Württemberg Umschuldungsvereinbarungen zu treffen. Gleichwohl bleiben derartige Bemühungen oftmals erfolglos. Es gelingt leider nicht, die Gefangenen ohne erhebliche Schuldenlast zu entlassen, wodurch ein bestehender Pfändungsdruck die Arbeitsmotivation und Resozialisierungsbemühungen konterkarieren kann. Um die dadurch eingeschränkten Resozialisierungschancen der Gefangenenarbeit überhaupt zu verbessern, wäre somit eine deutlichere Erhöhung des Ecklohns nötig.

Erst eine nachhaltige Erhöhung der Gefangenenvergütung über die jetzige Regelung von neun Prozent hinaus, die sich dem Mindestlohn annähert, dürfte aus Sicht der Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter einen spürbaren Effekt für die arbeitenden Gefangenen erzeugen und der Gefangenenarbeit überhaupt erst zu einer realen Resozialisierungschance verhelfen. Dabei kann den vorhandenen Besonderheiten des Justizvollzuges durch einen entsprechenden automatischen Abzug eines Haftkostenbeitrages und eines weiteren Abschlags unter den Gesichtspunkten der vergleichbaren Produktivität in den Justizvollzugsanstalten zur privaten Wirtschaft entsprechend Rechnung getragen werden, um eine unangemessene Bevorteilung der Gefangenen zu verhindern.

Ein derartiges System birgt indessen die Gefahr, dass durch entsprechende Erhöhungen der Anrechnungsbeträge und Abgaben, eine Erhöhung der Grundlohnsätze durch Verrechnung aufgezehrt und damit nur auf dem Papier "wirksam" wird.

Für den Gefangenen spürbar wären entsprechende Erhöhungen allenfalls dann, wenn über erhöhte Einkünfte - vergleichbar dem Freigang - ein Verwendungsplan erstellt werden könnte und darin Gelder zur Schuldenregulierung und zur Unterhaltsleistung in Anrechnung gebracht und tatsächlich abgeführt werden könnten. Angesichts oft hoher Verschuldung der Gefangenen stellt sich allerdings umgekehrt die Frage der Effektivität bei einer Erhöhung und Angleichung an den Mindestlohnstandard.

Eine zu starke Fokussierung auf den Angleichungsgrundsatz könnte andererseits auch zur Folge haben, dass gegenüber der Tätigkeit in den Anstaltsbetrieben die Hilfstätigkeiten und Reinigungsdienste ebenso wie der Schulbesuch oder die Teilnahme an einer Ausbildung schlechter bezahlt würden. Die Vollzugspraxis ist hierfür bislang von einer behandlerischen Gleichwertigkeit ausgegangen, wodurch ein Anreiz zur Ausübung derartiger Tätigkeiten geschaffen werden konnte, welcher sonst womöglich entfiel.

Eine bloße Erhöhung des für Gefangene zu Zwecken des zusätzlichen Einkaufs von Nahrung und Genussmitteln zur Verfügung stehenden Hausgeldes sieht die Bundesvereinigung der Anstaltsleiter und Anstaltsleiterinnen nicht als erforderlich an.

Vorrangig bedeutsam erscheint eine umfassende Berücksichtigung der arbeitenden Gefangenen in allen Zweigen des Sozialversicherungssystems.

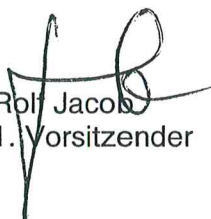
Nach der derzeitigen Gesetzeslage sind alle Gefangenen zwar ausdrücklich in die Unfall- und Arbeitslosenversicherung (§ 2 Absatz 2 Satz 2 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch – SGB VII – sowie § 26 Absatz 1 Nummer 4 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – SGB III), aber nur ein kleiner Teil ( nämlich die Freigänger ) ist in die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung einbezogen. Die bruchstückhafte Einbeziehung stellt für die arbeitenden Ge-



fangenen eine Härte dar, die nach der ursprünglichen Gesetzeskonzeption bereits längst überwunden sein sollte. Schon 1976 war im Rahmen einer Gesamtreform des Strafvollzugswesens und mit Erlass des Strafvollzugsgesetzes vorgesehen, dass Gefangene in die Sozialversicherungen einbezogen werden. Damals wie heute gilt, dass es „nicht gerechtfertigt ist, neben den notwendigen Einschränkungen, die der Freiheitsentzug unvermeidbar mit sich bringt, weitere vermeidbare wirtschaftliche Einbußen zuzufügen“ (Bundestagsdrucksache 7/918, S. 67). Jedoch wurde das damals in den §§ 190 ff. StVollzG angekündigte besondere Bundesgesetz, mit dem die Gefangenen in die Sozialversicherungen einbezogen werden sollten, bis dato nicht erlassen. Das bisherige Konzept ist für die arbeitenden Gefangenen nicht nur besonders benachteiligend, sondern auch systemwidrig. Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, die Gefangenen in der Arbeitslosenversicherung, aber nicht in allen anderen Sozialversicherungszweigen zu berücksichtigen, obwohl die Berücksichtigung in allen Fällen von der Tatsache der Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit abhängt.

Von besonderer Relevanz ist die Nichteinbeziehung der Gefangenen in die Rentenversicherung. Insbesondere bei der Entlassung aus dem Vollzug nach einer langen Freiheitsstrafe sind den Gefangenen erhebliche Anwartschaftszeiten zum Erwerb eines auskömmlichen Rentenanspruchs entgangen, auch wenn sie regelmäßig im Gefängnis einer Arbeit nachgegangen sind. Auch bei einer gelungenen beruflichen Reintegration besteht nach der Entlassung die Gefahr, beim Erreichen des Rentenalters wiederum der Sozialhilfe anheimzufallen, so dass Anreizfunktionen für die Schaffung einer beruflichen Reintegration ebenso wie die Effekte anderweitiger Resozialisierungsbemühungen leicht verpuffen können.

Unter Berücksichtigung der eingangs geschilderten Überlegungen sieht die Bundesvereinigung der Anstaltsleiter und Anstaltsleiterinnen daher die Entlohnung der Gefangenenarbeit im Hinblick auf die fehlende Einbeziehung in ein Rentenversicherungssystem als grundlegend unzureichend an und steht einem gesetzlichen Nachbesserungsbedarf offen gegenüber.

  
Rolf Jacob  
1. Vorsitzender