

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V. (BAG-S) zum Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung der Gefangenenvergütung in den Landesjustizvollzugsgesetzen

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S) dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf zur Novellierung der Gefangenenvergütung in den Landesjustizvollzugsgesetzen. Die BAG-S begrüßt diese Initiative als einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Lebensbedingungen inhaftierter Menschen und zur Förderung ihrer Resozialisierung.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 20. Juni 2023 in seinem Urteil „Gefangenenvergütung II“ (2 BvR 166/16, 2 BvR 1683/17)¹ festgestellt, dass die bestehenden Regelungen zur Vergütung der Gefangenenarbeit in den Landesjustizvollzugsgesetzen nicht mit dem Resozialisierungsgebot des Grundgesetzes (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) vereinbar sind. Das Gericht betonte, dass das Resozialisierungsgebot den Gesetzgeber verpflichtet, ein umfassendes und wirksames Konzept zu entwickeln, das den aktuellen wissenschaftlichen Standards entspricht und im Gesetz klar erkennbar ist. Der Gesetzgeber muss die Zwecke, die im Rahmen seines Resozialisierungskonzepts mit der (Gesamt-)Vergütung der Gefangenenarbeit und insbesondere dem monetären Vergütungsteil erreicht werden sollen, im Gesetz benennen und widerspruchsfrei aufeinander abstimmen. Die Gefangenenarbeit und deren Vergütung müssen dabei so gestaltet sein, dass die festgelegten Resozialisierungsziele tatsächlich erreicht werden können.

In ihrer Stellungnahme zur mündlichen Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts im April 2022 hat die BAG-S² die Bedeutung einer angemessenen Vergütung für inhaftierte Menschen hervorgehoben, um ihre Arbeit zu würdigen und ihre finanzielle sowie soziale Lage in und nach der Haft zu verbessern. Eine faire Entlohnung ist nicht nur ein Ausdruck der Anerkennung für geleistete Arbeit, sondern auch ein wesentlicher Faktor für eine erfolgreiche Resozialisierung und die Vermeidung von Rückfälligkeit.

Nachfolgend möchten wir unsere detaillierte Bewertung zu spezifischen Punkten des Gesetzesentwurfs darlegen:

¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 20.06.2023 – 2 BvR 166/16 [Gefangenenvergütung II]

² BAG-S (2022): Positionierung zur Anhörung im BVerfG in der Sache „Gefangenenvergütung“. URL: https://www.bag-s.de/fileadmin/user_upload/Positionierung_der_BAG-S_BVerfG_Gefangenenverguetung.pdf

§ 10 Vollzugsplanung StVollzG E

Die Aufnahme aller Behandlungsmaßnahmen in den Vollzugsplan ist positiv zu bewerten. Das BVerfG hat jedoch ein abgestimmtes und wissenschaftlich fundiertes Resozialisierungskonzept gefordert. Eine reine Auflistung von Maßnahmen wird dem nicht gerecht. Es fehlt dem Entwurf ein Konzept, welches die Behandlungsmaßnahmen nachvollziehbar zusammenführt.

§ 29 Beschäftigung, Pflicht zur Ausübung einer zugewiesenen Beschäftigung, freie Arbeit StVollzG E

Die Neuformulierung des Begriffs „Arbeit“ zu „Beschäftigung“ und die Betonung des Bildungsvorrangs sind begrüßenswert. Dennoch darf dies nicht nur in der Veränderung von Begriffen wieder gespiegelt werden. Wir fordern die Aufnahme der Schutzrechte, die mit dem Arbeitnehmer:innenstatus einhergehen, wie z.B. Kündigungsschutz, Anwendung von Tarifverträgen, Mitbestimmungsrechte und Zugang zu Sozialversicherung an dieser Stelle.

Die Neuergänzung um das „Day by Day“-Prinzip im Bereich der Ersatzfreiheitsstrafen, wie es in anderen Bundesländern bereits gängig ist, stellt eine positive Entwicklung dar.

§ 32 Vergütung StVollzG E

Wenn inhaftierten Menschen durch Arbeit in Haft vermittelt werden soll, welchen Wert Arbeit hat, muss dieser Wert neben den förderlichen Faktoren der Arbeit auch in der Vergütung für die Betroffenen spürbar sein. Arbeit im Strafvollzug ist nur dann ein wirksames Resozialisierungsmittel, wenn die geleistete Arbeit angemessene Anerkennung findet. Diese drückt sich in monetären und nicht-monetären Vergütungen aus aber auch in der Aufnahme in die Rentenversicherung.

Die Anhebung der Vergütungsgrundlage von 9 auf 15 Prozent der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV stellt eine Verbesserung der finanziellen Anerkennung der Arbeit von inhaftierten Menschen dar. Auch die Einführung transparenter Vergütungsstufen ist ein positiver Schritt.

Dennoch widerspricht die Aufwertung des Bildungsbegriffes in § 29 an dieser Stelle, da Bildungsmaßnahmen nicht gleichermaßen, wie Arbeit vergütet werden.

Die Erhöhung der Vergütung muss für die inhaftierten Menschen die Möglichkeit schaffen, neben dem Konsum auch Unterhaltsleistungen zu bedienen, Schulden zu tilgen sowie Schadenswiedergutmachung zu leisten oder Ansparungen für die Zeit nach der Haft vorzunehmen. Sie muss mit dem Wert, den Erwerbsarbeit außerhalb des Vollzuges hat, vergleichbar sein.

Die Aufnahme von weiteren Rechten für Arbeitnehmer:innen in die Neufassung des Gesetzes wird von uns begrüßt. So ist es aus unserer Sicht positiv, dass Überstunden gezahlt werden oder auch „Tätigkeiten unter erschwerenden Umgebungseinflüssen“ aufgenommen werden.

§ 32a Ausfallentschädigung StVollzG E

Die Einführung der Ausfallentschädigung ist ein begrüßenswerter Schritt. Insbesondere die Tatsache, dass Behandlungsmaßnahmen während der Arbeitszeit vergütet werden, ist positiv zu bewerten, da dies sicherstellt, dass Inhaftierte keinen Verdienstausfall erleiden.

§ 34 Zusätzliche Anerkennung von Beschäftigung StVollzG E

Grundsätzlich begrüßen wir die Anhebung der Freistellungstage von 8 auf 12 Tage. Allerdings erfahren wir aus der Praxis, dass diese Freistellungstage aus unterschiedlichen Gründen für die Betroffenen nicht spürbar sind. Bei Menschen mit einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe, deren Entlasszeitpunkt noch nicht feststeht, ist die Anrechnung nicht möglich, da sie einen Entlassungszeitpunkt voraussetzt. Die Freistellungstage sind auch dann nicht spürbar, wenn die Strafvollstreckungskammern bei der Bestimmung des Entlasszeitpunktes die Haftfreistellungstage erst verlängert berücksichtigen, um sie dann wieder abzuziehen. Diese Regelung genügt in dieser Form nicht den Anforderungen des BVerfG, das in seinem Urteil zur Gefangenenvergütung ausdrücklich gefordert hat, dass die Anerkennung auch dann, wenn sie nicht allein in Geld, sondern zusätzlich durch nicht monetäre Vorteile erfolgt, einen Gegenwertcharakter für die geleistete Arbeit haben muss, der auch für die Gefangenen unmittelbar erkennbar ist.³

Der (teilweise) Erlass von Verfahrenskosten wird von uns positiv bewertet, da hier eine beginnende Schuldentilgung stattfinden kann. An dieser Stelle müssen auch Regelungen gefunden werden für die inhaftierten Menschen, die aufgrund eines Mangels an Arbeitsplätzen aber auch aufgrund physischer und psychischer Einschränkungen keine Beschäftigung erhalten.

§ 45 Medizinische Leistungen, Kostenbeteiligungen, Aufwendungsersatz StVollzG E

Die Einführung einer Kostenbeteiligung bei zahnmedizinischer Behandlung erscheint für die BAG-S bei der momentanen Regelung problematisch, da zahnmedizinische Behandlungen sehr teuer sind und die Kostenbeteiligung für viele Inhaftierte, die über keine oder nur geringe finanzielle Mittel verfügen, kaum leistbar ist. Sollte eine Angleichung erfolgen, wäre hier die Regelung nach § 55 Abs. 2 SGB V umzusetzen.

§ 110 Kriminologischer Dienst StVollzG E

Die regelmäßige Evaluation der Behandlungsmaßnahmen durch den kriminologischen Dienst ist positiv. Notwendig ist aber ebenfalls der Einbezug der „freien Wissenschaft“. Die Ergebnisse dieser Forschung sollten nicht nur für die Praxis nutzbar gemacht werden, sondern auch öffentlich zugänglich sein.

³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 20. Juni 2023 - 2 BvR 166/16 -, Rn. 174,

Notwendig ist ein Systemwechsel!

Grundlage für die Ausgestaltung des Strafvollzuges ist der Dreiklang des Angleichungsgrundsatzes, Gegensteuerungsgrundsatzes und des Eingliederungsgrundsatzes. So sollen nach § 2 Abs. 1 StVollzG NRW (aktuelle Fassung) die Lebensbedingungen von Inhaftierten so weit wie möglich den allgemeinen Lebensverhältnissen angeglichen werden. Dies schließt auch die Vollzugsgestaltung des Bereichs „Arbeit und Beschäftigung“ mit ein. Darüber hinaus soll Arbeit im Strafvollzug eine angemessene Anerkennung finden, um Gefangenen den Wert regelmäßiger Arbeit für ein eigenverantwortliches und straffreies Leben in Gestalt eines für sie greifbaren Vorteils vor Augen zu führen.

Aktuell ist Arbeit im Strafvollzug deutlich von einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu unterscheiden. Die Arbeit begründet kein normales Arbeitsverhältnis mit in einem Arbeitsvertrag geregelten Rechten (Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, usw.). Es ist weder eine gewerkschaftliche Vertretung noch eine betriebliche Organisation (wie z.B. Personalvertretung oder Betriebsrat) zugelassen. Dieses Sonderverhältnis setzt sich in der Form der Entlohnung fort, die nicht mit dem Arbeitgeber verhandelt wird, sondern sich nach der Eckvergütung richtet (§ 32 StVollzG NRW (aktuelle Fassung)). Weiter werden für die Arbeit im Strafvollzug Beiträge für die Arbeitslosenversicherung gezahlt. Nicht gezahlt werden Beiträge für die Rentenversicherung und für die Kranken- und Pflegeversicherung. Zudem soll in Nordrhein-Westfalen im Unterschied zu anderen Bundesländern (Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen) die Arbeitspflicht weiterhin bestehen bleiben (§ 29 Abs. 1 StVollzG NRW). Für Gefangene, die im offenen Vollzug einer versicherungspflichtigen Beschäftigung außerhalb des Strafvollzuges nachgehen, gelten andere Regeln, nämlich die, denen alle anderen Arbeitsverhältnisse außerhalb der Gefängnismauern auch unterworfen sind.

Aus Sicht der BAG-S verpasst der vorliegende Gesetzentwurf die Chance, die Arbeit im Vollzug den alltäglichen Lebensbedingungen anzugleichen und damit die Anerkennung von Arbeit als wirksames Resozialisierungsmittel zu verorten. Ein geregeltes Arbeitsverhältnis ist eine wesentliche Bedingung für die Integration in die Gesellschaft und bietet die Möglichkeit der gesellschaftlichen Teilhabe. Es ermöglicht nicht nur die Existenzsicherung, sondern auch die Möglichkeit der selbstständigen Planung des eigenen Lebens sowie der Absicherung von Krankheits-, Pflege- und der Altersvorsorge. Das System des Arbeitszwangs, welches unterstellt, dass straffällig gewordene Personen nicht arbeiten wollten, fehlende Arbeitnehmer:innenrechte und ein Vergütungssystem, welches einen selbstbestimmten und verantwortungsvollen Umgang mit dem eigenen Einkommen nicht zulässt, kann schwerlich das Vollzugsziel erreichen und den Wert regelmäßiger Arbeit für das Leben herausstellen. Hier ist ein Systemwechsel zu einem Bruttolohnsystem notwendig, nach dem Vorbild des Systems außerhalb des Strafvollzuges: Arbeitende Gefangene erhalten einen deutlich höheren (Brutto-)Lohn, von dem Beiträge für die Sozialversicherungen und auch Beiträge

für Haftkosten, Schuldentilgung, usw. abzuziehen sind. Zugleich erfolgt eine Angleichung an den Arbeitnehmer:innenstatus.

Wichtig ist auch den Ausbau des offenen Vollzugs weiter zu forcieren. NRW weist im Bundesländervergleich die höchste Quote der Unterbringung im offenen Vollzug (28,6 Prozent, bundesweiter Durchschnitt 14,7 Prozent) vor.⁴ Dies ist zu begrüßen. Die Öffnung zu Arbeits- und Bildungsmaßnahmen außerhalb des Vollzugs verhindert eine Benachteiligung der inhaftierten Personen bei den sich rasch verändernden Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt, wobei insbesondere die Digitalisierung zu nennen ist.

Eine besondere Förderung und Entwicklung ist zudem bei der Beschäftigungssituation von inhaftierten Frauen notwendig. Diese werden aufgrund der geringen Gefangenenpopulation momentan dahingehend benachteiligt, dass sie kaum Auswahl bei Arbeits- und Bildungsangeboten haben.

Beteiligung der freien Straffälligenhilfe und der Wissenschaft

Bisher beschränkt sich der Entwurf auf die Umsetzung der Empfehlungen des Strafvollzugsausschusses. Für die Entwicklung eines wissenschaftlich fundierten Resozialisierungskonzepts, wie es das Bundesverfassungsgericht eingefordert hat, bedarf es der Beteiligung weiterer Expert:innen insbesondere der Wissenschaft für eine evidenzbasierte Kriminalpolitik sowie der freien Straffälligenhilfe für die Thematik der Entlassungsvorbereitung und der Wiedereingliederung.

Die BAG-S ist bereit, den weiteren Gesetzgebungsprozess konstruktiv zu begleiten und bietet ihre Expertise an, um sicherzustellen, dass die neuen Regelungen zu einer erfolgreichen Resozialisierung beitragen.

Berlin, 10.07.2024

Alexandra Weingart

Vorsitzende der BAG-S

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V. (BAG-S) ist der Zusammenschluss der Wohlfahrtsverbände (Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., Diakonie Deutschland e. V., Deutscher Caritasverband e. V., Der Paritätische Gesamtverband e. V., Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V.) und des DBH e.V. – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik. Auftrag der BAG-S ist die Förderung der Fürsorge für (ehemalige) Strafgefangene auf Bundesebene sowie die Förderung der Kriminalprävention und des Wohlfahrtswesens.

⁴ Dünkel, Frieder, Harrendorf, Stefan, Geng, Bernd, Pruin, Ineke, Beresnatzki, Paul and Treig, Judith (2024): „Vollzugsöffnende Maßnahmen und Entlassungsvorbereitung – Gesetzgebung und Praxis in den Bundesländern“. In: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, Jg. 107, Heft Nr.. 1, S. 11-35.