

Stellungnahme zur angemessenen Anhebung der Vergütung
von arbeitenden Strafgefangenen
zur Verfassungsbeschwerde von Herrn W. (2 BvR 1683/17)

I. Bisherige Entscheidungen des BVerfG
a. Darstellung der zentralen Urteile

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen die rechtlichen Kriterien für die Gefangenenvergütung festgelegt. Es erscheint sinnvoll, zu Beginn auf die Inhalte der bisherigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hinzuweisen.

Die Entscheidungen bezogen sich sowohl auf die monetäre und nicht-monetäre Vergütungskomponente als auch auf Pflichtarbeit und freiwillige Arbeit.

- In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 01.07.1998 – BvR 441/90 – wird grundsätzlich klargestellt, dass nach dem verfassungsrechtlichen Resozialisierungsgebot die Gefangenenarbeit anerkannt werden muss. Die Arbeit muss geeignet sein, den Gefangenen den Wert regelmäßiger Arbeit für ein künftiges eigenverantwortetes und straffreies Leben in Gestalt eines für sie greifbaren Vorteils vor Augen zu führen. Eine solche angemessene Anerkennung kann monetärer oder nicht-monetärer Art sein. Das Bundesverfassungsgericht führt in dieser Entscheidung weiter aus, dass ein Konzept der Resozialisierung durch Pflichtarbeit, die nur oder hauptsächlich finanziell entgolten wird, zur verfassungsrechtlich gebotenen Resozialisierung nur dann beitragen kann, wenn den Gefangenen durch die Höhe des Entgelts in einem Mindestmaß bewusst gemacht werden kann, dass Erwerbsarbeit zur Bestreitung der Lebensgrundlage sinnvoll ist. Im Ergebnis hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die vorgesehene Vergütung in Höhe von 5 % der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV nicht dem Resozialisierungsgebot entspricht.
- In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. April 2002 – 2 BvR 2175/01 – ist die Neuregelung der Gefangenenentlohnung für verfassungskonform erklärt worden. Der Gesetzgeber hatte die Gefangenenvergütung von 5 % auf 9 % der Bezugsgröße angehoben und gleichzeitig die Möglichkeit geschaffen, durch Arbeit die Haftzeit zu verkürzen oder sonstige Hafterleichterungen zu erreichen. Die Höhe des Arbeitsentgeltes – so das Bundesverfassungsgericht weiter – sei von Verfassungswegen erst dann zu beanstanden, wenn es zusammen mit den anderen Vorteilen, die für die Gefangenenarbeit gewährt würden, offensichtlich nicht geeignet sei, den Gefangenen im gebotenen Mindestmaß davon zu überzeugen, dass die Erwerbstätigkeit zur Herstellung einer Lebensgrundlage sinnvoll ist. Ausgehend von diesem Maßstab habe der Gesetzgeber die äußerste Grenze einer verfassungsrechtlichen Bezugsgröße noch gewahrt.

- Durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Dezember 2015 – 2 BvR 1017/14 – wurde die Verfassungsbeschwerde gegen die Neuregelung der Gefangenenvergütung in Rheinland-Pfalz als unzulässig bezeichnet. Das Land hatte die nicht-monetären Vergütungskomponenten ersatzlos gestrichen und statt der Pflichtarbeit die freiwillige Arbeit eingeführt. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht neben den bisherigen Grundsätzen Hinweise zu dem Fall gegeben. Durch die Vergütung verdiene der Gefangene Geld für die Erfüllung von Unterhaltsverpflichtungen, den Schuldenabbau, den Ausgleich von Tatfolgen oder für den Gefangeneinkauf. Darüber hinaus habe der Gesetzgeber zwar die äußerste Grenze einer verfassungsrechtlichen Bezugsgröße gewahrt, er bleibe aber verpflichtet, die Bezugsgröße einer steten Prüfung zu unterziehen und dürfe die Bezugsgröße nicht festschreiben.

b. Fall Herr W.

Im vorliegenden Fall verlangt der Antragssteller die Feststellung, dass die Vergütung der Gefangenenarbeit i. H. v. 9 % der Bezugsgröße verfassungswidrig ist und auf 15 % angehoben werden müsse.

Aufgrund der Tatsache, dass die Gefangenenvergütung das letzte Mal vor mehr als 15 Jahren durch das 5. Gesetz zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes vom 27.12.2000 zum 01.01.2001 von 5 % auf 9 % der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV erhöht worden ist, verstößt seiner Auffassung nach die ihm gewährte monetäre und nicht monetäre Arbeitsvergütung gegen das Resozialisierungsgebot aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1. Abs. 1 GG.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V. (BAG-S) schließt sich dieser Argumentation an und teilt auch die Auffassung, dass eine Vergütung i. H. v. 9 % der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV nicht mehr dem Resozialisierungsgebot entspricht. Nach 17 Jahren wird eine Erhöhung von 9 % auf mindestens 15 % als notwendig angesehen. Und dies auch wenn, wie in NRW auch nicht-monetäre Vergütungen gewährt werden¹, nach der LvollzVergVO ein Stufensystem in der Grundvergütung besteht, Zulagen gewährt und während der Haft Unterbringung und Verpflegung gewährt werden. Es muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass die Entscheidung 2 BvR 2175/01 des Bundesverfassungsgerichts bereits 2002 – also nach der Erhöhung auf 9 % der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV – vermerkt, dass „der Gesetzgeber [...] die äußerste Grenze einer verfassungsrechtlich zulässigen Bezugsgröße noch gewahrt“ hat. Weiter heißt es: „Der Gesetzgeber bleibt aber aufgefordert, die Bezugsgröße nicht festzuschreiben, sondern einer steten Prüfung zu unterziehen.“ Diese Prüfung ist bisher augenscheinlich nicht erfolgt, dies stellt ein zusätzliches Argument dar, zugunsten von Herrn W. zu entscheiden.

II. Arbeiten im Gefängnis

a. Stellenwert der Arbeit

Die Stellung der Arbeit im Rahmen des Freiheitsentzuges ist widersprüchlich, denn der Strafgefangene „steht in einem öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnis eigener Art, nicht in

¹ Die nicht-monetäre Vergütung der Arbeit ist in den Bundesländern ohne Arbeitspflicht ersatzlos entfallen und somit nicht mehr in allen Bundesländern gegeben.

einem Arbeitsverhältnis“.² Eine Ausnahme hiervon bildet ein geringer Anteil von Inhaftierten, die in einem freien Beschäftigungsverhältnis außerhalb der Anstalt tätig sind. In der vorliegenden Stellungnahme steht die Vergütung von im geschlossenen Vollzug arbeitenden Strafgefangenen im Mittelpunkt.

Problematisch ist, dass Arbeit sowohl als „zentrales Instrument des verfassungsrechtlich gebotenen Behandlungsvollzuges“³ als auch als Element der Strafe, insofern Arbeitspflicht besteht, angesehen wird. Arbeit gehört damit zu den Instrumentarien, mit denen das Vollzugsziel der Resozialisierung erreicht werden soll. In der Realität können jedoch viele Arbeitsplätze im Vollzug kaum als resozialisierungsfördernd angesehen werden, da es sich hier um einfachste Tätigkeiten mit sehr geringen Anforderungen handelt. Auch muss – und dies selbst bei einfachen Tätigkeiten – den Gefangenen der Wert regelmäßiger Arbeit für ein künftiges eigenverantwortetes und straffreies Leben in Gestalt eines für sie greifbaren Vorteils vor Augen geführt werden⁴. Weiter heißt es: „Nur wenn der Gefangene eine als sinnvoll erlebbare Arbeitsleistung erbringen kann, darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass der Gefangene sich bei der Entwicklung beruflicher Fähigkeiten sowie bei der Entfaltung seiner Persönlichkeit auf ein positives Verhältnis zur Arbeit zu stützen vermag.“⁵

Die Argumentation, man könne die Arbeitsvergütung am durch die Arbeit erwirtschafteten Umsatz messen, überzeugt nicht, da die Produktivität im Zwangskontext Gefängnis nicht mit der Produktivität des freien Markts zu vergleichen ist. Es ergibt sich eine kontextbedingte geringe Produktivität, die sich eben nicht auf die individuelle Leistung der Gefangenen zurückführen lässt. Die Vergütung der Gefangenenarbeit sollte also vielmehr am Wert dieser Arbeit für die Resozialisierung gemessen werden.⁶

b. Angleichungsgrundsatz

Arbeit dient als Lohnarbeit generell in erster Linie dem Erwerb des Lebensunterhalts und damit der Ermöglichung einer (relativ) unabhängigen Lebensführung. Daneben ist sie Gestaltungsprinzip der alltäglichen Lebensführung und – wenn auch in abnehmendem Maße – lebenssinnstiftendes Element. Umgekehrt ist Arbeitslosigkeit durch zahlreiche Untersuchungen als destabilisierender, psychische Belastungen bewirkender Faktor beschrieben worden.

Der Angleichungsgrundsatz des StVollzG (§ 3 Abs.1), „der Vollzug ist den allgemeinen Lebensverhältnissen anzugleichen“, der sich erfreulicherweise in allen Landesstrafvollzugsgesetzen wiederfindet, kann daher nur so verstanden werden, dass wertschöpfende Arbeit (und berufliche Ausbildung) auch im Rahmen des Freiheitsentzuges ermöglicht werden muss. Denn die Strafe besteht im Freiheitsentzug selbst und nicht in der Art und Weise ihres Vollzugs. Diesem Angleichungsgrundsatz folgend sollten arbeitende Gefangene für ihre Arbeit in gleicher Weise wie in

² Galli, T. (2017): Teil II Vor § 19 LandesR Rn. 9, in: Feest, J./Lesting, W./Lindemann, M. (Hg.): Strafvollzugsgesetze Kommentar (AK-StVollzG), Carl Heymanns Verlag, Köln, S. 206

³ BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 27. Dezember 2007 - 2 BvR 1061/05 - Rn. 14

⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 01. Juli 1998 - 2 BvR 441/90 - Rn. 137

⁵ BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 16. Dezember 2015 – 2 BvR 1017/14 – Rn. 16

⁶ Feest, J./Galli, T. (2017): Teil II Vor § 55 LandesR Rn. 8, in: Feest, J./Lesting, W./Lindemann, M. (Hg.): Strafvollzugsgesetze Kommentar (AK-StVollzG), Carl Heymanns Verlag, Köln, S. 465

Freiheit nach Tarif bezahlt sowie in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung einbezogen werden.

Denn, so das Bundesverfassungsgericht, „Arbeit im Strafvollzug ist aber nur dann ein wirksames Resozialisierungsmittel, wenn die geleistete Arbeit angemessene Anerkennung findet.“⁷ Anerkennung wird hier als monetäre und nicht-monetäre Vergütungskomponente verstanden. 17 Jahre nach der letzten Erhöhung auf 9 % der Bezugsgröße ist diese monetäre Anerkennung nicht mehr gegeben. Darüber hinaus ist die nicht-monetäre Komponente in manchen Bundesländern ersatzlos gestrichen worden. Der Gesetzgeber wurde in der Entscheidung von 2015 vom Bundesverfassungsgericht aufgefordert, „die Bezugsgröße nicht festzuschreiben, sondern einer steten Prüfung zu unterziehen“⁸. Das hat bis heute aber nicht stattgefunden. In Hinblick auf den Angleichungsgrundsatz wäre eine Prüfung der Bezugsgröße mit abschließender Erhöhung auf mindestens 15 % der Bezugsgröße mehr als angebracht.

c. Gegenwirkungsgrundsatz

Der Gegenwirkungsgrundsatz verpflichtet „die Anstalten, ungünstigen Nebenwirkungen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken.“⁹ Der Strafvollzug will korrigierende Sozialisationserfahrungen dahingehend bewirken, dass Arbeit eine rechtstreue Existenzgestaltung ermöglicht. Stattdessen lernen Gefangene durch die geringe Arbeitsentlohnung im Vollzug, dass sich Arbeit eben nicht auszahlt. Eine Schadensregulierung aus dem Verdienst der Gefangenenarbeit ist nicht möglich. Das Gefühl, soziale Verantwortung für das eigene Handeln zu übernehmen oder für begangenes Unrecht einzustehen, kann so nicht entstehen. Auch Unterhaltsverpflichtungen an die Familie können nicht erfüllt werden. Alle berechtigten finanziellen Forderungen können sie mit dem Hinweis auf Vermögenslosigkeit zurückweisen. Viele Strafgefangene sehen sich in erster Linie als Opfer repressiver staatlicher Maßnahmen. Ihnen fehlt die Einsicht in eigene Verantwortlichkeit, die sich dann auch im Leben „draußen“ fortsetzen dürfte.

Statt der Lernerfahrung, dass der Ertrag eigener Arbeit der wichtigste Weg zu Eigentumsbildung und selbständiger Lebensführung ist, lernen Inhaftierte, dass ihnen der Ertrag ihrer Arbeit vorenthalten wird. Eine tarifliche Entlohnung der Gefangenenarbeit dürfte und würde jedoch nicht zu einer ins Belieben des Gefangenen gestellten Verwendung seines Einkommens führen. Vielmehr ist es Aufgabe der Sozialdienste der Gefängnisse, die Mitwirkungsbereitschaft der Gefangenen zu wecken und zu fördern sowie einen der sozialen Verantwortung und dem Resozialisierungsziel entsprechenden Plan zur Einkommensverwendung zu entwerfen und umzusetzen.

III. Folgen geringer Arbeitsentlohnung während und nach der Haft

Die Gefangenenvergütung führt zu erheblichen finanziellen Problemen Inhaftierter, ihrer Angehörigen und der Haftentlassenen. Überschuldung, Wohnungslosigkeit und Rückfall sind nicht

⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 01. Juli 1998 - 2 BvR 441/90 - Rn. 137 und BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1017/14 - Rn. 16

⁸ BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 24. März 2002 - 2 BvR 2175/01 - Rn. 42 und BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 16. Dezember 2015 - 2 BvR 1017/14 - Rn. 18

⁹ Feest, J./Lesting, W. (2017): Teil II § 3 LandesR Rn. 34, in: Feest, J./Lesting, W./Lindemann, M. (Hg.): Strafvollzugsgesetze Kommentar (AK-StVollzG), Carl Heymanns Verlag, Köln, S. 46

selten die Folgen der unzureichenden Arbeitsentlohnung. Denn eine gerechte Entlohnung Inhaftierter ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für deren gesellschaftliche Integration nach ihrer Haftentlassung.

a. Situation von Haftentlassenen

Die Praxis zeigt, dass fast alle Haftentlassenen auf Sozialleistungen angewiesen sind. Im Wesentlichen soll die materielle und soziale Absicherung für arbeitslose Entlassene durch Leistungen nach dem SGB III (Arbeitslosengeld I), wenn die Anwartschaftszeit erfüllt ist, nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende, auch Hartz IV genannt) oder nach dem SGB XII (Sozialhilfe, Grundsicherung und Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) erfolgen. Für diese Personengruppe ist jedoch festzustellen, dass die materiellen Hilfen nicht ausreichen. Denn unberücksichtigt bleibt dabei, dass Haftentlassene in materieller und sozialer Hinsicht eine Existenzneugründung zu bewältigen haben, für die regelmäßig eine ausreichende materielle Grundlage fehlt.

Leider sind die vorgesehenen sozialen Sicherungssysteme zeitlich und materiell nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Das Überbrückungsgeld¹⁰, das Haftentlassene in der Mehrheit der Bundesländer ansparen sollen, soll gewährleisten, dass die Existenz für die ersten vier Wochen nach der Entlassung abgesichert ist. Dies erscheint sinnvoll, da bei einem Leistungsanspruch nach SGB II, SGB III oder SGB XII die Bearbeitungsfrist seitens der Behörde berücksichtigt werden muss. Tatsächlich reicht das durchschnittlich erreichte Überbrückungsgeld bei der Haftentlassung jedoch in keiner Weise zur materiellen Grundsicherung des ersten Monats aus. Zusammenfassend ist die Beibehaltung dieses Status Quo zu kritisieren, da die Rückfallforschung zeigt, „dass ein guter Anteil derer, die nach der Haftentlassung neue Straftaten begehen, innerhalb der ersten 6 Monate rückfällig werden.“¹¹ Dies spricht aus unserer Sicht auch für eine Erhöhung der Vergütung arbeitender Gefangener.

Für das Rückfallrisiko sind dabei weniger persönlichkeitsstrukturelle Merkmale von Bedeutung, sondern vielmehr die Lebensbedingungen zum Zeitpunkt und während der ersten Monate nach der Entlassung. So besteht ein unübersehbarer Zusammenhang zwischen einer Problemkumulation (Arbeitslosigkeit, Schulden und sonstige soziale Belastungen) und einer erneuten Inhaftierung.

Hinzu kommen Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche, bei einem nicht unerheblichen Anteil der Straftentlassenen Suchtprobleme und vor allem Wohnungsprobleme, die sich angesichts der Lage auf dem Wohnungsmarkt zunehmend verschärfen. Die Auswertung einer empirischen Studie der BAG-S in den Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe im Jahre 2014 ergab, dass – hinsichtlich des auf Rang 1 genannten Problems von Betroffenen– mehr als zwei Drittel aller wahrgenommenen Schwierigkeiten (64 %) um die folgenden vier Problemfelder kreisen: Wohnen bzw. Wohnraumverlust (21,5 %), der als schwierig erlebte Umgang mit Behörden (20,5 %), Schulden- bzw.

¹⁰ In Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen ist die Bildung von Überbrückungsgeld nicht mehr vorgesehen. In Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ist die Bildung von Überbrückungsgeld weiterhin vorgeschrieben. In Berlin, Brandenburg und Sachsen liegt das im Ermessen der Gefangenen, ob Überbrückungsgeld gebildet werden muss oder nicht.

¹¹ Galli, T. (2017): Teil II Vor § 56 LandesR Rn. 16, in: Feest, J./Lesting, W./Lindemann, M. (Hg.): Strafvollzugsgesetze Kommentar (AK-StVollzG), Carl Heymanns Verlag, Köln, S. 206

Überschuldungsprobleme (11,1 %) sowie Suchtprobleme (10,9 %). Bei denjenigen, bei denen die Wohnungsprobleme an erster Stelle standen, folgen in der Häufigkeit der Nennungen an zweiter Stelle der schwierige Umgang mit den Ämtern sowie gleichauf „Probleme der Existenzsicherung“.¹²

Viele der materiellen und persönlichen Probleme Straffälliger, die durch die Haft verschärft, wenn nicht verursacht wurden, setzen sich nach der Entlassung fort. Die ohnehin in vielen Regionen für ungelernete Arbeitskräfte schwierige Arbeitsmarktsituation verschärft sich, wenn Straftentlassene zusätzlich Lohnpfändungen zu erwarten haben. Dies führt zu einer erheblichen Einschränkung des Arbeitseinkommens und einem Sinken der Arbeitsmotivation. Ohne eine geregelte Arbeit aber ist ein Abtragen der Schulden nicht möglich. Durch das Ansteigen von Schulden wiederum nimmt die Gefahr erneuter Straffälligkeit zu.

b. Situation von Angehörigen

Die familiäre Situation verändert sich mit der Inhaftierung des*der Partner*in, in vielen Fällen fällt ein wichtiges Einkommen weg und die Familien sind auf Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II oder auf die Sozialhilfe angewiesen.

Die Inhaftierung eines Familienangehörigen bringt für die Partnerschaft und Kinder vielfältige soziale Schwierigkeiten mit sich. Diese sind zum einen im psychosozialen Bereich vorzufinden: Familien werden auseinandergerissen, durch die Inhaftierung sind notwendige Kontaktmöglichkeiten, die eine Aufrechterhaltung der Beziehung gewährleisten können, kaum noch gegeben. Die Partner*innen Inhaftierter müssen sämtliche auftretenden psychischen, sozialen und materiellen Probleme alleine bewältigen. Nicht selten erfolgt bei der Inhaftierung von Frauen eine zusätzliche belastende Fremdunterbringung der Kinder. Unterhaltszahlungen durch die Inhaftierten selbst können nicht oder nur in seltenen Fällen¹³ erfolgen. Neben den psychosozialen Problemen, die die Trennung mit sich bringt, wirken sich auch die materielle Situation und die damit verbundenen Probleme massiv auf die Beziehung zwischen den Inhaftierten und deren Angehörigen und damit auf das Sozialgefüge der Familie aus. Inhaftierte, wenn sie nicht im Rahmen eines freien Beschäftigungsverhältnisses arbeiten, verfügen über keinerlei Möglichkeiten, ihre Angehörigen in irgendeiner Weise zu unterstützen und damit Verantwortung für die Situation und die Familie zu übernehmen. Vielmehr ergibt sich durch die Inhaftierung eine Situation, in der Inhaftierte auf die Unterstützung der Angehörigen angewiesen sind. Diese besteht in regelmäßigen Besuchen, die für die Partner*innen und möglicherweise vorhandenen Kinder mit erheblichen finanziellen Belastungen verbunden sind, da die Haftanstalten, insbesondere in den Flächenstaaten, nicht selten schwer erreichbar und weit vom Wohnort der Familie entfernt sind. Hinzu kommt in vielen Fällen noch die notwendige Abzahlung von Schulden in Form von Krediten, die vor der Inhaftierung aufgenommen worden sind.

Diese Situation extremer psychischer und materieller Belastung und die Tatsache, dass Inhaftierte aus der Haft heraus ihre Familien kaum unterstützen können, führt in einer großen Anzahl von Fällen bei längeren Strafen zu einer endgültigen Trennung.

¹² Roggenthin, K./Kerwien, E.-V. (2014): Projektbericht Lebens- und Problemlagen straffällig gewordener Menschen und ihrer Angehörigen, in: BAG-S Informationsdienst Straffälligenhilfe 22. Jg. Heft 3/2014, S. 14

¹³ z.B. im Falle der Ausübung eines freien Beschäftigungsverhältnisses

Die Partner*innen und Kinder Inhaftierter begegnen neben sozialer Ächtung erheblichen finanziellen Problemen. Sie sind in der Regel auf Leistungen nach dem SGB II oder auf die Sozialhilfe angewiesen und damit auf ein Existenzminimum zurückgeworfen. Unsere Studie zeigte 2014, dass 57,5 % der Klienten*innen der Freien Straffälligenhilfe (Betroffene und Angehörige) ihren Lebensunterhalt hauptsächlich aus SGB-II-Leistungen bestritten, für 7,2 % waren es SGB-III-Leistungen und für weitere 6,2 % SGB-XII-Leistungen.¹⁴ Ein weiterer Hinweis auf die Auswirkungen zu niedriger Entlohnung der Gefangenenarbeit.

Die Verbände bemühen sich, maßgeschneiderte Beratung im Rahmen ihrer Möglichkeiten für Angehörige von Inhaftierten anzubieten. Diese Unterstützung erfolgt in folgenden Bereichen: Beratung über Sozialleistungsansprüche, psychosoziale Beratung, Unterstützung bei Behördengängen, Schuldner- und Suchtberatung, Erhalt und Förderung familiärer Kontakte zu Inhaftierten. Materielle Hilfen können Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe, bedingt durch mangelhafte Finanzierungsstrukturen, in der Regel nicht leisten.

c. Schulden

Ein weiteres Problem stellt die massive Überschuldung von Inhaftierten dar, die auch die Familien in erheblichem Maße betrifft. Von einer Überschuldung spricht man im Gegensatz zu einer Verschuldung dann, wenn „die Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen zu einer ökonomischen und psychosozialen Destabilisierung führt.“¹⁵ Diese Voraussetzung dürfte bei einem überwiegenden Teil der Inhaftierten inzwischen gegeben sein. Die Verschuldung straffällig gewordener Menschen ist im Allgemeinen höher als die Verschuldung Nichtstraffälliger. Unterschiede zur Verschuldung der Gesamtbevölkerung ergeben sich aus dem Anteil der Überschuldeten, der Höhe und der Struktur der Schulden. Darüber hinaus haben Inhaftierte aufgrund ihrer Einkommens- und Vermögenssituation im Strafvollzug und unmittelbar nach der Entlassung weitaus geringere Chancen, ihre Schulden in einem überschaubaren Zeitraum abzutragen.

Ein Teil der Schulden Inhaftierter stehen in einem Zusammenhang mit der Straftat: Es sind Gerichts- und Anwaltskosten, Geldstrafen, Schadensersatzforderungen und Schmerzensgelder zu zahlen. Häufig bestehen darüber hinaus Forderungen von Kreditunternehmen oder der Bundesagentur für Arbeit (für überzahlte Arbeitslosenleistungen). Hinzu kommen Forderungen aus Unterhaltsverpflichtungen, Steuerschulden, Versicherungsgebühren, öffentlichen Dienstleistungen, von Versandhäusern und Privatleuten etc.

Abgesehen von der Tatsache, dass ein Teil der Arbeitsvergütung als Überbrückungsgeld für die Zeit nach der Entlassung angespart werden muss – außer in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen –, wäre auch bei voller Vergütung an Maßnahmen der Entschuldung kaum zu denken. Vielmehr bewirken die fortwährend anfallenden Zinsen und Kosten während der Inhaftierung einen weiteren Anstieg der Verbindlichkeiten.

¹⁴ Roggenthin, K./Kerwien, E. V.. (2014): Projektbericht Lebens- und Problemlagen straffällig gewordener Menschen und ihrer Angehörigen, in: BAG-S Informationsdienst Straffälligenhilfe 22. Jg. Heft 3/2014, S. 12

¹⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 68, unter: http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/lebenslagen-erster-armuts-reichtumsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2, (Abruf am 28.06.2018)

Eine Ausnahme bilden die Inhaftierten, die im Rahmen eines freien Beschäftigungsverhältnisses außerhalb der Anstalt tätig sind und eine angemessene Entlohnung erfahren.

d. Existenzsicherung und Schuldentilgung

Die Freie und die staatliche Straffälligenhilfe bemühen sich, z.B. durch die Unterstützung bei der Beantragung von Sozialleistungen, die Vermittlung an Schuldnerberatungsstellen, die Anmietung von Wohnungen bei Partner-Wohnungsbaugenossenschaften als Zwischenvermieter, durch die Unterstützung bei der Wohnungssuche, aber auch durch die Erstaufnahme in Wohnheime, erste Hilfestellungen zu leisten. Durch solche Hilfeangebote versucht sie, in unbürokratischer Weise strukturelle Lücken zur Existenzsicherung Haftentlassener, die ansonsten vermutlich rasch ein erneutes Straffälligwerden nach sich ziehen würden, zu schließen. Dies ist auch deshalb dringend geboten, da kriminologisch nachgewiesen ist, dass in den ersten sechs Monaten nach der Haftentlassung das Rückfallrisiko am höchsten ist.

In einigen Regionen gibt es neben Einrichtungen der Schuldnerberatung zusätzlich noch Resozialisierungsfonds für Haftentlassene, die allerdings nur punktuell greifen und noch weiter ausgebaut werden müssten. Beispiele dafür sind der Resozialisierungsfonds Dr. Traugott Bender in Baden-Württemberg, der Resozialisierungsfonds des Vereins Bremische Straffälligenbetreuung, die Marianne von Weizsäcker Stiftung in Nordrhein-Westfalen, die Stiftung Resozialisierungsfonds für Straffällige in Hessen, die Stiftung Straffälligenhilfe in Schleswig-Holstein, die Stiftung Entschuldungshilfe für Straffällige Rheinland-Pfalz, die Stiftung Gustav Radbruch in Berlin und die Brücke Stiftung in Niedersachsen. Diese Resozialisierungsfonds sind lediglich in acht der sechzehn Bundesländer vertreten.

IV. Entlastungseffekte

Eine tarifliche Entlohnung der Gefangenenarbeit würde die gesamte Hilfe während des Freiheitsentzuges und nach dem Freiheitsentzug im materiellen und immateriellen Bereich auf eine völlig neue Basis stellen: Während des Vollzuges bleibt die materielle Grundlage der Erfüllung von Verpflichtungen und die Mitsprache und -verantwortung für finanzielle Entscheidungen erhalten. Desintegrative Wirkungen des Freiheitsentzuges (Verlust der Wohnung, Verarmung der Inhaftierten und ihrer Angehörigen, Herausfallen aus dem Sozialversicherungssystem) können vermieden bzw. vermindert werden - und die Entwicklung von Lebens- und Zukunftsperspektiven nach der Entlassung werden nicht durch die Sorge um eine existenzielle Absicherung erschwert. .

Es ist davon auszugehen, dass für den Vollzug bei einer tariflichen Entlohnung Strafgefangener und einer Einbeziehung in die Sozialversicherungssysteme für die Bundesländer erhebliche Mehrkosten entstehen. Andererseits sollte der Effekt nicht unterschätzt werden, dass Gefangene, die nach geltendem Recht für ‚Normalbürger*innen‘ entlohnt werden, sich auch eher der Forderung nach normgerechtem Verhalten stellen werden. Bisher wird inhaftierten Menschen in vielen Bereichen deutlich signalisiert, dass sie nicht nur zum Freiheitsentzug von der Gesellschaft ausgeschlossen sind.

a. Während der Haft

Die Möglichkeit, aus eigenem Verdienst während der Inhaftierung Unterhalt an die Familie sowie die Mietkosten der bisher allein oder in Familiengemeinschaft genutzten Wohnung zu zahlen, bewirkt eine wesentliche Entlastung der Sozial- und Jugendhilfeträger. Darüber hinaus könnten Schulden gegenüber privaten und öffentlichen Gläubigern (z.B. Gerichtskassen) getilgt und Zahlungen zur Schadenswiedergutmachung getätigt werden. Der Täter-Opfer-Ausgleich und andere Ansätze der *Restorative Justice* könnten somit ausgebaut werden.

b. Nach der Haft

Auch nach der Entlassung ergeben sich durch tarifliche Entlohnung der Gefangenenarbeit erhebliche Entlastungen für die Sozialleistungsträger. Durch die Verhinderung materieller Verarmung als unerwünschter Nebenfolge des Freiheitsentzuges ergeben sich in den Bereichen Wohnen, Arbeiten und Schulden große Entlastungseffekte.

Der bedeutendste Entlastungseffekt aber, der durch den Erhalt der wirtschaftlichen Selbständigkeit und Leistungsfähigkeit erzielt wird, besteht darin, dass der Entstehung einer besonderen Randgruppe entlassener Straffälliger entgegengewirkt wird. Gesellschaftliche Desintegration schafft eine Vielzahl von kostenträchtigen materiellen und immateriellen Folgeproblemen.

c. Rentenversicherung

Bereits 1977 hat sich der Gesetzgeber mit der Formulierung des neuen StVollzG (§§ 190 bis 193) verpflichtet, arbeitende Strafgefangene und Sicherungsverwahrte in die Rentenversicherung einzubeziehen. Das Gesetz ist dennoch bis heute, vierzig Jahre später, nicht erlassen worden. Ein erstes positives Zeichen in diese Richtung ist nach einer Initiative des Landes Berlin während der Justizministerkonferenz vom 7. Juni 2018 mit folgendem Beschluss: „Die Justizministerinnen und Justizminister haben sich mit der Einbeziehung von Gefangenen und Sicherungsverwahrten in die gesetzliche Rentenversicherung befasst und halten die Einbeziehung grundsätzlich für sinnvoll“¹⁶ erfolgt. Das weitere Vorgehen liegt nun in den Händen der Bundesjustizministerin, die sich bei dem Bundesminister für Arbeit und Soziales für eine „entsprechende Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VI)“¹⁷ einsetzen soll.

Dies ist aus Sicht der BAG-S sehr zu begrüßen, da sich nicht gezahlte Beiträge zur Rentenversicherung als „resozialisierungsfeindliche Spätfolge der Freiheitsstrafe“¹⁸ erweisen. Eine Konsequenz aus der Nichteinbeziehung von Inhaftierten in die Rentenversicherung ist, dass aktuell die Zeit der Inhaftierung auf die Rentenansprüche nicht angerechnet wird, obwohl die

¹⁶ 89. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2018, Thüringen, Beschluss zu TOP II.26 Einbeziehung der Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten in die gesetzliche Rentenversicherung, unter: https://www.justiz.nrw/JM/jumiko/beschluesse/2018/Fruuehjahrskonferenz_2018/II-26-BE---Einbeziehung-der-Strafgefangenen-und-Sicherungsverwahrten-in-die-gesetzliche-Rentenversicherung.pdf (Abruf 28.06.2018)

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Laubenthal, K. (2015): Strafvollzug, Siebte neu bearbeitete Auflage, Springer Verlag, Heidelberg, S. 343, Rn. 479

Strafgefangenen arbeiten. Hiervon sind im Alter nicht nur die ehemals Inhaftierten, sondern auch deren Familien betroffen, die dann auf Sicherstellung des Existenzminimums durch Sozialhilfe angewiesen sind.

Besonders bei längeren Freiheitsstrafen kann die Nicht-Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung zu Altersarmut sowie zur Abhängigkeit gegenüber den Sozialleistungsträgern führen. Umgekehrt wäre bei Absicherung durch Rente der Träger der Sozialhilfe entlastet, wenn die Länder die Kosten der Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung übernehmen würden.

Durch die fortlaufende Zahlung von Beiträgen zur Rentenversicherung steigen auch die Chancen sozialer Absicherung durch Rente im Falle von Berufs- und Erwerbsminderung.

d. Arbeitslosenversicherung

Arbeitende Strafgefangener sind zwar in die Arbeitslosenversicherung einbezogen. Eine Sonderregelung für die Arbeitslosenversicherung Strafgefangener – wie sie zurzeit besteht – wäre jedoch überflüssig, wenn Strafgefangene einen Arbeitnehmerstatus hätten.

Die Änderung des § 26 Abs. 1 Nr. 4 Satz 1 SGB III ab dem 01.08.2016 hat die zeitweilige Schlechterstellung von Strafgefangenen beendet. Während arbeitsfreie Samstage, Sonntage und gesetzliche Wochenfeiertage bei in Freiheit lebenden Arbeitnehmer*innen auf die Versicherungszeit angerechnet wurden, wurden diese seither bei Inhaftierten nicht mehr berücksichtigt. Dadurch mussten Inhaftierte 110 Arbeitstage länger als Nicht-Inhaftierte arbeiten, um Anspruch auf Arbeitslosengeld I zu erlangen. Die Neufassung des § 26 SGB III hat diese Ungleichbehandlung gegenüber anderen Erwerbstätigen beendet. Die BAG-S hatte sich bereits 2015 in einer Stellungnahme für die Beendigung dieser Ungleichbehandlung eingesetzt.¹⁹

V. Schluss

Die BAG-S teilt die Auffassung, dass eine Vergütung i. H. v. 9 % der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV nicht mehr dem Resozialisierungsgebot entspricht. Nach 17 Jahren wäre eine Erhöhung von 9 % auf mindestens 15 % mehr als angebracht.

Das Bundesverfassungsgericht spricht in den Entscheidungen von der Anerkennung der Arbeit, die zwei Komponenten hat: eine monetäre und eine nicht-monetäre. Die monetäre Anerkennung ist – wie bereits mehrfach angesprochen – mit 9 % der Bezugsgröße nicht mehr gegeben. Darüber hinaus ist die nicht-monetäre Komponente in den Bundesländern, in denen die Arbeitspflicht nicht mehr besteht, ersatzlos gestrichen worden und somit auch nicht mehr deutschlandweit gegeben. Die verschiedenen Regelungen in den Bundesländern führen zu zusätzlichen Ungleichheiten in der Behandlung von Strafgefangenen, da diese je nach Bundesland manchmal zur Arbeit verpflichtet sind und manchmal nicht.²⁰

¹⁹ BAG-S: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (AWStG) (2015)

²⁰ Mariken, L. I. (2018): Arbeit und Arbeitsentlohnung in den Länderstrafvollzugsgesetzen - Vollzugsrechtliche, verfassungs- und menschenrechtliche Aspekte, in: NK Neue Kriminalpolitik, Jg. 30, Heft 1, S. 53

Da Arbeit als „zentrales Instrument des verfassungsrechtlich gebotenen Behandlungsvollzuges“ angesehen wird, gehört diese zu den Instrumentarien, mit denen das Vollzugsziel der Resozialisierung erreicht werden soll. Die Vergütung der Gefangenenarbeit sollte also am Wert dieser Arbeit für die Resozialisierung gemessen werden. Der Wert einer besseren Vergütung im Sinne der Resozialisierung ist enorm: Denn eine gerechte Entlohnung Inhaftierter ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für deren gesellschaftliche Integration nach ihrer Haftentlassung.

Angehörige und entlassene Strafgefangene sind während und nach der Inhaftierung überwiegend auf die Vermittlung von Transferleistungen und soziale Hilfen angewiesen. Dem Angleichungsgrundsatz folgend sollten arbeitende Gefangene für ihre Arbeit in gleicher Weise wie Menschen ohne Freiheitsstrafe nach Tarif bezahlt werden sowie in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen sein. Es würde sich anbieten, vom „öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnis eigener Art“ abzusehen, um arbeitenden Strafgefangenen gänzlich den Status „Arbeitnehmer*in“ zu verleihen. Dem Gegenwirkungsgrundsatz folgend sollten Strafgefangene nicht daran gehindert werden, soziale Verantwortung zu übernehmen.

Eine gerechte Vergütung der Gefangenenarbeit würde bewirken, dass während des Vollzuges die materielle Grundlage der Erfüllung von Verpflichtungen und die Mitsprache und Verantwortung für finanzielle Entscheidungen erhalten bleibt. Die desintegrativen Wirkungen des Freiheitsentzuges (Verlust der Wohnung, Verarmung der Inhaftierten und deren Angehörigen, Herausfallen aus dem Sozialversicherungssystem) können auch dadurch zwar nicht gänzlich vermieden, aber doch abgemildert werden.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V. empfiehlt dem Bundesverfassungsgericht daher:

- den Gesetzgeber aufzufordern, die Bezugsgröße nach § 18 SGB IV zu prüfen und angemessen auf mindestens 15 % zu erhöhen.
- dem Angleichungsgrundsatz folgend Gefangenen den Status „Arbeitnehmer*in“ zu verleihen und diese darüber hinaus in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen.

Bonn/Berlin, den 26. Juli 2018



Rolf Keicher

Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e. V.

Kontakt:

Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e. V. (BAG-S)

Oppelner Str. 130

53119 Bonn

E-Mail: info@bag-s.de

Telefon: 0228 9663593