

Prof. Dr. jur. Christine M. Graebisch, Dipl.-Krim.

Fachbereich Angewandte Sozialwissenschaften

Emil-Figge.Str. 44, 44227 Dortmund

eMail: christine.graebisch@fh-dortmund.de; strafvollzugsarchiv@fh-dortmund.de

<https://www.fh-dortmund.de/personen/Christine-Graebisch/index.php>

<https://strafvollzugsarchiv.de> ¹

An den

Bayerischen Landtag

Ausschuss für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration

„Reform des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes anlässlich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Entlohnung von Strafgefangenen“ (Drs. 19/3468)

Hier: Anhörung im Rahmen der 20. Sitzung, 20. Februar 2025, 10:00 Uhr

¹ **Hintergrundinformationen zum „Strafvollzugsarchiv an der Fachhochschule Dortmund**

Das Strafvollzugsarchiv wurde vor rund 40 Jahren an der Universität Bremen gegründet und dort bis 2011 von Prof. Dr. Johannes Feest geleitet. 2012 ist das Strafvollzugsarchiv an die Fachhochschule Dortmund umgezogen und wird dort von Prof. Dr. Christine Graebisch geleitet. Mit dem Archiv wird das Ziel verfolgt, Informationen über Recht und Rechtsrealität des Strafvollzugs und anderer Freiheitsentziehung zusammenzutragen und zu diesen Themen zu forschen. Eine zentrale Tätigkeit besteht dabei in der kostenlosen Beantwortung von schriftlichen Gefangenenanfragen aus allen Bundesländern. Die Arbeit des Strafvollzugsarchivs an der Fachhochschule Dortmund findet in enger Kooperation mit dem *Verein Strafvollzugsarchiv e.V.* statt. Von der Sachverständigen werden auch exemplarisch Prozessvertretungen übernommen, so etwa die des bayerischen Beschwerdeführers im vorliegend relevanten Verfahren „Gefangenenvergütung II“ (2 BvR 166/16) vor dem Bundesverfassungsgericht.

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur Anhörung von Sachverständigen gemäß § 173 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag zum Thema Reform des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes anlässlich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Entlohnung von Strafgefangenen danke ich.

Zu dem Fragenkatalog nehme ich wie folgt Stellung:

I. Resozialisierungskonzept

1. Wie würden Sie das Resozialisierungskonzept für den bayerischen Strafvollzug, das dem von der Staatsregierung vorgelegten Gesetzentwurf zu Grunde liegt, charakterisieren und bewerten? Welchen Inhalt umfasst dieses Konzept aus Ihrer Sicht?

Es ist zu begrüßen, dass in Art. 2 des Gesetzesentwurfs der Staatsregierung für eine Gesetz zur Änderung des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften mit Stand vom 19. Dezember 2024, Drucksache 19/4434 (im Folgenden „BayStVollzG-E“) das Ziel der Resozialisierung aufgenommen wurde. Mit der ausdrücklichen Benennung als „Resozialisierung“ hebt der Gesetzesentwurf zurecht deren Bedeutung hervor, wie sie sich seit Jahrzehnten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts niederschlägt und in der Entscheidung vom 20. Juni 2023 nochmals hervorgehoben wurde. Der Verfassungsrang der Resozialisierung, die als ein Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ausgestaltet ist, kann so auch gegenüber anderen Landesgesetzen sowie dem StVollzG-Bund stärker herausgestellt werden.

Allerdings dürfte eine damit intendierte programmatische Ausrichtung dadurch verhindert werden, dass der Gesetzesentwurf, die in den deutschen Landesgesetzen ebenso einmalige wie der Verfassung widersprechende Umkehr des Vollzugsziels der Resozialisierung im Verhältnis zum Zweck der Sicherung der Allgemeinheit beizubehalten beabsichtigt. Auch wenn dies aus verfassungsrechtlichen Gründen keinen Bestand haben kann, hatte sich der bayerische Gesetzgeber zu dieser Umkehr entschlossen, die ersichtlich symbolische Bedeutung haben sollte. Obwohl dies nicht unmittelbar erforscht ist, könnte die entsprechende symbolische Wirkung durchaus auch eingetreten sein und sich in dem geringen Stellenwert niederschlagen, den offener Vollzug und Vollzugslockerungen im bayerischen Strafvollzug haben (näher Dünkel et al. MSchrKrim 2024, 11-35). Soweit die bayerische Staatsregierung ernsthaft die Intention verfolgt, eine Richtungsänderung hin zu einem stärker an Resozialisierung orientierten Vollzug zu unternehmen, so hätte sie diese gegenüber dem StVollzG-Bund erfolgte

Umkehr von Zweck und Ziel wieder rückgängig zu machen und könnte damit ein ernsthaftes Signal für Veränderung immerhin auf der symbolischen Ebene setzen. Es wäre deutlich zu machen, dass die Sicherung der Allgemeinheit *durch* Resozialisierung erfolgt und beides daher, etwa in Zusammenhang mit offenem Vollzug und Lockerungen, nicht gegeneinander ausgespielt werden darf.

Das bayerische Konzept umfasst im Wesentlichen die weitere Ausdehnung des Begriffs „Behandlung“ auf alle Vollzugsmaßnahmen (bzw. die Hinzufügung von „zum Zwecke der Behandlung“). Dies schränkt Resozialisierung auf nur eine ihrer Facetten ein, indem der in den gegenwärtigen Vollzugsgesetzen im Vordergrund stehende, einen medizinisch oder psychotherapeutischen Beiklang tragende, Begriff bezogen auf den Arbeitsbereich noch stärker betont wird als bisher. Dies geschieht, obwohl der vollzugliche Arbeitsbereich bislang – jenseits der schon zuvor bestehenden Benennung als „Behandlung“ – in der Praxis lediglich manchmal und insgesamt nur einen sehr losen Zusammenhang mit solcher im Sinne eines notwendigerweise individualisierten Wiedereingliederungskonzepts aufweist. Dabei ist auch zu bedenken, dass Behandlung im vollzugsrechtlichen Sinne im Arbeitsbereich bislang sehr viel eher über Ausbildung, sehr selten über Studium und freie Beschäftigungsverhältnisse erreicht werden kann als durch die wenig individualisierte und kaum an Neigungen der Gefangenen diversifizierten Arbeitsmöglichkeiten im geschlossenen Vollzug. Eine diesbezügliche Umorientierung anhand eines wissenschaftlich fundierten Resozialisierungskonzepts ist jedoch genau das, was dem vorliegenden Gesetzesentwurf fehlt.

Hingegen ist zu begrüßen, dass der Gesetzesentwurf die frühere und zu Recht stark kritisierte Orientierung der Behandlung (vgl. Jochen Bung (2009): Abbau der Defizite von Gefangenen oder Hilfe bei der Lösung ihrer Probleme? Eine kleine Komparatistik zu § 71 S. 1 StVollzG und Art. 74 BayStVollzG, in Kritische Justiz, S. 292-303) allein auf tatorsächliche Defizite erweitert. Der Entwurf erkennt, dass es gerade bezogen auf den Arbeitsbereich mit einer Defizitorientierung nicht getan ist und erweitert auf die „Befähigung“ der Gefangenen sowie den wissenschaftlichen Erkenntnisstand. Allerdings ist schon im Arbeitsbereich die Beschränkung auf die Befähigung nicht zielführend, da erfolgreiche Resozialisierung ein Eingehen auf die Neigungen, Prioritäten und – auch jenseits bereits bestehender Befähigungen/Qualifikationen – Ressourcen individueller Gefangener voraussetzt. Dies ergibt sich, wie hier nur in Kürze erwähnt werden kann, sowohl aus dem international vorherrschenden Risk-Need-Responsivity Paradigma, das zentral ein in der Anwendungspraxis völlig vernachlässigtes Prinzip individueller Ansprechbarkeit für Maßnahmen umfasst. Erst recht ergibt es sich aus Erkenntnissen der Desistance-Forschung und dem Good-Lives-Model, wonach Möglichkeiten zum Ausstieg aus Straffälligkeit an einen positiven Lebensentwurf für die Zukunft anknüpfen.

2. Wie bewerten Sie, dass das Resozialisierungskonzept laut Bundesverfassungsgericht zwar aus dem Gesetz selbst erkennbar sein muss, die Staatsregierung in ihrem Gesetzentwurf ausdrücklich aber lediglich punktuelle Ergänzungen und Schärfungen vorsieht (Gesetzesbegründung: „Es wird ergänzt und geschärft, so dass das einzelne Verhältnis der verschiedenen Resozialisierungsmaßnahmen deutlicher erkennbar wird.“)?

Der vorgelegte Gesetzesentwurf zeigt mit dieser problematischen Formulierung selbst an, den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts „ein umfassendes, wirksames und in sich schlüssiges, am Stand der Wissenschaft ausgerichtetes Resozialisierungskonzept zu entwickeln sowie die von ihm zu bestimmenden wesentlichen Regelungen des Strafvollzugs darauf aufzubauen“ nicht nachzukommen. Dieses Gesamtkonzept muss jedoch aus dem Gesetz selbst heraus erkennbar werden. Vielmehr wiederholt dieser Gesetzesentwurf mit Ausnahme weniger gradueller Verbesserungen den bereits in der Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht gescheiterten Versuch, zu erläutern, weshalb das bisherige Konzept den verfassungsrechtlichen Anforderungen bereits genüge. Daher meint die Staatsregierung es hinsichtlich des Resozialisierungskonzepts bei einigen Umformulierungen belassen zu können. Durch die Hinzufügung des Begriffs „Behandlung“ bei im Kern gleichbleibender Ausgestaltung der Gefangenearbeit wird diese jedoch nicht in ein Resozialisierungskonzept eingebunden. Ein solches am Stand der Wissenschaft ausgerichtetes Konzept fehlt vielmehr weiterhin. Der Gesetzesentwurf verfehlt damit die konzeptionellen Anforderungen, die die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts tragen, vollständig. Er wird daher weitere Verfassungsbeschwerden von Gefangenen nach sich ziehen.

Der Gesetzesentwurf ist erkennbar auf das Ziel gerichtet, ein Minimalprogramm der inhaltlichen Ergänzung in der ersichtlichen Hoffnung vorzuhalten, das Gesetz werde bei neuerlicher Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht als gerade noch verfassungsgemäß akzeptiert, wie die Regelungen des StVollzG-Bund in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2002 (2 BvR 2175/01), nachdem dieses 1998 schon einmal die Regelung der Gefangenenvergütung für verfassungswidrig erklärt hatte (BVerfG, Urteil vom 1. Juli 1998 – 2 BvR 441/90 –, BVerfGE 98, 169-218). Allerdings bestehen wesentliche Unterschiede zur damaligen Situation, als Freistellungstage eingeführt und die Eckvergütung von 5% auf 9% der Bezugsgröße aus § 18 SGB IV angehoben worden war. Diese Unterschiede liegen neben der seither erfolgten Einführung des Mindestlohns außerhalb des Vollzugs insbesondere in den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 20. Juni 2023 für ein auf wissenschaftlicher Erkenntnis beruhendes Resozialisierungskonzept formuliert hat und wie es diese zum gegenwärtig in Bayern geltenden Rechtszustand kontrastiert hat. Denn das Bundesverfassungsgericht hat das gegenwärtige Resozialisierungskonzept als widersprüchlich und realitätsfern eingestuft und ausdrücklich dessen Ausrichtung an wissenschaftlichen Erkenntnissen gefordert. Dies

wurde im Verfahren ausdrücklich als bisher nicht erfüllt gerügt, so dass es mit einer bloßen „Stärkung“ und „Ergänzung“ bei fehlender widerspruchsfreier, realitätsnaher und wissenschaftlich fundierter Konzeption denkbare nicht sein Bewenden haben kann. Mit dieser Herangehensweise verfehlt der Gesetzesentwurf somit selbst Minimalanforderungen für ein Votum als „(gerade) noch verfassungsgemäß“.

Denn der ausdrücklichen Kritik des Bundesverfassungsgerichts an Art. 2 bis 6 BayStVollzG, wonach dort eine Reihe von Behandlungsmaßnahmen aufgeführt sei, die lediglich nebeneinanderstünden, ohne erkennbar aufeinander abgestimmt zu sein, wird nicht mit einer grundlegenden Neukonzeption, sondern lediglich mit verbalen Ergänzungen begegnet. Solche haben auf die Vollzugsrealität erfahrungsgemäß jedoch eher keine Auswirkung.

Da es bereits an einer grundlegenden Neukonzeption hinsichtlich Resozialisierung und Gefangenenarbeit fehlt, fehlt es nachvollziehbar erst recht an einer entsprechenden Umsetzung.

3. Wie bewerten Sie die Neufassung des Art. 3 BayStVollzG-E? Wird aus dem vorgeschlagenen Gesetzestext ausreichend erkennbar, so wie es das Bundesverfassungsgericht verlangt, welchen Stellenwert der bayerische Landesgesetzgeber dem Faktor Arbeit im Gesamtkontext des Resozialisierungskonzepts beimisst und in welchem Verhältnis (Pflicht-)Arbeit zu anderen Behandlungsmaßnahmen steht, insbesondere zu den in Art. 3 S. 2 BayStVollzG-E genannten Maßnahmen der schulischen und beruflichen Bildung, psychologischen und sozialpädagogischen Maßnahmen, der arbeitstherapeutischen Beschäftigung, seelsorgerischen Betreuung und Freizeitgestaltung?

Das Hauptproblem in der mangelnden Umsetzung einer bereits mangelnden Konzeption besteht darin, dass die Rolle von Arbeit im Vollzug im Wesentlichen unverändert bleibt. Dies zeigt sich auch in der Begründung des Gesetzesentwurfs, wonach arbeitende Gefangene ruhiger seien. Der Kritik der LAG Freie Wohlfahrtspflege Bayern (Stellungnahme S. 3) wird sich angeschlossen und stattdessen das Herausarbeiten notwendiger Bedingungen für im Einzelfall gelungenes Arbeiten angeraten.

Eine Ausrichtung der Beschäftigung von Gefangenen auf Grundlage eines wissenschaftlich fundierten Resozialisierungskonzepts erfordert insbesondere eine Umorientierung, die „Arbeit“ nicht mehr als ein pauschalisiertes Konstrukt konzipiert und primär unter dem Gesichtspunkt der Disziplinierung und Tagesstrukturierung, womöglich auch der ökonomischen Effizienz betrachtet. Stattdessen ist eine Neukonzeption zu erarbeiten, die Resozialisierung und die Rolle von Arbeit für diese als ein individualisierendes Konzept gestaltet, bei dem sich Arbeit primär an den Neigungen, Fähigkeiten und Arbeitsmarktperspektiven einzelner Gefangener orientiert. Dies ergibt sich auch aus der dazu vorhandenen und in dem Gesetzesentwurf sogar

zitierten internationalen Forschung mit dem diesbezüglich wegweisenden Titel „Not just any job will do“ (Ramakers et al. (Ramakers, A., Nieuwbeerta, P., Van Wilsem, J., & Dirkzwager, A. (2017) Not just any job will do: A study on employment characteristics and recidivism risks after release; International journal of offender therapy and comparative criminology, 61(16), 1795-1818)).

Die konkreten Ziele der Behandlungsmaßnahme Arbeit sind zu benennen, insbesondere auch bezüglich der Inhalte, etwa qualifizierender Tätigkeiten. Auch die Mitwirkung in der Insassenvertretung ist aufzunehmen, denn sie hat einen Resozialisierungszweck.

Je mehr die Bedeutung der Arbeit für die Resozialisierung betont wird, desto mehr muss auch aufgezeigt werden, welche Resozialisierungsmaßnahmen für (unverschuldet) nicht Arbeitende, inklusive der steigenden Zahl von Gefangenen im Rentenalter oder mit einer Erwerbsminderung, angeboten werden. Denn nicht arbeitende Gefangene dürfen nicht vom Resozialisierungsziel ausgeschlossen werden. Ein Resozialisierungskonzept kann nur schlüssig sein, wenn es zum einen die Rolle der Arbeit für die Resozialisierung behandelt, zum anderen Arbeit nicht pauschalisiert, sondern individualisiert und stets im Zusammenhang mit Aus- und Weiterbildung sowie Außenorientierung betrachtet sowie zu keiner Zeit aus dem Blick verliert, dass es ein Alternativangebot für Gefangene geben muss, die nicht in Arbeit sind, z.B. (vergütete) künstlerische Angebote.

4. Welche weiteren Behandlungsmaßnahmen sollten vom Landesgesetzgeber in der nicht abschließend geregelten Aufzählung gemäß Art. 3 S. 2 BayStVollzG-E ausdrücklich ergänzt werden?

Es sehr wesentliche Behandlungsmaßnahme findet hier keine Erwähnung, nämlich Vollzugslockerungen. Diese sind jedoch für das Vollzugsziel der Resozialisierung unabdingbar. Dieses ist – auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf Resozialisierung – ohne Vollzugslockerungen undenkbar. Sie haben für den Zweck der Erprobung, der notwendigen Außen- und Zukunftsorientierung des Vollzugs und zur Vorbereitung eines späteren Lebens ohne Straftaten elementare Bedeutung. Dabei ist einerseits zu betonen, dass diese für die Entlassungsvorbereitung unverzichtbar sind, zugleich aber nicht auf diese beschränkt, sondern den genannten Zwecken schon während der gesamten Vollzugszeit dienen müssen.

Eine direkte Verbindung zum Thema Arbeit ergibt sich für den Freigang. Arbeit im Vollzug, die es verabsäumt, wo immer möglich auf ein freies Beschäftigungsverhältnis außerhalb des Vollzugs und damit auch nach der Entlassung hinzuwirken, kann nicht in einem stimmigen Resozialisierungskonzept verankert sein.

Weiterhin bedarf es der ausdrücklichen Aufnahme von sozialer Hilfe und der Unterstützung bei der Schuldenregulierung sowie der Durchsetzung von Rechtsansprüchen.

5. Welche weiteren Aspekte für ein Resozialisierungskonzept sollten oder könnten noch im BayStVollzG geregelt werden, die im Gesetzentwurf der Staatsregierung bislang nicht zu finden sind?

Die genannten. Besondere Berücksichtigung haben dabei Gefangene zu erfahren, denen keine adäquaten Arbeitsangebote oder nur solche von geringem Umfang unterbreitet werden (können).

Da freie Formen des Vollzugs zudem der Resozialisierung am besten dienen, sollten diese als Regel festgelegt werden.

II. Vollzugspläne

1. Wie bewerten Sie die geplante Neuregelung in Art. 9 BayStVollzG-E?

Da Strafgefangene einen Anspruch auf eine ordnungsgemäß durchgeführte Vollzugsplanung und auf Aufstellung eines schriftlichen, den gesetzlichen Minimalanforderungen genügenden Vollzugsplans haben (vgl. Alternativkommentar² (AK)-Weßels/Böning, Teil II § 8 LandesR Rn. 5), ist einer Neuregelung beizutreten. Im vorliegenden Fall intendiert der Gesetzgeber jedoch die bloße Überführung der Regelungen bisheriger Verwaltungsvorschriften in das Bayerische Strafvollzugsgesetz. Eine Änderung oder Verbesserung der Verwaltungspraxis ist deshalb nicht zu erwarten.

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht einen Mindestinhalt vor („insbesondere“), der es den Justizvollzugsbehörden grundsätzlich erlaubt, im Vollzugsplan weitere individuelle Angaben zu treffen. Der Entwurf beschränkt sich allerdings auf verallgemeinerte Oberbegriffe, die es den Einrichtungsleitungen ermöglichen, ihre angebotenen Maßnahmen einem Gesetzesbegriff zuzuordnen und weitere Ausführungen nicht zu individualisieren, da konkrete und verbindliche Vorgaben nicht gemacht werden.

2. Sollte in Art. 9 Abs. 2 BayStVollzG-E näher konkretisiert werden, welche Inhalte bzw. Angaben die Vollzugspläne zu enthalten haben?

Eine nähere Konkretisierung wird ausdrücklich befürwortet.

Schon vor dem Hintergrund des Resozialisierungsprinzips sollte sich jeder Vollzugsplan insoweit mit mindestens folgenden Angaben zwingend befassen müssen:

- (1) Planungsgrundlagen (Ergebnisse der Bestandsaufnahme, voraussichtlicher Entlassungszeitpunkt, Fortschreibungsfrist),
- (2) Unterbringung (Offener oder geschlossener Vollzug, Wohngruppenvollzug),

² Feest, J.; Lesting, W.; Lindemann, M. (2022). Strafvollzugsgesetze. Bundes- und Landesrecht. Kommentar. 8. Aufl. Carl Heymanns Verlag.

- (3) Therapie (Sozialtherapie, Psychologische Behandlung, Psychiatrische Behandlung, Suchttherapie, Arbeitstherapie bzw. Arbeitstraining),
- (4) Arbeit (Pflichtarbeit, Freies Beschäftigungsverhältnis, Selbstbeschäftigung),
- (5) Ausbildung (schulische Ausbildung, Berufsausbildung, Fortbildung/Weiterbildung, Soziales Training),
- (6) Freizeit (Teilnahme an Sportangeboten und Maßnahmen zur Gestaltung der Freizeit),
- (7) Vollzugsöffnende Maßnahmen (unbegleitete Lockerungen, begleitete Vollzugsöffnungen wie Ausführung, Begleitausgänge Außenbeschäftigung),
- (8) Maßnahmen zur Aufrechterhaltung, Förderung und Gestaltung von Außenkontakten,
- (9) Besondere Hilfs- und Behandlungsmaßnahmen (Schuldnerberatung, Rechtshilfe, ehrenamtliche Betreuung) sowie
- (10) Entlassungsvorbereitung und Nachsorge.

Anders als der vorliegende bayerische Gesetzesentwurf sehen die gesetzlichen Maßnahmenkataloge in Brandenburg, Berlin, Hansestadt Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mindestens 20 detaillierte Vorgaben für die Justizvollzugsbehörden vor (vgl. AK-Weßels/Böning, Teil II § 9 LandesR Rn. 3-35). Aufgrund der Wichtigkeit einer tiefgründigen und individuellen Auseinandersetzung wird daher eine Konkretisierung ausdrücklich begrüßt.

Gemessen an der hohen Anzahl von Gefangenen in bayerischen Justizvollzugsanstalten sollte exemplarisch erwartet werden dürfen, den Begriff einer Wohngruppe gemäß Art. 9 Abs. 2 Nr. 1 BayStVollzG-E innerhalb des Vollzugsplans stärker zu gewichten, da bereits eine nennenswerte Senkung der Rückfallquote und eine soziale Stabilisierung durch den Wohngruppenvollzug festgestellt wurde (vgl. AK-Weßels/Böning, Teil II § 14 LandesR Rn. 8 unter Bezug auf Schweikhardt & Thomas FS 2009, S. 200-201).

Außerdem darf hinterfragt werden, warum im Gesetzesentwurf lediglich die *Vorbereitung* einer Schuldenregulierung gemäß Art. 9 Abs. 2 Nr. 2 BayStVollzG-E vorgesehen ist. Der jüngste Bericht „Schuldensituation und Schuldenregulierung bei Inhaftierten in Bayern“ von Prof. Dr. Christian Ghanem und Niklas Ippisch von der Technischen Hochschule Nürnberg hebt insoweit hervor, dass eine zügige Anbindung an die Schuldnerberatung notwendig ist. Als wichtig wird auch die Vermittlung von Kompetenzen in wirtschaftlichen Angelegenheiten erachtet. Ein flächendeckendes Angebot von entsprechenden Gruppenangeboten wird zudem als wesentlicher Baustein für die Wiedereingliederung angesehen. Innerhalb des Berichts wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass die Hälfte der Fachkräfte des Sozialdienstes der Justizvollzugsanstalten und der externen Schuldnerberatungen angegeben hat, dass in

ihren Einrichtungen keine entsprechenden Angebote bestehen. Viele Fachkräfte wünschen sich auch klarere Regelungen betreffend die Möglichkeiten zur Freigabe des Geldes der Gefangenen zum Zweck der Schuldenregulierung. Die Erkenntnisse gilt es bei einer Gesetzesänderung zu berücksichtigen; zumal die Untersuchung durch den kriminologischen Dienst des bayerischen Justizvollzugs in Auftrag gegeben wurde³.

3. Wie bewerten Sie das Verfahren zur Anpassung der Vollzugspläne? Ist der in Art. 9 Abs. 3 S. 1 BayStVollzG-E vorgesehene Zeitraum für die Überprüfung der Vollzugspläne von mindestens 12 Monaten zu lang? Wäre eine kürzere Regelfrist von bspw. 6 Monaten sinnvoller?

Für die Überprüfung und Fortschreibung sind im Vollzugsplan angemessene Fristen festzusetzen. Welche Fristen als angemessen gelten dürfen, bestimmt sich nach dem Einzelfall. So ist bei einer Krisenintervention anzunehmen, dass kurze Zeitabstände notwendig sein dürften, während die Teilnahme an einem Zertifikatslehrgang längere Fortschreibungsintervalle zulassen kann. In den Landesgesetzen finden sich dazu unterschiedliche Vorgaben. Eine Frist von einem Jahr ist allerdings auch bei längeren Strafen regelmäßig unangemessen lang (vgl. AK-Weßels/Böning, Teil II § 8 LandesR Rn. 23-25 mit Bezug auf LNNV-Nestler C Rn. 40 und weiteren Nachweisen).

4. Zur Vorbereitung der Aufstellung und Fortschreibung des Vollzugsplans werden Konferenzen mit den an der Vollzugsgestaltung maßgeblich Beteiligten durchgeführt (Art. 9 Abs. 3 BayStVollzG-E). Wie bewerten Sie es, dass die Inhaftierten an diesen Konferenzen nicht beteiligt sind?

Es ist nicht als zielführend zu bewerten, Gefangene an der Planung ihres zukünftigen Lebens nicht zu beteiligen. Dies trifft insbesondere auch auf das Leben unter tiefgreifenden freiheitsbeschränkenden Maßnahmen wie des Strafvollzuges zu. Dabei darf nicht verkannt werden, dass selbst das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass die Gefangenen bei der Planung nicht zum Objekt der Planung degradiert, sondern an dieser zu beteiligen sind (vgl. BVerfG ZfStrVo 2003, 183). Die Anhörung der Gefangenen innerhalb der Konferenz ist insoweit ein Gebot rechtsstaatlicher Fairness (siehe auch § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)). Daneben sollte ein Anspruch auf anwaltliche Begleitung während der Vollzugsplanung klarstellend geregelt werden, da selbst in § 14 Abs. 4 VwVfG ein Anwesenheits- und Beteiligungsrecht von Verteidiger:innen im Verwaltungsverfahren besteht. Sinnvoll ist eine Vertretung/Begleitung durch Verteidiger:innen insbesondere in Fällen, bei denen der Gefangene sich offensichtlich nicht selbst vertreten kann.

³ Siehe auch BAG-S Newsletter v. 23.10.2024: <https://www.bag-s.de/aktuelles/aktuelles0/schuldnerberatung-im-straftvollzug> [zuletzt aufgerufen am: 18.02.2025].

Eine anwaltliche Vertretung kann außerdem zuträglich für die Vollzugsgestaltung sein, wenn es darum geht, Interessen wahrzunehmen, aber auch für eine zugewandte Einstellung von Gefangenen gegenüber Vollzugsentscheidungen, sofern diese nachvollziehbar begründet sind (vgl. AK-Weßels/Böning, Teil II § 8 LandesR Rn. 16-17).

Neben der Einbeziehung von Personen, die an der Vollzugsgestaltung maßgeblich beteiligt sind, ist außerdem auf die enge Einbeziehung von Personen hinzuwirken, die an der Wiedereingliederung außerhalb des Vollzuges mitwirken sollen. Dazu zählen etwa künftige Bewährungshelfer:innen (so in Bremen, Brandenburg, Hansestadt Bremen, Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) und auch die Möglichkeit der Mitwirkung von Familienangehörigen, Freund:innen, Vollzugshelfer:innen, Schuldnerberater:innen oder Drogenberater:innen (so in Bremen, Brandenburg, Hansestadt Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen), soweit sie etwas zur Planung beitragen können und die betroffenen Gefangenen zustimmen. Die Beteiligung liegt zwar schon jetzt im pflichtgemäßen Ermessen der Anstaltsleitung. Eine ausdrückliche Regelung im Gesetzeswortlaut trägt gleichwohl zur Förderung eines überleitungsorientierten Vollzuges von Freiheitsstrafen gewichtig bei (vgl. AK-Weßels/Böning, Teil II § 8 LandesR Rn. 19).

III. Arbeitspflicht

1. Wie bewerten Sie das Festhalten an der Arbeitspflicht für Häftlinge in Bayern gemäß Art. 43 BayStVollzG-E?

Schon in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht am 26. und 27. April 2022 zeigte sich, dass es dem Strafvollzug nicht nur an einem expliziten Resozialisierungskonzept mit Blick auf die Rolle von Arbeit fehlt, sondern sich ein solches auch nicht implizit in der Praxis auffinden und nachträglich formulieren lässt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.06.2023 - 2 BvR 166/16, 2 BvR 1683/17). Die Arbeit im Vollzug zeigt heute insgesamt einen Mangel in ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung auf. Denn Gefangene sind zur Arbeit unter den Bedingungen des Vollzuges gezwungen, unabhängig davon, ob im jeweiligen Landesgesetz eine explizite Arbeitspflicht geregelt ist. Sie sind dazu gezwungen, um ihren Lebensunterhalt im Vollzug zu erwirtschaften, der über ein absolutes Minimum des Überlebens hinausgeht und unter anderen auch ein sozio-kulturelles Existenzminimum umfasst, welches ihnen schon aus Gründen der Menschenwürdegarantie unabhängig von Arbeit zustehen müsste. Die intramurale „Arbeitspflicht“ entspricht insoweit nicht dem Angleichungsgrundsatz gemäß Art. 5 Abs. 1 BayStVollzG.

Faktisch sind Gefangene ohnehin zur Arbeit gezwungen um eine günstige Sozialprognose, etwa mit Blick auf Vollzugslockerungen und Entlassung, zu erhalten. Nicht zuletzt sind sie gezwungen, die Arbeitsangebote der Anstalt anzunehmen, um der Langeweile und einem Tag mit weitgehendem Einschluss zu entgehen. Diese Situation besteht dadurch, dass ihnen nur wenig andere Angebote der Resozialisierung unterbreitet werden, weil die Arbeit im Vollzug dem Narrativ der Resozialisierung unterfällt und so für viele Gefangene ein Großteil des Tages mit diesem (vermeintlichen) Resozialisierungsangebot gefüllt ist oder diese sich im Verwahrvollzug befinden, wenn sie daran nicht teilnehmen. Im Ergebnis hat sich die Gefangenenarbeit im Vollzug bis heute nicht von ihrem historischen Charakter als Strafarbeit und Arbeitsstrafe gelöst. Ansätze, sie in ein Resozialisierungskonzept einzubinden, wie sie für das Strafvollzugsgesetz 1977 ursprünglich vorgesehen waren, wurden bislang nicht realisiert. Gefangenenarbeit widerspricht in ihrer gegenwärtigen Organisation dem verfassungsrechtlich verankerten Resozialisierungsprinzip (näher Graebisch, FS 2022, S. 267). Dies zeigt sich auch darin, Arbeit in erster Linie negativ zu sanktionieren, indem bei einem Verstoß gegen die Arbeitspflicht intramurale Disziplinarmaßnahmen angeordnet werden dürfen. Vielmehr erscheint eine leistungsgerechte Entlohnung hinsichtlich des Resozialisierungsprinzips zielführend (näher Jehle, FS 2022, S. 262).

Auch wenn die normierte Arbeitspflicht für Gefangene regelmäßig nicht den maßgeblichen Grund darstellt, im Vollzug zu arbeiten, ist ihre Abschaffung unabdingbar. Wertschätzung und Anerkennung können nicht vermittelt werden, wenn es sich gleichzeitig um eine Zwangsmaßnahme handelt. Andererseits stellt es kein tragfähiges Resozialisierungskonzept dar, wenn Gefangene nur deswegen arbeiten, weil sie andernfalls 23 Stunden auf ihrer Zelle verbringen müssen und keine finanziellen Mittel für die Notwendigkeiten des täglichen Lebens im Vollzug haben. Arbeit in ein Resozialisierungskonzept einzubinden und deren dortigen Stellenwert herauszuarbeiten muss daher auch heißen, vielfältige weitere Resozialisierungsangebote zu unterbreiten, damit kein indirekter Arbeitszwang besteht und ohnehin weil es auch Gefangene gibt, die nicht arbeiten können.

2. Welche Alternativmodelle könnten Sie sich vorstellen?

Eine Abschaffung der Arbeitspflicht wird befürwortet. Insbesondere wenn Potenziale in Ausbildung und Berufstätigkeit bestehen, die den Ausstieg aus der Straffälligkeit fördern können, sollte der Vollzugsplan entsprechende Maßnahmen hinsichtlich Ausbildung oder Arbeit vorsehen. Dafür muss ein Angebot wirtschaftlich ergiebiger Arbeit oder Ausbildungsmöglichkeit vorgehalten werden, das die Resozialisierung ab dem ersten Tag der Entlassung maßgeblich fördert. Hierzu ist eine an individuell vorhandene Motivation anknüpfende Regelung als ausgesprochen förderlich zu bewerten.

IV. Die Formen der Anerkennung der von Häftlingen geleisteten Arbeit, insbes. das Arbeitsentgelt

1. Wie bewerten Sie die Neufassung des Art. 46 BayStVollzG-E?

Die Neufassung lässt eine normative Überarbeitung bei der Anpassung der bisherigen Vergütungshöhe erkennen. Eine konzeptionelle Änderung, welche dem Angleichungsgrundsatz aus Art. 5 Absatz 1 BayStVollzG entsprechen müsste, ist im Gesetzentwurf nicht zu erkennen. Auch die für die Lebenswelt der Gefangenen wenig relevanten Formen immaterieller Entschädigung kompensieren diesen Mangel nicht.

2. Wie bewerten Sie, dass das Arbeitsentgelt erhöht wird, indem künftig eine Eckvergütung von 15 Prozent der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV vorgesehen ist (bisher 9 Prozent)?

Die Erhöhung der Eckvergütung auf 15 Prozent bleibt immer noch deutlich unter der Höhe des Mindestlohns nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 Mindestlohngesetz (MiLoG). Solange dies so zutrifft, erscheint die in Art. 46 Abs. 1 Satz 4 BayStVollzG-E vorgesehene Beteiligung der Gefangenen an den Kosten des Vollzuges nicht gerechtfertigt.

Dieser Umstand kommt auch bei der folgenden Berechnung zum Ausdruck. Im Rahmen der ehrenamtlichen Arbeit des Strafvollzugsarchivs wird eine Korrespondenz mit Gefangenen zu ihren Rechtsfragen hinsichtlich des Strafvollzugs und deren Sicht auf die Rechtswirklichkeit gepflegt. Im vergangenen Jahr erging eine Anfrage einer Person, weil das Gerücht einer erheblichen Erhöhung ihrer Vergütung in einem Bundesland verbreitet war. Auf ihre Nachfrage hin wurde für die Person eine fiktive Berechnung erstellt, die sich auf die Arbeit in einer Justizvollzugsanstalt gegen ein Arbeitsentgelt im Zeitlohn bezieht. Zusammenfassend ist folgender Unterschied festzustellen:

Geltende Regelung: 9 Prozent der Bezugsgröße	Eventuelle Regelung gem. BayStVollzG-E: 15 Prozent der Bezugsgröße
Die Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch für das Jahr 2024 beträgt 42.420 Euro (§ 1 Absatz 1 Satz 1 SVBezGrV 2024).	Die Bezugsgröße nach § 18 Absatz 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch für das Jahr 2024 beträgt 42.420 Euro (§ 1 Absatz 1 Satz 1 SVBezGrV 2024).
Eckvergütung = 42.420 € * 9 % = 3.817,80 €	Eckvergütung = 42.420 € * 15 % = 6.363,00 €

<p>Stufung der Eckvergütung entsprechend der Vergütungsstufe III gemäß § 1 Abs. 2 BayStVollzGVergV:</p> <p>3.817,80 € * 100 % = 3.817,80 €</p>	<p>Stufung der Eckvergütung entsprechend der Vergütungsstufe IV gem. Art. 48 Abs. 2 Nr. 5 BayStVollzG-E</p> <p>6.363,00 € * 100 % = 6.363,00 €</p>
<p>Berechnung des Tagessatzes:</p> <p>Tagessatz = 3.817,80 € : 250 = 15,27 €</p>	<p>Berechnung des Tagessatzes:</p> <p>Tagessatz = 6.363,00 € : 250 = 25,45 €</p>
<p>Berechnung des Minutenfaktors (MF) unter Zugrundelegung der Arbeitsverwaltungsordnung für die Justizvollzugsanstalten in Bayern (AVO) i. d. F. v. 01.04.2006 bei einer wöchentlichen Sollarbeitszeit von 2.405 min ohne tatsächliche Fehlzeiten (fiktiv):</p> <p>MF = 15,27 € * 5 Arbeitstage : 2.405 min * 100</p> <p>MF = 3,175 ct/min</p>	<p>Berechnung des Minutenfaktors (MF) unter Zugrundelegung der Arbeitsverwaltungsanordnung für die Justizvollzugsanstalten in Bayern (AVO) i. d. F. v. 01.04.2006 bei einer wöchentlichen Sollarbeitszeit von 2.405 min ohne tatsächliche Fehlzeiten(fiktiv):</p> <p>MF = 25,45 € * 5 Arbeitstage : 2.405 min * 100</p> <p>MF = 5,291 ct/min (gerundet)</p>
<p>Berechnung des Grundlohns bei einer vergütbaren Arbeitszeit im Monat von 9.620 min (fiktiv)</p> <p>Grundlohn = 9.620 min * 3,175 ct/min : 100 = <u>303,43 €</u></p> <p>(ohne Zulagen)</p>	<p>Berechnung des Grundlohns bei einer vergütbaren Arbeitszeit im Monat von 9.620 min (fiktiv)</p> <p>Grundlohn = 9.620 min * 5,291 ct/min : 100 = <u>508,99 €</u></p> <p>(ohne Zulagen)</p>
<p>Berechnung des Netto-Arbeitsentgelts durch Einbehaltung eines Beitragsteils nach Art. 206 BayStVollzG. Nach Maßgaben des § 346 I SGB III i. V. m. § 341 II SGB III beträgt der Beitragssatz 3 Prozent, der je zur Hälfte von Arbeitnehmer und Arbeitgeber getragen wird. Hierbei ist der Gefangene im Wege einer gesetzlichen Fiktion als Arbeitnehmer zu verstehen.</p>	<p>Berechnung des Netto-Arbeitsentgelts durch Einbehaltung eines Beitragsteils nach Art. 206 BayStVollzG. Nach Maßgaben des § 346 I SGB III i. V. m. § 341 II SGB III beträgt der Beitragssatz 3 Prozent, der je zur Hälfte von Arbeitnehmer und Arbeitgeber getragen wird. Hierbei ist der Gefangene im Wege einer gesetzlichen Fiktion als Arbeitnehmer zu verstehen.</p>

Netto-Arbeitsentgelt = 303,43 € - 4,55 € = 298,88 €	Netto-Arbeitsentgelt = 508,99 € - 7,63 € = 501,36 €
Berechnung des Hausgeldes (Art. 50 Abs. 1 BayStVollzG):	Berechnung des Hausgeldes (Art. 50 Abs. 1 BayStVollzG):
Hausgeld = 298,88 € * 3/7 = <u>128,09 € pro Monat</u>	Hausgeld = 501,36 € * 3/7 = <u>214,87 € pro Monat</u>
Ein Gefangener, der bei einer wöchentlichen Sollarbeitszeit von 2.405 min insgesamt 9.620 min im zurückliegenden Monat verrichtet hat, könnte bei derselben Vergütungsstufe ein Brutto-Arbeitsentgelt in Höhe von 501,36 € beziehen. Bei Inkrafttreten des Gesetzentwurfs würden ihm monatlich insgesamt 214,87 € auf seinem Hausgeldkonto verbleiben.	

Die in der rechten Spalte vorgenommene Berechnung stimmt mit den Angaben in der Begründung der hier zu behandelnden Drucksache 19/4434 nahezu überein (siehe Seite 24).

Angesichts der steigenden Kosten bei einem Leben in Freiheit, erscheint diese Anpassung nicht als ausreichend, um beispielsweise Wiedergutmachungs- und Unterhaltsleistungen entrichten zu können. Hinzu treten Verfahrens- und Vollzugskosten, die Gefangene nach ihrer Entlassung vor erhebliche Herausforderungen stellen⁴.

Ferner wird bezweifelt, dass die Arbeiten der Gefangenen regelmäßig zur Vergütungsstufe IV festgesetzt werden; also hauptsächlich Arbeiten zugewiesen werden, „die eine Anlernzeit erfordern und durchschnittliche Anforderungen an die Leistungsfähigkeit oder die Geschicklichkeit stellen“ (Art. 48 Abs. 1 Nr. 4 lit. a BayStVollzG-E). Vielmehr wird angenommen werden, dass niedrigere Vergütungsstufen festgesetzt werden, wodurch das monatliche Einkommen für Gefangene geringer ausfällt. Diese Annahme wird dadurch bestätigt, dass die Regelungen zur Vergütungsstufen von fünf auf sieben Vergütungsstufen erweitert wurde. Anders als in § 1 Abs. 2 Bayerische Strafvollzugsvergütungsverordnung (BayStVollzVergV) beginnt die Vergütungsstufe I bei 70 von Hundert, des Grundlohns (siehe § 46 Abs. 2 Nr. 1 BayStVollzG-E) und nicht mehr bei 75 von Hundert, so dass durchaus eine Schlechterstellung eintreten könnte.

⁴ Siehe auch BAG-S Newsletter v. 23.10.2024: <https://www.bag-s.de/aktuelles/aktuelles0/schuldnerberatung-im-strafvollzug> [zuletzt aufgerufen am: 18.02.2025].

Es ist zudem auch keine Konzeption erkennbar, die die Erhöhung im vorgesehenen Umfang, aber keine weitergehende Erhöhung, begründen könnte. Es handelt sich vielmehr um den erkennbaren Versuch der Länder, mit einer möglichst geringfügigen Erhöhung dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit zu entgehen, der nicht erfolgreich sein kann, weil ihm kein schlüssiges Resozialisierungskonzept zugrunde liegt.

Ebenfalls nicht schlüssig ist, wie die dabei sich ergebenden Bezüge für Gefangene geeignet sein sollen, „den Gefangenen im gebotenen Mindestmaß davon zu überzeugen, dass Erwerbstätigkeit zur Herstellung einer Lebensgrundlage sinnvoll ist“, wie es das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 20.06.2023 (Rn. 184) erneut hervorgehoben hat, wenn doch (weiterhin) schon im Vollzug erlebt wird, dass dies gerade nicht der Fall ist, weil die Kosten und Schulden damit auch nicht ansatzweise zu bewältigen sind.

3. Kann der bayerische Landesgesetzgeber eine höhere Eckvergütung festlegen als den Wert von 15 Prozent der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV, der Ende 2023 im Strafvollzugausschuss der Länder vereinbart wurde?

Ja. Von Verfassungs wegen obliegt dem Strafvollzugausschuss der Länder keine Gesetzgebungskompetenz für den Justizvollzug im Freistaat Bayern.

4. Wie bewerten Sie die in der Begründung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung genannten Grundlagen und Argumente für die Erhöhung der Eckvergütung auf 15 Prozent, insbesondere. dass gegen eine darüberhinausgehende Vergütung die geringere Produktivität der Arbeit der Gefangenen im Strafvollzug sprechen würde (vgl. S. 11 f. des Gesetzentwurfs)? Wie bewerten Sie die Produktivität der Gefangenenarbeit im Vergleich zu der Produktivität in Betrieben der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere die in dem Gesetzentwurf genannten Prozentzahlen, deren Erhebung bereits länger zurückliegt?

Die „Produktivität der Gefangenenarbeit“, d.h. eine Zwangsarbeit bei niedriger Entlohnung, kann aus mehreren Gründen schwerlich mit der Produktivität der Arbeit in der gewerblichen Wirtschaft verglichen werden. Sie sollte dies aber auch nicht, denn gerade auch ausweislich des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist sie eine Maßnahme der Resozialisierung. Auch andere Maßnahmen der Resozialisierung „rechnen sich“ nicht unmittelbar und aus sich selbst heraus. Ihr gesetzlicher Sinn besteht vielmehr in der Verhinderung gesellschaftlicher und auch wirtschaftlicher Schäden durch Straftaten und erweist sich damit im Erfolgsfalle insofern als auch ökonomisch sinnvoll.

Im Grunde typisiert der Gesetzesentwurf über die Entschädigung für Behandlungsmaßnahmen während der Arbeitszeit auch den Charakter der Arbeit als gewissermaßen „Arbeit an sich selbst, für die Produktivität im wirtschaftlichen Sinne kein Maßstab sein kann.

Zudem hängt die Produktivität der Anstaltsbetriebe ganz wesentlich von Umständen ab, die nichts mit der individuellen Arbeitsleistung der Gefangenen zu tun haben. Dazu zählen:

- die teilweise veralteten Betriebseinrichtungen,
- der vollzugsbedingt häufige Wechsel von Arbeitskräften,
- der Einsatz an berufsfremden Arbeitsplätzen und
- die organisatorisch nicht ganz zu vermeidende Durchführung besonderer Behandlungsmaßnahmen während der Arbeitszeit sowie
- dass sich die Betriebsbediensteten, was durchaus sinnvoll ist, nicht den Mechanismen des freien Marktes unterwerfen müssen, an denen sie dann aber eben auch nicht gemessen werden dürfen.

(vgl. zum Ganzen Galli-Feest/Lesting/Lindemann, vor § 55 LandesR, Rn. 14-18).

Zudem ist das – bereits in der Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht vorgebrachte – Argument fehlender Produktivität, eines niedrigen ökonomischen Nutzens sowie hoher Kosten der Gefangenenarbeit auch bis heute unbelegt geblieben. Empirische Forschung dazu ist sehr alt und es fehlt an einer transparenten Übersicht zu den Einnahmen des Vollzugs aus Unternehmerbetrieben, die die bayerische Landesregierung auch dem Bundesverfassungsgericht nicht vorgelegt hat. Jedenfalls sind die Einnahmen des Staates aus der Arbeit der Gefangenen nicht unerheblich, und die Justizverwaltungen ersparen durch den schlecht bezahlten Einsatz von Gefangenen für den Eigenbetrieb (etwa in der Bauverwaltung) das Einkaufen externer Dienstleister zu Marktpreisen (vgl. Boll/Röhner Kritische Justiz 2017, 195).

Wenn auf eine transparente Bilanzierung mit dem Argument verzichtet wird, es handele sich um ein auf Resozialisierung gerichtetes Unterfangen, kann nicht zugleich auf das schlechte Kosten-Nutzen-Verhältnis verwiesen werden. Es ist deswegen aber auch nicht nachvollziehbar, inwieweit bei der Behauptung dieses schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnisses nicht auch Kosten des Vollzuges als solchem einbezogen werden, die auch ohne Arbeit bzw. bei anderen Behandlungsmaßnahmen anfielen.

Berücksichtigt man alle diese Umstände, dann kann nicht die Rede davon sein, dass Gefangenenarbeit mit dem vorliegenden Gesetzesvorschlag angemessen vergütet würde. Daher hatte der bayerische Beschwerdeführer vor dem Bundesverfassungsgericht die Einführung des extramuralen Mindestlohns für die Gefangenenarbeit gefordert. Zur Inanspruchnahme dieser Möglichkeit hat das Bundesverfassungsgericht den Freistaat Bayern zwar nicht verpflichtet, es hat diese Möglichkeit jedoch auch nicht ausgeschlossen.

5. Wie bewerten Sie, dass in der Begründung des Gesetzesentwurfs angeführte Argument, dass eine höhere Vergütung den Gefangenen wegen dann rückläufiger Beschäftigungsmöglichkeiten sogar eher schaden könne?

In den Landesstrafvollzugsgesetzen Brandenburgs, Rheinland-Pfalz, des Saarlandes sowie Sachsens wurde infolge der Föderalismusreform keine Arbeitspflicht eingeführt. Die Vermutung, die Beschäftigungsquote in Justizvollzugseinrichtungen würde sinken, zeigt sich insbesondere am Beispiel Brandenburgs nicht. Brandenburg zielte im Jahr 2020 zur Spitzengruppe und hatte die längsten Arbeitstage im Vergleich mit allen Bundesländern (vgl. *Drenkhahn* FS 2022, S. 279 m. w. N.). Von einer sinkenden Bereitschaft von Gefangenen, an Arbeit und Bildungsmaßnahmen teilzunehmen, kann also per se nicht ausgegangen werden.

Entsprechende Befürchtungen wurden im Übrigen bereits bei der Erhöhung der Eckvergütung von 5% auf 9%, aber auch bei der Einführung des extramuralen gesetzlichen Mindestlohns angeführt. Bewahrheitet haben sie sich nicht.

Hinzu tritt, dass die Anerkennung von intramuraler Arbeit aus Gründen des Resozialisierungsprinzips stets darauf ausgerichtet sein sollte, „die Gefangenen befähigen, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen“ (Art. 2 Satz 2 BayStVollzG). Die Regelungen zur Vergütung sind also auch auf die späteren Beschäftigungsmöglichkeiten auszurichten. Eine höhere Vergütung für arbeitende Gefangene kann nicht das Potenzial in sich bergen, den späteren Möglichkeiten zu schaden.

6. Wie wirkt sich eine höhere Vergütung der Gefangenen auf die Wiedergutmachung der Schäden bei den Opfern aus (Art. 5a Abs. 2 S.2 BayStVollzG)?

Auf die Ausführungen zu den Fragen 1 und 2 des Kapitels IV des Fragenkatalogs wird hingewiesen. Eine ernsthafte Erhöhung, die es ermöglichte, Schulden abzahlen käme selbstverständlich auch den Opfern von Straftaten zugute.

7. Halten Sie es für realistisch, die im Resozialisierungskonzept festgelegten Zwecke mit der im Gesetzentwurf festgelegten, erhöhten entgeltlichen Vergütung (ausgehend von einer Eckvergütung von 15 Prozent der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV) zu erreichen?

Nein.

8. Wie bewerten Sie die vorgesehene Einführung einer generellen Vergütungspflicht auch bei arbeitstherapeutischen Maßnahmen, wobei der Grundlohn für arbeitstherapeutische Maßnahmen auf 70 Prozent der Eckvergütung festgelegt wird?

Die Einführung einer generellen Vergütungspflicht bei arbeitstherapeutischen Maßnahmen wird begrüßt. Allerdings wird bezweifelt, dass die ebenso generelle Festsetzung auf 70 Prozent zur Anerkennung geeignet ist, um Menschen zu erreichen, welche in diesem Rahmen Selbstvertrauen, Durchhaltevermögen und Konzentrationsvermögen einüben sollen, um an die Grundanforderungen eines geregelten Arbeitslebens herangeführt zu werden. Auch wenn es sich bei der Arbeitstherapie nicht um produktive Arbeit handelt mag, ändert dies an ihrem Charakter als Resozialisierungsmaßnahme nicht. Daher gibt es auch kein Argument dafür, die Vergütung unterhalb von 100% festzusetzen.

9. Wie bewerten Sie die Abschaffung der Verpflichtung, den Gefangenen „wirtschaftlich ergiebige Arbeit“ zuzuweisen, da ausweislich der Gesetzesbegründung nicht die wirtschaftliche Ergiebigkeit der Arbeit maßgeblich sein soll, sondern auch, dass die zugewiesene Tätigkeit dem gesetzlichen Behandlungsauftrag (Art. 2 BayStVollzG) förderlich sein soll?

Die Abschaffung der Verpflichtung grundsätzlich „wirtschaftlich ergiebige Arbeit“ anzubieten, wird nicht befürwortet, da sie voraussichtlich zu unerwünschten Nachteilen einer auf Resozialisierung ausgerichtete Arbeit in Gefängnissen führen wird. An dem grundsätzlichen Erfordernis einer wirtschaftlichen Ergiebigkeit Arbeit, wie bis zuletzt in Baden-Württemberg (§ 42 Abs. 2 JVollzGB III), Niedersachsen (§ 35 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 NJVollzG) und Sachsen-Anhalt (§ 29 Abs. 1 S. 1 JVollzGB LSA), sollte festgehalten werden.

Ob eine Arbeit wirtschaftlich ergiebig ist, bestimmt sich nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Im Umkehrschluss sollten deshalb wirtschaftlich sinnlose Arbeiten ausgeschlossen sein, die weder produktiv sind noch als eine Angleichung an die Verhältnisse in der Freiheit angesehen werden können. Es sollten vielmehr alle Arbeiten zulässig bleiben, die auch bei einem Leben in Freiheit vorkommen und angeboten werden (vgl. Drenkhahn, FS 2022, S. 276-277; auch Jehle, FS 2022, S. 261).

Um wirtschaftlich ergiebige bzw. zumindest angemessene Arbeitsplätze anbieten zu können, aber auch um die Arbeit im Gefängnis allgemein den Verhältnissen in Freiheit anzugleichen, müssen Anstaltsbetriebe an der freien Wirtschaft teilnehmen (vgl. AK-Galli, Teil II § 22 LandesR Rn. 5-6). Dies ist schon allein deshalb erforderlich, um die Produktivität der Arbeit im Strafvollzug zu erhöhen, soweit diese Gesetzesintention verfolgt werden soll (siehe dazu auch Antwort auf Frage 4 im Kapitel IV des Fragenkataloges). Wichtig ist jedoch, wirtschaftlich ergiebige Arbeit im Sinne einer für die Gefangenen geeigneten wirtschaftlichen Grundlage anzubieten, dabei muss es sich nicht zwingend um auch für den Vollzug wirtschaftlich ergiebige Arbeit handeln.

Bei einer Beschäftigungsquote von 51,03% und 26% nicht arbeitspflichtigen Gefangenen konnte im Ergebnis mehr als 20% der Gefangenen keine Beschäftigung vermittelt werden (zur Kritik auch Stellungnahme LAG Freie Wohlfahrtspflege Bayern, S.

9). Statt nun die Pflicht des Vollzugs, einträgliche Arbeit zu vermitteln der Realität anzupassen, muss eine gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, die Vermittlung von wirtschaftlich ergiebiger Arbeit an die Realitäten anzupassen, z.B. durch die Möglichkeit der Überleitung in freie Beschäftigungsverhältnisse außerhalb der Anstalt oder die Inkaufnahme höherer Kosten.

10. Wie bewerten Sie, dass Gefangene auch künftig weiterhin nur über 3/7 des Arbeitsentgeltes frei verfügen können im Rahmen des Hausgeldes (Art. 50 BayStVollzG)? Findet damit für die Gefangenen die geleistete Arbeit im Sinne des Bundesverfassungsgerichts eine angemessene Anerkennung, v.a. mit Blick auf die mit der Vergütung bezweckten Ziele gemäß Art. 46 Abs. 1 S. 2 BayStVollzG-E?

Eine angemessene Anerkennung findet dadurch mit Blick auf die mit der Vergütung bezweckten Ziele nicht statt (siehe Ausführungen zur Frage 2 im Kapitel 4 des Fragenkataloges).

11. Wie bewerten Sie, dass beim Arbeitsentgelt das Nettolohnprinzip beibehalten werden soll, wonach den Gefangenen ein feststehender, niedriger Nettobetrag ausgezahlt wird? Ist es Ihrer Einschätzung nach dem bayerischen Landesgesetzgeber (rechtlich) möglich, auf das Brutto-Prinzip umzusteigen, wie es auch für Gefangenenarbeit in Österreich, Frankreich und Italien eingeführt ist? Würden Sie die Einführung des Bruttolohnprinzips befürworten, dass zu einer der tariflichen Entlohnung entsprechenden oder angenäherten Vergütung führt, die dem Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen, Haftkostenbeteiligung etc. unterliegt?

Die Einführung des Bruttolohnprinzips als Bestandteil einer auf Resozialisierung ausgerichteten Arbeit von Gefangenen wird befürwortet. Sie bietet die Möglichkeit, die Arbeit der Gefangenen unter Angleichung an das Leben in Freiheit angemessen anzuerkennen.

Außerdem bestehen dadurch höhere Aussichten auf die Vereinnahmung von Haft- und Verfahrenskosten, welche in aller Regel wegen Uneinbringlichkeit bislang niedergeschlagen werden. Hierzu hatte bereits der Bericht „Schuldensituation und Schuldenregulierung bei Inhaftierten in Bayern“ von Prof. Dr. Christian Ghanem und Niklas Ippisch von der Technischen Hochschule Nürnberg festgestellt, dass sich die Überschuldung von Gefangenen hauptsächlich aus den Kosten ergeben, die durch das Strafverfahren verursacht werden⁵.

⁵ Siehe auch BAG-S Newsletter v. 23.10.2024: <https://www.bag-s.de/aktuelles/aktuelles0/schuldnerberatung-im-strafvollzug> [zuletzt aufgerufen am: 18.02.2025].

Hinzu treten auch die Unterhaltsverpflichtungen der Gefangenen, für welche bislang die Unterhaltskassen der Kommunen aufkommen müssen, um die Kinder inhaftierter Eltern oder Angehörige von Gefangenen weiterhin zu unterstützen.

12. Wie bewerten Sie, dass im Strafvollzug arbeitende Gefangene in Bayern auch künftig nicht in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden und somit weder Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt noch rentenrelevante Zeiten berücksichtigt werden?

Die fortlaufende Nichteinbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung ist aufgrund der dadurch zu befürchtenden Altersarmut von ehemaligen Gefangenen entschieden abzulehnen.

Zum einen würde diese Einbeziehung den Anteil der Grundsicherung im Alter sicherlich mindestens reduzieren und ggf. Eigentum und Vermögen der ehemaligen Gefangenen im Alter unangetastet lassen und auch ggf. die Bedarfsgemeinschaft entlasten.

Hinzukommt das das Sozialgesetzbuch Sechste Buch (SGB VI) eben nicht nur die Alterssicherung der Versicherten gewährleisten soll. Relevant sind die rentenversicherungsrechtlichen Zeiten genauso für Erwerbsminderungsrenten und die Hinterbliebenenversorgung in Bezug auf Eheleute und Kinder. Die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung wäre außerdem auch ein Signal für die Strafgefangenen, dass ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft ernstlich verwirklicht werden soll (vgl. AK-Grünn, Teil V Sozial- und Sozialversicherungsrecht Rn. 17 m. w. N.).

Seitens der Bundesregierung (BReg) der zurückliegenden 19. Wahlperiode ist im Hinblick auf die Einbeziehung der Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung festgestellt worden, dass dadurch eine Ergänzung und Aufwertung von Arbeit im Strafvollzug als ein wesentliches Integrationsmittel und Bestandteil des Resozialisierungskonzeptes erfolgt. Eine Tragung der Kosten durch die Versichertengemeinschaft oder den Bund komme jedoch nicht in Betracht, „da der Strafvollzug Ländersache ist und daher die Länder die Rentenversicherungsbeiträge vollständig tragen müssten“ (vgl. Antwort der BReg auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 19/8234 v. 07.03.2019). Daher sollte auch der Freistaat Bayern dem näher treten.

13. Wie bewerten Sie die Regelung, wonach weiterhin zwingend ein Beitrag für die Arbeitslosenversicherung von der Vergütung abgezogen wird?

Eine solche Angleichung an die allgemeinen Lebensverhältnisse ist bei einer Umwandlung der Vergütung von dem Nettolohnprinzip in das Bruttolohnprinzip angemessen, so dass nicht nur die Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung, sondern auch in die übrigen Sozialversicherungen erfolgen kann. Letzteres setzt eine Erhöhung ihrer bislang sehr

geringen Vergütung voraus (siehe überdies Antwort auf die Frage 12 des Kapitels IV des Fragenkataloges).

14. Wie bewerten Sie die Regelung des Art. 48 BayStVollzG-E, mit der das System der Vergütungsstufen und sämtliche weitere Regelungen der Bayerischen Strafvollzugsvergütungsverordnung (BayStVollzVergV) in das Strafvollzugsgesetz überführt werden?

Die Überführung ist begrüßenswert, um den Informationszugang für Gefangene zu vereinfachen. Sie ist nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgericht auch zwingend.

15. Wie bewerten Sie die Ausweitung der Möglichkeit, bei vorsätzlichen und grob fahrlässigen Sachbeschädigungen bis zu einem bestimmten Maß auf das Hausgeld der Gefangenen zurückzugreifen?

Angesichts der zur Frage 2 des Kapitels IV des vorliegenden Kataloges aufgestellten fiktiven Berechnung wird vertreten, dass das ohnehin geringe Hausgeld von Gefangenen unantastbar bleiben muss.

16. Könnte die neu geregelte monetäre Vergütung sowie die Einführung eines Verfahrenskostenerlasses (Art. 46c BayStVollzG-E) zu einer negativen Beeinträchtigung des Anstaltslebens von Gefangenen führen, die nicht im Strafvollzug arbeiten können und damit keine Möglichkeiten zum Schuldenabbau haben?

Soweit keine Kompensation erfolgt, kann eine negative Beeinträchtigung eintreten, weil zu befürchten steht, dass Gefangene mit einer kurzen Vollzugsdauer gegenüber Langzeitgefangenen benachteiligt werden. Konkret sind beispielsweise Abhängigkeiten unter Gefangenen möglich.

Die Anzahl von Kurzzeitgefangenen überwiegt die der Langzeitgefangenen. Ausweislich des zuletzt veröffentlichten Statistischen Berichts „Strafvollzug 2023“ des Statistischen Bundesamtes⁶ befanden sich zum Stichtag des 31.3.2023 insgesamt 40.925 Personen im Vollzug einer Freiheitsstrafe in Deutschland. Darunter wurden 10.853 Personen gezählt, die sich im Vollzug einer Freiheitsstrafe mit einer voraussichtlichen Vollzugsdauer bis unter 6 Monaten befanden; mithin verbüßte an diesem Stichtag mehr als jede dritte Person eine kurze Freiheitsstrafe. Da diese Daten lediglich auf einer Stichtagserhebung beruhen, bleibt anzunehmen, dass die Gesamtanzahl von Personen

⁶ Siehe Tabelle 24321-04 im Statistischen Bericht „Strafvollzug 2023“. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/statistischer-bericht-strafvollzug-2100410237005.html> [zuletzt aufgerufen am: 18.02.2025].

mit kurzen Freiheitsstrafen aufgrund der Entlassungen binnen eines Jahres höher ist als die Gesamtanzahl der Personen mit einer höheren Vollzugsdauer. Daher kann eine Ungleichbehandlung von Personen mit kurzer Vollzugsdauer eintreten, da es ihnen nicht möglich sein wird, jeweils sechs Monate zusammenhängend eine Beschäftigung nach Art. 39 oder eine Hilfstätigkeit nach Art. 43 Satz 2 auszuüben (siehe dazu Art. 46c Nr. 1 BayStVollzG-E).

Diesen Umstand gilt es zwingend zu vermeiden, indem die Anspruchsvoraussetzung der Mindestbeschäftigungsdauer zum Erlass von Verfahrenskosten gemäß Art. 46c BayStVollzG-E reduziert wird. Hilfsweise bedürfte es zumindest einer Anpassung der Regelungen zum Taschengeldbezug.

V. Ausfallentschädigung

1. Wie bewerten Sie die Vorschrift?

Die Ausweitung der Ausfallentschädigung auf sozialtherapeutische, psychotherapeutische oder psychiatrische Behandlungsmaßnahmen sowie andere Einzel- oder Gruppenbehandlungsmaßnahmen ist zu begrüßen, damit Gefangene nicht aus ökonomischen Gründen nicht an solchen Maßnahmen teilnehmen. Wenn Arbeit Behandlungsmaßnahme ist, und Gefangene dafür vergütet werden oder Ausbildungsbeihilfe erhalten, ist es nur konsequent, die Teilnahme an Behandlungsmaßnahmen, die sogar solche im engeren Sinne sind, ebenfalls zu vergüten. Allerdings ist die Beschränkung auf bis zu sechs Behandlungsstunden in der Woche nicht nachvollziehbar, und es ist kein Konzept erkennbar, auf dem diese beruhen könnten. Denn die Regelung soll nur für im Vollzugsplan vorgesehene Maßnahmen gelten. Wenn Maßnahmen dort für sinnvoll erachtet werden, und die Gefangenen dem nachkommen, muss dies auch dann vergütet werden, wenn es sich um eine umfangreichere Maßnahme handelt oder mehrere in derselben Woche. Gerade eine solche Ausfallentschädigung unterscheidet Arbeit als Resozialisierungsmaßnahme – wie sie nunmehr gesetzlich vorgesehen werden soll – von einer bloßen Abgeltung erbrachter Arbeitsleistungen.

Es wird sich der Stellungnahme der LAG Freie Wohlfahrtspflege Bayern (S. 5) angeschlossen, wonach die Teilnahme an Schuldner- und Insolvenzberatung, Suchtberatung, Familienberatung, Übergangsmanagement etc. ebenfalls einbezogen werden sollten. Es gibt keinen Grund, ebenfalls der Resozialisierung dienende, aber zumeist externe Angebote davon ausgenommen sein sollten.

2. Sollte die Ausfallentschädigung aus Ihrer Sicht auch auf die Teilnahme an sozialpädagogischen Maßnahmen (wie bspw. der Schuldner- und Insolvenzberatung) ausgedehnt werden?

Dies sollte unbedingt geschehen, damit Gefangene während der Vollzugszeit einen Anreiz haben, ihre finanzielle Situation möglichst weitgehend zu ordnen.

3. Wie bewerten Sie, dass Gefangene nur für Behandlungsmaßnahmen während der regulären Arbeitszeiten eine Ausfallentschädigung erhalten sollen? Werden dadurch Gefangene, die außerhalb der Arbeitszeit an solchen Maßnahmen teilnehmen, benachteiligt?

Dies trifft zu. Wenn Maßnahmen außerhalb der Arbeitszeit angeordnet werden, müssen sie auch gleichermaßen entschädigt werden.

4. Ist die in dem Entwurf vorgesehene Beschränkung auf sechs Stunden in der Woche angemessen und lässt sie sich wie in der Entwurfsbegründung mit dem Abstandsgebot im Verhältnis zur Sicherungsverwahrung rechtfertigen?

Die Begründung der Begrenzung auf sechs Stunden pro Woche mit dem Abstandsgebot betreffend die Sicherungsverwahrung, wo bis zu zehn Stunden vergütet werden, ist nicht akzeptabel. Das verfassungsrechtliche verankerte Abstandsgebot rechtfertigt keine Schlechterstellung von Strafgefangenen und steht einer Aufhebung der Stundenbegrenzung für beide Vollzugsarten keineswegs entgegen.

5. Braucht es weitere Ausfallentschädigungsregelungen für unverschuldetes Fehlbleiben von der Arbeit, wie bspw. bezahlte Krankheitstage?

Neben Krankheit sollen auch organisatorische Gründe zu einer Ausfallentschädigung führen, etwa die Schließung von Betrieben während Feiertagszeiträumen (insbesondere über Weihnachten/ Neujahr), während der Fortbildung von Bediensteten, pandemiebedingte Schließungen etc. Auch Nichtbeschäftigungszeiten wegen des Wegfalls von Arbeit sind zu berücksichtigen."

Gerade Krankheit und Arbeitslosigkeit sind extramural klassische Gründe für Lohnfortzahlung bzw. Lohnersatzleistungen. Diese nicht zu gewähren, widerspricht dem gerade durch die Novellierung betonten Ziels des Vollzugs, dass Arbeit in der JVA auch eine Vorbereitung für die Arbeit außerhalb der JVA darstellen soll."

VI. Freistellungstage

1. Wie bewerten Sie die Neuregelung?

Während Freistellungstage („good time“) der Idee nach eine praktikable Form der Anerkennung darstellen könnten, zeigt sich dies in der bisherigen Rechtsanwendungspraxis so nicht, und zwar nicht lediglich für Gefangene mit zeitlich unbestimmter Freiheitsentziehung nicht, die ohnehin davon ausgenommen sind. Dies liegt zum einen daran, dass die angesetzte Zahl von Freistellungstagen von Gefangenen als zu minimal wahrgenommen wird, zum anderen daran, dass häufig in der Praxis anstaltsbedingte Unterbrechungen der Zweimonatszeiträume eintreten, die verhindern, dass auch nur diese wenigen Tagen erreicht werden. Geht die Unterbrechung von der Anstalt aus, so muss ausdrücklich geregelt werden, dass sie den für die Freistellung notwendigen Arbeitszeitraum nicht unterbrechen kann.

Zwar ist die leichte Erhöhung der Freistellungstage positiv zu sehen, den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts, eine wirksame nicht monetäre Form der Anerkennung zu sein, entspricht sie jedoch aus den genannten Gründen in der jetzigen Form noch nicht.

2. Wie bewerten Sie den u.a. von der Freien Wohlfahrtspflege Bayern erhobenen Einwand, die Verdoppelung der Freistellungstage würde für viele Betroffene in der Praxis kaum spürbar sein, weshalb die Vorschrift mit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar sei (s. Stellungnahme der Freien Wohlfahrtspflege Bayern vom 15.10.2024, S. 5)? Hingewiesen wurde bspw. darauf, dass bei Menschen mit lebenslanger Freiheitsstrafe, deren Entlassungszeitpunkt noch nicht festgelegt ist, eine Anrechnung nicht erfolgen könne, da diese einen feststehenden Entlassungszeitpunkt voraussetzt. Auch für andere Inhaftierte würde nach Behauptung der Freien Wohlfahrtspflege Bayern der Effekt oft ausbleiben, wenn die Strafvollstreckungskammern die Haftfreistellungstage zunächst auf den Entlassungszeitpunkt anrechnen und sie dann wieder abziehen.

Die Kritik ist zutreffend. In der Praxis zeigt sich häufig ein entsprechendes Vorgehen der Strafvollstreckungskammern. Anstalten weisen in ihren Stellungnahmen zur Reststrafenaussetzung zwischen dem Zweidrittel- und dem Endstrafenzeitpunkt häufig auf vorhandene Freistellungstage hin, die dann die für die Strafvollstreckungskammer die Grundlage für die Festsetzung des Entlassungszeitpunkts darstellen.

Hier muss die Gesetzgebung, wenn Freistellungstage auch nur ansatzweise eine wirksame Form der Anerkennung in der Rechtsanwendungspraxis darstellen sollen, auf eine Veränderung auch im Denken aller Beteiligten hinwirken, um ein faktisches Leerlaufen der Regelungen zu erreichen. Insbesondere ist die faktische Bedeutung von Freistellungstagen dafür ausdrücklich in die wissenschaftliche Evaluation aufzunehmen.

VII. Erlass von Verfahrenskosten

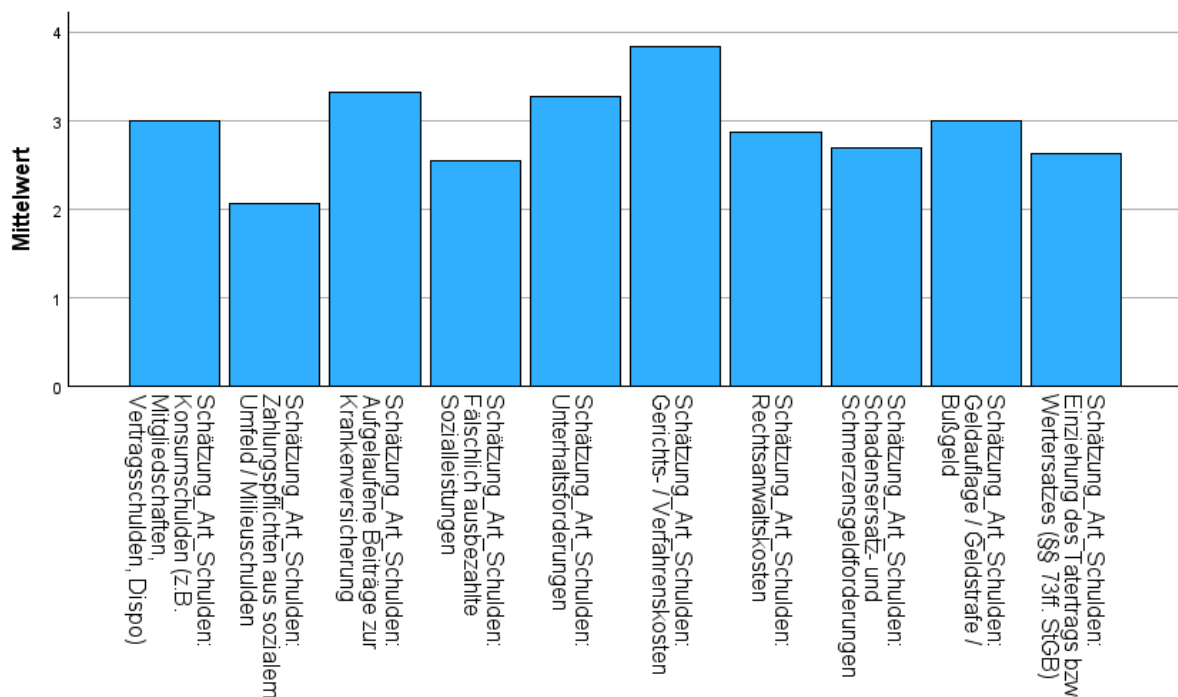
1. Wie bewerten Sie die Vorschrift zum Erlass von Verfahrenskosten?

Die Regelung ist zwingend erforderlich, damit Gefangene nicht zu Beginn des Vollzugs bereits mit Schulden belastet werden, bei denen der Staat der wichtigste Gläubiger ist, die sie aufgrund der geringfügigen Vergütung auch dann während des Vollzugs nicht abbauen können, wenn sie dort arbeiten.

2. Sind Sie dafür, die vorgesehene Mindestarbeitsdauer von 6 Monaten zu verkürzen, um auch Häftlingen mit kürzeren Freiheitsstrafen die Möglichkeit zum Erlass von Verfahrenskosten einzuräumen?

Eine Mindestarbeitsdauer von sechs Monaten benachteiligt Gefangene mit kurzen Strafen unverhältnismäßig, darunter gerade auch Gefangene von Ersatzfreiheitsstrafen, obwohl diese ursprünglich überhaupt keine Freiheitsstrafe erhalten sollten, sondern diese aufgrund ihrer prekären finanziellen Situation verbüßen müssen, die dadurch weiter verschärft wird.

Der Gesetzesentwurf belegt seine Behauptung, wonach für den Erlass von Verfahrenskosten bei Kurzstrafen unter sechs Monaten „regelmäßig kein Bedarf“ bestehe, mit der Aussage, dass Verfahrenskosten „bei Gefangenen mit kurzen Haftstrafen verhältnismäßig untergeordnete Bedeutung aufweisen“ (S. 27 Ges-E) und beruft sich dafür auf die bereits oben genannte Studie von Ghanem und Ippisch 2024. Dem wird nachdrücklich entgegengetreten, die Ergebnisse der Studie zeigen vielmehr das Gegenteil. Die Grafiken im Bericht (<https://opus4.kobv.de/opus4-ohm/frontdoor/index/index/docId/2280>, S. 16) zeigen dies:



Diese Grafik beruht auf der Befragung von Fachkräften, die mit Gefangene arbeiten, die eine unter zweijährige Strafe haben bzgl. der Frage, welche Rolle unterschiedliche

Schuldenarten spielen (1=keine Rolle, 4=sehr große Rolle). Auch bei dieser Gruppe besteht laut Einschätzung der Fachkräfte der größte Bedarf bei den Verfahrenskosten.

Zudem sind durchgehende Beschäftigungszeiten von mindestens sechs Monaten für die Gefangenen nur schwierig zu erreichen, wobei dies oftmals auf Gründe der Arbeitsorganisation zurückzuführen ist, die ihnen nicht zur Last fallen dürfen.

Es tritt hinzu, dass der Erlass der Verfahrenskosten auch im Umfang zu gering ausfällt, um für Gefangene mit kürzeren Strafen zu einer effektiven Entlastung zu führen. Da ein Großteil der Gefangenen kürzere Strafen verbüßt, bei denen sich die Schuldenlast nach der Konzeption des Gesetzesentwurfs kaum verringert, kann die im Ansatz positiv zu sehende Regelung den von ihr erhofften Effekt nicht nach sich ziehen.

VIII. Taschengeld

1. Wie bewerten Sie, dass der Gesetzentwurf keinen Anlass für die Erhöhung des Taschengeldes sieht und insofern die Höhe des entsprechenden Tagessatzes kürzt, um mit der Erhöhung der Eckvergütung in Summe zu einem gleichbleibenden Taschengeld zu kommen?

Diese Regelung ist höchst kritikwürdig, indem nicht wenigstens eine relative Erhöhung im Verhältnis zur Vergütung der Arbeit vorgenommen wird. Dies kann zudem Diskrepanzen und Abhängigkeiten zwischen Gefangenen fördern.

Das Taschengeld ist ohnehin unangemessen niedrig, nämlich nicht angemessen im Sinne des zu gewährleistenden Existenzminimums im Vollzug (näher AK-Galli Teil II § 57 LandesR, Rn. 6). Sowohl die fortbestehende Möglichkeit einer Nichtgewährung als auch die vorgesehene Nichterhöhung des Taschengeldes beeinträchtigt zudem auch Resozialisierungschancen von Gefangenen. Sie werden unter anderem in ihren Möglichkeiten zum Erwerb von Briefpapier und Briefmarken zur Aufrechterhaltung der schriftlichen Kommunikation oder für Lebensmittel und alltäglichen Bedarf z.B. zur Körperpflege beschränkt.

Eine gänzlich andere Praxis der Resozialisierung ist im sächsischen Strafvollzug möglich. Dort kann das Taschengeld über 14 Prozent hinaus angemessen erhöht werden, wenn Gefangene gemeinnützige Arbeit leisten (siehe § 57 Abs. 5 SächsStVollzG). Bei 14 Prozent ergab sich für das Jahr 2019 ein Tagesbetrag von 39,25 Euro (Galli, a.a.O. Rn. 18).

2. Welche Gründe sprechen aus Ihrer Sicht dafür, auch das Taschengeld gemäß Art. 54 BayStVollzG zu erhöhen? Könnte eine Erhöhung dazu dienen, bei den Begünstigten eine Benachteiligung gegenüber arbeitenden Häftlingen auszugleichen?

Eine solche Erhöhung ist erforderlich, um für die Begünstigten eine Benachteiligung gegenüber arbeitenden Gefangenen in Bezug auf den Erlass von Verfahrenskosten auszugleichen (siehe dazu auch Antwort auf Frage 16 des Kapitels IV des Fragenkataloges). Damit kann drohenden Abhängigkeiten unter Gefangenen innerhalb einer staatlichen Einrichtung entgegengewirkt werden (so auch Arloth/Krä § 46 StVollzG Rn. 1), denen es schon aus gesundheitsfürsorglicheren Gründen zu begegnen gilt (vgl. AK-Galli, Teil II § 57 LandesR Rn. 5 mit Bezug auf Arloth/Krä § 46 StVollzG Rn. 1).

3. Wie bewerten Sie den Vorschlag, dass der Landesgesetzgeber auch Untersuchungshäftlingen einen Anspruch auf Taschengeld einräumen sollte? Wie sollte dieser ausgestaltet sein?

Dem Vorschlag ist beizutreten. Auch Untersuchungsgefangenen, denen keine Arbeit angeboten werden kann oder die arbeitsunfähig sind, ist Taschengeld anzubieten. In Bezug auf Untersuchungsgefangene ist anerkannt, dass die Sachleistungen des Vollzugs keineswegs alle Bedürfnisse des täglichen Lebens abdecken, die im Rahmen der Sozialhilfe Berücksichtigung finden (vgl. OVG Rheinland-Pfalz ZfStrVo 1993, S. 372-373). Damit einhergeht, dass eine völlige Mittellosigkeit auch Untersuchungsgefangene in Abhängigkeiten bringen kann (siehe Antwort auf Frage 16 des Kapitels IV des Fragenkataloges).

IX. Gesundheitsleistungen

1. Wie bewerten Sie es, dass Gefangene künftig gemäß Art. 63 Abs. 2 BayStVollzG-E an den Kosten zahnärztlicher Behandlungen nach Art. 60 S. 2 Nr. 2 BayStVollzG beteiligt werden können (s. auch bereits Art. 63 Verwaltungsvorschriften zum Bayerischen Strafvollzugsgesetz, VVBayStVollzG), wobei die Beteiligung dem Umfang nach der Beteiligung gesetzlich Versicherter bei der zahnärztlichen Behandlung nach SGB V entsprechen soll?

Während zu begrüßen ist, dass die Kostenbeteiligung bei anderen Gesundheitsleistungen in Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestrichen werden soll, liegt der Beteiligung der Gefangenen an der zahnärztlichen Behandlung ersichtlich ein rein ökonomisches Interesse und kein schlüssiges Behandlungskonzept zugrunde. Solange Gefangene nicht in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen sind und dadurch erhebliche Nachteile in der medizinischen Versorgung haben – insbesondere keine freie Arztwahl, auch keine freie Zahnarztwahl –, ist eine Gleichstellung bei der Kostenbeteiligung nicht angezeigt.

Insbesondere wenn die Beteiligung auch noch dem Umfang der Beteiligung gesetzlich Versicherter entsprechen soll und auch im (häufigen) Fall von Vermögenslosigkeit der Gefangenen, steht dies (weiterhin) in keinem angemessenen Verhältnis zu der (weiterhin) weitaus geringeren Arbeitsvergütung im Vergleich zu außerhalb. Dass

Zahnersatz hochpreisig sein kann, stellt kein Argument dar, die Gefangenen daran zu beteiligen, sondern ist ein verbleibender Nachweis für die Diskrepanz zwischen Gefangenenvergütung und mit ihr zu tragender Kosten, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 20.06.2023 fokussiert hat.

Während einerseits die Diskrepanz zu der niedrigen Vergütung auf die Verfassungswidrigkeit der vorgesehenen Vergütung und/oder der vorgesehenen Kostenbeteiligung verweist, verschärft sie bei nicht arbeitenden und vermögenslosen Gefangenen die prekäre finanzielle Situation und stellt einen Fehlanreiz dar, auf zahnärztliche Behandlung zu verzichten. Hingegen liegt es durchaus im öffentlichen Interesse und dem der Kostenträger von Zahnbehandlungen, Anreize für möglichst frühzeitige Prophylaxe oder notwendigenfalls Zahnsanierung zu setzen, da sich die Kosten andernfalls weiter erhöhen.

Dabei ist auch zu beachten, dass ein im wahrsten Sinne „ansehnlicher“ Zahnstatus eine nicht zu unterschätzende Bedeutung bei der Erlangung eines Arbeitsplatzes nach der Entlassung und der sonstigen gesellschaftlichen Teilhabe hat, mithin einen Resozialisierungsfaktor darstellt.

2. Wie kann der Gesetzgeber sicherstellen, dass Häftlinge, die in der Regel über ein geringes Einkommen verfügen, unzumutbar durch solche Kostenbeteiligungen belastet werden?

Durch Streichung der Regelung jedenfalls für medizinisch notwendige Behandlung und bedürftige Gefangene.

X. Wissenschaftliche Evaluation

1. Wie bewerten Sie es, dass nach dem Gesetzentwurf der Staatsregierung künftig der kriminologische Dienst die Aufgabe haben soll, in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der Forschung den Vollzug, die Behandlungsmethoden des Strafvollzugs wissenschaftlich fortzuentwickeln einschließlich der Arbeit und deren Vergütung sowie deren Wirkungen auf die Resozialisierung (Art. 189 BayStVollzG-E)? Wäre dafür eine andere Stelle besser geeignet?

Es spricht nichts dagegen, dass der kriminologische Dienst in Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen, die er beauftragt, die Aufgabe der wissenschaftlichen Evaluation übernimmt, etwa für eine Prozessevaluation. Es spricht allerdings sehr viel dagegen, wenn diese Aufgabenübernahme dazu führt, dass externe Forschungseinrichtungen, die eigeninitiativ Evaluationen durchführen wollen, dann – etwa mit dem Argument fehlender Kapazitäten der Anstalten zur Unterstützung der Forschung – für eine unabhängige Evaluation ausgeschlossen werden. Es dürfte offensichtlich sein, dass es nach wissenschaftlichen Standards geboten ist, die Evaluation der Effektivität von Maßnahmen einem unabhängigen Träger zu überlassen,

der weder Teil der zu beforschenden Institution ist noch von dieser ausgewählt (näher: Graebisch, C. (2022): Forschung im und über Strafvollzug: Unabhängige Erfolgskontrolle oder geschlossenes System? In: Steuerung und Erfolgskontrolle im Strafvollzug. Hrsg.: W. Wirth, Wiesbaden: Springer, S. 401-418).

2. Sollten die Ergebnisse der Evaluation öffentlich zugänglich gemacht werden?

Dies sollte sehr selbstverständlich sein.

XI. Sonstige Vorschriften des Gesetzentwurfs der Staatsregierung.

Bewertung und Ausblick

1. Wie bewerten Sie die Festsetzung der Vergütung bei 22 Prozent der Eckvergütung für in der Sicherungsverwahrung Untergebrachte?

Nachdem oben bereits die Eckvergütung in Höhe von 15 Prozent der Bezugsgröße als zu niedrig kritisiert wurde, gilt dies umso mehr für die Sicherungsverwahrung, da die dort Untergebrachten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Sonderopfer erbringen, indem sie allein auf – stets unsicherer – prognostischer Grundlage und womöglich im Einzelfall zu Unrecht untergebracht sind. Hier gibt es umso weniger Gründe, die Entlohnung nicht am Bruttoprinzip auszurichten und nicht wenigstens den Mindestlohn anzusetzen.

2. Wie bewerten Sie die Gesetzesänderung zur Regelabwesenheit der Gefangenen bei der Haftraumdurchsuchung?

Dies ist ausgesprochen problematisch. In der Praxis gibt es sehr viele Beschwerden über verschwundene oder beschädigte Gegenstände, das unerlaubte Einsehen von Verteidigerpost etc. Es dürfte im Interesse der Anstalten sein, solchen Vorwürfen durch transparentes Handeln entgegenzutreten.

3. Wie bewerten Sie die Regelung zur Notwendigkeit nur noch einfacher Fluchtgefahr für Fesselungen bei einer Ausführung, Vorführung oder beim Transport?

Die geplante Regelung steht im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Notwendigkeit einer Einzelfallüberprüfung für den schwerwiegenden Eingriff einer Fesselung (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 19. Januar 2023 – 2 BvR 1719/21 –, juris).

4. Haben Sie zu sonstigen Vorschriften des Gesetzentwurfs der Staatsregierung noch etwaige weitere (Kritik-)Punkte bzw. Anregungen?

Den Ausführungen der LAG Freie Wohlfahrtspflege Bayern zu Art. 25 (Sondereinkauf) in deren Stellungnahme (S. 3) wird sich angeschlossen.

Zu notwendigen weiteren Gesetzesänderungen sei exemplarisch noch auf Folgendes hingewiesen:

Gerade auch anlässlich den in Verbindung mit der JVA Gablingen offenbar gewordenen Missständen hätte es einer grundlegenden Auseinandersetzung mit den gesetzlichen Regelungen zur Absonderung von Gefangenen, sei es als Disziplinar- oder Sicherungsmaßnahme oder Ausschluss von der Gemeinschaft zum Zweck z.B. von Sicherheit und Ordnung (Art. 19 Abs. 3 BayStVollzG) und deren umfassender Überarbeitung in Hinblick auf Transparenz und effektive externe Kontrolle bedurft. Weiterhin wäre ein Umdenken hinsichtlich der Art der Prävention von Suizid und Selbstverletzung für Alternativen zu Isolation und Methodenrestriktion unabdingbar.

Nicht weniger dringend und auch in Verbindung damit bedarf es einer Neuregelung zur Verbesserung der psychiatrischen und psychosozialen Versorgungssituation von Gefangenen.

Nicht zuletzt bedarf es einer Regelung, die Gefangene ohne deutsche Staatsangehörigkeit sinnvoll in Resozialisierungsangebote einschließt und eine oftmals langandauernde „Warteschleife“ zwischen möglicher Abschiebung oder Verbleib möglichst sinnvoll nutzt.

Insgesamt muss der Fokus auf Maßnahmen der Wiedereingliederung weiter verstärkt werden und u.a. solche zu Wohnmöglichkeiten nach der Entlassung sowie der Gesundheitsversorgung einschließlich Suchtberatung und -therapie sowie Substitution und Harm Reduction einschließen.

5. Wie beurteilen Sie die geplanten Änderungen des BayStVollzG insgesamt bzw. abschließend?

Während es durchaus einzelne Verbesserungen gibt, die in die Richtung der durch das Bundesverfassungsgericht aufgestellten Erfordernisse gehen, fehlt es an einem transparenten und wissenschaftlich fundierten Resozialisierungskonzept, das bestenfalls innovativ für den bundesweiten Vollzug hätte sein können.

6. Besteht aus Ihrer Sicht weiterer Änderungs- und Anpassungsbedarf im bayerischen Landesrecht in Folge des Urteils des Zweiten Senats vom 20. Juni 2023?

Es sind verschiedene weitere Aspekte zu beachten, die sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergeben, die aber bereits von der Länderarbeitsgruppe nicht hinreichend beachtet wurden.

Dazu zählt z.B. die Einbeziehung der Gefangenen in die Kranken- und Rentenversicherung, wie sie bereits vom ursprünglichen Bundes-Strafvollzugsgesetz vorgesehen - aber nie umgesetzt - wurde.

Weiterhin spielt nicht nur die Höhe der Vergütung für Gefangene eine Rolle für die Verfassungsmäßigkeit einer Neuregelung, sondern auch die für diese bestehende Kostenstruktur. So werden die höheren Preise für Lebensmittel und Gegenstände des täglichen Bedarfs beim „Anstaltskaufmann“ (mit einem faktischen Fast-Monopol bei der Firma Massak) regelmäßig mit den besonderen Kosten begründet, die sich aus Sicherheitsaspekten ergeben. Wieso aber sollten Gefangene – mit einem weiterhin geringerem Einkommen - für einen solchen Sicherheitsaufschlag zahlen? Die Alternative außerhalb bzw. bei einem anderen Händler einzukaufen, besteht für sie nicht und Sicherheitsaufgaben zu bezahlen, sollte dem Vollzug obliegen. Es ist insgesamt weiter zu überprüfen, wie die immer wachsenden Kosten, die Gefangene von ihrer Vergütung tragen müssen oder umso schwieriger noch ohne Vergütung/vom Taschengeld reduziert werden können, z.B. auch Sicherheitsüberprüfungen/ Verplombungen bei Elektrogeräten, weitgehend monopolisierte Telekommunikationsdienstleistungen etc.

Zudem fehlt es dem Gesetzesentwurf an einer Regelung, wie Gefangene verstärkt an die gegenwärtigen Entwicklungen im IT-Bereich herangeführt werden können. Fähigkeiten im Umgang mit Computern sind in den allermeisten extramuralen Arbeitsbereichen eine Selbstverständlichkeit. Eine Resozialisierung über Arbeit ist ohne Berücksichtigung dieser Thematik nicht denkbar.

7. Was ist - über den Gesetzeswortlaut des BayStVollzG hinaus - aus Ihrer Sicht wichtig für eine gelingende Resozialisierung von Straftäterinnen und Straftätern in Bayern?

Wie bereits eingangs erwähnten fehlen insbesondere Regelungen zur Öffnung des Vollzugs. Dabei ist im Übrigen neben einer Öffnung im Sinne der verstärkten Unterbringung im offenen Vollzug, der ebenso dringend erforderlichen Ausweitung von Vollzugslockerungen etc. auch eine Öffnung des Vollzugs in die andere Richtung gemeint. Zum Zweck der Resozialisierung sind auch externe Angebote und Zugänge zum Vollzug auszuweiten, die Kooperation mit der Freien Straffälligenhilfe (s. dazu auch die Stellungnahme LAG Freie Wohlfahrtspflege Bayern), ehrenamtlichen Angeboten und externer Forschung ist zu erweitern.



Prof. Dr. Graebisch