

Länderoffene Arbeitsgruppe zum Austausch konzeptioneller Überlegungen zur jeweiligen Umsetzung der Vorgaben aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juni 2023 (2 BvR 166/16, 2 BvR 1683/17) – Gefangenenvergütung II

Bericht für den Strafvollzugausschuss der Länder zur Empfehlung von Eckpunkten eines Systems der Gefangenenvergütung

Der Strafvollzugausschuss der Länder hat in seiner Sondersitzung am 29. Juni 2023 die Einrichtung einer länderoffenen Arbeitsgruppe unter Federführung Bayerns und Nordrhein-Westfalens beschlossen und diese beauftragt, konzeptionelle Überlegungen zur jeweiligen Umsetzung der Vorgaben aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juni 2023 (2 BvR 166/16, 2 BvR 1683/17) auszutauschen.

Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern sämtlicher Landesjustizverwaltungen zusammen. Die Auftaktsitzung fand am 26. Juli 2023 in München und eine weitere Sitzung am 24. August 2023 in Düsseldorf statt. In der Folge erfolgte ein Zwischenbericht an den Strafvollzugausschuss der Länder.

In seiner 138. Sitzung hat der Strafvollzugausschuss der Länder die Arbeitsgruppe beauftragt, den Austausch fortzuführen und möglichst bis zum 15. Dezember 2023 Eckpunkte zu empfehlen, die die Kernelemente eines Systems der Gefangenenvergütung darstellen, das auch unter Berücksichtigung der im Detail unterschiedlich ausgeprägten Vergütungssysteme der Länder der Bedeutung der Beschäftigung der Inhaftierten und den Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf eine angemessene Vergütung gerecht wird.

Vor diesem Hintergrund und auf Grundlage der vorbezeichneten Sitzungen sowie der weiteren Sitzungen am 27. Oktober 2023 und 24. November 2023 empfiehlt die Arbeitsgruppe die im Folgenden bezeichneten Eckpunkte.

1. Vorüberlegungen

In den Sitzungen der Arbeitsgruppe wurden das Urteil und seine Bedeutung für die Gesetzgebung in den jeweiligen Ländern umfassend diskutiert. Obgleich sich die landesgesetzlichen Regelungen nach der Föderalismusreform auch im Bereich der Arbeit und Vergütung der Gefangenen unterschiedlich entwickelt haben, waren sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer darüber einig, dass in allen Ländern gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung betont, dass der Landesgesetzgeber für die gesetzliche Neuregelung einen **weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum** hat, stellt es gleichwohl hohe Anforderungen an diese.

Insbesondere führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass das verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot den **Gesetzgeber dazu verpflichte**, ein umfassendes, wirksames und in sich schlüssiges **Resozialisierungskonzept zu entwickeln** und die von ihm zu bestimmenden wesentlichen Regelungen des Strafvollzugs hierauf aufzubauen. Das **Gesamtkonzept** müsse **aus dem Gesetz selbst erkennbar** sein. Der Gesetzgeber müsse die Zwecke, die mit der (Gesamt-)Vergütung der Gefangenearbeit und insbesondere dem monetären Vergütungsteil erreicht werden sollen, **im Gesetz benennen und widerspruchsfrei aufeinander abstimmen**. Weiterhin müsse die **Bedeutung der Arbeit als Behandlungsmaßnahme und der Vergütung** etwa im Vergleich zu anderen Behandlungsmaßnahmen (wie zur schulischen und beruflichen Aus- und Weiterbildung, zur Arbeitstherapie und zu therapeutischen Behandlungs- oder anderen Hilfs- oder Fördermaßnahmen) **stimmig im Gesetz festgeschrieben werden**.

Auch an die **Begründung** einer erforderlichen landesgesetzlichen Änderung stellt das Bundesverfassungsgericht **hohe Anforderungen**. So müssten die gesetzlichen Vorgaben für die Ausgestaltung des Vollzugs auf sorgfältig ermittelten Annahmen und Prognosen über die Wirksamkeit unterschiedlicher Vollzugsgestaltungen und Behandlungsmaßnahmen beruhen. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, **vorhandene Erkenntnisquellen, zu denen auch das in der Vollzugspraxis verfügbare Erfahrungswissen gehört, auszuschöpfen und sich am aktuellen Stand wissenschaftlicher Erkenntnisse zu orientieren**.

Vor diesem Hintergrund sind sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe einig, dass die seitens des Bundesverfassungsgerichts gesetzte **Umsetzungsfrist bis zum 30. Juni 2025** im Hinblick auf die notwendigen Schritte einer Gesetzgebungsnovelle (insbesondere Praxisbeteiligung, wissenschaftliche Begleitung, aber auch das Gesetzgebungsverfahren selbst) **eng bemessen ist**. Dies zumal auch die Notwendigkeit der – auch technischen – Umsetzung der jeweiligen gesetzlichen Reformen zu berücksichtigen ist.

Unter diesen Prämissen empfiehlt die Arbeitsgruppe die folgenden **Eckpunkte**. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich darin einig, dass es vor dem Hintergrund des weiten gesetzgeberischen Handlungsspielraums für eine verfassungskonforme Regelung keineswegs erforderlich ist, dass die Länder sämtliche dieser Eckpunkte in der nachfolgend beschriebenen Weise umsetzen. Es kommt stets auf das gesetzgeberische Gesamtkonzept des jeweiligen Landes an.

2. Wesentliche Punkte eines gesetzlichen Resozialisierungskonzepts

Wie eingangs geschildert, fordert das Bundesverfassungsgericht, dass der Landesgesetzgeber im Gesetz ein Resozialisierungskonzept festschreibt und damit entscheidet, welchen Zwecken die Gefangenenarbeit und deren Vergütung dienen soll.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich darüber einig, dass die Länder ihren Strafvollzugsgesetzen inzwischen unterschiedliche Resozialisierungskonzepte zugrunde gelegt haben. Die Zwecke der Arbeit und der Vergütung sind ausgehend von den jeweiligen Konzepten gesetzlich festzulegen, die Regelungen mit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts in Einklang zu bringen. Die Konzepte stimmen jedoch darin überein, dass sie an die individuellen Bedürfnisse der Gefangenen anknüpfen. Der Stellenwert der Arbeit (sowie anderer Maßnahmen) variiert daher von Gefangenem zu Gefangenem stark.

Derartige Maßnahmen können neben der Arbeit alle Maßnahmen sein, die geeignet sind, auf eine künftige deliktfreie Lebensführung hinzuwirken. Lediglich beispielhaft seien hier etwa psychologische und sozialpädagogische Maßnahmen, wie Arbeitstherapie, Sozialtherapie und andere Therapiemaßnahmen, schulische und berufliche Bildung und Weiterbildung, Maßnahmen zur Behandlung von Suchtmittelabhängigkeit und -missbrauch, Maßnahmen zur strukturierten Gestaltung der Freizeit, Schuldnerberatung sowie andere Formen der Entlassungsvorbereitung genannt. Ein Resozialisierungskonzept kann vor diesem Hintergrund allenfalls im Wege von Beispielen bzw. als eine Art „Werkzeugkasten“ festgeschrieben werden, aus dem man sich bedient, um den im konkreten Einzelfall festgestellten Bedürfnissen gerecht zu werden. Dies gilt gleichermaßen für die Zwecke, die mit der Arbeit erreicht werden sollen. Derartige Zwecke können beispielhaft vom Erhalt der Arbeitsfähigkeit über die Tagesstrukturierung bis hin zur Verbesserung der Chancen der Wiedereingliederung reichen.

Insoweit sind sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe einig, dass die Funktion und der Stellenwert von Arbeit sowie die Zwecke der Vergütung im Gesamtkonzept der Resozialisierung in den Justizvollzugsgesetzen der Länder hinreichend konkretisiert sein müssen. Neben der Arbeit im engeren Sinne sind auch schulische, berufliche und andere Bildungsmaßnahmen zu betrachten. Der Effekt der Vergütung von anderen als arbeitsbezogenen Behandlungsmaßnahmen (z. B. Therapien) kann ebenfalls berücksichtigt werden.

3. Wesentliche Punkte, die einer gesetzlichen Regelung bedürfen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung erneut betont, dass der jeweilige Landesgesetzgeber verpflichtet sei, in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.

Vor diesem Hintergrund sind sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe einig, dass insbesondere folgende Regelungen – soweit nicht bereits erfolgt – in die Strafvollzugsgesetze der Länder aufgenommen werden müssen:

- Auswahl und Umfang der monetären und nicht-monetären Vergütungsteile der Arbeit
- eine gegebenenfalls vorzunehmende Kategorisierung verschiedener Schwierigkeitsgrade der Arbeit
- wesentliche Kriterien für eine etwaig vorzunehmende Stufung der Vergütung in Grundzügen
- Kostenbeteiligung der Gefangenen, etwa an der Krankenbehandlung
- Inhalt der Vollzugspläne.

4. Netto-/Bruttoprinzip

Das Bundesverfassungsgericht legt die Entscheidung, ob ein Netto- oder Bruttoprinzip verfolgt werden soll, in die Hände der Landesgesetzgeber. Beide Systeme sind zulässig, solange die verfassungsrechtlichen Grenzen beachtet werden und ein in sich schlüssiges und widerspruchsfreies Konzept verfolgt wird.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, das Nettoprinzip beizubehalten. Grundsätzlich erscheint auch ein Wechsel zum Bruttoprinzip denkbar. Die hierfür – unter Einbeziehung des Bundes – erforderliche umfassende Prüfung erscheint allerdings bereits wegen der eng bemessenen Umsetzungsfrist nicht durchführbar.

5. Höhe der Eckvergütung

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich darüber einig, dass aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine substantielle Erhöhung des monetären Anteils der Vergütung unumgänglich ist, um diese als angemessene Gegenleistung für die konkrete Arbeitsleistung bewerten zu können und den Strafgefangenen den Wert regelmäßiger Arbeit in Gestalt eines für sie greifbaren Vorteils angemessen vor Augen zu führen.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts können bei der Bemessung der Höhe der Vergütung unterschiedliche Aspekte Berücksichtigung finden. So kann die Bezahlung vergleichbarer Tätigkeiten auf dem freien Arbeitsmarkt ebenso einbezogen werden wie die typischen Bedingungen des Strafvollzuges. Insoweit ist die Berücksichtigung u. a. folgender Aspekte legitim: die in der Regel geringere Produktivität von Gefangenenarbeit, die Kosten der Gefangenenarbeit für Unternehmerbetriebe, die Konkurrenz durch andere Produktionsmöglichkeiten, etwa im In- und Ausland, die allgemeine Lage auf dem Arbeitsmarkt, die Erhaltung und der Ausbau des Angebots an Arbeitsplätzen bzw. Verhinderung der Schließung von Anstaltsbetrieben, die Vermeidung erheblicher unterschiedlicher verfügbarer Mittel aus Gründen der Sicherheit und Ordnung sowie der Verzicht auf die Erhebung eines Haftkostenbeitrags.

Vor diesem Hintergrund erscheint der Arbeitsgruppe eine Erhöhung der Eckvergütung auf einen Richtwert von 15 % der Bezugsgröße als geeignet, den durch das Bundesverfassungsgericht formulierten Zielen gerecht werden zu können.

Dieser Richtwert erscheint auch im Hinblick darauf plausibel, dass dieser Wert in etwa mit dem gesetzlichen Mindestlohn eines nicht tarifgebundenen Auszubildenden nach § 17 Absatz 2 des Berufsbildungsgesetzes übereinstimmt. Dies erscheint auch angemessen, da die Unterhaltssituation der Gefangenen in der Regel der eines Auszubildenden entspricht. Denn beide Gruppen müssen regelmäßig nicht selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen. So sind bei Auszubildenden in der Regel die Eltern noch unterhaltspflichtig. Für die Gefangenen kommt der Staat insbesondere für Unterbringung und Verpflegung auf. Auch verfügen viele Gefangene über keine für den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt adäquate Qualifizierung. Eine Vielzahl der beschäftigten Gefangenen werden unabhängig davon, ob sie in einer Arbeitstherapie, einer schulischen oder beruflichen Bildungsmaßnahme oder mit einer Arbeit in einem Eigen- oder Unternehmerbetrieb beschäftigt sind, auf eine Berufstätigkeit nach der Inhaftierung vorbereitet und entsprechend ihrer Vorkenntnisse weiterqualifiziert.

6. Freistellungstage

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 20. Juni 2023 die Ausgestaltung der Vergütung mit monetären und nicht-monetären Bestandteilen für zulässig erachtet. Auch nicht-monetäre Anteile der Vergütung können daher geeignet sein, den Gefangenen den Wert ihrer Arbeit angemessen vor Augen zu führen.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe halten – soweit in einigen Ländern (haftzeitverkürzende) Freistellungstage vorgesehen sind – eine moderate Erhöhung auf 12 Tage pro Kalenderjahr jedenfalls als noch von der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer umfasst.

7. (Teil-)Erlass von Verfahrenskosten

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich einig, dass ebenso ein (Teil-)Erlass von Verfahrenskosten, wie er in § 39 Abs. 5 Nr. 1 des Hessischen Strafvollzugsgesetzes (HStVollzG) vom 28. Juni 2010, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 12. November 2020 (GVBl S. 778), und in § 40 Abs. 8 Nr. 1 des Hamburgischen Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe (HmbStVollzG) vom 14. Juli 2009, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 7. März 2023 (HmbGVBl S. 94), geregelt ist, bei der Festlegung der Höhe der Vergütung in Rechnung gestellt werden kann.

8. Folgen der Erhöhung der Eckvergütung auf andere Regelungen

Den Mitgliedern der Arbeitsgruppe ist bewusst, dass an die Eckvergütung zahlreiche weitere Regelungen anknüpfen. Beispielsweise beträgt das Taschengeld in den Ländern derzeit einheitlich 14 % der Eckvergütung. Auch orientiert sich etwa die Vergütung der Sicherungsverwahrten und der Untersuchungsgefangenen an der Eckvergütung. Weiterhin hat die Erhöhung der Eckvergütung auch Auswirkungen auf die verfügbaren Gelder in der Haft – etwa auf das sogenannte Hausgeld.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich vor diesem Hintergrund einig, dass die Folgen einer Erhöhung der Eckvergütung auf andere Regelungsbereiche genau zu prüfen sind. Dabei ist auch das verfassungsrechtliche Abstandgebot zu beachten, wonach die Sicherungsverwahrung in deutlichem Abstand zum Strafvollzug so auszugestalten ist, dass die Perspektive der Wiedererlangung der Freiheit sichtbar die Praxis der Unterbringung bestimmt.

Einigkeit besteht insoweit, dass eine Anhebung der Eckvergütung nicht zwingend mit einer Anhebung in allen anderen genannten Regelungsbereichen einhergehen muss.

9. Vergütung anderer Maßnahmen

Das Bundesverfassungsgericht nimmt in seiner Entscheidung auch Bezug auf die Vergütung anderer Behandlungs- oder Weiterbildungsmaßnahmen (z. B. Therapiemaßnahmen). Einige Länder sehen bereits eine derartige Vergütung vor.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich einig, dass anlässlich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen sein wird, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen sowie in welcher Höhe derartige Maßnahmen vergütet werden sollen.

10. Steuerpflicht

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich bewusst, dass es durch eine Erhöhung der Eckvergütung vermehrt zu Fällen kommen kann, bei denen sich aufgrund der Höhe der Vergütung und insbesondere im Zusammenhang mit weiteren steuerpflichtigen Einkünften eine Einkommensteuerschuld ergibt. Einnahmen aus der Gefangenenvergütung sind sonstige Einnahmen im Sinne des Einkommensteuergesetzes. Die Erklärungspflichten liegen wie bisher bei den Steuerpflichtigen, also den Gefangenen selbst. Den Justizvollzugsbehörden obliegen wie bisher die Verpflichtungen nach der Mitteilungsverordnung.

11. Begleitforschung und Evaluation

Mit Blick auf die in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geforderte kriminologische Forschung sind sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe einig, dass eine wirksamkeitsorientierte Begleitforschung der gesetzlichen Regelungen dauerhaft erforderlich ist. Zum derzeitigen Zeitpunkt kann jedoch noch keine Aussage darüber getroffen werden, ob und wie eine länderübergreifende Forschung, z. B. durch die Kriminologische Zentralstelle umgesetzt werden kann. Dies wird später zu entscheiden sein.