

Ein »Reservat der Sklaverei«?

Im Mai fand eine Expertentagung in Oñati/Spanien zum Thema Gefängnisarbeit statt. Nach übereinstimmender Meinung der Strafvollzugsforscher aus 15 Ländern wird die Vollzugswirklichkeit im Bereich der Gefängnisarbeit den Zielsetzungen einer sinnvollen, leistungsgerecht entlohnenden und die Wiedereingliederung fördernden Tätigkeit nicht gerecht. Die Perspektiven sind in einer grundlegenden Reform des vollzuglichen Arbeits- und Ausbildungswesens zu sehen.

Frieder Dünkel und Dirk van Zyl Smit

Das Thema der Gefängnisarbeit ist nicht nur in Deutschland von aktueller Bedeutung (man denke nur an die derzeit vor dem BVerfG anhängigen Verfahren zur Gefangenenentlohnung) und wirft zahlreiche theoretische sowie praktische Probleme auf. Ziel der Tagung im derzeit von Johannes Feest geleiteten Institut für Rechtssoziologie in Oñati/Nordspanien war eine Bestandsaufnahme der Vollzugswirklichkeit im Bereich Gefängnisarbeit vor dem Hintergrund der jeweiligen nationalen, aber auch internationalen Rechtsvorschriften und Regeln. Hierzu versammelten sich auf Einladung der Autoren dieses Beitrags ca. 20 Strafvollzugsexperten aus 15 europäischen und nichteuropäischen Ländern.

Die vorgelegten Referate setzten sich mit folgenden Problemkreisen auseinander: 1. Gefangene und Arbeitszwang, d.h. Fragen wie »Welche Schutzrechte genießen Gefangene, nicht arbeiten zu müssen?«, »Kann Arbeit als Strafe für bestimmte Straftaten oder die Verletzung von Vollzugsregeln verhängt werden?«, etc. 2. Gefangene und Recht auf Arbeit, d.h. »Stellt (strukturell bedingte) Arbeitslosigkeit eine Form »grausamer und erniedrigender Behandlung« i.S.d. Menschenrechtsrege-

lungen dar?«, und: »Ist derartige Arbeitslosigkeit mit dem Resozialisierungsanspruch vereinbar?«; 3. Der Zusammenhang zwischen Beschäftigung im Vollzug und Haftentlassung (Reduzierung der Strafe für arbeitende Gefangene); 4. Arbeitsrechtliche Fragen im Hinblick auf die Gefangenen (Arbeitsschutz, Arbeitszeit, Streikrecht etc.) und die Vollzugsorganisation (z.B. Vermarktung und Vertrieb von im Gefängnis produzierten Gütern); 5. Arbeitsentlohnung, Haftkostenbeiträge etc.; 6. Internationale menschenrechtliche Regelungen und ihre Bedeutung für die Gefängnisarbeit.

Im Ergebnis zeigte die Tagung eine außerordentliche Unterschiedlichkeit der Praxis auf, die allerdings angesichts der repräsentierten Länder von Botswana, Japan, Mexiko, Namibia und den USA auf der einen Seite bis hin zu Österreich, England, Polen, Spanien und Ungarn auf der anderen (europäischen) Seite zu erwarten war. Andererseits – und dies erscheint besonders bedrückend – sind die Probleme einer ausreichenden und resozialisierungsfördernden Beschäftigung sowie der angemessenen Arbeitsentlohnung als »globales« Problem anzusehen.

Auf den ersten Blick gibt es einen Zusammenhang zwischen der

allgemeinen Arbeitslosenquote eines Landes und der Beschäftigungsrate im Vollzug. In Entwicklungsländern scheint die Arbeitslosigkeit teilweise extrem (z.B. in Botswana ca. 80%). Der soziale Umbruch in den mittel- und osteuropäischen Ländern hat zu einem Zusammenbruch der Gefängnisarbeitsbetriebe geführt, mit der Folge einer drastischen Arbeitslosenquote (waren 1986 noch 83% der Strafgefangenen in Polen beschäftigt, so sank der Anteil bis 1996 auf lediglich 28%). Auch in Südafrika hatten in den 70er Jahren mehr als 80% der Strafgefangenen Arbeit, während dies 1995 nur noch in 25% der Fälle zutraf (van Zyl Smit). Allerdings ist diese Entwicklung nicht nur negativ zu bewerten, denn in Osteuropa war die konkrete Arbeit außerordentlich hart und an Profitmaximierung für das politische System orientiert, während Aus- bzw. Fortbildungs- und Wiedereingliederungsinteressen von Gefangenen von nachrangiger Bedeutung waren. In Südafrika wurden viele Gefangene an Privatfarmen verliehen, die die Arbeitskraft ausbeuteten. Diese Praxis war deutlich ein Verstoß gegen das GATT-Abkommen und wurde schließlich auf Drohung der GATT-Handelspartner beendet, die sich weigerten, Produkte aus »derartiger Sklavenarbeit« zu importieren.

Von hoher Arbeitslosigkeit im Vollzug sind aber offensichtlich auch westeuropäische Länder nicht verschont, wenn man bedenkt, daß in England/Wales nur ca. 30% der Gefangenen Arbeit haben (ohne Untersuchungsgefangene: 55%; ähnlich scheint die Situation in Spanien zu sein, vgl. Giménez-Salinas).

Gerade das Beispiel England zeigt andererseits, daß in vielen Ländern durch eine Neustrukturierung der Arbeitsbetriebe nach modernen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen versucht wird, dieses Problem zu lösen. Ein beabsichtigter »Nebeneffekt« dieser Reformprogramme ist die weitgehende Angleichung der Arbeitsentlohnung an diejenige von freien Arbeitern und Angestellten. Die entsprechenden betriebswirtschaftlichen Reformprogramme sind in ihrer Reichweite allerdings be-

grenzt, da nur ein kleiner Teil der Gefangenen hinsichtlich Ausbildungsstand und Durchhaltevermögen den der freien Wirtschaft entsprechenden Leistungsanforderungen entspricht. In England wird erwartet, daß in den nächsten Jahren ca. 5.000 (relativ gut bezahlte) Arbeitsplätze im Vollzug entstehen werden. Vagg und Smartt waren in diesem Zusammenhang vor der Gefahr, daß der Unterschied von Arbeits- und Lebensbedingungen »normal« arbeitender oder gar arbeitsloser Gefangener und von Gefangenen in den neuen Arbeitsbetrieben gravierend wird.

In den USA bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den *Federal Prisons* und den Gefängnissen der einzelnen Bundesstaaten, wie die Beiträge von Fleisher/Illinois und Jacobs/New York belegen. Fleisher bewertete die Gefängnisarbeit in den *Federal Prisons* eher positiv. So seien die meisten Gefangenen beschäftigt und würden die Gefängnisse aus der Gefangenenarbeit ansehnliche Gewinne erzielen. Insgesamt ist aber nur der geringere Anteil von Gefangenen in Bundesgefängnissen untergebracht (ca. 100.000 von 1,4 Millionen). Die Situation in den Gefängnissen der einzelnen Bundesstaaten ist dagegen eher trist. Jacobs vertrat die Ansicht, daß es praktisch unmöglich sei, »auch nur einen nennenswerten Anteil der Gefangenen in betriebswirtschaftlich organisierte Gefängnisunternehmen zu integrieren«.

In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, ob Arbeitslosigkeit von Gefangenen nicht als Menschenrechtsverletzung zu charakterisieren sei, ganz abgesehen davon, daß das allseits propagierte Resozialisierungsziel hierdurch in eklatanter Weise konterkariert werde.

Ungeachtet der teilweise sehr begrenzten Arbeitsplatzkapazitäten ist in den meisten Ländern eine *Arbeitspflicht* gesetzlich vorgesehen. Sofern Gefangene verschuldet oder unverschuldet nicht arbeiten, erleiden sie unter Umständen empfindliche Nachteile. Sie erhalten allenfalls ein bescheidenes Taschengeld, eine Strafzeitreduzierung (die in Ländern wie Frankreich, den USA oder Spani-

Bundesministerium für
Gesundheit

Modell- programm Therapie auf dem Bauernhof

Ergebnisse zum
Modellprojekt
„Betreuung von
Drogenabhängigen in
bäuerlichen Familien“

Von 1992 bis 1994 hat das Bundesministerium für Gesundheit das Modell „Therapie auf dem Bauernhof“ in Bayern gefördert und wissenschaftlich begleiten lassen.

Die Integration in die Bauernfamilien erfolgte ohne größere Probleme und relativiert das gängige Bild über Drogenabhängige. Der Hilfeansatz war nicht problem-, sondern eher aufgaben- und leistungsorientiert. Er vermittelte dem Abhängigen einen realitätsnahen Tagesablauf in einem stabilen, familienorientierten Umfeld und ließ ihn neue Kompetenzen und Fähigkeiten erwerben. Auch die Erwartungen der Gastfamilien wurden erfüllt. Verglichen mit drogenfreien stationären Langzeiteinrichtungen erfolgten Abbrüche wesentlich seltener, die Rückfallquote war nach dem Aufenthalt erheblich niedriger und die soziale Stabilisierung der Klienten erheblich besser.

Das Modell stellt sich somit als ein taugliches drogenfreies Angebot für Drogenabhängige dar, die nicht in stationäre Langzeittherapie möchten.

1995, 97 S., brosch.,
19,- DM, 139,- öS, 18,-sFr,
ISBN 3-7890-4144-0
(Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, Bd. 62)

 **NOMOS**

en ganz erheblich sein können) oder die bedingte Entlassung kann entfallen. Bei schuldhaften Verstößen gegen die Arbeitspflicht sind Disziplinarmaßnahmen möglich, wenngleich die Praxis uneinheitlich zu sein scheint. Teilweise wird von einer zwangsweisen Durchsetzung der Arbeitspflicht i.d.R. abgesehen (z. B. Dänemark, Frankreich).

Vor allem in Japan (wohl auch in China) wird mit der Gefängnisarbeit in extremer Weise die Disziplinierung der Gefangenen betrieben. »Gefangene dürfen sich bei der Arbeit nicht unterhalten, selbst der Blickkontakt mit anderen Gefangenen oder Bediensteten ist streng verboten.« (*Kaido/Iguchi*) Aber auch in anderen Ländern kommt der Gefängnisarbeit vielfach eher Bestrafungs- und Disziplinierungsfunktion denn wieder-eingliederungsfördernde Bedeutung zu. Vor allem im geschlossenen Vollzug dominieren einfache bis einfachste Tätigkeiten, die nicht nur wegen der in der Regel schlechten Bezahlung in keiner Weise die Arbeitsmotivation oder eine positive Einstellung zur Arbeit fördern. Im Extremfall wird verschärfte Arbeit als Disziplinarsanktion eingesetzt. Erst 1992 wurde in Rußland die Nichterfüllung von Produktionsvorgaben als Disziplinaratbestand abgeschafft (vgl. *Uss*, in NK 1/1993, S. 14).

Arbeitsschutzregelungen sind teilweise wenig oder gar nicht entwickelt. So wurde aus Mexiko berichtet, daß die Zuteilung und Organisation der Arbeit weitgehend durch die Subkultur der Gefangenen erfolgt (*Gonzales Placencia*). Das Problem der Geltung arbeitsrechtlicher Schutzbestimmungen ist allerdings nicht auf sog. Entwicklungsländer beschränkt. Für Gefangene werden im allgemeinen keine Verträge im Sinne des geltenden Arbeitsrechts abgeschlossen, so daß z.B. ein Kündigungsschutz, Streikrecht, die Bildung gewerkschaftlicher Vertretungen, tarifvertragliche Arbeitszeitregelungen u.ä. entweder nicht oder nur eingeschränkt anerkannt werden (Ausnahme z.B.: Österreich, wo die allgemeinen Vorschriften »zum Schutz des Lebens, der Gesundheit und der kör-

perlichen Sicherheit« sinngemäß gelten, ebenso die allgemeinen Höchstarbeitszeitregeln, vgl. *Pilgram*). Im allgemeinen werden die Arbeitszeiten im Vollzug nicht auf die Rentenansprüche angerechnet. Eine Ausnahme bildet hier das französische Recht. Andererseits ist z.B. in Deutschland und Österreich eine Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung gegeben.

Die Vermarktung von Produkten der Gefangenenarbeit und die (angesichts niedriger Lohnkosten zu Lasten privater Unternehmen verschärfte) Konkurrenzsituation auf dem freien Markt wird immer wieder als besonders problematisch dargestellt. Die österreichische Strafvollzugsnovelle von 1993 bestimmt demgemäß, daß die Preise für Gefängnisserzeugnisse und Löhne für die Inanspruchnahme von Gefangenenarbeit nicht unter den marktüblichen Sätzen liegen dürfen. In den USA wird in den Bundesgefängnissen nur für den Verkauf an öffentliche Träger bzw. Einrichtungen produziert, z.B. 60% für den Bereich des Verteidigungsministeriums (*Fleisher*). In England und Wales existieren demgegenüber keine derartigen Beschränkungen. So werden in einigen Gefängnissen in Verbindung mit privaten Unternehmen Designertextilien etc. hergestellt (*Vagg/Smartt*).

Die in Deutschland vorrangig diskutierte Frage der *Arbeitsentlohnung* ist ein »globales« Pro-

blem, da in kaum einem Land den Löhnen freier Arbeiter entsprechende Beträge gezahlt werden. Allerdings variieren die tatsächlichen Arbeitslöhne beträchtlich. Deutschland liegt hier im Mittelfeld. Eine (relativ gesehen) erheblich bessere Entlohnung existiert in Frankreich, Italien, der Schweiz und neuerdings vor allem in Österreich. Dort erhalten Gefangene der Situation in Freiheit angepaßte Löhne, allerdings werden 75% des Arbeitsentgelts als Haftkostenbeitrag einbehalten. Damit verbleibt dem österreichischen Gefangenen relativ gesehen allerdings immer noch ein fünfmal so hoher Betrag wie seinem deutschen Nachbarn. Eine voll tarifliche Entlohnung wird zunehmend in einzelnen Anstalten im Rahmen der Neustrukturierung des Arbeitswesens praktiziert, z.B. in Schweden und in Deutschland (vgl. zum Hamburger Modell *Hagemann* in NK 4/1995, S. 21 ff.). Erwähnenswert in diesem Zusammenhang sind (i.d.R. voll tariflich entlohnte) Beschäftigungsformen im Rahmen des Freigangs, der vor allem in Deutschland eine auch quantitativ bedeutsame Rolle spielt (*Dünkel*).

Der Bericht des Vertreters der UNO (*Krech*) verdeutlichte, daß es zahlreiche Regelungen in den Mindeststandards bzw. anderen Instrumenten der Vereinten Nationen gibt, die in der Praxis – wie Umfragen bei den jeweiligen Regierungen zeigen – häufig nicht ausreichend beachtet werden. Eine kritische Bestandsaufnahme der Konvention zum Verbot der Zwangsarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ergibt nach Ansicht von *de Jonge/Maas-tricht*, daß die Konvention für den Bereich des Strafvollzugs unzureichend ist. Gefangene sind nämlich von dieser Konvention nicht erfaßt. *De Jonge* plädierte daher für eine Erweiterung des Geltungsbereichs, um »dieses letzte Reservat der Sklaverei« zu beseitigen.

Prof. Dr. Frieder Dünkel lehrt Kriminologie und Strafrecht an der Universität Greifswald und ist Mitherausgeber dieser Zeitschrift.
Prof. Dr. Dirk van Zyl Smit lehrt Kriminologie und Strafprozeßrecht an der Universität Kapstadt/Südafrika

