

VERFASSUNGSGERICHTSURTEIL ZUR GEFANGENENENTLOHNUNG

Minimale Entlohnung verfassungswidrig!

• Frieder Dünkel

Mit seiner Entscheidung vom 1.7.1998 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die derzeitige minimale Entlohnung der Gefangenearbeit für verfassungswidrig erklärt. Damit muß der Gesetzgeber dem seit 20 Jahren überfälligen Auftrag des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) nun endlich nachkommen und eine angemessene Entlohnung gesetzlich festsetzen.

Die Entscheidung des BVerfG (veröffentlicht zuerst in ZfStrVo 1998, S. 242 ff.) stellt einen späten Erfolg in einem Teilbereich der unvollendet gebliebenen Reform des Strafvollzugs entsprechend der Vorgaben des StVollzG von 1977 dar. Mit Rücksicht auf die Haushaltslage der Bundesländer hatten diese die gesetzlich bis zum 31.12.1980 zu beschließende Erhöhung der geltenden Arbeitsentlohnung in Höhe von fünf Prozent des durchschnittlichen Arbeitsentgelts aller Sozialversicherten (vgl. § 43 i.V.m. § 200 I StVollzG) entgegen der einhelligen Kritik von seiten der Vollzugswissenschaft (vgl. z. B. Calliess/Müller-Dietz, Strafvollzugsgesetz, 7. Aufl. 1998, § 200 m.w.N.) immer wieder hinausgeschoben. Mit der vorliegenden Entscheidung hat das BVerfG nicht nur ein Zeichen gesetzt und den Gesetzgeber wegen seiner Untätigkeit heftig kritisiert, sondern auch den Resozialisierungsgrundsatz als aus der Verfassung, insbesondere dem Sozialstaatsprinzip, zwingend zu entnehmenden Vollzugsgrundsatz bekräftigt. Dies muß in Zeiten, in denen der Wiedereingliederungsgrundsatz nicht mehr unbedingt dem »Zeitgeist« entspricht und repressive oder auch nur verwahrende Haftbedingungen (nicht zuletzt angesichts der anhaltenden Überbelegung) sich ausweiteten, als Signal gesehen werden, das einer Humanisierung und an Menschenrechten bzw. -würde orientierten Vollzugspolitik neuen Auftrieb verleihen könnte. Bemerkenswert an der vorliegenden Entscheidung ist auch, daß sie im Anschluß an eine Anhörung (vom 11.3.1998) erging, in der in erster Linie Kriminologen zur Frage des Zusammenhangs von Gefangenearbeit und Resozialisierung befragt wurden. Der empirische Hintergrund der dem Urteil zu entnehmenden normativen Argumen-

tation ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung, und die Verfassungsbeschwerde wäre wohl kaum in der Sache erfolgreich gewesen, wenn nicht überzeugend deutlich gemacht worden wäre, daß Gefangenearbeit und die Höhe ihrer Entlohnung für die Wiedereingliederung des Gefangenen eine bedeutende Rolle spielen (können). Implizit liegen dem Urteil damit empiri-

»In der Sache ein unerwarteter und in seinen Folgen kaum abschätzbarer Erfolg. Das vorliegende Urteil des BVerfG gehört seit der Lebach-Entscheidung sicherlich zu den wichtigsten Entscheidungen der deutschen Strafvollzugsgeschichte«

sche Erkenntnisse (bzw. Annahmen) der Strafvollzugsforschung zum Resozialisierungsbeitrag einer angemessenen Entlohnung zugrunde (vgl. hierzu und zum internationalen Vergleich demnächst Dünkel/van Zyl Smit, in FS für G. Kaiser).

Dementsprechend verpflichtet das Grundgesetz nach Auffassung des BVerfG »den Gesetzgeber, ein wirksames Konzept der Resozialisierung zu entwickeln und den Strafvollzug darauf aufzubauen«, wobei ihm hierbei ein weiterer Gestaltungsspielraum eröffnet sei (Leitsatz 1). »Arbeit im Strafvollzug, die dem Gefangenen als Pflichtarbeit zugewiesen wird, ist nur dann ein wirksames Resozialisierungsmittel, wenn die geleistete Arbeit angemessene Anerkennung findet. Diese Anerkennung muß nicht notwendig finanzieller Art sein. Sie muß aber geeignet sein, dem Gefangenen den Wert regelmäßiger Arbeit für ein künftiges eigenverantwortetes und straffreies Leben in Gestalt eines für ihn greifbaren Vorteils vor Augen zu führen.« (Leitsatz 2.a)

Wenngleich das BVerfG damit die konkrete Höhe einer dem Resozialisierungsprinzip entsprechenden Arbeitsentlohnung offenließ, setzte es immerhin dem Gesetzgeber bis zum 31.12.2000 eine Frist, innerhalb derer das Arbeitsentgelt soweit angehoben werden müsse, daß »dem Gefangenen durch die Höhe des ihm zukommenden Entgelts in einem Mindestmaß bewußt gemacht werden kann, daß Erwerbsarbeit zur Herstellung der Lebensgrundlage sinnvoll ist.« (Leitsatz 2.b)

Im Ergebnis müßte dies auf eine Arbeitsentlohnung in Höhe von mindestens 20–25 Prozent hinauslaufen, wie dies z.B. auch Wrage (ZRP 1997, S. 436) vorgeschlagen hatte. Dabei wäre auch ein Regelungsmodus der Bezahlung im Vergleich zur Situation in Freiheit (weitgehend) angeglicher Löhne unter Einbehaltung von Haftkostenbeiträgen denkbar. In der Anhörung spielte das österreichische Modell eine besondere Rolle, das eine voll tarifliche Entlohnung mit gleichzeitiger Erhebung eines Haftkostenbeitrags

in Höhe von 75 Prozent vorsieht. Das BVerfG betont in diesem Zusammenhang, daß der Haftkostenbeitrag so bemessen werden müsse, »daß dem Gefangenen von der Vergütung jedenfalls ein gewisser Betrag verbleibt«. Dies ist vielleicht etwas zu unverbindlich formuliert, jedoch wird aus dem Gesamtzusammenhang deutlich, daß es hier um substantielle und nicht nur symbolische Beträge gehen muß. Als Form der möglichen Anerkennung wird ferner ausdrücklich die Einbeziehung »in den Schutz sozialer Sicherungssysteme« erwähnt, wenngleich das Grundgesetz die Einbeziehung z. B. in die Rentenversicherung nicht zwingend vorschreibe. Demgemäß wurden die Verfassungsbeschwerden in der Sache zurückgewiesen, wobei im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichbehandlungsgrundsatz) dem Gesetzgeber ebenfalls ein erheblicher Gestaltungsspielraum zugestanden wurde.

Bemerkenswert und kriminalpolitisch brisant erscheint der Hinweis des BVerfG, daß der Gesetzgeber als angemessene Anerkennung von Arbeit auch vorsehen könne, daß der Gefangene »durch Arbeit seine Haftzeit verkürzen (good time) oder sonst erleichtern kann«. Obwohl international gesehen derartige »good time«-Regelungen zunehmend eher die Ausnahme sind, läge darin angesichts der in Deutschland durch-

schnittlich langen Haftstrafen ein interessanter Beitrag zur Gegensteuerung und zur Entlastung überbelegter Anstalten. Allerdings würde eine solche Regelung voraussetzen, daß allen arbeitswilligen Gefangenen tatsächlich Arbeit angeboten werden kann, das heißt ein »Recht auf Arbeit«, das nicht leicht durchsetzbar sein dürfte. Derzeit kann man auch nach eigenen Erhebungen des BVerfG von durchschnittlich mindestens 25 Prozent arbeitslosen Gefangenen ausgehen (vgl. i. e. *Dinkel/van Zyl Smit* a. a. O.).

Ebenfalls von erheblicher »Sprengkraft« dürfte die Feststellung des BVerfG sein, daß die grundgesetzlich zugelassene Zwangsarbeit nach Art. 12 Abs. 3 GG auf Einrichtungen beschränkt ist, »bei denen die Vollzugsbehörden die öffentlich-rechtliche Verantwortung für die ihnen anvertrauten Gefangenen behalten« (Leitsatz 3). Eine »Verdingung« von Gefangenen an Private ist daher nicht zulässig, womit einer denkbaren Privatisierung des Strafvollzugs, wie sie in den USA, Kanada, Australien, Neuseeland und teilweise in England mehr und mehr an Bedeutung gewinnt, in diesem Bereich enge Grenzen gesetzt werden.

Einem strikten Verdikt fiel auch die – wie bei der Anhörung zu vernehmen war – zumindest in Bayern nicht unübliche »Rechtsfigur« des sogenannten unechten Freigängers anheim. Dabei

handelt es sich um Gefangene, die die Voraussetzungen des Freigangs erfüllen und entsprechend zugelassen werden, jedoch mit der Maßgabe des Verdienstes nach den minimalen »intramuralen« Sätzen anstatt des üblichen freien Beschäftigungsverhältnisses mit einem eigenen Arbeits- oder Ausbildungsvertrag und demgemäß voll tariflicher Entlohnung. Als Frist zur Beendigung dieser Praxis bezüglich sogenannter unechter Freigänger setzte das BVerfG den 31.12.1998 fest.

In Anbetracht der vorübergehend noch hinzunehmenden und damit gültigen Regelungen waren die fünf verbundenen Verfassungsbeschwerden zwar als nicht begründet zurückzuweisen, jedoch ist in der Sache ein unerwarteter und in seinen Folgen noch kaum abschätzbarer Erfolg. Das vorliegende Urteil des BVerfG gehört seit der Lebach-Entscheidung (BVerfGE 35, 202 ff.) sicherlich zu den wichtigsten Entscheidungen der deutschen Strafvollzugsgeschichte. Bleibt zu hoffen, daß der Gesetzgeber die Entscheidung ebenso eindeutig in der kommenden Legislaturperiode umsetzen wird.

Prof. Dr. Frieder Dinkel lehrt Kriminologie und Strafrecht an der Universität Greifswald und ist Mitherausgeber dieser Zeitschrift

Das Urteil vom 1. Juli 1998 in Kurzform

Der Urteilstext selbst umfaßt 76 Seiten, ihm ist ein abweichendes Votum des Richters Kruis im Umfang von zwei Seiten hinzugefügt. Dem Urteil selbst wurden die nachfolgenden Leitsätze vorangestellt:

1. Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber, ein wirksames Konzept der Resozialisierung zu entwickeln und den Strafvollzug darauf aufzubauen. Dabei ist ihm ein weiter Gestaltungsraum eröffnet.
- 2.a Arbeit im Strafvollzug, die dem Gefangenen als Pflichtarbeit zugewiesen wird, ist nur dann ein wirksames Resozialisierungsmittel, wenn die geleistete Arbeit angemessene Anerkennung findet. Diese Anerkennung muß nicht notwendig finanzieller Art sein. Sie muß aber geeignet sein, dem Gefangenen den Wert regelmäßiger Arbeit für ein künftiges eigenverantwortetes und straffreies Leben in Gestalt eines für ihn greifbaren Vorteils vor Augen zu führen.
- 2.b Ein gesetzliches Konzept der Resozialisierung durch Pflichtarbeit, die nur

oder hauptsächlich finanziell entgolten wird, kann zur verfassungsrechtlich gebotenen Resozialisierung nur beitragen, wenn dem Gefangenen durch die Höhe des ihm zukommenden Entgelts in einem Mindestmaß bewußt gemacht werden kann, daß Erwerbsarbeit zur Herstellung der Lebensgrundlage sinnvoll ist.

3. Art. 12 Abs. 3 GG beschränkt die zulässige Zwangsarbeit auf Einrichtungen oder Verrichtungen, bei denen die Vollzugsbehörden die öffentlich-rechtliche Verantwortung für die ihnen anvertrauten Gefangenen behalten.

In Hinblick auf die angegriffenen rechtlichen Regelungen im StVollzG gelangte das Urteil – kurz gefaßt – zu folgender Wertung (Pressemitteilung des BVerfG):

1. Das verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot fordert, Gefangenearbeit angemessen anzuerkennen. Die derzeit in § 200 Abs. 1 Strafvollzugsgesetz (StVollzG) vorgesehene Vergütung in

Höhe von 5 vH des durchschnittlichen Arbeitsentgelts aller in der gesetzlichen Rentenversicherung Versicherten entspricht diesem Gebot nicht. § 200 Abs. 1 StVollzG ist mit dem GG unvereinbar. Er bleibt jedoch bis zu einer gesetzlichen Neuregelung – längstens bis zum 31. Dezember 2000 – in Kraft. Sofern bis dahin keine Neuregelung in Kraft getreten ist, entscheiden ab dem 1. Januar 2001 die zuständigen Gerichte über die Bemessung des Arbeitsentgelts.

2. Die gesetzliche Arbeitspflicht der Gefangenen ist mit dem GG vereinbar. Die Zuweisung einer Pflichtarbeit ist jedoch von Verfassungs wegen an den öffentlich-rechtlichen Verantwortungsbereich der Vollzugsbehörden geknüpft und auf diesen beschränkt.
3. Es ist ebenfalls mit dem GG vereinbar, Strafgefangene nicht in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen.

(Zusammenfassung von Axel D. Neu)