

*Dr. Sebastian Schulenberg, LL.M. (Cambridge)*

## Schuldenregulierungsfonds in der Straffälligenhilfe und das verfassungsrechtliche Gebot der Resozialisierung\*

### *Abstract*

Dass sich ein hoher Schuldenstand unmittelbar negativ auf die soziale Wiedereingliederung Strafgefangener auswirkt und erneute Straffälligkeit begünstigt, ist ein gesicherter Befund der Kriminologie. Anderes gilt, wenn Entlassungshilfe und Schuldenregulierung Hand in Hand gehen. Diese Erkenntnis findet eine Anknüpfung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Danach beginnt das entscheidende Stadium der Resozialisierung mit der Entlassung. Einen „Anspruch auf Resozialisierung“ im Sinne eines Anspruchs auf eine konkrete Resozialisierungsmaßnahme, wie zum Beispiel die Aufnahme in einen Schuldenregulierungsfonds, kennt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts indes nicht. Die Notwendigkeit einer entlassungsbegleitenden Schuldenregulierung und die Idee staatlich unterstützter Schuldenregulierungsfonds lassen sich aber aus den Grundrechten des Gefangenen und dem Sozialstaatsprinzip ableiten. Insofern ist es Aufgabe des Staates, „im Rahmen des Zumutbaren alle gesetzlichen Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet und nötig sind“, den Gefangenen zu einem straffreien Leben in Freiheit zu befähigen. Demgemäß ist die entlassungsbegleitende Unterstützung durch einen staatlich unterstützten Schuldentilgungsfonds zwar nicht verfassungsrechtlich geboten. Ein solcher Fonds ist aber als eine besondere Ausformung des verfassungsrechtlichen Resozialisierungsgebotes zu verstehen. Hieraus folgt, dass Schuldenregulierungsfonds für Straffällige keine ungerechtfertigte Begünstigung im Vergleich zum überschuldeten, aber unbescholtenen Bürger darstellen. Sie sind vielmehr aus der kriminologisch festgestellten, besonderen Problemlage Straffälliger heraus und damit sachlich begründet.

*Schlagwörter:* Schuldenregulierung, Straffälligenhilfe, Resozialisierung, Sozialstaatsprinzip, Grundrechte

\* Überarbeiteter Vortrag, den der Verfasser am 16. März 2018 im Rahmen der Fachtagung „Schuldenregulierungsfonds in der Straffälligenhilfe“ des Vereins Bremische Straffälligenbetreuung und des Senators für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt Bremen in Berlin gehalten hat. Der Verfasser ist Abteilungsleiter Justizvollzug beim bremischen Senator für Justiz und Verfassung; der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

*Debt settlement funding in ex-offender services and the constitutional requirement for social rehabilitation*

*Abstract*

*It is an established finding of criminology that a high level of debt has negative effects on the success of social rehabilitation of ex-offenders and that it may lead to repeat offending. This is not the case, however, if release from prison and debt settlement go hand-in-hand. This outcome finds a parallel in the Federal Constitutional Court's jurisprudence, according to which the decisive state of social rehabilitation is the ex-offender's release from prison and his or her reintegration into society. However, the Federal Constitutional Court's jurisprudence does not establish the legal right of an ex-offender to specific means of social rehabilitation, such as, for example, access to debt settlement funds. The necessity to support social rehabilitation with debt settlement and the concept of state-supported debt settlement funding accessed via ex-offender services can nevertheless be derived from ex-offenders' fundamental rights and the social state principle of the Basic Law. It is the state's responsibility "to enact, within reason, all legislative means which are appropriate and necessary" to enable an ex-offender to a life in freedom without further delinquency. Accordingly, supporting the process of social rehabilitation with debt settlement funding accessed via ex-offender services is not constitutionally required. However, such funds can be considered as a special expression of the constitutional requirement for social rehabilitation. As a result, debt settlement funds in ex-offender services do not discriminate against law-abiding but heavily indebted citizens, who are excluded from such means of support. They are a specific answer to the special circumstances of ex-offenders as established by criminology and thus duly justified.*

*Keywords: debt settlement, ex-offender services, social rehabilitation, social state principle of the Basic Law, fundamental rights*

Bereits seit den 1970er-Jahren weisen wissenschaftliche Erhebungen die gravierende Schuldenbelastung Straffälliger nach. Schon damals wurde die wirtschaftlich prekäre Situation vieler Strafgefangener thematisiert und aufgezeigt, dass ein hoher Schuldenstand sich unmittelbar negativ auf die soziale Wiedereingliederung auswirkt und erneute Straffälligkeit begünstigt. Dass die Thematik nichts an ihrer Aktualität eingebüßt hat, zeigt bereits eine nur cursorische Literaturrecherche. Konnte 1970 festgehalten werden „Ohne Schuldenregulierung scheitert die Resozialisierung“<sup>1</sup>, so gilt heute „Ohne Schuldenregulierung keine Resozialisierung“<sup>2</sup>.

1 Stehle ZfStrVo 1970, 292 ff.

2 Zimmermann 2014, 33.

## A. Der kriminologische Befund

### I. Die Verschuldung Gefangener

Tatsächlich haben sich die empirischen Daten zur Verschuldung Gefangener in den letzten Jahren und Jahrzehnten kaum verändert.<sup>3</sup> So wurde 1977 in einer empirischen Untersuchung der JVA Freiburg festgestellt, dass 80% der befragten und kurz vor der Entlassung stehenden 143 Gefangenen verschuldet waren und die durchschnittliche Gesamtverschuldung sich auf 48.389 DM belief. Eine Befragung in der Jugendanstalt Schleswig aus dem Jahr 2008 ergab eine durchschnittliche Gesamtverschuldung von etwa € 13.000. Der Gesamttätigkeitsbericht 2012 der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung in den Justizvollzugsanstalten des Landes Schleswig-Holstein wiederum offenbarte eine durchschnittliche Gesamtschuldenshöhe von € 6.600 in der JVA Lübeck, von € 11.000 in der JVA Flensburg, von € 14.000 in der JVA Kiel und von € 47.000 in der JVA Neumünster.<sup>4</sup> An dem Befund der 1980er-Jahre, dass drei Viertel aller Straftatlassenen verschuldet sind, über die Hälfte von ihnen Schulden in Höhe von über 10.000 DM hat und auch eine Verschuldung in Höhe von 50.000 DM als häufig bezeichnet werden kann,<sup>5</sup> dürfte sich danach wenig geändert haben.

Die Schuldensituation von Straffälligen unterscheidet sich von der einer vergleichbaren Gruppe Nicht-Straffälliger dadurch, dass Straffällige meist höhere und anders strukturierte Schulden haben.<sup>6</sup> Straffällige müssen in der Regel für Gerichts- und Anwaltskosten, Geldstrafen und -bußen sowie Schadensersatz- bzw. Schmerzensgeldansprüche aufkommen.<sup>7</sup> Viel häufiger als Nicht-Straffällige können Straffällige ihren Schulden kein Vermögen oder ein regelmäßiges Einkommen entgegensetzen. Trotz Arbeitsentlohnung und Überbrückungsgeld steht der Strafvollzug aufgrund des dort gezahlten nur geringen Einkommens einem Schuldenabbau regelmäßig entgegen und lässt im Gegenteil zum Beispiel etwaige Unterhaltsrückstände noch wachsen.<sup>8</sup> In der Folge sind Strafgefangene frühzeitig als „überschuldet“ anzusehen. Darüber hinaus stehen Straffälligen geringere Sanierungsmöglichkeiten als Nicht-Straffälligen offen. Bei Banken, Arbeitgebern und anderen „Helfern“ wird ihnen oftmals ein im Vergleich zum Durchschnittsbürger geringes Vertrauen entgegengebracht.<sup>9</sup> Und schließlich scheitert eine Schuldenbewältigung Straftatlassener nicht selten an deren mangelnder Sozialisation, einem geringen Bildungsniveau und einer inneren Haltlosigkeit, was in der Unfähigkeit resultiert, in wirtschaftlich vertretbaren Grenzen und überlegt zu kon-

3 Maelicke SchlHA 5/2008, 144, 145; vgl. auch Moll/Wulf ZfStrVO 1986, 323 ff.

4 Vgl. Maelicke SchlHA 5/2008, 144, 145; Zimmermann 2014, 33, 35.

5 Seebode ZRP 1983, 175.

6 Kreuzer/Freytag 1988, 465, 470; vgl. auch Leyendecker 2002, 204; Zimmermann 2014, 33, 36 ff.

7 Kreuzer/Freytag 1988, 465, 470.

8 Vgl. Müller-Dietz NSTZ 1990, 305, 309; Seebode ZRP 1983, 174, 175; Zimmermann 2014, 33, 47 f.

9 Freytag 1989, 26.

sumieren und die Lebensführung allgemein zu ordnen.<sup>10</sup> Die Möglichkeit der Restschuldbefreiung und der Verbraucherinsolvenz wiederum steht zwar grundsätzlich auch Strafgefangenen offen.<sup>11</sup> Die Gläubigerstruktur Strafgefangener mit gegen sie gerichteten Schadensersatzansprüchen aus unerlaubter Handlung, Geldstrafen und nicht erfüllten Unterhaltsansprüchen lässt eine vollständige Restschuldbefreiung indes nicht zu, § 302 InsO.<sup>12</sup>

## II. Verschuldung als Resozialisierungshemmnis

Der Befund einer über die Jahrzehnte manifesten und unveränderten Verschuldungsproblematik von Strafgefangenen steht im Kontrast zu der ebenfalls seit mehreren Jahrzehnten als gesichert geltenden Erkenntnis, dass Überschuldung die Wiedereingliederungschancen von Strafgefangenen signifikant mindert.<sup>13</sup> Ohne Schuldenregulierung und eine damit verbundene soziale Betreuung gelten alle Wiedereingliederungsanstrengungen des Strafvollzuges, die auf den Tag der Entlassung und die Zeit danach ausgerichtet sind, als nur bedingt aussichtsreich. Zwar steht auch der Straftentlassene mit Überbrückungsgeld und angesichts der ihm zustehenden sozialstaatlichen Ansprüche keiner existenzbedrohenden materiellen Not gegenüber – wenn er die richtigen Anträge zu stellen weiß. Berufliche Aus- und Fortbildungen, eine Vertiefung des schulischen Wissens, die Stärkung der Arbeitsfähigkeit und des Arbeitswillens, das Erlernen eines geregelten Tagesablaufs und die Aufnahme einer geregelten beruflichen Tätigkeit müssen dem Betroffenen indes als von vornherein weitgehend sinnlos erscheinen, wenn mit der Haftentlassung die Beitreibungsversuche der Gläubiger einsetzen, Pfändungs- und Überweisungsbeschlüsse den Arbeitsplatz gefährden, alle Bemühungen im bloßen Behalt des Pfändungsfreibetrages münden und sich die finanzielle Überschuldung als eine nicht überschaubare und nicht beherrschbare Ausweglosigkeit darstellt. Handgreiflich wird diese Ausweglosigkeit in Form von Mahnbescheiden, Vollstreckungstiteln, Verpflichtungen zu eidesstattlichen Versicherungen und Pfändungen. Dabei ist die Zeit der Haftentlassung ohnehin bereits mit der Notwendigkeit vermehrter Ausgaben verbunden, wenn man an die zu stellende Mietkaution, die auch nur bescheidene Einrichtung einer Wohnung, Kleidung und den sonstigen notwendigen Alltagsbedarf, wie beispielsweise ein Fahrrad oder Haushaltsgeräte denkt.<sup>14</sup> Der „Kreislauf des Elends“, wonach ausweglose Verschuldung Straftaten begünstigt, der Strafvollzug aber das Problem der Verschuldung eher noch manifestiert, wird so nicht durchbrochen.<sup>15</sup>

10 Vgl. *Seebode ZRP* 1983, 174, 175.

11 Vgl. BGH WM 2010, 1706 ff.

12 Vgl. hierzu insgesamt *Brei* 2005; *Vollbach VuR* 2006, 327 ff.

13 Vgl. *Kreuzer/Freytag* 1988, 465, 468; *Leyendecker* 2002, 203 f.; *Maelicke SchlHA* 5/2008, 144, 145; *Moll/Wulf ZfStrVO* 1986, 323; *Müller-Dietz* 1990, 305, 309; *Seebode ZRP* 1983, 174, 176; *Zimmermann* 2014, 33, 59.

14 Vgl. *Kreuzer/Freytag* 1988, 465, 470.

15 Vgl. *Seebode ZRP* 1983, 174, 176.

Dass anderes gilt, wenn die Entlassungshilfe von einer Schuldenregulierung begleitet wird, zeigen Untersuchungen und Befragungen der Betroffenen. Bewährungshelfer und Gefangene berichten gleichermaßen, dass die Verschuldung ein zentrales Zukunfts- und Wiedereingliederungsproblem ist. Die Zahl der Bewährungswiderrufe bei verschuldeten Gefangenen sinkt um etwa die Hälfte, wenn Entlassungshilfe und Schuldenregulierung Hand in Hand gehen.<sup>16</sup> Auf einer Linie mit dieser Feststellung liegt der Beschluss der Frühjahrskonferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom Juni 2016. Hier bestand Einigkeit, dass die Konsolidierung der Vermögensverhältnisse einen wesentlichen Beitrag zur sozialen Stabilisierung und Wiedereingliederung des Verurteilten in den Arbeitsmarkt leisten kann.<sup>17</sup>

### *B. Schuldenregulierungsfonds und das verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot*

Die vorstehenden Ausführungen finden einen Anknüpfungspunkt in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach das entscheidende Stadium der Resozialisierung mit der Entlassung beginnt.<sup>18</sup> Nachdem das Bundesverfassungsgericht sich zuvor von der Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis verabschiedet und eine gesetzliche Grundlage auch für Grundrechtseingriffe im Justizvollzug gefordert hatte,<sup>19</sup> war die Betonung des Resozialisierungsgedankens und der Entlassungshilfe der gleichsam zweite Schritt.<sup>20</sup> Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Lebach-Urteil ausführt, folgt aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Inhaftierten nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG – und damit letztlich aus dem Rechtsstaatsprinzip – dass dieser die Chance erhalten muss, sich nach Verbüßung seiner Strafe wieder in die Gemeinschaft einzuordnen. Resozialisierung könne indes nur gelingen, wenn auch die äußeren Bedingungen dafür geschaffen würden, dass der Gefangene sich nach der Entlassung in die normale freie Gesellschaft eingliedere. Neben einer angemessenen Hilfe des Staates komme es namentlich im Stadium der Entlassung auf die Mitwirkung der Gesellschaft an. Der Isolierung des Entlassenen von seiner Umwelt sei zu begegnen.<sup>21</sup>

Von der Gemeinschaft aus betrachtet verlange das Sozialstaatsprinzip die staatliche Vor- und Fürsorge für Gruppen der Gesellschaft, die auf Grund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind. Dazu gehören explizit auch die Gefangenen und Entlassenen.<sup>22</sup>

16 Vgl. *Seebode ZRP* 1983, 174, 176, m.w.N.

17 [https://mdjev.brandenburg.de/media\\_fast/bb1.a.3663.de/top\\_ii.25\\_-\\_entschuldung\\_von\\_straffaellig\\_gewordenen\\_personen.pdf](https://mdjev.brandenburg.de/media_fast/bb1.a.3663.de/top_ii.25_-_entschuldung_von_straffaellig_gewordenen_personen.pdf).

18 Vgl. BVerfGE 35, 202, 235.

19 Vgl. BVerfGE 33, 1, 9 ff.

20 Vgl. BVerfGE 35, 202, 235.

21 Vgl. BVerfGE 35, 202, 235 f.

22 BVerfGE 35, 202, 235 f.

## I. Verfassungsrechtlicher Auftrag zur Errichtung von Schuldenregulierungsfonds

Die Herleitung des Resozialisierungsgedankens aus dem grundrechtlich verbürgten allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Gefangenen und aus dem Sozialstaatsprinzip führt unmittelbar zu der Frage, inwiefern der Einzelne einen Anspruch auf eine konkrete Resozialisierungsmaßnahme geltend machen kann. Berücksichtigt man die besondere Bedeutung der Schuldenregulierung für den Resozialisierungserfolg, kann zugespitzt auch nach der verfassungsrechtlich fundierten Notwendigkeit einer Entlassungshilfe mit begleitender Schuldenregulierung gefragt werden.

Nach der allgemeinen Grundrechtsdogmatik begründen die Grundrechte einen „Schutz vor dem Staat“, indem Sie bestimmte Freiheitssphären der Bürgerinnen und Bürger bestimmen, in die der Staat nur unter bestimmten Voraussetzungen eingreifen darf. Grundrechte gewähren demgegenüber, von Ausnahmen abgesehen, keinen „Schutz durch den Staat“ in dem Sinne, dass dieser eine Leistung erbringen muss, damit von den Grundrechten überhaupt erst Gebrauch gemacht werden kann. Das bereits erwähnte Lebach-Urteil des Bundesverfassungsgerichts hatte dementsprechend auch nicht zur Folge, dass Straftatlassene fortan aus ihrem Persönlichkeitsrecht einen konkreten Rechtsanspruch auf individuelle Hilfe zur Eingliederung in die Gesellschaft hätten geltend machen können. Vielmehr wurde dem staatlichen Rundfunk in der Entscheidung nur die Ausstrahlung einer Sendung untersagt, die den Beschwerdeführer in seinem Persönlichkeitsrecht verletzt, ihn vermutlich von seiner Umwelt isoliert und seine Eingliederung in die Gesellschaft gefährdet hätte.<sup>23</sup>

Nichts anderes folgt auch aus der vier Jahre später getroffenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu lebenslangen Freiheitsstrafen. Das Gericht bekräftigte seine Ausführungen aus dem Lebach-Urteil und führte ergänzend aus, dass es Aufgabe des Staates sei, im Rahmen des Zumutbaren alle gesetzlichen Maßnahmen zu treffen, die geeignet und nötig seien, damit der Gefangene sich wieder in die Gemeinschaft einordnen könne. Dem Verurteilten stehe ein Anspruch auf Resozialisierung zu.<sup>24</sup> Diese Aussage wurde später dahingehend zurückgenommen und damit an die allgemeine Grundrechtsdogmatik rückangebunden, dass nicht länger von einem „Anspruch auf Resozialisierung“ oder gar eine bestimmte Resozialisierungsmaßnahme die Rede ist, wohl aber von einem „grundrechtlich geschützten Interesse auf Resozialisierung“.<sup>25</sup> Die Verfassung gebiete, den Strafvollzug auf das Ziel der Resozialisierung der Gefangenen hin auszurichten. Der einzelne Gefangene habe aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG einen grundrechtlichen Anspruch darauf, dass dieser Zielsetzung genügt werde.<sup>26</sup>

Dabei hatte freilich bereits in der Entscheidung zu lebenslangen Freiheitsstrafen dem „Anspruch auf Resozialisierung“ genügt, dass das Strafvollzugsgesetz auf das Ziel, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen, ausge-

23 Vgl. BVerfGE 35, 202, 239 ff.

24 Vgl. BVerfGE 45, 187, 238 f.

25 BVerfG NJW 1998, 1133.

26 Vgl. BVerfG NJW 1998, 3337.

richtet war, dass das Leben im Vollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit wie möglich anzugleichen, den schädlichen Folgen des Vollzuges entgegenzuwirken und der Vollzug auf eine Eingliederung in das Leben in Freiheit ausgerichtet war.<sup>27</sup> In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts war der „Anspruch auf Resozialisierung“ also zu keiner Zeit mit dem Anspruch auf eine konkrete Resozialisierungsmaßnahme gleichgesetzt worden. Den Gesetzgeber trifft vielmehr die bloße Pflicht, dem verfassungsrechtlichen Auftrag der Resozialisierung Rechnung zu tragen.<sup>28</sup>

Für das ebenfalls im Lebach-Urteil angesprochene Resozialisierungsgebot, das sich aus dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1, 28 GG herleitet,<sup>29</sup> gilt nichts anderes. Als Staatszielbestimmung ergibt sich aus dem Sozialstaatsprinzip eine staatliche Vor- und Fürsorge, die speziell denjenigen zu Gute kommen soll, die in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert werden, darunter Gefangene und Entlassene.<sup>30</sup> Dem verfassungsrechtlichen Auftrag der Resozialisierung muss der Gesetzgeber Rechnung tragen; ein Anspruch auf eine konkrete Resozialisierungsmaßnahme folgt aber auch aus dem Sozialstaatsprinzip nicht.

Insgesamt sind die vorstehend wiedergegebenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts im Lichte der allgemeingültigen Aussage zu lesen, wonach das verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot den Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes Resozialisierungskonzept festlegt, sondern ihm bei der Entwicklung eines wirksamen Konzeptes ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt.<sup>31</sup> Das Bundesverfassungsgericht erkennt in diesem Sinne zwar an, dass Schuldentilgung beispielsweise eine Form der Anerkennung für geleistete Arbeit des Gefangenen im Justizvollzug sein kann, der eine besondere Bedeutung für ein künftiges eigenverantwortetes und straf-freies Leben zukommt.<sup>32</sup> Konkrete Schlussfolgerungen im Sinne der Forderung nach einem bestimmten staatlichen Schuldenregulierungsprogramm zieht das Gericht hieraus aber nicht. Ein Anspruch auf eine ganz bestimmte Maßnahme der Schuldenregulierung, wie beispielsweise die Einrichtung eines Schuldenregulierungsfonds, gebietet das Grundgesetz folglich nicht.<sup>33</sup>

## II. Schuldenregulierungsfonds als Ableitung des Resozialisierungsgebotes

Wenngleich weder aus den Grundrechten des Gefangenen nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG noch aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes der Anspruch auf eine konkrete Resozialisierungsmaßnahme wie eine entlassungsbegleitende Schuldenregulierung oder gar die Unterstützung eines Schuldenregulierungsfonds abzuleiten ist, lassen sich die Notwendigkeit einer entlassungsbegleitenden

27 Vgl. BVerfGE 45, 187, 239 f.

28 Vgl. *Leyendecker* 2002, 101, 109; *Mayer* 2017, 35.

29 Vgl. BVerfGE 35, 202, 235 f.

30 Vgl. *Leyendecker* 2002, 97.

31 BVerfG NJW 1998, 3337, 3338.

32 Vgl. BVerfG NJW 1998, 3337, 3338.

33 So auch OLG Stuttgart NStZ-RR 2015, 126 f.; vgl. auch *Leyendecker* 2002, 203.

Schuldenregulierung überhaupt und damit auch die Idee staatlicher oder staatlich unterstützter Schuldenregulierungsfonds doch hieraus ableiten. Berücksichtigt man die besondere Bedeutung, die der entlassungsbegleitenden Schuldenregulierung für die erfolgreiche Wiedereingliederung des Gefangenen in die Gesellschaft zukommt, liegt es nahe, dieser dann auch im Rahmen des vom Gesetzgeber festzulegenden Resozialisierungskonzeptes eine hervorgehobene Bedeutung zukommen zu lassen. In diesem Zusammenhang ist es Aufgabe des Staates, „im Rahmen des Zumutbaren alle gesetzlichen Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet und nötig sind“, den Gefangenen zu einem straffreien Leben in Freiheit zu befähigen.<sup>34</sup> Mit „einer angemessenen Hilfe von Seiten des Staates“ ist dafür zu sorgen, dass „die äußeren Bedingungen dafür geschaffen werden, dass der Straffällige sich nach seiner Entlassung in die normale freie Gesellschaft eingliedert“.<sup>35</sup> Demgemäß ist die entlassungsbegleitende Unterstützung durch einen staatlichen oder staatlich unterstützten Schuldentilgungsfonds zwar nicht verfassungsrechtlich geboten und es besteht auch keine staatliche Pflicht zur Errichtung eines Schuldenregulierungsprogramms in Form eines Resozialisierungsfonds. Ein solcher Fonds ist aber als eine besondere Ausformung des verfassungsrechtlichen Resozialisierungsgebotes zu verstehen. Denn „nur so kann der Rückfallgefahr entschieden begegnet werden“.<sup>36</sup>

Bei den staatlichen oder staatlich unterstützten Resozialisierungsfonds handelt es sich folglich um eine soziale Hilfe, die dem vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Diktum, das Sozialstaatsprinzip verlange „staatliche Vor- und Fürsorge für Gruppen der Gesellschaft, die auf Grund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entwicklung behindert sind“<sup>37</sup> – darunter Gefangene und Entlassene – in besonderer Weise gerecht wird. Wie dargelegt werden Schuldenregulierungsfonds mit begleitender sozialer Betreuung der spezifischen Problemlage Strafgefangener und Entlassener von besonders strukturierten Schulden, der fehlenden Möglichkeit eines nennenswerten Arbeitseinkommens im Justizvollzug, einem geringen Vertrauen bei Arbeitgebern und Kreditinstituten und der nur unzureichend strukturierten Lebensführung insgesamt in besonderer Weise gerecht. Sie dienen dazu, den „Kreislauf des Elends von Überschuldung und Kriminalität“ zu durchbrechen und damit die Wiedereingliederungschancen Entlassener ganz entscheidend zu erhöhen. Werden die Schuldenregulierungsfonds wiederum mit staatlicher Unterstützung von freien Trägern der Straffälligenhilfe verwaltet, wird dies in besonderer Weise der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einer „Mitwirkung der Gesellschaft“ an der Wiedereingliederung von Strafgefangenen gerecht.<sup>38</sup>

Die aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Gefangenen und dem Sozialstaatsprinzip abgeleitete Schuldenregulierung als Bestandteil des staatlichen Resoziali-

34 Vgl. BVerfGE 45, 187, 238 f.

35 Vgl. BVerfGE 35, 202, 236.

36 Vgl. Seebode ZRP 1983, 174, 180.

37 BVerfGE 35, 202, 235 f.

38 Vgl. BVerfGE 35, 202, 236.

sierungsauftrags hat der Gesetzgeber normativ nachvollzogen.<sup>39</sup> So bestimmt beispielsweise § 74 StVollzG, dass der Gefangene bei der Ordnung seiner persönlichen, wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten zu beraten ist. Nach § 5 Abs. 1 BremStVollzG sind die Gefangenen darin zu unterstützen, ihre persönlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten zu beheben. Sie sollen dazu angeregt und in die Lage versetzt werden, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln, insbesondere eine Schuldenregulierung herbeizuführen. Zwar dürften auch diese Bestimmungen keinen konkreten Anspruch auf eine einzelne konkrete, vom Gefangenen zu bestimmende Leistung oder Maßnahme der Schuldenregulierung wie die Aufnahme in ein Fondsmodell begründen.<sup>40</sup> Als Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Resozialisierungsgebots und des daraus abgeleiteten staatlichen Auftrags zur entlassungsbegleitenden Schuldenregulierung sind sie aber gleichwohl zu verstehen.

### III. Verfassungsrechtlicher Auftrag statt Besserstellung von Gefangenen

Aus den vorstehenden Ausführungen und dem Diktum des Bundesverfassungsgerichts, wonach das entscheidende Stadium der Resozialisierung mit der Entlassung einsetzt, die Gesellschaft bereit sein muss und es ihrer Mitwirkung bedarf, den Strafgefangenen wieder aufzunehmen, der verurteilte Straftäter die Chance erhalten muss, sich nach Verbüßung seiner Strafe wieder in die Gesellschaft einzuordnen und das Sozialstaatsprinzip staatliche Vor- und Fürsorge für Gruppen der Gesellschaft wie Gefangene und Entlassene verlange, die auf Grund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind,<sup>41</sup> folgt zugleich, dass staatliche oder staatlich unterstützte Schuldenregulierungsfonds keine ungerechtfertigte Besserstellung von Straffälligen im Vergleich zu anderen Bürgern begründen, die ebenfalls dem Problem der Überschuldung gegenüberstehen, aber nicht straffällig geworden sind. Diese insbesondere in den Ursprungsjahren staatlicher und staatlich unterstützter Schuldenregulierungsfonds geäußerte Kritik<sup>42</sup> verkennt die in den Schuldenregulierungsfonds angelegte Umsetzung des aus den Grundrechten des Gefangenen nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip folgenden Resozialisierungsgedankens. Die Annahme einer Besserstellung von Gefangenen durch einen staatlichen oder staatlich unterstützten Schuldenregulierungsfonds lässt unbeachtet, dass es sich hierbei um einen Problemlösungsmechanismus handelt, der der spezifischen Lage des Entlassenen gerecht werden soll.<sup>43</sup> Der in jedem Schuldenregulierungsfonds angelegte sachliche Grund, spezifische, in der Kriminologie anerkannte Rückfallgefahren zu minimieren und Selbsthilfe mit dem Ziel eines geordneten und straffreien Lebens zu ermöglichen,

39 Vgl. *Leyendecker* 2002, 204 f.; *Moll/Wulf* ZfStrVO 1986, 323; *Zimmermann* 2014, 33, 54, m.w.N.

40 Vgl. OLG Stuttgart NStZ-RR 2015, 126 f.

41 Vgl. BVerfGE 35, 202, 235 ff.

42 Vgl. *Seebode* ZRP 1983, 174, 178 f., m.w.N.

43 Vgl. *Kreuzer/Freytag* 1988, 465, 469.

bleibt bei der Kritik an einer vermeintlichen Besserstellung von Strafgefangenen unberücksichtigt. Indem Schuldenregulierungsmaßnahmen in Form von Schuldenregulierungsfonds nur Straffälligen offen stehen, nicht aber dem unbescholtenen aber ebenfalls überschuldeten Bürger, wird also nicht wesentlich Gleiches ungleich behandelt. Die spezifische Zielsetzung der Schuldenregulierungsfonds und ihre Ableitung aus dem verfassungsrechtlichen Resozialisierungsprinzip bedeutet vielmehr, dass wesentlich Ungleiches seiner Verschiedenheit entsprechend behandelt wird. Die Frage, wem welche Hilfestellung gewährt werden soll, richtet sich hier in zutreffender Weise allein nach der konkreten Bedürftigkeit, nach der Möglichkeit, Selbsthilfe zu fördern und nach dem spezifischen Interesse der Gesellschaft, Rückfallgefahren zu minimieren.

Zurückzuweisen ist auch das *Petitum*, Gefangenen dürfe aufgrund der von ihnen begangenen Straftat nicht noch ein zinsloses oder zinsgünstiges Darlehen, gleichsam als Prämie für das begangene Unrecht, gewährt werden. Die bloße Tatschuld des Strafgefangenen oder Entlassenen kann als solches kein Grund dafür sein, von einer nachweislich sinnvollen Resozialisierungsmaßnahme abzusehen. Dem Sozialstaatsprinzip ist eine solche Vorrangstellung der Tatschuld vor dem Resozialisierungsgebot nicht nur fremd,<sup>44</sup> sie lässt auch außer Acht, dass Gefangene und Entlassene nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade der besonderen staatlichen Vor- und Fürsorge bedürfen.<sup>45</sup> Resozialisierungsmaßnahmen nicht primär an ihrer Bedeutung für die erfolgreiche Wiedereingliederung in die Gesellschaft, sondern an der Tatschuld des Gefangenen zu messen, liefe darauf hinaus, das Resozialisierungsprinzip aus seiner sozialstaatlichen und grundrechtlichen Verankerung im Persönlichkeitsrecht des Gefangenen zu lösen und letztlich dem Vergeltungsgedanken im Justizvollzug neues Gewicht zuzusprechen. Konsequenz zu Ende gedacht, dürfte dieser Ansatz das Ende für eine Vielzahl von Resozialisierungsmaßnahmen bedeuten und letztlich den Behandlungsvollzug insgesamt in Frage stellen.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass Schuldenregulierungsfonds dem Entlassenen, beispielsweise durch die Vergabe zinsloser oder zinsgünstiger Darlehen, auch keine Schuldenfreiheit, sondern vor allem eine Neustrukturierung seiner Schulden und die Bündelung bei einem Gläubiger ermöglichen. Ganz wesentlicher Profiteur dieser Maßnahmen ist neben dem Entlassenen oftmals das Opfer der Straftat. Neben den anderen Gläubigern des Strafgefangenen wird diesem durch den Justizvollzug mit seinen nur begrenzten Verdienstmöglichkeiten gleichsam ein „finanzielles Sonderopfer“ abverlangt. Der im Justizvollzug erzielte Verdienst dürfte in den wenigsten Fällen ausreichen, um die deliktischen Schadensersatzforderungen des Opfers vollumfänglich zu befriedigen. Indem der Entlassene mit der Neustrukturierung seiner Schulden zu einer Forderungsbegleichung befähigt wird, trägt die entlassungsbegleitende Schuldenregulierung so ganz handfest zur Schadenswiedergutmachung bei. Sie verhilft dem durch die Straftat Geschädigten zu einem zumindest teilweisen Ersatz des erlittenen

44 So zutreffend *Seebode* ZRP 1983, 174, 178 f.

45 Vgl. BVerfGE 35, 202, 235 f.

Schadens und trägt so zu einer Aussöhnung von Täter und Tatopfer bei.<sup>46</sup> Diese Wirkung einer Konsolidierung der Vermögensverhältnisse wurde zuletzt auch von der Frühjahrskonferenz des Jahres 2016 der Justizministerinnen und Justizminister anerkannt.<sup>47</sup>

### C. Fazit

Abschließend kann festgehalten werden, dass staatliche oder staatlich unterstützte Schuldenregulierungsfonds dem Diktum des Bundesverfassungsgerichts in besonderer Weise entsprechen, die äußeren Bedingungen dafür zu schaffen, dass der Straffällige sich nach seiner Entlassung in die freie Gesellschaft eingliedert. Sie sind die oftmals passgenaue Antwort auf die besondere Verschuldungssituation Gefangener, den kriminologischen Befund, dass eine Überschuldung Straftaten ganz wesentlich begünstigt und sie ermöglichen die finanzielle Aussöhnung mit dem Opfer der Straftat.

In der Hand freier Träger entsprechen Schuldenregulierungsfonds in besonderer Weise der Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts nach gesellschaftlichem Engagement bei der Wiedereingliederung von Gefangenen. Schuldenregulierungsfonds wirken der finanziellen und damit auch sozialen Isolation von Gefangenen entgegen. Sie verwirklichen die verfassungsrechtlich gebotene Fürsorge für Gefangene und Entlassene, die als gesellschaftliche Gruppe auf Grund persönlicher Schwäche, Schuld oder Unfähigkeit in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind.

In diesem Sinne sind Schuldenregulierungsfonds zwar nicht als verfassungsrechtliche Pflichtaufgabe im Grundgesetz unmittelbar angelegt. Sie lassen sich aber unmittelbar aus dem Resozialisierungsgebot des Grundgesetzes ableiten und verwirklichen den aus den Grundrechten des Gefangenen und dem Sozialstaatsprinzip folgenden Resozialisierungsauftrag in vorbildlicher Weise.

### Literatur

*Brei* (2005) Entschuldung Straffälliger durch Verbraucherinsolvenz und Restschuldbefreiung

*Freytag* (1989) Entschuldungsprogramme für Straffällige

*Kreuzer / Freytag* (1988) Schuldenregulierungsprogramme für Straffällige, in: *Kaiser u. a.* (Hrsg.), *Kriminologische Forschung in den 80er Jahren*, 465

*Leyendecker* (2002) (Re-)Sozialisierung und Verfassungsrecht

*Maelicke* Resozialisierungsfonds und Stiftungen der Straffälligenhilfe als unverzichtbare Partner einer „Integrierten Resozialisierung“, in: *SchlHA*, 5/2008, 144-146

<sup>46</sup> Vgl. *Kreuzer/Freytag* 1988, 465, 468; *Mayer* 2017, 239 ff., 279 ff.; *Seebode* ZRP 1983, 174, 179.

<sup>47</sup> [https://mdjev.brandenburg.de/media\\_fast/bb1.a.3663.de/top\\_ii.25\\_-\\_entschuldung\\_von\\_straffaellig\\_gewordenen\\_personen.pdf](https://mdjev.brandenburg.de/media_fast/bb1.a.3663.de/top_ii.25_-_entschuldung_von_straffaellig_gewordenen_personen.pdf).

Mayer (2017) Täter-Opfer-Ausgleich im Strafvollzug

Moll / Wulf Schuldnerberatung im Vollzug, in: ZfStrVO 1986, 323-328

Müller-Dietz Grundfragen des heutigen Strafvollzugs, in: NStZ 1990, 305-311

Seebode Verbrechensverhütung durch staatliche Hilfe bei der Schuldenregulierung Straffälliger, in: ZRP 1983, 174-181

Stehle Ohne Schuldenregulierung scheitert die Resozialisierung, in: ZfStrVo 1970, 292-301

Vollbach Buchbesprechung zu Brei, Entschuldung Straffälliger durch Verbraucherinsolvenz und Restschuldbefreiung, in: VuR 2006, 327-328

Zimmermann (2014) Ohne Schuldenregulierung keine Resozialisierung, in: Schäfer u. a. (Hrsg.), Ökonomische Faktoren in der Straffälligenhilfe, 33

*Kontakt:*

*Dr. Sebastian Schulenberg, LL.M. (Cambridge)*

*Freie Hansestadt Bremen*

*Senator für Justiz und Verfassung*

*Leiter Abteilung 4 – Justizvollzug, Soziale Dienste der Justiz, Alternativen zum Freiheitsentzug*

*Richtweg 16-22*

*28195 Bremen*