

Kriminalpolitik der Finanzminister

Von Monika Frommel

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Gefangenenentlohnung vom 01. Juli 1998 wurde als »unerwarteter und in seinen Folgen kaum abschätzbarer Erfolg« gewürdigt (Dünkel, NK 4/98, S. 14). Schließlich machte das Gericht mit seiner Gleichung {Resozialisierung – Pflichtarbeit – angemessenes Entgelt} deutlich, dass dem Gefangenen nur durch eine angemessene Höhe des ihm zukommenden Entgelts bewusst gemacht werden kann, »dass Erwerbsarbeit zur Herstellung der Lebensgrundlage sinnvoll ist«. Mittlerweile hat die Bundesjustizministerin ihren Entwurf den Ländern zur Stellungnahme zugeleitet. Er sieht – geringer als ursprünglich erwartet – eine Verdreifachung des bisherigen Entgelts vor, stößt aber auf erbitterten Widerstand der Länder, die allenfalls 7 % Erhöhung für erforderlich halten, um den verfassungswidrigen Zustand zu beenden. Ich möchte mich zur Höhe des Arbeitsentgelts nicht weiter äußern, da es eine politische Frage ist, ob das österreichische Modell (Pilgram, Freiheitsstrafe als Fangnetz für Arme, NK 4/98, S. 21 ff.) sich auch unter den jetzigen politischen Verhältnissen halten wird und ob es auf deutsche Länder übertragbar ist. In Österreich erreichen die Inhaftierten, typischerweise Männer, die im Arbeitsmarkt noch nie Fuß gefasst hatten, Lebensbedingungen, die sie in Freiheit nicht hätten, nämlich eine staatlich subventionierte Vollbeschäftigung auf Zeit. Das reformorientierte Österreich hat somit in den letzten Jahren als einziges Land die Konsequenzen aus der kriminologischen Einsicht gezogen, dass nicht Armut zur Kriminalität führt, wohl aber die damit gegebene Desintegration der entscheidende Selektionsfaktor für eine Inhaftierung ist. Angemessene Gefangenenentlohnung kompensiert die negative Justizkarriere derer, die als Langzeitarbeitslose mit niedrigem Bildungsstand vor einem Strafgericht stehen. Es liegt auf der Hand, dass die von Bayern und den neuen Bundesländern angeführte neue Mehrheit diesen Zusammenhang nicht sehen will, sondern aus der Perspektive eines staatlichen Unternehmers, der Billiglohnkräfte vermitteln muß, über die schlechte Arbeitsmoral seiner Untergebenen klagt: »Zudem wird davon ausgegangen werden müssen, dass gegenüber dem rasanten technischen Fortschritt der Wirtschaft die Produktivität der – diesen Fortschritt in der Regel schon aufgrund ihrer problematischen Persönlichkeit nicht gewachsenen – Gefangenen mittelfristig sogar weiter zurückbleiben wird.« (zitiert aus dem Gesetzesentwurf der Abgeordneten Geis u.a. und der Fraktion der CDU/CSU, BT. Dr. 14/4070 vom 12.09.00)

Skandalös ist ein ganz anderer Punkt. Ohne weitere Begründung macht sowohl die bayrische Stellungnahme als auch der nunmehr vorgelegte Entwurf der CDU/CSU-Fraktion für die Gefangenen, die in Untersuchungshaft sind, und Jugendliche, die eine Ausbildung erhalten, eine Ausnahme und weigert sich weiterhin, diesen Personen eine angemessene Entlohnung für geleistete Arbeit zu bezahlen; vordergründig juristisch verbrämt mit dem unhaltbaren Argument, das Erziehungsprinzip habe mit Resozialisierung nichts zu tun und U-Haft diene nicht der Wiedereingliederung. Näher gelegen hätte das verfassungsrechtliche Argument, dass Jugendliche und U-Häftlinge ohnehin ein subjektives Recht auf angemessene Entlohnung haben, nicht wegen des Resozialisierungsprinzips allein, sondern wegen des geringeren bzw. fehlenden Strafcharakters der Inhaftierung und der damit zwingend gesetzten Pflicht, diese Personengruppe jedenfalls nicht schlechter zu behandeln als andere Strafgefangene. Aber wer rein strategisch denkt und das Ziel optimieren will, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts möglichst minimalistisch zu erfüllen, im übrigen aber keinen Schritt weiter gehen will, als er muss, benutzt die Begrenzung jedes Urteils auf den zu entscheidenden Gegenstand, auch wenn die Ungleichbehandlung evident ist. Leider hat das Bundesverfassungsgericht diese Strategie ungewollt unterstützt. Es stützt nämlich seine Entscheidung auf eine

konditional aufgebaute Kette von Argumenten: Nur wenn der dem Resozialisierungsgebot verpflichtete Gesetzgeber sich dazu entschließt, während des Strafvollzugs die (Pflicht-) Arbeit von Gefangenen als Mittel der Resozialisierung zu etablieren, und wenn er ferner dieser Arbeit ausschließlich über die Gewährung eines Entgelts die notwendige Anerkennung verschaffen will, muß er das Arbeitsentgelt so gestalten, dass Strafgefangene auch zur Integration in die Arbeitswelt stimuliert werden. Pflichtarbeit und Entlohnung werden in der Begründung der Mehrheit des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts als Elemente eines objektiv-rechtlichen Prinzips gesetzt, nicht als Rechtsansprüche

der Betroffenen. Mit anderen Worten: Das Bundesverfassungsgericht argumentiert nicht mit Grundrechten der Gefangenen bzw. dem Gleichbehandlungsgrundsatz, nicht die Menschenwürde und das Grundrecht der Berufsfreiheit tragen die Entscheidung, sondern ein an den Gesetzgeber gerichtetes Verfassungsgebot. Immerhin hat der Verfassungsrichter Kruis diese Begründung in einem abweichenden Votum kritisiert, ohne der Mehrheitsentscheidung zu widersprechen. Die Justizministerin sollte sich auf diese – vom Bundesverfassungsgericht weder berücksichtigte noch abgelehnte – Argumentation stützen und Untersuchungshäftlingen und Strafgefangenen, die am selben Arbeitsplatz arbeiten, eine Praxis, die in Nordrhein-Westfalen, den Stadtstaaten und Schleswig-Holstein üblich ist, gleich behandeln – auch wenn die Länder widersprechen; denn das finanzpolitische Argument ist verfassungswidrig.

Der Widerstand Bayerns war vorhersehbar, schließlich wurde die in Bayern nicht unübliche »Rechtsfigur« des sogenannten unechten Freigängers – ein Billiglohnangebot an externe Unternehmen – für verfassungswidrig erklärt. Nicht zu erwarten war aber, dass es Bayern gelingen wird, auf den Justizministerkonferenzen eine beachtliche Mehrheit – insbesondere im Schulterschuß mit den neuen Bundesländern – gegen NRW, die Stadtstaaten und Schleswig-Holstein zu finden. Die Strategie, ein resozialisierungsfeindliches Konzept finanzpolitisch zu verkaufen, zahlt sich offenbar aus. Gefangenenarbeit erreiche nicht mehr als 15 bis 20 % der Produktivität eines Arbeiters in der freien Wirtschaft, angesichts des Konkurrenzdrucks gegenüber Billiglohnländern lasse der vorgelegte Gesetzesentwurf »jedes Augenmaß« vermissen.

Was die Höhe der Entlohnung betrifft, mag man die ökonomische Rationalität hinnehmen, nicht aber bei einer willkürlichen Ungleichbehandlung. Der Anspruch der U-Gefangenen folgt nicht aus dem vom Bundesverfassungsgericht gestärkten Verständnis von Pflichtarbeit und Resozialisierung, sondern aus Art. 3 Abs.1 i.V.m. Art 1 und 12 Abs.1 GG, letztlich also der Menschenwürde. Wer als unschuldig geltend inhaftiert wird, muß nur die Freiheitseinbußen hinnehmen, die zur Sicherung des Verfahrens unabdingbar sind. Ein Verwahrlohnung oder eine unterbezahlte Tätigkeit in der Untersuchungshaft ist eine unangemessene Ungleichbehandlung. Die neue konservative Mehrheit der A- und B-Länder bleibt also in einem verfassungswidrigen Zustand.



Prof. Dr. Monika Frommel ist Direktorin des Instituts für Sanktionsrecht und Kriminologie an der Universität Kiel und Mitherausgeberin dieser Zeitschrift