

**Mündliche Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts in Sachen
„Gefangenenvergütung“ am 27./28.04.2022**

–

Positionierung der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S)

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S) bedankt sich für die Einladung zur mündlichen Verhandlung am Bundesverfassungsgericht zur „Gefangenenvergütung“. Wir möchten mit dieser Positionierung auf zentrale Punkte im Rahmen der Verhandlung eingehen.

1. Von welchen Faktoren hängt eine gelungene Resozialisierung ab?

Gelingende Resozialisierung hängt davon ab, ob Lebensverläufe, narrative Identitäten und gesellschaftliche Chancen in den Blick genommen werden können und ein Ausstieg aus dem Verlauf, der in die Straffälligkeit geführt hat, gelingen kann. Zu den Inhalten der Resozialisierung¹ gehören:

- Beratung im Kontext von Delinquenz in allen Phasen von der (eventuell noch unentdeckten) Deliktsbegehung, über polizeiliche Vorladungen und drohende Untersuchungshaft, von Möglichkeiten der Ratenzahlung bei Geldstrafen oder der Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen bis hin zu Beratungen während der Inhaftierung, zur Vorbereitung der Haftentlassung oder danach. In diesen Beratungen kann es um ganz verschiedene Aspekte gehen: Von persönlichen Problemen, über Chancen und Möglichkeiten zur Integration, bis zum Verhalten bei Stigmatisierungen und Ausgrenzungen.
- Motivation straffällig gewordener Menschen, um sich selbst um die eigene Lebenslagenverbesserung, Integration und das Ergreifen von Chancen zu bemühen (Hilfe zur Selbsthilfe), weil die im Lebenslauf und insbesondere im Kontext von Straffälligkeit erlebte Ausgrenzung, Stigmatisierung und Perspektivlosigkeit häufig zur Resignation führen und so tatsächlich vorhandene Hilfen nicht genutzt werden.
- Unterstützung bei der Gestaltung von Übergängen, weil straffällig gewordene Menschen in ihrer Biografie häufig schwierige, mit Krisen verbundene Übergänge erlebt haben, und weil Inhaftierungen und Haftentlassungen problematische, oft nicht gut planbare Übergänge darstellen.
- Materielle Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhaltes einschließlich einer gesicherten langfristigen Wohnung. Dazu wird es häufig nötig sein, die Klient:innen bei der Wahrnehmung sozialrechtlicher Ansprüche zu unterstützen.
- Unterstützung zur Teilnahme am Berufsleben, insbesondere bei der Suche und Wahrnehmung von Arbeits-, Bildungs- und Ausbildungsangeboten.
- Unterstützung bei der Herstellung sozialer Kontakte u. a. auch im Freizeitbereich, zumal Freizeitverhalten und soziale Kontakte im delinquenznahen Milieu die Legalbewährung erschweren können.
- Bildungs- und Behandlungsmaßnahmen, Gewaltprävention, Besuche, Lockerungen, ein gutes Anstaltsklima und Übergangmanagement sind weitere Bausteine gelingender Resozialisierung.²

¹ Cornel, Heinz (2021): Resozialisierung durch Soziale Arbeit.

² Suhling, Stefan (2019): Was darf nicht und was sollte HAFTen bleiben? Forschungsbefunde zu negativen Effekten der Inhaftierung und gelingender Reintegration nach der Entlassung. Forum Strafvollzug, 68, 250-258.

Nicht übersehen werden darf auch, dass die Förderung der Selbstbestimmung von Gefangenen eine Schlüsselqualifikation für die Wiedereingliederung ist. Im Haftkontext bedeutet Wahrung der Menschenwürde die Gewährleistung einer Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Optionen. Durch die Vergütung für ihre Arbeit bekommen Menschen in Haft die Möglichkeit, wenn auch in geringem Umfang, zu entscheiden, was sie damit finanzieren möchten. Insofern stärkt Arbeit in Haft auch die Selbstbestimmung der Gefangenen. Im übrigen Haftalltag ist ihr Recht auf Selbstbestimmung erheblich eingeschränkt.

2. Welchen Einfluss hat der Faktor Arbeit auf die Resozialisierung und sonstige Fragestellungen?

Erwerbsarbeit und Ausbildung eröffnen Chancen auf Veränderung und können die Resozialisierung günstig beeinflussen.³ Arbeit wird von den Betroffenen nicht nur als bedeutend eingeschätzt, um ein zufriedenstellendes Arbeitsergebnis zu erzielen, sondern auch, um eine sinnstiftende Tätigkeit auszuführen. Allerdings gelingt vielen die Stabilisierung der Lebenssituation durch dauerhafte Erwerbstätigkeit nicht. Dies hat unterschiedliche Gründe. So bestehen häufig weitere resozialisierungshemmende Faktoren, wie gesundheitliche Probleme, Schulden, Drogenkonsum, Wohnungslosigkeit. Zu einer Beantwortung der Frage, ob es zu einem Verlust von Arbeitsplätzen für inhaftierte Menschen käme, wenn die monetäre Vergütung erhöht würde, fehlen der BAG-S die Daten. Zu unterscheiden ist, ob die Arbeitsplätze in Eigenbetrieben, Unternehmerbetrieben, in der Hausarbeit oder im Rahmen sonstiger Beschäftigung angeboten werden. Wenn sie den Gesetzen der freien Marktwirtschaft folgen und allein nach Kriterien der preiswertesten Produktionsbedingungen entschieden wird, erscheint es wahrscheinlich, dass Arbeitsplätze, die mit höherer Vergütung zu Mehrkosten führen, an andere Standorte verlegt werden. Es können aber weitere Kriterien als relevant angesehen werden. Zum Beispiel könnte wichtig sein, dass in Deutschland produziert wird. Ggfs. schätzen die Unternehmen die verlässliche Zusammenarbeit und die gewachsenen Strukturen.

Für eine Prognose, wie sich die Erhöhung der monetären Vergütung auf die Auftragslage der Unternehmerbetriebe auswirken würde, müsste man die Kalkulation kennen. Welche Kosten werden in welcher Höhe angesetzt? Wie hoch ist der Anteil für die Gefangenenentlohnung, für Material, Sicherheitsaufwand, zusätzliches Personal, die Reinigung der Räume, die Miete? Da hierzu keine Daten verfügbar sind, ist nicht erkennbar, wie viel Spielraum für eine Erhöhung der Gefangenenentlohnung besteht.

Bei der Beurteilung, ob sich der Einfluss der Arbeit auf die Resozialisierung verändert, wenn es sich nicht um Pflichtarbeit, sondern um freiwillige Arbeit handelt, verfügt die BAG-S über keine Daten. Aus der praktischen Erfahrung können wir berichten, dass Arbeit in Haft neben der tagesstrukturierenden Wirkung auch Abwechslung bietet. So gibt es für inhaftierte Menschen viele Gründe, arbeiten zu wollen: Zur sozialen Teilhabe, zum Erwerb unterschiedlicher Fähigkeiten und Fertigkeiten, zur Beschäftigung gegen die Langeweile in Haft sowie zum - wenn auch geringen - Verdienst. Aufgrund der praktischen Erfahrungen gehen wir davon aus, dass es für die Resozialisierung keine Rolle spielt, ob es sich um Pflichtarbeit oder um freiwillige Arbeit handelt. Die meisten Inhaftierten wollen arbeiten. Um den Einfluss von freiwilliger Arbeit auf die Resozialisierung zu untersuchen, müsste der Einfluss der Arbeit auf eine gelingende Resozialisierung in Bundesländern, in denen die Arbeit während der Inhaftierung freiwillig ist (Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Sachsen und Saarland) und den Bundesländern, in denen sie Pflicht ist, verglichen werden. Ebenso wäre es erforderlich zu erfahren, welche konkreten Arbeiten und Ausbildungen der Vollzug anbietet.

³ Humm, Jakob et al. (2021): Von drinnen nach draußen - und dann? Reintegration nach einer strafrechtlichen Verurteilung - Ergebnisse einer qualitativen Längsschnittuntersuchung.

Informationen dazu lassen sich lediglich auf einigen Internetseiten der Gefängnisse finden. Eine systematische Übersicht (z. B. im jeweiligen Bundesland) existiert für Außenstehende jedoch nicht.

Für eine nachhaltige, positive Wirkung von Arbeitsbedingungen wäre es hilfreich, wenn die vermittelten Kenntnisse auch außerhalb des Vollzuges relevant sind und auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt werden.

3. Welchen Einfluss hat die Vergütung auf die Resozialisierung und welche Bedeutung hat die Vergütung für die geleistete Arbeit in Haft?

Wenn inhaftierten Menschen durch Arbeit in Haft vermittelt werden soll, welchen Wert Arbeit hat, muss dieser Wert neben den förderlichen Faktoren der Arbeit auch in der Vergütung für die Betroffenen spürbar sein. Arbeit im Strafvollzug ist nur dann ein wirksames Resozialisierungsmittel, wenn die geleistete Arbeit angemessene Anerkennung findet.⁴ Die Vergütung spielt dabei eine wichtige Rolle. Dies zeigt, neben den Verfahren beim Bundesverfassungsgericht, die Forderung der Gefangenen-Gewerkschaft (GG/BO) nach einer höheren Vergütung und es entspricht der Erfahrung der BAG-S in der Praxis. Die finanzielle Situation der meisten Menschen in Haft ist prekär. Schon deshalb hat die Vergütung für sie einen besonderen Stellenwert. Kurz gesagt: Je weniger Geld jemand hat, desto wichtiger ist die Vergütung.

Aktuell wird die Entlohnung von Menschen in Haft als ungerecht empfunden. Die Berechnungsgrundlage für die Vergütung beträgt seit 2001 nunmehr neun Prozent der Bezugsgröße nach § 18 Abs. 2 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV). Derzeit entspricht das einem Tagessatz von 13,86 Euro, wovon es - je nach Qualifikation - Abweichungen nach oben und unten gibt. D. h. die Menschen in Haft erhalten, ausgehend von einem Acht-Stunden-Tag, einen Stundenlohn von 1,33 bis 2,22 EUR. Er liegt somit deutlich unter dem Mindestlohn und ist weit entfernt von Löhnen, für die Menschen außerhalb der Gefängnismauern arbeiten würden. Zur Rechtfertigung des niedrigen Stundenlohnes wird vom Justizvollzug u.a. auf die niedrige Produktivität der Gefangenenarbeit verwiesen. Uns liegen keine Daten vor, die eine solche Aussage stützen. Es stellt sich die Frage, ob sich eine höhere Vergütung nicht sogar günstig auf die Produktivität auswirken könnte. Außerdem erscheint es problematisch, die Produktivität von Arbeit in einem Zwangskontext mit den Bedingungen in Freiheit zu vergleichen, denn diese unterscheiden sich gravierend. Hinzu kommt, dass der Vollzug die Möglichkeit hat, die Produktivität zu steigern. Als produktivitätsmindernde Faktoren wurden z. B. Sprachdefizite genannt. Wenn man unterstellt, dass sich fehlende Kenntnisse der deutschen Sprache produktivitätsmindernd auswirken, sind bspw. berufsbegleitende Sprachkurse eine Möglichkeit, die Produktivität zu steigern. Hier besteht möglicherweise ein beträchtliches Potential.

Die Vergütung drückt die Anerkennung der Arbeit aus. Was nichts kostet, ist auch nichts wert. Entsprechend wird eine niedrige Entlohnung von den Menschen in Haft als Geringschätzung erlebt. Wichtig erscheint, dass auch die nichtmonetäre Vergütung einen spürbaren und nachvollziehbaren Mehrwert bringt. Es gibt bereits Ideen für eine nichtmonetäre Vergütung, z. B. ein teilweiser Schuldenerlass aus den Verfahrenskosten, deutliche Haftkürzungen usw.

Die BAG-S möchte zudem auf ein schon lange bestehendes und bekanntes, aber immer noch ungelöstes Problem hinweisen: Die in Haft geleistete Arbeit ist eine in vollem Umfang rentenversicherungslose Zeit. Während der Strafverbüßung werden weder Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt, noch gilt diese Zeit als Berücksichtigungs-, Anrechnungs- oder Zurechnungszeit (§§ 57 bis 59 SGB VI). Das kann dazu führen, dass ein erheblicher Teil der

⁴ BVerfGE 98, 169 <201>

Lebensarbeitszeit trotz Heranziehung zur Arbeit in der Strafhaft für die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung unberücksichtigt bleibt. Neben den Einbußen in der Rentenhöhe können die Rentenansprüche an der Nichterfüllung von Wartezeiten (§ 50 Abs. 2 bis 5 SGB VI) scheitern. Bereits erworbene Anwartschaften auf eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit können wegen der Nichterfüllung der besonderen versicherungsrechtlichen Voraussetzungen verloren gehen (§ 43 Abs. 1 Nr. 2, § 44 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI). Eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit setzt nämlich voraus, dass neben einer teilweisen bzw. vollen Erwerbsminderung und der allgemeinen Wartezeit (60 Monate Mindestversicherungszeit) während der letzten fünf Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung mindestens 36 Monate Pflichtbeiträge gezahlt worden sind (§ 43 Abs. 1 und 2 SGB VI). Wer vor der Haftzeit die allgemeine Wartezeit erfüllt hat und nach einer mehr als zwei Jahre andauernden, nicht rentenversicherten Haftzeit erwerbsgemindert wird, hat keinen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente. Dieser Anspruch muss erst wieder durch Pflichtbeiträge erworben werden.

Obwohl der Bundestag bereits 1977 beim Erlass des Strafvollzugsgesetzes eine Einbeziehung von inhaftierten Personen in die Sozialversicherung beschlossen hatte, hat sich an der Situation in den letzten 45 Jahren nichts geändert. Die Problematik besteht weiterhin. Alle Menschen in Deutschland können Rentenversicherungsansprüche durch Arbeit erwerben, nur Inhaftierte nicht. Dadurch entstehen Nachteile, die eine Resozialisierung auf Dauer behindern. Die Vergütung in Haft ist so niedrig, dass keine freiwilligen Beiträge geleistet werden können.

4. Wozu wird die Gefangenenvergütung verwendet?

Da die Vergütung den gefangenen Personen nicht zur freien Verfügung steht, sondern sie aus der Vergütung ein Überbrückungsgeld ansparen müssen, sofern gesetzlich eine Arbeitspflicht im Vollzug besteht, wird es nicht ausreichen, neben dem Konsum noch Unterhaltsleistungen zu bedienen, Schulden zu tilgen bzw. Schadenswiedergutmachung zu leisten oder gar Vorkehrungen/Dispositionen für die Zeit nach der Haft zu treffen. Freiwillige Leistungen in die Rentenversicherung oder Pflegeversicherung oder sonstige Leistungen zur sozialen Absicherung sind nicht vorstellbar.

5. Wie wirken sich die Freistellungstage aus?

Uns liegen keine Daten zu den Freistellungstagen vor. In der Praxis taucht häufig das Problem auf, dass die Freistellungstage nicht in Anspruch genommen werden können und die Betroffenen keine nichtmonetäre Vergütung in Form von „good time“ (durch Arbeit verkürzte Haftzeit) erhalten, wie dies vom BVerfG im Urteil vom 1.7.1998 zur Arbeitsentlohnung vorgeschlagen wurde. Das kann unterschiedliche Gründe haben: So kann die JVA beispielsweise den Entlasstermin auf den Freitag vorziehen, weil das vollstreckungsrechtliche Haftende auf einen Sonntag fällt. Bei Menschen mit einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe, deren Entlasszeitpunkt noch nicht feststeht, ist die Anrechnung nicht möglich, da sie denotwendig einen Entlassungszeitpunkt voraussetzt. Die Freistellungstage sind auch dann nicht spürbar, wenn die Strafvollstreckungskammern bei der Bestimmung des Entlasszeitpunkts die Haftfreistellungstage erst verlängernd berücksichtigen, um sie dann wieder abzuziehen.

6. Welche wirtschaftliche Situation haben inhaftierte Menschen und wie sind sie sozial abgesichert?

Wir können keine Angaben zur Entwicklung der Kostenbelastungen für inhaftierte Personen im Einkauf, bei der Beteiligung an den Gesundheitsleistungen, bei der Beteiligung für positive Suchtmitteltests oder an den Stromkosten seit dem Jahr 2001 machen.

Die BAG-S hat in den Jahren 2014 und 2018 eine Befragung von Fachkräften der Freien Straffälligenhilfe durchgeführt, um einen deutschlandweiten Überblick über die Lebenssituation und Probleme der von ihnen beratenen und betreuten Menschen zu erhalten.⁵ Die Fachkräfte nannten vier große Problembereiche ihrer Klientel: Sorge um das Wohnen, Schwierigkeiten im Umgang mit Behörden, Suchtprobleme und Schulden.

Im Rahmen dieser Lebenslagenuntersuchungen wurde auch ermittelt, wie der Lebensunterhalt bestritten wird und welche Einnahmequellen den nicht-inhaftierten Klient:innen der Straffälligenhilfe zur Verfügung stehen. Die Rückmeldungen der Fachkräfte ergaben, dass über die Hälfte der Hilfesuchenden ihren Lebensunterhalt hauptsächlich auf Basis von SGB II-Leistungen bestreitet (2018: 53,3 Prozent; 2014: 57,5 Prozent). Eigene Erwerbstätigkeit als Haupteinkommensquelle wurde 2018 bei nur noch 13,9 Prozent der Klient:innen festgestellt; 2014 waren es 19,5 Prozent. Für 6,2 Prozent waren SGB III-Leistungen (2014: 7,2 Prozent) sowie für 4,8 Prozent SGB XII-Leistungen (2014: 6,2 Prozent) zentral. Darüber hinaus wurde der Lebensunterhalt von einer sehr kleinen Gruppe der Klient:innen hauptsächlich durch Renten und Pensionen (4,4 Prozent) und mittels Unterhalt durch Angehörige (3,6 Prozent) bestritten. Sechs Prozent entfallen auf sonstige Einkommensquellen inklusive Überbrückungsgeld und diverse öffentliche Unterstützungen. Für 7,6 Prozent der Klient:innen wurde von den Fachkräften angegeben, dass sie über gar kein Einkommen verfügen. Die im Fragebogen angegebene Antwortoption „Vermögen, Vermietung, Zinsen, Altenteil“ als Einkommensquelle wurde von keiner Klientin bzw. keinem Klienten angegeben. Es fällt auf, dass jeweils die Hälfte aller Klient:innen ihren Lebensunterhalt hauptsächlich mit Mitteln aus SGB II bestreitet (Männer: 53,7 Prozent; Frauen: 51,6 Prozent.). 2014 lag der Anteil bei beiden Geschlechtern etwas höher bei jeweils 57,5 Prozent. SGB III-Leistungen (ALG I) spielten 2018 für weibliche Betroffene (1,1 Prozent) eine noch geringere Rolle als für männliche Betroffene (7,4 Prozent). Dafür hat die Unterstützung durch Angehörige bei den Frauen (9,9 Prozent) einen deutlich höheren Stellenwert als bei den Männern (2,2 Prozent). Erwerbsarbeit wird bei Frauen (17,6 Prozent) prozentual etwas häufiger als bei den Männern (13,1 Prozent) als wichtigste Einkommensquelle angegeben. Dasselbe gilt für „Renten/Pensionen“ (Frauen: 6,6 Prozent; Männer: 4,0 Prozent).

Einkommensquelle	Männer	Frauen
SGB II-Leistungen	53,7	51,6
Erwerbsarbeit	13,1	17,6
SGB III-Leistungen (ALG I)	7,4	1,1
SGB XII	4,7	4,4
Rente/Pensionen	4,0	6,6
Unterhalt durch Angehörige	2,2	9,9
Überbrückungsgeld	2,2	0,0
Sonstige öffentliche Unterstützungsleistungen	1,5	0,0
sonstiges	3,2	2,2
Kein Einkommen	7,9	6,6
Summe in Prozent	100 %	100 %

⁵ Roggenthin, Klaus / Ackermann, Clara (2019): Lebens- und Problemlagen straffällig gewordener Menschen und ihrer Familien, Informationsdienst Straffälligenhilfe (ISSN 1610-0484), BAG-S-Infodienst 2/2019, S. 9-16.

Dass sich ein hoher Schuldenstand unmittelbar negativ auf die soziale Wiedereingliederung strafgefängener Menschen auswirkt und erneute Straffälligkeit begünstigt, ist ein gesicherter Befund der Kriminologie.⁶

Die Schuldenregulierung ist für die Resozialisierung von grundlegender Bedeutung. Ohne Schuldenregulierung kann sich die Lebenssituation der Betroffenen nur schwer stabilisieren. Bei nicht regulierten Schulden drohen Lohnpfändungen, die schnell zum Verlust der mühsam gefundenen Arbeitsstelle führen können. Wenn Bußgelder und Geldstrafen unbeachtet bleiben, droht eine erneute Inhaftierung. Auf dem in vielen Städten angespannten Wohnungsmarkt verlangen Vermieter:innen eine SCHUFA-Auskunft. Mit einer bereinigten SCHUFA-Auskunft steigen die Chancen, eine Wohnung zu bekommen. Wenn die Schuldenproblematik bearbeitet wird, haben die Betroffenen eine langfristige und realistische Perspektive auf ein straffreies Leben.⁷

7. Wie wirkt sich die Nichterhebung des Haftkostenbeitrags aus?

Da der Haftkostenbeitrag nur in Ausnahmefällen erhoben wird, stellt sich die Frage, inwieweit die Nichterhebung für die Betroffenen bewusst und spürbar ist und als Teil der Vergütung wahrgenommen wird. Über Daten, in welchen Fällen ein Haftkostenbeitrag erhoben wird, verfügt die BAG-S nicht.

Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V. (BAG-S)
Heike Timmen (Vorsitzende)
Heussallee 14
53113 Bonn

E-Mail: info@bag-s.de
Telefon: 0228 - 9663593
Homepage: www.bag-s.de

⁶ Schulenberg, Sebastian (2018): Schuldenregulierungsfonds in der Straffälligenhilfe und das verfassungsrechtliche Gebot der Resozialisierung, in: Neue Kriminalpolitik, S. 452-463.

⁷ Lehnert, Nicole (2017): Schuldner- und Insolvenzberatung der Münchner Zentralstelle für Straffälligenhilfe, in: Lydia Halbhuber-Gassner et al. (Hrsg.), Integration statt Ausgrenzung. 90 Jahre Katholische Bundes-Arbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe gestern, heute, morgen, S. 209-216.