

Stellungnahme der Freien Wohlfahrtspflege Bayern zum Gesetzesentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften

Die Freie Wohlfahrtspflege Bayern sieht in dem Gesetzesentwurf zur Änderung des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes eine Reihe von Ansatzpunkten, die zur Verbesserung der Lebensbedingungen inhaftierter Menschen und zur Förderung ihrer Resozialisierung beitragen können. Es sollte dabei unbedingt die Chance genutzt werden, die vom Bundesverfassungsgericht gestellte Aufgabe der Entwicklung eines über die Fragen zur Vergütung der Gefangenearbeit hinausgehenden wirksamen und in sich schlüssigen Resozialisierungskonzepts zu erfüllen.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 20. Juni 2023 in seinem Urteil „Gefangenenvergütung II“ (2 BvR 166/16, 2 BvR 1683/17)¹ den Gesetzgeber dazu verpflichtet, ein umfassendes Resozialisierungskonzept zu entwickeln und die wesentlichen Regelungen des Strafvollzugs hierauf aufzubauen. Dieses umfassende Gesamtkonzept müsse aus dem Gesetz selbst erkennbar sein. Auf die Gefangenearbeit bezogen, hat der Gesetzgeber die Zwecke, die im Rahmen seines Resozialisierungskonzepts mit der (Gesamt-)Vergütung und insbesondere dem monetären Vergütungsteil erreicht werden sollen, im Gesetz zu benennen und widerspruchsfrei aufeinander abzustimmen. Die Gefangenearbeit und deren Vergütung müssen dabei so gestaltet sein, dass die festgelegten Resozialisierungsziele tatsächlich erreicht werden können.

Die Freie Wohlfahrtspflege Bayern hat im vergangenen Jahr nach dem Urteil des BVerfG, mit der Expertise und dem Erfahrungswissen der Freien Straffälligenhilfe, verschiedentlich Unterstützung bei der Weiterentwicklung des Resozialisierungskonzepts im Bayerischen Strafvollzugsgesetz angeboten.

Wir bringen nun unser Wissen und unsere Überlegungen zu einer wirksamen Resozialisierung mit der nachfolgenden detaillierten Bewertung zu spezifischen Punkten des Gesetzesentwurfs sehr gerne ein:

Art. 2 E – Aufgaben des Vollzugs

Wir begrüßen die explizite Aufnahme der Resozialisierung in Art. 2 des Gesetzesentwurfs. Jedoch erachten wir es als wichtig, die Resozialisierung vor den Schutz der Allgemeinheit zu stellen. Das Grundrecht auf Resozialisierung bildet die Grundlage für die erfolgreiche Wiedereingliederung straffällig gewordener Personen in die Gesellschaft. Eine deutliche Priorisierung dieser Aufgabe erhöht die Erfolgsaussichten, dass entlassene Inhaftierte ein straffreies, eigenverantwortliches Leben führen, was letztlich auch dem langfristigen Schutz der Allgemeinheit dient.

Die Freie Wohlfahrtspflege ergänzt diesen Ansatz, indem sie spezialisierte Dienstleistungen bereitstellt, die den individuellen Bedürfnissen der Inhaftierten entsprechen. Dazu gehört die umfassende Vorbereitung während der Haftzeit, die Planung, Organisation und Begleitung der Entlassung in stabile Lebensverhältnisse sowie die Entwicklung von Strategien zur Rückfallprävention.

¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 20.06.2023 – 2 BvR 166/16 [Gefangenenvergütung II]

Art. 3 E – Behandlung im Vollzug

Wir begrüßen ausdrücklich die Ausrichtung der Behandlungsmaßnahmen im Strafvollzug an aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie den klaren Fokus auf die Wiedereingliederung der Gefangenen. Der Einbezug wissenschaftlicher Expertise ist nicht nur eine sinnvolle Entscheidung, sondern auch eine zentrale Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts. Insbesondere die Orientierung an den Erkenntnissen der Desistance-Forschung, die sich mit den Faktoren befasst, welche zu einem dauerhaften Abbruch krimineller Karrieren führen, ist von großer Bedeutung.

Um die Resozialisierung der Inhaftierten nachhaltig zu gestalten, wäre es aus unserer Sicht zielführend, die wesentlichen Bausteine einer erfolgreichen Wiedereingliederung im Gesetz zu benennen und entsprechend zu würdigen. Dazu zählen Aspekte wie Wohn- und Unterkunftsmöglichkeiten, eine angemessene Gesundheitsversorgung, berufliche Integration und Arbeit, Schuldenberatung, soziale Sicherung, Suchtberatung und -therapie sowie die Förderung familiärer und sozialer Bindungen. Ein in sich schlüssiges und aufeinander abgestimmtes Resozialisierungskonzept, welches diese Maßnahmen umfasst, sollte im Gesetz verankert werden. Dabei ist es entscheidend, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure im Strafvollzug, wie z.B. dem Sozialdienst der Justizvollzugsanstalten, Seelsorger*innen, Mitarbeitende des Justizvollzugsdienstes und die Freie Straffälligenhilfe, klar zu definieren.

Wir bedauern es, dass im vorliegenden Gesetzentwurf die Freie Straffälligenhilfe nicht als wichtige Akteurin im Strafvollzug und im Übergangsmanagement zur Entlassungsvorbereitung berücksichtigt wird. Die Freie Straffälligenhilfe spielt eine zentrale Rolle bei der Absicherung der im Vollzug getroffenen Maßnahmen zur Resozialisierung und ist für einen nahtlosen Übergang der Inhaftierten in ein straffreies Leben von großer Bedeutung. Daher sollte ihre Einbindung in das Gesetz entsprechende Berücksichtigung finden.

Art. 9 E – Vollzugsplan, Beteiligung der Gefangenen

Wir begrüßen die Aufnahme aller Behandlungsmaßnahmen in den Vollzugsplan sowie deren Anpassung an die spezifischen Bedarfe der Inhaftierten. Die regelmäßige Überprüfung des Vollzugsplans ist ein wichtiger Schritt, um die Fortschritte der Maßnahmen zu bewerten und notwendige Anpassungen vorzunehmen. Der derzeit vorgesehene Zeitraum von mindestens zwölf Monaten für die Überprüfung erscheint jedoch zu lang. Um die Wirksamkeit der Maßnahmen besser einschätzen und gezielt nachjustieren zu können, empfehlen wir, den Vollzugsplan in der Regel alle sechs Monate im Rahmen einer Vollzugsplankonferenz anzupassen. Für Inhaftierte mit einer Vollzugsdauer von bis zu einem Jahr sollte eine angemessene Verkürzung der Überprüfungsfrist erfolgen. Eine klar gestaffelte zeitliche Vorgabe wäre hier für einen für alle transparenten Ablauf sinnvoll.

Die Beteiligung der Inhaftierten an der Planung und Besprechung des Vollzugsplans ist ebenfalls von großer Bedeutung. Es sollte sichergestellt werden, dass die betroffenen Personen aktiv in die Vollzugsplankonferenzen eingebunden werden. Ein Dialog *mit* den Inhaftierten anstatt *über* sie stärkt die Motivation zur Mitarbeit und erhöht die Erfolgchancen der Maßnahmen.

Darüber hinaus regen wir an, die Kooperation zwischen den Justizvollzugsanstalten und der Freien Wohlfahrtspflege explizit im Gesetz zu verankern. Diese Zusammenarbeit ist essenziell, insbesondere in den Bereichen der Durchführung von Behandlungsmaßnahmen, des Übergangsmanagements sowie der Beratung und Begleitung nach der Entlassung. Die Freie

Straffälligenhilfe spielt hierbei eine wichtige Rolle, indem sie Inhaftierte auf ihre Entlassung vorbereitet und sie in stabile Lebensverhältnisse begleitet.

Ebenso regen wir an, Anreize für die Teilnahme an pädagogischen und sozialpädagogischen Maßnahmen zu schaffen. Eine Ausfallentschädigung, ähnlich wie sie bereits für therapeutische Maßnahmen vorgesehen ist, könnte hier einen wertvollen Beitrag zur Steigerung der Teilnahmebereitschaft leisten.

Art. 25 Sondereinkauf – Neu

Wir bitten um eine weitere Änderung im Gesetzentwurf. Der Sondereinkauf sollte für alle Inhaftierten an drei frei wählbaren Zeitpunkten im Jahr ermöglicht werden. Dies bedeutet, dass §25 Satz 2 in seiner aktuellen Form gestrichen werden sollte.

Derzeit ist der Sondereinkauf für Inhaftierte christlicher Konfessionen auf Ostern und Weihnachten festgelegt, wobei ein weiterer Zeitpunkt frei gewählt werden kann. Wir unterstützen eine Neuregelung, welche einen dreimaligen Sondereinkauf für alle Gefangenen unabhängig von ihrer religiösen Zugehörigkeit frei wählbar macht. Dies fördert die Gleichbehandlung aller Inhaftierten und verhindert eine Ungleichbehandlung aufgrund der Religionszugehörigkeit.

Art. 39 E – Beschäftigung

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf den Mehrwert von Beschäftigung im Vollzug hervorhebt. Hierbei wird Beschäftigung nicht nur als Mittel zur Förderung der Erwerbstätigkeit nach der Entlassung betrachtet, sondern auch als wichtiges Instrument zur Schaffung einer stabilen Alltagsstruktur während der Haft sowie zur Vermittlung von Wertschätzung an die inhaftierten Personen. Diese positiven Effekte tragen wesentlich zur Resozialisierung bei.

Jedoch erscheint der in der Begründung genannte Aspekt, dass arbeitende Gefangene ruhiger seien als nicht-arbeitende, als nicht angebracht. Ordnung und Sicherheit im Vollzug sind zwar wichtige Voraussetzungen für einen geregelten Haftalltag, sie dürfen jedoch nicht als primäres Ziel der Beschäftigungsmaßnahmen betrachtet werden (vgl. Art. 3). Wesentlich wäre vielmehr, klar herauszuarbeiten, welche Bedingungen notwendig sind, damit Beschäftigung tatsächlich die gewünschten positiven Effekte erzielt. Denn eine unangemessen gestaltete Arbeitssituation kann im schlechtesten Fall demotivieren, herabsetzen oder gar gesundheitsschädlich sein. Daher kommt der Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses eine besondere Bedeutung zu.

Die Anhebung des Arbeitsentgeltes und die Erhöhung der Freistellungstage sind begrüßenswerte Schritte, die die Wertschätzung und Anerkennung der Arbeit verdeutlichen. Allerdings sollte die Arbeit im Strafvollzug einem normalen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis angepasst werden (Brutto-Modell). Nach Art. 5 Abs. 1 BayStVollzG sollte das Leben im Vollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit wie möglich angeglichen werden. Derzeit ist die Arbeit im Vollzug jedoch weiterhin nicht mit einem regulären Arbeitsverhältnis zu vergleichen, da wesentliche Rechte der Arbeitnehmer*innen wie Altersvorsorgeleistungen fehlen und das Vergütungssystem keinen selbstbestimmten Umgang mit dem eigenen Einkommen ermöglicht. Auch die bestehende Arbeitspflicht sowie die begrenzten Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Art der Beschäftigung stehen einem normalen Arbeitsverhältnis entgegen.

Besonders positiv bewerten wir, dass die berufliche Bildung im Art. 39 E Abs. 1 an erste Stelle gesetzt wird und damit als zentrales Ziel der Beschäftigung im Vollzug anerkannt ist. Die Verbesserung der beruflichen Qualifikationen stärkt die Chancen der Inhaftierten auf dem

Arbeitsmarkt nach der Entlassung und ist somit ein wesentlicher Baustein für eine erfolgreiche Resozialisierung.

Art. 42 E – Arbeitspflicht

Im Entwurf wird angeführt, dass der Arbeitspflicht im Kontext der Resozialisierung eine bedeutende Rolle zukomme (S. 9). Diese Aussage bleibt jedoch unbelegt und findet in der wissenschaftlichen Literatur keine ausreichende Bestätigung. Auch die Ergänzung im Gesetz, wonach die Arbeitspflicht dem Zwecke der Behandlung dienen soll, führt zu keiner weiteren Klärung. Der Zwang zur Arbeit steht im Widerspruch zu dem Konzept der Wertschätzung durch Arbeit, da diese nur durch freiwillige und selbstbestimmte Beteiligung entstehen kann. Eine sinnvolle Resozialisierung sollte auf die freiwillige Motivation der Inhaftierten zur Teilnahme an Arbeits- und Bildungsmaßnahmen setzen, anstatt auf eine verpflichtende Arbeitserteilung.

Art. 46 E – Arbeitsentgelt

Der Wert von Erwerbstätigkeit muss nicht nur durch die Tätigkeit selbst, sondern auch durch eine spürbare und gerechte Vergütung zum Ausdruck kommen. Arbeit im Strafvollzug sollte daher sowohl monetär als auch durch nicht-finanzielle Anreize entsprechend gewürdigt werden. Die geplante Erhöhung der Vergütungsgrundlage von 9 auf 15 Prozent der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV stellt zwar eine Verbesserung dar, jedoch bleibt unklar, weshalb gerade diese Prozentzahl als angemessen angesehen wird. Zudem fehlen fundierte Untersuchungen zu den Einkommens- und Ausgabensituationen inhaftierter Menschen, sodass keine genaue Aussage darüber getroffen werden kann, ob die Vergütung tatsächlich ausreicht.

Ungewiss ist auch, ob das formulierte Ziel, den inhaftierten Personen einen „eigenverantwortlichen Umgang mit Geld“ (Art. 46 E Abs. 1 Satz 3) zu vermitteln, erreicht werden kann. Da nur 3/7 des Arbeitsentgelts zur freien Verfügung stehen (Art. 50), ergeben sich beispielsweise bei einem monatlichen Einkommen von rund 500 Euro – gemäß Vergütungsstufe 4 – etwa 7 Euro pro Tag. Mit diesem Betrag müssen vermutlich die täglichen Bedürfnisse im Vollzug gedeckt werden, was kaum Raum lässt, um Verpflichtungen wie Unterhaltszahlungen zu erfüllen, Schulden zu tilgen oder Wiedergutmachungsleistungen zu erbringen. Das aktuelle Vergütungssystem bietet daher nur eine unzureichende Grundlage, um die Inhaftierten auf ein eigenverantwortliches Leben nach der Haft vorzubereiten. Auch die fehlende Berücksichtigung der Arbeitenden in der gesetzlichen Rentenversicherung bedeutet, dass ihre Arbeitsleistung nicht vollständig anerkannt wird.

Die Vergütungserhöhung sollte den inhaftierten Menschen die Möglichkeit geben, neben dem alltäglichen Konsum auch finanzielle Verpflichtungen zu erfüllen, Schulden abzutragen und für die Zeit nach der Haft Rücklagen zu bilden. Um die Arbeit im Vollzug wertzuschätzen, sollte die Vergütung so gestaltet sein, dass sie den Bedingungen der Erwerbsarbeit außerhalb des Strafvollzugs entspricht – einschließlich der Absicherung in der Rentenversicherung.

Im Gesetzentwurf wird zudem darauf verwiesen, dass höhere Vergütungen die Anzahl der Arbeitsplätze in Unternehmerbetrieben reduzieren könnten, da die Produktivität der Inhaftierten als gering angesehen wird. Für diese Aussage fehlen jedoch belastbare Nachweise, und auch bei den Anhörungen vor dem Bundesverfassungsgericht wurde dieses Argument kritisch hinterfragt. Es erscheint einseitig, die Arbeitsqualität der Inhaftierten als Ursache für mögliche Probleme darzustellen, während Faktoren wie die technische Ausstattung der Betriebe und die Effizienz der Arbeitsabläufe in den Anstalten ebenfalls eine bedeutende Rolle spielen, die sich verbessern ließe.

Positiv hervorzuheben ist, dass sich die Behandlungsmaßnahmen im Vollzug künftig auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen sollen. In diesem Zusammenhang sind die Ergebnisse der Studie von Prof. Dr. Ghanem und Niklas Ippisch zur „Schuldensituation und Schuldenregulierung Inhaftierter in Bayern“ von besonderer Relevanz, da sie bereits in den Entwurf einfließen konnten.

Art. 46a E – Entschädigung für entgangenes Entgelt

Die Einführung der Ausfallentschädigung im Rahmen von Art. 46a E ist ein positiver und wichtiger Schritt. Besonders hervorzuheben ist, dass Behandlungsmaßnahmen, die während der Arbeitszeit stattfinden, vergütet werden, wodurch Verdienstauffälle für die Inhaftierten vermieden werden. Dies schafft einen Anreiz zur Teilnahme an diesen Maßnahmen und fördert die aktive Mitwirkung an der eigenen Resozialisierung.

Es ist jedoch entscheidend, dass auch sozialpädagogische Maßnahmen wie Termine bei externer Schuldner- und Insolvenzberatung, Suchtberatung, Familienberatung sowie Gespräche und begleitete Ausgänge im Rahmen des Übergangsmangements der Freien Straffälligenhilfe, unter den Begriff der „Behandlungsmaßnahmen“ fallen. Diese wichtigen Termine tragen maßgeblich zur Vorbereitung auf ein straffreies Leben nach der Entlassung bei und sollten daher ebenso in die Ausfallentschädigungsregelung einbezogen werden.

Darüber hinaus sollte die Ausfallentschädigung unabhängig von der Tageszeit gelten. Inhaftierte, die an Behandlungsmaßnahmen außerhalb der regulären Arbeitszeiten teilnehmen, sollten nicht benachteiligt werden. Es ist wichtig, dass die Regelung auch pädagogische und sozialpädagogische Maßnahmen umfasst, die im Rahmen des Übergangsmangements und der Resozialisierung eine zentrale Rolle spielen. Solche Anreize könnten die Motivation zur Teilnahme an Präventionskursen und anderen wichtigen Resozialisierungsmaßnahmen erheblich steigern und die Bereitschaft zur Selbstreflexion und Einsichtsfähigkeit fördern.

Art. 46b E – Arbeitsurlaub und Anrechnung Freistellung auf den Entlassungszeitpunkt

Wir begrüßen grundsätzlich die Verdopplung der Freistellungstage von einem auf zwei Tage für Personen, die zwei Monate ununterbrochen eine Beschäftigung ausgeübt haben. Allerdings zeigt die Praxis, dass diese Freistellungstage aus verschiedenen Gründen für viele Betroffene kaum spürbar sind. Bei Menschen mit lebenslanger Freiheitsstrafe, deren Entlassungszeitpunkt noch nicht festgelegt ist, kann eine Anrechnung nicht erfolgen, da diese einen feststehenden Entlassungszeitpunkt voraussetzt. Auch für andere Inhaftierte bleibt der Effekt oft aus, wenn die Strafvollstreckungskammern die Haftfreistellungstage zunächst auf den Entlassungszeitpunkt anrechnen und sie dann wieder abziehen.

Diese Regelung entspricht u.E. nicht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts, das in seinem Urteil zur Gefangenenvergütung gefordert hat, nämlich eine Anerkennung – sei es durch Geld oder durch nicht-monetäre Vorteile – einen Gegenwert für die geleistete Arbeit darstellen muss, der für die Gefangenen direkt und deutlich wahrnehmbar ist. In der aktuellen Form wird dieser Vorgabe nur bedingt Rechnung getragen.

Art. 46c E – Erlass von Verfahrenskosten

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Gefangene nach sechs Monaten ununterbrochener Beschäftigung einen Erlass ihrer Verfahrenskosten in Höhe der von ihnen erzielten Vergütung erhalten, jedoch maximal 5% der zu tragenden Kosten. Diese Regelung bietet für Personen mit langen Haftstrafen eine Möglichkeit, ihre Verfahrenskosten schrittweise zu reduzieren und damit ihre finanzielle Ausgangslage bei der Entlassung zu verbessern. Allerdings hat sie nur

einen sehr begrenzten Effekt für den Großteil der Inhaftierten, deren Haftdauer weniger als zwei Jahre beträgt. Selbst bei durchgehender Beschäftigung würde sich für diese Gruppe die Schuldenlast nur minimal verringern, was den gewünschten Entlastungseffekt kaum spürbar macht.

Es wäre ein wesentlicher Fortschritt für die Betroffenen, wenn sie bereits bei ihrer Entlassung durch eine signifikante Reduzierung der Schulden, insbesondere der Verfahrenskosten, entlastet wären. Die Regelung in Nordrhein-Westfalen sieht vor, dass bereits nach drei Monaten ununterbrochener Beschäftigung 5% der Verfahrenskosten erlassen werden können. Eine entsprechende Anpassung dieser Regelung wäre auch in Bayern wünschenswert, um die finanzielle Situation der Inhaftierten, insbesondere bei kürzeren Haftstrafen, zu verbessern.

Darüber hinaus betrifft der Erlass von Verfahrenskosten derzeit nur arbeitende Inhaftierte. Es fehlt jedoch an einer Lösung für diejenigen, die aufgrund von Arbeitsplatzmangel oder physischen und psychischen Einschränkungen keine Beschäftigung erhalten können. Auch diese Gruppe sollte die Möglichkeit zur Schuldenregulierung bekommen, da sie häufig in einer besonders schwierigen finanziellen Lage ist.

Die Schlussfolgerung des Entwurfs, dass bei Kurzstrafen unter zwei Jahren kein Bedarf für einen Verfahrenskostenerlass bestünde, ist nicht stichhaltig. Die Studie von Prof. Dr. Ghanem hat gezeigt, dass Verfahrenskosten bei Kurzstrafen von den Fachkräften als eine der zentralsten Schuldenarten angesehen werden, die dringend angegangen werden muss. Dies betrifft etwa 50% der Inhaftierten, bei denen zudem eine hohe Fluktuation besteht. Durch die aktuelle Regelung würden diese Personen kaum von einem Erlass der Verfahrenskosten profitieren, obwohl der Bedarf deutlich vorhanden ist.

Angesichts der häufig kürzeren Haftzeiten und der oft nicht nahtlos ineinander übergehenden Arbeitsangebote ist eine ununterbrochene Beschäftigung über sechs Monate für viele Inhaftierte schwer zu erreichen.

Art. 54 Satz 1 E – Taschengeld

Während das Arbeitsentgelt erhöht wird, bleibt die Berechnung des Taschengeldes unverändert, sodass es nicht steigt. Taschengeld erhalten insbesondere inhaftierte Personen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeiten können, denen keine Arbeit zugewiesen werden kann oder die über keine anderen Einkommensquellen verfügen. Diese Regelung benachteiligt somit unverschuldet nicht arbeitende Inhaftierte und kann das soziale Klima im Vollzug negativ beeinflussen. Die Kluft zwischen arbeitenden und nicht arbeitenden Inhaftierten wird durch den Entwurf erheblich vergrößert. Dies widerspricht dem Ziel des Entwurfs, an anderer Stelle selbst betont, dass ein zu geringes Taschengeld vermieden werden sollte, um „behandlungsfeindliche, subkulturelle Abhängigkeiten von anderen Gefangenen“ (S. 24) zu verhindern.

Das Taschengeld sollte daher analog zur Erhöhung des Arbeitsentgeltes angepasst werden, um sicherzustellen, dass auch Personen, die unverschuldet nicht arbeiten können, nicht benachteiligt werden. Dies würde nicht nur die soziale Gerechtigkeit fördern, sondern auch zur Stabilisierung des Vollzugsklimas beitragen.

Zusätzlich sollte festgelegt werden, dass auch Untersuchungshäftlinge, die unverschuldet keiner Arbeit nachgehen können und bedürftig sind, einen Anspruch auf Taschengeld haben. Eine entsprechende Regelung sollte auch in das Bayerische Untersuchungshaftvollzugsgesetz aufgenommen werden, um eine Gleichbehandlung aller Gefangenen zu gewährleisten.

Art. 63 Abs. 2 Satz 1 E - Art und Umfang der Leistungen, Kostenbeteiligung

Die geplante Einführung einer Kostenbeteiligung bei zahnmedizinischen Behandlungen „im Umfang der Beteiligung gesetzlich Versicherter“ erscheint problematisch, insbesondere angesichts der aktuellen Vergütungsregelung für Gefangene. Inhaftierte Personen verfügen im Vergleich zu Menschen außerhalb des Strafvollzugs über ein deutlich geringeres Einkommen, sodass eine Gleichsetzung bei der Kostenbeteiligung zu einer Überforderung führen könnte. Um eine angemessene Lösung zu gewährleisten, sollte stattdessen die Regelung nach § 55 Abs. 2 SGB V zur Anwendung kommen.

Die Gefahr besteht, dass sich inhaftierte Personen eine notwendige zahnmedizinische Behandlung nicht mehr leisten könnten. Dies wäre nicht nur aus gesundheitlicher Perspektive problematisch, sondern würde auch den Zielen der Resozialisierung und der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt entgegenstehen.

Art. 78 E – Hilfe während des Vollzugs

Gefangene sollen im Bemühen unterstützt werden, ihre Rechte und Pflichten wahrzunehmen, darunter auch die Ausübung ihres Wahlrechts, die Sorge für Unterhaltsberechtigte und die Regulierung von Schulden. Die im Entwurf enthaltene Begründung zur Schuldnerberatung (S. 19), wonach dies durch Angebote der Justizvollzugsanstalt oder durch die Vermittlung an Dritte wie Schuldnerberatungsstellen erfolgen könne, ist jedoch rechtlich und fachlich nicht korrekt.

Seit dem 01.01.2019 wird in Bayern die Schuldner- und Insolvenzberatung aus einer Hand erbracht. Nach § 305 der Insolvenzordnung darf die Insolvenzberatung nur von anerkannten Insolvenzberatungsstellen durchgeführt werden. Diese Anforderungen erfüllen alle Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege in Bayern.

Der Kontakt zur Schuldner- und Insolvenzberatung für Inhaftierte erfolgt über die Justizvollzugsanstalten, jedoch muss sichergestellt werden, dass ausschließlich anerkannte Insolvenzberatungsstellen involviert sind, um den gesetzlichen Vorgaben zu entsprechen.²

Zudem möchten wir auf die hohen Qualitätsstandards der Schuldner- und Insolvenzberatung in Justizvollzugsanstalten hinweisen, die für eine sachgerechte Beratung und Unterstützung der Inhaftierten von entscheidender Bedeutung sind.³

Art. 166 Abs. 4 E – Trennung des Vollzugs

Die Aktualisierung von Art. 78 E im Zusammenhang mit der Einführung des Selbstbestimmungsgesetzes steht zwar nicht direkt mit der Gefangenenvergütung in Verbindung, dennoch begrüßen wir ausdrücklich die Anpassung des Grundsatzes der getrennten Unterbringung. Diese Anpassung ist ein wichtiger Schritt zur Berücksichtigung der Rechte und Bedürfnisse trans- und intergeschlechtlicher Inhaftierter im Strafvollzug.

Es ist von zentraler Bedeutung, dass bei der Umsetzung dieses Grundsatzes die individuellen Bedürfnisse der betroffenen Personen im besonderen Maße berücksichtigt werden. Trans- und intergeschlechtliche Inhaftierte sind häufig mit spezifischen Herausforderungen und

² Teil 14 Vorschriften für den Bereich der Verbraucherinsolvenz nach der Insolvenzordnung, Art. 112 – 116 AGSG, abrufbar unter: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayAGSG-G16>

³ Schuldner- und Insolvenzberatung in den Justizvollzugsanstalten in Bayern Fachausschuss Schuldnerberatung, Qualitätsstandard, 2019, LAG ÖJF, abrufbar unter: https://www.lagoefw.de/wp-content/uploads/2024/05/2019_Qualitaetsstandard_Schuldner-und_Insolvenzberatung_in_JVA.pdf

Diskriminierungen konfrontiert, die über das allgemeine Umfeld im Strafvollzug hinausgehen. Daher muss sichergestellt werden, dass ihre Sicherheit, Würde und Integrität im Vollzug umfassend geschützt wird. Hierbei ist ein sensibler und respektvoller Umgang unerlässlich, um die Würde der Betroffenen zu wahren und Diskriminierung aktiv entgegenzuwirken.

Darüber hinaus sollte bei der Umsetzung auf sorgfältige, einzelfallbezogene Entscheidungen geachtet werden, um das Risiko eines Missbrauchs der Möglichkeit zur Wahl des Geschlechts im Vollzug zu minimieren. Diese Entscheidungen müssen gut durchdacht und transparent gestaltet sein, um sowohl die Sicherheit der betroffenen Personen als auch die Integrität des Vollzugs zu gewährleisten.

Offen bleibt jedoch, nach welchen Kriterien die Entscheidungen zur Unterbringung getroffen werden sollen. Es ist essenziell, klar festzulegen, welche Instanz die Einschätzung vornimmt, wie die betroffene Person gegen eine Entscheidung Einspruch erheben kann und wie das Verfahren in solchen Fällen abläuft. Aus Sicht der Freien Straffälligenhilfe ist es unerlässlich, diese Abläufe transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Dies sollte im Rahmen von Qualitätsstandards festgelegt werden, um sicherzustellen, dass die Rechte der betroffenen Inhaftierten gewahrt bleiben und faire sowie transparente Entscheidungen getroffen werden.

Weiterhin könnte die Einführung von Schulungsprogrammen für das Personal in Justizvollzugsanstalten zu den Themen Genderdiversität und den speziellen Bedürfnissen von trans- und intergeschlechtlichen Inhaftierten dazu beitragen, Diskriminierung und Missverständnisse abzubauen. Durch solche Maßnahmen könnte der Vollzug besser auf die individuellen Bedürfnisse der betroffenen Personen eingehen und das Risiko für negative Erfahrungen im Haftalltag verringert werden.

Art. 189 Abs. 1 E – Kriminologischer Dienst

Die regelmäßige Evaluation der Behandlungsmaßnahmen durch den kriminologischen Dienst ist ein positiver Schritt, um die Wirksamkeit der Resozialisierungsmaßnahmen im Strafvollzug kontinuierlich zu überprüfen. Besonders wichtig ist jedoch, dass die Ergebnisse dieser Forschung nicht nur intern verwendet, sondern öffentlich zugänglich gemacht werden, um Transparenz zu schaffen und den Erkenntnistransfer in die Gesellschaft und Fachwelt zu ermöglichen.

Darüber hinaus halten wir es für notwendig, auch unabhängige Forschungsinstitute, die nicht direkt an Weisungen des Justizministeriums gebunden sind, mit Studien zu beauftragen. Eine stärkere Einbindung von Instituten der „freien Wissenschaft“ würde zusätzliche, unabhängige Perspektiven in die Forschung einbringen und die Qualität der Evaluationsprozesse steigern.

Ein positives Beispiel für die wissenschaftliche Zusammenarbeit bietet die vom Freistaat Bayern in Auftrag gegebene Studie „Schuldensituation und Schuldenregulierung bei Inhaftierten in Bayern“⁴, die von Prof. Dr. Christian Ghanem und Niklas Ippisch von der Fakultät Sozialwissenschaften der Technischen Hochschule Nürnberg durchgeführt wurde. Die Veröffentlichung dieser Ergebnisse begrüßen wir sehr, da sie wertvolle Einblicke in die finanziellen Herausforderungen von Inhaftierten bietet und wichtige Anhaltspunkte für die Weiterentwicklung der Behandlungsmaßnahmen liefert.

Es wäre zudem dienlich, weitere Forschungsbereiche in den Fokus zu rücken, die zur Verbesserung der Resozialisierung beitragen können. Hierzu könnten beispielsweise Studien über

⁴ Studie, Schuldensituation und Schuldenregulierung bei Inhaftierten in Bayern, November 2023 – Januar 2024 ist abrufbar unter: <https://opus4.kobv.de/opus4-ohm/frontdoor/index/index/docId/2280>

Entlassströme, die Wohnsituation von entlassenen Personen, Erkenntnisse aus der De-stance-Forschung und der Fokus auf soziale und familiäre Beziehungen gehören.

Die Freie Wohlfahrtspflege Bayern ist gerne bereit diesen Prozess konstruktiv zu begleiten und bietet ihre Expertise an.

Fazit

Der vorliegende Gesetzentwurf basiert auf den grundlegenden Prinzipien des Angleichungs-, Gegensteuerungs- und Eingliederungsgrundsatzes, welche den Strafvollzug leiten sollen.

In Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 1 BayStVollzG zielt er darauf ab, die Lebensbedingungen der Inhaftierten so weit wie möglich den allgemeinen Lebensverhältnissen anzugleichen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf dem Bereich „Arbeit und Beschäftigung“, welcher als wesentliche Mittel zur Resozialisierung betrachtet werden. Allerdings weisen wir auf einige Punkte hin, die in einer umfassenden Überarbeitung berücksichtigt werden sollten.

Arbeit im Strafvollzug:

Ein bedeutender Kritikpunkt bleibt, dass Arbeit im Strafvollzug weiterhin kein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis darstellt. Die fehlenden Arbeitnehmer*innenrechte, wie der Schutz vor Kündigung, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und eine geregelte Rentenversicherung, verhindern, dass Arbeit im Vollzug einen echten Resozialisierungsbeitrag leisten kann. Die Festlegung auf ein Sonderverhältnis ohne Gewerkschaftsvertretung oder Betriebsrat sowie das unzureichende Entlohnungssystem erschweren es, den Inhaftierten den Wert einer regulären Erwerbstätigkeit für ein straffreies Leben nahezubringen. Der Entwurf berücksichtigt leider nicht, einen dringend notwendigen Systemwechsel zu einem Bruttolohnsystem einzuleiten, um der Arbeit innerhalb und außerhalb des Vollzugs gerecht zu werden.

Offener Vollzug:

In Bayern ist der Ausbau des offenen Vollzugs dringend notwendig. Mit einer Unterbringungsquote von nur 4,5 Prozent gegenüber dem bundesweiten Durchschnitt von 14,7 Prozent liegt Bayern deutlich hinter anderen Bundesländern zurück. Der offene Vollzug bietet die wichtige Möglichkeit, Inhaftierte gezielt auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt vorzubereiten und ihnen durch mehr Eigenverantwortung Perspektiven für ein straffreies Leben zu eröffnen. Eine Erweiterung dieser Vollzugsform ist daher unerlässlich, um den Anforderungen des modernen Arbeitsmarkts gerecht zu werden und die Resozialisierungschancen zu verbessern.

Frauenförderung:

Die Beschäftigungssituation von inhaftierten Frauen ist weiterhin unzureichend berücksichtigt. Ihre geringere Anzahl führt dazu, dass sie weniger Zugang zu Arbeits- und Bildungsangeboten haben, was einen erheblichen Nachteil darstellt. Es bedarf spezieller Fördermaßnahmen und struktureller Anpassungen, um diesen Missetand zu beheben. Besondere Aufmerksamkeit sollte zudem der Situation von Schwangeren und Müttern kurz nach der Entbindung im Strafvollzug gelten, um eine angemessene Betreuung sicherzustellen. Auch die Prüfung des Anspruchs auf Elterngeld im offenen Vollzug wäre ein wichtiger Schritt, um die Unterstützung von Müttern in Haft zu verbessern und familienorientierte Resozialisierungskonzepte zu fördern. Es wäre außerdem wünschenswert, wenn Frauen Elternzeit nehmen könnten, um sich bedürfnisorientiert um ihr Kind kümmern zu können. In diesem Zusammenhang sollte eine Art

Elterngeld für Frauen, die zuvor in Haft gearbeitet haben, eingeführt werden, damit sie durch die Betreuung ihres Kindes nicht schlechter gestellt sind als andere inhaftierte Frauen.

Sozialversicherung und Rentenansprüche:

Die fehlende Einbeziehung inhaftierter Menschen in die gesetzliche Rentenversicherung hat weitreichende Folgen: Inhaftierte ohne Rentenansprüche werden nach ihrer Entlassung in die Altersarmut entlassen, welches eine doppelte Bestrafung darstellt. Die soziale Absicherung der Inhaftierten zu gewährleisten und den sozialen Abstieg nach der Haft zu verhindern, sollte ein vordringliches Ziel sein.

Resozialisierung und Entlassungsvorbereitung:

Während der Entwurf einige positive Ansätze zur Förderung der Resozialisierung enthält, fehlt ein klar strukturiertes und umfassendes Konzept zur Entlassungsvorbereitung. Ein effektives Übergangsmangement, das die Inhaftierten auf ein straffreies Leben nach der Haft vorbereitet, ist unerlässlich, um Rückfallquoten zu senken. Die Straffälligenhilfe und andere Akteure sollten stärker in diesen Prozess eingebunden werden, um eine koordinierte und nachhaltige Wiedereingliederung zu gewährleisten.

Weitere notwendige Maßnahmen:

Zusätzlich fehlen im Gesetzentwurf spezifische Regelungen für die Bereiche Wohnen und Unterkunft, Gesundheitsversorgung, Suchtberatung und -therapie sowie familienorientierter Vollzug. Die Bereitstellung von Wohnraum, insbesondere nach der Entlassung, ist ein zentraler Aspekt der Resozialisierung, der nicht ausreichend adressiert wird. Auch die Gesundheitsversorgung, insbesondere die psychologische und psychiatrische Betreuung, muss verstärkt werden, um den Bedürfnissen der Inhaftierten gerecht zu werden. Dabei wären klare Maßnahmen zur Krisenintervention und langfristigen Unterstützung festzulegen.

Gemeinsame Standards und Vereinheitlichung:

Im Hinblick auf die Gefangenenvergütung ist eine Vereinheitlichung der Standards zwischen den Bundesländern wünschenswert. Es bestehen Unterschiede in der Arbeitszeit und Vergütung, die den Vergleich erschweren und Ungleichbehandlungen fördern. Bayern geht von einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 40 Stunden aus, während andere Bundesländer, wie Nordrhein-Westfalen, 37 Stunden als Richtwert festlegen. Hier sollten gemeinsame Standards geschaffen werden, um Inhaftierte fair und gerecht zu behandeln.

Beteiligung der Wissenschaft und freien Straffälligenhilfe:

Die Entwicklung eines fundierten und wissenschaftlich gestützten Resozialisierungskonzepts, wie es das Bundesverfassungsgericht gefordert hat, erfordert die Einbeziehung unabhängiger Expert*innen und Wissenschaftler*innen. Eine engere Zusammenarbeit mit der freien Straffälligenhilfe ist entscheidend, um Themen wie Wohnen, Gesundheit, Krankenversicherungsschutz etc. effektiv zu adressieren. Die Expertise aus der Praxis muss stärker in die Gesetzgebung einfließen, um praktikable und nachhaltige Lösungen zu finden.

In unserem gemeinsamen Bestreben, ein kohärentes, zukunftsorientiertes Konzept, das alle wesentlichen Bereiche der Resozialisierung einschließt zu erlangen, liegen uns insbesondere die Bereiche Arbeit, Rentenversicherung, Gesundheitsversorgung, Frauenförderung, Familienorientierung und Entlassungsvorbereitung am Herzen. Aus unserer Sicht sind hier Nachbesserungen erforderlich, damit der notwendige Erfolg sichergestellt werden kann.

Die Freie Wohlfahrtspflege Bayern steht bereit, den weiteren Gesetzgebungsprozess mit ihrer Expertise zu unterstützen und möchte mit Ihnen gemeinsam eine fundierte, gerechte und wirksame Resozialisierung sicherstellen. Nur ein stimmiges Resozialisierungsgesetz kann die Rückfallquoten senken und den Inhaftierten eine echte Chance auf einen erfolgreichen Neustart bieten. Dabei können Sie sich jederzeit unserer Unterstützung gewiss sein.

München, 15.10.2024
Wilfried Mück
Geschäftsführer