

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 9. August 2010
über die Popularklage
des Herrn D. R. G. in A.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des Art. 46 des Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung (Bayerisches Strafvollzugsgesetz – BayStVollzG) vom 10. Dezember 2007 (GVBl S. 866, BayRS 312-2-1-J), zu-letzt geändert durch Gesetz vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 400),
2. der unterbliebenen Einbeziehung arbeitender Gefangener in die gesetzliche Rentenversicherung

Aktenzeichen: Vf. 16-VII-09

Leitsätze:

1. Die Regelungen zur Entlohnung der Gefangenen in Art. 46 BayStVollzG sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
2. Eine Verpflichtung zur Einbeziehung arbeitender Gefangener in die gesetzliche Rentenversicherung lässt sich aus der Bayerischen Verfassung schon mangels Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers nicht ableiten.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage sind Art. 46 des Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung (Bayerisches Strafvollzugsgesetz – BayStVollzG) vom 10. Dezember 2007 (GVBl S. 866, BayRS 312-2-1-J), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 400), sowie die unterbliebene Einbeziehung arbeitender Gefangener in die gesetzliche Rentenversicherung.

Die angegriffene Bestimmung des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes hat folgenden Wortlaut:

Art. 46

Arbeitsentgelt, Arbeitsurlaub, Anrechnung der Freistellung auf den Entlassungszeitpunkt

- (1) Die Arbeit der Gefangenen wird anerkannt durch Arbeitsentgelt und eine Freistellung von der Arbeit, die auch als Urlaub aus der Haft (Arbeitsurlaub) genutzt oder auf den Entlassungszeitpunkt angerechnet werden kann.
- (2) ¹Üben Gefangene eine zugewiesene Arbeit oder eine Hilfstätigkeit nach Art. 43 Satz 2 aus, so erhalten sie ein Arbeitsentgelt. ²Der Bemessung des Arbeitsentgelts sind 9 v. H. der Bezugsgröße nach § 18 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV) zugrunde zu legen (Eckvergütung). ³Ein Tagessatz ist der zweihundertfünfzigste Teil der Eckvergütung; das Arbeitsentgelt wird nach einem Stundensatz bemessen.
- (3) ¹Das Arbeitsentgelt kann je nach Leistung der Gefangenen und der Art der Arbeit gestuft werden. ²75 v. H. der Eckvergütung dürfen nur dann unterschritten werden, wenn die Arbeitsleistungen der Gefangenen den Mindestanforderungen nicht genügen.

(4) Üben Gefangene zugewiesene arbeitstherapeutische Beschäftigung aus, erhalten sie ein Arbeitsentgelt, soweit dies der Art ihrer Beschäftigung und ihrer Arbeitsleistung entspricht.

(5) Das Arbeitsentgelt ist den Gefangenen schriftlich bekannt zu geben.

(6) ¹Haben die Gefangenen zwei Monate lang zusammenhängend eine Beschäftigung nach Art. 39 oder eine Hilfstätigkeit nach Art. 43 Satz 2 ausgeübt, so werden sie auf ihren Antrag hin einen Werktag von der Arbeit freigestellt. ²Die Regelung des Art. 45 bleibt unberührt. ³Durch Zeiten, in denen die Gefangenen ohne Verschulden durch Krankheit, Ausübung, Ausgang, Urlaub aus der Haft, Freistellung von der Arbeitspflicht oder sonstige nicht von ihnen zu vertretende Gründe an der Arbeitsleistung gehindert sind, wird die Frist nach Satz 1 gehemmt. ⁴Beschäftigungszeiträume von weniger als zwei Monaten bleiben unberücksichtigt.

(7) ¹Die Gefangenen können beantragen, dass die Freistellung nach Abs. 6 in Form von Arbeitsurlaub gewährt wird. ²Art. 13 Abs. 2, Art. 14 Abs. 2, 3 und 5, Art. 15 und 16 gelten entsprechend.

(8) Art. 45 Abs. 3 gilt entsprechend.

(9) Nehmen die Gefangenen nicht innerhalb eines Jahres nach Vorliegen der Voraussetzungen die Freistellung nach Abs. 6 Satz 1 oder Abs. 7 Satz 1 in Anspruch oder kann die Freistellung nach Maßgabe der Regelung des Abs. 7 Satz 2 nicht gewährt werden, so wird die Freistellung nach Abs. 6 Satz 1 von der Anstalt auf den Entlassungszeitpunkt angerechnet.

(10) Eine Anrechnung nach Abs. 9 ist ausgeschlossen,

1. soweit eine lebenslange Freiheitsstrafe oder Sicherungsverwahrung verbüßt wird und ein Entlassungszeitpunkt noch nicht bestimmt ist,
2. bei einer Aussetzung der Vollstreckung des Restes einer Freiheitsstrafe oder einer Sicherungsverwahrung zur Bewährung, soweit wegen des von der Entscheidung des Gerichts bis zur Entlassung verbleibenden Zeitraums eine Anrechnung nicht mehr möglich ist,
3. wenn dies vom Gericht angeordnet wird, weil bei einer Aussetzung der Vollstreckung des Restes einer Freiheitsstrafe oder einer Sicherungsverwahrung zur Bewährung die Lebensverhältnisse des oder der Gefangenen oder die Wirkungen, die von der Aussetzung für ihn oder sie zu erwarten sind, die Vollstreckung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erfordern,
4. wenn nach § 456 a Abs. 1 StPO von der Vollstreckung abgesehen

wird,

5. wenn der oder die Gefangene im Gnadenweg aus der Haft entlassen wird.

(11) ¹Soweit eine Anrechnung nach Abs. 10 ausgeschlossen ist, erhalten die Gefangenen bei Entlassung für ihre Tätigkeit nach Abs. 2 als Ausgleichsentschädigung zusätzlich 15 v. H. des ihnen nach den Abs. 2 und 3 gewährten Entgelts oder der ihnen nach Art. 47 gewährten Ausbildungsbeihilfe. ²Der Anspruch entsteht erst mit der Entlassung.

³Gefangenen, bei denen eine Anrechnung nach Abs. 10 Nr. 1 ausgeschlossen ist, wird die Ausgleichszahlung bereits nach Verbüßung von jeweils zehn Jahren der lebenslangen Freiheitsstrafe oder Sicherungsverwahrung zum Eigengeld (Art. 52) gutgeschrieben, soweit sie nicht vor diesem Zeitpunkt entlassen werden; § 57 Abs. 4 StGB gilt entsprechend.

II.

Mit der Popularklage rügt der Antragsteller zum einen eine Verletzung der Art. 166 bis 168 BV. Den darin enthaltenen Verfassungsvorgaben zum Schutz der Arbeit und der Arbeitskraft sowie für den Arbeitslohn werde Art. 46 BayStVollzG nicht gerecht. Das festgesetzte Arbeitsentgelt stehe in keinem Verhältnis zur Anerkennung der geleisteten Pflichtarbeit. Es reiche auch nicht aus, um die Pflichtarbeit der Strafgefangenen als wirksames Resozialisierungsmittel auszugestalten. Dies gelte umso mehr, als Strafgefangene an den Kosten der Krankenbehandlung durch die vierteljährliche Zuzahlung beteiligt würden und zusätzlich Strompauschalen bezahlen sowie Gebühren für die Reinigung privater Kleidung übernehmen müssten. Die Bedienung von Unterhaltsverpflichtungen oder die Rückführung von Schulden sei mit dem gezahlten Entgelt nicht möglich. Zudem lasse der Gesetzgeber außer Betracht, dass auch das Leben im Strafvollzug teurer werde.

Zum anderen macht der Antragsteller geltend, trotz Art. 171 BV, nach dem jedermann Anspruch auf Sicherung gegen die Wechselfälle des Lebens durch eine ausreichende Sozialversicherung im Rahmen der Gesetze habe, existiere keine Regelung, aufgrund derer für arbeitende Gefangene Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung abgeführt würden. Darin liege zudem ein Verstoß gegen den

Gleichheitssatz des Art. 118 BV, weil Strafgefangene schlechter gestellt würden als sozialversicherte Arbeitnehmer außerhalb des Strafvollzugs.

III.

1. Der Bayerische Landtag beantragt, die Popularklage als unbegründet zurückzuweisen; in der Begründung schließt er sich der Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung an.

2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage für unbegründet.

a) Die Regelungen des Art. 46 BayStVollzG zum Arbeitsentgelt für Strafgefangene seien mit der grundrechtlichen Verpflichtung des Landesgesetzgebers, dem Strafvollzug ein wirksames Resozialisierungskonzept zugrunde zu legen, vereinbar.

Als Prüfungsmaßstab seien dabei nicht die lediglich Programmsätze darstellenden Bestimmungen der Art. 166 bis 168 BV heranzuziehen. Der Sache nach berufe sich der Antragsteller vielmehr auf die aus dem Persönlichkeitsrecht, der Garantie der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip (Art. 100 und 101 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 BV) abgeleitete Verpflichtung des Gesetzgebers, die Vergütung für Pflichtarbeit so auszugestalten, dass sie geeignetes Mittel der Resozialisierung sein könne.

Das Bundesverfassungsgericht habe die aktuell geltende Höhe des Arbeitsentgelts von 9 v. H. der Bezugsgröße angesichts der zusätzlichen Gewährung von nicht monetären Leistungen bereits für verfassungsgemäß erklärt und dabei darauf hingewiesen, dass gerade auch die Kombination mit der Gewährung von Freistellung in Abhängigkeit zum Umfang der geleisteten Arbeit dem Resozialisierungsgebot gerecht werde.

Ergänzend sei zu berücksichtigen, dass sich eine weitere Anhebung des Arbeitsentgelts für Strafgefangene sogar resozialisierungsfeindlich auswirken könne.

Denn die dadurch entstehenden Mehrkosten müssten von den Justizvollzugsanstalten über höhere Vergütungen und Preise erwirtschaftet werden, was zu einer Abwanderung von Unternehmerbetrieben und zu einem Auftragsverlust bei den Eigenbetrieben führen würde. Wie Erfahrungen aus Italien zeigten, sei bei einer erheblichen Anhebung der Gefangenenvergütung mit einem drastischen Rückgang der Beschäftigungsquote in den Justizvollzugsanstalten zu rechnen.

Außerdem sei der Wert der Gefangenenpflichtarbeit regelmäßig gering, da die Produktivität eines Gefangenen im Vergleich zu Betrieben in der gewerblichen Wirtschaft nur weniger als 15 % (in Eigenbetrieben) bzw. rund 20 % (in Unternehmerbetrieben) betrage. Hinter diesem Wert der Gefangenenarbeit bleibe das Entgelt nicht oder allenfalls marginal zurück. Denn der Freistaat zahle den gesamten Beitrag zur Arbeitslosenversicherung auf der Basis eines fiktiven Arbeitsentgelts von 90 v. H. der Bezugsgröße. Zudem werde aufgrund der Regelung in Art. 49 Abs. 1 Satz 2 BayStVollzG bei Pflichtarbeit verrichtenden Strafgefangenen von der Erhebung eines Haftkostenbeitrags abgesehen. Schließlich könnten arbeitende Gefangene pro Jahr bis zu sechs Freistellungstage erwerben und in diesem Umfang eine Vorverlegung ihrer Entlassung erreichen.

Zu keiner anderen Beurteilung führe die Berücksichtigung der vom Antragsteller genannten, aus dem Gefangenenarbeitsentgelt zu bestreitenden Kostenbeteiligungspauschalen für die Inanspruchnahme medizinischer Versorgungsleistungen und die Benutzung elektrischer Geräte im Haftraum. Denn das Resozialisierungsziel des Strafvollzugs gebiete es, die Lebensbedingungen der Strafgefangenen den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit wie möglich anzupassen. Auch Erwerbstätige in Freiheit müssten Teile ihres Verdienstes für derartige Kosten aufwenden. Außerdem mache die Kostenbeteiligung der Gefangenen bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden und einem Arbeitsentgelt nach der Vergütungsstufe III ohne Zulagen weniger als 1,5 % der Bezüge im Kalendervierteljahr aus.

b) Dass das Bayerische Strafvollzugsgesetz keine Bestimmung enthalte, durch die arbeitende Strafgefangene in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen

werden, verstoße ebenfalls nicht gegen Gewährleistungen der Bayerischen Verfassung.

Abgesehen davon, dass Art. 171 BV kein Grundrecht garantiere, scheide ein Verstoß des Landesgesetzgebers schon deswegen aus, weil es ihm für eine entsprechende Regelung an der Gesetzgebungsbefugnis fehle. Diese liege nach wie vor beim Bund und folge aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Der Bund habe abschließend geregelt, welcher Personenkreis in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert ist. Damit bleibe für ergänzende Regelungen der Länder kein Raum.

IV.

Von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung wird abgesehen, da eine solche nach der Sach- und Rechtslage nicht geboten erscheint (Art. 55 Abs. 3 VfGHG).

V.

Die Popularklage ist zulässig, soweit sie sich gegen Art. 46 BayStVollzG richtet, im Übrigen jedoch unzulässig.

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts. Dazu gehört die vom Antragsteller angegriffene Norm des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes.

Die Popularklage ist mit der jedenfalls konkludent geltend gemachten Rüge der Verletzung von Art. 100, 101 BV durch die in Art. 46 BayStVollzG enthaltene Regelung des Gefangenenentgelts in zulässiger Weise erhoben worden (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG). Der Verfassungsgerichtshof erstreckt seine Prüfung in diesem Fall auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, auch soweit diese keine Grundrechte verbürgen oder nicht als verletzt bezeichnet worden sind (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.1.2007 = VerfGH 60, 1/5; VerfGH vom 15.12.2009 = BayVBI 2010, 338/339).

2. Soweit der Antragsteller rügt, es sei verfassungswidrig, dass für arbeitende Gefangene keine Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung abgeführt werden, ist die Popularklage unzulässig.

Zwar kann grundsätzlich auch ein gesetzgeberisches Unterlassen Gegenstand einer Popularklage sein, wenn in substantiiertes Weise geltend gemacht wird, der Normgeber sei aufgrund einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung zum Erlass einer bestimmten Regelung verpflichtet (vgl. VerfGH vom 22.10.1992 = VerfGH 45, 143/146). Liegt allerdings die vom Antragsteller erstrebte Regelung außerhalb der Gesetzgebungskompetenz des Landes, dann ist die Popularklage unzulässig. Denn aus der Landesverfassung lässt sich insoweit von vornherein keine Handlungsverpflichtung des Landesgesetzgebers ableiten (vgl. VerfGH vom 5.7.1990 = VerfGH 43, 95/98).

So liegt der Fall hier. Auch nach Übergang der Gesetzgebungszuständigkeit für das Strafvollzugsrecht auf die Länder ist die Kompetenz für die vom Antragsteller erstrebte Einbeziehung der Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung beim Bund verblieben. Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ist die Sozialversicherung Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, in deren Bereich die Länder nur dann und insoweit gesetzgebend tätig werden können, als der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Die Frage, welcher Personenkreis in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert ist, hat der Bund jedoch mit dem Sechsten Buch des

Sozialgesetzbuchs (Gesetzliche Rentenversicherung) abschließend geregelt und von einer Einbeziehung Pflichtarbeit verrichtender Gefangener dabei bislang bewusst abgesehen (vgl. BT-Drs. 11/717 S. 5 f.; Arloth, StVollzG, 2. Aufl. 2008, RdNr. 1 zu § 190; Calliess/Müller-Dietz, StVollzG, 11. Aufl. 2008, RdNr. 3 zu § 193; Laubenthal in Schwind/Böhm/Jehle/Laubenthal, StVollzG, 5. Aufl. 2009, RdNr. 1 zu §§ 190 – 193; Brühl in Feest, StVollzG, 5. Aufl. 2006, RdNrn. 1 und 5 vor § 190). Für eine landesgesetzliche Regelung ist daher in diesem Bereich kein Raum.

VI.

Die Popularklage ist in ihrem zulässigen Teil unbegründet. Art. 46 BayStVollzG ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

1. Mit seiner Entscheidung vom 1. Juli 1998 zur Entlohnung der Pflichtarbeit von Strafgefangenen hatte das Bundesverfassungsgericht die damals in § 200 Abs. 1 des (Bundes-)Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz – StVollzG) vorgesehene Bemessung des Arbeitsentgelts auf der Grundlage von 5 v. H. der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV mit dem Resozialisierungsgebot für unvereinbar erklärt (vgl. BVerfGE 98, 169/171).

Daraufhin wurde durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes vom 27. Dezember 2000 (BGBl I S. 2043) mit Wirkung ab 1. Januar 2001 der Vomhundertsatz der sozialversicherungsrechtlichen Bezugsgröße, die der Entgeltbemessung zugrunde zu legen ist, von fünf auf neun erhöht (vgl. § 200 StVollzG). Außerdem wurde das Arbeitsentgelt um eine nicht in Geld bemessene Form der Anerkennung geleisteter Arbeit ergänzt. Zusätzlich zum Entgelt wurde die Arbeit von Gefangenen nunmehr durch Freistellung von Arbeit anerkannt, die auch als Urlaub aus der Haft genutzt oder auf den Entlassungszeitpunkt angerechnet werden konnte (§ 43 StVollzG).

Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) wurde die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Strafvollzug in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG a. F. gestrichen. Seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform am 1. September 2006 verfügen gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Länder über die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit zur Regelung dieser Materie (vgl. BT-Drs. 16/813 S. 12). Zwar gilt nach dem neu gefassten Art. 125 a Abs. 1 GG das Strafvollzugsgesetz als Bundesrecht fort; es kann aber durch Landesrecht ersetzt werden, ohne dass es einer Ermächtigung durch den Bundesgesetzgeber bedarf (vgl. BT-Drs. 16/813 S. 20; LT-Drs. 15/8101 S. 1, 44, 48). Auf dieser Grundlage wurde das Bayerische Strafvollzugsgesetz erlassen. Es ersetzt im Freistaat Bayern seit 1. Januar 2008 – von einigen Ausnahmen abgesehen – das (Bundes-)Strafvollzugsgesetz (vgl. Art. 208, 210 Abs. 1 BayStVollzG). Die bisher im (Bundes-)Strafvollzugsgesetz enthaltenen Bestimmungen zum Arbeitsentgelt für Strafgefangene wurden im Wesentlichen inhaltsgleich in Art. 46 BayStVollzG übernommen (vgl. LT-Drs. 15/8101 S. 60).

Für die Bemessung des Arbeitsentgelts sind gemäß Art. 46 Abs. 2 Satz 2 BayStVollzG 9 v. H. der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV als Eckvergütung zu-grunde zu legen. Nach der auf der Grundlage von Art. 48 BayStVollzG erlassenen Verordnung über die Vergütungsstufen des Arbeitsentgelts und der Ausbildungsbeihilfe nach dem Bayerischen Strafvollzugsgesetz (Bayerische Strafvollzugsvergütungsverordnung – BayStVollzVergV) vom 15. Januar 2008 (GVBl S. 25, BayRS 312-2-3-J) wird das Entgelt je nach Art der Arbeit und Leistung des Gefangenen in fünf Stufen gewährt (§ 1 BayStVollzVergV), wobei die Stufen von 75 % bis 125 % der Eckvergütung reichen. Aktuell werden mithin abhängig von der Vergütungsstufe Tagessätze zwischen 8,28 € und 13,80 € bzw. Stundensätze zwischen 1,04 € und 1,73 € bezahlt.

2. Das in Art. 46 BayStVollzG geregelte Entgelt für Gefangenenarbeit als Kombination aus monetärer und nicht monetärer Vergütung verstößt nicht gegen Art. 100, 101 BV.

a) Aus der Werteordnung der Bayerischen Verfassung (Art. 100, 101 BV), die – wie das Grundgesetz (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 GG) – den Schutz der Freiheit und der Menschenwürde als den obersten Zweck allen Rechts anerkennt, ergeben sich Folgerungen auch für den Strafvollzug. Ein menschenwürdiger Strafvollzug ist nur dann gewährleistet, wenn ihm ein wirksames Konzept der Resozialisierung zugrunde liegt. Nur ein auf soziale Integration ausgerichteter Strafvollzug entspricht der Pflicht zur Achtung der Menschenwürde jedes Einzelnen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit staatlichen Strafens. Dem Gefangenen sollen die Fähigkeit und der Wille zu verantwortlicher Lebensführung vermittelt werden. Er soll sich in Zukunft unter den Bedingungen einer freien Gesellschaft ohne Rechtsbruch behaupten, ihre Chancen wahrnehmen und ihre Risiken bestehen können. Die Resozialisierung dient auch dem Schutz der Gemeinschaft selbst: Diese hat ein unmittelbares eigenes Interesse daran, dass der Täter nicht wieder rückfällig wird und erneut seine Mitbürger und die Gemeinschaft schädigt. Das verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot verpflichtet den Gesetzgeber, ein wirksames Resozialisierungskonzept zu entwickeln und den Strafvollzug darauf aufzubauen (vgl. VerfGH vom 12.5.2009 m. w. N. auch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts).

b) Die dem Gefangenen als Pflichtarbeit im Strafvollzug zugewiesene Arbeit kann nur dann wirksam zur Resozialisierung beitragen und damit dem verfassungsrechtlichen Resozialisierungsgebot entsprechen, wenn die geleistete Arbeit angemessene Anerkennung findet. Diese Anerkennung muss nicht notwendig finanzieller Art sein, auch wenn die Arbeit im Strafvollzug vor allem dann auf das Erwerbsleben in Freiheit vorbereiten wird, wenn sie durch ein Entgelt Anerkennung findet. Sie muss aber jedenfalls geeignet sein, dem Gefangenen den Wert regelmäßiger Arbeit für ein künftiges eigenverantwortetes und straffreies Leben in Gestalt eines für ihn greifbaren Vorteils vor Augen zu führen. Nur wenn der Gefangene eine solchermaßen als sinnvoll erlebbare Arbeitsleistung erbringen kann, darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass durch die Verpflichtung zur Arbeit einer weiteren Desozialisation des Gefangenen entgegengewirkt wird und dieser sich bei der Ent-

wicklung beruflicher Fähigkeiten sowie bei der Entfaltung seiner Persönlichkeit auf ein positives Verhältnis zur Arbeit zu stützen vermag (vgl. BVerfGE 98, 169/201; BVerfG vom 24.3.2002 = NJW 2002, 2023/2024).

Für eine nach diesen Vorgaben angemessene Anerkennung kommen im Strafvollzug neben – aber auch anstelle – eines Lohns in Geld etwa der Aufbau einer sozialversicherungsrechtlichen Anwartschaft oder Hilfen zur Schuldentilgung in Betracht. Sofern Sicherheitsaspekte nicht entgegenstehen, kann der Gesetzgeber eine angemessene Anerkennung zudem dadurch vorsehen, dass der Gefangene durch Arbeit seine Haftzeit verkürzen oder sonst erleichtern kann (vgl. BVerfGE 98, 169/202; BVerfG NJW 2002, 2023/2024). Eine bestimmte Art der Arbeitsentlohnung ist mithin von Verfassungs wegen nicht vorgegeben, zumal auf dem freien Arbeitsmarkt – zumindest teilweise – ebenfalls nicht finanzielle Gegenleistungen für erbrachte Arbeit gewährt werden.

c) Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs im Verfahren der Popularklage ist nicht die Überprüfung, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat oder ob er eine bessere Regelung als die getroffene hätte finden können. Der Verfassungsgerichtshof kann nicht seine eigenen Einschätzungen und Überlegungen an die Stelle derjenigen des Normgebers setzen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 2.7.1998 = VerfGH 51, 109/114; VerfGH vom 17.5.2006 = VerfGH 59, 63/73; VerfGH vom 19.4.2007 = VerfGH 60, 80/90; VerfGH vom 28.7.2008 = BayVBI 2009, 462/464).

Die gesetzgeberische Entscheidung, auf welche Art und in welchem Umfang die Pflichtarbeit von Gefangenen entlohnt wird, kann daher nur eingeschränkt überprüft werden. Zwar folgt aus der Verfassung die Verpflichtung des Gesetzgebers, den Strafvollzug auf das Ziel der Resozialisierung der Gefangenen hin auszurichten. Damit ist jedoch kein bestimmtes Regelungskonzept vorgegeben; vielmehr hat der Gesetzgeber bei der Entwicklung eines wirksamen Konzepts einen weiten Gestaltungsspielraum. Er besitzt für die Wahl zwischen mehreren geeigneten Wegen zum Regelungsziel die Einschätzungs- und Entscheidungsprärogative und

kann unter Verwertung aller ihm zu Gebote stehenden Erkenntnisse zu einer Regelung gelangen, die – auch unter Berücksichtigung von Kostenfolgen – mit dem Rang und der Dringlichkeit anderer Staatsaufgaben im Einklang steht (vgl. BVerfGE 98, 169/201; BVerfG NJW 2002, 2023/2024).

Die Bayerische Verfassung ist dann durch die gesetzliche Regelung der Anerkennung für die Pflichtarbeit von Gefangenen verletzt, wenn das gewählte Regelungskonzept nicht zur verfassungsrechtlich gebotenen Resozialisierung beiträgt. Ob die einzelnen Arten der Anerkennung für die Arbeit des Gefangenen diese Funktion erfüllen, ist nach objektiven Gesichtspunkten zu prüfen. Die Höhe des Arbeitsentgelts ist erst dann von Verfassungs wegen zu beanstanden, wenn sie zusammen mit den anderen Vorteilen, die für die Gefangenenarbeit gewährt werden, offensichtlich nicht geeignet ist, den Gefangenen im gebotenen Mindestmaß davon zu überzeugen, dass Erwerbstätigkeit zur Herstellung einer Lebensgrundlage sinnvoll ist. Allerdings kann der Gesetzgeber bei der Regelung dessen, was angemessen ist, die typischen Bedingungen des Strafvollzugs, insbesondere auch dessen Marktferne, berücksichtigen. Auch spielen die Kosten der Gefangenenarbeit für die Unternehmer und die Konkurrenz durch andere Produktionsmöglichkeiten vor dem Hintergrund des jeweiligen Arbeitsmarkts eine Rolle. Deshalb hat der Gesetzgeber hier einen weiten Einschätzungsspielraum (BVerfGE 98, 169/202 f.; BVerfG NJW 2002, 2023/2024).

d) Ausgehend von diesem Maßstab entspricht Art. 46 BayStVollzG dem verfassungsrechtlichen Resozialisierungsgebot (so auch zu § 43 StVollzG BVerfG NJW 2002, 2023 mit der Einschränkung „noch verfassungsgemäß“; OLG Frankfurt vom 29.8.2001 = NStZ-RR 2002, 93; OLG Hamm vom 2.10.2001 = NJW 2002, 230; OLG Hamburg vom 26.10.2001 = StV 2002, 376; OLG Schleswig vom 31.10.2001 = SchlHA 2002, 21). Die Entlohnung in Gestalt einer Kombination von monetärer und nicht monetärer Leistung kann in ihrer derzeitigen gesetzlichen Ausgestaltung zur Resozialisierung der arbeitenden Gefangenen beitragen.

aa) Bei der Beurteilung der Frage, ob das Entgelt eine angemessene Anerkennung für die geleistete Arbeit darstellt und damit geeignet ist, zur Resozialisierung der Gefangenen beizutragen, muss der objektive Wert dieser Arbeit in den Blick genommen werden. Im Gegensatz zu den Verhältnissen in der freien Wirtschaft ist die Arbeit in den Justizvollzugsanstalten Einschränkungen ausgesetzt, die die Produktivität in erheblichem Umfang verringern. Neben einem häufigen Arbeitskräftewechsel und dem Einsatz an berufsfremden Arbeitsplätzen fallen hierbei Besonderheiten des Strafvollzugs, wie beispielsweise die Durchführung von anderen Resozialisierungsmaßnahmen oder von Behandlungstherapien während der Arbeitszeit, ins Gewicht (vgl. Laubenthal, a. a. O., RdNr. 2 zu § 43). Dies führt dazu, dass die Produktivität der Gefangenenarbeit bei Unternehmerbetrieben nur etwa 20 % des in der gewerblichen Wirtschaft erzielten Werts erreicht und bei Eigenbetrieben sogar deutlich unter 15 % dieser Vergleichsgröße bleibt (BVerfG NJW 2002, 2023/2025; Landau/Kunze/Poseck, NJW 2001, 2611/2612; Arloth, a. a. O., RdNr. 5 zu § 43).

bb) Dem ist die nach dem Konzept des Gesetzgebers gewählte Kombination aus der Gewährung von monetären und nicht monetären Anerkennungsleistungen gegenüberzustellen.

Den arbeitenden Gefangenen wird als finanziell unmittelbar wahrzunehmender Vorteil seit der Neuregelung des § 43 StVollzG, die mit Art. 46 BayStVollzG weitgehend übernommen wurde, ein Entgelt von 9 v. H. der Eckvergütung statt der zuvor gewährten 5 v. H. gezahlt, wobei der Arbeitslohn durch die Anknüpfung an das jeweilige durchschnittliche Arbeitsentgelt an den allgemeinen Einkommenssteigerungen teilnimmt. Dieser deutlich erhöhte Vergütungssatz ermöglicht den Gefangenen – wenn auch nur eingeschränkt – monetäre Schadenswiedergutmachung, Schuldentilgung, Unterhaltszahlung oder Zukunftsvorsorge (vgl. dazu BVerfG NJW 2002, 2023/2025; a. A. Calliess/Müller-Dietz, a. a. O., RdNr. 5 zu § 43). Indem der Gesetzgeber das Nettoprinzip gewählt hat, wonach bei Pflichtarbeit verrichtenden Gefangenen von der Erhebung eines Haftkostenbeitrags abgesehen wird (vgl. Art. 49 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BayStVollzG), verbleibt diese Vergü-

tung den Gefangenen ungeschmälert und kann mithin die Sinnhaftigkeit und Wertigkeit eigener Arbeit verdeutlichen. Der Verzicht auf den Haftkostenbeitrag bedeutet zudem ebenfalls eine geldwerte Gegenleistung in nicht unerheblicher Höhe für die erbrachte Arbeit. Ergänzt wird dies durch den zumindest mittelbar spürbaren finanziellen Vorteil, dass gemäß § 345 Nr. 3, § 347 Nr. 3 SGB III die für die Gefangenen anfallenden Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung vom Staat auf der Basis eines fiktiven Arbeitsentgelts von 90 v. H. der Bezugsgröße entrichtet werden (vgl. Arloth, a. a. O.).

Diese monetäre Entgeltkomponente wird durch nicht monetäre Leistungen ergänzt, die sich als gleichwertiger Anerkennungsbestandteil darstellen. Das ergibt sich aus der Regelung beider Entlohnungsaspekte in Art. 46 Abs. 1 BayStVollzG und entspricht dem Willen des Gesetzgebers (vgl. BVerfG NJW 2002, 2023/2025; BT-Drs. 14/4452 S. 9). Durch die Arbeit erwirbt der Gefangene einen Anspruch auf Freistellung von der Arbeit, die auf Antrag durch Hafturlaub oder Haftverkürzung gewährt werden kann. Gemäß Art. 46 Abs. 6 Satz 1 BayStVollzG erfolgt für zwei Monate zusammenhängend geleistete Arbeit die Freistellung für einen Werktag. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Mehrzahl der Gefangenen sich für die Anrechnung der Freistellung auf den Entlassungszeitpunkt entscheidet (vgl. BT-Drs. 14/4452 S. 10 f.). Diese in Abhängigkeit zum Umfang der geleisteten Arbeit gewährte Vergünstigung ist – ebenso wie das Arbeitsentgelt – objektiv geeignet, für den Gefangenen Sinnhaftigkeit und Wert der Arbeit erlebbar zu machen und damit zur Resozialisierung beizutragen (vgl. BVerfG NJW 2002, 2023/2025; a. A. etwa Däubler/Spaniol in Feest, a. a. O., RdNr. 5 zu § 43). Denn die Aussicht, vorzeitig die Freiheit wieder zu erlangen, ist für einen Gefangenen von außerordentlich hoher Bedeutung. Auch der Umfang der durch Arbeit erreichbaren Freistellung ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden.

Soweit eine Anrechnung auf den Entlassungszeitpunkt im Einzelfall unterbleiben muss (vgl. Art. 46 Abs. 10 BayStVollzG), wird dieser nicht gewährte Vorteil gemäß Art. 46 Abs. 11 BayStVollzG finanziell ausgeglichen und damit, wenn auch zeitlich

versetzt, zusätzlich zu der nach Art. 46 Abs. 2 und 3 BayStVollzG bezahlten Entlohnung eine Anerkennung geleistet.

cc) Dieses Kombinationsmodell schafft jedenfalls in seiner Gesamtheit ein Vergütungssystem, das nicht gegen das verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot verstößt. Die Gesamtentlohnung steht keinesfalls in einem derart unausgewogenen Verhältnis zum objektiven Wert der Gefangenenarbeit, dass sie nicht mehr als angemessene Anerkennung für die geleistete Arbeit einzustufen wäre.

Das gilt umso mehr, als – wie der Gesetzgeber zutreffend berücksichtigt hat (vgl. BR-Drs. 754/1/00 S. 1 f.) – eine weitere spürbare Erhöhung des monetären Vergütungsteils mit der erheblichen Gefahr des Verlusts von Gefangenenarbeitsplätzen einhergehen würde. Denn mit steigender Entlohnung wird die Gefangenenarbeit weniger konkurrenzfähig, sodass sowohl das Engagement von Unternehmerbetrieben unwirtschaftlich zu werden droht als auch die Wettbewerbsfähigkeit von Eigenbetrieben infrage gestellt wird (vgl. Landau/Kunze/Poseck, NJW 2001, 2611/2612 f. unter Hinweis auf entsprechend negative Erfahrungen in Italien; Arloth, a. a. O.). Eine solche Entwicklung würde dem Resozialisierungsziel aber zuwiderlaufen (vgl. BVerfG NJW 2002, 2023/2025).

Der Gesetzgeber durfte schließlich auch in seine Überlegungen einbeziehen, dass der ihm zustehende Gestaltungsspielraum nicht nur durch die Ziele der Resozialisierung, sondern – wie üblicherweise bei der Gewährung staatlicher Leistungen – durch die wirtschaftliche Lage geprägt und beschränkt wird (vgl. BVerfGE 98, 169/201; BVerfG NJW 2002, 2023/2024 f.). Dass er deshalb zu dem Schluss gekommen ist, die Länder seien nicht in der Lage, die mit einer höheren Entlohnung verbundenen Mehrkosten aufzubringen (vgl. BT-Drs. 14/4452 S. 2; BR-Drs. 754/1/00 S. 3), ohne andere Aufgaben des Staates unvertretbar zu vernachlässigen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

dd) Das Ergebnis, dass die in Art. 46 BayStVollzG vorgesehene Entlohnung einer Überprüfung am Maßstab des verfassungsrechtlichen Resozialisierungsgebots

standhält, wird nicht dadurch infrage gestellt, dass Strafgefangene gemäß Art. 63 Abs. 2 Satz 1 BayStVollzG an den Kosten der Krankenbehandlung sowie gemäß Art. 73 BayStVollzG an den Stromkosten beteiligt werden können und Art. 22 Abs. 2 Satz 2 BayStVollzG vorsieht, dass die Gefangenen für Reinigung, Instandsetzung und regelmäßigen Wechsel privater Kleidung auf eigene Kosten zu sorgen haben.

Die Zuzahlungspauschale für die Inanspruchnahme von Gesundheitsfürsorgeleistungen beträgt derzeit 6,62 € pro Quartal (vgl. Nr. 1 Abs. 2 Satz 1 VV zu Art. 63, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 1.7.2008 – Verwaltungsvorschriften zum Bayerischen Strafvollzugsgesetz – VVBayStVollzG, JMBl S. 89), die Stromkostenpauschale ca. 1,00 € pro Monat. Abgesehen davon, dass auch andere Erwerbstätige derartige Kosten aus ihrem Verdienst zu bestreiten haben, erreichen diese Beteiligungen nicht einmal 1,5 % des monetären Entgelts eines in Vergütungsstufe III im Umfang von 40 Wochenstunden tätigen Gefangenen. Die Angemessenheit der durch Art. 46 BayStVollzG gewährleisteten Anerkennung wird hiervon nicht berührt (vgl. zu Art. 63 Abs. 2 BayStVollzG VerfGH vom 12.5.2009). Dies gilt umso mehr für die Kosten privater Kleidung, deren Anfall allein auf der Entscheidung des Gefangenen beruht, keine Anstaltskleidung tragen zu wollen.

3. Art. 46 BayStVollzG verstößt nicht gegen Art. 166 bis 168 BV.

Bei diesen Verfassungsbestimmungen handelt es sich nicht um Grundrechte, sondern um programmatische Erklärungen des Verfassungsgebers (vgl. zu Art. 166 BV VerfGH vom 22.10.1993 = VerfGH 46, 273/277; VerfGH vom 4.8.1999 = VerfGH 52, 79/91; zu Art. 167 BV VerfGH vom 21.12.1989 = VerfGH 42, 188/192; zu Art. 168 BV VerfGH vom 11.1.1965 = VerfGH 18, 1/7; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNr. 1 zu Art. 166, RdNr. 1 zu Art. 167, RdNrn. 1, 4 zu Art. 168). Dass Art. 46 BayStVollzG diesen Programmvorschriften der Bayerischen Verfassung widersprechen könnte, ist nicht ansatzweise erkennbar (vgl. Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, RdNr. 57 zu Art. 98).

VII.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).