

# Der Vollzugsdienst

1/2016 – 63. Jahrgang

Bund der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands

**Gefangene fordern den Mindestlohn und die Abschaffung der Arbeitspflicht**

Auch die Einbeziehung in die Rentenversicherung wird verlangt

Seite 1

**Der Umgang mit jugendlichen Flüchtlingen ist schwierig**

BSBD Bremen fordert mehr Personal im Allgemeinen Vollzugsdienst

Seite 31

**Erster Schritt zur Wiedereinführung von Sonderzahlungen für Beamte**

Verfassungsgemäße Alimentierung soll sichergestellt werden

Seite 72

**Dr. Ronald Pienkny, Staatssekretär für Justiz, im Gespräch mit Rainer Krone vom BSBD Brandenburg**



**Fachteil: Gefangenenvereinigung keine Gewerkschaft**

**Rheinland-Pfalz**

## INHALT

### BUNDESVORSTAND

- 1 Gefangene fordern den Mindestlohn, die Abschaffung der Arbeitspflicht und ihre Einbeziehung in die Rentenversicherung
- 2 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Bündelung von Dienstposten
- 3 57. dbb Jahrestagung: Solidarität mit Schutzbedürftigen erfordert eine handlungsfähige Verwaltung

### LANDESVERBÄNDE

- 7 Baden-Württemberg
- 20 Bayern
- 21 Berlin
- 26 Brandenburg
- 31 Bremen
- 32 Hamburg
- 34 Hessen
- 40 Mecklenburg-Vorpommern
- 44 Niedersachsen
- 48 Nordrhein-Westfalen
- 62 Rheinland-Pfalz
- 66 Saarland
- 68 Sachsen
- 71 Sachsen-Anhalt
- 73 Schleswig-Holstein
- 76 Thüringen

### FACHTEIL

- 80 Gefangenenvereinigung ist keine Gewerkschaft
- 82 Vereinigungsfreiheit, Koalitionsfreiheit im Strafvollzug
- 85 Erfolgreiche Verfassungsbeschwerde gegen die Neuregelung der Gefangenenvergütung in Rheinland-Pfalz



Mitglied im  dbb beamtenbund und tarifunion

 Europäische Union der Unabhängigen Gewerkschaften (CESI)

<b>Bundesvorsitzender</b>	Anton Bachl	bachl@bsbd.de www.bsbd.de
<b>Stellv. Bundesvorsitzender</b>	Wolfgang Jänicke	wolfjanicke@aol.com
<b>Stellv. Bundesvorsitzende</b>	Petra Rabe	bsbd-frauen@bsbd.de tarif@bsbd.de
<b>Stellv. Bundesvorsitzender</b>	Friedhelm Sanker	fsanker@t-online.de
<b>Stellv. Bundesvorsitzender</b>	Franz-Josef Schäfer	eu@bsbd.de
<b>Schriftleitung</b>	Burghard Neumann	<b>vollzugsdienst@t-online.de</b>
<b>Landesverbände</b>	<b>Vorsitzende</b>	
<b>Baden-Württemberg</b>	Alexander Schmid	Alex.Bodman@web.de www.bsbd-bawue.de
<b>Bayern</b>	Ralf Simon	post@jvb-bayern.de www.jvb-bayern.de
<b>Berlin</b>	Thomas Goiny	thomas.goiny@berlin.de www.bsbd-berlin.de
<b>Brandenburg</b>	Rainer Krone	bsbdbrb@t-online.de www.bsbd-brb.de
<b>Bremen</b>	Werner Fincke	werner.fincke@JVA.BREMEN.de
<b>Hamburg</b>	Thomas Wittenburg	thomas.wittenburg@lvhs-hamburg.de www.lvhs-hamburg.de
<b>Hessen</b>	Birgit Kannegießer	vorsitzende@bsbd-hessen.de www.bsbd-hessen.de
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Hans-Jürgen Papenfuß	hans_j_papenfuss@me.com www.bsbd-mv.de
<b>Niedersachsen</b>	Uwe Oelkers	uwe.oelkers@vnsb.de www.vnsb.de
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Peter Brock	bsbd-p.brock@t-online.de www.bsbd-nrw.de
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Winfried Conrad	bsbd.winfried.conrad@t-online.de www.bsbd-rlp.de
<b>Saarland</b>	Markus Wollscheid	M.Wollscheid@justiz.saarland.de
<b>Sachsen</b>	René Selle	rene.selle@bsbd-sachsen.de www.bsbd-sachsen.de
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Uwe Bülau	uwe.buelau@bsbd-lsa.de www.bsbd-lsa.de
<b>Schleswig-Holstein</b>	Michael Hinrichsen	hinrichsen@bsbd-sh.de www.bsbdsh.de
<b>Thüringen</b>	Jörg Bursian	post@bsbd-thueringen.de www.bsbd-thueringen.de

## Redaktionsschluss

für die Ausgabe 2/2016:

➡ ➡ 15. März 2016

**D**ie Medien berichten vermehrt über Mindestlohnforderungen von Gefangenen und deren Einbeziehung in die Rentenversicherung. In der Regel sind die Presseberichte und die dokumentierten Forderungen durchaus nachvollziehbar. Einige Politiker sehen solche Forderungen fraglos als legitim an. Im hessischen Butzbach hatten Gefangene zum Jahresende sogar einen Hungerstreik angekündigt, um ihre Forderungen durchzusetzen.

Eine spezielle Dynamik in diese Vorstellungen brachte die sogenannte Gefangenengewerkschaft, die sich letztes Jahr in Berlin gegründet hat. Es fehlt zwar an den formellen Voraussetzungen eine wirkliche Arbeitnehmervertretung zu sein, wie das Berliner Verwaltungsgericht festgestellt hat, doch hat sie ihre Forderungen durchaus in den Medien platzieren können. Grundsätzlich ist es sehr zu begrüßen, wenn sich Gefangene mit legitimen, angemessenen Mitteln im Rahmen eines sozialen Lernprozesses für ihre Interessen einsetzen.

Bei solchen Forderungen kann es nicht verwundern, wenn diese Interessengemeinschaft einen gewissen Zulauf unter den Gefangenen verzeichnet. So verständlich solche Forderungen auch sein mögen, so brandgefährlich könnten sie sich auf die künftige Gestaltung des Vollzuges auswirken, sollten sie erfolgreich sein.

Übersehen wird dabei der Grundsatz, dass Arbeit im Strafvollzug nicht in erster Linie Broterwerb ist, sondern sich als das wohl wirksamste Instrument der Resozialisierung erwiesen hat.

Durch die Arbeit sollen die Gefangenen befähigt werden, ihren Lebensunterhalt nach der Entlassung finanzieren zu können. Deshalb zielt Arbeit im Vollzug nicht vorrangig auf Gewinn ab, nein, sie darf mitunter auch etwas kosten. Ziel ist es nämlich, vorhandene Qualifikationen zu erhalten und auf einem aktuellen Stand zu halten und nicht vorhandenen Qualifikationen zu erwerben. Ist die geleistete Arbeit dann wirtschaftlich verwertbar, dann werden die Kosten, die der Steuerzahler für die Inhaftierung aufrbringen muss, reduziert.

Die Erfahrung zeigt, dass Gefangene die regelmäßige Einbindung in einen Arbeitsprozess erst lernen müssen. Viele sind durch ihren Drogenkonsum und ihr Sozialverhalten erheblich eingeschränkt, so dass sie eine kontinuierliche Arbeitsleistung nicht sofort erbringen können und manchmal auch nicht erbringen wollen. Übersehen werden auch die vollzugsbedingten Prozessabläufe, wodurch

die Arbeitsergebnisse in der Regel nicht mit den Betriebsergebnissen der freien Wirtschaft vergleichbar sind.

Im Bereich einfacher Tätigkeiten herrscht in der freien Wirtschaft ein erheblicher Lohndruck. Lohnerhöhungen bei den Gefangenenlöhnen würden die Wettbewerbsfähigkeiten der Anstaltsbetriebe mit der Folge des Verlustes von Arbeitsplätzen erheblich beeinträchtigen. Unter Resozialisierungsgesichtspunkten wäre dies kontraproduktiv und würde zwangsläufig bei der gegebenen Personalausstattung zu einem Verwahrvollzug angelsächsischer Prägung führen. Arbeit würde dann vielfach aus Kostengründen

## *Gefangene fordern den Mindestlohn, die Abschaffung der Arbeitspflicht und ihre Einbeziehung in die Rentenversicherung*



Foto: Windmüller

**BSBD Bundesvorsitzender Anton Bachl.**

von den Vollzugseinrichtungen gar nicht mehr angeboten werden.

So wünschenswert es wäre, Mindestlöhne in den Gefängnissen an die arbeitenden Gefangenen zu bezahlen, so schnell würde ein solches Experiment an der Realität scheitern. Alleine schon, weil die Beschäftigungsquote schnell gegen null tendieren würde. Ein Blick nach Italien genügt, um zu erkennen, dass bei Tarifföhnen die Werkhallen leer bleiben und die Gefangenen nicht zu einem künftig straffreien Leben in sozialer Verantwortung befähigt werden, sondern ausschließlich sicher verwahrt werden würden.

Die Fertigkeiten der Gefangenen sind oftmals nicht mit den Leistungen und Anforderungen an Arbeitnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt vergleichbar. Die Gefangenen übersehen auch, dass

die in den Gefängnissen engagierten Firmen sich nur deshalb einer verlängerten Werkbank bedienen können, weil sie trotz der kostensteigernden Rahmenbedingungen konkurrenzfähige Löhne vorfinden. Natürlich gibt es auch Betriebe, die durchaus mit den Produkten und Leistungen der freien Wirtschaft mithalten können. Dies ist aber immer nur dann der Fall, wenn die Rahmenbedingungen des Strafvollzuges ausgeblendet werden.

Wenn Gewinne erzielt werden, dann kann das dem Steuerzahler nur recht sein. Schließlich kostet ein Gefangener pro Tag gut und gerne um die 100 Euro. Völlig unbeachtet bleibt bei solchen Forderungen ferner, dass zu einem angemessenen Sozialverhalten auch die Schäden, die die Opfer von Straftätern erlitten haben, ausgeglichen werden müssten. Würden die Bundesländer auf die genannten Forderungen eingehen, wären Kostensteigerungen im Strafvollzug durch Sozialabgaben, Steuern, höhere Betriebskosten und deutlich weniger Beschäftigungen neben einer in der Folge kaum mehr erfolgten Resozialisierung, erheblich.

Daneben würden beträchtliche Aufwendungen für einen enormen Verwaltungs- und Arbeitsaufwand auftreten. Wenn man schon betriebswirtschaftlich argumentiert, dann müssen alle Kosten bedacht werden. Reine Rosinenpickerei ist unzulässig.

Zum sozialen Lernen gehört eben auch ein verantwortlicher Blick auf die Dinge. Dazu zählt auch, dass die Schäden und vor allem die Tatfolgen bei den Opfern nicht ausgeblendet werden dürfen. Denn auch dort stünden den Opfern und/oder deren Familien Einkommens- und Karriereausgleiche bis hin zu Rentenausgleichszahlungen, wie sie gelegentlich im Haftpflichtversicherungsbereich zu Buche schlagen, zu.

In Hessen wird daher völlig richtig auf ein Urteil des Oberlandesgerichts Hamburg hingewiesen, das zutreffend festgestellt hat: „Gefangene stehen mit ihrem Verdienst nicht schlechter als ein Arbeitnehmer, von dessen Mindestlohn Lohnsteuer und Sozialabgaben abgezogen werden, und, der darüber hinaus noch Miete zahlt.“

Die **Einbeziehung in die Rentenkassen** bietet bei näherer Betrachtung keine wirkliche Lösung. Bei Betrieben, die Unternehmen gehören, würden die Lohnkosten steigen, wodurch ebenfalls

die Arbeitsplätze ernsthaft gefährdet würden. Soziale Lernfelder würden damit in Gefahr geraten, weil die Abschaffung der Arbeitsplätze drohen würde. Höhere Löhne in den Eigenbetrieben des Vollzuges würden unweigerlich einen Anstieg der Unterbringungskosten nach sich ziehen.

Der Steuerzahler würde letztlich unnötigerweise mit steigenden Haftkosten belastet werden. Darüber hinaus würden die Beiträge zur Rentenversicherung mit einem Basislohn von bis zu 8,50 Euro in der Stunde die später zu erwartenden Rentenleistungen kaum oder gar nicht beeinflussen. Die auf einen Mindestlohn beruhende Rente würde die Mindestsicherung nicht übersteigen. Rentenzahlungen könnten in diesem Beitragssegment nur dann die Mindestsicherung übertreffen, wenn der Staat mittels Steuergeldern seine sozialen Transferleistungen in die Rentenkasse aufstocken würde. Oder aber der allgemeinen Rentenkasse zur Last gelegt werden würde. Dies würde dann die Rentenbeitragszahler wie auch die Arbeitgeber höher

belasten und/oder die Rentenbezieher durch niedrigere Renten ungerechterweise belasten. Im Übrigen stellt sich auch hier wieder die Gretchenfrage nach einem Transferausgleich für die Opfer. Und das alles, wo die Rentenkassen wegen der demografischen Entwicklung und der niedrigen Zinsen ohnehin sehr problematischen Zeiten entgegengehen. Der Öffentlichkeit wäre dies kaum vermittelbar.

Man kann es drehen und wenden wie man will, entweder die rechtstreuere Bürger leisten höhere Abgaben, um den Gefangenen im Alter höhere Renten zuzubilligen oder rechtsuntreue Bürger erhalten im Alter Transferleistungen auf niedrigerem Niveau. Es muss jedem Straftäter bewusst sein, dass auf ihn die Altersarmut wartet, wenn er sein Verhalten nicht grundlegend überdenkt und ändert. Je höher die Freiheitsstrafe, desto höher das Armutsrisiko. Und, ein Sozialstaat ist nicht unermesslich belastbar. Das Schlimme daran ist, dass dies vielfach ausgeblendet wird, genauso wie die Opfer und Opferfolgen.

**Auffällig ist**, dass die Interessensvertretung der Gefangenen besonders in den Ländern aktiv ist, die Gefängnisse im Modell der Teilprivatisierung (Hessen und Niedersachsen, Werkdienst in Berlin) betreiben oder diese bis vor kurzem privat betrieben haben (Baden-Württemberg). Und in den benachbarten Bundesländern von Hessen und Berlin die Arbeitspflicht für Gefangene, nämlich in Rheinland-Pfalz und Brandenburg, aufgehoben worden ist.

Diese Umstände müssen gesehen werden. Immerhin sind solche Irrwege der föderalen Vollzugsgestaltung geeignet, die bislang strikt rehabilitativ ausgerichtete Behandlung von Gefangenen grundlegend zu pervertieren. Gelegentlich wird eben auch übersehen, dass weder Verbrechen noch kontraproduktive Ideen an Ländergrenzen haltmachen. Den Länderjustizverwaltungen bleibt nur dringend anzuraten, dass die Haftkosten konsequent eingefordert werden, damit sich manche Argumente und Fehlentwicklungen nicht als Rohrkrepierer herausstellen.

## Entscheidung des BVerfG zur Bündelung von Dienstposten

**Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 16. Dezember 2015 –2 BvR 1958/13– entschieden, dass die sogenannte Dienstpostenbündelung bei Vorliegen eines sachlichen Grundes zulässig ist. Die gegen die entsprechende Regelung des § 18 Satz 2 Bundesbesoldungsgesetz vorgetragene Gründe wurden als nicht stichhaltig angesehen. Der dbb sieht sich damit in seiner Rechtsposition bestätigt.**

Mit der am 28. Januar 2016 veröffentlichten Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Rahmen eines Konkurrentenstreitverfahrens die Frage geklärt, inwiefern eine Dienstpostenbündelung, d.h. die Verknüpfung eines Dienstpostens mit mehreren Ämtern, zulässig ist. Die Zuordnung eines Dienstpostens zu mehreren Ämtern verstößt danach nicht gegen „Hergebrachte Grundsätze“ im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG. Voraussetzung für eine Bündelung sei allerdings ein sachlicher Grund, der nach Auffassung des BVerfG insbesondere in der s.g. „Massenverwaltung“ angenommen werden kann, wo Dienstposten in der Regel mit ständig wechselnden Aufgaben einhergehen.

Das BVerfG stellt fest, dass es keinen „Hergebrachten Grundsatz“ des Berufsbeamtentums gebe, wonach „mit einem

höheren Statusamt (stets) auch eine höhere Funktion verbunden sein muss.“ In die Prüfung einbezogen war dabei § 18 Satz 2 Bundesbesoldungsgesetz, der festlegt, dass eine Funktion bis zu drei Ämtern einer Laufbahngruppe, in obersten Bundesbehörden sogar allen Ämtern einer Laufbahngruppe, zugeordnet werden kann. Das BVerfG hat dabei eine Bündelung von bis zu drei Ämtern bei Vorliegen von sachlichen Gründen als zulässig angesehen, eine Erstreckung auf alle Ämter einer Laufbahngruppe nur ausnahmsweise unter Vorliegen besonderer Voraussetzungen. Eine laufbahngruppenübergreifende Ämterbündelung ist dagegen in aller Regel unzulässig.

In dem Beschluss ist weiterhin festgehalten, dass der Einsatz auf einem gebündelten Dienstposten bei jedem der zugeordneten Statusämter eine amtsangemessene Beschäftigung darstellt. Eine Differenzierung wird dadurch erreicht, dass an einen Beamten im höheren Amt höhere Anforderungen gestellt und ein höheres Maß an Verantwortung gefordert werden als bei demjenigen im niedrigeren Statusamt.

In Bezug auf die der Auswahlentscheidung zugrundeliegenden Beurteilungen kommt es nach Feststellung des BVerfG schließlich maßgeblich auf die Gesamtnote, nicht auf die Einzelfeststellungen an, wenn die Benotungen eng beieinan-

der liegen. Im entschiedenen Fall ging es um einen Gesamtrahmen aller Bewerber von 1,0 Punkten und einer Differenz von 0,5 Punkten zwischen den am besten bewerteten. Hier wurde ein Rückgriff auf die Einzelfeststellungen abgelehnt.

Der dbb hat sich in dem Verfahren mit einer ausführlichen schriftlichen Stellungnahme geäußert. Dabei wurde die personalwirtschaftliche Notwendigkeit einer Ämterbündelung betont. Das gilt insbesondere für Dienstposten mit einem vielfältigen Aufgabenspektrum, für die sich keine klar gestuften Funktionen ausmachen lassen. Auch hier muss eine berufliche Perspektive in Form einer Beförderung möglich sein.

Der dbb sieht sich durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts in seiner Rechtsauffassung bestätigt, dass bei Vorliegen sachlicher Gründe die Zuordnung mehrerer Statusämter zu einer Funktion, die Stellenbewirtschaftung ohne feste Zuordnung von Dienstposten zu Planstellen (Topfwirtschaft) mit dem gesetzlich verankerten Leistungsprinzip vereinbar ist. Aus diesem Grund hatte der dbb keine Zweifel an der neugefassten Regelung des § 18 Seite 2 BBesG, der die Möglichkeiten und Grenzen der Ämterbündelung gesetzlich festgeschrieben hat.

*dbb beamtenbund und tarifunion,  
Info-Nr. 4/2016*

BSBD-Splitter zur 57. dbb Jahrestagung: Öffentlichen Dienst würdigen

## Solidarität mit Schutzbedürftigen erfordert eine handlungsfähige Verwaltung

Etat des Bundesinnenministeriums wächst um 1,5 Milliarden Euro

**Z**um Auftakt der 57. Jahrestagung des dbb beamtenbund und tarifunion am 11. Januar 2016 in Köln hat der Zweite Vorsitzende Willi Russ betont, dass Solidarität mit Schutzbedürftigen in Deutschland zu Recht Verfassungsrang hat und „immer auch ein Grundgedanke allen gewerkschaftlichen Handelns ist.“ Zugleich mahnte Russ angesichts des anhaltenden Flüchtlingszustroms und der damit verbundenen Herausforderungen an den öffentlichen Dienst: „Wer eine politische Entscheidung trifft, muss in der Verwaltung auch die Voraussetzungen für die Umsetzungen schaffen.“

Ohne das besondere Engagement der Kolleginnen und Kollegen beispielsweise im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, bei der Polizei in Bund und Ländern, in den Kommunen, Kitas und Schulen, im öffentlichen Gesundheitsdienst oder der Justiz wäre die Situation nicht zu bewältigen, sagte der **dbb Vize** und verwies auf die Dauerbelastung der Mitarbeiter bis an die Grenze physischer und psychischer Leistungsfähigkeit.

Hinzu komme, dass immer häufiger Entscheidungen herbeigeführt würden, die mit rechtsstaatlichen Verfahren nur schwer vereinbar seien. „Aus der Sicht

„Herkulesaufgabe“ mache auch deutlich, „wie sich der seit Jahren von der Politik herbeigeführte Personalmangel in einer aktuellen Krisensituation auswirkt.“ Es gebe in der Verwaltung keine Reserven und die Altersstruktur biete für die Zukunft keine Perspektive. „Die Politik ist nun gefordert, Prioritäten zu setzen und wieder stärker für eine aufgabengerechte Personalausstattung zu sorgen“, sagte **Russ**. Die bislang bewilligten neuen Stellen seien zu begrüßen, aber die Beschäftigten müssen erst einmal gefunden, ausgewählt, ausgebildet oder in die konkrete Aufgabe eingearbeitet werden. „Das löst nicht die aktuelle Herausforderung“, machte **Russ** klar und kritisierte zudem den großen Anteil befristeter Stellen. Wenig hilfreich sei auch, Schuldige für organisatorische Missstände vorrangig bei den Beschäftigten zu suchen. Die Gebietskörperschaften müssten langfristig die notwendigen Finanzmittel für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben erhalten.

Zur bevorstehenden Einkommensrunde für die Beschäftigten von Bund und Kommunen verwies **Russ**, der Verhandlungsführer des **dbb** sein wird, auf die anhaltende konjunkturelle Erholung, den Anstieg der Inflationsrate und die stabile Arbeitsmarktlage in Deutschland. Der **dbb** werde in den nächsten Wochen auf „Branchentagen“ an der Basis mit den Mitgliedern über ihre Vorstellungen diskutieren, bevor am 18. Februar die Gesamtforderungen für alle Statusgruppen präsentiert werden. Dabei werde es auch um strukturelle Forderungen – etwa die Absenkung des viel zu hohen Anteils befristeter Arbeitsverhältnisse von über 15 Prozent im öffentlichen Sektor – gehen, von dem vor allem Arbeitnehmer unter 35 Jahren betroffen seien. „Der öffentliche Dienst macht im Rahmen seiner ihm gegebenen Möglichkeiten einen verdammt guten Job“, so **Russ**. „Den wollen wir auch im Rahmen der diesjährigen Einkommensrunde entsprechend gewürdigt sehen.“



**dbb-Vize Willi Russ während seiner Eröffnungsrede.**

Foto: BSBD

einer gewerkschaftlichen Spitzenorganisation des öffentlichen Dienstes möchte ich klarstellen, dass verbindliche Regeln nicht der Beschleunigung von Verfahren zum Opfer fallen dürfen“, so **Russ**.

Um für personelle Entlastung zu sorgen, seien Verwaltungsverfahren zu straffen, Schnittstellen für den Datenaustausch zu definieren und Zuständigkeiten zu bündeln, „zum Beispiel mit einer einheitlichen Flüchtlings- und Integrationsverwaltung, die für Unterbringung, Versorgung und Integration zuständig ist.“ Die gesamtgesellschaftliche



dbb Jahrestagung 2016

**Herausforderung für die Demokratie – Politik contra Bürger?**



### Bundesinnenminister: Auf den öffentlichen Dienst ist Verlass

Bundesinnenminister Thomas de Maizière hat den Menschen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes dafür gedankt, dass sie im Zusammenhang mit der Flüchtlingsbewegung „solidarisch und beherzt Verantwortung übernommen haben und manches Mal über sich hinausgewachsen sind.“ Der Bundesinnenminister sagte, die aktuelle Lage beweise: „Auf den öffentlichen Dienst ist Verlass. Dafür gibt es hunderte gute Bei-



**Bundesinnenminister Thomas de Maizière.**

Foto: Marco Urban

spiele in ganz Deutschland.“ Die Flüchtlingskrise habe gezeigt, wie notwendig ein guter öffentlicher Dienst ist.

Mit Blick auf die sexuellen Übergriffe und Straftaten der Silvesternacht in Köln sagte **de Maizière**, derartige Exzesse habe es in dieser Dimension und möglicherweise



**BSBD-Teilnehmer: Bundesvorsitzender Anton Bachl, BSBD-LV BRB Rainer Krone und BSBD-Vize Franz-Josef Schäfer.**

Foto: BSBD

cherweise auch in der Organisiertheit in Deutschland bisher nicht gegeben. Sie seien inakzeptabel und müssten konsequent mit den Mitteln des Rechtsstaates verfolgt werden. Er, so **de Maizière**, vertrete die Auffassung, dass sowohl eine konsequente Anwendung des geltenden Rechts als auch gesetzliche Verschärfungen notwendig seien. Konsequente Aufklärung sei notwendig. „Nichts darf unter den Teppich gekehrt werden.“ Es sei auch im Interesse der Flüchtlinge aufzuklären, wer kriminell ist und wer nicht.

Als wichtigen Schritt bezeichnete der Minister das auf den Weg gebrachte Digitalisierungsprojekt samt Gesetzentwurf, das die Verfahrensdauer verkürzt und klar regelt. Die Sicherung der europäischen Außengrenzen und eine faire Verteilung der Schutzbedürftigen gelängen nur in europäischer Solidarität und Verantwortung. Zur Wahrheit gehöre auch: „Ohne erhebliche Anstrengungen aller Beteiligten, auch und insbesondere der Flüchtlinge, ohne beträchtliche Mehrausgaben wird es nicht gehen. Diese bewegen sich im zweistelligen Milliardenbereich. Aber den Anspruch an die schwarze Null sollten wir halten.“

Erforderlich seien „Flexibilität und Pragmatismus.“ Für eine begrenzte Zeit könne es nötig sein, Anforderungen an die berufliche Qualifikation – etwa bei Lehrkräften – abzusenken. Berufliche Fertigkeiten der ins Land Kommenden sollten am besten direkt im Betrieb oder in der Ausbildungsstätte „im Echtbetrieb“ überprüft werden. Es sei Zeit und Gelegenheit, die Lage als Chance zu Modernisierung und Flexibilisierung zu begreifen.

Ausdrücklich dankte **de Maizière** den Mitarbeitern der Sicherheitsbehörden und Polizei von Bund und Ländern für ihre „hervorragende Arbeit.“ Bei dieser Belastung sei es wichtig, die Sicherheitsbehörden „deutlich zu stärken. Durch gute Gesetze, durch gute Ausstattung

und mit mehr Personal.“ „Wenn man will, dass der Staat seine Aufgabe ordentlich erledigt, dann braucht er Personal und Ausstattung“, betonte der Minister und verwies auf den Zuwachs von 1,5 Milliarden Euro im Etat des Bundesinnenministeriums. Damit seien aber die Probleme nicht vom Tisch. „Viele Beschäftigte arbeiten bereits heute mehr als in der Dienstvorschrift steht. Auf Dauer können wir nicht auf den hohen Einsatz



**Prof. Dr. Werner Patzelt von der TU Dresden.**

Foto: BSBD

mit -zig Überstunden und unter hohem Druck bauen.“ Um dringend benötigte Ressourcen zu erschließen, müsse auch Personal umgeschichtet werden.

**De Maizière** versicherte, er werde in nächster Zeit mit den gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen zu einem Spitzengespräch über die Probleme in den Verwaltungen und für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst zusammenkommen.

#### **Politikwissenschaftler Patzelt: Staat muss offenen Meinungsstreit gewährleisten**

**Eine große Diskrepanz zwischen den Erwartungen vieler Bürgerinnen und Bürger und der politisch Verantwortlichen hat Prof. Werner Patzelt von der TU Dresden kritisiert. Der Politikwissenschaftler, der**

zuletzt wegen seiner in den Medien verbreiteten politischen Bewertung der Pegida-Demonstrationen bekannt geworden war, referierte in Köln zum Thema der dbb-Jahrestagung „Herausforderung für die Demokratie – Politik contra Bürger?“.

Ein nennenswerter Teil der Bürger sympathisiere damit, was Parteien wie die **AfD** und die Anhänger von **Pegida** zum Ausdruck bringen. Dies sei, so **Patzelt**, unter anderem auf eine „Repräsentationslücke“ im rechten Parteienspektrum zurückzuführen. **Patzelt** konstatierte eine „Sozialdemokratisierung“ der Union, die sehr zum Vorteil der Mitte der **CDU** sei. „Von vielen, die bislang in der **CDU** ihre politische Heimat finden, wird dies aber bedauert“, sagte der Experte. Statt hinzublicken, wer bei den Demos von **Pegida** und **AfD** auf die Straße geht und was diese Menschen bewegt, „war man sich schnell einig: ausgrenzen, als dumm und ignorant bezeichnen.“ Dies werde sich auch in den Stimmerngebnissen der anstehenden Wahlen bemerkbar machen und die Regierungsbildung erschweren. In der Flüchtlingskrise übernehme die Zivilgesellschaft eine Rolle, die nicht hoch genug zu würdigen sei, aber die Frage nach der staatlichen Verantwortung müsse auch gestellt werden.

Eine „unzulängliche Rolle“ spielten laut **Patzelt** die Massenmedien mit ihrem „anwaltschaftlichen Journalismus.“ So habe es das Bemühen gegeben, die **AfD** „zunächst in die rechte Ecke und dann in die Bedeutungslosigkeit abzuschieben.“ Der Staat müsse Anwalt eines offenen Meinungsstreits sein, nicht Anwalt einer bestimmten politischen Ausrichtung. „Öffentliche Zustimmung lässt sich nicht erzwingen – redliche, pluralistische, breit aufgestellte Diskussion“ sei erforderlich und ein legitimes Mittel dafür wäre der Wahlkampf. „Wenn dabei heikle Themen herausgehalten werden, entzieht man dem Bürger ein wirkungsvolles Mittel der Meinungsäußerung.“ Das führe zur Gründung von Protestparteien und „die Nebenwirkungen können schädlich sein“, sagte **Patzelt**.

#### **Diskussion: Wähler abholen, nicht abstempeln**

Das im Impulsvortrag von **Prof. Dr. Patzelt** geforderte plebiszitäre Element in der Gesetzgebung lehnte Bosbach ab: „Der Wunsch nach Volksbegehren ist so alt wie die Bundesrepublik selbst.“ Das Problem daran sei die Reduktion der Antwort auf „Ja“ oder „Nein“, die Abwägungsprozesse vermissen lasse. Weiter sei direkte Demokratie kein Rezept gegen Politikverdrossenheit, „weil die Menschen nicht politikverdrossen, sondern partei- und politikverdrossen sind. Die Diskrepanz

zwischen Wählern und Gewählten wird immer größer.“ Mit Blick auf die Flüchtlingsproblematik hänge damit zusammen, dass sowohl in den Parlamenten als auch in den Medien die Tatsache zu kurz gekommen sei, dass Deutschland eben nicht über unbegrenzte Integrationskraft verfüge.

Zur **AfD** als Protestpartei stellte **Bosbach** klar: „Die Wähler denken nicht, dass die **AfD** die Probleme löst, sondern dass sie den etablierten Parteien Feuer unter dem Hintern macht.“ Es sei falsch die Bevölkerung unter den Generalverdacht zu stellen, sie sei nicht klug genug, um zwischen Ganoven und Rechtschaffenden zu unterscheiden. In diesem Zusammenhang kritisierte **Bosbach** auch die selektive Wahrnehmung der Medien, die zum Protestverhalten vieler Menschen beigetragen habe: „Die Wahrheit ist politisch korrekt“, sagte **Bosbach** und wandte sich gegen die Tabuisierung von Problemen. Daher müssten auch innerhalb der Parteien Unterschiedliche Meinungen offen und nach außen diskutiert werden. Im Zusammenhang mit der Bewältigung des Flüchtlingszustroms lobte **Bosbach** das über jedes normale Maß hinausgehende Engagement des öffentlichen Dienstes und seiner Beschäftigten: „Wenn die Probleme am größten werden, werden die schönsten Eigenschaften von uns Menschen sichtbar.“ Für **Werner Patzelt** verlangt ein gangbarer Mittelweg in der politischen und medialen Diskussion „intellektuelle Wachheit und politischen Mut.“ Die Medien müssten sich den Vorwurf gefallen lassen, Beihilfe zur Verschleierungstaktik vieler Politiker geleistet zu haben. Jeder sei bemüht gewesen, kein Öl ins Feuer zu gießen, um nicht in eine politische Ecke gestellt zu werden. Die Ereignisse der Silversternacht in Köln und anderen Städten seien damit sogar eine Chance für die Meinungsbildung, ohne politischen Scharfmachern das Wort reden zu müssen. „Wenn wir Menschen abholen wollen, denen eine politische Plattform fehlt, brauchen wir eine Politik, die vermeintliche Tabuthemen



Unter der Leitung von ZDF-Moderatorin Dunja Hayali, analysierten Wolfgang Bosbach (CDU) und Prof. Dr. Werner Patzelt die Rolle von Politik und Medien in der Flüchtlingskrise. Foto: BSBD

besetzt, um kommunikative Nischen zu vermeiden, in denen sich extreme Positionen bilden können.“ Defizite attestierte **Patzelt** gerade der Opposition, die die Regierung und ihre Politik vor sich hergetrieben und dabei Fehler übersehen habe, die sie eigentlich aufdecken sollte.

In Ostdeutschland, insbesondere in Dresden werde das Thema allerdings so stark polarisiert, „dass kein objektiver Diskurs möglich ist. Gerade in diesem Umfeld löst das Verscheuchen der Wähler keine Probleme.“ Vielmehr treibe der „Ausgrenzungs- und Beschimpfungsmodus“ immer mehr Menschen in die innere Kündigung gegenüber der Politik. Wirklich ausgegrenzt gehörten aber keine Bürgerinnen und Bürger, sondern Rassisten und Scharfmacher.

#### **forsa-Chef Manfred Güllner: „Diktatur der Minoritäten“ sorgt für Entfremdung zwischen Politik und Bürgern**

Vor einer zunehmenden Entfremdung zwischen Politik und Bürgern hat **forsa-Chef Manfred Güllner** gewarnt. Die „Partei der Nichtwähler“ sei weitaus größer als die allenthalben thematisierte Abwanderung insbesondere von den Unionsparteien in Richtung der Rechten, sagte **Güllner** in seinem Vortrag bei der **dbb** Jahrestagung in Köln.

Man könne anhand der vorliegenden Daten nicht davon ausgehen, dass die „neue Rechte“ eine größere Anziehungskraft als je zuvor auf die Wählerinnen und Wähler ausübe, führte **Güllner** aus.

Hätten die Rechten etwa Ende der 1960er oder der 1980er Jahre zwischen sechs und 5,4 Prozent der Wählerstimmen erhalten, erreichten **AfD**, **NPD** und Republikaner bei der letzten Bundestagswahl insgesamt „nur“ 3,9 Prozent, bei der vergangenen Europawahl „nur“ 3,7 Prozent. Sehe man sich die Wählerbewegungen genauer an, könne kein Vakuum am rechten Rand der Unionsparteien belegt werden: „Von den Unions-Abwanderern würden einige wenige andere Parteien, mehrheitlich im Übrigen die **SPD** wählen, die ganz deutliche Überzahl jedoch gibt an, ihr Wahlrecht gar nicht mehr wahrnehmen zu wollen“, so der **Forsa**-Geschäftsführer.

Eine Million weniger Stimmen für die Unionsparteien standen bei den vergangenen Landtagswahlen in Summe 48.000 mehr Stimmen für die **AfD** gegenüber – „der rechnerische Rest ist aller Wahrscheinlichkeit gar nicht wählen gegangen“, so **Güllners** Schlussfolgerung. „Das Potenzial der **AfD** ist weitgehend ausgeschöpft.“

- Eine ausführliche Berichterstattung zur **dbb** Tagung findet sich unter [www.dbb.de](http://www.dbb.de).



Ein Teil der BSBD-Tagungsteilnehmer.

Foto: Windmüller



Kennst Du das,  
wenn Aufgeben keine  
Alternative ist?

**Viele Blutkrebs-Patienten auch.**

Oft suchen sie vergeblich nach einem passenden Stammzell-Spender.  
Hilf mit und rette Leben: Registrier' Dich jetzt auf [www.dkms.de](http://www.dkms.de)

**Mund auf. Stäbchen rein. Spender sein!**



Wir besiegen Blutkrebs.



# Fachteil

# Strafvollzug

Herausgeber:  
Bund der Strafvollzugsbediensteten  
Deutschlands (BSBD)

Schriftleitung: **Burghard Neumann**  
14776 Brandenburg an der Havel, Grüne Aue 19 a

## Gefangeneneinigung ist keine Gewerkschaft

KG Berlin Beschluss vom 29. Juni 2015 Az. 2 Ws 132/15 Vollz

Das Arbeitsverhältnis zwischen Gefangenen und der Anstalt ist öffentlich-rechtlicher Natur.

Das Recht der Vollzugsbehörde, die Arbeit von Gefangenen auszugestalten (Direktionsrecht), folgt aus §§ 37, 41 Abs. 2 Satz 2 StVollzG.

Gefangene im geschlossenen Vollzug sind keine Arbeitnehmer im Sinne des § 5 ArbGG; ihnen steht insoweit das Recht auf Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) nicht zu.

### Tenor

Die Rechtsbeschwerde der Gefangenengewerkschaft/Bundesweite Organisation gegen den Beschluss des Landgerichts Berlin – Strafvollstreckungskammer – vom 28. April 2015 wird verworfen.

Die Beschwerdeführerin hat die Kosten ihres Rechtsmittels zu tragen.

### Gründe

#### I.

Mit ihrem Antrag auf gerichtliche Entscheidung begehrte die Gefangenengewerkschaft/Bundesweite Organisation (im Folgenden: GGBO) die Aufhebung der mündlichen Entscheidung der Justizvollzugsanstalt Tegel, durch die dem Gefangenen Z. untersagt wurde, an seinem Arbeitsplatz Mitgliedsanträge für die GGBO während der Arbeitszeit und den Pausen zu verteilen und ausgefüllte Anträge entgegen zu nehmen sowie Werbung für die Organisation zu betreiben. Der Gefangene Z. ist Mitglied der Organisation und als Busfahrer auf dem Gelände der Justizvollzugsanstalt tätig. Er befördert Strafgefangene zwischen ihren jeweiligen Teilanstalten und dem Sprechzentrum.

Die Justizvollzugsanstalt begründete ihre Entscheidung damit, dass aus Sicherheitsgründen auf dem Weg zur und von der Arbeit sowie am Arbeitsplatz lediglich eine Verpflegungsbox, aber keine sonstigen Behältnisse, Schriftstücke, Zeitschriften, Bücher oder ähnliche Dinge

mitgeführt beziehungsweise aufbewahrt werden dürfen; deshalb sei weder die Verteilung noch die Entgegennahme von Mitgliedsanträgen bei der Arbeit möglich. Mündliche Mitgliedwerbung sei dagegen zulässig. Gleichzeitig bot sie an, dass Mitgliedsanträge an allgemein zugänglichen Stellen ausgelegt werden können. Die Antragstellerin sieht in dieser Vorgehensweise eine Verhinderung der Tätigkeit ihrer „gewerkschaftlichen Organisation.“ Sie meint, eine Gefahr für die Sicherheit und Ordnung der Anstalt bestehe schon deshalb nicht, weil Mitgliedbeiträge nicht eingefordert werden würden und der Gefangene Z. während der gesamten Zeit unter der Aufsicht der Antragsgegnerin stehe.

Mit der angefochtenen Entscheidung hat die Strafvollstreckungskammer den Antrag der Organisation zurückgewiesen. Rechtsgrundlage für das Verbot sei § 4 Abs. 2 Satz 2 StVollzG, da das Verhalten des Gefangenen Z. die Sicherheit und Ordnung der Anstalt gefährden würde. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn die Anträge übergeben und sogleich ausgefüllt zurück gefordert werden. Dadurch könnten Drucksituationen entstehen. Es handele sich um ein primäres Verbot, auch wenn die Anstalt die Werbung für die Organisation erst nach ungefähr einem Monat verboten habe.

#### II.

Die Rechtsbeschwerde hat keinen Erfolg.

1. Sie ist zwar zulässig, da sie insbesondere die Fortbildung des Rechts im Sinne des § 116 Abs. 1 StVollzG ermöglicht. Klarstellend weist der Senat in diesem Zusammenhang lediglich darauf hin, dass die Strafvollstreckungskammer den Antrag auf gerichtliche Entscheidung, den allein der Gefangene A. gestellt hat, zu Unrecht als zulässig erachtet hat. Denn dieser war allein nicht vertretungsbefugt (vgl. Senat, Beschluss vom 28. April 2015 – 2 Ws 97/15 Vollz.). Nachdem aber das

Landgericht darauf seine Entscheidung landergerichtlich gestützt und der ehemalige Gefangene R. dem prozessualen Vorgehen des A. in der Rechtsmittelinstanz noch zugestimmt hat, war entsprechend § 89 ZPO eine Sachentscheidung durch den Senat veranlasst (vgl. Vollkommer in Zöller, ZPO 30. Aufl., § 89 Rdn. 11 f. m.w.N.).

2. Die Rechtsbeschwerde ist aber unbegründet.

Allerdings hat die Strafvollstreckungskammer das von der Justizvollzugsanstalt (ohne ausdrückliche Nennung einer Ermächtigungsgrundlage) ausgesprochene Verbot, Mitgliedsanträge der Organisation mit zur Arbeitsstelle zu nehmen und für diese zu werben, zu Unrecht auf § 4 Abs. 2 Satz 2 StVollzG gestützt. Denn diese Norm kann als Rechtsgrundlage nur dann herangezogen werden, wenn für die Maßnahme keine andere Bestimmung vorhanden ist (vgl. Schwindt/Böhm/Jehle/Laubenthal, StVollzG 6. Aufl., § 4 Rdn. 20, 23); § 4 Abs. 2 Satz 2 StVollzG ist als Generalklausel subsidiär (vgl. Arloth, StVollzG 3. Aufl., § 4 Rdn. 5). Hinzu kommt, dass weitergehende Feststellungen für das Vorliegen der engen Voraussetzungen dieser Vorschrift, insbesondere eine schon gegenwärtige Gefahr für die Sicherheit oder eine schwerwiegende Störung der Ordnung, nicht getroffen worden sind.

Dieser Fehler nötigt indes nicht zur Aufhebung der Entscheidung. Denn aus den Feststellungen zur Untersagung durch die Justizvollzugsanstalt wird hinreichend deutlich, dass diese insoweit von dem ihr im Zusammenhang mit der Beschäftigung des Z. zustehenden „Direktionsrecht“ Gebrauch gemacht hat.

a) Das Direktionsrecht, also das Recht der Vollzugsbehörde, die Arbeit von Gefangenen auszugestalten und hierzu die einzelnen Modalitäten festzulegen, folgt aus den §§ 37, 41 Abs. 1 Satz 2 StVollzG. Die Arbeitsorganisation obliegt – ebenso wie bei Tätigkeiten in den Eigenbetrieben (§ 149 StVollzG) – der Vollzugsbehörde.

aa) Das Arbeitsverhältnis zwischen den Gefangenen und der Anstalt ist nicht privatrechtlicher Natur, sondern ein öffentlich-rechtliches (vgl. Senat NSTz 1990, 607, 608 und Beschlüsse vom 7. April 2006 – 5 Ws 92/06 Vollz –; vom 15. Mai 1991 – 5 Ws 122/91 Vollz –; Nestler in LNNV, StVollzG 12. Aufl., Abschn. F Rdn. 16), so dass auch keine Arbeitsverträge zwischen der Justizvollzugsanstalt und den Gefangenen geschlossen werden (vgl. Calliess/Müller-Dietz, StVollzG 11. Aufl., § 37 Rdn. 1). Bei der Regelung des Arbeitseinsatzes des Gefangenen steht der Anstalt daher ein weitgehendes Ermessen zu (vgl. OLG Nürnberg ZfStrV

1990, 306, 307; Schwind/Böhm/Jehle/Laubenthal aaO § 37 Rdn. 15). Zu den Beschäftigungen im öffentlich-rechtlichen Verhältnis zwischen dem Inhaftierten einerseits und der Vollzugsbehörde andererseits gehören auch Hilfstätigkeiten in der Anstalt (vgl. Schwind/Böhm/Jehle/Laubenthal aaO vor § 37 Rdn. 3).

bb) Nach § 3 Abs. 1 und 3, § 149 Abs. 1 StVollzG sollen die Betriebe in den Anstalten sowie die Hilfstätigkeiten den allgemeinen Betriebs- und Produktionsverhältnissen in vergleichbaren Wirtschaftsbetrieben außerhalb des Vollzuges entsprechen, damit die Gefangenen eine realistische Arbeitswelt erleben, die es ihnen nach der Entlassung ermöglicht, sich in das Erwerbsleben einzugliedern (vgl. Schwind/Böhm/Jehle/Laubenthal a.a.O. § 149 StVollzG Rdn. 5).

Ausfluss dieses Angleichungsgrundsatzes ist auch, dass die Justizvollzugsanstalt aufgrund der ihr obliegenden Arbeitsorganisation Regelungen treffen darf, die auch außerhalb des Strafvollzuges im Arbeitsleben gelten, ohne dass es auf eine Gefährdung der Sicherheit und Ordnung ankommt.

Dies ergibt sich aus dem – aus § 611 Abs. 1 BGB und § 106 GewO folgenden – Direktionsrecht des Arbeitgebers, welches für die Vollzugsbehörde in gleicher Weise gilt. Der Arbeitgeber hat das Recht, einseitig nach billigem Ermessen die Arbeitsbedingungen, insbesondere die Art, Zeit und Ort der Arbeitsleistung und das Verhalten im Betrieb zu bestimmen (vgl. BAG NJW 1996, 1770, 1771).

Es gibt keinen gesetzlichen Hinweis, dass das Direktionsrecht der Vollzugsbehörde gegenüber demjenigen des Arbeitgebers eines zivilrechtlichen Arbeitsverhältnisses zurückbleibt (vgl. Senat, Beschluss vom 7. April 2006 – 5 Ws 92/06 Vollz –). Daraus folgt, dass die Justizvollzugsanstalt berechtigt ist, die Mitnahme von Gegenständen und bestimmte Verhaltensweisen in den Pausen zu regeln. Die Weisung eines Arbeitgebers unterliegt lediglich einer Ausübungskontrolle nach § 106 GewO in Verbindung mit § 313 Abs. 3 BGB (vgl. BAG NZA-RR 2014, 181). Erforderlich ist eine Abwägung der wechselseitigen Interessen nach verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Wertentscheidungen, den allgemeinen Wertungsgrundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit sowie der Verkehrssitte und Zumutbarkeit (vgl. BAG NZA 2015, 483; BAG NJW 1996, 1770). Daran hat sich die Anstalt vorliegend gehalten. Denn sie hat die Interessen der anderen Gefangenen sowie diejenigen der Organisation gegeneinander abgewogen. Dabei hat sie auch zu Recht berücksichtigt, dass andere Gefan-

gene sich durch die Verteilung und Entgegennahme ausgefüllter Mitgliedsanträge gestört fühlen können. Ebenfalls zulässig ist es, wenn die Anstalt anordnet, dass zur Arbeit nur eine Verpflegungsbox mitgenommen werden darf. Den Interessen der Organisation hat sie dadurch Rechnung getragen, dass sie angeboten hat, die Anträge an allgemein zugänglichen Stellen auslegen zu lassen, wie es der Handhabung bei Vereinen, Parteien und ähnlichen Organisationen entspricht.

cc) Die Tatsache, dass die Vollzugsbehörde dem Gefangenen Z. die Aushändigung und Entgegennahme von Mitgliedsanträgen sowie die Werbung für die Organisation nicht sofort, sondern erst nach vier Wochen untersagt hat, führt nicht zu einer konkludenten Beschränkung des Direktionsrechts. Alleine die Nichtausübung (selbst über einen längeren Zeitraum) führt nicht zu einer Beschränkung der Ausübung des Direktionsrechts. Dazu bedarf es besonderer Umstände, die geeignet sind, einen Vertrauenstatbestand zu schaffen (vgl. BAG NZA 2015, 483). Solche Umstände liegen hier nicht vor.

b) Das Vorgehen der Anstaltsleitung steht mit verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang. Eine Verletzung von Art. 9 Abs. 3 GG kommt schon deshalb nicht in Betracht, da die Beschwerdeführerin keine Vereinigung im Sinne dieses Grundrechts ist (vgl. nachfolgend aa). Ebenso wenig liegt eine unzulässige Beschränkung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG vor (vgl. bb), noch sonstiger verfassungsrechtlicher Grundsätze vor (vgl. cc).

aa) Art. 9 Abs. 3 GG schützt nicht nur das positive Koalitionsrecht des Einzelnen, sondern auch die Koalition selbst in ihrem Bestand und ihrer Betätigung, und zwar in einem Kernbereich, wenn und soweit sie sich im Rahmen der ihr gestellten Aufgaben bewegt. Die Betätigung muss sich auf die Regelungen der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen beschränken. Bei Gewerkschaften umfasst dieser Schutz auch ihre Informations- und Werbetätigkeit (vgl. BAGE 19, 217), so dass die Werbung für sie während der Pausen vom Arbeitgeber nicht untersagt werden kann. Dies gilt indes nicht für sonstige Vereinigungen, wie die GGBO. Dieser Personenzusammenschluss bezeichnet sich zwar als Gewerkschaft, tatsächlich handelt es sich jedoch um keine solche, da ihr dafür schon grundlegende Eigenschaften fehlen. Im Einzelnen:

Eine Gewerkschaft setzt zunächst eine Vereinigung von Arbeitnehmern voraus, die zudem tariffähig sein muss (vgl. BVerfGE 58, 237; BAGE 117, 308; 29, 72 und Beschluss vom 15. März 1977 – 1 ABR

16/75 –). Die Mitglieder der Organisation sind bereits keine Arbeitnehmer.

Arbeitnehmer im Sinne von § 5 ArbGG ist nur, wer aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages oder eines ihm gleichgestellten Rechtsverhältnis im Dienste eines anderen zur Arbeit verpflichtet ist. Strafgefangene erfüllen diese Voraussetzung im Verhältnis zum Träger der Vollzugseinrichtung von vornherein nicht (vgl. BAGE 53, 336; LArbG Berlin, Beschluss vom 3. Juni 1999 – 13 Ta 1102/09 –). Zwischen den Gefangenen und der Anstalt werden schon keine Arbeitsverträge geschlossen (vgl. Arloth a.a.O. § 37 Rdn. 6). Ihr Arbeitseinsatz beruht auch nicht auf einer eigenen Willensentscheidung (vgl. OVG NRW PersV 2012, 460). Es ist vielmehr öffentlich-rechtlich ausgestaltet (vgl. BAGE 53, 336; Senat, Beschluss vom 7. April 2006 – 5 Ws 92/06 Vollz –) und ist Folge der sich aus § 41 Abs. 1 StVollzG ergebenden Arbeitspflicht. Die Arbeitstätigkeit in einer Justizvollzugsanstalt beruht mithin auf einem gesetzlichen Zwang (vgl. Hessisches LSG, Urt. vom 26. August 2011 – L 7 AL 44/11 –). Die Gefangenenarbeit ist zudem nicht nur eine resozialisierungsorientierte Behandlungsmaßnahme, sondern kann auch als Zwangsmittel zu dem durch die Freiheitsstrafe auferlegten Strafübel gehören. Die zwangsweise Durchsetzung der Arbeitspflicht durch Disziplinarmaßnahmen ist möglich (vgl. OLG Hamburg NSTz 1992, 53).

Auch darin unterscheidet sich die Rechtslage grundlegend von Arbeits- oder Dienstverhältnissen in Freiheit.

Anders als in einem freien Beschäftigungsverhältnis kann das Arbeitsentgelt auch nicht frei ausgehandelt werden. So ist die Vollzugsbehörde aufgrund der gesetzlichen Regelung der §§ 43, 200 StVollzG weder verpflichtet noch berechtigt, ein höheres Entgelt zu bezahlen (vgl. Senat NSTz 1990, 608). Das Arbeitsentgelt festzulegen, obliegt vielmehr dem Gesetzgeber, der bei der Regelung, was angemessen ist, die typischen Bedingungen des Strafvollzuges, insbesondere dessen Marktferne, in Rechnung stellen darf (vgl. BVerfG NJW 1998, 3337). All dies ist mit Art. 12 Abs. 3 GG vereinbar (vgl. Senat NSTz 1990, 608).

Vorstehendes gilt spiegelbildlich für die Justizvollzugsanstalt. Sie hat die ihr aus dem StVollzG übertragenen gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen; sie ist daher ebenso wenig Arbeitgeberin wie die Gefangenen Arbeitnehmer. Angesichts der gänzlich abweichenden Zielrichtung des Strafvollzuges stehen schließlich weder der Anstaltsleitung noch den Gefangenen – anders als Arbeitgebern und Arbeitnehmern – Mittel des Arbeitskampfes zu.

bb) In der Ausübung des Direktionsrechts ist auch keine unzulässige Beschränkung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG zu sehen.

Zwar wird hierdurch der Schutzbereich des Grundrechts berührt. Denn Art. 9 Abs. 1 GG schützt das Recht, Vereine und Gesellschaften zu gründen, als auch das Tätigwerden dieser Vereinigungen. Der persönliche Schutzbereich erfasst dabei nicht nur natürliche Personen, welche sich zu einem Verein zusammenschließen, sondern auch den Verband selbst (BVerfGE 124, 25). Jedoch gilt das Grundrecht nicht schrankenlos. Auch jenseits des Art. 9 Abs. 2 GG kann die Vereinigungsfreiheit beschränkt werden, sofern andere Grundrechte oder Rechtsgüter mit Verfassungsrang einen solchen Eingriff hinreichend rechtfertigen. Dies ist hier der Fall.

Denn die Gewährleistung einer funktionstüchtigen Strafrechtspflege hat ebenfalls Verfassungsrang (vgl. BVerfGE 33, 367, 383; BGH Beschluss vom 25.3.2015 – 5 StR 70/15 –). Das Rechtsstaatsprinzip, das die Idee der Gerechtigkeit als wesentlichen Bestandteil enthält (vgl. BVerfGE 7, 89; 74, 129), fordert nicht nur eine faire Ausgestaltung und Anwendung des Strafverfahrensrechts. Es gestattet und verlangt auch die Berücksichtigung der Belange einer funktionstüchtigen Strafrechtspflege, ohne die der Gerechtigkeit nicht zum Durchbruch verholfen werden kann (vgl. BVerfGE 33, 267, 383; 122). Zur Strafrechtspflege zählt nicht nur das Erkenntnis-, sondern auch das nachfolgende Vollstreckungsverfahren (vgl. BVerfGE 46, 214) inklusive der ordnungsgemäßen Durchführung des Strafvollzuges (vgl. Jarass/Pieroth, GG 13. Aufl., Art. 9 Rdn. 22; Scholz in Maunz/Dürig, GG Stand Dezember 2014, Art. 9 Rdn. 147). Die verfassungsrechtliche Anerkennung des Strafvollzuges lässt sich

zudem ohne weiteres aus Art. 103 Abs. 2 und 3 sowie aus Art. 104 GG ableiten (vgl. Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Grundrechte 30. Aufl., Rdn. 815).

Die große Bedeutung einer funktionstüchtigen Strafrechtspflege führt zwar nicht dazu, dass im Strafvollzug das Recht der Gefangenen aus Art. 9 Abs. 1 GG gänzlich suspendiert wird. Jedoch kann es in dem für den Bestand und die Funktionsfähigkeit des Strafvollzuges erforderlichen Umfang beschränkt werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.12.1981 – 2 BvR 1117/81 –, NStZ 1983, 331 Ls.; vgl. ferner Bauer in Dreier, GG 3. Aufl., Art. 9 Rdn. 63 und Neubacher in LNNV, StVollzG 12. Aufl., Abschn. B Rdn. 98; sowie am jeweils a.a.O. Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher und Scholz in Maunz/Dürig).

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe verletzt die angegriffene Entscheidung des Anstaltsleiters die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Recht aus Art. 9 Abs. 1 GG. Für die Weisung gab es einen sachlichen Grund. Die Anstalt hat das dem Z. gegenüber ausgesprochene Verbot, bei seiner Arbeit Mitgliedsanträge mit sich zu führen, auf Gründe der Sicherheit gestützt.

Es liegt auf der Hand, dass der Gefangene Z., wenn er denn bei seiner Arbeit ohne weiteres Sachen mit sich führen dürfte, die Möglichkeit hätte, diese – darunter gegebenenfalls auch verbotene – an andere Gefangene weiterzugeben oder von diesen solche Gegenstände entgegen zu nehmen. Dies gilt umso mehr, als er sich bei seiner Tätigkeit als Busfahrer auf dem gesamten Gelände der Justizvollzugsanstalt bewegen kann und dabei Kontakte zu einer Vielzahl von Gefangenen hat.

Die denkbare Weisung, nur Formulare der GGBO (nicht aber andere Gegenstände) bei sich führen, wäre faktisch kaum kontrollierbar und leistbar. Zudem kann

einem allzu offenen Werben und Drängen, noch „an Ort und Stelle“ der Vereinigung beizutreten und damit möglicherweise einhergehenden Konflikten zwischen Gefangenen vorgebeugt und ein Riegel vorgeschoben werden.

Im Rahmen der erforderlichen Abwägung zwischen dem Recht aus Art. 9 Abs. 1 GG und den Sicherheitsbelangen der Justizvollzugsanstalt war zudem zu berücksichtigen, dass der mit der Ausübung des Direktionsrechts verbundene Eingriff eher geringfügig ist. Er ist darauf begrenzt, den Z. lediglich anzuweisen, während seiner Arbeit Mitgliedsanträge nicht mit sich zu führen, auszuteilen und anzunehmen. Eine mündliche Werbung für den Verein war dem Z. aber – selbst an seinem Arbeitsplatz (während der Pausenzeiten) – weiterhin gestattet. Zudem war es der Vereinigung erlaubt, in der Justizvollzugsanstalt an allgemein zugänglichen Stellen Mitgliedsanträge auszulegen. Hiernach war es ihr nach wie vor möglich, auch in der Justizvollzugsanstalt Tegel in unterschiedlicher Art und Weise aktiv für ihre Zwecke zu werben.

5. Schließlich hat die Strafvollstreckungskammer – entgegen dem Vorbringen in der Rechtsbeschwerde – das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers nicht dadurch verletzt, dass sie keine Ausführungen zur „Arbeitgebereigenschaft“ der Vollzugsbehörde gemacht hat. Denn darauf kommt es nicht an.

Es handelt sich um ein besonderes öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis, das von keiner Seite freiwillig eingegangen wurde und die Gefangenen mangels Arbeitsverhältnis daher schon keine Arbeitnehmer sind (s.o.).

### III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 121 Abs. 4 StVollzG i.V.m. § 473 Abs. 1 Satz 1 StPO.

## Vereinigungsfreiheit, Koalitionsfreiheit im Strafvollzug

**Oberlandesgericht Hamm,**  
**1 Vollz(Ws) 180/15**  
02.06.2015/**Auszug**

### Normen:

StVollzG §§ 160, 116 ff.; StVollzG NW §§ 52, 28, 15, 101; StPO § 354a GG Art. 9

### Leitsätze:

1. Rechtsänderungen sind in dem gleichen Umfang für das Rechtsbeschwerdegericht beachtlich, in dem sie die Vorinstanz berücksichtigen müsste, wenn sie jetzt entschiede. Danach ist bei Verpflichtungsklagen die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung maßgeblich.

2. Antragsformulare zur Werbung von Mitgliedern für eine „Gefangengewerkschaft“ sind auch dann keine Gegenstände der Freizeitbeschäftigung oder der Aus- und Fortbildung i.S.v. § 52 StVollzG NW, wenn der Betroffene die Mitgliederwerbung in seiner Freizeit betreibt. Darunter fallen vielmehr nur Gegenstände, die der Zerstreung oder Weiterbildung des Gefangenen selbst dienen.

3. Die Grundrechte der Vereinigungs- bzw. Koalitionsfreiheit sind – von Art. 9 Abs. 2 GG abgesehen – vorbehaltlos gewährleistet und gelten auch im Bereich des Strafvollzuges. Sie unterliegen verfassungsimmanenten Schranken, die sich aus der

Gewährleistung eines funktionierenden Strafvollzuges ergeben können.

### Tenor:

1.

Die Rechtsbeschwerde wird zur Fortbildung des Rechts zugelassen, soweit der Antrag des Betroffenen auf gerichtliche Entscheidung betreffend die Aushändigung der Anträge auf Mitgliedschaft in der „Gefangengewerkschaft/Bundesweite Organisation“ (über ein Exemplar hinaus) zurückgewiesen worden ist ...

Die weitergehende Rechtsbeschwerde wird als unzulässig verworfen.

2. Soweit die Rechtsbeschwerde zugelassen wird, wird dem Betroffenen für das Rechtsbeschwerdeverfahren ratenfreie Prozesskostenhilfe bewilligt. Im Übrigen wird der Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe und Beordnung eines Rechtsanwalts zurückgewiesen.
- 1
- Gründe**
- 2
- I.
- 3
- Der Antragsteller verbüßt derzeit eine Freiheitsstrafe in der Justizvollzugsanstalt X I. Das Strafende ist auf den 11.09.2015 notiert.
- 4
- Nach den Feststellungen des angefochtenen Beschlusses wurde im Mai 2014 von dem Strafgefangenen der Justizvollzugsanstalt C, S, die „Gefangenengewerkschaft/Bundesweite Organisation“ als nicht rechtsfähiger Verein gemäß § 54 i.V.m. § 21 BGB gegründet. Der Antragsteller ist seit Juni 2014 als gewählter Sprecher dieses Vereins für die Justizvollzugsanstalten X I und II einschließlich der Zweiganstalten L und N tätig. Im Rahmen seiner Tätigkeit als Sprecher versucht er, Mitgefangene zur Mitgliedschaft anzuwerben....
- 5
- Dagegen wandte sich der Betroffene mit einem Antrag auf gerichtliche Entscheidung vom 08.08.2014. Nachdem ihm am 20.08.2014 dann schließlich doch das Exemplar der Zeitschrift „P“ und insgesamt 70 Briefbögen und am 29.08.2014 weitere 100 Briefbögen ausgehändigt worden waren, begehrte der Betroffene mit Schreiben vom 22.09.2014 und 13.10.2014 zum einen noch die Feststellung der Rechtswidrigkeit der zunächst unterbliebenen Aushändigung der Erstausgabe der Zeitschrift „P“ sowie des Briefpapiers mit dem Aufdruck „Gefangenengewerkschaft/Bundesweite Organisation (GG/BO)“ und zum anderen die Herausgabe von Anträgen auf Mitgliedschaft in der Gefangenengewerkschaft in unbekannter Menge....
- 9
- Gegen den Beschluss wendet sich der Betroffene mit der am 17.03.2015 zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhobenen Rechtsbeschwerde, mit der er die Verletzung formellen und materiellen Rechts rügt.
- 10
- Das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hat beantragt, die Rechtsbeschwerde mangels Zulassungsgrundes als unzulässig zu verwerfen.
- 11
- II.
- 12
- Die Rechtsbeschwerde war in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zuzulassen und ist auch insoweit im Übrigen zulässig.
- 13
- 1.
- 14
- Die Rechtsbeschwerde ist im Hinblick auf die begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit der zunächst unterbliebenen Aushändigung der Zeitschrift „P“ sowie der Briefbögen zum Zwecke der Kontrolle als unzulässig zu verwerfen, da es insoweit nicht geboten ist, die Nachprüfung des angefochtenen Beschlusses zur Fortbildung des Rechts oder zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung zu ermöglichen (§§ 116 Abs. 1, 119 Abs. 3 StVollzG).
- 17
- ...
- Dass es möglicherweise verkannt hat, dass es vorliegend nicht nur um das vorläufige Zurückhalten des Inhalts der Sendungen bis zu einer Überprüfung bzw. Stellung eines Erlaubnisantrages ging, sondern um die – nach Stellung des Antrages auf Erlaubnis des Paketempfangs – erfolgte Entscheidung vom 05.08.2014, die übersandten Gegenstände zur Habe zu nehmen, stellt allenfalls einen Fehler im Einzelfall dar, von dem keine Gefahr für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung ausgeht.
- 18
- Entsprechendes gilt für die für den Senat nicht nachvollziehbaren Zulässigkeitsbedenken. Insoweit sind die Ausführungen der Strafvollstreckungskammer widersprüchlich, wenn es auf S. 5 des Beschlusses heißt, der Betroffene habe „lediglich vorgetragen“, dass er die sofortige Herausgabe der Gegenstände am 04.08.2014 beantragt habe, dass aber nicht ersichtlich sei, wie dieser beschiedenen worden sei, andererseits aber auf S. 2 des Beschlusses von einer am „05.08.2014 getroffenen Entscheidung, die zugesandten Gegenstände zur Habe zu nehmen“ die Rede ist. Auch hierbei handelt es sich aber um einen Fehler im Einzelfall.
- 19
- 2.
- 20
- Demgegenüber war die Rechtsbeschwerde hinsichtlich des Verpflichtungsantrages betreffend die Antragsformulare zur Fortbildung des Rechts nach § 116 StVollzG zuzulassen. Es besteht Anlass für den Senat, zur Auslegung der Vorschriften der §§ 52, 28 sowie 15 StVollzG NW sowie zu Fragen der Vereinigungs- bzw. Koalitionsfreiheit im Strafvollzug, ferner zur Frage des anwendbaren Rechts, Leitsätze aufzustellen.
- 21
- 3.
- 22
- Soweit die Rechtsbeschwerde zulässig ist, ist sie auch begründet.
- 23
- a) Ob dem Betroffenen die Antragsformulare auszuhändigen sind, bestimmt sich vorliegend nach § 15 Abs. 2 StVollzG NW i.V.m. § 28 Abs. 2 S. 2, Abs. 1 S. 2 StVollzG NW.
- 24
- aa) Hinsichtlich des Verpflichtungsantrages ist maßgebend die aktuelle Rechtslage und damit nunmehr das am 27.01.2015 in Kraft getretene Landesstrafvollzugsgesetz NW.
- 25
- Nach § 120 Abs. 1 StVollzG i.V.m. § 354a StPO ist es so, dass der angefochtene Beschluss aufzuheben wäre, wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung des Rechtsbeschwerdegerichts ein dem Betroffenen günstigeres Recht als zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung gilt...
- 30
- Bzgl. der Gefährdung der Sicherheit oder Ordnung ist auf eine abstrakte, vom Verhalten des einzelnen Gefangenen unabhängig zu beurteilende Gefährdung abzustellen (vgl. nur BVerfG NSTZ 2003, 621 m.w.N.) Eine solche (auch nur abstrakte) Eignung der Antragsformulare für eine Gefährdung der Sicherheit der Anstalt ist nicht erkennbar. Es ist nicht ersichtlich und auch nicht Grund der Versagung, dass etwa mittels der Papierblätter gefährliche, waffenähnliche Gegenstände hergestellt werden könnten oder dass sie einen gedanklichen Inhalt aufweisen, der die Sicherheit der Anstalt gefährden könnte. Auch einen ordnungsgefährdenden Inhalt, also einen Inhalt, der das

geordnete Zusammenleben der Gefangenen beeinträchtigen könnte, weist ein bloßes Antragsformular nicht auf. Zu dem Inhalt des Antragsformulars wurden nähere Feststellungen nicht getroffen, so dass angesichts der Bezeichnung „Antragsformular“ und angesichts der erfolgten Aushängung eines Exemplars davon auszugehen ist, dass es lediglich die Erklärung erhält, dass der Vereinigung beigetreten wird und es Leerstellen enthält zur Angabe bestimmter persönlicher Daten des Antragstellers. Der gedankliche Inhalt des Antragsformulars ist damit nicht gefährlich. Auch eine Gefährdung des Vollzugsziels ist nicht zu erkennen.

31

Die Antragsformulare könnten allenfalls dann zu gefährlichen Gegenständen werden, wenn der Betroffene sie zur Mitgliederwerbung für die Gefangenengewerkschaft nutzt und durch diese Tätigkeit die Bildung subkultureller Strukturen, welche der Erreichung des Vollzugsziels entgegenstehen, gefördert würde, bzw. Druck auf andere Gefangene ausgeübt würde, indem ihnen (ggf. konkludent) Nachteile in Aussicht gestellt würden für den Fall eines Nichtbeitritts zur Gefangenengewerkschaft. Insoweit handelt es sich aber nicht um eine Gefahr, die von den Antragsformularen ausgeht, sondern bestenfalls um eine solche die – unabhängig von den Formularen – von einer Werbetätigkeit des Betroffenen (die ihm offenbar als solche nicht untersagt ist) ausgehen könnte. Denn Mitgliederwerbung kann der Betroffene auch ohne Antragsformulare betreiben und es ist auch nichts dafür erkennbar, dass die Gefangenengewerkschaft nur solche Bewerber aufnimmt, die sich mit dem Antragsformular um eine Mitgliedschaft bewerben (also Formularzwang herrscht), aber solche die dies in anderer Weise tun (etwa durch eigenes Schreiben oder durch vom Betroffenen auf dem ihm ausgehängten Briefpapier vorformulierte Anträge), nicht. Die Justizvollzugsanstalt hat aber selbst die Werbetätigkeit des Betroffenen nicht als gefährlich eingestuft (jedenfalls enthält der angefochtene Beschluss dazu keine Feststellungen), sondern im Verfahren vor der Strafvollstreckungskammer lediglich damit argumentiert, dass sie ihn bei dieser nicht unterstützen könne, da er ohnehin kein Recht zur Organisation in einer Gefangenengewerkschaft habe.

32

Letzteres ist indes so nicht zutreffend. Die Grundrechte der Vereinigungs- bzw. Koalitionsfreiheit sind – von Art. 9 Abs. 2 GG abgesehen – vorbehaltlos gewährleistet ist und gelten auch im Bereich des Strafvollzuges (OLG Karlsruhe NSTz 1983, 527; OLG Nürnberg NSTz 1986, 286; LG Mannheim NSTz 1982, 487, 488; wohl auch: KG Berlin NSTz 1982, 222)...Diese Grundsätze wurden – nach Maßgabe der Ausführungen im angefochtenen Beschluss – aber weder durch den Leiter der Justizvollzugsanstalt im Rahmen der gebotenen Ermessensentscheidung noch durch die Strafvollstreckungskammer berücksichtigt.

33

Bei der erneuten Behandlung und Entscheidung wird die Strafvollstreckungskammer mithin zu prüfen haben, ob der Leiter der JVA X I die Bedeutung des Grundrechts aus Art. 9 Abs. 1 oder Abs. 3 GG (der angefochtene Beschluss enthält keine näheren Angaben zu den Zwecken und dem Betätigungsfeld der Gefangenengewerkschaft; ebenso enthält er auch keine Angaben, ob der Betroffene in den personellen Schutzbereich von Art. 9 Abs. 1 GG fällt) im Rahmen seiner Ermessensentscheidung hinreichend berücksichtigt hat. Weitere Feststellungen erscheinen dem Senat möglich.

34

cc) Ein Anspruch des Betroffenen auf Überlassung der weiteren Exemplare des Antragsformulars ergibt sich nicht schon aus § 52 Abs. 1 StVollzG NW. Diese Vorschrift greift hier nicht ein, weil die Antragsformulare weder der Freizeitbeschäftigung noch der Aus- und Fortbildung dienen.

Die Antragsformulare sollen hingegen einer Tätigkeit im Rahmen einer Gefangenengewerkschaft dienen. Hierbei handelt es sich nicht um eine Aus- oder Fortbildung. Die Formulare sind auch keine „Geräte“ der Informations- oder Unterhaltungselektronik oder Bücher...

Dazu zählen die Antragsformulare – auch bei Verwendung zur Mitgliederwerbung in der Freizeit – nicht.

35

dd) Der Senat braucht nicht abschließend zu entscheiden, ob entgegen der Auffas-

sungen der Justizvollzugsanstalt sowie der Strafvollstreckungskammer die Regelung über die Gefangenenmitverantwortung nach § 160 StVollzG bzw. (nunmehr) § 101 StVollzG NW der Bildung eines von Strafgefangenen selbst gegründeten Vereins wie der Gefangenengewerkschaft/Bundesweite Organisation entgegensteht. Es geht vorliegend nicht um die Bildung einer solchen Vereinigung. Diese ist – jedenfalls nach den Feststellungen im angefochtenen Beschluss – bereits existent und der Betroffene eines ihrer Mitglieder. Der Senat neigt aber der Ansicht zu, dass § 101 StVollzG NW aus den o.g. verfassungsrechtlichen Gründen der Bildung einer „Gefangenengewerkschaft“ nicht an sich entgegensteht, sondern nur dann, wenn verfassungsimmanente Schranken eingreifen, etwa weil durch die Bildung einer solchen Organisation die Gefangenenmitverantwortung nach § 101 StVollzG NW unterlaufen oder behindert werden soll.

Eine institutionalisierte Form der Mitverantwortung gibt es in vielen Bereichen (Betriebs- und Personalräte, Schüler- und Studentenvertretungen etc.), ohne dass diese freie Vereinigungsformen ausschließen. Insoweit könnte der in § 2 Abs. 1 StVollzG NW normierte Angleichungsgrundsatz einen Grund darstellen, dass – soweit möglich – auch im Strafvollzug Ähnliches gilt.

36

III.

37

Soweit die Rechtsbeschwerde unzulässig ist, hatte sie keine Aussicht auf Erfolg, so dass der Antrag des Betroffenen auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe für das Rechtsbeschwerdeverfahren insoweit bereits aus diesem Grunde zurückzuweisen ist (§§ 120 Abs. 2 StVollzG, 114 S. 1 ZPO).

38

Soweit die Rechtsbeschwerde Erfolg hat, war Prozesskostenhilfe zu bewilligen. Die Beordnung eines Rechtsanwalts scheidet aber auch insoweit aus, da sie nicht erforderlich ist i.S.v. §§ 120 Abs. 2 StVollzG, 121 Abs. 2 ZPO.

Schon die vom Betroffenen selbst zu Protokoll der Geschäftsstelle eingelegte und begründete Rechtsbeschwerde hat insoweit Erfolg.

# Redaktionsschluss



für die Ausgabe 2/2016  
vollzugsdienst@t-online.de

# 15.



MÄRZ 2016

Pressemitteilung Nr. 7/2016 vom 3. Februar 2016

## Erfolgreiche Verfassungsbeschwerde gegen die Neuregelung der Gefangenenvergütung in Rheinland-Pfalz

Beschluss vom 16. Dezember 2015 – 2 BvR 1017/14

Mit dem jetzt veröffentlichtem Beschluss hat die 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts eine Verfassungsbeschwerde gegen die Neuregelung der Vergütung von freiwillig arbeitenden Strafgefangenen in Rheinland-Pfalz nicht zur Entscheidung angenommen, nach der die nicht monetäre Vergütungskomponente ersatzlos wegfiel. Diese wurde zusätzlich zur monetären Vergütungskomponente unter anderem in Form von Freistellungstagen gewährt, die auch als Urlaub aus der Haft genutzt oder auf den Entlassungszeitpunkt angerechnet werden konnten. Die Kammer hat allerdings hervorgehoben, dass Arbeit im Strafvollzug einen gewichtigen Resozialisierungsfaktor darstelle, dessen Wirksamkeit davon abhängt, dass die geleistete Arbeit eine angemessene Anerkennung findet. Ob der Strafgefangene freiwillig arbeitet oder eine zugewiesene Pflichtarbeit ausübt, spielt dabei keine Rolle. In beiden Fällen muss die Anerkennung geeignet sein, dem Strafgefangenen den Wert regelmäßiger Arbeit vor Augen zu führen.

### Sachverhalt und Verfahrensgang:

Der Beschwerdeführer verbüßt eine Straftat in einer Justizvollzugsanstalt in Rheinland-Pfalz und wurde ursprünglich nach den Vorschriften des Strafvollzugsgesetzes des Bundes zu einer Tätigkeit in der Druckerei/Buchbinderei verpflichtet. Für seine Tätigkeit erhielt er bis zum 31. Mai 2013 eine monetäre sowie eine nicht monetäre Vergütungskomponente.

Am 1. Juni 2013 trat in Rheinland-Pfalz das Landesjustizvollzugsgesetz (LJVollzG) in Kraft, welches das Strafvollzugsgesetz des Bundes weitgehend ersetzte. Durch die Neuregelung fiel die nicht monetäre Vergütungskomponente ersatzlos weg. Der Landesgesetzgeber begründet dies mit einer neuen Vollzugskonzeption, in der Arbeit – anders als im Strafvollzugsgesetz des Bundes – nicht den zentralen, sondern nur einen von vielen Resozialisierungsfaktoren darstelle. Die Neukonzeption sehe überdies keine Pflichtarbeit mehr vor, sondern stelle es dem Strafgefangenen frei, eine Tätigkeit aufzunehmen. Die aus dem Resozialisierungsgebot abgeleitete Forderung, Arbeit angemessen anzuerkennen, stelle sich nur für solche Gefangene, denen verpflichtend eine Arbeit oder eine sonstige Beschäftigung zugewiesen oder zugeteilt worden sei oder die zu einer Hilfstätigkeit verpflichtet worden seien.

Der Beschwerdeführer, der – nach wie vor – seit dem Inkrafttreten des LJVollzG nunmehr freiwillig in der Druckerei/Buchbinderei arbeitet, beantragte bei der Anstaltsleitung die Weitergewährung der nicht monetären Vergütungskomponente. Gegen den abschlägigen Bescheid der Justizvollzugsanstalt beschritt er erfolglos den Rechtsweg. Mit der gegen diese Beschlüsse gerichteten Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer insbesondere eine Verletzung des Resozialisierungsgebotes.

### Wesentliche Erwägungen der Kammer:

1. Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, weil nicht erkennbar ist, dass der Beschwerdeführer den Grundsatz der materiellen Subsidiarität gewahrt hat.
2. Allerdings sieht sich die Kammer in Bezug auf die Interpretation der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Gefangenenentlohnung durch den Landesgesetzgeber und die rheinland-pfälzischen Gerichte zu folgendem Hinweis veranlasst:
  - a) Die Verfassung gebietet, den Strafvollzug auf das Ziel der Resozialisierung der Gefangenen hin auszurichten. Der einzelne Gefangene hat einen grundrechtlichen Anspruch darauf, dass dieser Zielsetzung bei ihm belastenden Maßnahmen genügt wird. Das Resozialisierungsgebot verpflichtet zunächst den Gesetzgeber, ein wirksames Resozialisierungskonzept zu entwickeln und den Strafvollzug darauf aufzubauen.
  - b) Das verfassungsrechtliche Resozialisierungsgebot legt den Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes Regelungskonzept fest. Demnach steht es dem Gesetzgeber zwar grundsätzlich frei, dem Resozialisierungsgebot mit anderen Maßnahmen als durch Arbeit Rechnung zu tragen. Indes erscheint es zweifelhaft, dass die Arbeit im Strafvollzug des Landes Rheinland-Pfalz kein gewichtiges Resozialisierungsmittel mehr darstellt. Auch wenn für eine abschließende Bewertung eine umfassende Prüfung des Vollzugskonzepts und seiner praktischen Umsetzung erforderlich wäre, bestehen Zweifel, dass die Resozialisierung auch ohne Arbeit hinreichend gewährleistet ist, zumal therapeutische, psychiatrische sowie Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen den Alltag der Gefangenen in der Regel

nicht ausfüllen und sie zudem ohnehin nur für einen Teil der Gefangenen in Betracht kommen dürften. Daher liegt die Annahme nahe, dass die Arbeit auch nach Inkrafttreten des LJVollzG ein gewichtiger Resozialisierungsfaktor geblieben ist.

- c) Arbeit im Strafvollzug ist aber nur dann ein wirksames Resozialisierungsmittel, wenn die geleistete Arbeit eine angemessene Anerkennung findet. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für diejenige Arbeit, die dem Gefangenen als Pflichtarbeit zugewiesen ist, sondern auch für eine freiwillig übernommene Tätigkeit. Durch die Vergütung ihrer Arbeit wird den Gefangenen sowohl im Falle der freiwilligen als auch der Pflichtarbeit ermöglicht, Geld für die Erfüllung von Unterhaltsverpflichtungen, den Schuldenabbau, den Ausgleich von Tatfolgen oder den Einkauf zu verdienen. Wegen der gleichgerichteten Zielsetzung muss die Anerkennung daher in beiden Fällen 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.
- d) Die bis zum Inkrafttreten des LJVollzG in Rheinland-Pfalz geltende Vergütungsregelung des Strafvollzugsgesetzes des Bundes, welche eine monetäre und eine nicht monetäre Vergütungskomponente kombinierte, war im Jahr 2002 Gegenstand einer Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Die Kammer sah die Regelung als „derzeit noch vertretbar“ an und hob hervor, dass gerade die Gewährung von Freistellung in Abhängigkeit zur geleisteten Arbeit dem Resozialisierungsgebot gerecht werde. Allerdings bleibe der Gesetzgeber auch hier aufgefordert, den Umfang der nicht monetären Leistung einer ständigen Überprüfung zu unterziehen.
- e) Es besteht zwar zu Gunsten des Gesetzgebers ein weiter Spielraum bei der Ausgestaltung der Vergütung der Gefangenenarbeit, sodass eine gesetzgeberische Neukonzeption möglich ist. Jedoch muss die Vergütung für im Vollzug geleistete Arbeit stets geeignet sein, dem Resozialisierungsgebot gerecht zu werden. Auf welche Weise der Gesetzgeber dies erreicht, bleibt ihm überlassen.