

Augsburg, den 17. März 2026

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der schleswig-holsteinschen Justizvollzugsgesetze
LT-Drs. 20/3993**

Stellungnahme

Die Landesregierung hat 2026 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der schleswig-holsteinschen Justizvollzugsgesetze (LT-Drs. 20/3993) beschlossen und dem Landtag zur Beratung zugeleitet. Der Innen- und Rechtsausschuss hat beschlossen, dazu eine schriftliche Sachverständigenanhörung durchzuführen. Hierzu wird folgende Stellungnahme abgegeben. Die Stellungnahme beschränkt sich im Wesentlichen auf die Änderungen im Strafvollzug für Erwachsene zum Vergütungsrecht und erörtert die Vereinbarkeit mit den Vorgaben der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung.

I. Ausgangslage

Das BVerfG hat mit seiner **Entscheidung vom 20. Juni 2023** (BeckRS 2023, 14025 = NJW 2023, 2405) im Anschluss an die Entscheidung vom 1. Juli 1998 (BVerfGE 98, 169 = NJW 1998, 3337 = ZfStrVo 1998, 242) Art. 46 Abs. Art 2 S. 2 und Abs. 6 S. 1 BayStVollzG und § 32 Abs. 1 und IV, § 34 Abs. 1 NRWStVollzG für **verfassungswidrig** erklärt, da die Bestimmungen mit dem Resozialisierungsgebot aus Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG unvereinbar sind (Rn. 134), und für eine **Neuregelung** Frist bis zum 30. Juni 2025 gesetzt (Rn. 234). Zusammengefasst bemängelt das BVerfG an den Regelungen **drei Punkte**: ein mangelhaftes Resozialisierungskonzept (Rn. 207 – 210), einen Verstoß gegen den Grundsatz der Wesentlichkeit (Rn. 211 – 214) und eine fehlende Evaluation (Rn. 215 – 217). Es hat

allerdings keine neue Höhe für das Arbeitsentgelt, das Hauptangriffspunkt der Verfassungsbeschwerden zweier Gefangener war, festgesetzt.

An die **Begründung** der Neuregelung stellt das BVerfG **hohe Anforderungen**. So müssten die gesetzlichen Vorgaben für die Ausgestaltung des Vollzugs „auf sorgfältig ermittelten Annahmen und Prognosen über die Wirksamkeit unterschiedlicher Vollzugsgestaltungen und Behandlungsmaßnahmen beruhen“ (Rn. 165). Der Gesetzgeber sei verpflichtet, **vorhandene Erkenntnisquellen, zu denen auch das in der Vollzugspraxis verfügbare Erfahrungswissen gehört, auszuschöpfen und sich am aktuellen Stand wissenschaftlicher Erkenntnisse zu orientieren** (Rn. 165). Auch an die **regelmäßige Überprüfung und Fortentwicklung** stellt das BVerfG hohe Anforderungen. So stellt das BVerfG fest, dass **der Gesetzgeber die Wirksamkeit etablierter und traditioneller Vollzugsgestaltungen und Behandlungsmaßnahmen regelmäßig vor dem Hintergrund veränderter Lebens- und Vollzugsverhältnisse zu überprüfen habe** (Rn. 165). **Hierzu bedarf es** nach dem BVerfG einer **Erhebung** aussagefähiger, auf Vergleichbarkeit angelegter Daten, die **bis auf die Ebene der einzelnen Anstalten** eine Feststellung und Bewertung der Erfolge und Misserfolge des Vollzugs – insbesondere der Rückfallhäufigkeit – sowie die gezielte Erforschung der hierfür verantwortlichen Faktoren einschließlich des Einflusses der Gefangenenarbeit und ihrer Entlohnung ermöglichen (Rn. 200) und **einer regelmäßigen Überprüfung und Ergebnisdarlegung also Evaluation** (Rn. 201).

Die Ausführungen des BVerfG betreffen nur die Länder Bayern und NRW, sind aber im Wesensgehalt auch auf die Regelungen anderer Länder übertragbar. Deshalb hat das Land Schleswig-Holstein völlig zurecht auch eine Neuregelung entsprechender Bestimmungen in den Landesstrafvollzugsgesetzen ins Auge gefasst (zutr. LT-Drs. 20/3993, S. 1)

II. Umsetzung im Landesstrafvollzugsgesetz (LStVollzG SH)

1. Aufnahme von Zweck und Funktion von Arbeit in § 31 LStVollzG SH

Die Vorschrift trifft die Grundentscheidung, dass die hier genannten Beschäftigungen (Arbeitstraining und Arbeitstherapie, schulische und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen, Arbeit, freies Beschäftigungsverhältnis und Selbstbeschäftigung) in erster Linie dem **Resozialisierungsauftrag** des **§ 2 LStVollzG SH** in Form der Förderung der Fähigkeiten des Gefangenen für eine Erwerbstätigkeit nach der Entlassung zu dienen haben. Daraus folgt die Zielvorgabe einer **zukunftsorientierten** Auswahl und einer weitgehend den Bedingungen im freien Leben entsprechenden Gestaltung der Beschäftigung. Nicht zwingend aber durchaus empfehlenswert ist auch die vorgesehene Regelung, wonach die Beschäftigung auch das Ziel hat, das Selbstwertgefühl der Gefangenen zu stärken. Nur durch Wertschätzung kann den Gefangenen der Mehrwert und Nutzen einer Arbeitstätigkeit deutlich gemacht werden.

2. Ergänzung durch § 32 Abs. 3 LStVollzG SH

Ergänzt werden die in 1. genannten Ziele durch die Einfügung von **§ 32 Abs. 3 LStVollzG SH**, wonach die Arbeit dazu dient, den Alltag während des Vollzugs zu strukturieren, die Arbeitsfähigkeit der Gefangenen zu erhalten und ihnen den Sinn und Nutzen von Arbeit zu vermitteln. Insbesondere die **Gewöhnung an einen strukturierten Tagesablauf, das Erlernen einer Arbeitshaltung und das Training des Durchhaltevermögens** können auch bei einfachen Beschäftigungen zur Resozialisierung beitragen. Diese „Ordnungsfunktion“ der Arbeit, die auch das BVerfG ausdrücklich anerkannt hat (Rn. 170), wurde daher zurecht in der **in der Neufassung des Abs. 3** berücksichtigt. Die feste Regelung des Tagesablaufs in Kombination mit einer Sinnhaftigkeit der Beschäftigung führt dazu, dass es zu weniger gegenseitigen Übergriffen innerhalb der Gefangenen komme; Stationen, auf denen ein größerer Anteil der Gefangenen arbeiten würde, würden nach den Erfahrungen der Beamtinnen und Beamten des allgemeinen Vollzugsdienstes wesentlich ruhiger und geordneter erscheinen; die Gefangenen würden sich besser an Regeln halten.

3. Neuregelung der monetären Vergütung in § 37 LStVollzG SH

a) **Abs. 2** enthält die Höhe der Vergütung. Nach Abs. 2 ist Ausgangspunkt für die **Höhe des Arbeitsentgelts** die sog. **Eckvergütung**. Diese beträgt nunmehr **15 % der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV**. Die Bezugsgröße wird jährlich durch die Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung festgesetzt und beträgt im Jahr 2026 47.460 EUR. Die Entscheidung des BVerfG enthält **keine konkreten Vorgaben**, aus denen sich die haushalterischen Konsequenzen nachvollziehen ließen. Vielmehr **betont das BVerfG den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers**. Die **Bedeutung der Arbeit als Behandlungsmaßnahme und der Vergütung müsse** etwa im Vergleich zu anderen Behandlungsmaßnahmen (wie zur schulischen und beruflichen Aus- und Weiterbildung, zur Arbeitstherapie und zu therapeutischen Behandlungs- oder anderen Hilfs- oder Fördermaßnahmen) **stimmig im Gesetz festgeschrieben werden** (Rn. 163 u. 167). Die Erhöhung auf 15% berücksichtigt die vom BVerfG unter Rn. 185 ff. aufgezählten Kriterien und ist daher verfassungsgemäß:

(1) Die Erhöhung erscheint insoweit erforderlich, allerdings unter Berücksichtigung der weiteren Vergütungsbestandteile auch ausreichend. Dabei besteht insbesondere kein Anlass für die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Bezug auf Gefangenearbeit, etwa durch Einführung des sogenannten „Bruttoprinzips“. Dabei ist zunächst, wie vom BVerfG ausdrücklich ausgeführt (Rn. 187), zu berücksichtigen, dass bedeutende Unterschiede zwischen der Gefangenearbeit und einer Tätigkeit auf dem freien Markt bestehen. Dies betrifft zunächst die Produktivität, die in Justizvollzugsanstalten deutlich geringer ausfällt und nach den letzten empirischen Erhebungen bei unter 15 % (Eigenbetriebe) bzw. 20 % (Unternehmerbetriebe) der Produktivität in Betrieben der gewerblichen Wirtschaft liegt (Arloth/Krä StVollzG 5. Aufl. 2021 § 43 StVollzG Rn. 5; zutr. daher LT-Drs. 20/3993, S. 63). Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass regelmäßig keine Verbindung zwischen geringer Produktivität und Vergütung gezogen werden kann. Vielmehr sind die Ursachen für die geringere Produktivität nicht einfach behebbar, denn hierzu zählt die durchschnittlich schlechtere Ausbildung bei

Gefangenen, die geringere berufliche Qualifikation, die hohe Fluktuation und die Sprachprobleme bei ausländischen Gefangenen, wobei der Anteil dieser zuletzt tendenziell angestiegen ist.

(2) Ferner werden beschäftigten Gefangenen die (erheblichen) Kosten für die Unterbringung in den Justizvollzugsanstalten nicht in Rechnung gestellt, und sie haben anders als Arbeitnehmer auf dem freien Markt, keine Ausgaben für die sonstigen Bedürfnisse, die ihrer Existenzsicherung dienen, insbesondere Verpflegung und Bekleidung. Auch die medizinische Versorgung findet in den Justizvollzugsanstalten grundsätzlich kostenfrei statt.

(3) **Empfehlenswert** wäre auch eine Regelung zum (Teil-)Erlass von Verfahrenskosten wie zum Beispiel in § 46c BayStVollzG, § 39 Abs. 5 HStVollzG, § 64a JVollzGB I LSA. Eine solche Regelung hat das BVerfG (BeckRS 2023, 14025 = NJW 2023, 2405 Rn. 190) ausdrücklich als Teil eines verfassungsgemäßen Resozialisierungskonzeptes anerkannt. Wie in der Gesetzesbegründung zu § 46c BayStVollzG dargelegt, haben wissenschaftliche Untersuchungen ergeben, dass Gerichtskosten in den meisten Fällen die größte Relevanz bei der Überschuldung darstellen würden, was einer gelingenden Resozialisierung im Wege stehen könne (BayLT-Drs. 19/4434, 26 f.).

(4) Dem konkreten Zweck bzw. der Art der Beschäftigung und dem Qualifikationsniveau wird weiterhin dadurch Rechnung getragen, dass in **§ 37 Abs. 3 LStVollzG SH** wie schon bisher mehrere Vergütungsstufen bestehen, aus denen sich im Zusammenhang mit der Eckvergütung das konkrete Entgelt ergibt, sowie in **§ 37 Abs. 4 LStVollzG SH** das Zulagensystem geregelt wird (dazu b)).

(5) Im Rahmen der Erhöhung der Vergütung ist ferner zu berücksichtigen, dass eine darüber hinausgehende Vergütung den Gefangenen insgesamt nicht unbedingt nützt, sondern sich sogar schädlich im Hinblick auf Beschäftigungsmöglichkeiten auswirken kann. Bereits jetzt kann nicht allen Gefangenen eine Beschäftigung angeboten werden oder eine Beschäftigung scheidet aus anderen Gründen aus. Dies ist insbesondere auch darauf zurückzuführen, dass in einigen

Fällen keine passende Beschäftigung für die Gefangenen gefunden werden kann, einerseits wegen persönlicher Umstände und Eigenschaften der Gefangenen, andererseits aufgrund von Limitierungen bei den verfügbaren Beschäftigungen. Insbesondere bei den Unternehmerbetrieben ist zu berücksichtigen, dass diese letztlich wirtschaftlich agieren müssen, ferner, dass es sich regelmäßig um einfache Produktionsverfahren handelt, die auf dem freien Markt in dieser Form in Deutschland kaum wirtschaftlich durchzuführen sind. Steigende Entgeltkosten können daher dazu führen, dass Unternehmen ihre Produktionen mangels Rentabilität und drohender Verluste in den Justizvollzugsanstalten aufgeben. Damit verbunden wäre eine weitere Reduzierung der verfügbaren Arbeitsplätze, die von den anstaltseigenen Betrieben nicht hinreichend kompensiert werden kann und damit letztlich zu Lasten der Gefangenen geht.

(6) Mit der neuen Vergütungshöhe wird es den Gefangenen auch vermehrt ermöglicht, ihren Unterhalts- und Wiedergutmachungszahlungen nachzukommen (zutr. LT-Drs. 20/3993, S. 65).

b) Die Neufassung von Abs. 3 und 4 beruht auf den Vorgaben des BVerfG, nach denen Regelungen, die für die monetäre Vergütung der Gefangenenarbeit von erheblicher Bedeutung und damit grundrechtsrelevant sind, vom Gesetzgeber im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens selbst zu treffen sind und lediglich die Einzelheiten in einer Rechtsverordnung oder in Verwaltungsvorschriften ausformuliert werden können (Rn. 214). Da das BVerfG offengelassen hat, in welcher Detaildichte entsprechende Regelungen in das Gesetz aufzunehmen sind, erscheint die Aufnahme weiterer Einzelheiten in eine Rechtsverordnung ausreichend.

c) Der neue Abs. 8 enthält etwas spät den besser in Abs. 1 vorangestellten Grundsatz für die Anerkennung geleisteter Pflichtarbeit durch eine monetäre Vergütung. Die Neufassung berücksichtigt die Vorgaben des BVerfG und benennt die mit der Vergütung bezweckten Ziele. Der Zweck der Vergütung steht in engem Zusammenhang mit dem Ziel der Resozialisierung: Die verschiedenen Vergütungsbestandteile dienen letztlich sämtlich der Anerkennung gegenüber den Gefangenen. Diese Anerkennung soll den Gefangenen den **Wert regelmäßiger**

Arbeit für ein künftiges eigenverantwortetes und straffreies Leben vor Augen führen. Denn eigenes Einkommen mittels eigener Arbeitstätigkeit ist regelmäßig für ein eigenverantwortetes und straffreies Leben von Wert. Ferner sollen die Gefangenen zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Geld im Sinne einer sozial verantwortlichen Lebensführung befähigt werden, wie dies auch in Freiheit der Fall ist. Im Ergebnis wird den Gefangenen damit ein eigenverantwortlicher Umgang mit Geld vermittelt. Diesen Gedanken hat das BVerfG ausdrücklich gebilligt (Rn. 178 f.). Dabei ist auch nicht ausgeschlossen, dass die Gefangenen zumindest teilweise Wiedergutmachungszahlungen leisten oder Unterhaltsverpflichtungen erfüllen.

4. Lohnfortzahlung bei Betriebsschließungen durch § 38 Abs. 2 LStVollzG SH

Die innovative und neue Regelung in § 38 Abs. 2 LStVollzG SH schafft eine Rechtsgrundlage für eine Vergütungsfortzahlung an Gefangene im Fall von Betriebsschließungen. Die Regelung beruht auf Erfahrungen mit der COVID-19 Pandemie (LT-Drs. 20/3993, S. 68) und ist zu begrüßen.

5. Keine Neuregelung der nicht-monetären Vergütung in § 40 LStVollzG SH

Nicht zu beanstanden ist, dass die nicht-monetäre Vergütung in § 40 LStVollzG SH nicht angehoben wurde. Bereits die bisherige Regelung von bis zu zwölf Freistellungstagen entsprach einer Verdoppelung der Regelung in anderen Ländern. So hat Bayern im Zuge der Neuregelung der Vergütung die Freistellungstage in § 46b Abs. 1 BayStVollzG auf das Niveau von Schleswig-Holstein angehoben. Bei der Ausgleichsentschädigung bleibt Bayern in § 46b Abs. 6 BayStVollzG mit 15% sogar hinter der Absenkung von Schleswig-Holstein von 30% auf 20% zurück. Die Absenkung in Abs. 3 S. 1 ist im Hinblick auf die Erhöhung der Vergütung auf 15% der Eckvergütung auch gerechtfertigt und daher ebenfalls nicht zu beanstanden.

III. Fazit

Die hier dargestellten Neuregelungen sind verfassungsgemäß und entsprechen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Prof. Dr. Frank Arloth