

Vf. 2-VII-17

erlässt in dem Verfahren

über die Popularklage

des Herrn F. F. in F.,

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
des Art. 53 Satz 1 des Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der Ju-  
gendstrafe (Bayerisches Strafvollzugsgesetz – BayStVollzG) vom 10. Dezember  
2007 (GVBl S. 866, BayRS 312-2-1-J), das zuletzt durch § 3 des Gesetzes vom  
24. Juli 2018 (GVBl S. 574) geändert worden ist,

durch die Richterinnen und Richter

Küspert,

Ruderisch,

Glass,

Dr. Kainz,

Schmitz,

Müller,

Hilzinger,

Dr. Neumüller,

Kornprobst

ohne mündliche Verhandlung in der nichtöffentlichen Sitzung  
vom 24. September 2018

folgende

### **Entscheidung:**

Der Antrag wird abgewiesen.

### **Gründe:**

I.

- 1 Gegenstand der Popularklage ist Art. 53 Satz 1 des Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der Jugendstrafe (Bayerisches Strafvollzugsgesetz – BayStVollzG) vom 10. Dezember 2007 (GVBl S. 866, BayRS 312-2-1-J), das zuletzt durch § 3 des Gesetzes vom 24. Juli 2018 (GVBl S. 574) geändert worden ist. Danach kann für Gefangene durch Dritte zum Zweck des Sondereinkaufs gemäß Art. 25 BayStVollzG oder für die Kosten einer Krankenbehandlung Geld (sog. Sondergeld) einbezahlt werden.
- 2 Das Bayerische Strafvollzugsgesetz wurde nach der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Länder (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl I S. 2034) erlassen und ersetzt im Freistaat Bayern – für den Bereich des Erwachsenenstrafvollzugs – im Wesentlichen das 1977 in Kraft getretene Strafvollzugsgesetz (StVollzG).
- 3 Die Gelder der Gefangenen, die in der Justizvollzugsanstalt nicht über Bargeld verfügen, sind in Art. 50 ff. BayStVollzG geregelt. Einen Teil der Einkünfte, die Gefangene innerhalb der Haft erzielen, dürfen sie als sogenanntes Hausgeld (Art. 50 BayStVollzG) für sich verwenden. Es wird ferner ein Überbrückungsgeld gebildet, das für die ersten vier Wochen nach der Entlassung bestimmt ist (Art. 51

BayStVollzG). Darüber hinausgehende Bezüge, eingebrachtes Geld und – vorbehaltlich der Regelung in Art. 53 BayStVollzG – Einzahlungen werden als Eigengeld gutgeschrieben (Art. 52 BayStVollzG).

- 4 Die angegriffene Bestimmung und weitere damit im Zusammenhang stehende Regelungen des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes haben folgenden Wortlaut:

Art. 24  
Einkauf

(1) <sup>1</sup>Die Gefangenen können sich vom Hausgeld (Art. 50) oder Taschengeld (Art. 54) aus einem von der Anstalt vermittelten Angebot Nahrungsmittel und Genussmittel sowie Mittel zur Körperpflege kaufen. <sup>2</sup>Die Anstalt soll für ein Angebot sorgen, das auf Wünsche und Bedürfnisse der Gefangenen Rücksicht nimmt.

(2) <sup>1</sup>Gegenstände, die die Sicherheit oder Ordnung der Anstalt gefährden, können vom Einkauf ausgeschlossen werden. ...

Art. 25  
Sondereinkauf

(1) Sondereinkauf aus einem durch die Anstalt vermittelten Angebot von Nahrungs- und Genussmitteln ist zugelassen zu Weihnachten, Ostern und einem von den Gefangenen zu wählenden weiteren Zeitpunkt.

(2) Gefangenen, die nicht einer christlichen Religionsgemeinschaft angehören, kann anstelle des Weihnachts- und des Ostereinkaufs je ein Sondereinkauf zu einem anderen Zeitpunkt gestattet werden.

(3) Für den Sondereinkauf können die Gefangenen in angemessenem Umfang das zu diesem Zweck nach Art. 53 eingezahlte Sondergeld oder ihr Eigengeld (Art. 52) verwenden.

...

Art. 36  
Pakete

(1) <sup>1</sup>Der Empfang von Paketen bedarf der vorherigen Erlaubnis der Anstalt. <sup>2</sup>Für den Ausschluss von Gegenständen gilt Art. 24 Abs. 2 Satz 1

entsprechend. <sup>3</sup>Pakete mit Nahrungs- und Genussmitteln sind ausgeschlossen.

...

#### Art. 50 Hausgeld

(1) Gefangene dürfen von ihren in diesem Gesetz geregelten Bezügen drei Siebtel monatlich (Hausgeld) für den Einkauf (Art. 24 Abs. 1) oder anderweitig verwenden.

(2) Für Gefangene, die in einem freien Beschäftigungsverhältnis stehen (Art. 42 Abs. 1) oder denen gestattet ist, sich selbst zu beschäftigen (Art. 42 Abs. 2), wird aus ihren Bezügen ein angemessenes Hausgeld festgesetzt.

#### Art. 51 Überbrückungsgeld

(1) Aus den in diesem Gesetz geregelten Bezügen und aus den Bezügen der Gefangenen, die in einem freien Beschäftigungsverhältnis stehen (Art. 42 Abs. 1) oder denen gestattet ist, sich selbst zu beschäftigen (Art. 42 Abs. 2), ist ein Überbrückungsgeld zu bilden, das den notwendigen Lebensunterhalt der Gefangenen und ihrer Unterhaltsberechtigten für die ersten vier Wochen nach der Entlassung sichern soll.

(2) <sup>1</sup>Das Überbrückungsgeld wird den Gefangenen bei der Entlassung in die Freiheit ausgezahlt. ...

(3) Der Anstaltsleiter oder die Anstaltsleiterin kann gestatten, dass das Überbrückungsgeld für Ausgaben in Anspruch genommen wird, die der Eingliederung der Gefangenen dienen.

#### Art. 52 Eigengeld

(1) <sup>1</sup>Als Eigengeld wird gutgeschrieben

1. eingebrachtes Geld,

2. Bezüge der Gefangenen, die nicht als Hausgeld, Haftkostenbeitrag oder Überbrückungsgeld in Anspruch genommen werden,

3. Geld, das für die Gefangenen eingezahlt wird.

<sup>2</sup>Art. 53 bleibt unberührt.

(2) Die Gefangenen können über ihr Eigengeld verfügen, soweit dieses nicht als Überbrückungsgeld notwendig ist.

#### Art. 53 Sondergeld

<sup>1</sup>Für die Gefangenen kann zum Zweck des Sondereinkaufs gemäß Art. 25 oder für die Kosten einer Krankenbehandlung Geld einbezahlt werden.

<sup>2</sup>Dieses ist als Sondergeld gutzuschreiben. <sup>3</sup>Kann das Geld nicht oder nicht in vollem Umfang für den konkret zu bezeichnenden Zweck eingesetzt werden, ist es zum Eigengeld gutzuschreiben.

#### Art. 63 Art und Umfang der Leistungen, Kostenbeteiligung

(1) Für die Art der Gesundheitsuntersuchungen und medizinischen Vorsorgeleistungen sowie für den Umfang dieser Leistungen und der Leistungen zur Krankenbehandlung einschließlich der Versorgung mit Hilfsmitteln gelten die entsprechenden Vorschriften des Sozialgesetzbuchs und die auf Grund dieser Vorschriften getroffenen Regelungen.

(2) <sup>1</sup>Gefangene können an den Kosten der Krankenbehandlung im Sinn des Art. 60 in angemessenem Umfang beteiligt werden. <sup>2</sup>Für nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel werden in der Regel die vollen Kosten erhoben.

- 5 Die durch Art. 25 BayStVollzG ersetzte Regelung des Strafvollzugsgesetzes zum Paketempfang lautet auszugsweise:

#### § 33 StVollzG Pakete

(1) <sup>1</sup>Der Gefangene darf dreimal jährlich in angemessenen Abständen ein Paket mit Nahrungs- und Genussmitteln empfangen. ...

- 6 Die Regelung zum Sondergeld im Gesetzbuch über den Justizvollzug in Baden-Württemberg (Justizvollzugsgesetzbuch – JVollzGB) Buch 3 Strafvollzug (JVollzGB III), auf die der Antragsteller Bezug nimmt, lautet wie folgt:

§ 54  
Sondergeld

(1) Für Gefangene kann monatlich ein Betrag in angemessener Höhe einbezahlt werden, der als Sondergeld gutzuschreiben ist und wie Hausgeld genutzt werden kann.

(2) Über Absatz 1 hinaus kann Sondergeld in angemessener Höhe für folgende Zwecke eingezahlt werden:

1. Maßnahmen der Eingliederung, insbesondere Kosten der Gesundheitsfürsorge und der Aus- und Fortbildung, und
2. Maßnahmen zur Pflege sozialer Beziehungen, insbesondere Telefonkosten und Fahrtkosten anlässlich vollzugsöffnender Maßnahmen.

(3) <sup>1</sup>Soweit das Guthaben des Sondergelds nach Absatz 1 die Summe von drei Monatseinzahlungen übersteigt, ist es dem Überbrückungsgeld zuzuführen. <sup>2</sup>Ist bereits ein Überbrückungsgeld in angemessener Höhe gebildet, ist das Guthaben dem Eigengeld zuzuschreiben. <sup>3</sup>Sondergeld im Sinne von Absatz 2 ist dem Eigengeld zuzuschreiben, wenn es zum bezeichneten Zweck nicht eingesetzt werden kann und eine Rückerstattung an die Einzahler nicht möglich ist.

(4) Der Anspruch auf Auszahlung des Sondergelds nach Absatz 1 und 2 ist unpfändbar.

II.

- 7 Der Antragsteller macht geltend, Art. 53 Abs. 1 (richtig: Satz 1) BayStVollzG verletze Art. 118 Abs. 1 BV durch den gleichheitswidrigen Ausschluss Dritter, die Zahlungen an Gefangene zu anderen als den in der Vorschrift genannten Zwecken vornähmen. Er beantragt, Art. 53 Satz 1 BayStVollzG für nichtig zu erklären.

- 8 In der Vollzugspraxis würden aus der Norm zwei Kategorien von sogenanntem Sondergeld abgeleitet: „Sondergeld 1“, das den Wegfall von Paketen mit Lebens- und Genussmitteln kompensieren sollte, und „Sondergeld 2“, das der Kostenbeteiligung an einer Krankenbehandlung o. ä. diene. Diese Gelder unterlägen nicht der Pfändung. Zahlungen Dritter zu anderen Zwecken, beispielsweise zum Kauf von nach Art. 70 ff. BayStVollzG zulässigen Gegenständen zur Freizeitgestaltung (Bücher, Bastelmaterialien, Rundfunkgeräte, Zeitungen etc.), würden dagegen dem Eigengeldkonto gutgeschrieben, wobei der Teil des Eigengelds, der nicht als Überbrückungsgeld notwendig sei, bei inhaftierten Schuldner der Pfändung unterliege.
  
- 9 Diese Differenzierung knüpfe nicht an sachlich gerechtfertigte Unterscheidungskriterien an. Ein vernünftiger, sachlich einleuchtender Grund für die vom Normgeber vorgenommene Differenzierung lasse sich auch in der Gesetzesbegründung nicht finden. Die Kompensation des Wegfalls von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln sei keine rechtliche Kategorie, die für eine Unpfändbarkeitsfiktion Sorge. Der Normgeber behandle diejenigen, die andere als in Art. 53 Satz 1 BayStVollzG vorgesehene zweckgerichtete Zahlungen an inhaftierte Schuldner vornehmen wollten, anders als diejenigen, die Zahlungen zu in Art. 53 Satz 1 BayStVollzG genannten Zwecken vornehmen wollten. Dies lasse sich auch nicht mit der Verwaltungspraktikabilität rechtfertigen. Dem Gesetzgeber sei es unbenommen, beispielsweise eine dritte Sondergeldkategorie für anderweitige zweckgerichtete Zuwendungen von Dritten zu verabschieden. Vorbildlich erscheine die Regelung in Baden-Württemberg (§ 54 JVollzGB III), wonach für Gefangene monatlich ein Betrag in angemessener Höhe eingezahlt werden könne, der als Sondergeld gutzuschreiben sei und wie Hausgeld genutzt werden könne. Durch Art. 53 Satz 1 BayStVollzG würden dagegen die Freiheitsrechte derjenigen Dritten verfassungswidrig eingeschränkt, die zweckgerichtete Zahlungen an inhaftierte Schuldner richten wollten, allerdings zu anderen Zwecken als den in Art. 53 Satz 1 BayStVollzG vorgesehenen.

III.

- 10 1. Der Bayerische Landtag erachtet die Popularklage für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.
- 11 2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Wiederholung für unzulässig und jedenfalls für unbegründet.
- 12 a) Der Verfassungsgerichtshof habe die Verfassungsmäßigkeit des Art. 53 BayStVollzG in seiner Entscheidung vom 12. Mai 2009 (VerfGHE 62, 45 ff.) bereits festgestellt. Ein erneuter Antrag sei nach ständiger Rechtsprechung nur in begrenzten Ausnahmefällen zulässig, nämlich wenn ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten sei oder wenn maßgebliche neue rechtliche Gesichtspunkte oder in der früheren Entscheidung noch nicht gewürdigte neue Tatsachen geltend gemacht würden. Diese Voraussetzungen seien nicht erfüllt.
- 13 b) Art. 53 BayStVollzG verstoße jedenfalls nicht gegen Art. 118 Abs. 1 BV. Der allgemeine Gleichheitssatz verbiete nicht Differenzierungen, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt seien. Für die unterschiedliche Behandlung der Einzahlungen Dritter je nach Zweckverfolgung als Eigen- oder Sondergeld sprächen sachgerechte Gründe: Sinn und Zweck des Art. 53 BayStVollzG sei es, das Sondergeld vor Pfändungen zu schützen. Die Regelung sei notwendig geworden, um den Wegfall der Nahrungs- und Genussmittelpakete sowie die Kostenbeteiligung bei der Gesundheitsfürsorge zu kompensieren. Auch Gefangenen, deren Eigen- geld gepfändet werde, solle es ermöglicht werden, die von Dritten für speziell genannte Zwecke zugewendeten Gelder einzusetzen. Auf der anderen Seite solle jedoch auch den Interessen von Gläubigern Rechnung getragen werden können. Die Begrenzung des unpfändbaren Sondergelds auf die beiden in Art. 53 BayStVollzG genannten Fälle solle eine unangemessene und unbillige Benachteiligung von Gläubigern durch Entziehung von Vermögenswerten vermeiden.



- 14** Der Vergleich des Antragstellers mit den Regelungen zum Sondergeld in anderen Ländern, z. B. in Baden-Württemberg (§ 54 JVollzGB III), gehe insoweit fehl, als es sich um verschiedene Träger der öffentlichen Gewalt handle. Das Grundrecht auf Gleichbehandlung binde nur den jeweiligen Kompetenzträger. Ein Land verletze also den Gleichheitssatz nicht deshalb, weil ein anderes Land den gleichen Sachverhalt anders behandle.

#### IV.

- 15** Zur Zulässigkeit der Popularklage ist Folgendes anzumerken:
- 16** 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts; dazu zählt auch die angegriffene Regelung in Art. 53 BayStVollzG.
- 17** 2. Das Begehren des Antragstellers bedarf zunächst der Auslegung, um festzustellen, was der eigentliche Gegenstand seiner Popularklage ist (vgl. VerfGH vom 13.5.2009 VerfGHE 62, 61/65; vom 21.6.2011 VerfGHE 64, 89/91 f.; vom 10.6.2013 VerfGHE 66, 61/64).
- 18** Der Antragsteller beantragt ausdrücklich, Art. 53 Abs. 1 BayStVollzG für nichtig zu erklären, womit er sich ersichtlich auf Satz 1 der nicht in Absätze untergliederten Vorschrift bezieht. Würde diese Norm für nichtig erklärt, wäre aber – unabhängig vom verfolgten Zweck – keine Rechtsgrundlage für die Einzahlung von Sondergeld mehr gegeben; für die verbleibenden Sätze 2 und 3 würde es am Anknüpfungspunkt fehlen. Richtig verstanden greift er daher nicht die bestehenden Möglichkeiten zur Einzahlung von Sondergeld an, sondern wendet sich dagegen, dass

Art. 53 Satz 1 BayStVollzG auf die Fälle des Sondereinkaufs gemäß Art. 25 BayStVollzG und der Kosten einer Krankenbehandlung beschränkt ist. Letztlich will er erreichen, dass auch zu anderen Zwecken eingezahltes Geld als Sondergeld behandelt wird. Einer solchen Beanstandung könnte nur dadurch abgeholfen werden, dass die Zweckbestimmung in der angegriffenen Vorschrift erweitert oder die Vorgabe eines Zwecks gänzlich gestrichen wird. Die Bezugnahme in der Popularklage auf die Rechtslage in Baden-Württemberg spricht dafür, dass der Antragsteller eine entsprechende Regelung für Bayern begehrt. Dies ließe sich mit der Nichtigerklärung des Satzteils „zum Zweck des Sondereinkaufs gemäß Art. 25 oder für die Kosten einer Krankenbehandlung“ in Art. 53 Satz 1 BayStVollzG allein nicht realisieren. Denn der in Baden-Württemberg geltende § 54 JVollzGB III enthält u. a. Regelungen zur Angemessenheit der Einzahlungen und zu deren Unpfändbarkeit. Es ist daher davon auszugehen, dass der Antragsteller diesbezüglich auch ein gesetzgeberisches Unterlassen rügen will.

- 19** 3. Ein solches Unterlassen kann Gegenstand einer Popularklage sein, wenn in substantzierter Weise geltend gemacht wird (vgl. Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG), der Normgeber sei aufgrund einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung zum Erlass einer bestimmten Regelung verpflichtet (VerfGHE 62, 61/66 m. w. N.; 64, 89/92; 66, 61/64; VerfGH vom 25.9.2015 VerfGHE 68, 198 Rn. 115; vom 12.9.2016 BayVBI 2017, 478/480 Rn. 44; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 98 Satz 4 Rn. 14; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 98 Rn. 25).
- 20** Der Antragsteller bringt in der Popularklage zum Ausdruck, warum aus seiner Sicht die in Art. 53 Satz 1 BayStVollzG zum Sondergeld enthaltene Zweckbestimmung wegen des Erfordernisses der Gleichbehandlung erweiterungsbedürftig erscheint. Ob er damit ausreichend darlegt, inwiefern eine bestimmte Gesetzesänderung verfassungsrechtlich geboten wäre, ist fraglich, zumal auf die Abgrenzung zum Eigengeld gemäß Art. 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BayStVollzG nicht eingegangen wird.

- 21** 4. Die Popularklage ist nicht unter dem Gesichtspunkt der Wiederholung unzulässig.
- 22** a) Die Wiederholung eines bereits einmal abgewiesenen Normenkontrollbehrens kann nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht uneingeschränkt zugelassen werden. Hat der Verfassungsgerichtshof in einem Popularklageverfahren die Verfassungsmäßigkeit einer landesrechtlichen Rechtsvorschrift festgestellt, so ist die Rechtslage geklärt und es soll dabei grundsätzlich sein Bewenden haben. Zwar ist die erneute Kontrolle einer bereits verfassungsgerichtlich überprüften Norm nicht gänzlich ausgeschlossen. Ein erneuter Antrag nach Art. 98 Satz 4 BV, der sich gegen eine vom Verfassungsgerichtshof bereits für verfassungsmäßig befundene Rechtsvorschrift richtet, ist jedoch nur dann zulässig, wenn ein grundlegender Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung eingetreten ist oder wenn neue rechtliche Gesichtspunkte oder neue, in der früheren Entscheidung noch nicht gewürdigte Tatsachen geltend gemacht werden (vgl. VerfGH vom 26.10.2009 VerfGHE 62, 198/201 f.; vom 12.10.2010 VerfGHE 63, 173/177; vom 13.9.2011 VerfGHE 64, 159/166; vom 9.6.2015 VerfGHE 68, 107 Rn. 50; vom 23.11.2016 BayVBI 2017, 701 Rn. 58 f.; vom 29.6.2018 – Vf. 4-VII-13 u. a. – juris Rn. 60).
- 23** b) Mit Art. 53 BayStVollzG hat sich der Verfassungsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung vom 12. Mai 2009 (VerfGHE 62, 45/58 f.) befasst. Er ist dort zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Verletzung von Grundrechten durch diese Regelung nicht erkennbar sei. Ebenso wenig sei das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) wegen eines Widerspruchs zu den bundesrechtlichen Kompetenzvorschriften der Art. 70 ff. GG verletzt. Diese Entscheidung beschränkt sich jedoch auf die Überprüfung des geltenden Regelungsgehalts der Norm; auf ein etwaiges Unterlassen des Gesetzgebers bezieht sie sich nicht.
- 24** Auch in Fällen, in denen eine in gleicher Sache bereits ergangene Entscheidung bestimmte Aspekte nicht ausdrücklich erwähnt, rechtfertigt dies nicht stets eine erneute verfassungsgerichtliche Prüfung desselben Anfechtungsgegenstands.

Ergibt sich aus der Begründung der früheren Entscheidung, dass der Verfassungsgerichtshof die angefochtene Norm schon damals unter allen in Betracht zu ziehenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geprüft hat, besteht kein Anlass für ein weiteres Popularklageverfahren (VerfGH vom 9.5.1994 BayVBI 1994, 494 f.; VerfGHE 68, 107 Rn. 56; vom 24.1.2017 BayVBI 2017, 448 Rn. 7 ff.).

- 25** Ein solcher Fall ist hier jedoch nicht gegeben. Ob die in Art. 53 Satz 1 BayStVollzG zum Sondergeld enthaltene Zweckbestimmung unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung erweiterungsbedürftig ist, war nicht Gegenstand des damaligen Popularklageverfahrens. Die vorliegende Popularklage stützt sich daher auf einen neuen rechtlichen Aspekt, zu dem der Verfassungsgerichtshof bisher weder ausdrücklich noch inzident Stellung bezogen hat (vgl. VerfGH vom 31.1.2012 VerfGHE 65, 22/28 f.).

#### V.

- 26** Die Popularklage ist jedenfalls unbegründet. Aus der Bayerischen Verfassung lässt sich keine Verpflichtung des Gesetzgebers ableiten, die in Art. 53 Satz 1 BayStVollzG hinsichtlich des Sondergelds enthaltene Zweckbestimmung zu erweitern oder zu streichen.
- 27** 1. Nach bayerischem Verfassungsrecht besteht grundsätzlich kein verfassungsgerichtlich verfolgbarer Anspruch auf ein bestimmtes Handeln des Gesetzgebers. Ein derartiger Anspruch wäre mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung in Art. 5 BV unvereinbar und würde den notwendigen Gestaltungsspielraum des Normgebers unzulässig beschränken. Ob und mit welchem Inhalt normative Regelungen zu erlassen sind, hängt von vielschichtigen Erwägungen ab, die sich richterlicher Nachprüfung im Allgemeinen entziehen. Das Verlangen nach Erlass einer bestimmten Regelung kann grundsätzlich nicht im Wege einer Popularklage geltend gemacht werden. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn ein ausdrücklicher Auftrag der Verfassung gegeben ist, der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im

Wesentlichen umgrenzt, oder wenn ein relevantes Unterlassen des Normgebers gerügt wird, weil dieser im Zusammenhang mit einer bestimmten Rechtsmaterie etwas nicht getan habe, wozu er unter Beachtung des Gleichheitssatzes oder anderer Verfassungsbestimmungen verpflichtet gewesen wäre (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 62, 61/66 f. m. w. N.; 64, 89/92 f.; VerfGH vom 11.11.2015 VerfGHE 68, 295 Rn. 61). Diese Voraussetzungen sind hier nicht gegeben.

- 28** 2. Es verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV), dass der Gesetzgeber in Art. 53 Satz 1 BayStVollzG die Einzahlung von Sondergeld auf bestimmte Zwecke, nämlich den Sondereinkauf gemäß Art. 25 BayStVollzG und die Kosten einer Krankenbehandlung, beschränkt hat.
- 29** a) Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleichliegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln; dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln. Er verbietet Willkür, verlangt aber keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Dabei bleibt es dem Ermessen des Normgebers überlassen, zu bestimmen, in welcher Weise dem allgemeinen Grundsatz der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Der Gleichheitsgrundsatz ist nur dann verletzt, wenn der Normgeber die äußersten Grenzen seines Ermessens überschritten hat und seiner Entscheidung jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt. Die Anwendung des Gleichheitssatzes beruht stets auf einem Vergleich von Lebensverhältnissen, die nie in allen, sondern nur in einzelnen Elementen gleich sind. In dem angegebenen Rahmen ist es Sache des Normgebers, nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen, welche Elemente der zu ordnenden Lebensverhältnisse dafür maßgebend sind, sie im Recht gleich oder verschieden zu behandeln. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu entscheiden, ob der Gesetzgeber jeweils die bestmögliche und gerechteste Lösung getroffen hat; er kann nicht seine eigenen Abwägungen und Überlegungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen (ständige

Rechtsprechung; vgl. VerfGH (vom 7.7.2009 VerfGHE 62, 121/126 f. m. w. N.; vom 25.6.2010 VerfGHE 63, 83/103; VerfGHE 64, 89/93).

- 30** b) Anhand dieser Vorgaben lässt sich ein gleichheitswidriges Unterlassen des Gesetzgebers nicht feststellen.
- 31** aa) Die maßgeblichen Vergleichsgruppen der Prüfung anhand des Gleichheitssatzes sind die von Dritten zu Zwecken im Sinn des Art. 53 Satz 1 BayStVollzG einbezahlten Gelder einerseits und Einzahlungen zu sonstigen Zwecken andererseits.
- 32** (1) Nach Art. 53 Satz 1 BayStVollzG kann für die Gefangenen zum Zweck des Sondereinkaufs gemäß Art. 25 BayStVollzG oder für die Kosten einer Krankenbehandlung Geld einbezahlt werden. Es ist als Sondergeld gutzuschreiben (Art. 53 Satz 2 BayStVollzG) und wird von der Anstalt auf einem Sondergeldkonto für den jeweiligen Gefangenen treuhänderisch verwaltet. Der Gefangene kann hierüber nur im Rahmen der Zweckbindung verfügen (VerfGHE 62, 45/58). Dies hat zur Folge, dass Ansprüche der Gefangenen aus dem Sondergeld gegenüber der öffentlichen Hand gemäß § 851 Abs. 1 ZPO i. V. m. § 399 Alt. 1 BGB einem Pfändungsschutz unterliegen (Stöber, Forderungspfändung, 16. Aufl. 2013, Rn. 136; Arloth in Arloth/Krä, Strafvollzugsgesetze Bund und Länder, 4. Aufl. 2017, Art. 53 BayStVollzG Rn. 3).
- 33** Eine dem Art. 53 BayStVollzG entsprechende Regelung war im zuvor geltenden Strafvollzugsgesetz (des Bundes) nicht enthalten. Die Notwendigkeit, ein nicht pfändbares Sondergeld einzuführen, wird im Gesetzentwurf des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes damit begründet, dass der bisherige Empfang von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln gemäß § 33 Abs. 1 Satz 1 StVollzG für alle Gefangenen durch einen Sondereinkauf gemäß Art. 25 BayStVollzG ersetzt werde und es durch die Anpassung der Vorschriften zur Kostenbeteiligung bei der Gesundheitsfürsorge an die für die gesetzlich Versicherten geltenden Regelungen zu einer weiterreichenden Kostenbeteiligung der Gefangenen kommen werde. Au-

ßerdem sei im Hinblick auf die Regelungen des Strafvollzugsgesetzes äußerst umstritten, ob zweckgebundene Einzahlungen Dritter auf das Eigengeldkonto pfändbar seien (LT-Drs. 15/8101 S. 62).

- 34** (2) Auf das Eigengeldkonto gebucht werden gemäß Art. 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BayStVollzG diejenigen von Dritten für die Gefangenen einbezahlten Gelder, die nicht den in Art. 53 Satz 1 BayStVollzG aufgeführten Zwecken dienen sollen. Im Hinblick auf die Pfändbarkeit kommt ihnen nach einer in Literatur und Rechtsprechung verbreiteten Auffassung – anders als dem Sondergeld – keine privilegierte Stellung zu.
- 35** Die Ansicht, die eine Pfändbarkeit des Eigengelds bejaht (OLG Nürnberg vom 19.11.1984 – Ws 976/84 – bei Franke NStZ 1985, 349/354; Arloth in Arloth/Krä, Strafvollzugsgesetze Bund und Länder, § 52 StVollzG Rn. 4, Art. 53 BayStVollzG Rn. 2; Laubenthal in Schwind/Böhm/Jehle/Laubenthal, Strafvollzugsgesetz, 6. Aufl. 2013, § 52 Rn. 4), begründet dies damit, dass weder die Justizverwaltung durch Verwaltungsvorschrift noch der Gefangene und Dritte durch Vereinbarung die gesetzlichen Pfändungsmöglichkeiten beeinträchtigen könnten. Teilweise wird argumentiert (LG Frankfurt vom 11.10.1988 Rpfleger 1989, 33), dass Gefangene nicht verpflichtet seien, das zu einem bestimmten Zweck eingezahlte Geld auch in diesem Sinn zu verwenden. Vielmehr könnten sie über ihr Konto insgesamt anderweitig verfügen. Es handle sich um eine Zweckbestimmung, die zu keiner Zweckbindung führe, weshalb § 851 ZPO keine Anwendung finde. Die Gegenansicht (OLG Frankfurt vom 30.12.2003 NStZ-RR 2004, 128; vom 20.7.2007 – 3 Ws 437/07 (StVollz) – juris; Galli in Feest/Lesting/Lindemann, AK-StVollzG, 7. Aufl. 2017, Teil II § 60 LandesR Rn. 5) führt an, dass der Verwendungszweck einer Forderung zum Inhalt der Leistung gehöre. Daher sei eine Abtretung außerhalb der Zweckbestimmung ausgeschlossen, woraus die Unpfändbarkeit gemäß § 851 Abs. 1 ZPO i. V. m. § 399 Alt. 1 BGB folge (vgl. zum Meinungsstreit auch LT-Drs. 15/8101 S. 62).

- 36** (3) Vor dem Hintergrund dieses Meinungsstreits wird durch die Einführung der neuen Kategorie des Sondergelds in Art. 53 BayStVollzG – zusätzlich zum Eigengeld gemäß Art. 52 BayStVollzG – ermöglicht, dass Dritte in den beiden geregelten Fallvarianten ohne das Risiko einer Pfändung Geld zugunsten der Gefangenen einzahlen können. Denn infolge der – anders als beim Eigengeld – gesetzlich vorgegebenen Zweckbestimmung steht die fehlende Übertragbarkeit der Ansprüche der Gefangenen aus dem Sondergeld gegenüber der öffentlichen Hand außer Streit, sodass auch deren Unpfändbarkeit gemäß § 851 Abs. 1 ZPO nicht infrage gestellt wird.
- 37** bb) Aus Art. 118 Abs. 1 BV ergibt sich keine Verpflichtung des Gesetzgebers, die in Art. 53 Satz 1 BayStVollzG hinsichtlich des Sondergelds enthaltene Zweckbestimmung zu erweitern oder zu streichen.
- 38** (1) Die bestehende Differenzierung zwischen Sondergeld und Eigengeld ist sachlich gerechtfertigt. In die Prüfung einzubeziehen ist neben dem Interesse der Gefangenen und der Einzahler an unpfändbarem Sondergeld auch das Interesse eventueller Gläubiger an einer Durchsetzung ihrer Ansprüche gegenüber den Gefangenen.
- 39** Nachdem die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug im Rahmen der Föderalismusreform zum 1. September 2006 auf die Länder übertragen worden war, schaffte der bayerische Landesgesetzgeber mit dem Erlass des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes vom 10. Dezember 2007 die bis dahin für Gefangene bestehende Möglichkeit zum Empfang von Paketen mit Nahrungs- und Genussmitteln vor allem aus Sicherheitsgründen ab (zur Verfassungsmäßigkeit dieser in Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BayStVollzG enthaltenen Einschränkung vgl. VerfGHE 62, 45/56 f.). Um diese Änderung sowie eine erweiterte Kostenbeteiligung der Gefangenen bei ihrer Gesundheitsversorgung (vgl. VerfGHE 62, 45/59 f.) zu kompensieren und Einzahlungen Dritter insoweit vor Pfändungen zu schützen, wurde in Art. 53 BayStVollzG das Sondergeld eingeführt (vgl. oben aa) (1)). Auch Gefangenen, deren Eigengeld gepfändet wird, soll es damit einerseits ermöglicht werden,



die von Dritten für die speziell genannten Zwecke zugewandten Gelder einzusetzen.

- 40** Der sich aus Art. 53 BayStVollzG zugunsten der Gefangenen ergebende Pfändungsschutz berührt andererseits die Belange der Gläubiger. Ihnen wird der Zugriff auf bestimmte Vermögenswerte verwehrt und dadurch die Durchsetzung ihrer Ansprüche erschwert. Würden Einzahlungen Dritter für sämtliche Zweckzwecke als Sondergeld privilegiert, könnte dies eine massive Beeinträchtigung der Gläubigerrechte bewirken.
- 41** Wenn sich der Gesetzgeber vor diesem Hintergrund dazu entschließt, das unpfändbare Sondergeld auf die beiden in Art. 53 Satz 1 BayStVollzG genannten Fälle zu beschränken, liegt hierin eine sachgerechte Abwägung der Belange der Gefangenen und der Einzahler einerseits sowie der Gläubiger der Gefangenen andererseits. Durch die Zweckbestimmung wird eine unangemessene und unbillige Benachteiligung von Gläubigern vermieden, zumal eine Schuldentilgung während der Haftzeit zur Resozialisierung beiträgt, die in Art. 2 BayStVollzG – neben dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten – als Vollzugsziel vorgegeben ist. Zugunsten der Gefangenen sind Einzahlungen in zwei Bereichen, die für die Lebensgestaltung in der Haft von besonderer Bedeutung sind, dem Pfändungsschutz unterworfen. Soweit der Antragsteller den Bezug von Gegenständen für die Freizeit (Art. 70 ff. BayStVollzG) anspricht, ändert dies nichts an der verfassungsrechtlichen Beurteilung. Insbesondere im Hinblick auf Bücher und Bastelmaterialien wird gemäß Art. 36 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 72 BayStVollzG nach vorheriger Erlaubnis der Anstalt zudem die Zusendung von Paketen in Betracht kommen.
- 42** (2) Soweit der Antragsteller auf die abweichende, seiner Meinung nach vorzuzugewürdige Rechtslage in Baden-Württemberg verweist, kann hieraus eine Verletzung des Gleichheitssatzes nicht hergeleitet werden. Art. 118 Abs. 1 BV verpflichtet den bayerischen Normgeber lediglich dazu, den Gleichheitssatz innerhalb des ihm zugeordneten Gesetzgebungsbereichs zu wahren; eine Verpflichtung, seine Rege-

lungen denen anderer Bundesländer anzupassen, ergibt sich hieraus nicht  
(VerfGH vom 8.5.2008 VerfGHE 61, 125/130; vom 26.1.2011 VerfGHE 64, 10/19;  
BVerfG vom 27.3.1979 BVerfGE 51, 43/58 f.).

VI.

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

gez. Küspert  
gez. Dr. Kainz  
gez. Hilzinger

Ruderisch  
Schmitz  
Dr. Neumüller

Glass  
Müller  
Kornprobst