

Antrag

der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Diana Golze, Dr. Martina Bunge, Heidrun Dittrich, Klaus Ernst, Ulla Jelpke, Katja Kipping, Jutta Krellmann, Yvonne Ploetz, Dr. Ilja Seifert, Kathrin Senger-Schäfer, Kathrin Vogler, Harald Weinberg, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Wiedereingliederung fördern – Gefangene in die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung einbeziehen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Bis heute unterliegen Strafgefangene und Sicherungsverwahrte in der Bundesrepublik Deutschland einer gesetzlichen Arbeitspflicht. Ihre Arbeitstätigkeit wird aber nicht im gleichen Maße sozialrechtlich geschützt wie Arbeit außerhalb der Haft. Nach der derzeitigen Gesetzeslage sind alle Gefangenen zwar ausdrücklich in die Unfall- und Arbeitslosenversicherung (§ 2 Abs. 2 Satz 2 SGB VII sowie § 26 Abs. 1 Nr. 4 SGB III), aber nur ein kleiner Teil ist in die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung einbezogen.

Diese bislang unvollständig gebliebene ausdrückliche Einbeziehung in die Sozialversicherung bedeutet eine besondere Härte für viele Gefangene und ein uneingelöstes Versprechen der Politik.

Dass Gefangene in die Sozialversicherungen einbezogen werden sollen, ist bereits vor 35 Jahren im Rahmen einer grundlegenden Gesamtreform des Strafvollzugswesens mit Erlass des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) festgelegt worden. Damals wie heute gilt, dass es „nicht gerechtfertigt ist, neben den notwendigen Einschränkungen, die der Freiheitsentzug unvermeidbar mit sich bringt, weitere vermeidbare wirtschaftliche Einbußen zuzufügen“ (Bundestagsdrucksache 7/918, S. 67). Doch das damals in den §§ 190 ff. StVollzG angekündigte besondere Bundesgesetz, mit dem die Gefangenen in die Sozialversicherungen einbezogen werden könnten, ist bis heute verzögert und verschoben worden.

Nach eigenem Bekunden hält die Bundesregierung „die Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung weiterhin für sinnvoll“ (Bundestagsdrucksache 17/6589, vom 15. Juli 2011). Sie verweigert sich einer Initiative jedoch weiterhin mit dem Verweis auf die finanziellen Vorbehalte der Länder, denen Kosten durch Sozialversicherungsbeiträge entstünden. Diese finanziellen Gründe sind in Anbetracht des aus der Menschenwürde folgenden Resozialisierungsgebots und des verfassungsrechtlich verankerten Sozialstaatsprinzips nicht akzeptabel. Die Entlohnung jeglicher Form von Pflichtarbeit von Gefangenen durch ein angemessenes Arbeitsentgelt sowie der soziale Schutz für Gefangene in der Renten- und Kranken- sowie Pflegeversicherung sind geboten, um diesen Prinzipien gerecht zu werden und das für den Strafvollzug maßgebliche Ziel der Resozialisierung erreichen zu können.

Der Einbeziehung der pflichtarbeitenden Gefangenen in die Sozialversicherung bedarf es als Interimslösung bis zur erforderlichen vollständigen Abschaffung der Pflichtarbeit. Ebenso ist die angemessene Entlohnung von erwerbstätigen Gefangenen sicherzustellen. Beides unterliegt der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer, welche nun endlich aktiv werden müssen.

Statt einer Arbeitspflicht sollte in den Strafvollzugsgesetzen ein Recht auf Arbeit festgeschrieben werden. In den meisten Justizvollzugsanstalten ist der Bedarf und Wunsch nach Arbeit erheblich größer als die Anzahl der vorhandenen Arbeitsplätze. Sinnvolle Arbeit kann aber einen wesentlichen Beitrag zur Resozialisierung von Gefangenen nach Entlassung beitragen und setzt den Angleichungsgrundsatz um, der besagt, dass die Verhältnisse innerhalb der Anstalt so weit es geht den Verhältnissen der Au-

Benwelt angeglichen werden sollen. Zudem wird den Gefangenen so ermöglicht, durch ihre Erwerbstätigkeit etwaige Entschädigungsansprüche der Opfer der von ihnen verübten Straftaten zu erfüllen und so Wiedergutmachung zu leisten. Um eine weitestgehende Beschäftigung zu erreichen und die Anstalten anzuhalten, eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen zur Verfügung zu stellen, ist die Gewährung eines individuellen einklagbaren Anspruchs auf einen Arbeitsplatz das effektivste Mittel.

Das von den Gefangenen erwirtschaftete angemessene Einkommen soll neben der Deckung ihres Bedarfs und dem ihrer unterhaltsberechtigten Angehörigen auch den Opfern der von ihnen verübten Straftaten zu Gute kommen. Daher sind die Pfändungsvorschriften entsprechend zu gestalten und ihnen Vorrang gegenüber anderen Gläubigern einzuräumen.

Außerdem sollte als Akt der Solidarität des Staates und seiner Bürgerinnen und Bürger mit den Opfern schwerer Gewalttaten ein Härtefonds durch den Bund eingerichtet werden, der über das Opferentschädigungsgesetz hinaus den Betroffenen schnell und unbürokratisch hilft und auch Schmerzensgeld, Ersatz bei Unterhaltsausfall oder bei Schäden im beruflichen Fortkommen gewährt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem die Bestimmungen der gesetzlichen Rentenversicherung (SGB VI), der gesetzlichen Krankenversicherung (SGB V) und der sozialen Pflegeversicherung (SGB XI) dahingehend geändert und erweitert werden, dass
 - a. Strafgefangene und Sicherungsverwahrte in die gesetzliche Rentenversicherung und in die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung einbezogen werden,
 - b. die im Strafvollzug geleistete Arbeit in der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung paritätisch beitragspflichtig und anspruchsbegründend wird,
 - c. Strafgefangene und Sicherungsverwahrte mit Gelegenheit zur Berufsausbildung, beruflicher Weiterbildung und anderer ausbildender oder weiterbildender Maßnahmen als im Sinne des § 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VI gegen Arbeitsentgelt oder zur Berufsausbildung als Beschäftigte gelten,
 - d. die Zeit des Strafvollzugs und der Sicherungsverwahrung von Gefangenen, die aus unterschiedlichen Gründen keiner Arbeit nachgegangen sind, als rentenrechtliche Zeit gewertet wird, so dass
 - i. nach Erfüllen der allgemeinen Wartezeit der Anspruch auf Erwerbsminderungsrente aufrecht erhalten bleibt,
 - ii. die Zeit des Strafvollzugs bei der 35-jährigen Wartezeit nach § 51 Abs. 3 SGB VI berücksichtigt wird,
 - e. die Belange der ehemals in der DDR Inhaftierten berücksichtigt, für die Zeiten des Arbeitseinsatzes während des Strafvollzugs als versicherungspflichtige Zeiten galten, wofür aber nur ein Vertrauensschutz bei einem Renteneintritt bis zum 31. Dezember 1996 gewährt wurde,
2. einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der die Pfändungsvorschriften im Bereich des Strafvollzugs so gestaltet, dass Opfer von Straftaten, wegen denen die Gefangenen inhaftiert sind, mit ihren Entschädigungsansprüchen gegenüber anderen nicht unterhaltsberechtigten Gläubigern privilegiert werden,
3. einen Härtefonds für Opfer von schweren Gewalttaten einzurichten und diesen im Entwurf des nächsten Haushaltsgesetzes mit einem Haushaltstitel in angemessener Höhe zu berücksichtigen,
4. auf die Bundesländer einzuwirken
 - a. die Arbeitspflicht für Strafgefangene und Sicherungsverwahrte abzuschaffen,
 - b. eine angemessene Entlohnung für erwerbstätige Gefangene sicher zu stellen,
 - c. ein individuelles einklagbares Recht auf Arbeit für Gefangene einzuführen.

Berlin, den 17. April 2013

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Grundsätzlich unterliegen alle Gefangenen nach geltender Rechtslage der Arbeitspflicht (§ 41 StVollzG, § 27 HStVollzG, § 38 HmbStVollzG, § 38 NJVollzG, Art. 43 BayStVollzG, § 47 JVollzGB), so dass die darauf begründeten öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse nicht freiwillig sind. Zwar liegt ein Musterentwurf von zehn Bundesländern vor, der keine Arbeitspflicht mehr vorsieht. Allerdings steht dieser bisher allein in Brandenburg unmittelbar vor der Umsetzung (Landtag Brandenburg Drucksache 5/6437). Freiwilligkeit gilt jedoch als Grundmerkmal einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gemäß § 7 Abs. 1 SGB IV (LSG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 19.04.2007, L 21 R 1362/05, LSG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 13.08.2008, L 4 R 67/08). Nach den Bestimmungen der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VI) und der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB V) sind Gefangene deshalb in diese Sozialversicherungen nicht einbezogen. Im Rahmen der Unfallversicherung (§ 2 Abs. 2 SGB VII) und der Arbeitslosenversicherung (§ 26 Abs. 1 Nr. 4 SGB III) sind pflichtarbeitende Gefangene jedoch explizit einbezogen.

Laut einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1973 entspricht das Gebot zur Resozialisierung von Gefangenen „dem Selbstverständnis einer Gemeinschaft, die die Menschenwürde in den Mittelpunkt ihrer Wertordnung stellt und dem Sozialstaatsprinzip verpflichtet ist. Als Träger der aus der Menschenwürde folgenden und ihren Schutz gewährleistenden Grundrechte muss der verurteilte Straftäter die Chance erhalten, sich nach Verbüßung seiner Strafe wieder in die Gemeinschaft einzuordnen. Vom Täter aus gesehen erwächst dieses Interesse an der Resozialisierung aus seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 GG. Von der Gemeinschaft aus betrachtet verlangt das Sozialstaatsprinzip staatliche Vor- und Fürsorge für Gruppen der Gesellschaft, die auf Grund persönlicher Schwäche oder Schuld, Unfähigkeit oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind; dazu gehören auch die Gefangenen und Entlassenen“. (BVerfG, Lebach-Urteil v. 05.06.1973, 1 BvR 536/72, Rn. 72)

Das Verfassungsgericht hat dem Gesetzgeber zwar zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Resozialisierungsgebots einen weiten Spielraum eingeräumt (BVerfG, Urteil v. 01.07.1998, 2 BvR 441/90), dennoch erscheint gerade im Hinblick darauf, dass – im Rahmen des Bundesstrafvollzugsgesetzes sowie auch in den bisher erlassenen Landesstrafvollzugsgesetzen – die Resozialisierung maßgebliches Ziel des Strafvollzugs ist, die diesem Ziel offensichtlich zuwiderlaufende Ausgrenzung aus dem staatlichen Sicherungssystem nicht nachvollziehbar (so auch Schorn, Sozialversicherung im Strafvollzug, NZS 1995, 444, 446). Auch der Europarat empfiehlt den europäischen Staaten, arbeitende Gefangene in das staatliche Sozialversicherungssystem einzubeziehen (Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Die Empfehlungen des Europarates Rec (2006)2, Empfehlung Nr. 26.17).

Zwar unterliegen alle Gefangenen der Arbeitspflicht, aber nicht für alle führt eine in diesem Rahmen ausgeübte Arbeit zu einer Nichteinbeziehung in die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Gefangene, die als sogenannte echte Freigänger in einem freien Beschäftigungsverhältnis außerhalb der Strafanstalt stehen (§ 39 Abs. 1 StVollzG), unterliegen der vollen Versicherungspflicht und damit dem vollem Versicherungsschutz. Zu dieser Gruppe zählt jedoch nur ein kleiner Teil der Gefangenen.

Obwohl alle Gefangenen gleichermaßen der Arbeitspflicht unterliegen, wird ihre Pflichtarbeit nicht in gleichem Maße sozialrechtlich geschützt. Diese Ungleichbehandlung ist auch im Hinblick auf Art. 3 Absatz 1 GG problematisch (so auch Schorn, Sozialversicherung im Strafvollzug, NZS 1995, 444, 445) und kann behoben werden, indem alle Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten in die gesetzliche Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung einbezogen werden. Auch das Bundessozialgericht geht davon aus, dass die Unterscheidung zwischen der Beschäftigung in einem freien Beschäftigungsverhältnis (§ 39 StVollzG) und zugewiesener Arbeit (§ 37 i.V.m. § 41 StVollzG) eine sich aus der Abwicklung des Strafvollzugs ergebende Folge ist, an die aber für die Zeit nach der Straftentlassung keine unterschiedlichen Folgerungen hinsichtlich der sozialen Sicherung des Gefangenen geknüpft werden dürfen (BSGE 48, 129, 134).

Die Nichteinbeziehung in die gesetzliche Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung wirkt sich nicht während der Haftzeit auf die Gefangenen aus, sondern betrifft die Zeit nach der Haftentlassung. Denn durch die Nichtversicherung in der gesetzlichen Rente entstehende Versicherungslücken führen zu niedrigeren Altersrenten. Zudem sind Ansprüche auf eine Mitgliedschaft in der Krankenversicherung der Rentner (KVdR), auf Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung, auf eine Erwerbsminderungsrente oder auf eine Altersrente für langjährig Versicherte an bestimmte Vor- oder Mindestversicherungszeiten geknüpft.

Die Krankenversicherung in Form der KVdR hat den Vorteil, dass versicherte Rentnerinnen und Rentner nicht den vollen Beitragssatz an die Krankenkasse zahlen müssen. Mit Ausnahme des zusätzlichen und von den Versicherten allein zu tragenden Anteils von 0,9 Prozent zahlt der Rentenversicherungsträger die Hälfte des Beitrags. Eine zentrale Zugangsvoraussetzung zur KVdR ist die Vorversicherungszeit in Form der Neun-Zehntel-Belegung (§ 5 Abs. 1 Nr. 11, 11a SGB V). Sie bedeutet, dass in der zweiten Hälfte des Zeitraumes von der erstmaligen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bis zum Rentenanspruch mindestens zu 90 Prozent eine freiwillige oder Pflichtversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung bestanden haben muss. Damit Gefangene nicht an der Vorversicherungszeit scheitern, müssen sie während der Zeit des Strafvollzugs in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert sein.

In der gesetzlichen Pflegeversicherung besteht eine Vorversicherungszeit (§ 33 Abs. 2 SGB XI), bei der in den zehn Jahren vor Antragstellung mindestens zwei Jahre Mitgliedschaft- oder Mitversicherungszeit nachgewiesen werden müssen. Bei einer darüber hinausgehenden Haftdauer wird ebenfalls der Sozialversicherungsanspruch verfehlt.

Um einen Anspruch auf eine Altersrente für langjährig Versicherte (§§ 36 und 236 SGB VI) zu erhalten, muss eine Mindestversicherungszeit (Wartezeit) von 35 Jahren rentenrechtlicher Zeiten erfüllt sein. Diese Altersrente ist für Altersjahrgänge ab 1952 die einzige Altersrentenart, die einen vorzeitigen Rentenzugang ab dem 63. Lebensjahr ermöglicht, allerdings mit Abschlägen. Eine Lösung spezifisch für die Gefangenen wäre, die Zeit der Freiheitsentziehung als eigenständige rentenrechtliche Zeit einzuführen und auf die 35-jährige Wartezeit anzurechnen. Damit würden die entsprechenden Wartezeiten auch von jenen Gefangenen erfüllt werden, die von der Arbeitspflicht ausgenommen sind (§ 41 Abs. 1 StVollzG), denen keine Arbeit zugewiesen worden ist oder die eine zugewiesene Arbeit verweigern.

Während durch die Nichteinbeziehung von Gefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung in der Regel bestimmte Ansprüche gar nicht erst entstehen, können bei der Erwerbsminderungsrente sogar bereits erworbene Ansprüche verloren gehen. Neben einer teilweisen respektive vollen Erwerbsminderung und der allgemeinen Wartezeit (60 Monate Mindestversicherungszeit) müssen während der letzten fünf Jahre vor Eintritt der Erwerbsminderung mindestens 36 Monate Pflichtbeiträge gezahlt worden sein (§ 43 Abs. 1 und 2 SGB VI). Wer vor der Haftzeit die allgemeine Wartezeit erfüllt hat und nach einer mehr als zwei Jahre andauernden, nicht rentenversicherten Haftzeit erwerbsgemindert wird, hat keinen Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente. Dieser Anspruch muss erst wieder durch Pflichtbeiträge erworben werden.

Die Lösung für die beschriebenen Probleme besteht in einer Pflichtversicherung aller bisher nicht versicherten pflichtarbeitenden Gefangenen in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung.

Damit würde auch dem Gebot des Strafvollzugsgesetzes, dass die Haftstrafe nicht zusätzlich zum Freiheitsentzug zu Nachteilen führen darf, endlich Geltung verschafft und dem Resozialisierungsgedanken auch in sozialrechtlicher Hinsicht Rechnung getragen.

Da die Zeiten für Arbeitseinsätze für ehemals in der DDR Inhaftierte, die als versicherungspflichtige Zeiten galten, im Prozess der Rentenüberleitung zwar Eingang in den Artikel 2 „Übergangsrecht nach den Vorschriften des Beitrittsgebiets“ fanden, damit für Rentenzugänge bis 31.12.1996 wirksam wurden, aber danach ersatzlos wegfielen, ist eine vertrauensschutzwahrende Regelung zu installieren.

Dabei sollte Berücksichtigung finden, dass die Betroffenen im großen Umfang -oft außerhalb von Haftanstalten- in volkseigenen Betrieben eingesetzt waren und ganze Produktionslinien durch sie aufrechterhalten wurden, so zum Beispiel für den Export.

Unabhängig von der durch den Bundesgesetzgeber vorzunehmenden Einbeziehung der pflichtarbeitenden Gefangenen in die Sozialversicherung, ist die Arbeitspflicht durch die Bundesländer im Rahmen ihrer Strafvollzugsgesetze als unzeitgemäßes Relikt abzuschaffen. Der Bezug zur Arbeit soll vielmehr durch ein individuelles und einklagbares Recht auf einen Arbeitsplatz positiv ausgestaltet werden. Sinnvolle Arbeit kann einen wichtigen Beitrag zur Resozialisierung von Gefangenen leisten, da sie so einen strukturierten und ausgefüllten Tag haben und viele ihre Arbeit als sinnstiftend erleben. Dementsprechend ist der Bedarf und Wunsch nach Arbeit in den meisten Anstalten weit höher als die Anzahl vorhandener Arbeitsplätze. Durch das in den Strafvollzugsgesetzen der Länder festzuschreibende Recht auf Arbeit, sollen die Anstalten dazu angehalten werden, den Bedarf durch geeignete Maßnahmen zu decken. Bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze sollen Fähigkeiten und Neigungen der Gefangenen berücksichtigt werden. So wird Arbeit nicht mehr als Teil des den Gefangenen auferlegten Strafübels ausgestaltet, sondern allein als Mittel zur Resozialisierung. Dies entspricht auch den

Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen, wonach Gefangenearbeit als positiver Bestandteil des Strafvollzugs ausgestaltet sein soll und nie zur Bestrafung eingesetzt werden darf (Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Die Empfehlungen des Europarates Rec (2006)2, Empfehlung Nr. 26.1).

Die derzeitige durchschnittliche Entlohnung der Gefangenen in Höhe von 1,50 € pro Stunde ist unangemessen niedrig. Die Bundesländer sind zur Verwirklichung des Resozialisierungs- und Angleichungsgrundsatzes angehalten eine angemessene Entlohnung der in ihren Justizvollzugsanstalten inhaftierten arbeitenden Gefangenen sicherzustellen.

Das Recht auf Arbeit, ebenso wie die angemessene Entlohnung, würde auch den Opfern von Straftaten zu Gute kommen. Die Möglichkeit der Gefangenen zur Begleichung ihrer Entschädigungsansprüche wird so erhöht. Um ihre Chancen auf Entschädigung weiter zu erhöhen, sind die Pfändungsvorschriften im Bereich des Strafvollzugs so zu gestalten, dass Opfer von Straftaten mit ihren Entschädigungsansprüchen gegenüber anderen nicht unterhaltsberechtigten Gläubigern grundsätzlich privilegiert werden. Das schließt auch die Abänderung bestehender Vorschriften wie des § 50 Strafvollzugsgesetz des Bundes, nach dem die Erhebung des Haftkostenbeitrags beim Gefangenen nicht zu Lasten der Unterhaltsberechtigten erfolgen darf, ein. Diese Privilegierung sollte auf Entschädigungsansprüche der Opfer von Straftaten, wegen denen der Gefangene inhaftiert ist, ausgeweitet werden. Die Gesetzgebungskompetenz dafür ist beim Bund verblieben, da der Pfändungsschutz als Teil der Vollstreckung zum gerichtlichen Verfahren nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gehört (vgl. § 83 HStVollzG, § 130 HmbStVollzG, Art. 208 BayStVollzG, Landtag Brandenburg Drucksache 5/6437, Brandenburgisches Justizvollzugsgesetz, Begründung S.2).

Der Versuch der Gefangenen und ernsthafte Wille zur Wiedergutmachung der Folgen der Tat und zur Entschädigung der Opfer sollte bei einer vorzeitigen Entlassung nach §§ 57, 57a StGB berücksichtigt werden.

Zugunsten der Opfer und um Härten für sie bei Zahlungsunfähigkeit der Straftäterinnen und Straftäter zu vermeiden, ist ein Härtefonds für Opfer schwerer Gewalttaten, worunter auch Sexualdelikte fallen, einzurichten. Als Opfer sind auch ihre Hinterbliebenen und Nothelfer zu berücksichtigen. Dafür soll im Haushaltsgesetz ein Titel, entsprechend dem für Härteleistungen an Opfer extremistischer Übergriffe, geschaffen werden, der einen angemessenen Betrag zur Verfügung stellt. Den Opfern kann somit als Akt der Solidarität des Staates und seiner Bürgerinnen und Bürger, über das Opferentschädigungsgesetz hinaus schnell und unbürokratisch geholfen und auch Schmerzensgeld, Ersatz bei Unterhaltsausfall oder Schäden beim beruflichen Fortkommen gewährt werden.