

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Wolfgang Neskovic, Sevim Dağdelen, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/11077 –**

Einbeziehung von Strafgefangenen in die Sozialversicherung

Vorbemerkung der Fragesteller

Strafgefangene unterliegen in der Bundesrepublik Deutschland einer gesetzlichen Arbeitspflicht. Unabhängig von der Frage einer angemessenen Entlohnung, bedeutet vor allem die bislang unvollständig gebliebene ausdrückliche Einbeziehung in die Sozialversicherung eine besondere Härte für viele Gefangene und ein uneingelöstes Versprechen der Politik.

Nach der derzeitigen Gesetzeslage sind Strafgefangene zwar ausdrücklich in die Unfall- und Arbeitslosenversicherung (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 2 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch – SGB VII – sowie § 26 Abs. 1 Nr. 4 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – SGB III), nicht aber in die Kranken- und Rentenversicherung einbezogen.

Das Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßnahmen der Besserung und Sicherung – Strafvollzugsgesetz (StVollzG) – vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 581) sieht seit dem Zeitpunkt seines Erlasses eine umfassende Einbeziehung von Strafgefangenen in die Sozialversicherung vor (vgl. § 190 Nr. 1 bis 10 und Nr. 13 bis 18, §§ 191 bis 193 StVollzG). Gemäß § 198 Abs. 3 StVollzG blieb das Inkrafttreten dieser Vorschriften jedoch einem besonderen Bundesgesetz vorbehalten. Dieses Gesetz ist nicht ergangen.

Mit der so genannten Föderalismusreform haben sich Änderungen für den Bereich des Strafvollzuges ergeben. Die Gesetzgebungszuständigkeit steht nunmehr den Ländern zu. Das StVollzG des Bundes gilt deshalb gemäß Artikel 125a des Grundgesetzes (GG) nur noch insoweit fort, als es nicht durch Landesrecht ersetzt ist. Inzwischen haben alle Bundesländer für den Bereich des Jugendstrafvollzuges Gesetze erlassen. Einige Bundesländer haben auch für den Erwachsenenstrafvollzug eigene Regelungen getroffen. Das StrVollzG ist in diesen Ländern weitgehend außer Kraft getreten. Unabhängig von dem politischen Willen hierzu, konnten diese Gesetze schon aufgrund der fehlenden Landeskompetenz eine ausdrückliche Einbeziehung von Strafgefangenen in die Renten- oder Krankenversicherung nicht vorsehen.

Aus dem Fehlen einer ausdrücklichen Einbeziehung in die Renten- und Krankenversicherung folgt die Maßgeblichkeit der allgemeinen Regelungen des Sozialversicherungsrechts. Anknüpfungspunkt ist dabei die Frage, ob arbeitende Gefangene in einer Beschäftigung im Sinne von § 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB V, § 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VI in Verbindung mit § 7 SGB IV stehen. Dies wird in der Regel mit der Begründung verneint, es fehle an dem (ungeschriebenen) Tatbestandsmerkmal der „Freiwilligkeit“. Eine Einbeziehung in die Kranken- und Rentenversicherung wird lediglich bei Vorliegen eines so genannten freien Beschäftigungsverhältnisses angenommen (vgl. §§ 39 und 62a StVollzG), das in der Praxis des Strafvollzuges jedoch eine Ausnahme darstellt (kritisch hierzu: die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – BVerfGE 98, 169, 210).

Der für die allermeisten Gefangenen deshalb weiterhin bestehende Ausschluss aus der Sozialversicherung ist vom BVerfG – bezogen auf die Rentenversicherung – in einem Urteil vom 1. Juli 1998 für verfassungsgemäß gehalten worden (BVerfGE 98, 169 ff.). In dieser Entscheidung, die auf Kritik gestoßen ist (vgl. Pawlita, ZfSH/SGB 1999, 70 – „eigenartige Entkoppelung der Versicherungspflicht der Beschäftigung von ihrer Entgeltlichkeit“), führt das Verfassungsgericht aus: „Aus Resozialisierungsgründen kann der Gesetzgeber die Verrichtung von Pflichtarbeit auch in der Weise anerkennen, dass er die Gefangenen in den Schutz der sozialen Sicherungssysteme einbezieht. Eine solche Entscheidung kann für bestimmte Gefangene sinnvoll sein. Das Grundgesetz zwingt allerdings nicht zu einer Ausdehnung auf Pflichtarbeit im Strafvollzug.“

Viele Gefangene, denen die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung in der Regel nicht geläufig sein dürfte, empfinden die Pflicht zur Arbeit bei gleichzeitigem Ausschluss aus den Sozialversicherungssystemen als vom Staat veranlasste „Schwarzarbeit“. Kritik wird auch von Praktikern in der Justiz geübt. So bedauert der Deutsche Richterbund in einer Stellungnahme vom 28. April 2004 die fehlende Sozialversicherungspflicht speziell für den Jugendstrafvollzug: „Gerade für Gefangene im Jugendstrafvollzug erscheint es wichtig, ihnen nicht bereits zu Beginn ihres Arbeitslebens Nachteile insbesondere bei der Rentenversicherung aufzubürden, die sie nach dem Ende des Strafvollzuges nicht mehr ausgleichen können.“

Aus Sicht der Fragesteller sind darüber hinaus die folgenden erheblichen Rechtsnachteile für alle Strafgefangenen hervorzuheben:

- Da während der Zeit der Strafhaft keine Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt werden und diese Zeit auch nicht als Berücksichtigungs-, Anrechnungs- oder Zurechnungszeit (§§ 57 bis 59 SGB VI) gilt, führt die Strafhaft trotz Heranziehung zur Arbeit dazu, dass ein unter Umständen erheblicher Teil der Lebensarbeitszeit für die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversorgung ausfällt. Neben Einbußen in der Rentenhöhe scheitern Rentenansprüche so häufig an der Nichterfüllung von Wartezeiten (§ 50 Abs. 2 bis 5 SGB VI).
- Es kann die Anwartschaft auf eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit wegen der Nichterfüllung der besonderen versicherungsrechtlichen Voraussetzungen verloren gehen (§ 43 Abs. 1 Nr. 2, § 44 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI).
- Darüber hinaus wirkt sich vor allem der Verlust des Krankenversicherungsschutzes negativ auf die zuvor nach § 10 SGB V mitversicherten Angehörigen aus, die den Versicherungsschutz verlieren.

1. Hält die Bundesregierung die Einbeziehung von Strafgefangenen in die Sozialversicherung für sinnvoll (bitte begründen)?

Die Bundesregierung hält die Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung weiterhin für sinnvoll. Die aufgeschobene Inkraftsetzung der Regelungen im Strafvollzugsgesetz beruht im Wesentlichen auf finanziellen Vorbehalten der Bundesländer, die die Beiträge zur

Sozialversicherung übernehmen müssten. Die Vorbehalte bestehen unverändert: Die Haushaltssituation der Bundesländer hat sich nicht in der Weise verändert, dass eine neuerliche Initiative der Bundesregierung Aussicht auf Erfolg hätte.

2. In welchen Ländern der Europäischen Union unterliegen Strafgefangene einer Arbeitspflicht?

In welchen dieser Länder und in welcher Höhe der jeweiligen Entlohnung sind die ihrer Pflicht nachkommenden Gefangenen in die jeweiligen Systeme der sozialen Sicherheit einbezogen (bitte aufgeschlüsselt nach den einzelnen Ländern darstellen)?

Zu der Situation in den anderen Ländern der Europäischen Union liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

Die gewünschte Information über die Rechtslage in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union würde eine formelle Anfrage an deren Botschaften in der Bundesrepublik Deutschland oder eine Anfrage über die deutschen Botschaften in den jeweiligen Staaten erforderlich machen. Dies ist innerhalb der für die Beantwortung der Kleinen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich.

3. Sind der Bundesregierung Länder außerhalb der Europäischen Union bekannt, in denen zwangsweise arbeitende Strafgefangene in die jeweiligen Systeme der sozialen Sicherheit einbezogen sind?

Falls ja, welche sind das?

Zu der Situation in den Ländern außerhalb der Europäischen Union liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

4. Welche Bedeutung für die gemäß §§ 190 ff. StVollzG beabsichtigte Einbeziehung von Strafgefangenen in den Schutzbereich der Sozialversicherung besitzen nach Auffassung der Bundesregierung die mit der Föderalismusreform auf die Länder übergegangene Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich des Strafvollzuges und die ersten – das Strafvollzugsgesetz des Bundes weitgehend ersetzenden – erlassenen Ländergesetze?

Soweit es um die mit der Föderalismusreform auf die Länder übergegangene Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich des Strafvollzuges geht, können die Länder das nach Artikel 125a Absatz 1 Satz 2 GG einstweilen fortgeltende Strafvollzugsgesetz des Bundes durch eigene Strafvollzugsgesetze ersetzen.

Die Zuständigkeit für eine mögliche Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung wäre hingegen auch nach Übertragung der Zuständigkeit für die Regelungen des Strafvollzuges auf die Länder beim Bund zu sehen. Die Zuständigkeit für eine mögliche Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung folgt nach wie vor aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 GG (Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung) und ist damit Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat mit dem Fünften Buch Sozialgesetzbuch (Gesetzliche Krankenversicherung) und mit dem Sechsten Buch Sozialgesetzbuch (Gesetzliche Rentenversicherung) geregelt, welcher Personenkreis dem jeweiligen Sozialversicherungszweig pflichtversichert ist.

5. Welche Gründe sind nach Auffassung der Bundesregierung maßgebend dafür, dass arbeitende Untersuchungshäftlinge nicht gemäß der allgemeinen Vorschriften (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB V, § 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VI in Verbindung mit § 7 SGB IV) als sozialversicherungspflichtig angesehen werden?

Die Sozialversicherungspflicht nach § 5 Absatz 1 Nummer 1 SGB V und § 1 Satz 1 Nummer 1 SGB VI und die Einbeziehung in den versicherten Personenkreis stellt auf eine Beschäftigung im Sinne von § 7 SGB IV ab. Ein Beschäftigungsverhältnis im Sinne der Sozialversicherung setzt nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts einen freien wirtschaftlichen Austausch von Arbeit und Lohn voraus. Das Element der Freiwilligkeit fehlt bei Strafgefangenen. Auch die Tätigkeiten, die ein Untersuchungsgefangener während der Untersuchungshaft ausführt, sind keine Beschäftigungsverhältnisse im sozialversicherungsrechtlichen Sinne. Zwar kann ein Untersuchungsgefangener wegen der Unschuldsvermutung im Gegensatz zum Strafgefangenen nicht zur Arbeit verpflichtet werden, und es muss ihm im Interesse einer sinnvollen Haftgestaltung so weit wie möglich Gelegenheit zur Beschäftigung gegeben werden. Eine Beschäftigung kann jedoch nur im Rahmen der der Haftanstalt zur Verfügung stehenden Einsatzmöglichkeiten angeboten werden. Hieraus ergeben sich grundlegende Unterschiede gegenüber einer auf dem Arbeitsmarkt frei gewählten Beschäftigung, die zur Einbeziehung in die Sozialversicherung führt.

Dagegen stellen die Arbeiten im Rahmen des offenen Vollzuges durch so genannte Freigänger (§ 39 Absatz 1 StVollzG), der es den Gefangenen gestattet, einer Arbeit auf der Grundlage eines freien Beschäftigungsverhältnisses außerhalb der Anstalt nachzugehen, freiwillig ausgeübte Tätigkeiten dar. Sie begründen ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, für das die allgemeinen Regeln des Rechts der Sozialversicherung gelten.

6. Ist der Bundesregierung das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 20. Januar 2005 (Az.: C-302/02) bekannt, in dem das Gericht ausführt, dass eine Person die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne der Verordnung Nr. 1408/71 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1386/2001 vom 5. Juni 2001 besitzt, wenn sie auch nur gegen ein einziges Risiko bei einem der in Artikel 1 Buchstabe a dieser Verordnung genannten allgemeinen oder besonderen Systeme der sozialen Sicherheit – unabhängig vom Bestehen eines Arbeitsverhältnisses – pflichtversichert oder freiwillig versichert ist?

Ist die Nichtinkraftsetzung der Renten- und Krankenversicherungspflicht für die Arbeitsleistung von Strafgefangenen nach Auffassung der Bundesregierung mit diesem Urteil vereinbar?

Der Bundesregierung ist das Urteil C – 302/02 des Europäischen Gerichtshofes vom 20. Januar 2005 bekannt. In diesem Urteil hat der Gerichtshof die Kriterien für die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne der VO (EWG) Nr. 1408/71 („Wanderarbeitnehmer-Verordnung“) definiert. Diese Verordnung regelt jedoch nur grenzüberschreitende Sachverhalte. Sie hat keine Auswirkungen auf die Einbeziehung von Strafgefangenen in bestimmte Zweige der sozialen Sicherheit. Diese ist vielmehr ausschließlich nach nationalem Recht zu entscheiden. Gerade auch der Europäische Gerichtshof betont in ständiger Rechtsprechung, dass die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme ausschließlich Sache der Mitgliedstaaten ist.

7. Wie viele Petitionen zur Problematik der fehlenden Einbeziehungen von Strafgefangenen in der gesetzlichen Rentenversicherungs- und gesetzlichen Krankenversicherung wurden in der
14. Legislaturperiode,
 15. Legislaturperiode,
 16. Legislaturperiode,
- dem Petitionsausschuss zugeleitet und entschieden (bitte aufgeschlüsselt nach GRV und GKV)?

Folgende Anzahl von Petitionen wurden dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages in den genannten Legislaturperioden zugeleitet:

	14. Legislatur- periode	15. Legislatur- periode	16. Legislatur- periode
Gesetzliche Krankenversicherung	1	1	1
Gesetzliche Rentenversicherung	21	4	10

Über die bei den Landesparlamenten eingegangenen Petitionen über die Bearbeitung der Kranken- bzw. Rentenversicherungsangelegenheiten bei den der Landesaufsicht unterliegenden Krankenkassen bzw. Regionalträgern der Deutschen Rentenversicherung kann keine Aussage getroffen werden.

8. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu der Auffassung des Petitionsverfahrens, „dass bei künftigen Gesetzgebungsverfahren zur gesetzlichen Rentenversicherung das Anliegen des Petenten, nach erfolgreicher Resozialisierung über eine Alterssicherung verfügen zu können, einbezogen werden sollte“ (vgl. Endbescheid zu Pet 3-16-11-8213-009064)?

Wie sich aus der Antwort zu Frage 1 ergibt, hält die Bundesregierung die Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung für sinnvoll. Insoweit deckt sich die Position der Bundesregierung mit der in der Fragestellung zitierten Aussage zu einem Petitionsverfahren.

9. Hat die Bundesregierung darüber Kenntnis, wie viele Strafgefangene aufgrund fehlender Wartezeiten (§ 50 Abs. 2 bis 5 SGB VI) Einbußen in der gesetzlichen Rentenversicherung hinnehmen müssen, so dass sie Anspruch auf Leistungen aus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 ff. SGB XII) haben?
10. Welche Kosten sind Bund, Ländern und Kommunen in den Jahren 2003 bis 2007 entstanden, weil Strafgefangene aufgrund der fehlenden Rentenversicherungspflicht Leistungen aus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten?
11. Geht die Bundesregierung davon aus, dass bis zum Jahr 2030 der Anteil der Strafgefangenen, die auf Leistungen aus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung angewiesen sind aufgrund der Absenkung des Rentenniveaus um ca. 17 bis 20 Prozent weiter zunimmt?
- Wenn ja, welche Maßnahmen will die Bundesregierung dagegen ergreifen?
- Wenn nein, warum nicht?

12. Wie positioniert sich die Bundesregierung zu der Aussage, dass die Aufnahme von Strafgefangenen, die einer Arbeit nachgehen, in den Rechtskreis des SGB VI allein schon deshalb sinnvoll sei, um so eventuelle Folgekosten für Bund, Länder und Kommunen aufgrund einer späteren Angewiesenheit auf Leistungen aus der Grundsicherung im Alter zu vermeiden?

Die Statistikdaten der Deutschen Rentenversicherung enthalten keine Merkmale, aus denen die Anzahl der Strafgefangenen, die aufgrund fehlender Wartezeiten Einbußen in der gesetzlichen Rentenversicherung hinnehmen müssen, ermittelt werden kann.

Vergleichbares gilt für die Bundesstatistik über die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Ob Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen in der Vergangenheit eine Haftzeit verbüßt haben oder ob Haftzeiten Ursache des Leistungsbezugs sind, wird statistisch nicht erfasst.

Wegen der fehlenden Datengrundlagen sind für die Jahre 2003 bis 2007 keine Quantifizierungen über die Anzahl eventuell betroffener Personen und die Höhe etwaiger finanzieller Mehrbelastungen in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung möglich. Gleiches gilt für entsprechende Abschätzungen bis zum Jahr 2030.

Ungeachtet der fehlenden statistischen Informationen über eventuelle Zusammenhänge zwischen Haftzeiten und Hilfebedürftigkeit im Alter besteht aus sozialhilferechtlicher Sicht ein solcher zwingender Zusammenhang nicht. Ob im Alter Hilfebedürftigkeit und damit ein Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung besteht, hängt von einer Vielzahl an Faktoren ab. Für den Lebensunterhalt vorrangig einzusetzende Einkünfte sind neben der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung grundsätzlich alle Einkünfte. Ferner ist vorhandenes Vermögen oberhalb der Freigrenze für den Lebensunterhalt einzusetzen. Auch Unterhaltsansprüche gegenüber dem Ehegatten oder Lebenspartner sind zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit einzusetzen.

Aus der Verbüßung von Haftzeiten lassen sich deshalb keine generellen Prognosen hinsichtlich der Hilfebedürftigkeit im Alter ableiten. Auch Rückschlüsse für die Versicherungsbiografie in der gesetzlichen Rentenversicherung und damit die Höhe der Rentenansprüche sind nur im Einzelfall, nicht aber generell möglich.

13. Wie viele Angehörige von Strafgefangenen haben seit 1998 den Krankenversicherungsschutz verloren, weil ihre Mitversicherung nach § 10 SGB V fehlt?

Die Zahl der Mitversicherten von Strafgefangenen, die wegen einer fehlenden Krankenversicherung des Strafgefangenen ihren Versicherungsschutz verloren haben, wird in der Statistik der gesetzlichen Krankenversicherung nicht erhoben. Im Übrigen besteht heute nach § 5 Absatz 1 Nummer 13 SGB V eine Versicherungspflicht für Personen, die keinen anderweitigen Anspruch auf Absicherung im Krankheitsfall haben und vorher gesetzlich krankenversichert waren. Dies gilt auch für zuvor mitversicherte Angehörige.

14. Sieht die Bundesregierung, aufgrund der nach wie vor „angespannten finanziellen Lage der Länder eine Alternative zu den Forderungen des § 190 ff. StVollzG?

Wenn ja, welche?

Wenn nein, warum nicht?

Aufgrund der skizzierten Gesetzgebungskompetenz eröffnet sich für die Bundesregierung keine Alternative bei der Frage der Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung.

15. Ist die seit 1976 anhaltende Untätigkeit des Gesetzgebers in der Frage der fehlenden Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung und in die gesetzliche Krankenversicherung geeignet, das Vertrauen der Betroffenen in die Gesetzgebung zu erschüttern und das Ansehen des Gesetzgebers und des verfassungsrechtlich garantierten Sozialstaatsprinzips nach Artikel 20 GG zu schädigen (bitte begründen)?

Die Bundesregierung hat sich mehrfach mit der Einbeziehung der Strafgefangenen in die Kranken- und Rentenversicherung befasst. Dies ist detailliert beispielsweise in der Antwort zu den Fragen 4 bis 6 der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Gruppe der PDS/Linke Liste vom 4. Juni 1991 – Drucksache 12/677 – dargestellt worden.

