

Martin Singe (Komitee für Grundrechte und Demokratie) zur Potsdamer Konferenz der LINKEN zum Strafvollzug

Rentenversicherung für Gefangene! – Zur Petition des Komitees für Grundrechte und Demokratie zur Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung

Das Komitee für Grundrechte und Demokratie (grundrechtekomitee.de) sieht seit seiner Gründung – neben vielen anderen Themen - einen Schwerpunkt in der Arbeit für Gefangene. Die Arbeitsgruppe Strafvollzug versucht aktuelle Themen aufzugreifen, Schwerpunkte zu setzen und diese durch Tagungen und Publikationen sowie Öffentlichkeitsarbeit in die politische Debatte zu tragen. In den letzten Jahren gehörten zu den größeren Schwerpunkten der Einsatz für die Abschaffung der lebenslangen Freiheitsstrafe, die Debatte zur Sicherungsverwahrung, Appelle gegen das DNA-Identitätsfeststellungsgesetz sowie Analysen zu den Haftbedingungen. Auch wenn wir prinzipiell eine abolitionistische Position vertreten, arbeiten wir an schrittweisen Verbesserungen der Haftbedingungen.

Zum Thema Haftbedingungen hat das Grundrechtekomitee im Jahr 2008 eine Tagung veranstaltet, die 2009 in einer Broschüre dokumentiert wurde (Komitee für Grundrechte und Demokratie, Haftbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation einer Öffentlichen Anhörung zu Gefängnispolitik und Knastalltag. Köln 2009, 168 Seiten, 8,- Euro). Elke Bahl vom Verein Bremische Straffälligenpolitik referierte zum Thema: „'Exklusion' als strukturelle Haftbedingung: Exkludierende Haftfolgen“. Durch die geringe Entlohnung und den Ausschluss aus der Rentenversicherung würde das Armutsrisiko nach der Entlassung und im Alter erhöht und die Exklusion auch nach der Haft fortgesetzt, da eine gesellschaftliche Teilhabe nur unzureichend möglich ist. Außerdem widersprechen die Ausschlüsse den Angleichungs- und Gegenwirkungsgrundsätzen in § 3 des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG).

Zur Entstehung und zum Inhalt der Petition

Nach der Tagung hat die AG Strafvollzug des Grundrechtekomitees das Thema Exklusion aufgegriffen und beschlossen, eine Petition für die Einbeziehung der Gefangenen in die Rentenversicherung zu starten, um die politische Debatte zu diesem Thema neu zu beleben.

Die „Petition zur Einbeziehung von Strafgefangenen in die Rentenversicherung“ fordert: „Der Deutsche Bundestag möge beschließen: Gefangene, die im Strafvollzug einer Arbeit oder Ausbildung nachgehen, werden in die Rentenversicherung einbezogen. Die seit über 30 Jahren suspendierten §§ 190-193 des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) werden gemäß § 198 Abs. 3 StVollzG – in angepasster Form – in Kraft gesetzt.“

In der Begründung wiesen wir darauf hin, dass der Bundesgesetzgeber bei der Formulierung des neuen StVollzG (vom 16.3.1976, Inkrafttreten am 1.1.1977) mit den §§ 190-193 die Einbeziehung von arbeitenden Strafgefangenen in die Sozialversicherungssysteme bereits umfassend geregelt hatte (vgl. www.gesetzesguide.de/stvollzg.html#stvollzg190). In diesen Paragraphen war geplant, dass Gefangene in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden. Als Bemessungsgröße waren 90% des Durchschnittslohnes aller Versicherten angegeben. Da von den Minimallöhnen, die Gefangene erhalten, nichts einzubehalten ist, sollten die Länder die Einzahlungen in die Rentenversicherungskasse vornehmen. Soweit das Gesetz.

In § 198 Abs. 3 StVollzG wurde angekündigt, dass jene Paragraphen „durch besonderes Bundesgesetz (...) in Kraft gesetzt“ werden. Das versprochene Bundesgesetz wurde jedoch bis heute nicht erlassen. Geregelt ist bislang lediglich die Unfall- und die Arbeitslosenversicherung. Der Gesetzgeber hielt

seinerzeit die Einbeziehung von Strafgefangenen in die sozialen Sicherungssysteme für „unentbehrlich“ und betonte, dass es „nicht gerechtfertigt ist, neben den notwendigen Einschränkungen, die der Freiheitsentzug unvermeidbar mit sich bringt, weitere vermeidbare wirtschaftliche Einbußen zuzufügen“ (BT-Drs. 7/918, 67). Wir wiesen in der Begründung auch darauf hin, dass die Bundesregierung 2008 auf eine Kleine Anfrage hin betonte, dass sie „die Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung weiterhin für sinnvoll“ halte (BT-Drs. 16/11362).

Der Gesetzgeber hatte mit dem Erlass des neuen StVollzG einen Rechtsanspruch der Gefangenen auf Einschluss in die Sozialversicherungen dem Grunde nach gesetzlich anerkannt und sich insoweit selbst gebunden. Auch viele Juristinnen und Juristen sehen in dem Gesetz von 1977 eine solche Selbstbindung, so dass der Verstoß dagegen einen Rechtsbruch bedeute. Das im StVollzG angekündigte Bundesgesetz zur sozialen Sicherung von Gefangenen nicht zu erlassen, kommt zumindest einem schweren Vertrauensbruch gleich (Vgl. Katrin Schirmer, Soziale Sicherung von Strafgefangenen, Berlin 2008). Schirmer vertritt die Position, dass eine Verfassungsbeschwerde sinnvoll sein könnte.

In einer ihr Werk abschließenden These (11. These) heißt es: „Mit § 198 Abs. 3 StVollzG hat sich der Gesetzgeber einer Selbstbindung unterworfen, die ihn zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags in absehbarer Zeit zwingt. Jene Vorschrift, die das In-Kraft-Treten bestimmter Normen von dem Erlass eines besonderen Bundesgesetzes abhängig macht, ist nicht hinreichend ‚bestimmt‘ (Art. 82 Abs. 2 S. 1 GG). Die Norm verstößt gegen das rechtsstaatliche Gebot der Rechtsklarheit und damit gegen die Verfassung. Das BVerfG hat § 198 Abs. 3 StVollzG für verfassungswidrig und unvereinbar mit höherrangigem Recht zu erklären und dem Gesetzgeber aufzugeben, innerhalb einer bestimmten Frist die beanstandete Norm durch eine verfassungsgemäße, insbesondere dem Art. 82 Abs. 2 GG konforme Regelung zu ersetzen.“

Immerhin hatte es unter der Regierung Schmidt in den Jahren 1979 und 1981 zwei Versuche gegeben, das Gesetz zu erlassen (BT-Drs. 8/3335 und 9/566). Beide Gesetzentwürfe scheiterten jedoch am Widerstand des Bundesrates. In der Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates war 1981 sogar von „Gesetzesbefehl“ die Rede: „Die Bundesregierung hat deshalb den Entwurf unverzüglich wieder vorgelegt, um damit für ihren Teil dem Gesetzesbefehl des Strafvollzugsgesetzes nachzukommen.“

Die Strafgefangenen in die Rentenversicherung einzubeziehen, ist ein Gebot sozialer Rechtspolitik und ist sowohl der Verfassung als auch den Grund- und Menschenrechten der Strafgefangenen geschuldet: Wir nannten in der Petition drei zentrale Argumente:

- Die Einbeziehung in die Rentenversicherung ergibt sich aus dem Wiedereingliederungsauftrag des Strafvollzuges, denn eine eigenverantwortliche Lebensführung nach der Entlassung bedarf der sozialen Absicherung.
- Die Würde des arbeitenden Strafgefangenen wird angetastet, wenn seine Arbeitszeiten keine (sozialversicherungsrechtliche) Anerkennung finden.
- Das Gleichheits- und das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes werden verletzt, wenn die Arbeit im Strafvollzug nicht mit üblicher Arbeit gleichgesetzt wird.

Zusätzlich zu solchen grundrechtlichen Erwägungen hat der Ausschluss der Gefangenen aus der Rentenversicherung – neben der geringen Entlohnung – konkrete praktische negative Folgen. Wegen der großen Versicherungslücken durch Haftzeiten beträgt die Rente im Alter eine Summe, von der niemand leben kann. Gefangene haben uns ihre Rentenbescheide geschickt, in denen Summen um die 200,- Euro für die Altersversorgung hochgerechnet sind. Bei längerer Inhaftierung kann es

passieren, dass die rentenrechtlich vorausgesetzten Zeiten gar nicht erfüllt sind. Bei der Erwerbsminderungsrente kann sich eine mehr als zweijährige Haft bereits so auswirken, dass schon erworbene Anwartschaftszeiten entwertet werden. Dies bedeutet eine eindeutige Verletzung des in Artikel 14 Grundgesetz verbürgten Grundrechts auf Eigentum. (Vgl. hierzu ausführlich: Matthias W. Birkwald, MdB, Presseinformation vom 31.8.2012: „Soziale Gerechtigkeit für arbeitende Strafgefangene. Wer arbeitet, muss sozialversichert sein!“)

Als weitere negative Folgen des Ausschlusses aus der Rentenversicherung und der geringen Entlohnung sind z.B. zu nennen: Die Arbeitsmotivation wird geschwächt; Unterhaltspflichten können ggf. nicht erfüllt werden; eine materielle Schadenswiedergutmachung wird verhindert, so dass auch der Opferschutz berührt ist; bei der Entlassung stehen Gefangene oft vor einem hohen Schuldenberg, der nicht zu bewältigen ist. So wirkt der Versicherungsausschluss kontraproduktiv zur Forderung nach sozialer Wiedereingliederung.

Möglichkeiten einzelner Länder?

Angesichts des Dilemmas zwischen Bund und Ländern wurde von manchen Seiten argumentiert, dass doch einige Länder vorangehen könnten und selbstständig eine Einbeziehung in die Rentenversicherung für die Strafgefangenen ihres Landes vornehmen könnten, indem sie für diese bei der Rentenversicherung Einzahlungen tätigten. Dies ist jedoch nicht möglich, eben weil der Bund bestimmt, wer über das Sozialgesetzbuch in die Versicherungen einbezogen ist. So können die Länder auch nach der Föderalismusreform hier nicht eigeninitiativ werden. Sie könnten allerdings darauf hinwirken, dass der Widerstand im Bundesrat aufgegeben wird.

Wir hatten an das Land Brandenburg, das die Arbeitspflicht bereits aus dem Landesgesetz gestrichen hat, eine Anfrage zur Initiativmöglichkeit eines Bundeslandes gerichtet. Ich zitiere aus dem Antwortschreiben des Justizministeriums vom 10.9.2013 an das Grundrechtekomitee: „Aus dem Wegfall der Arbeitspflicht im Brandenburgischen Justizvollzugsgesetz lässt sich keine Versicherungspflicht der Gefangenen ableiten. Die Gesetzgebungskompetenz für die Einbeziehung der Gefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung unterliegt gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. (...) Der Personenkreis, der in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert ist, wurde abschließend im Sechsten Buch des Sozialgesetzbuches geregelt. Die Gruppe der Gefangenen ist – anders als in der Unfall- und Arbeitslosenversicherung – nicht berücksichtigt worden. Beim Ausschluss der Gefangenen aus der Rentenversicherung handelt es sich um eine bewusste Entscheidung des Bundesgesetzgebers. Für eine landesgesetzliche Regelung ist daher kein Raum.“

Arbeitspflicht als Grund für den Ausschluss aus der Rentenversicherung?

Im zitierten Brief des Brandenburgischen Justizministeriums wurde das Thema Arbeitspflicht angesprochen. Seit Jahren wird wiederholt vorgetragen, dass eine Rentenversicherung für Gefangene nicht möglich sei, weil diese kein freiwilliges Arbeitsverhältnis auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt hätten. Vor allem CDU/CSU und FDP sowie die Ministerien Justiz sowie Arbeit und Soziales argumentieren mit der Arbeitspflicht als Grund für die Exklusion aus der Rentenversicherung. So heißt es z.B. in einer Antwort des Ministeriums für Arbeit und Soziales vom 28.7.2011 an MdB Anton Schaaf: „Nach geltendem Recht unterliegen Strafgefangene während einer Tätigkeit im Rahmen des Strafvollzugs nicht der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung, da ihre

Arbeitsleistung aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Gewahrsamsverhältnisses erbracht wird. Für diese Zeiten werden folglich auch keine Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung gezahlt.“

Dieses Argument greift jedoch nicht. Gefangene können aufgrund der Freiheitsstrafe – außer im offenen Vollzug – gar kein freiwilliges Arbeitsverhältnis eingehen. Das ist die sich aus der Freiheitsstrafe ergebende typische Situation. Die Argumente für die Einbeziehung werden davon nicht berührt. Der Bundesgesetzgeber selbst hatte ja diese Einbeziehung vorgesehen und beschlossen – im Bewusstsein der bestehenden Arbeitspflicht. Die formale Beschäftigungssituation hat sich seit dem Strafvollzugs-Gesetz von 1976/77 nicht geändert.

Negativen Folgeerscheinungen der Strafhaft, die über den Freiheitsentzug hinausgehen, ist nach dem Resozialisierungsgebot entgegenzuwirken. Das Bundessozialgericht hat dies hinsichtlich der sozialen Sicherung von Gefangenen betont (vgl. BSGE 48, 129, 134): „Die Unterscheidung zwischen der Beschäftigung in einem freien Beschäftigungsverhältnis (§ 39 StVollzG) und zugewiesener Arbeit (§ 37 i.V. m. § 41 StVollzG) ist eine sich aus der Abwicklung des Strafvollzugs ergebende Folge, an die aber für die Zeit nach der Straffentlassung keine unterschiedlichen Folgerungen hinsichtlich der sozialen Sicherung des Gefangenen geknüpft werden dürfen.“ (zit. nach: Katrin Schirmer, Soziale Sicherung von Strafgefangenen, Berlin 2008, S. 110f). Andererseits bewirkt der Wegfall der Arbeitspflicht, bzw. deren Umwandlung in ein Recht auf Arbeit, nicht, dass eine automatische Einbeziehung in die Rentenversicherung die Folge wäre. Im gemeinsamen sogenannten 10er-Entwurf für neue Strafvollzugsgesetze der Länder ist der Wegfall der Arbeitspflicht vorgesehen. Dies wird wohl nicht von allen am 10er-Entwurf beteiligten Ländern umgesetzt werden. Dennoch bedeutet der Wegfall der Arbeitspflicht zumindest in einigen Bundesländern eine endgültige Entkräftung dieses Argumentes für den Ausschluss der Gefangenen aus der Rentenversicherung.

Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Gefangenenentlohnung von 1998 steht der Forderung nach Einbeziehung in die Rentenversicherung nicht im Wege

Das Bundesverfassungsgericht hat sich 1998 mit der Gefangenenentlohnung und der Einbeziehung in die sozialen Sicherungssysteme beschäftigt. Die Vergütung der Arbeit mit 5% der Bezugsgröße (Durchschnittslohn aller Versicherten) wird als verfassungswidrig bezeichnet. Das Gericht erinnert daran, dass der Strafrechtsreformausschuss schon bei Verabschiedung des Gesetzes eine stufenweise Anhebung bis Mitte der 1980er Jahre auf 40% vorgesehen hatte. Die nach dem Urteil 2001 eingeführte Entlohnung mit 9% der Bemessungsgröße ist von diesem Ziel weit entfernt und kann für die Zukunft auch nicht mehr akzeptiert werden. Dass das Bundesverfassungsgericht in diesem Urteil keinen Verfassungsverstoß in Sachen fehlender Rentenversicherung für Gefangene festgestellt hat, ist nicht entscheidend für die Möglichkeit der Einbeziehung. Das Gericht hat vor allem *nicht* festgestellt, dass eine Einbeziehung nicht in Frage käme. Vielmehr hat es betont: „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.“ (vgl. BVerfGE 98, 169ff).

Das Urteil zur Gefangenenentlohnung ist bei Straffälligenhilfsorganisationen sowie kritischen Juristinnen und Juristen auf deutliche Kritik gestoßen. Ulrich Kamann kritisierte das Urteil im „Strafverteidiger“ (6/99, S. 348ff) und schrieb u.a.: „Soweit es um die Einbeziehung in die Sozialversicherung geht, ist sich das *Bundesverfassungsgericht* (kursiv im Orig.) mit dem Urteil vom 1.7.1998 nicht treu geblieben. Zur Resozialisierung gehört die Stärkung des Vertrauens in den Rechts- und Sozialstaat. Zu diesem Zweck hätte das Gericht den Gesetzgeber in die Pflicht nehmen müssen (...) Dies ist nicht geschehen. Dem seinem Wort nicht getreuen Gesetzgeber ist stattdessen ein

Freibrief ausgestellt worden, weiter reichend als bei der Gefangenenentlohnung. Wer die Ignorierung eindeutig übernommener Pflichten als verfassungsgemäß absegnet, setzt das so hoch gepriesene Resozialisierungsprinzip aufs Spiel und trägt dazu bei, daß dieses Prinzip endgültig ins Antiquariat wandert. Das Gericht hätte § 198 Abs. 3 StVollzG in der vorliegenden Form beanstanden und eine Frist zum Erlaß des Bundesgesetzes setzen müssen“ (aaO, S. 350)

Hinweisen möchte ich in diesem rechtlichen Kontext auch auf die „Europäischen Strafvollzugsgrundsätze“, einer Empfehlung des Europarates von 2006. Die Arbeit der Gefangenen solle „so weit wie möglich vergleichbarer Arbeit in Freiheit entsprechen“ (26.7), sie müsse angemessen vergütet werden (26.10) und in Absatz 26,17 wird gefordert: „Arbeitende Gefangene sind so weit wie möglich in das staatliche Sozialversicherungssystem einzubeziehen.“ In etlichen anderen europäischen Staaten gilt die volle Einbeziehung von Strafgefangenen in die Sozialversicherung (u.a. Frankreich, Italien, Tschechien, Slowakische Republik). Leider hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Juli 2011 eine Entscheidung gefällt, der gemäß für die Staaten keine Verpflichtung zur Aufnahme der Gefangenen in die Rentenversicherung bestehe. Ein Betroffener hatte gegen Österreich geklagt und sich dabei u.a. auf das Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK) und das Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit (Art. 4) berufen. Allerdings weist der EU-Gerichtshof darauf hin, dass inzwischen schon 22 Mitgliedstaaten des Europarates Gefangenen Zugang zur Rentenversicherung gewährten.

Unterstützende Organisationen für die Petition

Bevor wir die Petition in die Öffentlichkeit gaben, haben wir Organisationen aus der Straffälligenhilfe sowie der Menschenrechtsarbeit um Unterstützung und Erstzeichnung gebeten. Acht Organisationen hatten bis zur Veröffentlichung unterzeichnet, heute tragen die folgenden Gruppen und Organisationen die Petition mit:

- Arbeitskreis Kritischer Strafvollzug e.V., Münster
- Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S) e.V., Bonn
- Bundesarbeitskreis Kritischer Juragruppen (BAKJ), Münster
- Deutsche Bewährungshilfe: DBH-Fachverband e.V., Köln
- Der Lichtblick, Gefangenenzeitung der JVA Berlin-Tegel
- Humanistische Union e.V., Berlin
- Konferenz der Katholischen Seelsorge bei den Justizvollzugsanstalten in der Bundesrepublik Deutschland, Sögel
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen, Berlin
- Paritätischer Wohlfahrtsverband, Gesamtverband, Berlin
- Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. (RAV), Berlin
- Strafvollzugsarchiv e.V., Bremen (jetzt: Dortmund)
- Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen e.V. (VDJ), Krefeld
- Vorstand der Holtfort-Stiftung, Laatzten
- Institut für Konfliktforschung, Hamburg

Die Liste der Organisationen macht deutlich, dass von allen wichtigen Gruppen, die mit der Straffälligenhilfe befasst sind, unsere Forderung mitgetragen wird. Lokale und regionale Organisationen hatten wir nicht eigens angefragt, sonst wäre die Liste viel länger geworden.

Petitionsübergabe in Berlin im Juli 2011

Ende Mai wurde die Unterschriftensammlung für die Petition gestartet. Im Rahmen einer Pressekonferenz am 19.7.2011 in Berlin wurden bereits die ersten 1.598 Unterschriften, darunter 531 von Gefangenen, dem Petitionsausschuss übergeben. Für den Deutschen Bundestag nahm Matthias M. Birkwald (Die Linke) die Unterschriften entgegen. Prof. Johannes Feest vom Strafvollzugsarchiv Bremen war auch zugegen. Er rügte die zögerliche Umsetzung aller auf Resozialisierung ausgerichteten Komponenten im Strafvollzugsgesetz. Verschiedene Zeitschriften berichteten über den Start der Petition. So titelte „die tageszeitung“ am 13.7.2011 unter Bezug auf unsere Einladung zu der Pressekonferenz: „Mehr als 30.000 Gefangene um die Rente geprellt“. Die Zeitung „Neues Deutschland“ überschrieb einen Artikel vom 17.9.2011 mit dem Titel „Schwarzarbeit im Gefängnis“. „epd sozial“ brachte am 14.9.2012 einen Artikel zu unserer Petition mit dem Titel „Arbeiten ohne Rentenanspruch“.

Die Sammlung weiterer Unterschriften unter die Petition sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit als auch Korrespondenzen mit Politikerinnen und Politiker bestimmten die weiteren Phasen der Kampagne. Insbesondere wurden auch alle Gefangenen-Zeitschriften angeschrieben. Die meisten von ihnen druckten die Petition ab, oft versehen mit redaktionellen Beiträgen der jeweiligen Zeitschriften. Aus vielen Justizvollzugsanstalten kamen Bitten, weitere Petitionslisten zuzusenden. So konnten die Gefangenen in die Petition miteinbezogen werden. Ebenfalls erhielten wir seitdem aus verschiedenen Justizvollzugsanstalten verstärkt Briefe, in denen Gefangene über ihre – wegen des niedrigen Lohnes und der Nichteinbeziehung in die Rentenversicherung – oft als ausbeuterisch wahrgenommene Arbeit klagten.

Ein Gefangener, der fast 25 Jahre in Haft sitzt, schrieb uns am 28.5.2012: „Durch die Nichtzahlung (von Rentenversicherungsbeiträgen) werde ich zum Sozialrentner gemacht, obwohl ich in Haft immer gearbeitet habe, und sogar noch härter als in Freiheit, denn in Haft kriegt man, wenn man krank geschrieben ist, keinerlei Krankengeld, und somit schleppt man sich mit Grippe oder Prellungen usw. weiter zur Arbeit, um finanziell zu überleben.“ Ein anderer Gefangener schrieb uns am 22.8.2011: „Schon lange bin ich der Überzeugung, dass sich der Gesetzgeber nicht an seine Gesetze hält, besonders hier – wir sind ja nur Abschaum? Aber was sich einige Politiker erlauben, grenzt oft mehr an Verbrechen als das, was viele eingesperrte Menschen angestellt haben.“ Und die Gefangenenmitverantwortung der JVA Remscheid schrieb uns am 24.6.2011: „Ich rechne Euch das hoch an, dass Ihr Euch für unsere Rente einsetzt. Jahrelang haben wir schon darüber diskutiert. Endlich macht jemand etwas. Wir sind alle Inhaftierte der JVA Remscheid. Die ersten 220 Stimmen schicke ich Euch anbei. Wir hoffen, diese Geschichte hat bald ein Ende. Denn so stehen viele von uns später ohne Altersabsicherung da. Wir arbeiten ja nun schon für 9% des Brutto-Ecklohnes. Billigarbeit und keine Rente. Wir sind verurteilt für eine Straftat und nicht für unterm Mindestlohn zu arbeiten.“

Hilfreich für unser Anliegen war Ende 2011 eine Stellungnahme des Ziethener Kreises, einer parteipolitisch unabhängigen Gruppe von kriminalpolitisch engagierten Wissenschaftlern und Praktikern, die in „Neue Kriminalpolitik“ 4/2011 veröffentlicht wurde. Die Stellungnahme „Gerechtere Arbeitsentlohnung und Alterssicherung für Gefangene!“ fordert eine Erhöhung des Lohnes für Gefangenenarbeit, der ja seit 2001 bei 9% der Bemessungsgrundlage stagniert. Die seinerzeit (2011) zehnjährige Untätigkeit des Gesetzgebers wertet der Kreis als „Verfassungsverstoß“. Zur Rentenversicherung führt die Stellungnahme aus: „Alle Gefangenen sind in die Rentenversicherungssysteme einzubeziehen. Anknüpfungspunkt für die Leistung von Beiträgen sollen alle im Vollzugsplan festgelegten verpflichtenden Aktivitäten sein, also Ausbildungs-, therapeutische und sonstige Behandlungsmaßnahmen sowie die Arbeit.“

Bis Oktober 2013 hatten wir insgesamt 5.770 Unterschriften beim Petitionsausschuss eingereicht. Darunter sind 3.420 Unterschriften von Strafgefangenen aus über 65 verschiedenen Justizvollzugsanstalten. Der Ausschuss selbst hat uns immer wieder vertröstet und auf die noch fehlenden Voten der Berichterstatter verwiesen. Am 27.8.2013 schrieb der Ausschuss an das Grundrechtekomitee: „Ich bitte Sie, sich weiter zu gedulden und die parlamentarische Entscheidung abzuwarten.“ Seit Start der Petition waren nun fast zweieinhalb Jahre vergangen.

Die Positionen der Parteien und die Bundestagsdebatte im April 2013

Mit Schreiben an alle Parteivorstände sowie an ausgewählte Politikerinnen und Politiker, vor allem aus dem Ausschuss „Arbeit und Soziales“, haben wir versucht, die Positionen zu bewegen. Gebetsmühlenartig wird von vielen Politikerinnen und Politikern jedoch die alte Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Linken zur Rentenversicherung von 2008 wiederholt: „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 ...“ (BT-Drs. 16/11362 vom 15.12.2008).

Während „Die Linke“ schon vor unserer Petition unsere Forderung voll und ganz unterstützte, hat sich bei den Grünen seitdem immerhin etwas bewegt. Wir standen mit ihnen zwei Jahre in korrespondierendem Austausch. Im April 2013 kam es zu einer Bundestagsdebatte über einen von der Linken eingebrachten Gesetzentwurf zur Einbeziehung der Gefangenen in die Rentenversicherung. Hier positionierten sich die Grünen erstmals eindeutig auch im Sinne unserer Forderung.

Die SPD verhielt sich nach wie vor sehr zögerlich. Wir standen in Austausch mit dem seinerzeit für diese Fragen zuständigen MdB Anton Schaaf. Er schrieb uns am 23.9.2013: „Die SPD verfolgt das Ziel, in Zukunft alle Erwerbstätigen in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen, dies könnte über kurz oder lang bedeuten, dass auch Menschen in besonderen Erwerbssituationen – dies betreffe dann auch Strafgefangene – integriert würden. Bis dahin sind aber noch einige Fragen zu klären. Letztendlich können die Länder bei Fragen der Entlohnung aber auch immer auf die finanziellen Belastungen durch die allgemeinen und individuellen Unterhaltskosten im Vollzug verweisen. Insofern wäre eine Anerkennung dieser Zeiten als Anrechnungszeiten eine gute Lösung.“ In der erwähnten Bundestagsdebatte hatte sich Anton Schaaf ähnlich geäußert. Aus der SPD gibt es allerdings auch scharf ablehnende Töne. So schrieb uns der Justizminister von Rheinland-Pfalz, Jochen Hartloff, SPD, auf eine Anfrage: „Auch wenn ich Verständnis für Ihre Forderung aufbringe, werde ich mich doch nicht in der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister für Ihr Anliegen einsetzen können. Dazu fehlt in Rheinland-Pfalz, wie in den anderen Bundesländern auch, das dafür notwendige Geld.“

CDU/CSU und die FDP vertraten die bisherige Regierungsposition, die oben bereits zitiert wurde. In einem Schreiben der CDU/CSU-Fraktion vom 25.4.2013 an das Grundrechtekomitee betonte MdB Karl Schiewerling, bei der Gefangenenarbeit fehle das Merkmal der Freiwilligkeit. Er erwarte aber die Entscheidung des Petitionsausschusses „mit Interesse“. Der Brief schließt mit dem inzwischen bekannten Reigen: „halten wir die Einbeziehung (...) weiterhin für sinnvoll“; „aufgeschobene Inkraftsetzung“; „Haushaltssituation der Bundesländer“; „kaum Chancen“.

In der Bundestagsdebatte am 25.4.2013 (Protokoll der 237. Sitzung der 17. Wahlperiode, S. 29993ff) wurden die hier dargelegten Positionen der Parteien im Wesentlichen inhaltsgleich vorgetragen. Die

Debatte (mit zu Protokoll gegebenen Reden) bezog sich auf einen Antrag, den „Die Linke“ am 17.4.2013 mit dem Titel „Wiedereingliederung fördern – Gefangene in die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung einbeziehen“ (BT-Drs. 17/13103) gestellt hatte. Der Antrag fordert die volle Einbeziehung der Gefangenen in die Sozialversicherungen, eine angemessenere Entlohnung sowie die Ersetzung der Pflichtarbeit durch ein Recht auf Arbeit. In der Debatte wurde mehrfach auf unsere Petition Bezug genommen, wenn auch nicht gerade immer in unserem Sinne. So meinte MdB Max Straubinger für die CDU/CSU: „Lassen Sie erst die Kollegen im Petitionsausschuss ihre Arbeit machen. Erst dann sind wir dran. Die heutige Debatte ist eine Debatte zur Unzeit.“ Ansonsten kamen von den Antragsgegnern immer wieder die üblichen Argumente, wie fehlende Freiwilligkeit und leere Kassen.

Die ständige Argumentation mit der Situation der Länderhaushalte kann natürlich bis zum St. Nimmerleinstag fortgeführt werden. Zu bemängeln ist vor allem auch, dass nie eine konkrete Gegenrechnung aufgemacht wurde, in der die Einsparungen bei den Sozialhaushalten durch die Einbeziehung der Gefangenen in die Rente ausgerechnet worden wären. Auch ist nie von den Gewinnen die Rede, die die Länder aus der Gefangenenarbeit ziehen. So hieß es z.B. im Iserlohner Kreisanzeiger vom 4.5.2009: „Die Strafgefangenen der 37 Justizvollzugsanstalten in Nordrhein-Westfalen haben dem Land durch ihre Arbeit Rekordgewinne beschert. Mit ihren Erzeugnissen aus den Werkstätten hinter Gittern erwirtschafteten die Häftlinge im vergangenen Jahr 48,2 Millionen Euro (...) ‚Damit werde der Landeshaushalt nicht unerheblich entlastet‘, erklärte die Ministerin.“ Dass sich das Land in dieser Form praktisch an Schwarzarbeit beteiligt und bereichert, übersieht die Ministerin.

Zur weiteren Entwicklung nach der Bundestagsdebatte 2013

Am 3.4.2014 kam es endlich zu einer Entscheidung des Petitionsausschusses. Die Petition wurde zur weiteren Befassung sowohl an den Bund als auch an die Länder überwiesen. Der Ausschuss schreibt in seiner Begründung u.a.: „Der Petitionsausschuss sieht in der Einbeziehung von Strafgefangenen in die Sozialversicherung durchaus ein geeignetes Mittel für die Wiedereingliederung in die Gesellschaft. Zur weiteren politischen Willensbildung empfiehlt der Petitionsausschuss deshalb, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales – zu überweisen und den Landesvolksvertretungen zuzuleiten.“

Wir haben daraufhin wiederum verschiedene Landtagsfraktionen kontaktiert, um Debatten in den Landtagen auszulösen, was nur zum Teil gelang. Am 18.12.2014 kam es dann auf Antrag der Linken erneut zu einer Debatte im Bundestag. Es wiederholten sich die Argumentationen der 2013er-Debatte. Vor allem wurde erneut auf die Zuständigkeit der Länder verwiesen. Der eingebrachte Gesetzentwurf wurde gegen die Stimmen der Grünen und Linken mehrheitlich abgelehnt.

Ende 2014 signalisierte die Justizministerin von Mecklenburg-Vorpommern, Uta-Maria Kuder (CDU), dass sie gewillt sei, das Thema in die nächste Justizministerkonferenz einzubringen. Vor dieser Konferenz starteten wir Anfang Mai 2015 einen Appell an die Justiz- sowie Arbeits- und Sozialministerien aller Länder, in denen wir unsere Argumente erneut vortrugen. Dieser Appell war wiederum von den schon die Petition mittragenden Organisationen mitunterzeichnet worden. Wir erhielten von allen 16 Justizministerien und etlichen Sozialministerien Antwortschreiben, die wir in einer Dokumentation zusammenstellten und öffentlich machten. Neben wenigen zustimmenden und einigen klar ablehnenden Antworten wichen die meisten Ministerien aus, indem sie auf die abzuwartende Debatte in der JuMiKo verwiesen. Die JuMiKo selbst fasste schließlich immerhin den Beschluss, dass der Strafvollzugsausschuss der Länder „Grundlagen und Auswirkungen“ einer

Einbeziehung in die Rentenversicherung prüfen sollte. Wir hatten dann auf ein Ergebnis zur Herbstkonferenz gehofft, leider vergeblich. Erst im Frühjahr 2016 hat der Strafvollzugausschuss eine Vorlage erarbeitet, die in die Konferenz im Juni 2016 eingebracht werden soll. Allerdings ist diese Vorlage nicht öffentlich gemacht worden, so dass eine demokratische öffentliche Debatte dadurch verunmöglicht wurde.

Zwischen und vor den JuMiKos haben noch weitere Verbände und Organisationen teilweise sehr differenzierte Positionspapiere und Appelle veröffentlicht, u.a. die Caritas/Kath. Bundesarbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe, die Arbeiterwohlfahrt, der Paritätische und die BAG-S. Schließlich hat sich am 15.6.2016 auch das Präsidium des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge eindeutig und sehr präzise positioniert.

Wir haben mit unserer Petition viel auf den Weg gebracht, aber sind noch längst nicht am Ziel angelangt. Weiterer öffentlicher Druck ist nötig, um die Politik dazu zu zwingen, ihre eigenen einem Sozialstaat entsprechenden Zusagen endlich einzulösen. Strafgefangene dürfen sozialrechtlich nicht wie drittklassige Menschen behandelt werden.

Schließen möchte ich mit einem Zitat des Verfassungsrichters Kruis, der zum schon zitierten Urteil des BVerfG zur Gefangenenentlohnung eine abweichende Meinung formuliert hatte. Er äußert seine Meinung in Bezug auf die ausbeuterische Entlohnung der Gefangenen, sie lässt sich aber auch direkt auf die Frage der Einbeziehung in die Sozialversicherungen beziehen: „Der Mensch wird in seiner existentiellen Befindlichkeit in Frage gestellt, wenn er – aus welchen Gründen auch immer – einer Ordnung ausgesetzt ist, in der für ihn der Zusammenhang zwischen abverlangter Arbeit und angemessenem (gerechtem) Lohn prinzipiell (im Original: Unterstrich) aufgehoben ist. Die dann in Betracht kommende Feststellung von Ausbeutung eines zum Objekt degradierten Menschen ist unserer Gesellschaft seit dem 19. Jahrhundert geläufig. Sie ist auch in der Sozialethik der Kirchen aufgenommen. Für die existentielle Befindlichkeit des Menschen macht es grundsätzlich keinen Unterschied, ob der Zusammenhang zwischen Arbeit und gerechtem Lohn durch gesellschaftliche Kräfte oder durch den Staat aufgehoben wird. Die anthropologische Situation ist dieselbe.“ (Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Gefangenenentlohnung, BVerfG, 2 BvR 441/90 vom 1.7.1998, Ziff. 190/191)

Nachtrag nach der JuMiKo Juni 2016

Wenige Tage nach der Potsdamer Konferenz der Linken zum Strafvollzug hat die JuMiKo am 1./2.6.2016 in Nauen/Brandenburg beschlossen, das vom Strafvollzugausschuss vorgelegte – bis heute nicht öffentliche – Ergebnis zur weiteren Beratung an eine AG aus Finanz- und Arbeits-/Sozialministerien weiterzureichen. Wir drückten unsere Enttäuschung darüber in folgender kurzen Pressemitteilung aus:

„Justizministerkonferenz: Unwürdiges Spiel auf Zeit bei Rente für Gefangene

Die Justizministerkonferenz hat auf ihrer Sitzung am 1./2.6. 2016 in Nauen/Brandenburg beschlossen, das vorgelegte Ergebnis der Beratung des Strafvollzugausschusses zur Einbeziehung der Gefangenen zur weiteren Beratung an eine Arbeitsgruppe des Finanz- und Arbeits- und Sozialministeriums weiterzuleiten, um die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen vorgelegten Modelle genauer zu prüfen und diese zu bewerten.

Damit hat es die Justizministerkonferenz unterlassen, endlich ein klares Signal an die Bundesregierung zu geben, das notwendige Bundesgesetz zur Einbeziehung der Gefangenen in die Rentenversicherung, das schon im Strafvollzugsgesetz von 1977 festgeschrieben war, endlich auf den Weg zu bringen. Seit 39 Jahren warten die Gefangenen auf das ihnen zustehende und zugesicherte Recht.

Die Vorlage des Strafvollzugausschusses war eine hinreichende Grundlage, um eine Entscheidung zu treffen. Notwendig wäre mindestens eine Renteneinbeziehung auf der Grundlage der Orientierung am Mindestlohn als Bezugsgröße gewesen. Angemessen wäre die Erfüllung der Forderung aller Strafvollzugshilfsorganisationen, das Gesetz von 1977 als Grundlage zu nehmen und die Bezugsgröße auf 90% festzulegen.

Das Vertrauen in den Rechts- und Sozialstaat wird bei den Betroffenen durch solche Verzögerungsentscheidungen nicht gestärkt. Nun gilt es, den politischen Kampf um die Einbeziehungsforderung fortzusetzen.“

Martin Singe arbeitet als Referent beim Komitee für Grundrechte und Demokratie, Köln, und koordiniert u.a. die Arbeitsgruppe Strafvollzug, die die hier besprochene Petition auf den Weg gebracht hat.

(Kontakt: martinsinge@grundrechtekomitee.de - www.grundrechtekomitee.de)

P.S.: Aus Zeitgründen konnte der hier dokumentierte Vortrag nur auszugsweise auf der Konferenz selbst vorgetragen werden. Dies ist die ursprünglich vorgesehene Langfassung.