

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. de With, Frau Dr. Däubler-Gmelin, Bachmaier, Klein (Dieburg), Dr. Pick, Schmidt (München), Schütz, Singer, Stiegler, Wiefelspütz, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD
— Drucksache 11/662 —

Einbeziehung der Strafgefangenen in die Kranken- und Rentenversicherung sowie Festsetzung eines angemessenen Arbeitsentgelts für Strafgefangene

Der Bundesminister der Justiz – II B 2 – 4400/4 – 18 – 28 407/87 – hat mit Schreiben vom 19. August 1987 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen, dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und dem Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit wie folgt beantwortet:

I. Grundlagen

1. Welche Kosten sind, bezogen auf die Jahre 1986 und 1987, zu veranschlagen, wenn der Gesetzgeber die Einbeziehung der Strafgefangenen in die Kranken- und Sozialversicherung beschließt (§ 198 Abs. 3 StVollzG) und eine Erhöhung des Arbeitsentgelts von 5 v. H. auf 10 v. H. der Bemessungsgrundlage vornimmt (§ 200 Abs. 2 StVollzG)?

Für das Jahr 1986 sind bei einer Einbeziehung der Gefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung aufgrund der in den §§ 190ff. StVollzG getroffenen Regelungen und bei einer Erhöhung des Arbeitsentgelts auf 10 % der in § 200 Abs. 1 StVollzG geregelten Bemessungsgrundlage folgende Mehrkosten zu veranschlagen:

Krankenversicherung	72,2 Mio. DM
Rentenversicherung	227,4 Mio. DM
Arbeitsentgelt und Ausbildungsbeihilfe	63,6 Mio. DM
Ausfallentschädigung	2,6 Mio. DM
Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit für die	
Bezieher von Ausfallentschädigung	1,5 Mio. DM.

Durch die Einbeziehung der Gefangenen in die Krankenversicherung wären Einsparungen bei den Trägern der Sozialhilfe insoweit eingetreten, als Leistungen nach § 205 RVO für unterhaltsberechtigte Angehörige des Strafgefangenen entsprechende Sozialhilfeleistungen entbehrlich gemacht hätten (§ 2 Abs. 1 BSHG). Die dadurch entstandenen Einsparungen sind mangels ausreichenden Datenmaterials weder zu berechnen noch fundiert zu schätzen. Unter Berücksichtigung der statistisch für das Jahr 1981 belegten Tatsache, daß nur bei einem außerordentlich geringen Anteil der Haushalte von Empfängern laufender Sozialhilfeleistungen zum Lebensunterhalt die Hauptursache der Hilfgewährung Freiheitsentzug oder Entlassung aus Freiheitsentzug war, ist davon auszugehen, daß die jährlichen Einsparungen unter 10 Mio. DM gelegen haben würden.

Durch die Einbeziehung der Gefangenen in die Rentenversicherung werden sich ferner die Sozialhilfesaufwendungen für Rentempfänger verringern, soweit deren Renten aufgrund der Beitragslücken während der Zeit einer Inhaftierung bei der gegenwärtigen Regelung unzureichend sein würden. Diese Einsparungen treten indessen noch nicht in den Jahren 1986 und 1987 auf.

Abschließende Zahlen über die Anzahl der beschäftigten und unbeschäftigten Gefangenen liegen für das Jahr 1987 noch nicht vor. Bei einem weiteren Rückgang der Belegung der Justizvollzugsanstalten und einer Herabsetzung des Beitragssatzes für die Rentenversicherung sowie einem Anstieg des für die Beitragsbemessungsgrundlage maßgeblichen durchschnittlichen Arbeitsentgelts und einer Erhöhung der Beitragssätze für die Krankenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit muß für das Jahr 1987 mit Kosten etwa derselben Größenordnung wie 1986 gerechnet werden.

2. a) Auf welchen Grundlagen beruhen die Angaben zu Frage 1 im einzelnen?
- b) Durch welche Faktoren sind gegebenenfalls erforderlich gewordene Schätzungen bestimmt und bestimmbar, und wie wirken sie sich jeweils aus?

Die vorstehenden Angaben beruhen auf der Fassung der mit dem Strafvollzugsgesetz verabschiedeten, aber zum Teil noch nicht in Kraft getretenen Vorschriften. Nach § 177 StVollzG erhalten auch Untersuchungsgefangene ein nach § 43 StVollzG zu bemessendes Arbeitsentgelt, wenn sie zugewiesene Arbeit, Beschäftigung oder Hilfstätigkeit ausüben. Sie werden in diesem Fall ebenso wie Strafgefangene bei einer Inkraftsetzung der im Strafvollzugsgesetz enthaltenen Vorschriften der §§ 190ff. in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung einbezogen.

Die Berechnung der in der Antwort zu der Frage I. 1. aufgeführten Mehrkosten beruht auf folgenden Faktoren:

Krankenversicherung

Das durchschnittliche Arbeitsentgelt
aller Versicherten der Rentenversicherung

der Arbeiter und Angestellten ohne Auszubildende des vorvergangenen Kalenderjahres beträgt 1986 34 292 DM jährlich,

das vorgenannte durchschnittliche Arbeitsentgelt beträgt 1987 35 286 DM jährlich,

die Beitragsbemessungsgrundlage für die Beiträge der Gefangenen beträgt 90 v. H. des jeweiligen durchschnittlichen Arbeitsentgelts,

der Beitragssatz beträgt 1986 durchschnittlich 6,1 v. H.,
1987 durchschnittlich 6,25 v. H.,

die durchschnittliche Anzahl der beschäftigten Gefangenen 1986 37 107,

die geschätzte Anzahl der Bezieher von Ausfallentschädigung 1986 1 269.

Rentenversicherung

Maßgebliches durchschnittliches Arbeitsentgelt wie vorstehend,

Beitragsbemessungsgrundlage wie vorstehend,

Beitragssatz 1986 19,2 v. H.,

Beitragssatz 1987 18,7 v. H.,

durchschnittliche Anzahl der beschäftigten Gefangenen wie vorstehend,

geschätzte Anzahl der Bezieher von Ausfallentschädigung wie vorstehend.

Arbeitsentgelt und Ausbildungsbeihilfe

Maßgebliches durchschnittliches Arbeitsentgelt wie vorstehend,

Erhöhung um 5 v. H.
der Bezugsgröße,

durchschnittliche Anzahl der beschäftigten Gefangenen wie vorstehend.

Ausfallentschädigung

Maßgebliches durchschnittliches Arbeitsentgelt wie vorstehend,

Höhe der Ausfallentschädigung 6 v. H.
der Bezugsgröße,

durchschnittliche Anzahl der Bezieher von Ausfallentschädigung 1 269,

Beitragssatz zur Bundesanstalt für Arbeit 1986 insgesamt 4 v. H.,

Beitragssatz zur Bundesanstalt für Arbeit 1987 insgesamt 4,3 v. H.,

Der Schätzung liegen folgende Annahmen zugrunde:

Gemäß § 43 Abs. 2 StVollzG wird das Arbeitsentgelt je nach

Leistung der Gefangenen und der Art der Arbeit in Stufen festgesetzt. Die vorstehende Schätzung geht davon aus, daß die über dem Durchschnitt der Eckvergütung gezahlten Arbeitsentgelte durch die unter dem Durchschnitt gezahlten ausgeglichen werden und legt daher der Berechnung den Durchschnittsbetrag zugrunde.

Zur Schätzung der Anzahl der Bezieher von Ausfallentschädigung wurde die durchschnittliche Anzahl der im Jahre 1986 nicht beschäftigten Gefangenen abzüglich der nicht zur Arbeit verpflichteten Untersuchungsgefangenen zugrunde gelegt. Mit Rücksicht darauf, daß Ausfallentschädigung nur bis zur Höchstdauer von sechs Wochen jährlich gewährt wird, wurden von der Gesamtzahl der im Durchschnitt unbeschäftigten Gefangenen 11,5 v. H. in Ansatz gebracht.

Hinsichtlich der geschätzten Entlastung bei den Sozialhilfearwendungen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Die Entlastung der Sozialhilfe durch eine Erhöhung des Arbeitsentgelts ist mangels statistischen Grundlagenmaterials weder zu berechnen noch zu schätzen; es dürfte sich – gemessen am Gesamtaufwand der Sozialhilfe – um eine zu vernachlässigende Größe handeln, sofern, was zweifelhaft ist, Sozialhilfeträger überhaupt Strafgefangene als Unterhaltspflichtige in Anspruch genommen hätten.

II. Rechtspolitische Würdigung

3. a) Teilt die Bundesregierung die von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialarbeiter/Sozialpädagogen bei den Justizvollzugsanstalten e.V. in der Petition vom 1. Juli 1986 vertretene Auffassung, daß die im Regelfall sehr hohe Schuldenbelastung nach Beendigung des Strafvollzugs ein wesentliches Hindernis bei der Wiedereingliederung der Straffälligen in die Gesellschaft darstellt?
- b) Erschwert oder behindert der bestehende Gesetzeszustand (§ 198 Abs. 3, § 200 Abs. 2 StVollzG) die vom Gesetzgeber geteilten Forderungen nach Schadenswiedergutmachung und einem wirkungsvollen Täter-Opfer-Ausgleich?

Auch die Bundesregierung sieht in einer hohen Schuldenbelastung ein wesentliches Hindernis für die Wiedereingliederung eines Straffälligen.

Die Schadenswiedergutmachung und ein wirkungsvoller Täter-Opfer-Ausgleich werden durch die genannten Vorschriften des Strafvollzugsgesetzes nicht behindert. Im Zusammenhang mit diesen Vorschriften ist überhaupt erstmals eine gesetzliche Regelung über das Arbeitsentgelt der Gefangenen und ein Anspruch der Gefangenen auf Arbeitsentgelt eingeführt worden. Die Behinderung ist neben der geringen Höhe des Arbeitsentgelts in der nicht selten hohen Schuldenbelastung einzelner Gefangener zu sehen, die durch Arbeitseinkünfte allein oft nicht ausgeglichen werden kann. Hierzu sind neben einer Erhöhung des Arbeitsentgelts weitere Maßnahmen notwendig, die auf regionaler und örtlicher Ebene durch Entschuldigsfonds und andere Projekte in Angriff genommen werden.

4. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die „ersparten“ Kosten im Fall der Erfüllung des sich aus den § 198 Abs. 3, § 200 Abs. 2 StVollzG ergebenden Auftrags nicht allein mit weniger aufgewendeter Sozialhilfe zu veranschlagen sind, sondern eine Verbesserung der sozialen, gesundheitlichen und materiellen Situation der Strafgefangenen insgesamt günstige Auswirkungen auf die Wiedereingliederung der Straffälligen haben wird und eine hierdurch in Aussicht genommene Verringerung der Rückfallkriminalität erhebliche Kosten, die Staat und Gesellschaft entstehen, abgewendet werden können?

Bei der Schätzung der Kosten eines Gesetzesvorhabens werden nur die in den öffentlichen Haushalten zutage tretenden Veränderungen erfaßt. Dies ist nur ein Ausschnitt des allgemeinen Nutzens und der allgemeinen Kosten. Auch die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Einbeziehung der Gefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung und die Erhöhung des Arbeitsentgelts eine bessere Integration der Gefangenen in das Wirtschafts- und Sozialleben bewirkt. Sie können ferner die Belastungen der Ehefrauen der Gefangenen vermindern, die durch die Inhaftierung in vielfältiger Weise mitbetroffen werden. Die Eingliederung ist auch geeignet, das Rückfallrisiko zu vermindern. Diese Vorteile, die sowohl für die Allgemeinheit wie für den einzelnen Straffälligen, seine Angehörigen und Gläubiger bestehen, können unbeschadet der Ausführungen in den Antworten zu den Fragen zu I. über die Entlastung der Sozialhilfe indessen nach dem derzeitigen Informationsstand nicht in Geldbeträgen ausgedrückt werden.

5. a) Bis zu welchem Zeitpunkt ist es rechtlich möglich, das Inkrafttreten der Bestimmungen über die Einbeziehung der Gefangenen in die Kranken- und Sozialversicherung hinauszuzögern und von einer angemessenen Erhöhung des Arbeitsentgelts abzusehen?
- b) Ist eine weitere Untätigkeit des Gesetzgebers, insbesondere im Hinblick auf die in § 200 Abs. 2 StVollzG gesetzte Frist, die seit mehr als sechs Jahren abgelaufen ist, geeignet, das Vertrauen in die Gesetzgebung zu erschüttern und das Ansehen des Gesetzgebers zu schädigen?

Die mit dem Strafvollzugsgesetz getroffene Regelung, daß die Vorschriften über die Einbeziehung der Gefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung durch ein besonderes Bundesgesetz in Kraft gesetzt werden sollen (§ 198 Abs. 3), und die Regelung, daß über eine Erhöhung des Arbeitsentgelts bis zu einem bestimmten Zeitpunkt befunden werden soll (§ 200 Abs. 2), können keine rechtlichen Wirkungen entfalten. Die im Vermittlungsausschuß in das Gesetz eingestellten Regelungen richten sich vielmehr an den Gesetzgeber im Sinne eines Aufrufs. Diese Regelungen entbinden nicht davon, bei einem Gesetzesvorhaben zur Inkraftsetzung der Vorschriften über die Sozialversicherung der Gefangenen und zur Erhöhung des Arbeitsentgelts die Auswirkungen namentlich in finanzieller Hinsicht zu prüfen.

Über eine Erhöhung des Arbeitsentgelts der Gefangenen ist mehrfach befunden worden. Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zur Erhöhung des Arbeitsentgelts der Gefangenen und zur Einbeziehung der Gefangenen in die Kranken- und Ren-

tenversicherung bereits vor Ablauf der Frist des § 200 Abs. 2 StVollzG in den Deutschen Bundestag eingebracht (Drucksache 8/3335). Der Deutsche Bundestag hat das Gesetz am 13. Mai 1980 angenommen; der Bundesrat hat in der Sitzung vom 4. Juli 1980 jedoch beschlossen, dem Gesetz nicht zuzustimmen. Die Bundesregierung hat daraufhin am 9. Juli 1980 den Vermittlungsausschuß angerufen und nach ergebnislosem Abschluß des Vermittlungsverfahrens durch das Ende der 8. Legislaturperiode am 1. Juli 1981 erneut den Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag eingebracht (Drucksache 9/566). Bis zum Abschluß der 9. Legislaturperiode ist es indessen nicht mehr zu einer Beschlußfassung des Deutschen Bundestages über den Gesetzentwurf gekommen. In der 10. Legislaturperiode hat die Bundesregierung mit Rücksicht auf die fortbestehende angespannte Lage der Länderhaushalte davon abgesehen, erneut einen Gesetzentwurf einzubringen. Zu den Entscheidungen in der laufenden Legislaturperiode wird in der Antwort zu Frage III. Stellung genommen.

6. Wie ist die Tatsache zu bewerten, daß Freigänger, die aufgrund eines außerhalb der Strafvollzugsanstalt ausgeübten Beschäftigungsverhältnisses krankenversicherungspflichtig werden, nach den Bestimmungen des geltenden § 216 Abs. 1 Nr. 1 RVO bzw. nach § 190 Nr. 5 StVollzG ihren Anspruch auf Versicherungsleistungen nicht ausschöpfen können, auch wenn sie selbst Krankenversicherungsbeiträge gezahlt haben?

Der Anspruch der in einem freien Beschäftigungsverhältnis stehenden Gefangenen gegenüber dem Träger der gesetzlichen Krankenversicherung ruht, weil Gefangene auf Grund des § 59 StVollzG im Krankheitsfalle entsprechende Leistungsansprüche gegen die Vollzugsbehörden haben. Die Regelung des § 216 Abs. 1 Nr. 1 RVO bewirkt nur, daß Doppelleistungen vermieden werden.

Daß von den in einem freien Beschäftigungsverhältnis arbeitenden Gefangenen Krankenversicherungsbeiträge bezahlt werden, ist für die Anwendung der Ruhensvorschrift ohne Bedeutung. Die gesetzliche Regelung geht davon aus, daß es sich um beitragszahlende Mitglieder handelt, denen grundsätzlich Leistungsansprüche zustehen. Nur um Doppelleistungen zu vermeiden, werden mit Rücksicht auf die entsprechenden Ansprüche gegenüber den Vollzugsbehörden durch die genannte Vorschrift die sozialversicherungsrechtlichen Leistungsansprüche zum Ruhen gebracht.

Die geltende Regelung hat für die Strafgefangenen eine einheitliche Grundlage für die ärztliche Versorgung eingeführt, gleich, ob sie auf Grund der gesetzlichen Regelung des Strafvollzugsgesetzes oder in einem freien Arbeitsverhältnis beschäftigt werden. Dies wurde in der Vergangenheit auch aus Gründen des Vollzuges als zweckmäßig angesehen. Inzwischen hat die 58. Konferenz der Justizminister und Justizsenatoren der Länder am 4. Juni 1987 sich in einem Beschluß zur Weiterentwicklung und Änderung des Strafvollzugsgesetzes für eine Einbeziehung der Gefangenen im

freien Beschäftigungsverhältnis in die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung eingesetzt. Die Bundesregierung wird zunächst beobachten, ob in dem auf Grund des Beschlusses der Justizministerkonferenz veranlaßten Gesetzesvorhaben entsprechende Änderungen über die Leistungen der Vollzugsbehörden zur Krankenpflege und Gesundheitsfürsorge der Gefangenen vorgeschlagen werden.

III. Maßnahmen

7. Ist die Bundesregierung bereit, alsbald eine Gesetzesvorlage mit dem Ziel einzubringen, die Bestimmungen des Strafvollzugsgesetzes über die Einbeziehung der Strafgefangenen in die Kranken- und Sozialversicherung in Kraft zu setzen (§ 198 Abs. 3 StVollzG) und eine angemessene Erhöhung des Arbeitsentgelts für Strafgefangene vorzunehmen (§ 200 Abs. 2 StVollzG)?

Die Einbeziehung der Gefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung und die Erhöhung des Arbeitsentgelts ist ausschließlich eine Frage der Belastbarkeit der Länderhaushalte. Schon bei der Verabschiedung des Strafvollzugsgesetzes ist hierauf Rücksicht genommen worden, indem beide Vorhaben unbefristet aufgeschoben wurden. Der Bundesrat hat auch bei späteren Gesetzesvorhaben früherer Bundesregierungen der Erhöhung des Arbeitsentgelts und der Einbeziehung der Gefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung aus finanziellen Gründen widersprochen.

Die Bundesregierung hat bisher mit Rücksicht auf die weiter andauernde angespannte Lage der Länderhaushalte davon abgesehen, erneut einen entsprechenden Gesetzentwurf einzubringen. Von den Landesjustizverwaltungen selbst wird zur Zeit ein über den Bundesrat einzubringender Gesetzesantrag zur Weiterentwicklung und Änderung des Strafvollzugsgesetzes vorbereitet. Die 58. Justizministerkonferenz hat erst am 4. Juni 1987 hierzu Stellung genommen und erklärt, daß das Arbeitsentgelt für Gefangene im Rahmen der Möglichkeiten der öffentlichen Haushalte maßvoll angehoben werden soll. Die Bundesregierung beobachtet den Prozeß der Klärung im Bereich der Länder und wird über einen eigenen Gesetzesantrag zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden.

