

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung
- Drucksache 17/3806 -**

Sozialversicherungspflicht Gefangener

Anfrage der Abgeordneten Sylvia Bruns, Marco Genthe, Almuth von Below-Neufeldt, Björn Försterling, Christian Dürr (FDP) an die Landesregierung,
eingegangen am 01.07.2015, an die Staatskanzlei übersandt am 09.07.2015

Antwort des Niedersächsischen Justizministeriums namens der Landesregierung vom
11.08.2015,
gezeichnet

In Vertretung

Stefanie Otte

Vorbemerkung der Abgeordneten

Gefangene sind nach § 38 des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes verpflichtet, ihnen zugewiesene Tätigkeiten auszuüben. Für die zu erbringende Arbeitsleistung erhält der Gefangene ein Arbeitsentgelt.

Neben der Arbeitsleistung in Eigenbetrieben des Strafvollzugs sind Strafgefangene oft auch in Betrieben privater Unternehmen tätig. Dabei werden Strafgefangene als Arbeitskräfte für Betriebe

oder Arbeitgeber außerhalb der Anstalt bereitgestellt. Die Vollzugsanstalt zahlt den Strafgefangenen den Lohn und stellt den Betrieben, an die die Gefangenen „verdingt oder sonst wie zur Verfügung gestellt wurden“, eine Rechnung.

Die aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung im anstaltseigenen Betrieb ausgeübte Beschäftigung löst lediglich Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung aus. Versicherungspflicht in der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung kommt nicht zum Zuge.

Wenn ein Gefangener hingegen in einem von privaten Unternehmen in der Haftanstalt unterhaltenen Betrieb aufgrund eines Arbeitsvertrags beschäftigt wird, ist er als Arbeitnehmer versicherungspflichtig in der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung. Die arbeitsvertragliche Vergütung stellt uneingeschränkt sozialversicherungspflichtiges Arbeitsentgelt dar.

Die Einbeziehung der Gefangenen in die Sozialversicherung ist eines der bislang immer noch nicht eingelösten Versprechen der Strafvollzugsreform.

Vorbemerkung der Landesregierung

Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage in der Bundesrepublik Deutschland sind alle Strafgefangenen in die Unfall- und Arbeitslosenversicherung (§ 2 Abs. 2 Satz 2 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch - SGB VII - sowie § 26 Abs. 1 Nr. 4 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch - SGB III) einbezogen. Die Zuständigkeit für die Einführung einer Versicherungspflicht für Strafgefangene in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung liegt beim Bundesgesetzgeber. In seiner Entscheidung vom 1. Juli 1998 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Nichteinbeziehung der Gefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden ist und dazu u. a. ausgeführt:

„Die Verfassung weist die Ausgestaltung der Sozialordnung (vgl. Artikel 20 Abs. 1 GG) und die Entscheidung über die Gewährung bestimmter Vergünstigungen dem Gesetzgeber als sozialstaatliche

Aufgabe zu. Es steht grundsätzlich in seiner Gestaltungsmacht, Art und Umfang sozialer Sicherungssysteme und den Kreis der hierdurch berechtigten Personen nach sachgerechten Kriterien zu bestimmen. Unter dem Blickwinkel des Sozialstaatsgebots kann es hinzunehmen sein, dass der Gesetzgeber sich nach Abwägung aller einschlägigen Gesichtspunkte im Einzelfall gegen eine soziale Maßnahme entscheidet, einen bereits begonnenen Ansatz nicht weiterverfolgt oder von in Aussicht genommenen zukünftigen Verbesserungen endgültig Abstand nimmt. All dies liegt grundsätzlich im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsmacht. Der Gesetzgeber ist danach nicht gehalten, jede in Betracht kommende Beschäftigung am Schutz der Sozialversicherung teilnehmen zu lassen.“

1. Hält die Landesregierung die Einbeziehung von Strafgefangenen in die Sozialversicherung für sinnvoll?

In der 86. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder im Juli 2015 wurde die Einbeziehung von Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten in die gesetzliche Rentenversicherung erörtert und folgender Beschluss gefasst:

1. Die Justizministerinnen und Justizminister haben unter dem Aspekt des Wiedereingliederungsauftrages die Bedeutung einer gesetzlichen Regelung zur Einbeziehung der Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten in die gesetzliche Rentenversicherung erörtert.
2. Die Justizministerinnen und Justizminister bitten den Strafvollzugausschuss der Länder, Grundlagen und Auswirkungen einer Einbeziehung von Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten für Beschäftigungszeiten während der Haft und der Sicherungsverwahrung in die gesetzliche Rentenversicherung zu prüfen und der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister zu berichten.

Die Landesregierung hält diesen Ansatz für sinnvoll und begrüßt daher den Beschluss der Justizministerinnen und Justizminister der Länder. Zur Erzielung einer ausgewogenen Entscheidung über dieses sehr komplexe Thema hält die Landesregierung eine gründliche Prüfung für erforderlich. Inzwischen hat sich der Strafvollzugausschuss der Länder aufgrund dieses Beschlusses mit der Thematik befasst und eine Länderarbeitsgruppe eingerichtet, die das Für und Wider einer Einbeziehung von Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten in die gesetzliche Rentenversicherung beleuchten wird. Niedersachsen wird sich an dieser Arbeitsgruppe beteiligen.

Die Justizministerinnen und Justizminister der Länder werden darüber hinaus in einer ihrer nächsten Konferenzen über eine mögliche Aufnahme der Gefangenen in die gesetzliche Krankenversicherung beraten. Auch hier erscheint es sinnvoll, die Grundlagen und Auswirkungen umfassend prüfen zu lassen. Niedersachsen wird den entsprechenden Tagesordnungspunkt anmelden.

2. Sind der Landesregierung andere Ländern bekannt, in denen der Strafgefangene einer Arbeitspflicht unterliegen?

Arbeitspflicht für Strafgefangene besteht derzeit in folgenden Bundesländern:

Bundesland	Arbeitspflicht
Baden-Württemberg	Ja
Bayern	Ja
Berlin	Ja
Brandenburg	Nein
Bremen	Ja
Hamburg	Ja
Hessen	Ja
Mecklenburg-Vorpommern	Ja
Niedersachsen	Ja
Nordrhein-Westfalen	Ja
Rheinland-Pfalz	Nein
Saarland	Nein

Bundesland	Arbeitspflicht
Sachsen	Nein
Sachsen-Anhalt	Ja
Schleswig-Holstein	Ja
Thüringen	Ja

Zur Situation in anderen Staaten liegen der Landesregierung keine Erkenntnisse vor.

Ergänzend wird Bezug genommen auf die Antworten der Bundesregierung vom 15. Dezember 2008 auf die Fragen 2 und 3 der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Wolfgang Neskovic, Sevom Dagdelen, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE „Einbeziehung von Strafgefangenen in die Sozialversicherung“ (BT-Drs. 16/11362). Die Bundesregierung hatte dort seinerzeit ausgeführt, dass ihr zu den Situationen in den anderen Ländern der Europäischen Union und den Ländern außerhalb der Europäischen Union keine Erkenntnisse vorliegen.

3. Wenn ja, in welchen dieser Länder sind die ihrer Pflicht nachkommenden Gefangenen in die jeweiligen Systeme der sozialen Sicherheit einbezogen?

Zur derzeitigen Situation in der Bundesrepublik Deutschland nehme ich Bezug auf die Vorbemerkungen.

Im Übrigen verweise ich auf die ergänzenden Ausführungen zu Frage 2 hinsichtlich der Informationen über andere Länder.

4. Welche Gründe sind nach Auffassung der Landesregierung dafür maßgebend, dass arbeitende Untersuchungshäftlinge nicht gemäß den 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 Abs. 1 Nr. 1 SGB V und § 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VI hängt vom Vorliegen eines Beschäftigungsverhältnisses im Sinne von § 7 SGB IV ab. Dieses wiederum setzt einen freien wirtschaftlichen Austausch von Arbeit und Lohn voraus. Auch die Tätigkeit, die ein Untersuchungsgefangener während der Untersuchungshaft ausführt, ist kein Beschäftigungsverhältnis im sozialversicherungsrechtlichen Sinne. Zwar ist ein Untersuchungsgefangener wegen der Unschuldsumutung im Gegensatz zum Strafgefangenen nicht zur Arbeit verpflichtet. Es muss ihm allerdings 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 Arbeiten in einem sogenannten freien Beschäftigungsverhältnis (§ 36 Abs. 1 NJVollzG) freiwillig ausgeübte Tätigkeiten dar. Damit wird ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis begründet, für das die allgemeinen Regeln des Rechts der Sozialversicherung gelten.

5. Ist die Nichtinkraftsetzung der Renten- und Krankenversicherungspflicht für die Arbeitsleistung von Strafgefangenen nach Auffassung der Landesregierung mit europäischem Recht vereinbar?

Ja.

Auf europäischer Ebene sind die Grundsätze zur sozialen Sicherheit und sozialen Unterstützung in Artikel 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) geregelt. Dabei enthält Artikel 34 Abs. 1 GRC Regelungen zur sozialen Sicherheit und konstituiert lediglich einen Grundsatz, kein Grundrecht. Dafür spricht insbesondere der Wortlaut der Norm, die Zugang nicht selbst gewährleistet, sondern die in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen verankerten Rechte achtet und anerkennt. Daher ist auch die Union Adressatin dieser Vorschrift. Die Bindung der Mitgliedstaat-

ten folgt hingegen allein aus dem nationalen Recht (vgl. Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 4. Aufl., Artikel 34 GRC, Rn. 4). Die Regelungen in Artikel 34 Abs. 2 GRC betreffen die sozialrechtliche Gleichbehandlung bei grenzüberschreitenden Sachverhalten. Artikel 34 Abs. 3 GRC konstituiert ebenfalls nur einen Grundsatz, der an diejenigen Vorschriften des nationalen Rechts anknüpft, die soziale Leistungen zur Sicherung eines menschenwürdigen Daseins (z. B. das Recht der sozialen Grundsicherung) vorsehen.

6. Wie viele Petitionen zur Problematik der fehlenden Einbeziehungen von Strafgefangenen in der gesetzlichen Rentenversicherungs- und gesetzlichen Krankenversicherung wurden dem Landtag in der

a) 16. Legislaturperiode,

b) 17. Legislaturperiode

zugeleitet und entschieden (bitte aufgeschlüsselt nach Art der Versicherung)?

Die Landesregierung verfügt lediglich über Erkenntnisse dazu, wie viele Petitionen mit entsprechendem Gegenstand ihr vom Landtag zur Stellungnahme überwiesen wurden. Es handelt sich um eine Petition aus der 16. Wahlperiode zur Einbeziehung in die Rentenversicherung.

7. Wie viele Strafgefangene haben in den letzten fünf Jahren in Niedersachsen gearbeitet (bitte einzeln nach Jahren aufschlüsseln)?

8. Wie viele dieser Gefangenen waren ganz oder zum Teil nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt?

Die Fragen 7 und 8 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die folgenden Daten beruhen auf einer Auswertung des Buchhaltungs- und Abrechnungssystems im Strafvollzug „BASIS-Web“. Gemäß § 197 NJVollzG sind die in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten fünf Jahre nach der Entlassung oder nach Verlegung in eine andere Anstalt zu löschen. Teile der Daten des Jahres 2010 sind bereits von dieser Frist betroffen und können daher nicht mehr ausgewertet werden.

	Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	01.01. bis 17.07.2015
a)	arbeitende Strafgefangene gesamt	9 130	10 802	10 281	9 718	8 632	5 545
b)	davon Freigänger	671	863	821	844	782	404
c)	davon Strafgefangene ohne Freigänger	8 459	9 939	9 460	8 874	7 850	5 141

Die sogenannten Freigänger zu b) gehen einer Arbeit auf der Grundlage eines freien Beschäftigungsverhältnisses außerhalb der Anstalt nach (§ 36 Abs. 1 NJVollzG) und sind damit in das gesamte System der Sozialversicherung eingebunden.

Die übrigen Strafgefangenen zu c) sind von Gesetzes wegen lediglich in die Unfall- und Arbeitslosenversicherung eingebunden. Über die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung werden die Gefangenen bei Haftantritt mittels eines Merkblatts unterrichtet.

9. Hat die Landesregierung darüber Kenntnis, wie viele Strafgefangene aufgrund fehlender Wartezeiten (§ 50 Abs. 2 bis 5 SGB VI) Einbußen in der gesetzlichen Rentenversicherung hinnehmen müssen, sodass sie Anspruch auf Leistungen aus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41 ff. SGB XII) haben?

Nein.

Der Landesregierung liegen keine entsprechenden statistischen Daten vor. Die Bundesstatistik zur Sozialhilfe sieht Erhebungen in dieser differenzierten Form nicht vor.

10. Welche Kosten sind dem Land und den Kommunen in den Jahren 2010 bis 2015 entstanden, weil ehemalige Strafgefangene aufgrund der fehlenden Rentenversicherungspflicht Leistungen aus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten?

Die Höhe der Kosten ist der Landesregierung nicht bekannt. Statistische Daten werden insoweit nicht erhoben.

11. Wie viele Angehörige von Gefangenen haben seit 2010 den Krankenversicherungsschutz verloren, weil ihre Mitversicherung nach § 10 SGB V fehlt?

Derartige statistische Daten werden in der gesetzlichen Krankenversicherung nicht erhoben. Im Übrigen bedeutet der Wegfall der Mitversicherung nicht den Verlust des Krankenversicherungsschutzes. Mit Wirkung vom 1. April 2007 wurde mit der Schaffung des § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V eine Versicherungspflicht für Personen eingeführt, die keinen anderweitigen Anspruch auf Absicherung im Krankheitsfall haben und vorher gesetzlich krankenversichert waren. Dies gilt auch für zuvor familienversicherte Angehörige.

12. Wie viele Hinterbliebene von Gefangenen haben in den Jahren 2010 bis 2015 aufgrund der Nichteinbeziehung in die Rentenversicherung so starke Einbußen hinnehmen müssen, dass sie ihre Rente durch Grundsicherung aufstocken mussten (bitte einzeln nach Jahren aufschlüsseln)?

Der Landesregierung liegen hierzu keine Daten vor. Sie sind auch in den Statistiken der Deutschen Rentenversicherung und der Bundesstatistik zur Sozialhilfe nicht enthalten.