

Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung

Die Empfehlungen (DV 7/16) wurden am 15. Juni 2016 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Mit der Verabschiedung des Strafvollzugsgesetzes im Jahr 1976 hatte der Deutsche Bundestag beschlossen, dass ein Bundesgesetz die Einbeziehung von Gefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung regeln soll. Dieses Bundesgesetz wurde jedoch bis heute nicht verabschiedet. Die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister hat sich des Themas angenommen und in ihrer Frühjahrstagung am 17./18. Juni 2015 den Strafvollzugausschuss der Länder gebeten, Grundlagen und Auswirkungen einer Einbeziehung von Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten in die gesetzliche Rentenversicherung zu prüfen. Den Bericht hierzu hat die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister auf ihrer Frühjahrstagung am 01./02. Juni 2016 zur Kenntnis genommen und die Finanzministerkonferenz (FMK) und die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) gebeten, die im Bericht dargestellten Modelle hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkung in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der beteiligten Fachkonferenzen näher zu prüfen und zu bewerten. Die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister tagt wieder am 17. November 2016. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. bringt mit den folgenden Empfehlungen seine Position hierzu ein.

Der Deutsche Verein nimmt die Befassung der Justizministerkonferenz zum Anlass, auf die im Strafvollzugsgesetz in Aussicht gestellte Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung hinzuweisen. Der Deutsche Verein empfiehlt dem Gesetzgeber

- Strafgefangene in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen und hierzu ein entsprechendes Bundesgesetz zu verabschieden,
- in diesem Gesetz niederzulegen, dass der Anknüpfungspunkt für die Leistung von Beiträgen jede im Vollzugsplan festgelegte und gegen Arbeitsentgelt geleistete Arbeit, arbeitstherapeutische oder sonstige Beschäftigung sowie gegen Ausbildungsbeihilfe geleistete Teilnahme an einer Berufsausbildung, beruflichen Weiterbildung oder anderen ausbildenden oder weiterbildenden Maßnahmen ist,
- mit diesem Gesetz sicherzustellen, dass im Strafvollzug geleistete Arbeit in Anbetracht der zur Bemessung ungeeigneten geringen Verdienste der Gefangenen vollständig – d.h. sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmerbeitrag – in einer angemessenen Höhe der Bezugsgröße getragen wird.¹

Aufgrund der landesrechtlichen Kompetenz im Strafvollzug bedarf ein solches Gesetz der Zustimmung der Länder. Der Deutsche Verein appelliert an die Länder, einem Bundesgesetz zur Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung zuzustimmen.

Begründung

Die Mehrzahl der Strafgefangenen arbeitet während der Haft. Sie tun dies, weil ihnen eine Arbeit in einem strafanstaltseigenen Betrieb angeboten und auf ihren Antrag oder mit ihrer Zustimmung zugewiesen wurde oder weil ihnen diese

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Andreas Krampe.

¹ Die Regelungen zur Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung sollen sich auch auf Straftäter/-innen in Sicherungsverwahrung beziehen.

durch die Haftanstalt verpflichtend zugewiesen wurde.² Nur im offenen Vollzug ist ein Beschäftigungsverhältnis auf Grundlage eines privatrechtlichen Arbeitsvertrages bei einem privaten Arbeitgeber außerhalb der Haftanstalt möglich.

Die Zuweisung von Arbeit in Haft entspricht dem gesetzlich verankerten Angleichungs- und Gegensteuerungsgrundsatz (§ 3 StVollzG).³ Strafgefangenen im geschlossenen Vollzug ist der Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt, bedingt durch die Haft verschlossen. Dem Angleichungsgrundsatz folgend übernimmt Arbeit im Strafvollzug deshalb die Funktionen, die der Erwerbsarbeit außerhalb des Vollzugs für den Einzelnen und für die Gemeinschaft zukommen (Produktion von Produkten oder Dienstleistungen, Erzielung von Einkommen, Erhalt und Förderung individueller Beschäftigungsfähigkeit, soziale Absicherung, kulturelle und technische Gestaltung der Umwelt). Wirtschaftlich unproduktive, abstumpfende oder erschöpfende Arbeiten erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Dem Gegensteuerungsgrundsatz folgend muss die Arbeit zugewiesen werden, da die Eingehung eines privatrechtlichen Arbeitsvertrags mit einem Arbeitgeber im geschlossenen Vollzug ausgeschlossen ist. Nur soweit Gefangenen eine solche, den Gegebenheiten der Welt außerhalb des Strafvollzugs möglichst entsprechende Arbeit nicht angeboten und zugewiesen werden kann, sollen ihnen eine arbeitstherapeutische oder sonstige Beschäftigung, wie Hilfstätigkeiten in der Haftanstalt zugewiesen werden (§ 37 Abs. 3-4 StVollzG).

Da und insoweit Strafgefangene unter öffentlich-rechtlicher Verantwortung der Vollzugsbehörden arbeiten, unterliegen sie der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Sozialversicherung erst dann, wenn der Gesetzgeber sie hierin ausdrücklich einbezieht. Diese Einbeziehung hatte der Gesetzgeber mit Beschluss des Strafvollzugsgesetzes im Jahr 1976 vorgesehen (§§ 190-193, 198 Abs. 3 StVollzG) und für den Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung und der Arbeitslosenversicherung umgesetzt (§ 2 Abs. 2 Satz 2 SGB VII, § 26 Abs. 1 Nr. 4 SGB III).

Die im Strafvollzugsgesetz ebenfalls vorgesehene Einbeziehung der Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung (§§ 190, 198 Abs. 3 StVollzG) wurde bislang nicht umgesetzt. Der Grund hierfür ist, dass die Bundesregierung und die Landesregierungen in einem durchgeführten Vermittlungsverfahren zwischen Bundesrat und Bundestag hierzu keine Einigung erzielen konnten, nachdem der Deutsche Bundestag den Entwurf des diesbezüglichen vorgesehene Bundesgesetzes am 13. Mai 1980 bereits angenommen, der Bundesrat dem jedoch nicht zugestimmt hatte.⁴

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, die im Strafvollzugsgesetz in Aussicht gestellte Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung (§§ 190, 198 Abs. 3 StVollzG) nunmehr umzusetzen.

2 Die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug liegt seit der Föderalismusreform 2006 bei den Ländern. 12 Bundesländer haben die im Strafvollzugsgesetz normierte Arbeitspflicht beibehalten (§ 41 StVollzG). In vier Bundesländern gibt es diese Arbeitspflicht nicht mehr (Stand August 2015, Niedersächsischer Landtag, 17/4087). Das Strafvollzugsgesetz (StVollzG) gilt in den Bundesländern, die (noch) kein eigenes Landesstrafvollzugsgesetz verabschiedet haben.

3 Demnach ist das Leben im Strafvollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit als möglich anzugleichen. Die Gefangenen sollen dadurch auf das Leben nach ihrer Haftentlassung vorbereitet werden. Schädlichen Folgen des Freiheitsentzuges ist entgegenzuwirken. Dieses soll den Gefangenen die spätere (Wieder)eingliederung in die Gesellschaft erleichtern (Vermeidung von Hospitalisierung). Der Angleichungs- und Gegensteuerungsgrundsatz des Strafvollzugs ist in den Strafvollzugsgesetzen aller Bundesländer gesetzlich verankert.

4 Siehe hierzu BT-Drs. 13/9329.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur Arbeitspflicht im Strafvollzug festgestellt, dass der Gesetzgeber aus Resozialisierungsgründen die Verrichtung von Pflichtarbeit auch in der Weise anerkennen kann, dass er die Gefangenen in den Schutz der sozialen Sicherungssysteme einbezieht.⁵ Die Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung stellt demnach keine Privilegierung, sondern ein Mittel der Resozialisierung dar.

Weiterhin sollen Strafgefangene, die im Strafvollzug arbeiten, einer Beschäftigung nachgehen oder ausbildend lernen, dem gesetzlichen Angleichungs- und Gegensteuerungsgrundsatz des Strafvollzugs zufolge dies unter Bedingungen tun, die der betrieblich organisierten Arbeit außerhalb der Haftanstalt soweit als möglich entsprechen. Hierzu gehört auch, dass sich Strafgefangene wie regulär Beschäftigte durch ihre Arbeit eine rentenrechtliche Anwartschaft erarbeiten können.

Schließlich führt die Sozialgerichtsbarkeit in ihrer Rechtsprechung an, dass eine gesetzliche Rentenversicherung bei Arbeit in Haft dann nicht zum Zuge kommt, wenn es sich nicht um ein freiwillig eingegangenes Beschäftigungsverhältnis handelt.⁶ Da nunmehr in einigen Bundesländern keine Arbeitspflicht mehr besteht, sind Rechtsunsicherheiten für die Praxis der sozialversicherungsrechtlichen Bewertung darüber zu befürchten, ob die Arbeiten in Haft in diesen Ländern auch weiterhin – aufgrund der Zuweisung und ihrer öffentlich rechtlichen Form – von der Versicherungspflicht auszuschließen sind, oder – aufgrund der Freiwilligkeit – eine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung auslösen. Die Einbeziehung von Strafgefangenen, die gegen Arbeitsentgelt oder Ausbildungsbeihilfe im Strafvollzug tätig sind, in die gesetzliche Rentenversicherung würde hier Rechtssicherheit herstellen und einem zu befürchtenden Auseinanderdriften der rentenrechtlichen Absicherung arbeitender und ausbildend lernender Strafgefangener in Deutschland entgegenwirken.

Aufgrund der geringen Höhe des Arbeitsentgeltes im Strafvollzug – die Stundensätze überschreiten zwei Euro nicht – können Strafgefangene eine ins Gewicht fallende rentenrechtliche Anwartschaft im Strafvollzug nur dann erarbeiten, wenn sie auf der Basis eines fiktiven Arbeitsentgeltes versichert werden.⁷ Damit Arbeit im Strafvollzug tatsächlich einen Beitrag dazu leisten kann, eine Abhängigkeit von Leistungen der Grundsicherung im Alter zu vermeiden, spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, das fiktive Arbeitsentgelt in einer angemessenen Höhe der Bezugsgröße (§ 18 SGB IV) festzulegen.⁸ Um die Möglichkeiten des Ansparens angesichts der geringen Höhe des Arbeitsentgeltes

5 BVerfGE 98, 169.

6 LSG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 19. April 2007, L 21 R 1362/05, LSG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13. August 2008, L 4 R 67/08.

7 Das Arbeitsentgelt arbeitender Strafgefangener kann gestuft werden. Das Maximum – die sogenannte „Eckvergütung“ – liegt bei 9% der Bezugsgröße (§§ 43, 200 StVollzG). Je nach Landesrecht dürfen 75 % des Eckwertes nicht oder nur dann unterschritten werden, wenn Arbeitsleistungen den Mindestanforderungen nicht genügen (§ 43 Abs. 2-3 StVollzG). Diese Regelung wurde eingeführt, nachdem das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 1. Juli 1998 die damals geltende Höhe von 5 % der Bezugsgröße als nicht mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Resozialisierung vereinbar erklärt hat (BVerfGE 98, 169). Am 24. März 2002 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die jetzigen §§ 43 und 200 StVollzG noch verfassungsgemäß sind (BVerfG 2002, 30).

8 Strafgefangene, die während des Strafvollzugs arbeiten oder eine Ausbildung machen, sind in der Arbeitslosenversicherung versicherungspflichtig (§ 26 Abs. 1 Nr. 4 SGB III). Als Beitragsbemessungsgröße hierfür werden 90 % der Bezugsgröße in der Sozialversicherung nach § 18 SGB IV zugrunde gelegt (§ 345 Nr. 3 SGB III). Ein fiktives Arbeitsentgelt in dieser Höhe beträgt 2.615 € (Alte Bundesländer) bzw. 2.268 € (Neue Bundesländer und Berlin Ost) im Monat für das Jahr 2016 (Siehe: § 2 Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung 2016 vom 30. November 2015, BGBl. I S. 2137).

nicht weiter einzuschränken, sollen die Beiträge vollständig vom Arbeitgeber getragen werden.

Die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung wären von den Justizbehörden der Länder als Arbeitgeber/innen der arbeitenden Strafgefangenen zu entrichten und damit von der Allgemeinheit der Steuerzahler/innen zu tragen. Langfristig sollte deshalb angestrebt werden, die entgeltliche Bewertung der Arbeit im Strafvollzug nach Verfahren und Maßstäben vorzunehmen, die der Erwerbsarbeit außerhalb des Strafvollzugs vergleichbar sind. Insoweit hieraus eine Erhöhung des Arbeitsentgeltes resultiert, würde dies die arbeitenden Strafgefangenen in die Lage versetzen, den Arbeitnehmeranteil an den Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung in Teilen oder gegebenenfalls in gleicher Weise selbst zu tragen, wie dies bei Arbeitnehmer/innen der Fall ist, die vergleichbare Tätigkeiten außerhalb des Strafvollzugs ausüben. Dies setzt voraus, dass erzielte Gewinne aus der Arbeit in Haft so in die strafanstaltseigenen Betriebe sowie Ausbildung zurückgeführt werden, dass eine Erhaltung und weitere Entwicklung der Produktivität der Arbeit und Ausbildung im Strafvollzug ermöglicht wird.



Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der sozialen Arbeit und der Sozialpolitik. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation.

Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de