

**Beschlussempfehlungen und Berichte  
des Petitionsausschusses  
zu verschiedenen Eingaben**

Inhaltsverzeichnis

1.	16/1071	Justizvollzug	JuM	2.	16/880	Wahlen	IM
----	---------	---------------	-----	----	--------	--------	----

## 1. Petition 16/1071 betr. Rentenversicherung und Mindestlohn für Strafgefangene

### I.

In seiner an den Deutschen Bundestag und die Petitionsausschüsse der Länder gerichteten Eingabe beanstandet der Petent zum einen die Nichteinbeziehung der Gefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung (1.), zum anderen die Nichtanwendung der Grundsätze zum Mindestlohn auf die Entlohnung von Gefangenen (2.).

### II.

#### Zu 1.:

Der Strafvollzugausschuss der Länder hat im Jahr 2015 auf Grundlage des damaligen Beschlusses der 86. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister eine offene Bund-Länder-Arbeitsgruppe gebildet, die damit betraut war, Grundlagen und Auswirkungen einer Einbeziehung von Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten für Beschäftigungszeiten während der Haft und der Sicherungsverwahrung in die gesetzliche Rentenversicherung zu prüfen. Die Arbeitsgruppe unter Beteiligung Baden-Württembergs hat Mitte des Jahres 2016 ihren Abschlussbericht vorgelegt.

Danach beinhaltet die Frage der Einbeziehung von Gefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung zahlreiche komplexe insbesondere sozialversicherungsrechtliche Problemstellungen, die in der Arbeitsgruppe nicht abschließend geklärt werden konnten und einer weiteren Prüfung und Bewertung bedürfen. Nach wie vor offen ist die Frage der Finanzierung einer solchen – nach allen in Betracht kommenden Umsetzungsmodellen bei nicht nur marginaler Erhöhung des Rentenanspruchs mit erheblichen Kosten verbundenen – Maßnahme.

#### Zu 2.:

Hinsichtlich des Mindestlohnes wird seitens der Regierung mitgeteilt, dass Arbeit im Strafvollzug öffentlich-rechtlicher Natur ist, die Gefangenen nicht Arbeitnehmer sind und zwischen den Gefangenen und der Anstalt kein Arbeitsvertrag geschlossen wird (vgl. Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg, 3. Strafsenat, Beschluss vom 15. Juli 2015 – 3 Ws 59/15 Vollz). Das Mindestlohngesetz (MiLoG) kann deshalb – so wichtig Arbeit, arbeitstherapeutische Beschäftigung und Maßnahmen der beruflichen und schulischen Aus- und Weiterbildung auch sind – auf Strafgefangene keine Anwendung finden, denn es gilt gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 MiLoG ausschließlich für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

### III.

Da der Berichterstatter weiteren Klärungsbedarf hatte, beantragte er die Beratung mit Regierungsvertretern im Petitionsausschuss, welche am 22. März 2018 erfolgte.

Der Berichterstatter führte zunächst kurz in den Sachverhalt ein. Der Petent kritisierte, dass Strafgefangene in den Justizvollzugsanstalten des Landes unter Mindestlohn beschäftigt und nicht in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert seien.

Der Berichterstatter informierte weiter, es habe zu der sozialversicherungsrechtlichen Problematik auch schon eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe gegeben, die im Jahre 2016 zu dem Ergebnis gekommen sei, dass eine weitere Prüfung der Angelegenheit erforderlich sei. Der Berichterstatter stellte fest, dass aus seiner Sicht eine Lösung erforderlich sei, da vor dem Hintergrund einer gewünschten Resozialisierung auch die Frage der Altersvorsorge geklärt werden müsse.

Ein Abgeordneter unterstützte dieses Anliegen, warf aber auch die Frage auf, inwieweit die Betriebe der Justizvollzugsanstalten im Wettbewerb zu regionalen Mittelstandsunternehmen stünden und ob eine Beschäftigung unter Mindestlohn nicht zu wettbewerbsrechtlichen Problemen hinsichtlich der Preise führe.

Der Regierungsvertreter führte auf Nachfrage des Berichterstatters aus, dass es sich bei der sozialversicherungsrechtlichen Problematik um eine bundesrechtliche Frage handle. Der Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Rahmen des Strafvollzugausschusses sei von der Justizministerkonferenz angenommen und an die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister weitergeleitet worden. Diese habe ebenfalls einen Bericht abgegeben, der nun aktuell im April dem Strafvollzugausschuss vorgelegt werde. Der Regierungsvertreter deutete an, dass die entsprechende Empfehlung in Richtung einer Einbeziehung von Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung ginge. Allerdings seien an der Erarbeitung dieser Empfehlung nur sechs Bundesländer beteiligt gewesen.

Der Regierungsvertreter führte weiter zum Thema der Arbeit von Gefangenen unter Mindestlohn aus, dass es sich hierbei vielmehr um eine Beschäftigung handle. Diese finde nicht nur in internen Werksbetrieben statt, sondern Inhaftierte würden auch Hilfsarbeiten, wie Hausreinigung und Küchendienst, übernehmen. Oft handle es sich auch um arbeitstherapeutische Maßnahmen, um die Gefangenen an einen strukturierten Arbeitsalltag heranzuführen. Weder die Produktivität noch das Leistungsniveau seien oftmals mit den Erzeugnissen in der freien Wirtschaft zu vergleichen. Die Beschäftigung der Inhaftierten erfolge nicht vor dem Hintergrund einer Gewinnmaximierung, sondern einer Behandlung der Personen. Deshalb werde die rechtliche Auffassung vertreten, dass es sich um kein Arbeitnehmer-, sondern um ein öffentlich-rechtliches Sonderverhältnis handle.

Auf Nachfrage erklärte der Regierungsvertreter, dass die Justizvollzugsanstalten verpflichtet seien, ihre Produkte zu marktüblichen Preisen anzubieten. Dumpingpreise seien so ausgeschlossen. Zudem bewegten sich die Justizvollzugsanstalten im Bereich des Niedriglohnssektors, deren Angebote wahrscheinlich andernfalls abwandern würden. Eine Konkurrenz zu regionalen Betrieben bestünde jedenfalls nicht.

Der Ausschuss beschloss sodann bei einer Enthaltung, mit Blick auf die anstehende Justizministerkonferenz die Petition bzgl. der Einbeziehung der Gefangenen in das Rentenversicherungssystem der Regierung als Material zu überweisen, darüber hinaus der Petition nicht abzuhelpfen.

Beschlussempfehlung:

Die Petition wird bzgl. der Einbeziehung der Strafgefangenen in die gesetzliche Rentenversicherung der Regierung als Material überwiesen. Darüber hinaus kann der Petition nicht abgeholfen werden.

Berichterstatter: Dr. Weirauch

## 2. Petition 16/880 betr. Wahlrecht

### I. Gegenstand der Petition

Die Petentin begehrt eine Rechtsänderung mit dem Ziel, dass die Landräte künftig direkt durch die Kreisbevölkerung gewählt werden.

### II. Rechtliche Würdigung

In Baden-Württemberg wird der Landrat durch den Kreistag gewählt (§ 39 der Landkreisordnung – LKrO). In den meisten anderen Flächenbundesländern werden die Landräte durch die wahlberechtigten Kreiseinwohner gewählt.

Während für die Wahl der Volksvertretungen in den Gemeinden und Landkreisen (Gemeinderat, Kreistag) durch das Grundgesetz und die Verfassung des Landes Baden-Württemberg eine unmittelbare Wahl durch die Bevölkerung vorgeschrieben ist, gibt es für die Bestellung der Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister, Landrat) keine verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Festlegung des Wahlverfahrens für die Wahl des Landrats liegt deshalb im Gestaltungsermessens des Landesgesetzgebers.

Die Landräte werden seit Bestehen des Landes Baden-Württembergs durch den Kreistag gewählt. Dabei wird mit dem in § 39 Absatz 3 LKrO vorgeschriebenen Bewerberauswahlverfahren auch die Doppelfunktion des Landratsamts als Behörde des Landkreises und untere staatliche Verwaltungsbehörde (§ 1 Absatz 3 LKrO) berücksichtigt. In den vergangenen Jahrzehnten gab es wiederholt parlamentarische Initiativen zur Umstellung auf eine Direktwahl, der Landtag hat jedoch bisher an der Wahl durch den Kreistag festgehalten.

### III. Erörterung im Petitionsausschuss

Der Petitionsausschuss hat in seiner Sitzung am 1. März 2018 über die Eingabe beraten.

Der Berichterstatter führte aus, es gehe um das Thema Direktwahl der Landrätinnen und Landräte und führte in den Sachverhalt ein. Die Petentin frage nach, warum in Baden-Württemberg keine Direktwahl der Landrätinnen und Landräte erfolge, dies in den meisten anderen Bundesländern aber der Fall sei. Der Berichterstatter fragte den in der Sitzung anwesenden Vertreter des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration, ob diese Frage aktuell auf Ministeriumsebene diskutiert werde, oder ob es Gründe gebe, dies nicht zu tun. Es sei klar, dass es außerhalb der Kompetenz des Petitionsausschusses liege, eine solche Initiative voranzutreiben. Der Gesetzgeber müsse sich nichtsdestotrotz mit dem Thema beschäftigen, weshalb er dafür plädiere, dass sich der zuständige Fachausschuss mit dem Thema ernsthaft befasse.

Der Regierungsvertreter führte aus, es gebe zu diesem Thema keine verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Festlegung des Wahlverfahrens für die Wahl der Landrätin bzw. des Landrats liege im Gestaltungsermessens des Landesgesetzgebers. Hier sei eine politische Entscheidung zu treffen. Das Thema sei im Koalitionsvertrag für diese Legislaturperiode nicht vorgesehen; deshalb hätten auch im Ministerium keine Überlegungen diesbezüglich stattgefunden. Man würde sich natürlich damit befassen, wenn dies gewünscht sei.

Ein Abgeordneter wies darauf hin, dass die Direktwahl der Landräte weder im jetzigen Koalitionsvertrag noch im Koalitionsvertrag der vorangegangenen Legislaturperiode ein Thema gewesen sei.

Der Berichterstatter beantragte, der Petitionsausschuss möge eine Stellungnahme beim zuständigen Fachausschuss einholen.

Ein anderer Abgeordneter plädierte dafür, die Petition abzuschließen, keine Stellungnahme beim Fachausschuss einzuholen und beantragte, der Petition nicht abzuhelpfen. Er verwies auf das Initiativrecht der Abgeordneten und Fraktionen, das die Möglichkeit einräume, einen Gesetzentwurf zur Direktwahl von Landrätinnen und Landräten einzubringen.

Der Antrag des Berichterstatters, eine Stellungnahme beim zuständigen Fachausschuss einzuholen, wurde bei sieben Ja- und elf Neinstimmen abgelehnt.

Dem Antrag des weiteren Abgeordneten, der Petition nicht abzuhelpfen, wurde bei sechs Gegenstimmen und einer Enthaltung zugestimmt.

Beschlussempfehlung:

Der Petition kann nicht abgeholfen werden.

Berichterstatter: Dr. Weirauch

26.04.2018

Die Vorsitzende:  
Böhlen