



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 7. Dezember 2022
Direktion: Sicherheitsdirektion
Geschäftsnummer: 2021.SIDAJV.321
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Änderung der Verordnung über den Justizvollzug (JVV)

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage und Grundzüge der Neuregelung	2
2.	Erlassform.....	2
3.	Rechtsvergleich	2
4.	Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	2
5.	Erläuterungen zu den Artikeln	3
6.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	6
7.	Finanzielle Auswirkungen	6
8.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	6
9.	Auswirkungen auf die Gemeinden	7
10.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	7

1. Ausgangslage und Grundzüge der Neuregelung

Gestützt auf Artikel 65 des Gesetzes vom 23. Januar 2018 über den Justizvollzug (Justizvollzugsgesetz, JVG) nimmt der Regierungsrat eine Teilrevision der Verordnung vom 22. August 2018 (Stand 1. April 2021) über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung, JVV) vor.

Die Änderungen beschränken sich auf Bestimmungen in Zusammenhang mit den Vermögenswerten von eingewiesenen Personen im Straf- und Massnahmenvollzug. So wird zum einen für das Arbeitsentgelt eine neue Verteilquote für das Frei-, Zweck- und Sperrkonto eingeführt. Zum anderen werden Bestimmungen in Bezug auf die Kostenbeteiligungen sowohl der eingewiesenen Person wie auch der Vollzugseinrichtungen sowie die Möglichkeit einer Ersatzvornahme zur (subsidiären) Kostentragung auf Verordnungsstufe aufgenommen. Dazu bestehen bereits heute überwiegend vergleichbare Regelung auf Stufe amtsinterner Erlasse.

Die Teilrevision ist vor dem Hintergrund der revidierten Richtlinien des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz (Konkordat-NWI) betreffend das Arbeitsentgelt (SSED 17.0) und die Richtlinie betreffend Kostenträger für Vollzugskosten und persönliche Auslagen (SSED 17.1) sowie den dazugehörigen Erläuterungen (SSED 17.2) angezeigt.

Die Systematik und Struktur der Verordnung werden durch die Teilrevision nicht verändert. Es werden keine neuen Abschnitte oder Unterabschnitte eingefügt. Es kommt zu Änderungen oder Ergänzungen an sechs bestehenden Artikel und der Aufnahme zweier neuer Bestimmungen.

2. Erlassform

Änderungen von Einzelheiten in Bezug auf die Durchführung und Ausgestaltung des Vollzugs, wozu auch die Regelungen bezüglich des Arbeitsentgelts sowie die Ausführungsbestimmungen zu den Kosten gehören, können in der JVV vorgenommen werden. Der Gesetzgeber hat diese Kompetenz in Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe c und g JVG an den Regierungsrat delegiert.

3. Rechtsvergleich

Bei der Ausarbeitung der Normen wurden die Erlasse der Strafvollzugskonkordate insbesondere die revidierten Erlasse des NWI-Konkordats sowie die Vollzugserlasse anderer Kantone konsultiert. Vergleichbare Bestimmungen werden oder wurden bereits soweit ersichtlich in allen Kantonen des NWI-Konkordats eingeführt. Auch die Kantone des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats (OSK) kennen vergleichbare Bestimmungen in ihren Erlassen.

4. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Die Teilrevision verlangt vereinzelt interne Umsetzungsarbeiten. Gewisse amtsinterne Erlasse mit Bezug zu Kostenfragen sowie die Hausordnungen der Justizvollzugseinrichtungen müssen an die neuen Bestimmungen angepasst werden. Im Übrigen führt die Teilrevision zu keinen nennenswerten Änderungen der Vollzugsorganisation. Die Evaluation erfolgt im Rahmen der ordentlichen Amtsführung.

5. Erläuterungen zu den Artikeln

Unterabschnitt 2.1.6 Vermögenswerte

Artikel 44 Grundsätze

Absatz 1: Für eingewiesene Personen im Straf- und Massnahmenvollzug werden in den Vollzugseinrichtungen des Amts für Justizvollzug (AJV) regulär ein Frei-, Zweck- und Sperrkonto geführt. Das Konkordat sieht in seiner revidierten Richtlinie betreffend das Arbeitsentgelt zudem explizit die Führung eines Wiedergutmachungskontos vor. Wiedergutmachungskonten wurden in der Praxis der Vollzugseinrichtungen des AJV bei Bedarf als Unterkonto bereits geführt. Der Vollständigkeit halber und in Anlehnung an die konkordatliche Richtlinie wird in der Verordnung ebenfalls explizit eine entsprechende Bestimmung aufgenommen.

Auf dieses Konto werden freiwillige oder auf gerichtliche Anordnung hin geleistete Wiedergutmachungszahlungen der eingewiesenen Person überwiesen (vgl. Art. 58 ff. JVV). Die Einzahlungen auf das Wiedergutmachungskonto erfolgen dabei ab Frei- oder Zweckkonto gemäss dem erstellten Budget der eingewiesenen Person (vgl. Art. 44 Abs. 2 und 3 JVV).

Für weitere Einzelheiten in Bezug auf die Kontoführung sind die Regelungen des Konkordats sowie die internen Bestimmungen des AJV massgebend. Die Möglichkeit weitere zweckgebundene Unterkonten gemäss dem Budget der eingewiesenen Person zu führen, bleibt unverändert bestehen. Sie werden wie bis anhin ab dem Freikonto gespiesen.

Die Richtlinie betreffend das Arbeitsentgelt verwendet für die verschiedenen Konten neue beziehungsweise abweichende Terminologien: Das Zweckkonto gemäss Artikel 46 der JVV wird in der konkordatlichen Richtlinie als *Sperrkonto 1 (Zweckkonto)*, das Sperrkonto gemäss Artikel 47 JVV als *Sperrkonto 2 (Sperrkonto)* und das in Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe d neu gefügte Wiedergutmachungskonto als *Sperrkonto 3 (Wiedergutmachungskonto)* bezeichnet.

Auf eine umfassende Anpassung und Nennung der Terminologie des Konkordats in der revidierten Verordnung wird verzichtet. Die geltende Begrifflichkeit ist im AJV etabliert und gilt für alle Formen des Freiheitsentzugs einheitlich. Der Übersichtlichkeit halber werden die konkordatlich verwendeten Terminologien *Sperrkonto 1*, *Sperrkonto 2* und *Sperrkonto 3* den Konten gemäss Buchstabe a-d der Bestimmung entsprechenden zugeordnet und in den Normtiteln von Artikel 46 und 47 in Klammern eingefügt.

Artikel 46 Zweckkonto (Sperrkonto 1)

Titel: Gemäss den Ausführungen zu Artikel 44 Grundsätze wird der Titel der Norm mit der konkordatlichen Bezeichnung *Sperrkonto 1* ergänzt.

Artikel 47 Sperrkonto (Sperrkonto 2)

Nach geltendem Recht ist das Vermögen auf dem Sperrkonto vor jeglichem Zugriff geschützt und bis zur bedingten Entlassung vollumfänglich unantastbar. In Anlehnung an die Bestimmungen des Konkordats sollen mit dem neuen *Absatz 2* in gewissen Ausnahmesituationen Belastungen des Sperrkontos im Interesse der eingewiesenen Person möglich sein, wobei es die bundesrechtlichen Vorgaben gemäss Artikel 83 Absatz 2 StGB und die entsprechende bundesgerichtliche Rechtsprechung zu berücksichtigen gilt. Nach der bundesgesetzlichen Ordnung ist zwischen dem während der Zeit des Vollzugs verfügbaren Teil des Arbeitsentgelts und der Rücklage für die Zeit nach der Entlassung zu unterscheiden. Das Arbeitsent-

gelt wird in der Praxis anhand einer Quote auf die Konten der eingewiesenen Person verteilt. Der verfügbare Teil wird dabei dem Freikonto, zur freien Verwendung durch die eingewiesene Person, und dem Zweckkonto gutgeschrieben, wobei die Vollzugseinrichtung Zahlungen ab diesem Konto auf Antrag der eingewiesenen Person bewilligen kann oder auch gegen ihren Willen zur Deckung persönlicher Auslagen veranlassen kann. Der nicht verfügbare bzw. unantastbare Teil des Arbeitsentgelts wird dem Sperrkonto gutgeschrieben. Dieser dient der Rücklagenbildung für die Zeit nach der Entlassung.

Nach *Absatz 2* sind Belastungen ab dem Sperrkonto möglich, wenn das Guthaben auf dem Frei- und Zweckkonto nicht ausreichend ist. Nicht ausreichend bedeutet in diesem Zusammenhang, dass unter Berücksichtigung des üblichen bzw. notwendigen Zahlungsverkehrs ab diesen Konten nicht ausreichend Guthaben vorhanden ist, um eine beantragte finanzielle Belastung vollständig ab diesen Konten zu tätigen.

Erlaubt sind gemäss *Buchstabe a* neu jene Belastungen des Sperrkontos, die in unmittelbarem Zusammenhang zur Entlassungsvorbereitung stehen. Zu denken ist dabei etwa an die Leistung einer Mietkaution, um die Wohnmöglichkeit nach der Entlassung zu gewährleisten oder der Kauf von Möbeln für die Grundausstattung einer Wohnung. Das Guthaben wird damit im Interesse der eingewiesenen Person zwar noch während des Vollzugs aber für die Zeit nach der Entlassung verwendet.

Buchstabe b eröffnet neu die Möglichkeit, dass eingewiesene Personen auf ihren Wunsch hin Beträge des Sperrkontos verwenden, wenn die Bildung einer Rücklage für die Zeit nach der Entlassung für sie de facto keine praktische Bedeutung hat, da keine absehbare oder in naher Zukunft liegenden Perspektive auf eine Entlassung besteht. Im Vordergrund stehen somit verwahrte Eingewiesene oder Eingewiesene, die aufgrund ihres schlechten gesundheitlichen Zustandes, aber ohne Möglichkeit zur Haftunterbrechung, eine in Zukunft allfällig mögliche Vollzugsöffnung wohl nicht (mehr) erleben würden. Wo eine Entlassung aus dem Freiheitsentzug kaum realistisch erscheint, ist auch die Bildung einer Rücklage für die Zeit danach an sich wenig sinnvoll. Da aber jeder Freiheitsentzug gemäss Rechtsprechung des EGMR in einer Entlassungsperspektive steht und demnach auch bei einer Verwahrung die Möglichkeit einer künftigen Entlassung besteht, sollte im Sinne des Bundesgesetzgebers bei einer Verwendung im Sinne von *Buchstabe b* dennoch ein hinreichender Restbetrag als unantastbarer Kern auf dem Sperrkonto verbleiben.

Die Höhe des Restbetrags der mindestens auf dem Sperrkonto zu verbleiben hat, wird auf den Vermögensfreibetrag für Einzelpersonen nach den Vorgaben der Sozialhilfe des Kantons Bern festgelegt. Aktuell beträgt der Vermögensfreibetrag für Einzelpersonen CHF 4'000.00. Auf die Festsetzung eines fixen Betrags im Normtext, der zum fraglichen Zeitpunkt allenfalls nicht mehr den aktuellen Begebenheiten entsprechen könnte, wird somit verzichtet.

Unterabschnitt 2.1.9 Arbeitsentgelt und die Vergütung bei Aus- und Weiterbildung

Artikel 54 Grundsätze

Absatz 3: Die Verteilquote wird dem Schlüssel der konkordatlichen Richtlinie angepasst. Das ist sinnvoll, da dadurch mehr Flexibilität gewonnen wird, was insbesondere mit Blick auf die sehr unterschiedlichen Verdiensthöhen je nach Tätigkeit und Vollzugsstufe gerechtfertigt ist. Auch für das Sperrkonto wird neu eine prozentuale Speisung vorgesehen und nicht wie bis anhin ein Fixbetrag von 50 Franken. Die vorgesehenen 10 Prozent entsprechen dabei aber bei einem durchschnittlich erzielten Arbeitsgelt in etwa 50 Franken, wodurch es in den meisten Fällen kaum zu merklichen Veränderung in Bezug auf die Speisung des Sperrkontos kommen wird.

Da nicht für jede eingewiesene Person ein Wiedergutmachungskonto geführt wird, ist keine fixe Verteilquote vorgegeben. Dies ist über das individuelle Budget der eingewiesenen Person festzulegen.

Artikel 56 Umfang des Anspruchs auf Arbeitsentgelt

Absatz 2 Buchstabe a: Neu wird ein reduziertes Arbeitsentgelt bei vollständiger Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit erst ab dem dritten Tag des krankheitsbedingten Arbeitsausfalls ausgerichtet. Hierbei handelt es sich wiederum um eine Angleichung an die konkordatliche Richtlinie im Sinne einer einheitlichen Handhabung in den Konkordatsanstalten. Mit der Möglichkeit bei Krankheit während der ersten beiden Tage den Verdienst auszusetzen, soll der Anreiz für unbegründete Krankmeldungen reduziert werden.

Unterabschnitt 7.1.2 Kostenbeteiligung der Eingewiesenen

Artikel 147 Arbeitsexternat und Wohn- und Arbeitsexternat

Absatz 4: Es hat sich gezeigt, dass es auch während der externen Beschäftigung im Normalvollzug – dabei handelt es sich um eine Zwischenstufe im Rahmen der Vollzugsstufe Normalvollzug (vgl. Art. 38 Abs. 4 JVV) – häufig einfacher ist, eine Beschäftigung mit einem üblichen Lohn zu finden, als bspw. einen Praktikumsplatz mit eingeschränkter Entschädigung. Da es für die Beteiligung an den Vollzugskosten auf das tatsächlich erzielte Einkommen ankommt, gibt es keine sachlichen Gründe, warum im Fall einer externen Beschäftigung während des Normalvollzugs, bei der ein vergleichbares Einkommen wie bei einem Arbeitsexternat erzielt wird, eine Beteiligung an den Vollzugskosten nicht nach den gleichen Voraussetzungen vorgesehen werden sollte. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Bundesgesetzgeber in Artikel 380 Absatz 2 StGB eine angemessene Kostenbeteiligung vorsieht.

Abschnitt 7.3 Träger der persönlichen Auslagen

Artikel 151a Ersatzvornahme und Abtretung von Rückforderungsansprüchen

In Anlehnung an die konkordatliche Richtlinie betreffend die Kostenträger für Vollzugskosten und persönliche Auslagen wird in der Verordnung neu Artikel 151a eingefügt.

Absatz 1: Ergeben Abklärungen der Vollzugseinrichtung, dass es notwendig erscheint, einen subsidiären Kostenträger – in der Regel einen Sozialdienst – einzubeziehen, kann diese Anbindung in Absprache mit dem zuständigen Sozialdienst auch bei verweigernder Haltung der eingewiesenen Person in ihrem Namen beantragt werden. Eine Ablehnung des Antrags sollte durch den zuständigen Sozialdienst wie üblich verfügt werden.

Die Mitwirkungspflichten der eingewiesenen Person ergeben sich grundsätzlich aus dem Sonderstatusverhältnis. Zudem kann es im Sinne der Fürsorge- und Obhutspflicht (Art. 75 StGB) bei Bedürftigkeit beziehungsweise bei fehlender Möglichkeit der Kostentragung durch die eingewiesene Person selbst auch ohne ihre Zustimmung objektiv in ihrem Interesse liegen, eine Gewährleistung der Übernahme der persönlichen Auslagen durch einen subsidiären Kostenträger sicherzustellen. Dies insbesondere mit Blick auf die Kosten für die medizinische Versorgung, die zu den persönlichen Auslagen gehören und demnach von der eingewiesenen Person selber getragen werden müssen.

Die zuständige Mitarbeiterin bzw. der zuständige Mitarbeiter der Vollzugseinrichtung (in der Regel die Sozialarbeiterin bzw. der Sozialarbeiter) kann hierfür in Rücksprache mit der Leitung der Vollzugseinrichtung den Antrag ohne Zustimmung der eingewiesenen Person beim subsidiären Kostenträger einreichen.

Die in Absatz 2 aufgenommene Abtretung ist bereits heute mittels Abtretungserklärung bei Eintritt in eine Vollzugseinrichtung auf Stufe interner Richtlinien des AJV vorgesehen. Somit ergeben sich in der Praxis keine Änderungen. Der Klarheit halber wird dies aber neu auf Stufe Verordnung aufgenommen.

Eingewiesene Personen, die über keinen Wohnsitz in der Schweiz und keine Krankenkasse verfügen, beteiligen sich an diesen übernommenen persönlichen Auslagen im Rahmen ihrer Möglichkeiten mit ihrem Guthaben auf dem Zweckkonto (vgl. Art. 46 Abs. 3 JVV i.V.m. Art. 55 Abs. 2 JVG).

Wie üblich, kann die eingewiesene Person verlangen, dass ihr in Bezug auf solche Verpflichtungen eine anfechtbare Verfügung durch die zuständige Stelle des AJV ausgestellt wird (vgl. Art. 48 Abs. 2 JVG). Die Zuständigkeit liegt dort, wo die entsprechenden Abklärungen und Anträge gemacht wurden und die Budgetzuständigkeit liegt (Art. 44 Abs. 2 und 3), sprich in der Regel bei der Vollzugseinrichtung.

Artikel 152a *Beteiligung der Vollzugseinrichtung an den Beiträgen für die AHV*

Versicherungsbeiträge gehören grundsätzlich zu den persönlichen Auslagen gemäss Artikel 55 JVG. Aus der Verpflichtung, dass die Vollzugseinrichtung für die Aufrechterhaltung des Versicherungsschutzes bei der AHV/IV besorgt sind, ergibt sich die mindestens hälftige finanzielle Beteiligung der Vollzugseinrichtung analog des Arbeitgebers in der Aussenwelt. Der Grundsatz, wonach die Vollzugseinrichtung für die Aufrechterhaltung des Versicherungsschutzes sorgt, ist bislang nur auf Stufe Konkordatsvereinbarung in Artikel 18 Absatz 4 geregelt und wird nunmehr mit Artikel 152a explizit verankert.

Die Bestimmung lässt zu, dass die Vollzugseinrichtung auch mehr als 50 Prozent der AHV-Mindestbeiträge übernehmen kann. In der Praxis wird diesfalls aus Praktikabilitätsgründen regelmässig pauschal 100 Prozent der Mindestbeiträge übernommen, da die individuellen Abklärungen und Berechnungen für jede einzelne eingewiesene Person für die Vollzugseinrichtungen einen unverhältnismässigen Personalaufwand bedeuten würde.

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Es sind keine nennenswerten Zusammenhänge oder Widersprüche ersichtlich.

7. Finanzielle Auswirkungen

Es sind keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen zu erwarten. Während die Ausbezahlung des reduzierten Arbeitsentgelts bei Krankheit erst ab dem dritten Tag (Art. 56 Abs. 2 Bst. a) und die Vollzugskostenbeteiligung auch bei externer Beschäftigung aus dem Normalvollzug (Art. 147 Abs. 4) höchstens marginale finanzielle Auswirkungen zugunsten des Kantons haben, stellen die Beteiligung an den AHV-Mindestbeiträgen durch die Vollzugseinrichtungen (Art. 152a) wie bereits erwähnt keine zusätzliche Ausgabe dar, da dies in der Praxis bereits so gehandhabt wird.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Es sind keine nennenswerten Auswirkungen zu erwarten.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Es sind keine relevanten Auswirkungen zu erwarten. Die Anmeldung beim Sozialdienst als subsidiärer Kostenträger ohne Zustimmung der betroffenen eingewiesenen Person wird zu keiner spürbaren Erhöhung von Fällen bei den Sozialdiensten der Gemeinden führen. Mit Blick auf die Gesamtsumme handelt es sich dabei um wenige Einzelfälle.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Beurteilung anhand der Regulierungscheckliste hat ergeben, dass die Vorlage keine relevanten Auswirkungen auf die administrative oder finanzielle Belastung von Unternehmen oder auf die Volkswirtschaft insgesamt hat.