

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 16 (2017)

Heft: 1

Artikel: Lücken und Tücken der Deckung der Sozialversicherung und Sozialhilfe im Freiheitsentzug. Teil I

Autor: Keller, Stefan

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1050707>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 02.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Stefan Keller

Lücken und Tücken der Deckung der Sozialversicherung und Sozialhilfe im Freiheitsentzug

Teil I

Zusammenfassung

Leistungen der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe an Gefängnisinsassen sind ein wenig beachtetes und kaum diskutiertes Thema. Es stellen sich in diesem Bereich jedoch zahlreiche Herausforderungen, die im vorliegenden Aufsatz gesammelt und untersucht werden. Der erste Teil des zweiteiligen Beitrags beleuchtet die einzelnen Sozialversicherungszweige (AHV, IV, Berufliche Vorsorge, Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung).

Schlüsselwörter: Sozialversicherung, Sozialhilfe, Gefängnisinsassen, AHV, IV, Berufliche Vorsorge, Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung.

Résumé

Les prestations des assurances sociales et de l'aide sociale aux détenus sont un sujet peu examiné et discuté qui pose néanmoins un grand nombre de défis. L'article suivant rassemble et examine ces défis. La première partie de cette contribution en deux parties analyse les différentes branches de l'assurance sociale (AVS, AI, Prévoyance professionnelle, assurance accident, assurance chômage).

Mots-clés: Assurance sociale, aide sociale, détenu, AVS, AI, prévoyance professionnelle, assurance accident, assurance chômage.

Summary

Social security and social aid benefits to prisoners are rarely discussed even though there are a great number of challenges in this field. The following article presents and examines these challenges. The first part of this article in two parts analyzes the different branches of social security (retirement pensions, disablement pension, accident and unemployment insurance).

Keywords: Social security, social aid, prisoner, retirement pensions, disablement pension, accident insurance, unemployment insurance.

1. Vorbemerkungen

Der Freiheitsentzug stellt nicht nur für den Betroffenen selber einen grossen persönlichen Einschnitt dar, auch für die Anstaltsleitung stellen sich jeweils viele Herausforderungen. Eine in der breiten Öffentlichkeit bis anhin

wenig beachtete Frage ist die Abdeckung der Gefängnisinsassen mit Leistungen der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe. Im Schweizerischen Vollzugslexikon¹ stellte der Autor die Leistungsvoraussetzungen der einzelnen Sozialversicherungszweige dar und untersuchte deren Anwendbarkeit auf die Straf- und Massnahmenvollzugsinsassen.

Der vorliegende Beitrag befasst sich neben einer kurzen Darstellung der Voraussetzungen für den Versichertenstatus und der möglichen Leistungen der einzelnen Sozialversicherungszweige – unter Einbezug der Sozialhilfe – für den betreffenden Insassen mit der zusätzlichen Frage, wer in welcher Situation finanziell für die entsprechenden Leistungen aufzukommen hat. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert somit nicht bzw. nicht primär das Zusammenspiel der verschiedenen Zweige des Sozialrechts im Sinne der intrasystemischen Koordination, sondern die Koordination der einzelnen Zweige mit anderen möglichen Kostenträgern, und zwar für den spezifischen Fall des Straf- und Massnahmenvollzugs.

Grundsätzlich kommen im «normalen Alltag» die entsprechenden Sozialversicherungszweige für die Deckung der von ihnen versicherten Risiken auf. Allerdings – und deshalb ist der Titel dieses Beitrags gewählt – bestehen im konkreten Einzelfall für Insassen im Straf- und Massnahmenvollzug mannigfache Lücken und Tücken. Solche Lücken und Tücken bestehen dabei nicht nur dann, wenn die Versicherung ein Risiko nicht deckt, sondern auch, wenn ein Insasse nicht oder unzureichend versichert ist. Es stellen sich dabei Fragen nach dem vorläufigen und vor allem definitiven Kostenträger. In der Kostgeldliste des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Inner-schweiz wird in diesem Zusammenhang lapidar bemerkt: «Es ist primär Aufgabe der Institution, den richtigen Kostenträger zu ermitteln».² Findet sich kein Kostenträger, müssen die Kosten durch den Justizvollzug berappt werden und

¹ Keller S., Stichwort «Sozialversicherung», in: Brägger B.F. (Hrsg.), Schweizerisches Vollzugslexikon, Helbing Lichtenhahn, Basel 2013.

² Kostgeldliste [gültig ab 1. Januar 2017] des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz, 6 (abrufbar unter www.konkordate.ch oder gedruckte Fassung beim Sekretariat des Konkordats, Industriest. 37, 3178 Bödingen).

belasten dessen Rechnung, obwohl es sich nicht um eigentliche Vollzugskosten handelt. Zusätzliche Kosten entstehen auch dadurch, dass die sich stellenden Fragen im Einzelfall komplex sind und mitunter zeitaufwendiger Abklärungen bedürfen. Erschwerend kommt hinzu, dass der Justizvollzug dezentral organisiert und trotz oder gerade wegen der drei bestehenden Justizvollzugskonkordate³ wenig harmonisiert ist.

Eine Spurensuche: Nachdem die Begriffe der Sozialversicherung und der Sozialhilfe in aller Kürze erläutert worden sind (nachfolgend 2.), werden die einzelnen Besonderheiten für Vollzugsinsassen – eben die Lücken und Tücken – in den einzelnen Sozialversicherungszweigen betrachtet (3.). Im zweiten Teil dieser Veröffentlichung⁴ werden die Militärversicherung, die Ergänzungsleistungen, die Erwerbsersatzordnung und insbesondere das wichtige und weite Feld der Sozialhilfe beleuchtet (4.). Der zweite Teil schliesst mit Lösungsvorschlägen ab, wie die bestehenden Lücken zu schliessen, zu vermindern bzw. der Kostenträger zu ermitteln wäre (5.).

2. Eine Einordnung der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe

Das Sozialrecht regelt das Recht der sozialen Sicherheit und besteht unter anderem aus dem Sozialversicherungsrecht und der (öffentlichen) Sozialhilfe. Die beiden Wortbestandteile der Sozialversicherung «sozial» und «Versicherung» bedeuten freilich weder, dass alle Sozialversicherungszweige auch als sozial einzustufen wären (vgl. etwa die berufliche Vorsorge), noch dass es sich bei sämtlichen Zweigen um eigentliche Versicherungen handeln würde. So stellt die Militärversicherung ausser für Berufsmilitärs keine Versicherung dar, da die Unterstellten keine Prämien zu bezahlen haben.⁵ Auch die Sozialhilfe ist keine Versicherung, sondern wie die Militärversicherung eine Form staatlicher Versorgung bzw. ein staatliches Entschädigungssystem.⁶ Obwohl alle Sozialversicherungszweige und auch die Sozialhilfe letztlich eine einheitliche Materie regeln, ist diese Materie äusserst heterogen und stark zersplittert. Die Sozialversicherungen sollen – als typische Gemeinsamkeit – möglichst breite Bevölkerungskreise in je ihrem Aufgabengebiet erreichen und insbesondere (aber nicht

nur!) die sozial Schwächeren effizient und unter Berücksichtigung gewisser Selbstverantwortung vor den wirtschaftlichen Folgen der Grossrisiken (Alter, Invalidität, Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit) schützen. Schwerpunktbereiche der sozialen Sicherheit bilden die Bundesgesetze über die AHV, IV und die Krankenversicherung.⁷ Es sind dabei verschiedene Themenaspekte zu unterscheiden, so etwa, ob die Leistungen eines Sozialversicherungszweiges, die vor dem Freiheitsentzug zugesprochen wurden, weiter ausgerichtet werden. Wie ist die Rechtslage, wenn sich die versicherten Risiken der einzelnen Sozialversicherungszweige während des Vollzugs verwirklichen – konkret: wenn der Insasse im Gefängnis einen Unfall erleidet oder krank wird? Schliesslich fragt sich, wie sich ein allfälliger Unterbruch der Erwerbstätigkeit auf die bestehenden oder künftigen sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche auswirkt.

Die Sozialhilfe fusst demgegenüber auf kantonalem Recht und ist auch kantonal organisiert. Allerdings besteht aufgrund dieser Rechtszersplitterung eine bundesrechtliche Klammer in Form des sogenannten Zuständigkeitsgesetzes.⁸ Art. 1 Abs. 1 ZUG stellt dabei klar, dass das Gesetz die Zuständigkeit für die Unterstützung von Bedürftigen mit Aufenthalt in der Schweiz regeln will. Bedürftig ist, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 2 Abs. 1 ZUG).⁹

3. Die Leistungen der einzelnen Sozialversicherungszweige und deren Kostenträger

3.1 Alters- und Hinterlassenenversicherung

3.1.1 Versicherungsstatus

Die Alters- und Hinterlassenenversicherung stellt eine umfassende, obligatorische Versiche-

³ Es existieren das Ostschweizer Konkordat, das Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz und das Konkordat der lateinischen Schweiz.

⁴ Dieser wird in der SZK 2/2017 erscheinen.

⁵ Vgl. hierzu auch Keller S., Stichwort «Sozialversicherung», in: Brägger B. F. (Hrsg.), Schweizerisches Vollzugslexikon, Helbing Lichtenhahn, Basel 2013.

⁶ Zur Militärversicherung Keller (Fn. 5), Stichwort «Militärversicherung».

⁷ Keller (Fn. 5), Stichwort «Sozialversicherung».

⁸ Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1).

⁹ Wie oben (I.) bereits angekündigt, wird die Sozialhilfe im Rahmen des Justizvollzugs im zweiten Teil dieser Arbeit, welche in der SZK 2/2017 erscheinen wird, näher beleuchtet.

rung der Wohn- und Erwerbsbevölkerung dar und deckt die Risiken Alter und Tod bzw. deren wirtschaftliche Folgen.¹⁰ Nach Art. 1a Abs. 1 lit. a. und b AHVG sind natürliche Personen mit Wohnsitz in der Schweiz und ausländische Staatsangehörige, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben, obligatorisch versichert. Neben diesen häufigsten Versicherungsfällen regelt das AHVG verschiedene Besonderheiten und Spezialfälle.¹¹ Die Ausländer, welche die Mehrheit der Gefängnispopulation bilden, sind allerdings in der überwiegenden Mehrheit nicht versichert, es sei denn, dass sie vor dem Strafvollzug Wohnsitz in der Schweiz gehabt hatten. Diesfalls bleiben sie aufgrund von Art. 26 ZGB, wonach der Aufenthalt an einem Orte zum Zweck des Besuches einer Lehranstalt und die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs-, Versorgungs-, Heil- oder Strafanstalt keinen Wohnsitz be-

gründen, versichert. Hatte der Ausländer vor dem Straf- oder Massnahmenvollzug keinen Wohnsitz in der Schweiz, begründet er nach der Inhaftierung oder dem Massnahantritt somit keinen schweizerischen Wohnsitz. Er ist diesfalls nur versichert, wenn er vorher in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausgeübt hat¹² und keine Ausnahme gemäss Art. 1a Abs. 2 AHVG greift. Gemäss Wegleitung des Bundesamtes für Sozialversicherungen haben sich die Ausgleichskassen zu vergewissern, dass die entsprechende Anstalt der Wohnsitzfrage die nötige Beachtung schenkt.¹³

3.1.2 Tücken und Lücken

Neben dem Umstand, dass die meisten Vollzugsinsassen nicht nach dem AHVG versichert sind, erweist sich die Ausrichtung der Leistungen zudem für die *Versicherten* als komplex. Ausgangspunkt zur Beantwortung der Frage nach der Leistungsausrichtung während des Straf- oder Massnahmenvollzugs bildet Art. 21 Abs. 5 ATSG.¹⁴ Diese Bestimmung gilt grundsätzlich für alle Sozialversicherungszweige, auch für die berufliche Vorsorge.¹⁵ Während dieser Zeit kann die Auszahlung von Geldleistungen mit Erwerbsersatzcharakter ganz oder teilweise eingestellt werden; ausgenommen sind die Geldleistungen für Angehörige im Sinne von Art. 21 Abs. 3 ATSG. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass während des Vollzugs kein zu ersetzendes Erwerbseinkommen erzielt werden kann. Andernfalls wären nicht rentenberechtigte Insassen, die ebenfalls nicht erwerbstätig sind,¹⁶ benachteiligt. Obwohl AHV-Altersrenten richtigerweise Erwerbsersatzcharakter haben,¹⁷ werden diese in der Praxis nicht sistiert. Entsprechend können sie auch bei entstehendem Rentenanspruch während des Vollzugs neu ausgerichtet werden.¹⁸ Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass der Lebensunterhalt der Insassen aus öffentlichen Mitteln bestritten wird und hierfür nicht die AHV-Leistungen beigezogen werden müssten. Die übrigen Leistungen des AHVG haben unbestrittenermassen keinen Erwerbsersatzcharakter und können daher ohne weiteres ausgerichtet werden.

Die Leistungen der AHV (mit Ausnahme der Sachleistungen) hängen neben der durchschnittlichen Jahreseinkommenshöhe auch und insbesondere von den anrechenbaren Beitragsjahren ab. Aus Sicht des Justizvollzugs liegen die Tücken dabei darin, dass der länge-

¹⁰ Hierzu anschaulich auch Keller (Fn. 5), Stichwort «Alters- und Hinterlassenenversicherung».

¹¹ Vgl. die übrigen Bestimmungen in Art. 1a AHVG und die freiwillige Versicherung gemäss Art. 2 AHVG.

¹² Art. 1a Abs. 1 lit. b AHVG.

¹³ Vgl. etwa die Wegleitung des Bundesamtes für Sozialversicherungen über die Beiträge der Selbständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen (WSN) in der AHV, IV und EO vom 1. Januar 2008 (Stand: 1. Januar 2017), Ziff. 2032. Das Bundesgericht hat solche Wegleitungen jeweils als anwendbar erachtet. Bei der WSN handelt es sich um Verhaltensanweisungen, welche sich an die Durchführungsstellen richten. Das Bundesgericht führte in BGE 134 V 297 E. 2.7 ausdrücklich aus, dass es mit Blick auf Art. 72 Abs. 1 AHVG nicht zu beanstanden sei, wenn das BSV Weisungen erlasse. Diese könnten jedoch nicht schematisch, sondern nur unter Würdigung des konkreten Einzelfalls angewendet werden. In jedem Fall müssen die Weisungen gesetzes- und verordnungskonform sein (a. a. O., E. 2.7).

¹⁴ Hierzu ausführlich Keller (Fn. 5), Stichwort «Alters- und Hinterlassenenversicherung». Dort wird auch die Frage der Anwendbarkeit von Art. 21 Abs. 5 ATSG auf Rentenbezüger, die vor Eintritt des versicherten Risikos im nichterwerblichen Aufgabenbereich (z. B. als Hausfrauen oder Hausmänner) tätig waren, aufgeworfen. Es fragt sich, ob diesfalls gleichwohl eine Rentensistierung eintritt oder die im Vollzug sich befindenden Hausmänner weiterhin Versicherungsleistungen – etwa Invalidenrenten – erhalten. Auch wenn nach dem Wortlaut von Art. 21 Abs. 5 ATSG bloss Geldleistungen mit *Erwerbsersatzcharakter* sistiert werden können, fallen darunter richtigerweise auch Leistungen für eine fehlende Betätigungsmöglichkeit im bisherigen Aufgabenbereich.

¹⁵ Im Überobligatorium, zu dem sich das EVG nicht zu äussern hatte, ist die Regelung von Art. 21 Abs. 5 ATSG freilich auch nicht *per analogiam* anwendbar. So zumindest im altrechtlichen Fall des EVG B 63/05 vom 31. August 2006. Obwohl das ATSG auf die berufliche Vorsorge grundsätzlich nicht anwendbar ist, kann davon ausgegangen werden, dass die beschriebene Rechtsprechung zumindest im BVG-Obligatorium weiterhin Gültigkeit behält (vgl. auch schon Keller (Fn. 5), Stichwort «Sozialversicherung»).

¹⁶ Vgl. Keller (Fn. 5), Stichwort «Alters- und Hinterlassenenversicherung».

¹⁷ Anderer Auffassung ist das Bundesgericht, welches in BGE 139 I 180 E. 1.8 ausführte, dass im Unterschied zur Arbeitspflicht im Strafvollzug auf dem freien Arbeitsmarkt keine Verpflichtung besteht, einer Arbeit nachzugehen. Die AHV korrespondiert deshalb nicht mit einer vorausgegangenen Arbeitspflicht und ist auch nicht dazu gedacht, diese in einem fortgeschrittenen Alter abzulösen.

¹⁸ Siehe bereits Keller (Fn. 5), Stichwort «Alters- und Hinterlassenenversicherung».

re – mithin überjährige – Aufenthalt im Straf- und Massnahmenvollzug zu Beitragslücken führen kann, wenn die Insassen nicht zumindest den Beitrag für Nichterwerbstätige entrichten. So sieht etwa Art. 18 Abs. 4 der Konkordatsvereinbarung des Strafvollzugskonkordats Nordwest- und Innerschweiz vor, dass die Vollzugseinrichtung für die Aufrechterhaltung des Versicherungsschutzes bei der AHV und IV sorgt. Da das Arbeitsentgelt für Arbeitsleistung im Vollzug im Sinne von Art. 83 StGB («peculium» bzw. «Pekulium»)¹⁹ nicht als Erwerbseinkommen gilt, ist tatsächlich nur der Nichterwerbstätigenbeitrag geschuldet.²⁰ Der Grund, weshalb das Pekulium kein Erwerbseinkommen darstellt, liegt darin, dass auch die Arbeitsleistung im Vollzug keinen Erwerbscharakter aufweist, da damit nicht der Lebensunterhalt finanziert werden soll. Sie dient vielmehr der Resozialisierung, um den Insassen eine Strukturierung des Alltags zu geben und Haftschäden, wie Vereinsamung oder Degeneration, zu vermeiden.²¹ Sie ist aber nicht nur für den einzelnen Insassen wesentlich, sondern auch für die Aufrechterhaltung der Anstaltsordnung im Sinne eines funktionierenden Innenlebens der Vollzugsanstalt.²² Grundlage der Arbeitspflicht bildet denn auch nicht ein Arbeitsvertrag, sondern Art. 81 StGB, wonach Insassen zur Arbeit verpflichtet sind. Eine Pensionierung für Insassen über 65 Jahre ist entsprechend nicht vorgesehen; die altersabhängige Arbeitspflicht nach Art. 81 Abs. 1 StGB verletzt gemäss Bundesgericht weder Bundes- noch Verfassungsrecht.²³

Gemäss Wegleitung des Bundesamtes für Sozialversicherungen haben die Anstalten den Beitrag für ihre Insassen bei der für sie zuständigen Ausgleichskasse – dies ist grundsätzlich bei der Ausgleichskasse des Kantons, in dem sich die Anstalt befindet²⁴ – zu entrichten.²⁵ Die Anstalt ist dabei befugt, diesen Betrag dem Arbeitsentgelt zu entnehmen.²⁶ Diese Art von «Bevorschussung» funktioniert freilich dann nicht, wenn der Insasse nicht über genügend Arbeitsentgelt verfügt, weil er etwa nicht arbeitswillig oder -fähig ist. Zudem erscheint *prima vista* nicht von vornherein klar, welche Anstalt für die Abrechnung mit der Ausgleichskasse zuständig ist, wenn der Betroffene sich während eines Jahres in mehreren Anstalten aufhält. Diesfalls ist der Beitrag von derjenigen Anstalt zu entrichten, in der sich der Insasse am Ende des Kalenderjahres aufhält.²⁷

Art. 11 Abs. 2 AHVG sieht die Möglichkeit vor, dass dem Betroffenen die Beiträge erlassen werden, wenn dies für ihn eine grosse Härte bedeuten würde. Diesfalls muss allerdings ein begründetes Gesuch vorliegen und eine vom Wohnsitzkanton bezeichnete Behörde angehört worden sein. Praxisgemäss wird eine grosse Härte im Sinne von Art. 11 Abs. 2 AHVG freilich verneint, wenn diese einzig damit begründet wird, dass der Mindestbeitrag aus dem Pekulium bestritten werden muss.²⁸ Wie bereits erwähnt, bleibt der Wohnsitz des Betroffenen vor dessen Einweisung in eine Anstalt bestehen, weshalb die dort bezeichnete Behörde – in der Regel wohl die Ausgleichskasse – für das Erlassgesuch zuständig ist.²⁹ Sind somit die Ausgleichskasse des Anstaltskantons und des (abweichenden) Wohnsitzkantons involviert, so hat erstere der letzteren die Akten für die Erlassprüfung zu überweisen.³⁰ Wird das Erlassgesuch gutgeheissen, zahlt der Wohnsitzkanton den Mindestbeitrag, wobei die Kantone die Wohnsitzgemeinden zur Mittragung heranziehen können. Aufgrund dieser Zersplitterung von Zuständigkeiten mit entsprechendem Koordinationsaufwand zwischen Kantonen, Gemeinden und Vollzugsanstalt sowie der restriktiven Handhabung der grossen Härte findet der Beitragserlass in der Praxis kaum je Anwendung. Der Aufwand erscheint auch rasch unangemessen gross, beläuft sich der Mindestbeitrag für Nichterwerbstätige doch auf lediglich Fr. 478.–³¹ pro Jahr, sofern kein Vermögen vorhanden ist.

19 Das Pekulium beläuft sich derzeit auf Fr. 26.– (vgl. die Kostgeldliste [Fn. 2]), oder Fr. 28.– (Art. 2 der Richtlinien über das Arbeitsentgelt im Strafvollzugsanstalten vom 7. April 2006; abrufbar unter http://www.justizvollzug.zh.ch/dam/justiz_innern/justiz/amtshilfe/osk/kostgeld/Kostgelder%20und%20Geb%C3%BChren%20Ostschweizer%20Konkordat_2017-18.pdf, spooler.download.1478860034131.pdf/Kostgelder+und+Geb%C3%BChren+Ostschweizer+Konkordat_2017-18.pdf. [besucht am 1. Februar 2017]).

20 WSN (Fn. 13), Ziff. 2031.

21 Vgl. BGE 139 I 180 E. 1.6.

22 Bommer F., Kaufmann A., Arbeitspflicht im Straf- und Massnahmenvollzug, Urteilsbesprechung von BGE 139 I 180, ZBJV 152, 2016, 874 f., 875.

23 Vgl. die diesbezüglichen Ausführungen in BGE 139 I 180 E. 2.6.1, 2.6.2 und 2.7.

24 WSN (Fn. 13), Ziff. 2054.

25 WSN (Fn. 13), Ziff. 2170.

26 WSN (Fn. 13), Ziff. 2170.

27 WSN (Fn. 13), Ziff. 2171.

28 WSN (Fn. 13), Ziff. 3077.

29 WSN (Fn. 13), Ziff. 2055.

30 WSN (Fn. 13), Ziff. 2055.

31 Davon entfallen Fr. 392.– auf die AHV, Fr. 65.– auf die IV und Fr. 21.– auf die EO (Vgl. Art. 2 Abs. 2, Art. 6 und Art. 9 der Verordnung 15 vom 15. Oktober 2014 über Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der AHV/IV/EO (SR 831.108)).

Dass bei Anstaltsinsassen des öfteren Beitragslücken entstehen,³² liegt zunächst einmal daran, dass vor allem kleinere Vollzugsanstalten zu wenig für diese Problematik sensibilisiert sind. Weiter ist der vergleichsweise grosse Aufwand für die Vollzugsanstalten hinderlich, weil etwa die notwendigen Auskünfte über die Insassen nur schwer erhältlich sind, und schliesslich, weil der jeweiligen Anstalt durch allfällige Beitragslücken der Insassen (im Gegensatz zu diesen selber) kein finanzieller Schaden entsteht und daher der (finanzielle) Anreiz fehlt, Beitragslücken der Insassen zu verhindern. Den Anstalten entstehen zudem keine subsidiären Finanzierungsverpflichtungen oder gar Schadenersatzforderungen, wenn der Betroffene später nicht oder nur reduziert von den AHV-Leistungen profitieren kann. Bei den Insassen ist das Bewusstsein zur Vermeidung von Beitragslücken – analog der «normalen» Gesellschaft – ebenfalls nicht ausgeprägt.

3.2 Invalidenversicherung

3.2.1 Grundsatz der Leistungssistierung

Die Invalidenversicherung ist mit der AHV eng verwandt. Der Kreis der versicherten Personen ist identisch, die Beiträge werden nach denselben Grundsätzen erhoben, die Rentensysteme stimmen weitestgehend überein und die Durchführung der IV erfolgt teilweise durch die AHV-Organen.³³ Entsprechend stellen sich dieselben Probleme mit Beitragslücken wie im AHVG.³⁴ Allerdings wirken sich solche *de facto* erst nach dem Straf- und Massnahmenvollzug aus, da aufgrund von Art. 21 Abs. 5 ATSG die wichtigsten Leistungen der Invalidenversicherung – die IV-Renten³⁵ und Taggelder – sistiert werden. Obwohl diese Bestimmung lediglich die Sistierung *bestehender* Leistungsansprüche behandelt, wird wohl kaum je eine Neuausrichtung von Taggeldern zu bejahen sein, zumal die Voraussetzungen zur Ausrichtung einer Rente im Straf- und Massnahmenvollzug *realiter*

nicht erfüllbar sind. Die vorab anzuordnenden Eingliederungsmassnahmen – sofern sie denn überhaupt durchführbar sind – können kaum je definitiv bereits als gescheitert betrachtet werden, bevor der Insasse nicht in Freiheit einen Arbeitsversuch (Art. 18a IVG) unternommen hat bzw. die Eingliederungsfähigkeit (Art. 57 Abs. 1 lit. d IVG) zu verneinen ist.³⁶ Keine Sistierung erfahren die IV-Sachleistungen, wie etwa die Frühintervention und Eingliederungsmassnahmen, von denen freilich die wenigsten im Straf- und Massnahmenvollzug angewendet werden,³⁷ da sie kaum erfolgversprechend sein dürften. Ausnahme bilden höchstens Massnahmen beruflicher Art, um einen Insassen in seinen früheren oder in einem ähnlichen Beruf wieder eingliedern zu können. Auch die Ausrichtung gewisser Sachleistungen in Form von Hilfsmitteln, d. h. Geräte, die der Fortbewegung oder der Herstellung des Kontaktes mit der Umwelt oder der Selbstsorge dienen,³⁸ sind denkbar, wobei sich bei grösseren Einschränkungen die Frage der Hafterstehungsfähigkeit stellt.

3.2.2 Tücken und Lücken

Da sich die Gefängnispopulation von der Gesamtbevölkerung insofern unterscheidet, als überwiegend ausländische Staatsangehörige einsitzen, stellt sich die Frage, ob diese der Versicherungspflicht gemäss Art. 1b IVG i. V. m. Art. 1a Abs. 1 lit. a und b AHVG unterstehen. Dies ist der Fall, wenn sie vor dem Delikt Wohnsitz in der Schweiz hatten. Hatte der Betroffene keinen Wohnsitz in der Schweiz, begründet er nach der Inhaftierung oder dem Massnahmeantritt somit keinen schweizerischen Wohnsitz. Er ist diesfalls nur versichert, wenn er vorher in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausgeübt hat (Art. 1a Abs. 1 lit. b AHVG) und keine Ausnahme gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung greift. Wer kommt jedoch für die Heilbehandlung eines Gesundheitsschadens auf, wenn der Insasse nicht nach IVG versichert ist, was in der Praxis bei der überwiegenden Zahl der ausländischen Insassen der Fall ist?

Der allgemeine Teil des Sozialversicherungsrechts sieht in Art. 64 Abs. 2 vor, dass bei Erfüllung des jeweiligen Einzelgesetzes die Heilbehandlung im gesetzlichen Umfang und in nachstehender Reihenfolge zu Lasten: a. der Militärversicherung; b. der Unfallversicherung; c. der Invalidenversicherung; d. der Krankenversicherung gehen soll. Wenn somit

³² Mündliche Auskunft des Sekretärs des Strafvollzugskonkordates der Nordwest- und Innerschweiz, Dr. Benjamin Brägger, vom 31. Januar 2017.

³³ Keller (Fn. 5), Stichwort «Invalidenversicherung».

³⁴ Hierzu soeben oben 3.1.2.

³⁵ Dies freilich ungeachtet der Grundsätze «Eingliederung vor Rente» oder «Eingliederung statt Rente».

³⁶ Vgl. zu dieser Fragestellung auch Keller (Fn. 5), Stichwort «Invalidenversicherung».

³⁷ Keller (Fn. 5), Stichwort «Invalidenversicherung».

³⁸ Vgl. die Verordnung vom 28. August 1978 über die Abgabe von Hilfsmitteln durch die Altersversicherung (HVA; SR 831.135.1).

bei einem ausländischen Insassen naturgemäss die – schweizerische – Militärversicherung nicht greift, ist zu unterscheiden, ob der Gesundheitsschaden auf einen Unfall oder auf eine Krankheit³⁹ zurückzuführen ist. Ist von einer Krankheit auszugehen,⁴⁰ wird zu prüfen sein, ob der Betroffene krankenversichert ist.⁴¹ Andere Sachleistungen, namentlich Hilfsmittel oder Eingliederungsmassnahmen, gehen gemäss Art. 65 ATSG nach den Bestimmungen des jeweiligen Einzelgesetzes und in nachstehender Reihenfolge zu Lasten: a. der Militärversicherung oder der Unfallversicherung; b. der Invalidenversicherung oder der Alters- und Hinterlassenenversicherung; c. der Krankenversicherung. Auch hier ist somit entscheidend, auf welche Ursache – Unfall oder Krankheit – der Gesundheitsschaden zurückzuführen ist. Im Folgenden sind somit zunächst die Bedingungen der Krankenversicherung zu betrachten (sogleich Ziff. 3), bevor die Unfallversicherung näher beleuchtet wird (unten Ziff. 4).

3.3 Krankenversicherung

3.3.1 Versichertenstatus

Die Krankenversicherung erbringt Leistungen als obligatorische Krankenpflegeversicherung und aufgrund der im vorliegenden Zusammenhang nicht interessierenden Einzel- bzw. Kollektivtaggeldversicherung.⁴² Wie bei AHV und IV besteht eine Versicherungspflicht. Gemäss Art. 3 Abs. 1 KVG hat sich jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz für die Krankenpflege zu versichern. Das Versicherungsobligatorium erstreckt sich unter anderem auch auf Personen mit Wohnsitz im Ausland, die in der Schweiz tätig sind oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt⁴³ haben.⁴⁴ Ausländer, die vor der Straftat Wohnsitz in der Schweiz hatten, bleiben gestützt auf Art. 26 ZGB⁴⁵ versichert, da – wie bereits erwähnt – die Unterbringung u. a. in einer Heil- oder Strafanstalt keinen neuen Wohnsitz begründet. Nach Art. 3 Abs. 3 lit. a KVG ist ein Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz aber auch versichert, wenn er vor dem Vollzug eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausgeübt oder zumindest seinen gewöhnlichen Aufenthalt gehabt hat. Im Gegensatz zur AHV oder IV bestehen darüber hinaus weitere Versichertenkategorien, die sich aus Art. 1 Abs. 2 KVV ergeben. Nach dieser Bestimmung sind u. a. auch Ausländer mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung gemäss Art. 32 f. AuG⁴⁶, Asyl-

bewerber, die in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt haben oder denen die vorläufige Aufnahme bewilligt worden ist⁴⁷ krankenversichert. Diese werden in der Praxis mit Hilfe der Caritas im Auftrag der Kantone gegen Krankheit versichert. Der Versicherungspflicht unterstehen auch Ausländer ohne Aufenthaltsberechtigung – sogenannte Sans-Papiers –, wenn sie gemäss Art. 82 AsylG nothilfeberechtigt sind und/oder über einen zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz verfügen. Die Kantone können allerdings die Prämien auf einen bestimmten Zeitpunkt sistieren lassen.⁴⁸

Ferner sind Personen mit einer Kurzaufenthalts- oder einer Aufenthaltsbewilligung nach dem Freizügigkeitsabkommen (FZA⁴⁹) oder dem EFTA-Abkommen⁵⁰ versichert. Schliesslich unterstehen auch die in der Schweiz zahlenmässig bedeutsamen Grenzgänger und ihre nicht erwerbstätigen Familienangehörigen mit Wohnsitz in einem EG-/EFTA-Mitgliedstaat dem Krankenversicherungsobligatorium.

Wie der Autor im Schweizerischen Vollzugslexikon bereits dargestellt hat,⁵¹ erfüllen trotz dieser vielfältigen Variationen des Versichertenstatus die allermeisten ausländischen Straf-

39 Nach Art. 3 Abs. 1 ATSG ist Krankheit jede Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit, die nicht Folge eines Unfalles ist und die eine medizinische Untersuchung oder Behandlung erfordert oder eine Arbeitsunfähigkeit zur Folge hat.

40 Zur Konstellation bei einem Unfall vgl. unten 3.4.

41 Hierzu anschliessend unten 3.3.

42 Vgl. hierzu etwa beispielhaft zur vom Bundesgericht bejahten Leistungspflicht einer als Summenversicherung ausgestalteten Krankentaggeldversicherung nach VVG für einen Versicherten, der eine Freiheitsstrafe angetreten hatte, das Urteil 4A_38/2015 vom 25. Juni 2015.

43 Vgl. Art. 13 Abs. 2 ATSG.

44 Art. 3 Abs. 3 lit. a KVG; vgl. in diesem Zusammenhang auch die detaillierte Bestimmung der Versicherungspflicht in Art. 1 Abs. 2 KVV.

45 Zu dieser Bestimmung bereits oben 3.1.1.

46 Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20).

47 Vgl. Art. 66 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) und Art. 83 AuG.

48 Vgl. die Ausführungen im Schlussbericht der eingesetzten Arbeitsgruppe zu Handen der Konferenzen der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) sowie der Geschäftsleitung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Schnittstelle Justizvollzug – Sozialhilfe (franz. Fassung: Interface entre l'exécution des sanctions pénales et l'aide sociale), in Kraft ab 1. Januar 2016 (nachfolgend: Schlussbericht Justizvollzug – Sozialhilfe), S. 23.

Bei einem späteren Gesuch um Kostenübernahme eines Versicherungsfalles können diese Kosten durch die Krankenversicherung rückwirkend übernommen werden, wobei die letzten zwölf Monate mit einem Aufschlag von 25% belegt werden.

49 Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681).

50 Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA; SR 0.632.31).

51 Vgl. Keller (Fn. 5), Stichwort «Krankenversicherung».

gefangenen je nach Anstalt und Vollzugsform in der Praxis diese Kriterien nicht und sind daher nicht krankenversichert. Ein Versichererstatus besteht etwa dann nicht, wenn der Betroffene keinen gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz gehabt und/oder sich nicht bei einer Krankenversicherung angemeldet hat. Dies trifft insbesondere bei den sogenannten Kriminaltouristen zu.

3.3.2 Abschluss der Versicherung

Für den Abschluss der Versicherung ist der Insasse grundsätzlich selber verantwortlich. Den Einrichtungen des Justizvollzugs, aber auch allfälligen behandelnden Suchteinrichtungen oder psychiatrischen Kliniken und den zuständigen Gemeinden kommt freilich in der Praxis dennoch die Aufgabe zu, für die Versicherungsdeckung des Betroffenen besorgt zu sein, falls dieser trotz Versicherungsobligatorium nicht versichert ist.⁵² Die Kantone kennen zum Teil Vorschriften, welche die Strafvollzugsbehörden verpflichten, für Nichtversicherte eine Krankenversicherung abzuschliessen.⁵³ Art. 18 Abs. 2 der Konkordatsvereinbarung des Strafvollzugskonkordats Nordwest- und Inner-schweiz verpflichtet die Vollzugseinrichtung, für den Abschluss und die Aufrechterhaltung einer Krankenversicherung der Insassen im Rahmen und im Umfang des KVG-Obligatoriums zu sorgen. Dies liegt freilich auch im Interesse der Vollzugseinrichtung selber, sieht doch Art. 18 Abs. 3 der Konkordatsvereinbarung vor, dass die Kosten zu Lasten der Voll-

zugseinrichtung gehen, wenn im Unfall- oder Krankheitsfall kein anderer Kostenträger gefunden werden kann.

3.3.3 Lücken und Tücken betreffend Bezahlung der Krankenkassenprämien während des Straf- und Massnahmenvollzugs

Während die Kosten des anstaltsinternen Gesundheitsdienstes (ambulante medizinische Grundversorgung) im Kostgeld der Vollzugsanstalten inbegriffen sind,⁵⁴ stellt sich die Frage, wer die Prämien während des Straf- oder Massnahmenvollzugs bezahlt und für die nicht gedeckten Kosten (z.B. Franchisen, Selbstbehalte) aufkommt. Eine naheliegende und in der Praxis verbreitete Lösung ist, wie bei der «normalen Bevölkerung», dass die Prämien durch die Versicherten selber zu tragen sind,⁵⁵ allenfalls für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen mittels individueller Prämienverbilligung durch die öffentliche Hand. Für gewisse Personengruppen ist der Anspruch auf Prämienverbilligung freilich sistiert (vgl. Art. 82a Abs. 7 AsylG⁵⁶). Bei Unklarheiten betreffend Höhe und Übernahme-pflicht der Prämie liegt es am zuständigen Sozialhilfeorgan, Unterstützung zu leisten.⁵⁷ Nach der Lösung des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz gehen die Kosten notfalls zulasten der zuständigen einweisenden Behörde, sofern die Belastung des Sperrkontos⁵⁸ bis zu einer Rücklage von Fr. 600.– pro Vollzugsjahr diese Auslagen nicht zu decken vermag.⁵⁹

Möglich ist, dass der Betroffene ein Gesuch um Gewährung einer Kostenbeteiligung oder -übernahme beim für die Sozialhilfe zuständigen Gemeinwesen einreicht.⁶⁰ Wünschenswert ist freilich immer eine (Mit-)Finanzierung durch den Insassen selber unter Heranziehung dessen individuellen Frei- und/oder Sperrkontos. Das sogenannte *Freikonto* ist der frei verfügbare Teil des Kontos des jeweiligen Insassen, auf welches das Pekulium eingezahlt wird. Daraus sind namentlich die persönlichen Auslagen während des Vollzugs (Genussmittel, Telefongebühren, Porti usw.), Ausgaben für die Sozialversicherungen, wie etwa die AHV-Mindestbeiträge,⁶¹ Krankenversicherungs- und Unfallversicherungsbeiträge, nicht gedeckte medizinische Kosten, ferner allfällige Unterhaltsverpflichtungen und Schuldensanierungen sowie Wiedergutmachungsleistungen an Geschädigte zu finanzieren.⁶²

52 Schlussbericht Justizvollzug – Sozialhilfe (Fn. 48), 41 f.

53 Vgl. etwa Art. 7 der Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die Bewährungshilfe (Strafvollzugsverordnung) des Kantons Obwalden vom 19. Oktober 1989 (GDB 330.11).

54 Kostgeldliste (Fn. 2), 5.

55 Vgl. auch Schlussbericht Justizvollzug – Sozialhilfe (Fn. 48), 42.

56 Diese Bestimmung lautet: «Solange Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung ganz oder teilweise Sozialhilfe beziehen, ist ihr Anspruch auf Prämienverbilligung nach Art. 65 KVG sistiert. Der Anspruch lebt in dem Zeitpunkt auf, in dem diese Personen als Flüchtlinge anerkannt werden, als Schutzbedürftige einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben oder keine Sozialhilfe mehr beziehen».

57 Schlussbericht Justizvollzug – Sozialhilfe (Fn. 48), 42; zu Aufgabe, Stellung und Koordination der Sozialhilfe im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs vgl. den 2. Teil dieser Betrachtungen in der SZK 2/2017.

58 Hierzu sogleich.

59 Vgl. die Kostgeldliste (Fn. 2), 5; Art. 24–26 der Obwaldner Strafvollzugsverordnung (Fn. 53); ferner Schlussbericht Justizvollzug – Sozialhilfe (Fn. 48), 42.

60 Schlussbericht Justizvollzug – Sozialhilfe (Fn. 48), 43; zu dieser Fragestellung ausführlich der zweite Teil dieser Arbeit, der in der SZK 2/2017 erscheinen wird.

61 Hierzu oben 3.1.2.

62 Schlussbericht Justizvollzug – Sozialhilfe (Fn. 48), 14.

Der andere Teil des Insassenkontos bildet das sogenannte *Sperrkonto*, mit dem eine Rücklage für die Zeit nach der Entlassung gebildet wird. Ausnahmsweise können Bezüge vom Sperrkonto getätigt werden zur Unterstützung von Ehefrau oder Kindern, ferner für Aus- und Weiterbildungen; Leistungen an Geschädigte, zur Abzahlung von Schulden, aber auch für von den Sozialversicherungen nicht gedeckte Kosten medizinischer Leistungen.⁶³ Diesen Leistungen ist gemeinsam, dass sie einen Bezug zu den erwarteten (Lebens-)Kosten nach Vollenendung des Straf- oder Massnahmenvollzugs aufweisen, mit anderen Worten auch in Freiheit ohnehin getätigt werden müssen. Betreffend Verfügbarkeit der ausbezahlten Sozialversicherungsleistungen gilt, dass die ausbezahlten Renten dem Insassen für den Gefängnisalltag grundsätzlich nicht zur Verfügung stehen. Auch über sein Pekulium kann der Gefangene nur teilweise frei verfügen. Die Renten der Sozialversicherungen werden hingegen auf das private Konto des Gefangenen (oder seiner nächsten Angehörigen) überwiesen, auf das er grundsätzlich keinen Zugriff hat.

Was geschieht jedoch mit der trotz Versicherungsobligatoriums erheblichen Zahl von – ausländischen – Strafvollzugsinsassen, die in der Schweiz nicht versichert sind? War eine Person vor Vollzugsantritt im Ausland versichert, müsste das Herkunftsland für die Prämienzahlung aufkommen bzw. die anfallenden Kosten übernehmen. Dies findet in der Praxis freilich nicht statt.⁶⁴ Die zwei Strafvollzugskonkordate der Nordwest- und Innerschweiz bzw. der Ostschweiz⁶⁵ kennen bei Ausländern ohne Wohnsitz und Krankenkasse folgende Lösung: Zunächst meldet die Vollzugsinstitution den Betroffenen der Einweisungsbehörde. Die Einweisungsbehörde gelangt anschliessend an die zuständige kantonale Sozialbehörde. Lehnt diese eine Leistungsübernahme ab und wird daher kein Kostenträger gefunden, bezahlt schliesslich die Einweisungsbehörde die Kosten.⁶⁶ Transparenter und sinnvoller wäre in dieser Situation freilich, solche Personen durch eine Auffangeinrichtung zu versichern.⁶⁷

Die nicht durch die Krankenversicherung gedeckten Gesundheitskosten – wie etwa eine zahnärztliche (Not-)Behandlung – sind im Rahmen des Vollzugskostenbudgets direkt durch den Staat zu berappen, wobei der Betroffene an den Kosten beteiligt werden könnte.⁶⁸ Dies scheitert freilich regelmässig an den fehlenden

finanziellen Mitteln der Insassen des Straf- oder Massnahmenvollzugs. Andere Notbehandlungen in jedem Spital der Schweiz werden durch die Grundversicherung gedeckt; falls – wie im Regelfall – eine Grundversicherung fehlt, bleibt der Kostenträger unklar.⁶⁹

3.3.4 Vorleistungspflicht bei unklarem Kostenträger

Sind grundsätzlich mehrere Träger einer Leistung gleichzeitig denkbar, stellt sich die Frage der Koordination. Man unterscheidet dabei die *intrasystemische* Koordination, d. h. eine Koordination innerhalb desselben Versicherungszweiges, die *intersystemische* Koordination, mit einer Koordination zwischen verschiedenen Versicherungszweigen mit kongruenten Leistungen und die *extrasystemische* Koordination, welche die Leistungen der Sozialversicherungen und Leistungen anderer Entschädigungssysteme koordiniert. Bei der vorliegenden Fragestellung ist regelmässig unklar, welcher Kostenträger für entstandene Gesundheitskosten aufzukommen hat. Während die intersystemische Koordination etwa die Frage beantwortet, ob im konkreten Fall – je nach auslösendem Ereignis des Gesundheitsschadens – die Unfall- oder Krankenversicherung zu leisten hat oder bei der extrasystemischen Koordination eine sozialhilferechtliche Zuständigkeit gegeben ist, bleibt bis zu diesem Zeitpunkt unklar, wer vorab, d. h. bis zur endgültigen Klärung der koordinationsrechtlich zu lösenden Leistungsübernahme, die notwendigerweise einige Zeit in Anspruch nimmt,⁷⁰ für die entstandenen Kosten aufkommt. Diesfalls haben die zuständigen Vollzugseinrichtungen die Kosten zu tragen.⁷¹ Dasselbe gilt freilich, wenn sich keine koordinationsrechtliche Lösung abzeichnet.

63 Schlussbericht Justizvollzug – Sozialhilfe (Fn. 48), 15.

64 Gemäss Auskunft des Sekretärs des Strafvollzugskonkordates der Nordwest- und Innerschweiz, Dr. Benjamin Brägger, gelang es bis anhin nicht einmal den – französischsprachigen – Westschweizer Kantonen, die französischen Behörden zu veranlassen, die Gesundheitskosten der Strafgefangenen aus Frankreich zu tragen.

65 Beim Konkordat der Lateinischen Schweiz finden sich keine entsprechenden Bestimmungen.

66 Kostgeldliste (Fn. 2), 6.

67 Vgl. zu dieser Frage ausführlicher Teil 2 dieser Arbeit, der in der SZK 2/2017 erscheinen wird.

68 Art. 26 der Obwaldner Strafvollzugsverordnung (Fn. 53).

69 Hierzu sogleich.

70 Möglich, und nicht einmal so unhäufig, führen gerichtliche Prozesse zwischen verschiedenen Leistungsträgern zu Verzögerungen bis zur Leistungsausrichtung.

71 Schlussbericht Justizvollzug – Sozialhilfe (Fn. 48), 43.

Art. 18 Abs. 3 der Konkordatsvereinbarung des Strafvollzugskonkordats Nordwest- und Inner-schweiz regelt diesfalls im Sinne von «die Letzten beissen die Hunde», dass die Kosten zu Lasten der Vollzugseinrichtung gehen, wenn im Unfall- oder Krankheitsfall kein anderer Kostenträger gefunden werden kann.

3.4 Unfallversicherung

3.4.1 Versichertenstatus

Die Unfallversicherung ist eine obligatorische Versicherung der Unselbständigerwerbenden und deckt die wirtschaftlichen Folgen von Berufsunfällen, Nichtberufsunfällen und Berufskrankheiten sowie Schädigungen während der Heilbehandlung (vgl. Art. 6 UVG). Die Unfallversicherung erbringt individuelle und kollektive Leistungen⁷². Die individuellen Leistungen betreffen einerseits verschiedene Sachleistungen, andererseits unter anderem Geldleistungen in Form von Taggeldern, Renten und Hilfenentschädigungen.⁷³

Wie die Krankenversicherung ist auch die Unfallversicherung in der Schweiz obligatorisch, allerdings nur für Unselbständigerwerbende. Selbständigerwerbende können sich immerhin freiwillig versichern.⁷⁴ Da die Insassen des Straf- und Massnahmenvollzugs jedoch mit Ausnahme arbeitstätiger Häftlinge in Halbfangenschaft⁷⁵ nicht erwerbstätig sind (und oftmals auch vor dem Vollzug nicht waren), greift das Versicherungsobligatorium dieser typischen Arbeitnehmerversicherung kaum je. Art. 1a Abs. 2 UVV regelt denn auch, dass Insassen von Straf-, Verwahrungs- und Arbeits-erziehungsanstalten⁷⁶ sowie von Erziehungsheimen nur für die Zeit, während der sie ausserhalb des Anstalts- oder Heimbetriebes von Dritten gegen Lohn beschäftigt werden, obligatorisch versichert sind. Art. 3 Abs. 2 UVG bestimmt ferner, dass die Versicherung mit dem 31. Tag nach dem Tag, an dem der Anspruch auf mindestens den halben Lohn auf-

hört, endet. Diese «Nach-Versicherung» kann zwar bis auf sechs Monate verlängert werden,⁷⁷ ändert aber nichts daran, dass Beschäftigungen ausserhalb der Vollzugsanstalten selten sind und sich daher die Frage stellt, wie die Insassen in allen anderen Fällen gegen Unfall versichert sind.

3.4.2 Unfallversicherung in der Praxis

Ausserhalb des Straf- und Massnahmenvollzugs haben Personen, die nicht gegen Unfall nach UVG versichert sind, eine Versicherungsdeckung durch die soziale Krankenversicherung. Diese gewährt nach Art. 1a Abs. 2 lit. b KVG Leistungen bei Unfall, soweit dafür keine Unfallversicherung aufkommt. Auf die Lücken und Tücken in Bezug auf die Bezahlung der Krankenkassenprämien und die Übernahme von Gesundheitskosten während des Straf- und Massnahmenvollzugs wurde bereits eingegangen.⁷⁸ So kommt es in der Praxis häufig vor, dass Insassen des Straf- oder Massnahmenvollzugs weder nach KVG noch nach UVG versichert sind. Eine freiwillige Versicherung im Rahmen des Obligatoriums ist nach Art. 4 UVG (vgl. auch Art. 134 UVV) zwar möglich, jedoch für Insassen von Straf- oder Massnahmenvollzugsanstalten nicht vorgesehen und aufgrund der Kosten wohl auch nicht sinnvoll.

Besteht eine Versicherung gegen Unfall nur im Rahmen der Krankenversicherung, ergibt sich im Invaliditätsfall, dass die Unfallversicherung keine Leistungen erbringt, sondern lediglich die Invalidenversicherung und allenfalls die berufliche Vorsorge.⁷⁹ Es stellt sich freilich die Frage, ob während des Vollzugs Invalidität, die zum Anspruch auf eine Invalidenrente führt, überhaupt eintreten kann. Gemäss Art. 19 Abs. 1 UVG entsteht der Rentenanspruch nämlich erst dann, wenn von der Fortsetzung der ärztlichen Behandlung keine namhafte Besserung des Gesundheitszustandes des Versicherten mehr erwartet werden kann und allfällige Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung abgeschlossen sind. Zur Invalidenversicherung wurde ausgeführt,⁸⁰ dass die Eingliederungsmassnahmen – wie etwa medizinische Massnahmen, Berufsberatung, Arbeitsvermittlung usw. – die während eines länger dauernden Straf- oder Massnahmenvollzugs durchgeführt werden, *realiter* kaum je definitiv bereits als gescheitert betrachtet werden, bevor der Insasse nicht in Freiheit einen Arbeitsversuch⁸¹ unternom-

⁷² Letztere insbesondere im Bereich der Prävention der Unfallverhütung.

⁷³ Siehe diese Definition bei Keller (Fn. 5), Stichwort «Unfallversicherung», und daselbst auch die einzelnen Leistungen der Unfallversicherung im Allgemeinen.

⁷⁴ Vgl. zu Details Keller (Fn. 5), Stichwort «Unfallversicherung».

⁷⁵ Vgl. Art. 77b StGB.

⁷⁶ Heute: Einrichtungen für junge Erwachsene.

⁷⁷ Art. 3 Abs. 3 UVG.

⁷⁸ Siehe oben 3.3.3.

⁷⁹ Zu dieser unten 3.5.

⁸⁰ Siehe oben 3.2.

⁸¹ Art. 18a IVG.

men hat bzw. die Eingliederungsfähigkeit ganz oder teilweise verneint werden muss. Entsprechend werden in der Praxis keine Neurenten an Vollzugsinsassen ausgerichtet. Bestehende UV-Invalidenrenten werden aufgrund von Art. 21 Abs. 5 ATSG, wie die Renten der Invalidenversicherung, während des Strafvollzugs eingestellt.⁸²

Ist der Eingewiesene privat weder gestützt auf das UVG noch das KVG gegen Unfall versichert, kommt subsidiär die Unfallversicherung der jeweiligen Vollzugsanstalt, die als kollektive Unfallversicherung abgeschlossen wird, für die Unfallkosten auf. Die Vollzugsanstalten sind zwar gemäss dem bereits erwähnten Art. 18 Abs. 2 der Konkordatsvereinbarung des Strafvollzugskonkordats Nordwest- und Innerschweiz verpflichtet, für den Abschluss und die Aufrechterhaltung einer Krankenversicherung der Insassen im Rahmen und im Umfang des KVG-Obligatoriums zu sorgen. Diesfalls wären die Betroffenen auch gegen Unfall versichert. Die wohl einfachste und an sich naheliegendste Möglichkeit, dass die Vollzugsanstalt für alle Insassen eine Krankenversicherung abschliessen würde, funktioniert in der Praxis nicht: Sei es, weil die meisten Insassen die Versicherteneigenschaft nicht erfüllen, sei es, dass niemand für die Prämien aufkommen würde. Da nach Art. 18 Abs. 3 der Konkordatsvereinbarung die Kosten zu Lasten der Vollzugseinrichtung gehen, wenn im Unfall- oder Krankheitsfall kein anderer Kostenträger gefunden werden kann, schliessen die Vollzugsanstalten für Unfälle eine kollektive Unfallversicherung ab. Eine solche kollektive Versicherung für den Krankheitsfall existiert im Gegensatz dazu nicht.

Die Prämienkosten für die kollektive Unfallversicherung betragen im Nordwest- und Innerschweizerkonkordat Fr. 1.30 pro Tag und werden auf das Kostgeld geschlagen.⁸³ Die kollektive Unfallversicherung versichert gemäss Leistungskatalog⁸⁴ alle Berufs- und Nichtberufsunfälle, die während des Freiheitsentzugs passieren, eingeschlossen Unfälle im Zusammenhang mit einer Entweichung oder einem Entweichungsversuch. Allerdings erlischt die Versicherung mit dem Zeitpunkt des unrechtmässigen Verlassens des Anstaltsareals. Diesfalls gehen die Kosten mangels Versicherungsdeckung zulasten der einweisenden Behörde. Dasselbe gilt, wenn die eingewiesene Person bei bewilligter Abwesenheit nach Ablauf von

zwölf Stunden nach dem Zeitpunkt, an dem sie in die Einrichtung zurückgekehrt sein sollte, nicht in die Vollzugseinrichtung zurückgekehrt ist. Bei ärztlich festgestellter Arbeitsunfähigkeit wird während höchstens 730 Tagen ein Taggeld von wenigstens Fr. 100.– ab dem Unfallereignis ausgerichtet, allerdings – wohl in Anlehnung an die Leistungsstufung gemäss Art. 21 Abs. 5 ATSG – erst ab dem Entlassungstag aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug. Die Tage, während denen die eingewiesene Person kein Taggeld erhält, zählen trotzdem für die Bemessung der Leistungsdauer. Laufen die 730 Tage während des Freiheitsentzugs ab und ist die eingewiesene Person zum Entlassungszeitpunkt noch immer arbeitsunfähig, wird kein Taggeld ausgerichtet. Interessanterweise wird diesfalls – ohne die soeben erwähnten Eingliederungsmassnahmen, wie medizinische Massnahmen, Berufsberatung und Arbeitsvermittlung, durchgeführt zu haben – von einer dauernden erheblichen Schädigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Integrität ausgegangen und das «Invaliditätskapital» ausgerichtet. Wie dieses Kapital berechnet wird und wie es sich zusammensetzt, bleibt freilich offen. Das UVG kennt keine Kapitalleistung im Invaliditätsfall, mit Ausnahme des in der Praxis kaum je angewandten und umstrittenen Instituts der einmaligen Abfindung gemäss Art. 23 Abs. 1 UVG (statt einer Rentenleistung) zugunsten des Versicherten.⁸⁵ Schliesslich kennt der Anhang der erwähnten Kostgeldliste des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates eine dem UVG ebenfalls unbekannte Anpassung der Leistungen an die Kaufkraft im Ausland, wonach die Versicherungsleistungen entsprechend gekürzt werden, wenn die Lebenshaltungskosten im Aufenthaltsland der versicherten Person wesentlich tiefer sind.

⁸² Hierzu ausführlich Keller (Fn. 5), Stichworte «Invalidenversicherung» und «Unfallversicherung».

⁸³ Vgl. Kostgeldliste (Fn. 2), 2.

⁸⁴ Die nachfolgenden Ausführungen entstammen dem Anhang der Kostgeldliste (Fn. 2) des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates «Grundleistungen im offenen und geschlossenen Strafvollzug» und «beim Vollzug von stationären therapeutischen Massnahmen».

⁸⁵ Locher T., Gächter T., Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 4. Aufl., Stämpfli, Bern 2014, § 54 N 36. Die Abfindung ist denn auch wirkungslos, wenn die IV im gleichen Fall bereits eine Rente gewährt oder eine solche noch nicht gewährt hat. In letzterem Fall würde der Versicherte die IV-Rente «verlieren», wenn er dank der UV-Abfindung wieder erwerbsfähig würde (vgl. hierzu Scartazzini G., Hürzeler M., Bundessozialversicherungsrecht, 4. Aufl., Helbing Lichtenhahn, Basel 2012, § 17 N 136 ff., insbesondere N 140). Eine ähnliche, allgemeinere Abfindungsbestimmung findet sich in Art. 58 MVG (hierzu Scartazzini & Hürzeler, § 18 N 93).

3.5 Berufliche Vorsorge

3.5.1 Versichertenstatus

Die berufliche Vorsorge stellt eine obligatorische Versicherung der unselbständig Erwerbstätigen dar und deckt die wirtschaftlichen Folgen der Risiken Alter, Invalidität und Tod ab. Für selbständig Erwerbende besteht eine freiwillige Versicherungsmöglichkeit. Im BVG wird lediglich die obligatorische Vorsorge geregelt, während das sogenannte Überobligatorium auf den Statuten und Reglementen der verschiedenen Vorsorgeeinrichtungen fusst. Gemäss Art. 5 Abs. 1 BVG gilt die obligatorische berufliche Vorsorge nur für Personen, die bei der AHV versichert sind.

Wie bereits oben ausgeführt, untersteht die überwiegend ausländische Gefängnispopulation der Versicherungspflicht gemäss Art. 1a Abs. 1 lit. a und b AHVG, wenn sie vor der Verurteilung Wohnsitz in der Schweiz hatten. War dies – regelmässig – nicht der Fall, begründen die Betroffenen nach der Inhaftierung oder dem Massnähmeantritt somit keinen schweizerischen Wohnsitz. Sie sind diesfalls nur versichert, wenn sie vorher in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben (Art. 1a Abs. 1 lit. b AHVG) und keine Ausnahme gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung greift. Damit entfällt für einen Grossteil der Insassen die obligatorische berufliche Vorsorge samt deren Leistungen.

3.5.2 Lücken und Tücken

Selbst wenn ein Insasse den Versichertenstatus vor dem Straf- oder Massnahmenvollzug erfüllt, heisst dies freilich noch nicht, dass er auch BVG-Leistungen beanspruchen kann – sofern sich ein versichertes Risiko verwirklicht hat. Dies setzt voraus, dass der Betroffene während des Vollzugs weiter versichert ist.⁸⁶ Da die Insassen jedoch regelmässig die bisherige Arbeitsstelle beim Vollzugsantritt verlieren, stellt sich die Frage, ob (und falls ja) wie lange der

Insasse bei seiner bisherigen Vorsorgeeinrichtung versichert bleiben kann. Art. 47 Abs. 1 BVG regelt, dass der Betroffene die gesamte Vorsorge oder bloss die Altersvorsorge im bisherigen Umfang bei derselben Vorsorgeeinrichtung, wenn deren Reglement dies zulässt, oder bei der Auffangeinrichtung⁸⁷ weiterführen kann. Zu beachten ist, dass für das weitere Äufnen des individuellen Kontos der obligatorischen Versicherungen die sogenannte Altersgutschriften⁸⁸ auf dem koordinierten Lohn⁸⁹ zu bezahlen sind. Dies setzt freilich voraus, dass ein Erwerbseinkommen erzielt wird, was in der Praxis nur im Rahmen der Halbgefangenschaft⁹⁰ möglich ist. Die in den Anstaltsreglementen und auch in Art. 81 StGB festgehaltene Arbeitspflicht während des Strafvollzugs stellt – wie oben aufgezeigt⁹¹ – keine Erwerbstätigkeit dar, weshalb auf dem Pekulium keine Sozialversicherungsbeiträge zu bezahlen sind. Entsprechend hat der Insasse ungeachtet der weiterbestehenden Arbeitspflicht spätestens mit 65 bzw. 64 Jahren zwar Anspruch auf eine Altersrente, da Art. 21 Abs. 5 ATSG – wie zur Thematik der AHV-Renten bereits ausgeführt – mangels Erwerbersatzcharakter keine Anwendung findet.⁹² Der Anstaltsinsasse kann sein Vorsorgeguthaben während des Vollzugs jedoch – wohl eher theoretisch – lediglich noch mit freiwilligen Beiträgen äufnen. Diese Beiträge müssten freilich alleine durch den Insassen aufgebracht werden, da die Vollzugsanstalt oder der Staat nicht als Arbeitgeber fungieren und die Aufteilungspflicht der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge nach Art. 66 Abs. 1 BVG nicht greift.⁹³ Gemäss Art. 13 BVG entsteht der Anspruch auf Altersrenten grundsätzlich unabhängig davon, ob zu diesem Zeitpunkt die Erwerbstätigkeit eingestellt wird oder nicht. Art. 13 Abs. 2 BVG lässt jedoch zu, dass das Reglement der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung den Rentenanspruch erst oder bereits (je nachdem, ob die Pensionierung aufgeschoben wird oder eine vorzeitige Pensionierung stattfindet) mit der endgültigen Beendigung der Erwerbstätigkeit entstehen lässt. Da es zahlreiche Vorsorgereglemente gibt, welche bei einem Ausscheiden ab z. B. 62 Jahren die Erwerbstätigkeit bereits als endgültig beendet ansehen, erfolgt diesfalls der – freilich gekürzte – Rentenanspruch auch schon vorher. Ein Anspruch auf die Freizügigkeitsleistung bzw. Weiterversicherung bis zum ordentlichen Rentenalter besteht diesfalls nicht.⁹⁴

⁸⁶ Vgl. hierzu bereits Keller (Fn. 5), Stichwort «Berufliche Vorsorge».

⁸⁷ Zu den Aufgaben der Auffangeinrichtung Art. 60 BVG und die Ausführungen hierzu bei Keller (Fn. 5), Stichwort «Berufliche Vorsorge».

⁸⁸ Vgl. Art. 16 BVG. Die Abgabesätze bewegen sich mit aufsteigendem Lebensalter zwischen 7% und 18%.

⁸⁹ Art. 8 Abs. 1 BVG. Der Koordinierte Lohn «koordiniert» die Lohnspanne zwischen Fr. 24675.– (Betrag der AHV-Vollrente pro Jahr) und Fr. 84600.– (dem maximalen versicherten Verdienst).

⁹⁰ Vgl. Art. 77b StGB.

⁹¹ Vgl. oben 3.1.2.

⁹² Oben 3.1.2.

⁹³ Nach dieser Bestimmung hat der Arbeitgeber mindestens die Hälfte der Beiträge an die Vorsorgeeinrichtung zu übernehmen.

⁹⁴ Hierzu bereits Keller (Fn. 5), Stichwort «Berufliche Vorsorge».

3.6 Arbeitslosenversicherung

3.6.1 Versichertenstatus

Die Arbeitslosenversicherung versichert den Erwerbsausfall wegen Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit⁹⁵ sowie wegen Insolvenz des Arbeitsgebers. Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a AVIG ist gegen diese erwähnten Risiken nur versichert, wer bei der AHV versichert und für Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit beitragspflichtig ist. Auch hier gilt, dass die überwiegend ausländischen Insassen kaum je Leistungen beanspruchen können. Für die Schweizer Strafgefangenen gilt das bereits zur AHV, IV, BV und KV Gesagte.

3.6.2 Lücken und Tücken

Im Normalfall des Straf- und Massnahmenvollzugs scheitern allfällige Leistungsansprüche aus der Arbeitslosenversicherung – abgesehen vom selten erfüllten Versichertenstatus – auch regelmässig an der fehlenden Vermittlungsfähigkeit.⁹⁶ Nach Art. 15 Abs. 1 AVIG ist der Arbeitslose nur vermittlungsfähig, wenn er bereit, in der Lage und berechtigt ist, eine zumutbare Arbeit anzunehmen und an Eingliederungsmassnahmen teilzunehmen. Im normalen Straf- und Massnahmenvollzug fehlt es jedoch an der Möglichkeit, eine Erwerbsarbeit ausserhalb der Anstalt anzunehmen. Anders präsentiert sich die Lage einzig bei der Strafvollzugsform der Halbgefangenschaft⁹⁷. Der Gefangene setzt dabei seine Arbeit oder Ausbildung ausserhalb der Anstalt fort und verbringt lediglich die Ruhe- und Freizeit in der Anstalt. Entsprechend ist der Betroffene vermittlungsfähig und grundsätzlich berechtigt – sofern die anderen Voraussetzungen erfüllt sind – Arbeitslosengelder zu beziehen.⁹⁸

Als tückisch erweist sich in diesem Zusammenhang freilich Art. 21 Abs. 5 ATSG über die Sistierung von Leistungen im Straf- und Massnahmenvollzug. Die Bestimmung sieht nämlich – wie bereits mehrfach erwähnt – vor, dass während des Straf- oder Massnahmenvollzugs die Auszahlung von Geldleistungen mit Erwerbsersatzcharakter ganz oder teilweise eingestellt, mithin sistiert, werden kann. Arbeitslosengelder stellen Geldleistungen dar, und ihnen kommt als ihr eigentlicher Zweck auch Erwerbsersatzcharakter zu. Dies erscheint für den Normalvollzug, wo es jedoch – wie aufgezeigt – ohnehin an der Vermittlungsfähigkeit der Betroffenen fehlt, durchaus nachvollziehbar. Im Rahmen der Halbgefangenschaft be-

steht für eine Anwendung von Art. 21 Abs. 5 ATSG jedoch richtigerweise kein Raum,⁹⁹ da Sinn und Zweck dieser Bestimmung diese besondere Vollzugsform nicht erfasst. Es trifft nämlich nicht zu, dass während des Strafvollzugs in der Halbgefangenschaft *kein* Erwerbseinkommen erzielt werden kann, das mittels Sozialversicherung zu ersetzen wäre. Im Gegenteil erzielt der Insasse ein Erwerbseinkommen ausserhalb der Vollzugsanstalt, nämlich in der (Halb-)Freiheit. Entsprechend werden nicht rentenberechtigte Insassen im Normalvollzug denn auch nicht benachteiligt.

Speziell zu beurteilen sind auch Insolvenzenschädigungen gemäss Art. 51 ff. AVIG gegenüber dem konkursiten, ehemaligen bzw. aktuellen Arbeitgeber des Insassen. Diese Geldleistungen beziehen sich immer auf einen vergangenen Zeitraum *vor* Verbüssung der Strafe oder Massnahme, wobei gemäss Art. 52 Abs. 1 AVIG die letzten vier Monate des Arbeitsverhältnisses den relevanten Zeitraum für allfällige Lohnforderungen bilden. Voraussetzung für diese Entschädigungsart ist neben dem Konkurs des Arbeitgebers, dass dieser seinem (ehemaligen) Arbeitnehmer Lohn aus dem Arbeitsverhältnis schuldet.¹⁰⁰ Endete das Arbeitsverhältnis ausnahmsweise mit Vollzugsantritt nicht – etwa bei Halbgefangenschaft –, kann der Insasse die Leistungen auch für Zeiträume während des Strafvollzugs – jeweils maximal für die letzten vier Lohnsaläre – geltend machen.

Fortsetzung in der SZK 2/2017

Stefan Keller

Dr. iur., Verwaltungsgerichtspräsident

Verwaltungsgericht des Kantons Obwalden

Poststr. 6

Postfach 1260

6061 Sarnen

⁹⁵ Gewisse Branchen profitieren auch von den sogenannten Schlechtwetterentschädigungen.

⁹⁶ Keller (Fn. 5), Stichwort «Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung».

⁹⁷ Art. 77b StGB.

⁹⁸ Vgl. Keller (Fn. 5), Stichwort «Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung».

⁹⁹ So schon Keller (Fn. 5), Stichwort «Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung».

¹⁰⁰ Vgl. Art. 51 Abs. 1 AVIG.