

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 258/2009

Sitzung vom 28. Oktober 2009

**1672. Anfrage (Sinn und Unsinn von Massnahmen zur Integration  
von ausländischen Strafgefangenen)**

Die Kantonsrätinnen Regine Sauter, Zürich, und Gabriela Winkler, Oberglatt, haben am 17. August 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Die FDP hat bereits mehrfach dargelegt, dass sie die Integration von in der Schweiz resp. im Kanton Zürich rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern für eine wichtige Voraussetzung für ein erfolgreiches Zusammenleben von Schweizer und ausländischer Bevölkerung betrachtet. Sie befürwortet in diesem Sinne durchaus auch ein Engagement der öffentlichen Hand, wobei der Grundsatz «Leistung und Gegenleistung» zu gelten hat. Auch die Vorbereitung von Strafgefangenen auf eine Wiedereingliederung in Erwerbsleben und Gesellschaft nach dem Austritt aus dem Gefängnis kann als sinnvoll betrachtet werden.

Den Medien konnte nun aber entnommen werden, dass im Rahmen eines Pilotprojektes im Gefängnis Affoltern am Albis alle Insassen Unterricht, u. a. in deutscher Sprache oder Computeranwendung, erhalten. Dabei entsteht der Eindruck, dass auch Personen, welche sich vor dem Strafvollzug nicht legal in der Schweiz aufgehalten haben oder solche, welche aufgrund des begangenen Deliktes einen Landesverweis erhalten haben, an solchen Programmen teilnehmen, Personen also, welche anschliessend an den Vollzug der Strafe die Schweiz zu verlassen haben. Sollte dies der Fall sein, gilt es die Frage nach Sinn und Unsinn von Integrationsmassnahmen umso deutlicher zu stellen, als damit auch hohe Kosten verbunden sind. Ausländischen Staatsangehörigen, die ausgeschafft werden sollen, Deutsch, juristisches Wissen oder Kenntnisse über das gesellschaftliche Zusammenleben in der Schweiz beizubringen, mithin zu ihrer Integration beizutragen, kann nur als kontraproduktiv und eine Verschwendung von Ressourcen bezeichnet werden.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist gewährleistet, dass nur Ausländer im Strafvollzug unterrichtet werden, welche nicht aus der Schweiz ausgewiesen werden sollen? Falls nein, gedenkt der Regierungsrat dies in Zukunft sicherzustellen?
2. Offenbar ist geplant, das Projekt auf weitere Gefängnisse im Kanton Zürich auszudehnen, etwa die Strafanstalt Pöschwies. Trifft dies zu? Mit welchen Kosten für dieses Angebot rechnet der Regierungsrat, wenn gewährleistet ist, dass die Forderung gemäss Ziffer 1 erfüllt ist?
3. Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass sich die Kosten rechtfertigen lassen, angesichts des ohnehin teuren Strafvollzugs, und plant der Regierungsrat Erhebungen über die Wirksamkeit dieser Massnahme, d. h. die Verhinderung erneuter Straffälligkeit, durchzuführen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Regine Sauter, Zürich, und Gabriela Winkler, Oberglatt, wird wie folgt beantwortet:

Überschrift und Einleitung zu den gestellten Fragen lassen auf mögliche Missverständnisse schliessen, die es vorab auszuräumen gilt:

Das Projekt «Bildung im Strafvollzug» (BiSt) ist kein vom Kanton Zürich ausgehendes oder auf diesen beschränktes Projekt. Es wurde 2006 auf Initiative der privaten Drosos-Stiftung mit Ausrichtung auf die gesamte Deutschschweiz ins Leben gerufen. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) prüfte diese Initiative der Stiftung und kam im Herbst 2006 zu einem das Vorhaben unterstützenden Entscheid. Zu Beginn der – derzeit kurz vor dem Abschluss stehenden – Pilotphase wurde das Schweizerische Arbeiterhilfswerk Zentralschweiz in Luzern mit dem Aufbau einer Fachstelle BiSt betraut. Dieser Fachstelle oblag die Entwicklung eines gesamtschweizerischen Basisbildungsangebots für Gefangene und die Vermittlung von Basisbildung in sechs Pilotanstalten. Dazu gehören neben dem Gefängnis Affoltern das Massnahmenzentrum Bitzi in Mosnang, die Strafanstalt Realta in Cazis, die Strafanstalten Thorberg und Schöngrün im Kanton Bern bzw. Solothurn sowie die Anstalt Hindelbank im Kanton Bern. Im Verlauf der Pilotphase kamen die Anstalten Bellechasse (FR) und La Tuilière (VD) hinzu. Sowohl in der deutschen wie auch in der französischen Schweiz wird die Pilotphase

wissenschaftlich evaluiert. Ihr Ziel war und ist es, getestete und für gut befundene Bildungsprogramme schweizweit in allen Vollzugseinrichtungen, die hinsichtlich ihrer räumlichen und infrastrukturellen Verhältnisse hierfür geeignet sind, anzubieten. Das Angebot soll sich nur an Gefangene im Normalvollzug richten, also an solche, die ihre Arbeits-, Ruhe- und Freizeit in den Einrichtungen verbringen.

Die Pilotphase mit ihren drei Bestandteilen – Aufbau und Betrieb Fachstelle, Basisbildung in Pilotanstalten, externe Evaluation – wird durch die Drosos-Stiftung finanziert. Im Gefängnis Affoltern finanziert sie das Bildungsangebot für vier Lerngruppen zu sechs Lernenden. Der Kanton Zürich hat während der Pilotphase in Affoltern vier weitere Gruppen gebildet, für deren Kosten (Fr. 30 000 jährlich pro Gruppe, insgesamt Fr. 120 000) er selbst aufkommt. Bei Überführung des Pilotprojektes in den regulären Betrieb müssen die Trägerschaft der Fachstelle und die Finanzierungsfragen neu geregelt werden.

Entscheidend ist weiter, dass das Projekt «Bildung im Strafvollzug» keine Integrationsmassnahme zugunsten ausländischer Strafgefangener bildet. Vielmehr bezweckt es die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zur Aus- und Weiterbildung von Strafgefangenen, der insbesondere auf den Art. 75, 82 und 83 Abs. 3 des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) beruht. Seine kantonsübergreifende Ausrichtung ermöglicht hochwertige, sinnvolle und einheitliche Bildungsangebote, die den geeigneten Inhaftierten grundsätzlich unabhängig von ihrer Nationalität zur Verfügung stehen.

Zu Frage 1:

Mit dem Erwerb grundlegender Kulturtechniken wie Lesen, Schreiben und Rechnen wird der Mensch zu sozialem Verhalten befähigt. Schulische und berufliche Bildungsmassnahmen spielen bei der Förderung des sozialen Verhaltens eine herausragende Rolle. Ziel des Strafvollzugs ist es, «das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben» (Art. 75 Abs. 1 StGB). Gemäss Art. 75 Abs. 3 StGB ist zusammen mit dem Gefangenen ein Vollzugsplan zu erstellen, der unter anderem Angaben über die Arbeits-, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten enthalten muss. Gemäss Art. 82 StGB ist dem Gefangenen «bei Eignung nach Möglichkeit Gelegenheit einer seinen Fähigkeiten entsprechenden Aus- und Weiterbildung zu geben». Ferner unterstreicht Art. 83 Abs. 3 StGB in Bezug auf das Arbeitsentgelt mit der Gleichstellung von Arbeit mit der Aus- und Weiterbildung die Bedeutung, die der Gesetzgeber der Bildung der Strafgefangenen zumisst.

Die genannten Bestimmungen sind auf alle Strafgefangenen gleichermaßen anwendbar. Eine Unterscheidung nach Nationalitäten oder ausländerrechtlichem Status ist rechtlich nicht vorgesehen. Vor diesem

Hintergrund erscheint ein vorab am Kriterium der fort dauernden Aufenthaltsberechtigung orientierter «Zweiklassen-Strafvollzug» als Eingriff in den Gleichbehandlungsgrundsatz von Art. 8 der Bundesverfassung (BV, SR 101), der formellgesetzlich festgelegt sein müsste (Art. 36 Abs. 1 BV). Über den Zugang zu Aus- und Weiterbildung ist deshalb vorab danach zu entscheiden, ob ein Gefangener daran Interesse zeigt und insofern über Bildungsprogramme ansprechbar ist, so dass ein günstiger Einfluss auf Sozial- und Legalprognose erwartet werden darf, unabhängig vom späteren Aufenthaltsort des Betroffenen. Sein zukünftiger Verbleib kann damit nur eines von mehreren Entscheidungskriterien sein.

Die Erfahrung langjähriger Vollzugspraktikerinnen und -praktiker lässt zudem den Schluss zu, dass ein am ausländerrechtlichen Status anknüpfendes Zweiklassen-Modell sowohl für die betriebsinterne Ordnung und Sicherheit wie auch für die Resozialisierung des Einzelnen kontraproduktiv wirken würde. Das Amt für Justizvollzug stellt demgegenüber eine willkommene Förderung des sozialen Verhaltens durch die Bildungsprogramme fest. Das Zusammenspiel von Arbeit, Bildung und Therapie – Letztere bei Sexual- und Gewaltstraftätern – schafft eine konstruktive Tagesstruktur, die das soziale Lernen fördert, die Rückfallgefahr senkt und damit einer gesellschaftlichen Reintegration nach der Entlassung zugute kommt.

Zu Fragen 2 und 3:

Kürzlich wurde der Evaluationsbericht des Pilotbetriebs erstellt und der KKJPD eingereicht. Mitte November 2009 wird deren Plenarversammlung über die darin enthaltenen Schlussfolgerungen und das vorgeschlagene weitere Vorgehen beraten. Aufgrund der positiven Pilotergebnisse steht die Einführung des Bildungsangebots in allen 27 Konkordatsanstalten zur Diskussion. Die jährlichen Gesamtkosten des Programms setzen sich aus den Infrastrukturkosten, den Kosten für die Fachstelle und denjenigen für die eigentliche Bildungsvermittlung (Lehrkräfte) zusammen. Einzelheiten zum Gesamtbetrag, der Kostenverteilung und einem auf den Kanton Zürich entfallenden Anteil werden erst nach der entsprechenden Beschlussfassung in der KKJPD feststehen.

Auch wenn die Ergebnisse des Evaluationsberichts noch nicht im Einzelnen bekannt sind, kann festgestellt werden, dass die Beurteilung durch ausgewiesene Vollzugspraktikerinnen und -praktiker der deutschen Schweiz und der Romandie, die aktiv am Pilotprojekt und dessen Überführung in den «Regelbetrieb» beteiligt sind, positiv ausfällt. Sie äussern sich davon überzeugt, dass die Investitionen in die Bildungs-

programme nicht nur der Umsetzung der gesetzlichen Ausbildungsverpflichtungen dienen, sondern sich in mehrfacher Hinsicht lohnen werden. Dass sich diese Programme in sinkenden Rückfallzahlen niederschlagen und damit zu entsprechenden Kosteneinsparungen führen werden, kann – auch weil Rückfalluntersuchungen naturgemäss Langzeitstudien sind – nur vermutet, aber nicht zahlenmässig belegt werden. Erwähnenswert ist jedenfalls, dass das ursprünglich rein deutschschweizerische Vorhaben schon während der Pilotprojekt-Phase auf zwei Vollzugseinrichtungen in der Westschweiz ausgedehnt werden konnte und bereits weitere Vollzugseinrichtungen ihr Interesse am Beitritt zu einem späteren Regelbetrieb bekundet haben. Es darf mit einer Unterstützung der Fortsetzung der Bildungsprogramme durch die KKJPD gerechnet werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**