

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

Sitzung vom 14. September 2022

### **1230. Rückkehrorientierung und Rückkehrberatung im Sanktionenvollzug (Pilotprojekt, Stellenplan)**

#### **I. Ausgangslage**

Die Mehrheit der Ausländerinnen und Ausländer und Personen aus dem Asylbereich, die sich im geschlossenen Vollzug in den Strafanstalten befinden, müssen die Schweiz nach Verbüßung der Sanktion verlassen. Der Sanktionenvollzug ist zurzeit nicht darauf ausgerichtet, diese Personen systematisch auf eine Rückkehr ins Heimat- oder Herkunftsland vorzubereiten. Um straffällige ausländische Inhaftierte für eine Rückreise zu motivieren und mit entsprechenden bedarfsgerechten Beratungs- und Unterstützungsangeboten zu unterstützen, fehlt es in den Vollzugseinrichtungen an Wissen und Erfahrung sowie an personellen und finanziellen Mitteln.

Vor diesem Hintergrund soll die Rückkehrorientierung im Vollzug weiterentwickelt und die Rückkehrberatung insbesondere im stationären Sanktionenvollzug implementiert werden. Hierbei handelt es sich um die Weiterentwicklung des Kernauftrags des Justizvollzugs und die Umsetzung der geltenden Vorgaben. Diese sind geregelt in den allgemeinen Vollzugsgrundsätzen und -zielen (Art. 74 und 75 Strafgesetzbuch [SR 311.0]), in den Richtlinien des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates für die Vollzugsplanung, im Merkblatt des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates betreffend Umgang mit ausländischen Personen im Straf- und Massnahmenvollzug, welche die Schweiz nach dem Vollzug verlassen müssen, sowie in den Grundlagen für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug in der Schweiz der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren.

Die Rückkehrberatungsstelle im Kanton Zürich ist dem Kantonalen Sozialamt angegliedert (vgl. Art. 66 und 67 Asylverordnung 2 [SR 142.312]). Sie betreibt die Rückkehrberatung im Kanton sowie im Auftrag des Bundes in den Bundesasylzentren in der Asylregion Zürich. Entsprechende Leistungen der Rückkehrberatung des Kantons Zürich sollen künftig auch im Justizvollzug eingesetzt werden.

## **2. Anpassungen im Einzelnen**

Das Pilotprojekt «Rückkehrorientierung und Rückkehrberatung im Sanktionenvollzug» hat das Ziel, bei Personen ohne Bleiberecht in der Schweiz, die sich in strafprozessualer oder strafrechtlicher Haft befinden, die Motivation zur Rückkehr zu fördern, die Wiedereingliederung im Herkunftsland zu erleichtern und dadurch die Kooperationsbereitschaft zu erhöhen. Das Projekt ermöglicht eine qualitative Weiterentwicklung und Spezialisierung des Vollzugsalltags (Fallmanagement, Vollzugsgestaltung) im Justizvollzug. Das bereits bestehende Angebot des Kantonalen Sozialamtes betreffend Rückkehrberatung (die Beratung selber) sowie Rückkehrhilfe (Projektkosten) aus dem Asylbereich soll nun für den Justizvollzug erweitert und in den entsprechenden Institutionen angeboten und eingeführt werden.

Das Projektvorgehen umfasst einerseits die systematische Einführung der Leistungen im Gefängnis Affoltern und später in der Justizvollzugsanstalt (JVA) Pöschwies und andererseits die Durchführung der Leistungen nach individuellem Bedarf, unabhängig von der Platzierung der inhaftierten Personen. Demnach sollen ab 1. Januar 2023 erste Rückkehrberatungen nach Bedarf und im Rahmen der individuellen Vollzugsplanung durch das Kantonale Sozialamt durchgeführt werden. Dies für Personen, die in strafprozessualer oder strafrechtlicher Haft nach Erwachsenenstrafrecht im Kanton Zürich und in einer entsprechenden Institution des Kantons Zürich inhaftiert sind und die Vollzugszuständigkeit beim Migrationsamt des Kantons Zürich liegt. Des Weiteren sind auch Personen zu berücksichtigen, die durch den Kanton Zürich in einer ausserkantonalen Institution eingewiesen sind. Das Kantonale Sozialamt soll zudem als Fach- und Informationsstelle seine Dienstleistungen bereits zu Beginn der Pilotphase den in der Fallführung involvierten Akteurinnen und Akteuren des Zürcher Justizvollzugs zur Verfügung stellen.

Die Stärke dieser Vorgehensweise ist, dass das Angebot für die benannte Personengruppe vom Eintritt in eine Institution über die Rückkehrorientierung in der Institution über die Rückkehrberatung des Kantonalen Sozialamtes und die Ausreisegespräche des Migrationsamtes bis zur effektiven Ausreise aus der Schweiz in einem durchgängigen kantonalen Rahmen erfolgt. Bereits vorhandene Angebote und Abläufe können genutzt und weiterentwickelt werden.

Das Pilotprojekt soll drei Jahre dauern, vom 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2025. Während der dreijährigen Pilotphase werden die ausgearbeiteten Leistungen weiterentwickelt und schrittweise umgesetzt. Das Projekt wird durch die Abteilung Forschung und Entwicklung von Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) mittels einer Evalua-

tionsstudie in einem eigenen Teilprojekt begleitet und ausgewertet. Damit wird eine solide Grundlage für den Entscheid über eine definitive Einführung der erprobten Leistungen im Kanton Zürich vorliegen. Während der Pilotphase sollen künftige Finanzierungsmodelle ausgearbeitet werden.

### **2.1 Leistungen**

JuWe bezieht beim Kantonalen Sozialamt Leistungen, die unter die Vollzugskosten während der Inhaftierung fallen, also im Justizvollzug zu gewährleisten sind. Um die Leistungen des Kantonalen Sozialamtes bereits während der Pilotphase zu beziehen, übernimmt JuWe die Personalkosten der Rückkehrberaterinnen und Rückkehrberater.

Das Kantonale Sozialamt wird eine Fach- und Informationsstelle sowie individuelle Rückkehrberatung für den Justizvollzug anbieten und durchführen. Die Fach- und Informationsstelle richtet sich an die Mitarbeitenden von JuWe und umfassen folgende Leistungen:

- Durchführung von Informationsanlässen
  - Organisation Kontaktaufnahmemöglichkeit für inhaftierte Personen, Erstellung von Informationsflyern
  - Zuständigkeit und Kontaktvermittlung (Triagierung) ausserkantonaler Klienten und Klientinnen
  - Mitarbeit und Mitwirkung an der Weiterentwicklung des Pilotprojekts
- Die Individualleistungen des Kantonalen Sozialamtes umfassen namentlich:

- Individuelle Rückkehrberatungs- und Perspektivengespräche mit den Klienten und Klientinnen (Sprechstunden)
- Koordination der Leistungen materieller, finanzieller, medizinischer und organisatorischer Art, insbesondere bei Klienten und Klientinnen aus vollzugsschwierigen Ländern

### **2.2 Personalbedarf**

Die Einführung der Rückkehrberatung im Gefängnis Affoltern, in der JVA Pöschwies sowie für Klientinnen und Klienten, die in einer Institution des Kantons Zürich inhaftiert sind oder die sich in ausserkantonalen Institutionen befinden und die Vollzugszuständigkeit beim Migrationsamt Zürich liegt, lässt sich nicht mit den bestehenden Stellen des Kantonalen Sozialamtes bewältigen, sondern erfordert zusätzliche personelle Mittel. Der dafür notwendige zusätzliche Personalbedarf beläuft sich auf mindestens 0,8 Stellen (Vollzeitäquivalente).

Basis für die Berechnung der 0,8 Stellen sind über 30 Anfragen von Klientinnen und Klienten, die mehrere Einzelgespräche über mehrere Wochen umfassen. Beabsichtigt eine Person, tatsächlich auszureisen, fallen organisatorische Gespräche und Abklärungen mit den Projektpartnern sowie mit schweizerischen und ausländischen Behörden an.

Nimmt jedoch eine zunehmende Anzahl Klientinnen und Klienten die Rückkehrberatungsgespräche in Anspruch, sollen die personellen Mittel des Kantonalen Sozialamtes um weitere 0,8 Stellen bis höchstens 1,6 Stellen aufgestockt werden. Die Stellen sind befristet für die Dauer des Pilotprojekts von drei Jahren. Es rechtfertigt sich daher, den Personalbestand während der Pilotphase von drei Jahren zu beobachten, auszuwerten und im Bedarfsfall anzupassen.

Somit sind mit Wirkung ab 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2025 im Stellenplan des Kantonalen Sozialamtes 1,6 Stellen in der Richtposition Verwaltungsassistent/in, Lohnklasse 15 gemäss der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (LS 177.111), zu schaffen. Bei den zu schaffenden Stellen handelt es sich um eine Stellenaufstockung, weshalb es keiner weiteren Einreichungsprüfung bedarf.

### **2.3 Projektkosten**

Die anfallenden Projektkosten umfassen die Kosten für die Individualhilfe, die den Klientinnen und Klienten im Heimat- oder Drittland in Form von Starthilfen und Naturalunterstützung zur Verfügung stehen (§ 2 Abs. 3 Nothilfeverordnung [LS 851.14]). Die Vornahme der materiellen Unterstützung am Ausreiseziel erfolgt durch bewährte Partnerorganisationen. Für die materielle Rückkehrhilfe der Klientinnen und Klienten fallen bei den Partnerorganisationen Gebühren an. Die Kosten für Individualhilfe und für die Gebühren der Partner am Ausreiseziel belaufen sich für die drei Pilotprojektjahre auf rund Fr. 70 000 (Individualhilfe) zuzüglich Fr. 60 000 (Kosten für Partner vor Ort und Administration des Partners).

Die Kosten für allenfalls benötigte Dolmetschende und für Reisekosten der Rückkehrberaterinnen und Rückkehrberater belaufen sich auf rund Fr. 8000 bzw. voraussichtlich auf Fr. 6000.

Der Aufwand für die Schulung des Personals in den Institutionen von JuWe zum Thema Rückkehrorientierung, einschliesslich der Kosten für das Schulungsmaterial belaufen sich auf rund Fr. 20 000.

Insgesamt fallen für die Projektdauer vom 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2025 Kosten von rund Fr. 164 000 an (ohne Personalkosten). Die Kosten werden zwischen der Sicherheitsdirektion und der Direktion der Justiz und des Innern aufgeteilt. Rund Fr. 34 000 fallen auf die Direktion der Justiz und des Innern und Fr. 130 000 auf die Sicherheitsdirektion. Die Aufteilung der Projektkosten zwischen der Sicherheitsdirektion und der Direktion der Justiz und des Innern orientiert sich an den zukünftig eingesparten Wegweisungs- bzw. Nothilfekosten. Reisen Personen nach Haftende aus der Schweiz aus, fallen keine Kosten für die Nothilfe bei der Sicherheitsdirektion an. Die Kosten von rund Fr. 130 000 werden zwischen dem Kantonalen Sozialamt und dem Migrationsamt hälftig geteilt.

Tabelle 1: Übersicht über die Aufteilung der Kosten (ohne Personalkosten) zwischen der Sicherheitsdirektion und der Direktion der Justiz und des Innern

(in Franken)	Anfallende Kosten	Kostenanteil	
		Sicherheitsdirektion	Direktion der Justiz und des Innern
Individualhilfe	70 000	70 000	
Partnerorganisationen vor Ort	60 000	60 000	
Voraussichtliche Reisekosten	6 000		6 000
Dolmetschende	8 000		8 000
Schulung Personal JuWe	20 000		20 000
<b>Total</b>	<b>164 000</b>	<b>130 000</b>	<b>34 000</b>

### 3. Finanzen

Beim Pilotprojekt handelt es sich um die Weiterentwicklung von JuWe, die in der Zuständigkeit der Direktion der Justiz und des Innern liegt. Zudem sollen mit dem Projekt Kosten im Wegweisungsvollzug und in der Nothilfe im Zuständigkeitsbereich der Sicherheitsdirektion vermieden werden.

Die Finanzierung der Stellen erfolgt über das Budget der Direktion der Justiz und des Innern. Die erforderlichen Mittel für die Deckung des Personalaufwandes sind im Budgetentwurf 2023 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2023–2026 eingestellt und werden der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2206, Justizvollzug und Wiedereingliederung, belastet.

Die Aufwendungen von Fr. 34 000 für Dolmetschende, Reisen und Schulung des Personals von JuWe sind im Budgetentwurf 2023 und im KEF 2023–2026 eingestellt und werden der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2206, Justizvollzug und Wiedereingliederung, belastet. Für das Pilotprojekt wird bei der Direktion der Justiz und des Innern ein zusätzlicher Aufwand für die Abgeltung der Personalkosten im Kantonalen Sozialamt von jährlich höchstens Fr. 230 000 anfallen, die der Leistungsgruppe Nr. 2206, Justizvollzug und Wiedereingliederung, belastet werden. Die Aufwendungen von Fr. 130 000 für die Individualleistungen an Rückkehrende und die Abgeltung für die Projektpartner sind im Budgetentwurf 2023 und im KEF 2023–2026 eingestellt und werden zwischen dem Kantonalen Sozialamt und dem Migrationsamt hälftig geteilt und der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppen Nrn. 3500, Sozialamt, und 3300, Migrationsamt, belastet. Die Ausgaben sind gemäss § 39 der Finanzcontrollingverordnung (LS 611.2) von der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Sicherheitsdirektion zu bewilligen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern und  
der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion werden beauftragt, das Pilotprojekt Rückkehrorientierung und Rückkehrberatung im Sanktionenvollzug vom 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2025 durchzuführen.

II. Im Stellenplan des Kantonalen Sozialamtes werden mit Wirkung ab 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2025 folgende befristete Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,6	Verwaltungsassistent/in	15

III. Mitteilung an die Finanzdirektion, die Sicherheitsdirektion sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**