

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 12. März 2025

271. Rückkehrorientierung und Rückkehrberatung im Sanktionenvollzug (Überführung des Pilotprojekts in den Regelbetrieb, Kantonales Sozialamt, Stellenplan)

1. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 1230/2022 bewilligte der Regierungsrat das Pilotprojekt «Rückkehrorientierung und Rückkehrberatung im Sanktionenvollzug» für die Jahre 2023 bis 2025. Dieses hat zum Ziel, bei Personen, die ohne Bleiberecht in der Schweiz sind und sich in strafprozessualer oder strafrechtlicher Haft befinden, die Motivation zur Rückkehr zu fördern, die Wiedereingliederung im Herkunftsland zu erleichtern und dadurch die Kooperationsbereitschaft zu verbessern. Das Projekt wird durch die Abteilung Forschung und Entwicklung von Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) mit einer Evaluationsstudie begleitet.

Der Zwischenbericht der Evaluationsstudie zeigt, dass das Pilotprojekt wirtschaftlich und inhaltlich erfolgreich ist. Die abschliessenden Studienergebnisse werden absehbar keine grundlegend neuen Erkenntnisse liefern. Um den nahtlosen Betrieb der Rückkehrberatung ab 2026 sicherzustellen, muss die Umwandlung der bis am 31. Dezember 2025 befristeten in unbefristete Stellen im ersten Quartal 2025 beschlossen werden. Das Abwarten der abschliessenden Evaluationsergebnisse würde einen Unterbruch des Angebots bewirken.

2. Erfüllung des gesetzlichen Wiedereingliederungsauftrags

Ein erheblicher Teil der Freiheitsstrafen und Massnahmen betrifft Personen ausländischer Herkunft. Die Mehrheit dieser ausländischen Straftäterinnen und Straftäter muss die Schweiz nach der Verbüßung ihrer Strafe oder Massnahme verlassen. Neben dem Vollzug der Strafe bzw. Massnahme ist die Resozialisierung primäres Ziel des Sanktionenvollzugs. Dies gilt auch für eingewiesene Personen, welche die Schweiz nach Straf- bzw. Massnahmenverbüßung verlassen müssen. Das Vollzugsziel der Wiedereingliederung für diese Personen ist nicht auf die Rückkehr in die schweizerische Gesellschaft beschränkt (siehe auch Urteil des Bundesgerichts 6B_577/2011 vom 12. Januar 2012, E. 4.2), sondern es ist darauf auszurichten, dass Personen, welche die Schweiz verlassen müssen, in ihrem zukünftigen Umfeld straffrei leben und ihren Lebensunterhalt legal bestreiten können. Mit dem bestehenden Pilotprojekt wurde ein Vorgehen entwickelt, um diesen gesetzlichen Auftrag umzusetzen.

3. Wirksamkeit der Massnahmen

Die vom Kantonalen Sozialamt (KSA) angebotene Rückkehrberatung ermöglicht es, Projekthilfe bzw. individuelle Integrationsmassnahmen (Wohnung, Beschäftigung, Ausbildung, Medikamente usw.) im Zielland zu organisieren und die entlassene Person gezielt bei ihrer Wiedereingliederung im Herkunftsland zu unterstützen. Durch die rückkehrorientierten Angebote ist es zudem in etlichen Fällen möglich, im Rahmen der Differentialprognose eine bedingte Entlassung aus dem Straf- bzw. Massnahmenvollzug zu gewähren und dadurch die Landesverweisung frühzeitig umzusetzen. Bei der Entscheidung über eine bedingte Entlassung werden die Gefährlichkeit und das Rückfallrisiko berücksichtigt, um nicht verantwortbare Risiken auszuschliessen. Dieses Vorgehen entspricht im Übrigen den Empfehlungen des Europarates, dass auch ausländische Inhaftierte Zugang zu bedingten Entlassungen haben sollten.

Die bedingte Entlassung von eingewiesenen Personen mit positiven Zukunftsperspektiven führt zu einer Verkürzung der Haftdauer und damit zu Kosteneinsparungen. Des Weiteren werden Haftplätze für andere Eingewiesene frei, was eine Entlastung der Haftplatzsituation im geschlossenen Strafvollzug in der Schweiz bewirkt. Der Zwischenbericht der Evaluationsstudie weist aus, dass innerhalb von 1,5 Jahren 22 rückkehrwillige Personen bedingt aus der Haft entlassen werden konnten. JuWe schätzt zudem das Potenzial für bedingte Entlassungen aus dem stationären Massnahmenvollzug als hoch ein. So könnte etwa eine psychische Störung im Zielland medikamentös behandelt werden.

Der Zwischenbericht zeigt im Vergleich zu einer davor erstellten Studie, dass der Anteil vollzogener Wegweisungen bei Personen, die Beratungsgespräche in Anspruch nehmen, deutlich höher ist (99% gegenüber 83%). Wird eine ausreisepflichtige Person zu einer kooperativen Ausreise motiviert, ermöglicht dies in vielen Fällen eine fristgerechte und ressourcenschonende Ausreise. Durch die Mitwirkung wird eine effizientere Papierbeschaffung möglich; außerdem trägt diese dazu bei, dass kostenintensive Zwangsmassnahmen wie die Administrativhaft oder eine begleitete Rückführung verhindert werden können. Bisher sind drei Personen kooperativ ausgereist, die ohne die Rückkehrberatungsgespräche voraussichtlich in der Schweiz verblieben wären, da ein zwangsweiser Vollzug der Wegweisung nicht oder nur stark verzögert möglich gewesen wäre.

Gemäss Zwischenbericht der Evaluationsstudie weist eine erste konservative Schätzung ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis auf.

Das letzte Jahr des Pilotprojekts bis zur Einführung des Regelbetriebs per 1. Januar 2026 soll dazu genutzt werden, ein nachhaltiges Monitoring zu etablieren, das sicherstellt, dass laufend Erkenntnisse für die kün-

tige Gestaltung des Angebots berücksichtigt werden können. Zum einen begleiten Partnerorganisationen in den Zielländern die Projekte während zwölf Monaten und rapportieren den Verlauf. Damit wird gewährleistet, dass die Projektgelder der entlassenen Personen effektiv und zielgerichtet eingesetzt werden. Zum anderen wird das KSA jährlich einen Tätigkeitsbericht erstellen. Dieser Bericht soll nicht nur die personelle Auslastung dokumentieren, sondern auch Entwicklungen frühzeitig erkennen, um Handlungsspielräume besser zu nutzen. Schliesslich werden die abschliessenden Erkenntnisse der Evaluationsstudie genutzt werden, um den Regelbetrieb gezielt zu optimieren und allenfalls weiterzuentwickeln.

4. Personalbedarf

Mit Beschluss Nr. 1230/2022 schuf der Regierungsrat für die Einführung der Rückkehrberatung im Sanktionenvollzug 1,6 Stellen in der Richtposition Verwaltungsassistent/in, Lohnklasse 15 gemäss der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO, LS 177.111), befristet für die Dauer des Pilotprojekts. Diese 1,6 Stellen sind nun in den Regelbetrieb zu überführen. Während der Pilotphase wurde die Stelle nochmals überprüft und erfährt eine Höhereinreichung, weshalb die Stellen in der Richtposition Adjunkt/in, Lohnklasse 16, per 1. Januar 2026 unbefristet in den Stellenplan des KSA aufzunehmen sind. Die Neueinreichung wurde vom Personalamt geprüft und als nachvollziehbar beurteilt.

5. Kosten und Finanzen

Die Rückkehrberatung ist ein zentrales Angebot, damit JuWe seinen gesetzlichen Auftrag erfüllen kann. Die Lohnkosten für die Rückkehrberatung (ausgerichtet durch das KSA), Spesen, Reise- und Dolmetscherkosten sowie Kosten für Kommunikationsmittel trägt JuWe. Die Finanzierung der Stellen erfolgt über das Budget der Direktion der Justiz und des Innern. Die erforderlichen Mittel für die Deckung des Personalaufwandes von jährlich Fr. 240 000 sind im Budget 2025 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2025–2028 nicht enthalten. Sie können innerhalb der Leistungsgruppe Nr. 2206, Justizvollzug und Wiedereingliederung, kompensiert werden.

Das KSA und das Migrationsamt können gestützt auf § 2 Abs. 3 der Nothilfeverordnung vom 24. Oktober 2007 (LS 851.14) finanzielle Mittel bereitstellen für individuelle Projekte von eingewiesenen Personen, deren Ausschaffungen aus der Schweiz schwer zu vollziehen sind. Die jährlich wiederkehrenden Kosten (ohne Lohnkosten) belaufen sich auf rund Fr. 50 000. Sie werden zwischen dem KSA und dem Migrationsamt hälftig geteilt. Die anteilmässigen Beträge sind im KEF 2025–2028, ab Planjahr 2026, eingestellt und werden den Erfolgsrechnungen der Leistungsgruppen Nrn. 3500, Sozialamt, und 3300, Migrationsamt, belastet.

Bestehen bei eingewiesenen Personen keine Vollzugserschwernisse, kann die Finanzierung von individuellen Projekthilfen im Zielland nicht über die Nothilfeverordnung erfolgen. Diese Ausgaben sind gemäss den Richtlinien des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats als Vollzugskosten von JuWe zu tragen. Die eingewiesene Person muss sich finanziell daran beteiligen, wobei die Höhe der Beteiligung angemessen sein soll. Für rund 20 erwartete Fälle mit Vollzugskosten von höchstens je Fr. 5000 sind Fr. 100 000 als Vollzugskosten zu budgetieren. Diese werden durch Einsparungen aufgrund von Verkürzungen der Haftdauer durch bedingte Entlassungen sowie mit den Beteiligungen der eingewiesenen Personen kompensiert.

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 ab dem 1. Januar 2026 als Regelbetrieb in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen.

II. Im Stellenplan des Kantonalen Sozialamtes werden mit Wirkung ab 1. Januar 2026 die befristeten 1,6 Stellen in der Richtposition Verwaltungsassistent/in in Lohnklasse 15 in folgende unbefristete Stellen umgewandelt:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,6	Adjunkt/in	16

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli