

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. September 2026

905. Institut für forensische Intervention und Prävention (Verhandlung und Abschluss einer internationalen Vereinbarung, Ermächtigung)

A. Ausgangslage

Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) ist ein Amt der Direktion der Justiz und des Innern. Zu den Aufgaben von JuWe gehören der Vollzug strafrechtlicher Sanktionen und die Durchführung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft, der Auslieferungshaft, der Polizeishaft sowie der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft. Zu den Aufgaben gehört insbesondere auch, die Praxis des Strafvollzugs und der Wiedereingliederung wissenschaftlich zu begleiten und fortzuentwickeln, die Qualität in diesem Bereich zu sichern sowie sich mit Innovationen im Justizvollzug und in der Wiedereingliederung zu befassen. Diese Aufgaben erfüllt seit 2019 die Hauptabteilung Forschung und Entwicklung. Sie arbeitet mit anderen thematisch verwandten Behörden und Institutionen sowie mit der Forschung zusammen (vgl. §§ 2 Abs. 2 lit. b, 7 lit. d und 9b Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 [JV, LS 33 I.1]), so insbesondere auch mit der Universität Zürich.

B. Zusammenarbeit mit der Universität Konstanz

Im Rahmen der vom deutschen Bundesland Baden-Württemberg und dem Kanton Zürich im Februar 2024 vereinbarten Stärkung und Weiterentwicklung der Hochschulpartnerschaften beabsichtigen JuWe und die Universität Konstanz die Errichtung eines sogenannten An-Instituts. Ein An-Institut charakterisiert sich dadurch, dass es zwar akademisch, nicht aber organisatorisch an einer Hochschule verankert ist. Es wird von einer hochschulexternen Institution getragen. Dadurch soll eine langjährige fruchtbare Zusammenarbeit institutionalisiert und für die Zukunft nachhaltig gefestigt werden. Insbesondere besteht an der Universität Konstanz bereits seit 2010 die assoziierte Arbeitsgruppe Forensische Psychologie, die von zwei Kadermitarbeitenden von JuWe geleitet wird. Seit mehr als 15 Jahren werden forensisch-psychologische Seminare an der Universität Konstanz unter anderem von Referentinnen und Referenten angeboten, die bei JuWe angestellt sind. Zudem besteht ein Weiterbildungsmaster mit dem Schwerpunkt Forensische Psychologie,

in welchem sich ebenfalls Mitarbeitende von JuWe als Referentinnen und Referenten engagieren. Seit Januar 2020 haben zehn Studierende des Fachs Psychologie ein sechs- bis zwölfmonatiges Praktikum in der Hauptabteilung Forschung und Entwicklung von JuWe absolviert. Zudem haben JuWe-Mitarbeitende mehrere Qualifikationsarbeiten (Masterarbeiten, Bachelorarbeiten) angeleitet.

Die Universität Konstanz wurde 1966 ausdrücklich als Reformuniversität gegründet. Sie basiert auf Fachbereichen statt starrer Institute, folgt dem Grundsatz «Lehre aus Forschung entwickeln» und ist seit Beginn an interdisziplinär ausgerichtet. Diese Gründungslogik ist für die Zusammenarbeit mit JuWe zentral. Die Hauptabteilung Forschung und Entwicklung von JuWe ist praxisnah, interdisziplinär und bewegt sich an der Schnittstelle von Rechtswissenschaft, forensischer Psychologie, Kriminologie und der Praxis des Justizvollzugs. Dieses Feld zerfällt an klassisch gegliederten Universitäten oft zwischen Fakultäten und ist dort administrativ wie akademisch schwer zu verorten. Zudem ist die Universität Konstanz als Campusuniversität konzipiert mit kurzen Wegen und flachen Hierarchien. Für Mitarbeitende von JuWe, die nicht Teil des universitären Alltagsbetriebs sind, erleichtert dies die Orientierung und senkt die Hürden, die Infrastruktur zu nutzen sowie Forschungsprojekte effizient umzusetzen. Aufgrund dieser strukturellen Besonderheiten bietet die Universität Konstanz der Hauptabteilung Forschung und Entwicklung von JuWe eine bessere Anschlussfähigkeit als andere Universitäten und ist eine geeignete Partnerin für die Anbindung von JuWe an akademische Strukturen.

Mit der formellen Anbindung als An-Institut kann den wissenschaftlichen Mitarbeitenden von Forschung und Entwicklung von JuWe Zugang zu Mitteln erschlossen werden, die im heutigen Praxisalltag eines kantonalen Amtes nicht vorhanden sind: insbesondere ein umfassender Zugang zu Literatur und grossen Datensätzen, zu universitärer Methodik- und Statistikinfrastruktur mit institutionellen Softwarelizenzen und Rechenkapazitäten, die Möglichkeit zur akademischen Qualifikation (Promotion) sowie die wissenschaftliche Anbindung, d. h. Zugang zur akademischen Gemeinschaft, der die forensisch-praktische Arbeit mit aktueller Forschung verbindet. Die translationale Forschung und der Wissenstransfer von Forschung, Lehre und Praxis auf dem Gebiet von Themen rund um den Justizvollzug kann länderübergreifend ausgebaut werden. Im Zentrum stehen Themen, die für den Zürcher Justizvollzug wichtig sind wie insbesondere Risikoeinschätzung, Rückfallprävention, Radikalisierungsprozesse und die Früherkennung von Gefährdungspotenzial im Kontext des Bedrohungsmanagements. Zudem eröffnet sich mit der Gründung des An-Instituts die Möglichkeit, Dritt-

mittel zu erhalten, weil viele Förderinstitutionen eine universitäre Trägerschaft oder Anbindung voraussetzen. Durch Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Zürich und der Universität Konstanz erschliesst sich dem Kanton Zürich darüber hinaus der Zugang zu EU-Förderbeiträgen im Kontext von drittmittelgestützten EU-Forschungsvorhaben (Förderprogramme wie beispielsweise Horizon Europe, der Deutschen Forschungsgemeinschaft oder des Bundesministeriums für Bildung und Forschung).

Heute stützt sich die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Zürich und der Universität Konstanz auf eine personenbezogene Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitenden von JuWe, die von der Universität Konstanz den Titel einer ausserplanmässigen Professur verliehen bekommen haben. Dieser Titel ist weder mit einer Anstellung noch mit einer anderweitigen Vergütung durch die Universität Konstanz verbunden. Die Zusammenarbeit mit der Universität Konstanz hängt heute stark von bestimmten Personen ab. Das geplante An-Institut ist eine rechtlich und organisatorisch selbstständige Einrichtung, die über eine Zusammenarbeitsvereinbarung eng an die Universität Konstanz angebunden ist, ohne Teil von deren Kernstruktur zu sein. Die Gründung eines solchen An-Instituts ermöglicht JuWe eine vertraglich verankerte, institutionalisierte Anbindung an akademische Strukturen bei gleichzeitiger voller organisatorischer und finanzieller Eigenständigkeit. Zugleich kann die Amtsleitung von JuWe mit entsprechenden Massnahmen sicherstellen, dass die Interessen des Kantons Zürich mit Blick auf das Spannungsfeld zwischen der Treuepflicht gegenüber dem Kanton und der Wissenschaftsfreiheit gewahrt bleiben. Mit der Gründung des An-Instituts wird damit das kantonale Interesse verfolgt, den heutigen Zugang zur universitären Forschungsinfrastruktur, der lediglich auf einer personenbezogenen Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitenden von JuWe und der Universität Konstanz fusst, zu formalisieren und zu institutionalisieren. Damit kann der Zugang zur universitären Forschungsinfrastruktur nachhaltig sichergestellt und der fruchtbaren Zusammenarbeit strukturell eine langfristige Perspektive gegeben werden, unabhängig von bestimmten Personen.

Schliesslich soll das An-Institut als Brücke zur deutschen Hochschullandschaft dienen: Über seine Anbindung an die Universität Konstanz eröffnet es weiteren Forschungseinrichtungen den Zugang zu den universitären Leistungen in Baden-Württemberg – namentlich der Universität Zürich (UZH), der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) und der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK). Damit lässt sich die bisherige Forschungsarbeit zu Fragen des Strafvollzugs über JuWe hinaus stärken und auf eine breitere Basis stel-

len: Ein Status als An-Institut schafft einen dauerhaften, institutionalisierten Zugang zu Fördermöglichkeiten, gemeinsamen Promotionsvorhaben sowie Publikations- und Forschungsverbünden im deutschen und europäischen Raum.

Gleichzeitig soll die bestehende Zusammenarbeit mit der UZH, der ZHAW und der PUK nicht nur unverändert weitergeführt, sondern gezielt vertieft werden. Die Partnerschaft ist dabei wechselseitig angelegt: Diesen Zürcher Institutionen eröffnet ein An-Institut den Weg in die deutsche Hochschul- und Forschungslandschaft, während die deutschen Partner im Gegenzug von der ausgeprägten Praxisnähe und den Erkenntnissen aus dem Zürcher Justizvollzug profitieren.

Diese Ausrichtung fügt sich nahtlos in die bereits bestehende Vernetzung ein. Die Hauptabteilung Forschung und Entwicklung von JuWe ist schon heute ein konstituierendes Netzwerkmitglied des CrimeLabs der UZH, einer praxisbezogenen Forschungsplattform, die Expertinnen und Experten aus Kriminologie, forensischer Psychiatrie, Psychologie, Soziologie, Geschichte, Ethnologie, Wirtschaftswissenschaften, Neurowissenschaften, Informatik, Rechtswissenschaft und Biologie zusammenführt. Mit der Errichtung eines An-Instituts wird das CrimeLab zusätzlich gestärkt, indem Forschung und Entwicklung von JuWe als Netzwerkpartner des CrimeLabs auch eine Anbindung an die Forschungs- und Förderlandschaft in Deutschland und der EU hat. Damit wird auch die Rolle des CrimeLabs als überregionaler Knotenpunkt der forensischen und kriminologischen Forschung weiter ausgebaut.

Der Standort des An-Instituts soll sich am Amtssitz von JuWe befinden. Der Kanton Zürich soll Rechtsträger des An-Instituts sein, das selbst keine Rechtspersönlichkeit besitzen wird.

C. Ermächtigung zur Vertragsverhandlung und zum Vertragsabschluss

Mit der angestrebten Zusammenarbeitsvereinbarung betreffend die Gründung des An-Instituts «Institut für forensische Intervention und Prävention (IFIP)» sollen die entsprechenden Rechte und Pflichten zwischen dem Kanton Zürich und der Universität Konstanz geregelt werden. Dabei handelt es sich um einen internationalen Vertrag im Sinne von Art. 69 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) und § 7 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (LS 172.1). Gemäss den genannten Bestimmungen handelt der Regierungsrat internationale Verträge aus und schliesst diese eigenständig ab, wenn diese nur Bestimmungen enthalten, zu deren Regelung der Regierungsrat innerkantonale gestützt auf seine Verordnungskompetenz allein zuständig ist.

Die Zusammenarbeitsvereinbarung wird die Zusammenarbeit zwischen JuWe und der Universität Konstanz regeln unter Beachtung der geltenden kantonalen Rechtsgrundlagen für JuWe und der Regelungen der Universität Konstanz. Die Zusammenarbeit findet ihren Ausdruck insbesondere im wissenschaftlichen Erfahrungsaustausch, in gemeinsamen Forschungsvorhaben, im Praxistransfer, in der Zusammenarbeit bei der Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses, in der personellen Zusammenarbeit, in der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen, in der Zusammenarbeit auf den genannten Gebieten und in der Genehmigung, dass das IFIP die Bezeichnung «An-Institut der Universität Konstanz» führen darf. Die Zusammenarbeitsvereinbarung umfasst keine Grundsatzentscheidungen über Behördenorganisation und Behördenaufgaben im Sinne von Art. 38 Abs. 1 lit. c KV. Beim IFIP handelt es sich weder um eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt noch kommt ihm anderweitig Rechtspersönlichkeit zu. Es werden auch keine öffentlichen Aufgaben auf Dritte übertragen, womit die Zuständigkeit des Kantonsrates begründet würde (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. e KV).

Es ist Aufgabe von JuWe, verurteilte Personen so weit als möglich darin zu unterstützen, ihre Fähigkeit zur Führung eines straffreien Lebens zu verbessern. Dabei ist der Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen auf die schrittweise Rückkehr in die Lebensumstände in Freiheit ausgerichtet (§ 20 Abs. 1 und 2 Straf- und Justizvollzugsgesetz [LS 331]). Zwecks Erfüllung dieses Auftrags forscht JuWe zu Themen, die für den Justizvollzug und die Wiedereingliederung von Bedeutung sind, die Qualität des Vollzugs evidenzbasiert sichern, sich mit Innovationen im Bereich des Justizvollzugs und der Wiedereingliederung befassen und den Wissenstransfer zwischen der Wissenschaft und der Praxis in diesen Bereichen sicherstellen (vgl. § 9b JVV). Auch mit der beabsichtigten Zusammenarbeitsvereinbarung verbleibt dieser Forschungsauftrag bei JuWe. Es findet dabei lediglich eine engere Zusammenarbeit mit der Universität Konstanz statt. Auch mit Blick auf den beschriebenen Zweck und die Art der Zusammenarbeit enthält die Vereinbarung keine wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, die dem Gesetzgeber vorbehalten wären (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. h KV). Die Vertragserfüllung erfordert schliesslich keine erheblichen personellen oder finanziellen Mittel und fällt somit nicht unter Art. 38 Abs. 1 lit. f KV. Damit betrifft die Vereinbarung einen Gegenstand, für den der Regierungsrat innerkantonale allein zuständig wäre.

Der Regierungsrat kann gestützt auf § 20 lit. d der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (LS 172.11) für Verträge von untergeordneter Bedeu-

tung in bestimmten Sachbereichen eine Direktion zur Verhandlung und zum Abschluss eines internationalen Vertrags ermächtigen. Gegenstand der Vereinbarung zwischen JuWe und der Universität Konstanz ist die Gründung des IFIP, das zur rechtskonformen Erfüllung des gesetzlichen Auftrags von JuWe beiträgt. Die vorliegende Vereinbarung ist ein Vertrag von untergeordneter Bedeutung. Es rechtfertigt sich, die Direktion der Justiz und des Innern zur Verhandlung und zum Abschluss der Vereinbarung betreffend die Gründung des IFIP zwischen JuWe und der Universität Konstanz zu ermächtigen.

D. Engere innerkantonale Zusammenarbeit

Unabhängig von der Gründung des IFIP soll die forensisch-psychiatrische Forschung im Kanton Zürich langfristig aufrechterhalten und bei Bedarf ausgebaut werden. Der Kanton Zürich verfügt mit der Hauptabteilung Forschung und Entwicklung von JuWe und der Klinik für Forensische Psychiatrie der PUK über zwei Institutionen, die im deutschsprachigen Raum zu den bedeutendsten forensischen Forschungsinstitutionen mit angewandter Ausrichtung zählen. Beide verbinden wissenschaftliche Expertise mit direkter Relevanz für die forensische Praxis und den Justizvollzug. Eine Intensivierung der Zusammenarbeit führt zur Bündelung der bestehenden Stärken, zur Erschliessung von Synergien in Forschung und Praxis und zur weiteren Festigung der Stellung des Standorts Zürich. Dies liegt im erheblichen Interesse des Kantons: Angesichts des ausgeprägten Fachkräftemangels in einem sehr anspruchsvollen Gebiet ist die Attraktivität des Standorts massgebend dafür, qualifizierte Fachpersonen zu gewinnen und langfristig zu halten. Damit ist die Standortattraktivität zugleich eine wesentliche Voraussetzung für die nachhaltige Sicherstellung der Versorgung forensischer Klientinnen und Klienten im Kanton Zürich. Deshalb wird die Direktion der Justiz und des Innern beauftragt, die Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit mit der PUK – unabhängig von der Gründung des IFIP – zu prüfen.

E. Finanzielle Auswirkungen

Das IFIP trägt zum rechtskonformen Vollzug und zur Wiedereingliederung straffällig gewordener Personen durch JuWe bei. Über Forschungsprojekte und Aufträge kann das An-Institut Drittmittel einwerben. Für den ordentlichen Betrieb fliessen zwischen den Partnern keine Gelder: Das IFIP erhält kostenlosen Zugang zur Forschungsinfrastruktur der Universität Konstanz und jede Vertragspartei trägt die bei ihr anfallenden Kosten selbst.

Die Mitarbeitenden des IFIP sind bei JuWe angestellt und unterstehen dem Personalrecht des Kantons Zürich. Die Personal- und Ressourcensteuerung bleibt Aufgabe von JuWe.

Die Universität Konstanz unterstützt das IFIP, indem sie bei Bedarf bei der Rekrutierung von hochqualifiziertem und schwer rekrutierbarem wissenschaftlichem Personal mitwirkt, einzelne Mitarbeitende in die Lehre einbindet und wissenschaftliche Qualifikationen auf den Stufen Master, Dissertation und Habilitation ermöglicht. Umgekehrt bietet das von JuWe getragene An-Institut Studierenden der Universität Konstanz bezahlte Praktika in Forensischer Psychologie und Kriminologie sowie die Möglichkeit, Bachelor-, Master- und Promotionsarbeiten zu schreiben. Zudem unterstützt JuWe Absolventinnen und Absolventen der Psychologie bei der Suche nach klinischen Stellen.

Diese Praktika und die Unterstützung beim Berufseinstieg stehen unverändert auch Studierenden sowie Absolventinnen und Absolventen der UZH und der ZHAW offen. Die Stellen bei JuWe werden öffentlich ausgeschrieben und die Auswahl der Mitarbeitenden erfolgt nach Eignung und Leistung (Bestenauslese). Studierende der Universität Konstanz werden nicht bevorzugt behandelt.

Jede Vertragspartei stellt Mittel nur insoweit zur Verfügung, als dies für die Durchführung konkreter gemeinsamer Forschungsprojekte erforderlich ist. Die Parteien achten darauf, dass sich die im Rahmen der Zusammenarbeit eingesetzten Mittel entsprechen und dass keine Partei stärker profitiert als die andere. Erhält eine Partei ausserhalb der üblichen Zusammenarbeit Zugang zu Serviceleistungen der anderen Partei, so ist dafür ein Ausgleich auf Vollkostenbasis (zuzüglich allfälliger Mehrwertsteuer bzw. Umsatzsteuer) zu erstatten.

Die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Vereinbarung werden aus bestehenden Mitteln von JuWe finanziert. Auf absehbare Zeit sind keine zusätzlichen Mittel erforderlich.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, mit der Universität Konstanz eine Vereinbarung zur Errichtung des Instituts für forensische Intervention und Prävention im Sinne der Erwägungen auszuhandeln und abzuschliessen.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, die Möglichkeiten einer engeren Kooperation mit der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich im Sinne der Erwägungen zu prüfen.

III. Mitteilung an die Gesundheitsdirektion, die Bildungsdirektion
und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli