

Sitzung vom 13. April 2011

451. Anfrage (Kosten des Strafvollzugs)

Die Kantonsräte Yves Senn, Winterthur, und Orlando Wyss, Dübendorf, haben am 24. Januar 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Mit dem Anstieg der Kriminalität erhöhen sich auch die Kosten des Strafvollzugs. Nach der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches sind zudem ein deutlicher Rückgang der Verwahrungen und ein Anstieg von stationären therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 StGB festzustellen. Jede Verwahrung ist alle zwei Jahre daraufhin zu überprüfen, ob sie in eine stationäre therapeutische Massnahme nach Art. 59 StGB überführt werden kann. Die damit verbundenen psychiatrisch-psychologischen Behandlungen sind mit hohen Kosten verbunden.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie haben sich die Kosten für den Strafvollzug in den letzten fünf Jahren entwickelt?
2. Wie hoch sind die Gesamtkosten für die Insassen, welche sich nach Art. 59 StGB in einer stationären therapeutischen Massnahme befinden?
3. Wie hoch sind die Kosten der weiteren therapeutischen, psychiatrischen und psychologischen Behandlungen?
4. Wer trägt die Kosten für Medikamente und Drogenabgabe und wie hoch sind diese?
5. Welchen Beitrag leisten die Insassen an die anfallenden Kosten? Haben sie die Krankenkassenprämien mit den eigenen Mitteln zu bestreiten? Haben sie Radio- und TV- Empfangsgebühren selber zu bezahlen?
6. Gibt es Zahlen zu den Einnahmen der Anstalten durch Gefangenearbeit (Handarbeiten, Landwirtschaft, etc.) und den Entlöhnungen der Insassen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Yves Senn, Winterthur, und Orlando Wyss, Dübendorf, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Es wird davon ausgegangen, dass mit «Kosten für den Strafvollzug» die gesamten Kosten für den Justizvollzug gemeint sind. Darunter fallen die Kosten für den Vollzug von strafrechtlichen Sanktionen (unbedingte und teilbedingte Freiheitsstrafen, gemeinnützige Arbeit, ambulante und stationäre Massnahmen, Bewährungshilfe) und die Kosten für den Vollzug von Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie Ausschaffungshaft. In den Jahren 2006–2010 wies die Erfolgsrechnung des Justizvollzugs folgende Saldi auf:

	in Franken
2006	132 941 800
2007	132 590 564
2008	135 471 007
2009	143 996 523
2010	150 586 292

Zu Frage 2:

Die zu einer Massnahme nach Art. 59 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) Verurteilten werden in ganz unterschiedliche Einrichtungen eingewiesen, die unterschiedliche Haftbedingungen und Behandlungsintensitäten aufweisen und somit zu unterschiedlichen Kosten führen. Solange eine zu einer solchen Massnahme verurteilte Person flucht- oder rückfallgefährlich ist, ist die Massnahme gestützt auf Art. 59 Abs. 3 StGB in einer geschlossenen psychiatrischen Einrichtung oder einer geschlossenen Massnahmenvollzugseinrichtung zu vollziehen. Die verurteilte Person kann diesfalls auch in eine geschlossene Strafanstalt eingewiesen werden, sofern die nötige therapeutische Behandlung durch Fachpersonal gewährleistet ist.

Damit werden diese Verurteilten entweder in Einrichtungen des Justizvollzugs (z. B. Massnahmenzentren, besondere Abteilungen in Strafanstalten) oder in solche des Gesundheitswesens (Psychiatrische Kliniken, Wohn- und Pflegeheime) mit entsprechend unterschiedlichen Kosten bzw. Tarifen eingewiesen. Infolge der steigenden Anzahl von psychiatrischen Massnahmen an Sexual- und Gewaltstraftäterinnen und -tätern einerseits sowie der mangelnden Kapazitäten in den Einrichtungen des Gesundheitswesens wurde in der Justizvollzugsanstalt

Pöschwies im September 2009 eine Forensisch-Psychiatrische Abteilung (FPA) mit 24 Plätzen eröffnet. Diese Abteilung dient der Behandlung von Sexual- und Gewaltstraftätern mit der Diagnose einer Persönlichkeitsstörung und/oder Sexualdevianz (z. B. Pädophilie) und ist seit Ende 2009 voll belegt. Demgegenüber werden zu einer Massnahme verurteilte Sexual- und Gewaltstraftäter mit Erkrankungen aus dem schizophrenen Formenkreis in die psychiatrischen Kliniken wie z. B. das Psychiatriezentrum Rheinau eingewiesen.

Für die Frage der Gesamtkosten ist schliesslich auch die Dauer der Massnahme im Einzelfall von Belang. Nach dem Gesetz beträgt die Höchstdauer der Massnahme nach Art. 59 StGB fünf Jahre, doch kann sie das Gericht je nach Therapieerfolg beliebig oft für höchstens weitere fünf Jahre verlängern.

Aus diesen Gründen können einerseits die Fallzahlen pro Vollzugseinrichtung nicht einzeln, sondern lediglich pauschal ausgewiesen werden. Andererseits ist bei der Erhebung der Vollkosten zu berücksichtigen, dass ein beträchtlicher Teil davon von den Krankenkassen wieder zurückgefordert werden kann.

Zur Beantwortung der Frage wird auf die von den Einrichtungen erhobenen Kostgelder bzw. Tarife abgestellt. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass in die Einrichtungen nicht nur von den Zürcher Gerichten Verurteilte eingewiesen werden, sondern sich dort auch von anderen, in aller Regel ostschweizerischen Kantonen Eingewiesene aufhalten. Im Weiteren erscheint es angezeigt, sich vorliegend auf die beiden für den Kanton Zürich bedeutendsten Massnahmenstationen, der Forensisch-Psychiatrischen Abteilung der Justizvollzugsanstalt Pöschwies (FPA) und das Psychiatriezentrum Rheinau, zu beschränken. Die FPA erhebt gemäss Kostgeldliste des Ostschweizer Konkordats seit 2011 ein Kostgeld von Fr. 618 pro Tag. Damit belaufen sich die Gesamtkosten für die dort eingewiesenen Verurteilten bei Vollbelegung der 24 Plätze auf 5,4 Mio. Franken pro Jahr. Das Psychiatriezentrum Rheinau erhebt für die Einweisung in die Sicherheitsabteilung einen Tarif von Fr. 1239 pro Tag, wobei der Anteil der Justiz (einschliesslich Fürsorgeanteil) Fr. 850 beträgt. Dies ergibt bei Vollbelegung der 27 Plätze Gesamtkosten von 12,2 Mio. Franken bzw. einen Justizanteil von 8,1 Mio. Franken pro Jahr.

Zu Frage 3:

Das Sanktionenrecht des Strafgesetzbuches kennt drei Arten von stationären therapeutischen Massnahmen und zwei Arten von ambulanten Massnahmen. Neben den hier im stationären Bereich interessierenden psychiatrisch-psychologischen Massnahmen nach Art. 59 StGB gibt es Massnahmen zur Behandlung von Drogen- oder Alkoholsucht (Art. 60 StGB) und Massnahmen für junge Erwachsene (Art. 61 StGB).

Die psychiatrisch-psychologischen Massnahmen und die Massnahmen zur Suchtbehandlung können auch bloss ambulant angeordnet werden, entweder unter Aufschub einer gleichzeitig angeordneten Freiheitsstrafe oder vollzugsbegleitend (Art. 63 StGB).

Diese verschiedenen Arten von therapeutischen Massnahmen werden hinsichtlich ihrer Kosten nicht statistisch erfasst und lassen sich diesbezüglich nicht gesondert darstellen. Aus diesem Grunde sind bei der nachstehenden Aufstellung die allgemeinen Klinikkosten, die auch Kriseninterventionen und routinemässige Notbehandlungen umfassen, mithin in keinem Zusammenhang zur Therapie oder Massnahme stehen, ebenfalls eingeschlossen. Die Kosten für die psychiatrische Grundversorgung im Amt für Justizvollzug betrug 2009 Fr. 1 076 705, für 2010 liegen noch keine Zahlen vor. Die Kosten für die Unterbringung in ausserkantonalen Kliniken betragen 2009 Fr. 396 021 und 2010 Fr. 717 220 (diese Zahl umfasst neben den Kosten für die ausserkantonalen Kliniken auch verschiedene Ausgaben für die Klientinnen und Klienten). Die Kosten für die kantonalen Kliniken (insbesondere das Psychiatriezentrum Rheinau) betragen 2009 Fr. 7 576 607 und 2010 Fr. 8 075 000.

Zu Frage 4:

In den Einrichtungen des Justizvollzugs werden keine Drogen abgegeben. Medikamente werden den Inhaftierten entweder im Zusammenhang mit gerichtlich angeordneten Massnahmen (Sucht- oder psychiatrisch-psychologische Behandlungen) oder im Rahmen der psychiatrischen oder somatischen Grundversorgung abgegeben.

Die Kostenübernahme von Behandlungen, worunter auch die Medikamentenabgabe fällt, ist in § 111 der Justizvollzugsverordnung (JVV, LS 331.1.) geregelt. Danach kommt für die im Zusammenhang mit einer notwendigen ambulanten oder stationären Behandlung vollzugsbedingten Kosten die Vollzugseinrichtung auf. Zu den vollzugsbedingten Kosten in diesem Sinne gehören insbesondere die Kosten für eine Bewachung und jene Kosten, die unmittelbar mit der Durchführung des Straf- oder Massnahmenvollzugs zusammenhängen oder durch diesen verursacht werden.

Die Kosten für die notwendige ambulante oder stationäre Behandlung als solche trägt, soweit für die Behandlungskosten nicht die Kranken- oder die Unfallversicherung der verurteilten Person aufkommt, die verurteilte Person oder subsidiär die fürsorgerechtlich zuständige Behörde. Weiter gehende medizinische Behandlungen sowie die Beschaffung von Brillen, Prothesen und dergleichen erfolgen nur, wenn die verurteilte Person die Kosten übernimmt oder eine Kostengutsprache ihrer Krankenversicherung oder der fürsorgerechtlich zuständigen Behörde vorliegt.

Darüber hinaus hat die verurteilte Person in den Einrichtungen des Justizvollzugs für krankheitsbedingte Behandlungen eine pauschale Umtriebsentschädigung von Fr. 5 zu entrichten (§ 112 JVV). Zum Krankenversicherungsobligatorium und zur Leistungspflicht vgl. die Beantwortung der Frage 5.

Die Kosten für Medikamente werden grundsätzlich statistisch nicht erfasst. Namentlich bei den Anstalten, die nicht in die Zuständigkeit des Amtes für Justizvollzug fallen, wird nur der Aufwand für ärztliche Behandlungen und Medikamente insgesamt verrechnet.

Für die eigenen Anstalten können die Aufwendungen und Erträge wie folgt dargestellt werden: 2010 betragen die Kosten für die ärztlichen Behandlungen Fr. 1 877 050 und die Kosten für Medikamente Fr. 400 228. Seitens der Krankenkassen wurden für die Dienstleistungen der Ärztinnen und Ärzte sowie die bezogenen Medikamente insgesamt Fr. 2 818 104 zurückerstattet. Hierzu gilt es zu bemerken, dass das Amt keinen Gewinn erzielt, sondern der positive Saldobetrag an die Personalkosten des entsprechenden ärztlichen Personals – anstaltseigene Arztdienste, Psychiaterinnen und Psychiater des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes – anzurechnen ist.

Zu Frage 5:

Gemäss Art. 380 Abs. 1 StGB tragen die Kantone die Kosten des Straf- und Massnahmenvollzugs. Die verurteilte Person kann nur in den drei in Abs. 2 lit. a–c der Bestimmung gesetzlich geregelten Fällen in angemessener Weise an den Kosten des Vollzugs beteiligt werden: Durch deren Verrechnung mit ihrer Arbeitsleistung im Straf- oder Massnahmenvollzug (lit. a); nach Massgabe ihres Einkommens und Vermögens, wenn sie eine ihr zugewiesene Arbeit verweigert, obwohl diese den Vorgaben genügt (lit. b); oder durch Abzug eines Teils des Einkommens, das sie aufgrund einer Tätigkeit im Rahmen der Halbgefängenschaft, des Arbeitsexternats oder des Wohn- und Arbeitsexternats erzielt (lit. c).

Nach Art. 83 StGB erhält die inhaftierte Person für ihre Arbeit ein von ihrer Leistung abhängiges und den Umständen angepasstes Entgelt. Sie kann während des Vollzugs nur über einen Teil ihres Arbeitsentgeltes frei verfügen. Aus dem anderen Teil wird für die Zeit nach der Entlassung eine Rücklage gebildet. Im Übrigen darf das Arbeitsentgelt weder gepfändet noch mit Arrest belegt, noch in eine Konkursmasse einbezogen werden. Diese Regelungen werden für Verurteilte im Massnahmenvollzug unter Berücksichtigung des Massnahmenzwecks sinngemäss angewendet (Art. 90 Abs. 3 StGB). Gemäss den Richtlinien der Ostschweizerischen Strafvollzugskommission über das Arbeitsentgelt in Strafvollzugsanstalten vom 7. April 2006 beträgt das Arbeitsentgelt im Durchschnitt Fr. 28 pro Tag, der Höchstbetrag bei ausserordentlich

guter Leistung oder besonderen Anforderungen liegt bei Fr. 35. Durch die entstehende Differenz zwischen dem erzielten Ertrag, der durch die Arbeitsleistung erwirtschaftet wird, und dem tatsächlich ausbezahlten Arbeitsentgelt, leisten die Gefangenen im Sinne des in lit. a genannten Anwendungsfalles einen angemessenen Beitrag an die Vollzugskosten.

Das Krankenversicherungsobligatorium gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) gilt auch für verhaftete oder verurteilte Personen. Die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) übernimmt gemäss Art. 25 Abs. 1 KVG beim Vorliegen einer behandlungsbedürftigen Krankheit die Kosten für die Leistungen, die der Diagnose oder Behandlung einer Krankheit und deren Folgen dienen. Als Krankheit gilt nach Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) in Verbindung mit Art. 1 KVG jede nicht durch einen Unfall verursachte Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit, die eine medizinische Untersuchung oder Behandlung erfordert oder eine Arbeitsunfähigkeit zur Folge hat. Nach geltender Rechtsprechung zur Leistungspflicht der Krankenversicherungen wird die Kostentragungspflicht der OKP auch für verhaftete oder verurteilte Patientinnen und Patienten bejaht (BGE 106 V 182, Urteil EVG K 142/04 vom 23. Mai 2006).

Die Kosten einer ambulanten oder stationären Behandlung sind auch bei verhafteten oder verurteilten Patientinnen und Patienten als Behandlungskosten und nicht als Vollzugskosten einzustufen, weil die Einweisung oder Behandlung aufgrund des Vorliegens einer behandlungsbedürftigen Krankheit erfolgt und der Gesundheitszustand der betroffenen Person eine Behandlung erfordert. Aus diesem Grunde trägt der Justizvollzug grundsätzlich auch keine Behandlungskosten, sondern übernimmt nur diejenigen Kosten, die durch die Sicherstellung der Bewachung von flucht- oder rückfallgefährdeten Personen während einer stationären Behandlung durch ein Spital oder eine psychiatrische Klinik anfallen (sogenannte Sicherheits- oder Bewachungszuschlag bzw. Justizanteil). Der Justizvollzug übernimmt ausnahmsweise auch diejenigen Kosten von medizinischen Untersuchungen, die unmittelbar mit der Durchführung des Straf- oder Massnahmenvollzugs zusammenhängen wie beispielsweise die Kosten für die Eintrittsuntersuchung, die Kosten für Gutachten betreffend Hafterstehungsfähigkeit oder für Urinproben auf Drogen.

Bei den Krankenkassenprämien handelt es sich naturgemäss nicht um Vollzugskosten. Die Prämien werden – sofern die Insassen oder deren Angehörige nicht über genügend Mittel zur Bezahlung verfügen,

was häufig der Fall ist – von der fürsorgerechtlich zuständigen Behörde übernommen. Für Gefangene ohne festen Wohnsitz in der Schweiz kommt hierfür das Kantonale Sozialamt auf. Die durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung nicht gedeckten Kosten von medizinischen Behandlungen sind in erster Linie den behandelten Personen aufzuerlegen. Die Kostenbeteiligung an den Kosten von medizinischen Behandlungen beschränkt sich jedoch auf die Franchise und die 10% der die Franchise übersteigenden Kosten (Selbstbehalt). Unter der Voraussetzung, dass die eingewiesene Person die Franchise und den Selbstbehalt nicht aus eigenen finanziellen Mitteln bezahlen kann, muss beim subsidiär kostenpflichtigen Gemeinwesen nach den Bestimmungen des Sozialhilferechts ein Gesuch um materielle Hilfe gestellt werden.

Was schliesslich die Radio- und Fernsehempfangsgebühren angeht, so haben alle Inhaftierten die Mietkosten für die TV-Geräte aus dem frei verfügbaren Teil des Arbeitsentgelts zu bezahlen. Die Mietkosten für Gefangene belaufen sich auf Fr. 20 pro TV-Gerät pro Monat, darin sind die von den Einrichtungen zu entrichtenden Radio- und Fernsehempfangsgebühren anteilmässig miteingerechnet. Die Justizvollzugsanstalt Pöschwies bezahlt jährlich rund Fr. 18000 für Radio- und Fernsehempfangsgebühren. Bei den Gefängnissen Kanton Zürich beläuft sich der Betrag über alle Betriebe gerechnet auf jährlich rund Fr. 13000.

Zu Frage 6:

Zum Arbeitsentgelt der Inhaftierten und die rechtlichen Grundlagen wird auf die Ausführungen in der Beantwortung der Frage 5 verwiesen.

2010 wurde aus der Gefangenenarbeit, also den Gewerbeverkäufen und Auftragserfüllungen, gesamthaft ein Erlös von Fr. 10000053 erzielt. Dem steht ein ausbezahltes Arbeitsentgelt an die Inhaftierten von insgesamt Fr. 4981015 gegenüber.

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