

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 83/2005 betreffend
keine wirtschaftliche Besserstellung von straffälligen
Ausländerinnen/Ausländern in deren Heimatland
durch den Strafvollzug – Auszahlung des Arbeits-
entgeltes nach Kaufkraft**

(vom 15. August 2007)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 5. September 2005 folgendes von Kantonsrat Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und den Kantonsrätinnen Barbara Steinemann, Regensdorf, und Regula Thalmann-Meyer, Uster, am 21. März 2005 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird ersucht, allenfalls durch Antrag im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat, die von ausländischen Straftäterinnen/-tätern durch Arbeitsentgelt (Pekulium) während des Strafvollzuges erwirtschaftete Rücklage bei Entlassung aus dem Strafvollzug gemäss Kaufkraft im Heimatland umzurechnen und auszubezahlen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

A. Vorbemerkungen

1. Bundesrechtliche Grundlagen und Zweck des Arbeitsentgelts

Das bis Ende 2006 geltende Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) sah vor, dass Gefangene zur Arbeit, die ihnen zugewiesen wird, verpflichtet sind (Art. 37 Ziff. 1 Abs. 2 aStGB). Für diese Arbeitsleistung war ihnen bei gutem Verhalten und befriedigender Arbeitsleistung ein Verdienstanteil zu entrichten, dessen Höhe von den Kantonen bestimmt wurde (Art. 376 aStGB). Es bestand indessen kein Anspruch

auf eine der Arbeitsleistung angemessene Entlohnung (BGE 106 Ia 360; entsprechende Vorstösse wurden auch anlässlich der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches nicht weiterverfolgt). Der Verdiensteil wurde den Inhaftierten während der Dauer des Freiheitsentzuges gutgeschrieben (Art. 377 Abs. 1 aStGB). Bei der Entlassung aus der Anstalt verfügte die Anstaltsleitung nach freiem Ermessen, ob der Betrag ganz oder teilweise dem Entlassenen, den Organen der Schutzaufsicht, der Vormundschaftsbehörde oder der Sozialhilfe zu sachgemässer Verwendung für den Entlassenen auszubehalten sei. Das Guthaben aus dem Verdiensteil war unpfändbar; jede Abtretung oder Verpfändung des Guthabens aus dem Verdiensteil war nichtig (Art. 378 aStGB).

Diese Regelungen über die Entschädigungspflicht wurden bei der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches (AT StGB) im Wesentlichen auch in das neue Recht übergeführt (vgl. Art. 81, 83 und 380 Abs. 2 lit. a StGB). Nicht mehr zulässig ist nach neuem Recht in- dessen die Bemessung des Arbeitsentgeltes anhand des Wohlverhaltens des Gefangenen. Die Rechtskommission des Nationalrates diskutierte zwar im Jahr 2001 auch kurz das Problem, dass Ausländerinnen und Ausländer, gegenüber denen eine Landesverweisung ausgesprochen wurde, die gleiche Entschädigung erhalten, obwohl der Betrag im Ausland mehr wert ist. Nach geführter Debatte stimmte die Kommission dem Beschluss des Ständerates aber schliesslich zu, ohne einen entsprechenden Gegenvorschlag zu erarbeiten. In diesem Zusammenhang wurde aus Sicht der Verwaltung darauf hingewiesen, dass dieses Problem von der Expertenkommission zum Postulat von Nationalrat Ulrich Gadiant vom 3. März 1992 zur «Krise im Straf- und Massnahmenvollzug» (vgl. Ziff. 2.2.4.1.2 des entsprechenden Berichts vom März 1995) bereits diskutiert und eine Kaufkraftanpassung als Lösung verworfen worden sei. Zur Begründung wurde angeführt, dass der administrative Aufwand beträchtlich sei, die zu erwartenden Streitigkeiten den Vollzugsalltag belasten würden und dass Bedenken hinsichtlich Anstaltsdisziplin und Sicherheit sowie hinsichtlich der Gleichbehandlung der Insassinnen und Insassen bestünden – jedenfalls soweit es um Gelder zur Deckung der Lebenskosten in der Vollzugsanstalt gehe. Man habe diesen Gedanken im Rahmen der Ausarbeitung des Entwurfes des neuen AT StGB daher nicht weiterverfolgt. Aus den Materialien zum revidierten AT StGB lässt sich somit nicht ableiten, das Parlament habe mit der Ergänzung der Formulierung des Bundesrates in Art. 83 Abs. 1 durch den Satzteil «... und den Umständen angepasstes Entgelt» eine kaufkraftabhängige Bemessung anstossen wollen. Vielmehr sollte die neue Formulierung den Grundüberlegungen des Bundesrates Rechnung tragen und ausdrücken, dass der Strafgefängene weiterhin keinen Anspruch auf marktübliche Entlöh-

nung besitzt und eine rein leistungsorientierte Bemessung nicht bezweckt ist.

Für die Prüfung einer möglichen Kaufkraftanpassung ist sodann zu berücksichtigen, welche Zielsetzungen mit der Leistung des Arbeitsentgelts verfolgt werden. Dabei stehen heute folgende Gesichtspunkte im Vordergrund:

- Förderung der Arbeitsmotivation und des Wohlverhaltens und damit eines geordneten Anstaltsbetriebes.
- Deckung der laufenden persönlichen Bedürfnisse des Gefangenen während des Vollzugs wie z. B. der Erwerb von Gebrauchsartikeln, Genussmitteln, Briefmarken, Zeitschriften, Deckung der Kosten für Telefonverkehr, Fernsehempfang, Ausgang, Urlaub usw. Diese Bedürfnisse werden aus dem verfügbaren Teil des Arbeitsentgelts finanziert.
- Erleichterung der Wiedereingliederung durch Bildung einer Rücklage oder – mit Zustimmung der Anstaltsleitung – durch Erfüllung gewisser sozialer Verpflichtungen wie Wiedergutmachung, Schuldensanierung, Familienunterstützung. Dazu wird gegebenenfalls auch der gebundene Teil des Arbeitsentgelts verwendet. Der Betrag aus dem selbst verdienten Arbeitsentgelt, der dem Entlassenen mitgegeben wird, soll der Resozialisierung dienen. Der Entlassene kann somit auf eine selbst erarbeitete Starthilfe zurückgreifen, hat er doch häufig bei der Entlassung keine Arbeitsstelle und keine eingerichtete Wohnung. Ist der Entlassene auf Sozialhilfe angewiesen, nimmt diese in der Regel Rückgriff auf das ausbezahlte Arbeitsentgelt.

2. Umsetzung der Arbeitsentschädigung auf kantonaler bzw. interkantonaler Ebene

Für die Bemessung des Arbeitsentgeltes sind die kantonalen Behörden zuständig. Das Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (Ostschweizer Strafvollzugskonkordat, LS 334), dem der Kanton Zürich angehört, hatte bereits gestützt auf Art. 1 Abs. 2 des Vereinbarungstextes vom 31. März 1976 entsprechende Richtlinien erlassen. Art. 29 der inzwischen aufgehobenen Ausführungsbestimmungen zur Vereinbarung des Konkordats hielt darüber hinaus fest, dass der Eingewiesene unter anderem an den Kosten der Heimschaffung angemessen zu beteiligen ist. Art. 14 der im Zuge des revidierten AT StGB überarbeiteten Konkordatsvereinbarung vom 29. Oktober 2004 sieht weiterhin eine solche Kostenbeteiligung des Eingewiesenen an den Heimschaffungskosten

vor. Die ebenfalls überarbeiteten und auf den 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Konkordatsrichtlinien sehen nach wie vor eine Aufteilung des Arbeitsentgelts in einen Frei- und einen Sperrbetrag vor. Dem Sperrkonto, das als Rücklage für die Zeit nach der Entlassung dient, werden zwischen 30 und 50% des Arbeitsentgelts gutgeschrieben (bisher 50%). Übersteigt das Guthaben auf dem Sperrkonto Fr. 3000, kann die Anstaltsleitung im Umfang des übersteigenden Betrags bereits während des Freiheitsentzuges Bezüge vom Sperrkonto bewilligen, insbesondere für besondere Aus- und Weiterbildungen, für Leistungen an Geschädigte, zur Abzahlung von Schulden, für Zahnbehandlungen oder zur Unterstützung der Ehefrau, Lebenspartnerin oder der Kinder der eingewiesenen Person. Demgegenüber dient das Freikonto zur Bezahlung der Auslagen während des Vollzuges.

Die im Kanton Zürich bisher geübte Praxis bei der Abgeltung der Heimschaffungskosten beruhte auf einer Vereinbarung vom 13. Oktober 1994 zwischen der Strafanstalt Pöschwies und dem Ausschaffungsbüro der Kantonspolizei. Diese Vereinbarung hält unter anderem fest, dass der Inasse die Kosten seines Flugtickets bis zum Betrag von höchstens Fr. 1600 selbst trägt. Die Strafanstalt Pöschwies ist für die Sicherung und Übergabe dieses Betrags zuständig. Als «Zehrgeld» für die Heimreise erhält der Entlassene Fr. 300. Wird er also in sein Heimatland ausgeschafft, trägt er über das ihm bezahlte Arbeitsentgelt so weit wie möglich seine eigenen Heimschaffungskosten, was in der Wirkung einer Kaufkraftanpassung nahe kommt.

Mit Blick auf die Bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU (Personenfreizügigkeit) muss beim Umgang mit Ausländerinnen und Ausländern sodann beachtet werden, dass für Staatsangehörige der EU und der EFTA-Staaten teilweise andere rechtliche Rahmenbedingungen gelten. Ausgeschlossen ist danach namentlich die Anwendung kaufkraftabhängiger Regelungen auf entsprechende Staatsangehörige. Hinzu kommt, dass für letztere andere Voraussetzungen für die Ausschaffung in ihr Heimatland gelten. Auf Grund dieser Ausgangslage käme eine Kaufkraftbereinigung grundsätzlich nur bei Nicht-EU- und -EFTA-Bürgern in Betracht, wodurch die ausländischen Strafgefangenen von vornherein in zwei Gruppen mit unterschiedlichen Rechten aufgeteilt würden. Unabhängig davon müsste für die Frage der Kaufkraftanpassung im Einzelfall berücksichtigt werden, ob der fragliche Betrag tatsächlich in der Schweiz oder im Ausland ausgegeben werden soll. Nur wenn feststünde, dass die unterstützte Familie im Ausland lebt oder dass der Gefangene nach seiner Entlassung die Schweiz tatsächlich verlassen muss, könnte eine solche Anpassung sachgerecht sein, nicht aber, wenn das Arbeitsentgelt tatsächlich in der Schweiz ausgegeben werden soll.

Eine Auswertung der Austritte im Jahr 2004 aus der Strafanstalt Pöschwies zeigt folgende Verteilung der an Personen aus Nicht-EU/EFTA-Ländern ausbezahlten Beitragshöhe in Franken:

Höhe der Auszahlung	≤ 1000	1001–3000	3001–6000	6001–11 000
Anzahl Personen	86	45	33	4

Es erscheint zunächst fraglich, ob eine Kaufkraftanpassung bei auszuzahlenden Beträgen unter Fr. 3000 eine spürbare Wirkung erzielen würde. Die 37 Insassen, die bei der Entlassung mehr als Fr. 3000 mitnehmen konnten – diese Summe muss gemäss den neuen Richtlinien des Ostschweizer Vollzugskonkordates künftig auf einem Sperrkonto für die Entlassung angespart werden – wiesen folgende Nationalitäten auf: Serbien-Montenegro (11), Mazedonien (5), Brasilien (4), Albanien (2) und je 1 Person aus USA, Thailand, Südafrika, Nigeria, Libanon, Japan, Guatemala, Dominikanische Republik, Bulgarien, Argentinien, Türkei, Tunesien, Sierra Leone, Haiti und Burundi. Die Auswertung zeigt, dass es sich um eine vergleichsweise kleine Gruppe von Insassen handelt, die 2004 bei der Entlassung und nach Abzug der Heimerschaffungskosten einen nennenswerten Betrag bezogen haben.

B. Wirkungen einer Kaufkraftanpassung des Arbeitsentgelts

1. Unvereinbarkeit einer kaufkraftabhängigen Bemessung des Arbeitsentgelts mit der auf Leistung beruhenden Bemessung

Art. 83 Abs. 1 StGB schreibt ausdrücklich vor, dass das Arbeitsentgelt grundsätzlich leistungsabhängig zu bemessen ist. Bei dieser Bemessung nach Leistung steht ihm nicht die volle Wertschöpfung zu. Es können verschiedene Faktoren mitberücksichtigt werden, namentlich die Leistungsbereitschaft und die Leistungsfähigkeit sowie die spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Arbeitsplatzes in der Strafanstalt. Bei einem leistungsabhängigen Entgelt sollen alle Strafgefangenen, welche die gleiche Arbeitsleistung erbringen – im Sinne des Gleichbehandlungsgebots – auch das gleiche Arbeitsentgelt beziehen können. Eine kaufkraftabhängige Bemessung steht der Berechnung nach dem Leistungsprinzip entgegen. Die Kaufkraft wäre ein Kriterium, das die Höhe des Arbeitsentgelts letztlich «bedürfnisabhängig» berechnet. Wenn das verdiente Arbeitsentgelt bei der Auszahlung je nach (Ausgaben-)Bedürfnis gekürzt wird, wird die gleiche Leistung tatsächlich eben nicht gleich entschädigt. Eine gleichzeitige Bemessung nach Leistung und nach Bedürfnis wäre nur dann möglich, wenn das Gesetz zwischen Leistungsbemessung und Bedürfnisbemessung eine Rang-

folge festlegen würde. Art. 83 StGB sieht dies jedoch nicht vor. Die Bestimmung knüpft vielmehr an der Leistung an. Die gleichzeitige Anwendung beider Bemessungskriterien ist in Anbetracht der gegenwärtigen Rechtslage wohl ausgeschlossen (vgl. auch nachstehend unter D.). Bei einem Wechsel zur bedürfnisabhängigen Berechnung des Arbeitsentgelts müsste sich der Gesetzgeber zudem konsequenterweise fragen, ob auch die Leistung an Schweizerinnen und Schweizer nach deren Bedürfnissen, Verpflichtungen und wirtschaftlichen Möglichkeiten unterschieden werden müsste. Denn Grund für eine Kürzung des Arbeitsentgelts wäre ja auch die Gleichstellung hinsichtlich der tatsächlichen Ausgaben- und Unterstützungsbedürfnisse nach der Entlassung. Bei vermögenden Strafgefangenen, die im Vollzug arbeiten und nach dem Austritt aus der Anstalt keine finanziellen Engpässe zu überwinden haben, wären entsprechende Entschädigungsbedürfnisse letztlich ebenfalls nicht ausgewiesen.

2. Rechtsungleiche Behandlung bei der Tragung der Vollzugskosten

Art. 380 Abs. 2 StGB regelt die Beteiligung des Verurteilten an den Vollzugskosten abschliessend. Würde bei einem ausländischen Gefangenen, der im Vollzug arbeitet, das ausbezahlte Arbeitsentgelt infolge Kaufkraftbereinigung gekürzt, würde er damit indirekt stärker an den Vollzugskosten beteiligt, als der arbeitende Schweizer Gefangene. Eine solche Wirkung wäre mit Art. 380 Abs. 2 StGB kaum vereinbar. Die Klassifizierung der ausländischen Gefangenen in Angehörige von EU- und EFTA-Staaten und anderer Staatsangehörige würde ebenfalls zu unterschiedlicher Entlohnung und Kostenbeteiligung führen. Entsprechende Spannungen und Auseinandersetzungen in den Vollzugseinrichtungen wären ebenso absehbar wie die Beeinträchtigung der Betriebsführung in organisatorischer und sicherheitstechnischer Hinsicht.

3. Unvereinbarkeit mit Sinn und Zweck des Arbeitsentgelts

Auch wenn Gefangene gesetzlich zur Arbeit verpflichtet sind, darf die motivierende Wirkung der Verdienstmöglichkeiten nicht ausser Acht gelassen werden. Würden Arbeitsentgelte so stark gekürzt, dass das Arbeiten in der Anstalt für Ausländerinnen und Ausländer nicht mehr attraktiv wäre bzw. dass die differenzierte Entschädigung als Ungerechtigkeit empfunden würde, wären die Motivation zur Arbeit und zur Einhaltung der Anstaltsdisziplin gleichermassen beeinträch-

tigt. Der Wunsch, die eigene Familie unterstützen zu können, ist als Arbeitsmotivation durchaus zu begrüssen. Zudem trägt die oder der Gefangene mit seinem Verdienst teilweise auch zur Deckung der Vollzugskosten bei. Ein ungleiches Arbeitsentgelt würde dessen Funktion als stabilisierendes Element im Anstaltsbetrieb beeinträchtigen. Unruhen innerhalb der Anstalt wären nicht auszuschliessen. Nicht zuletzt um solche zu vermeiden, wurde im Rahmen der Revision des AT StGB das verhaltensabhängige Arbeitsentgelt abgeschafft. Hinzu kommt, dass gerade bei ausländischen Gefangenen die vollzugsrechtlichen Möglichkeiten der Wiedereingliederung ohnehin sehr beschränkt sind (oft gibt es wegen Fluchtgefahr keine Vollzugslockerungen usw.). Die Auswirkungen der Entgeltkürzung sind mit dem allgemeinen Vollzugsziel, die Wiedereingliederung der Betroffenen zu stärken, schwer zu vereinbaren. Die Erfahrungen zeigen, dass die Beschäftigung in der Anstalt nicht nur für die persönliche Entwicklung des Gefangenen von zentraler Bedeutung ist, sondern auch für die Aufrechterhaltung eines geordneten Anstaltsbetriebes. Das Bundesgericht hat in ständiger Rechtsprechung die Wahrung des geordneten Anstaltsbetriebs als Kriterium für die Zulässigkeit von Freiheitseinschränkungen angesehen. Umgekehrt sind Massnahmen, die diese Ordnung gefährden, nicht im öffentlichen Interesse.

Unabhängig davon ist anzunehmen, dass der Vorschlag der kraftbereinigten Kürzung des Arbeitsentgelts zumindest teilweise auch von falschen Vorstellungen ausgeht. Offenbar wird angenommen, dass so genannte Kriminaltouristen nicht mehr in die Schweiz kommen würden, wenn sie befürchten müssten, dass sie – im Falle einer Verurteilung in der Schweiz – keine grossen Geldsummen mehr in die Heimat transferieren könnten. Ziel dieser Massnahme wäre demnach die Verringerung der Delinquenz von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz durch Verringerung der Attraktivität des Schweizer Vollzugsregimes. Ob ein solcher Schluss tatsächlich zutreffend ist, muss letztlich offen bleiben. Experten gehen aber davon aus, dass die Ausgestaltung des Vollzuges nicht zu stark von generalpräventiven Überlegungen geprägt sein sollte, da sich besondere Einschränkungen der Möglichkeiten im Vollzug ihrerseits nachteilig auf die Erreichung der Resozialisierungsziele im Einzelfall auswirken. Dass die «Annehmlichkeiten» des Freiheitsentzuges tatsächlich soviel wiegen, dass dem Freiheitsentzug an sich keine abschreckende Wirkung mehr zukommt, lässt sich letztlich auch für die Gruppe der auszuweisenden ausländischen Strafgefangenen, denen in der Heimat kein staatliches Fürsorgesystem zu Hilfe kommt, nicht belegen. In Einzelfällen kann dies zutreffen. Ob damit aber die Kriminalität insgesamt spürbar abnehmen würde, ist beim gegenwärtigen Forschungsstand zu bezweifeln.

4. Folgen einer Kaufkraftbereinigung für Zürcher Behörden im Besonderen

Es muss davon ausgegangen werden, dass eine auf den Kanton Zürich beschränkte Kaufkraftanpassung dazu führen würde, dass die betroffenen ausländischen Insassen alles daran setzen würden, in eine andere Vollzugseinrichtung versetzt zu werden. Dies könnte vorab durch Regelverstösse bis hin zur Gewaltanwendung, die oft zu disziplinarischen Versetzungen führen, erreicht werden. Die Folgen für die Anstaltsordnung wären absehbar. Wegen des Zusammenhangs zwischen dem zu leistenden Kostgeld und dem Arbeitsentgelt würden von ausserkantonalen Behörden eingewiesene Ausländer zudem gegenüber solchen, die von der Zürcher Vollzugsbehörde eingewiesen worden sind, bessergestellt, denn den ausserkantonalen Insassen müsste das volle Pekulium ausbezahlt werden. Diese Ungleichbehandlung liesse sich kaum plausibel begründen.

Nach der Abschaffung der gerichtlichen Landesverweisung durch das neue StGB hängt die Ausschaffung von ausländischen Strafgefangenen nach ihrer Entlassung neu immer von einem entsprechenden Entscheid der zuständigen Migrationsbehörde ab. In der bisherigen Praxis lag ein rechtskräftiger und vollziehbarer Entscheid des Migrationsamtes oft erst spät, manchmal erst gegen Ende des Vollzuges vor. Zwar muss zur Umsetzung der neuen Vorschriften des StGB über die Vollzugsplanung (Art. 75 Abs. 3) alles daran gesetzt werden, die ausländerrechtlichen Entscheide möglichst früh nach Strafantritt zu erwirken. Dennoch müsste damit gerechnet werden, dass die Voraussetzungen einer Kaufkraftanpassung des Arbeitsentgeltes – eben die Ausschaffung nach der Entlassung – nicht rechtzeitig feststünden. Neben der Ungewissheit über die Berechnungsgrundlagen des Pekuliums hätte dies wohl auch die unerwünschte Folge, dass die Rechtsmittel im ausländerrechtlichen Verfahren noch stärker ausgeschöpft würden, damit ein definitiver Entscheid möglichst spät, allenfalls sogar erst nach der Entlassung vorliegt.

C. Der Vergleich mit den Kinderzulagen

Das Schweizervolk hat am 26. November 2006 das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) angenommen. Art. 4 Abs. 3 FamZG bestimmt, dass der Bundesrat die Voraussetzungen für den Anspruch auf Familienzulagen für im Ausland wohnhafte Kinder regelt, wobei sich die Höhe der Familienzulage nach der Kaufkraft im Wohnsitzstaat richtet (vgl. auch hier

Einschränkungen im Geltungsbereich der Personenfreizügigkeit). Damit wird zunächst klar, dass in diesem Bereich auch bundesrechtliche Regelungen bestehen werden. Ein Vergleich der vorliegenden Problematik mit den Kinderzulagen, die der Kaufkraft-Abstufung unterliegen, liegt zwar auf der Hand. Bei genauerer Prüfung zeigt sich jedoch, dass sich aus dem Recht der Kinderzulagen keine analoge Lösung ableiten lässt. Im Gegensatz zu den Kinderzulagen ist das Arbeitsentgelt im Strafvollzug eben nicht eine Zulage zu einem Verdienst, sondern der aus eigener Kraft erwirtschaftete Verdienst selbst. Das Arbeitsentgelt bildet als Entgelt für die dem Gefangenen zugewiesene Arbeit, die zu verrichten er darüber hinaus per Gesetz verpflichtet ist, anders als bei einer Zulage oder Vergünstigung einen eigentlichen Arbeitserwerb, der von der Arbeitsleistung abhängig ist. Demgegenüber bemisst sich die Kinderzulage nach der Anzahl Kinder, für die eine gesetzliche Unterstützungspflicht besteht. Die Kaufkraftanpassung ist überdies abhängig vom rechtlichen Aufenthaltsstatus der Kinder, der damit als objektives Kriterium feststeht und jederzeit nachvollziehbar ist. Es erscheint deshalb gerechtfertigt und mit dem Gleichheitsgebot vereinbar, die Zulage an die Verhältnisse, in welche die Unterstützungsleistung fliesst, anzupassen. Dass die AHV und IV nicht der Kaufkraftanpassung unterliegen, ist ebenfalls darauf zurückzuführen, dass es sich hierbei um (Ersatz-)Leistungen für Erwerbsausfall und nicht um eine Zulage handelt.

Während sich die Kinderzulage – gemäss der derzeit geltenden kantonalen Regelung – also grundsätzlich unabhängig vom Erwerb (eine Abhängigkeit zum Arbeitspensum besteht insoweit, als der Anspruch auf eine volle Zulage eine Beschäftigung von mindestens 80 Stunden im Monat voraussetzt) lediglich nach Anzahl, Alter und Aufenthaltsort der Kinder bemisst und entsprechend als Zulage ausgestaltet ist, richtet sich das Arbeitsentgelt von Bundesrechts wegen in erster Linie nach dem Kriterium der Arbeitsleistung. Das Vorliegen der Kriterien für eine Kaufkraftanpassung des Pekuliums (mutmasslicher Aufenthaltsort nach der Entlassung, Aufenthaltsort unterstützungspflichtiger Personen) könnte im Verlaufe eines Strafvollzuges nicht nur wechselhaft sein, sodass bei sich ändernden Verhältnissen ein entsprechender Administrationsaufwand betrieben werden müsste. Vielmehr müssten sie als weitere Bemessungsgrundlage grundsätzlich auch bundesrechtlich verankert werden. Dabei wäre dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung gerade in diesem sensiblen Bereich besonders Rechnung zu tragen, dient doch das Arbeitsentgelt weitgehend auch als wichtiges Führungsmittel und letztlich als Motivation für ein regelkonformes Verhalten der Insassen in der Anstalt. Die Einschränkung möglicher Konfliktherde trägt dazu bei, dass eine Vollzugeinrichtung

letztlich auch mit weniger Personal geführt werden kann, was sich auf der Kostenseite auswirkt.

Der Vergleich mit der Regelung bei den Kinderzulagen kann somit aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht als Grundlage für die Anpassung des Arbeitsentgelts an die Kaufkraft herangezogen werden.

D. Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz, Sektion Strafrecht

Das Bundesamt für Justiz, Sektion Strafrecht, hat sich in einer Stellungnahme vom 19. Oktober 2006 mit der Problematik auseinandergesetzt und kam zu den gleichen Schlussfolgerungen. Zusammenfassend hielt es fest, «dass es in Anbetracht der bundesrechtlichen Vorschriften zur Bemessung des Arbeitsentgelts weder sinnvoll noch zulässig ist, eine kaufkraftabhängige und damit vornehmlich bedürfnisorientierte Bemessung einzuführen».

E. Haltung des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates

An seiner Sitzung vom 27. Oktober 2006 hat die Kommission des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates das Anliegen des Postulats diskutiert und ist zu folgenden Schlüssen gelangt:

- Die allfällige Kaufkraftanpassung des bei der Entlassung an auszuschaufende Ausländer ausbezahlten Arbeitsentgeltes müsste zumindest im Rahmen des Konkordates geregelt werden, um die Gleichbehandlung der Insassen über alle Konkordatsanstalten hin zu gewährleisten.
- Es bestehen Bedenken, ob eine Kaufkraftanpassung mit den Schutzbestimmungen von Art. 378 a StGB bzw. Art. 83 StGB vereinbar wären. Diese Bestimmungen halten fest, dass der aus der Arbeitsleistung erwirtschaftete Verdienstanteil einem besonderen Schutz unterliegt.
- Es fragt sich, ob eine Kaufkraftanpassung nicht angesichts des in Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) statuierten Grundsatzes der Rechtsgleichheit problematisch wäre. Danach ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Unbeschauen ihrer Staatszugehörigkeit haben die zur Arbeit verpflichteten Inhaftierten ein Entgelt für ihre geleistete Arbeit zugute, das von Bundesrechts wegen nach geltendem Recht einzig nach den

- zwei Kriterien (Arbeitsleistung und Arbeitsverhalten) zu bemessen ist. Eine Kaufkraftanpassung würde eine nachträgliche Senkung des Arbeitsverdienstes bei einzelnen Personen bedeuten.
- Der ungleichen Ausgangslage zwischen Entlassenen mit Schweizer Bürgerrecht bzw. geregelter Aufenthalt in der Schweiz und auszuschieffenden Ausländern wird dadurch Rechnung getragen, dass letztere einen angemessenen Betrag für die Kosten der Heimschaffung zu leisten haben. Eine Kaufkraftanpassung würde dadurch nicht zu einer Ersparnis des jeweiligen einweisenden Kantons, sondern zu einer innerkantonalen Verschiebung der Kosten zwischen der einweisenden (Entlastung) und ausschaffenden Behörde (Belastung) führen.

F. Zusammenfassung

Die vorgeschlagene Kaufkraftanpassung ist kein taugliches Mittel für die erwünschte Verhinderung eines Anreizes zur Begehung von Delikten in der Schweiz. Zudem bestehen erhebliche Zweifel daran, dass eine auf den Kanton Zürich beschränkte Lösung rechtlich zulässig und praktisch umsetzbar wäre. Im Bereich der Ostschweizer Kantone ergibt sich zudem aus der erneuerten Konkordatsvereinbarung vom 29. Oktober 2004 weiterhin der Ansatz, dass die zuständigen Ausschaffungsbehörden einen Teil des auszubehaltenden Arbeitsentgeltes für die Finanzierung der Heimschaffung verwenden können. Der Kanton Zürich wird im Zuge der Umsetzung der revidierten Vorschriften des Strafgesetzbuches den Ersatz der oben erwähnten Vereinbarung aus dem Jahre 1994 prüfen und mit den an der Heimschaffung ausländischer Gefangener bzw. Straftlassener beteiligten Arbeitspartnern (Justizvollzug, Migrationsamt, Kantonspolizei) Abläufe festlegen, welche die Umsetzung der Kostenbeteiligung der Betroffenen an den Heimschaffungskosten sicherstellen. Ziel ist es, dass nicht nur Insassen der Strafanstalt Pöschwies, sondern solche anderer Zürcher Einrichtungen ihre eigenen Heimschaffungskosten aus dem Arbeitsentgelt mitfinanzieren. Zu prüfen sein wird insbesondere, ob die bisher geltende obere Grenze von Fr. 1600 zu Gunsten der tatsächlichen Kostendeckung – unter Einbezug eines Zehrgeldes von Fr. 300 – aufzuheben ist. Gleichzeitig werden alle geeigneten Massnahmen geprüft und umgesetzt, welche die frühzeitige Erwirkung eines rechtskräftigen ausländerrechtlichen Entscheids (weiterer Verbleib in der Schweiz nach der Entlassung aus dem Strafvollzug oder Ausschaffung) gewährleisten. Dies ist nicht nur mit Blick auf die Umsetzung der neuen Vollzugsplanungs Vorschriften erforderlich, sondern ermöglicht gleichzei-

tig, dass die Strafanstalt das Ansparen der Heimschaffungskosten im konkreten Fall sicherstellen kann.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 83/2005 abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Fuhrer	Husi