

Sitzung vom 1. Dezember 1999

2104. Anfrage (Kosten und Unterbringung von Inhaftierten ausländischer Nationalität)

Kantonsrat Jürg Trachsel, Richterswil, hat am 4. Oktober 1999 folgende Anfrage eingereicht:

In der Schweiz im Allgemeinen und im Kanton Zürich im Besonderen steigen die Kosten rund um die Justiz. Als Begründung wird angeführt, die Kostensteigerung sei eine Folge der gestiegenen Anzahl Fälle, beziehungsweise besagte Fälle würden oftmals schwieriger und komplizierter. Dies mag richtig sein, doch ist es auf der anderen Seite ebenso offenkundig, dass vor allem Haft und Gefängnisstrafen, vereinzelt sogar Zuchthausstrafen längst nicht für alle Insassinnen beziehungsweise Insassen dieselbe Intensität und Härte bedeuten. Insbesondere im Bereich rund um die Drogenkriminalität mit einem hohen Ausländeranteil vor allem aus dem Balkan scheinen zwei der Grundpfeiler des schweizerischen Strafsystems – Abschreckung einerseits und/oder Integration andererseits – fast vollständig zu versagen. Fazit: Effizienz und Effektivität sinken, die Kosten steigen.

Ich bitte in diesem Zusammenhang den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele Personen ausländischer Nationalität sassen Anfang der Sechzigerjahre in den Gefängnissen auf kantonalzürcherischem Boden ein und wie viele werden heute ausgangs der Neunzigerjahre in nämlichen Anstalten beherbergt (Anzahl/Prozente)?
2. Erachtet es der Regierungsrat als im Grundsatz möglich, auf fremdem Staatsgebiet Strafanstalten zu betreiben, beziehungsweise ist es denkbar, dass ausländische Staatsangehörige fremder Kulturen in Strafanstalten ihres Heimatlandes untergebracht werden?
3. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass, falls theoretisch möglich, das selbstständige Betreiben von Gefängnisanstalten in fremden Kulturen oder auch ganz grundsätzlich die Unterbringung bestimmter Täterinnen und Täterkategorien in Strafanstalten ihrer Heimat – zum Beispiel im ehemaligen Jugoslawien oder in der Türkei – wesentlich kostengünstiger wäre, als es dies im Kanton Zürich ist?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jürg Trachsel, Richterswil, wird wie folgt beantwortet:

1. 1960 waren in der Strafanstalt Regensdorf 289 und in der Kolonie Ringwil 22 männliche Verurteilte untergebracht. Der Ausländeranteil lässt sich dabei ohne übermässigen Aufwand lediglich für die 277 Neueintritte jenes Jahres ermitteln: Von 277 neu eintretenden Gefangenen waren 49 oder 16 Prozent Ausländer, wobei Deutsche mit 19, Österreicher mit acht und Italiener mit sieben Gefangenen die grössten Gruppen darstellten. Für die durchschnittlich 252 Insassen der Bezirksgefängnisse im Jahr 1960 lässt sich ohne Konsultation der Akten der einzelnen Gefangenen oder der entsprechenden Verzeichnisse aller Betriebe im Staatsarchiv der Ausländeranteil nicht ermitteln. Angesichts der damaligen Vollzugsgegebenheiten kann aber vereinfachend davon ausgegangen werden, dass er demjenigen der Strafanstalt Regensdorf entsprach, sodass von den 252 Gefangenen ebenfalls rund 16 Prozent oder etwa 40 Personen Ausländer gewesen sein dürften. Dem gegenüber waren 1998 von den durchschnittlich 350 Insassen der Strafanstalt Pöschwies 69 Prozent oder 251 ausländischer Staatsangehörigkeit, wobei Verurteilte aus dem ehemaligen Jugoslawien mit 60, aus Albanien mit 30 und aus Italien mit 16 Personen die grössten Gruppen neben den Schweizern bildeten. Unter den durchschnittlich 723 Insassen der Bezirksgefängnisse waren 600 oder 83 Prozent Ausländer. Davon stammten 181 oder 25 Prozent aus dem ehemaligen Jugoslawien, 108 oder 15 Prozent aus Albanien und je 22 oder drei Prozent aus Italien und dem Libanon.

Bei der Gegenüberstellung der Zahlen für 1960 und 1998 ist allerdings zu berücksichtigen, dass 1960 der Vollzug zürcherischer Urteile noch weit gehend in den zürcherischen Gefängnissen und Anstalten selbst erfolgte. Heute werden insbesondere die erstmals Verurteilten, soweit sie nicht flucht- oder gemeingefährlich sind, in ausserkantonalen offenen Anstalten untergebracht. Bei dieser Gruppe macht der Ausländeranteil lediglich etwa einen

Drittel aus. Der wirkliche Anstieg des Ausländeranteils bei den zürcherischen Untersuchungsgefangenen und Verurteilten ist daher etwa einen Zehntel geringer als der Vergleich der Belegung der zürcherischen Gefängnisse und Anstalten in den Jahren 1960 und 1998 ausweist.

2. Das Strafrecht und damit auch der Vollzug von Freiheitsstrafen gehören gemäss Lehre und Praxis zum Kern der hoheitlichen Befugnisse eines Staates. Der Betrieb einer Strafanstalt im Ausland durch die Schweiz wäre heute nach schweizerischem Recht nicht möglich, und soweit bekannt, wäre dies auch auf Grund der Gesetze und Rechtsauffassungen ausländischer Staaten heute nicht möglich. Die Voraussetzungen für einen solchen Schritt müssten daher auf dem Wege von Staatsverträgen geschaffen werden, wobei vorgängig – weil heute der Betrieb der Anstalten und Gefängnisse Sache der Kantone ist – wohl eine Anpassung des schweizerischen Rechts erfolgen müsste. Theoretisch wäre dann der Abschluss eines Staatsvertrages über den Bau und Betrieb einer Strafanstalt durch die Schweiz in einem anderen Staat möglich. Die Schwierigkeiten, die beim Abschluss des europäischen Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen zur Strafverbüsung im Heimatland auftraten, obwohl dieses sich nur auf Einzelfälle bezieht, und die Heimschaffung nur mit dem Einverständnis des Betroffenen erlaubt, weisen aber in eine andere Richtung. Damals führten insbesondere Fragen der Staatshoheit und der möglichen Konflikte mit innerstaatlichem Recht zu Problemen, sodass angenommen werden muss, dass bei einem Staatsvertrag über die viel weiter gehende Durchbrechung der Hoheitsrechte eines Staates durch den Betrieb einer Strafanstalt auf dem eigenen Staatsgebiet durch einen anderen Staat mit noch viel grösseren Schwierigkeiten zu rechnen wäre. Der Regierungsrat betrachtet daher ein solches Vorgehen als auf absehbare Zeit nicht durchführbar und sieht deswegen auch keinen Anlass, den für die Beziehungen zum Ausland zuständigen Bund zu entsprechenden Schritten aufzufordern.

3. Da die Kosten des Strafvollzugs zur Hauptsache vom Personalaufwand bestimmt werden, liegt es auf der Hand, dass der Betrieb einer Strafanstalt in einem Land mit tieferem Lohnniveau kostengünstiger als in der Schweiz wäre. Dies würde auch dann gelten, wenn eine ausländische Anstalt nach schweizerischen Anforderungen geführt würde. Davon kann aber – abgesehen von Einzelfällen – auch nicht auf dem Wege der Unterbringung Verurteilter aus dem Ausland in Anstalten ihrer Heimat profitiert werden: Die Heimschaffung zum Strafvollzug, nach der für die Schweiz keine Kosten mehr anfallen, ist nach heutigem schweizerischem und internationalem Recht nur mit dem Einverständnis der betroffenen Person möglich. Gerade die Ausländergruppen, die im zürcherischen Strafvollzug am stärksten vertreten sind, wollen aber kaum je ihre Strafen in ihrem Heimatland verbüssen.

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