

Sitzung vom 29. April 2009

**662. Anfrage (Lernprogramme der Bewährungs-
und Vollzugsdienste der Direktion JI)**

Kantonsrätin Barbara Steinemann, Regensdorf, hat am 9. Februar 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Von Oktober 1999 bis September 2005 gab es den Modellversuch «Lernprogramme als neue Interventionsform in der Strafjustiz». Dabei wollte man sich an den Trainingserfordernissen von Straffälligen orientieren und problematische Einstellungen hinterfragen, verändern und Verhaltensfertigkeiten fördern und damit das individuelle Rückfallrisiko der Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer reduzieren. In einer Medienmitteilung bescheinigte sich die Justizdirektion denn auch durchwegs ein positives Zeugnis über die von ihr neu beschrittenen Wege in der Bewährungshilfe; wie fast jedes neue Tätertherapieprogramm aus der Zürcher JI erhielt auch dieses Lernprogramm eine internationale Auszeichnung an einer internationalen Konferenz von Gleichgesinnten, lässt sich der Medienmitteilung entnehmen.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um die Beantwortung nachfolgender Fragen:

1. Wurden diese Lernprogramme seitdem fortgesetzt?
2. Welche Lernprogramme wurden anfänglich angeboten bzw. kamen seit Oktober 1999 neue hinzu und, wenn ja, wann genau?
3. Gibt es interne wie insbesondere auch externe Untersuchungen, welche mittels Zahlen belegen, dass das Rückfallrisiko tatsächlich verringert wurde?
4. Aufgrund welcher gesetzlichen Grundlage wurden diese Programme damals eingeführt?
5. Ist heute eine gesetzliche Grundlage für diese Programme vorhanden?
6. Wie viele Stellenprozente werden heute für diese Programme eingesetzt bzw. wie war die jährliche Entwicklung seit Oktober 1999?
7. Wie viele Fälle wurden seit Oktober 1999 jeweils pro Jahr erledigt?
8. Welches waren seit Oktober 1999 die jeweiligen Fallkosten pro Jahr?
9. Wie hoch waren bis anhin die Gesamtkosten?
10. Wer trug damals bzw. trägt nun diese Kosten?
11. Wurde bzw. wird eine Kostenbeteiligung von den Teilnehmern verlangt und deckt diese die tatsächlichen Kosten?

12. Wie häufig erfolgte tatsächlich eine Kostenbeteiligung?
13. Trifft es zu, dass auch Ersttäter, welche grundsätzlich einmal Anspruch auf den bedingten Strafvollzug bei einer minimalen Probezeit bzw. ohne sie weiter belastende Auflagen gehabt hätten bzw. immer noch haben, mittels sog. «Weisungen» zum Besuch dieser Programme verpflichtet wurden bzw. immer noch werden?
14. Gab bzw. gibt es nunmehr eine genügende gesetzliche Grundlage für solche Weisungen, welche Ersttäter betreffen bzw. betrafen?
15. Aufgrund welcher Richtlinien erfolgte die Auswahl solcher Ersttäter?
16. Gab es Fälle von Ersttätern, welche diese Lernprogramme dennoch nicht absolvierten bzw. absolvieren wollten?
17. Gab es deswegen sog. «Nachverfahren» gegen Ersttäter, d. h. Verlängerungen der Probezeit oder gar Widerrufe des bedingten Strafvollzuges?
18. Auf welche gesetzlichen Grundlagen stützten sich diese Nachverfahren gegen Ersttäter?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Barbara Steinemann, Regensdorf, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Aufgrund der gemachten Erfahrungen wurden die Lernprogramme weitergeführt und wurden inzwischen auch in die sicherheitspolitischen Legislaturziele des Regierungsrates aufgenommen. Für die angestrebte Verstärkung der Gewalt- und Rückfallprävention im Rahmen des Justizvollzuges (Ziel 16, Massnahme 16.5) verweist er unter anderem auch auf die Lernprogramme der Bewährungs- und Vollzugsdienste, mit denen Änderungen der inneren Einstellung und des Verhaltens von Straftäterinnen und -tätern bewirkt werden sollen. Vorgesehen ist dabei ebenso die weitere Unterstützung dieser Programme wie auch deren Evaluation.

Zu Frage 2:

Die Bestimmung möglicher Zielgruppen für Lernprogramme entstand bereits 1999 wie auch heute in enger Abstimmung zwischen den Strafverfolgungsbehörden und dem Justizvollzug. Sämtliche der ursprünglich erarbeiteten Lernprogramme werden heute weiterhin angeboten. Einzelne erfuhren aufgrund der Erkenntnisse aus der Evalua-

tion des Modellversuchs (1999–2003) sowie der mittlerweile fast zehnjährigen Praxiserfahrung verschiedene Konzeptanpassungen. Seit 1999 werden folgende Lernprogramme angeboten:

- Lernprogramm für alkoholauffällige Verkehrsteilnehmer (TaV)
- Lernprogramm für risikobereite Verkehrsteilnehmer (Start)
- Lernprogramm Partnerschaft ohne Gewalt (PoG)
- Lernprogramm für Gewalt- und Eigentumsdelikte (DoT)
dieses Lernprogramm wird seit 2002 nur noch im Einzelsetting und nicht mehr in der Gruppe durchgeführt
- Lernprogramme für Insassen und Ausgetretene von Strafanstalten (Trias 1+2)

Auf Anregung der Strafverfolgungsbehörden wurde 2007 folgendes Programm neu entwickelt:

- Lernprogramm für drogenauffällige Verkehrsteilnehmer (TdV)

Zu Frage 3:

Der Modellversuch wurde durch die renommierte Verkehrspsychologin Dr. Jacqueline Bächli-Biätty evaluiert. In ihrem Bericht vom 13. März 2006 (Lernprogramme als neue Interventionsform in der Strafjustiz) kommt sie zu folgender Schlussfolgerung: «Die Hypothese, dass der Besuch eines Lernprogramms geeignet ist, die deliktspezifische Rückfälligkeit zu vermindern, kann tendenziell bestätigt werden.» Der vollständige Evaluationsbericht von Dr. Bächli-Biätty sowie der Schlussbericht der Projektleitung vom März 2006 zum Modellversuch sind auf der Website des Bundesamts für Justiz einsehbar.

Um vertiefte Aussagen zur Wirkung der Lernprogramme machen zu können, ist geplant, voraussichtlich ab April 2009 ein im Amt für Justizvollzug neu entwickeltes Messinstrument RGB (Rückfallquotenbezogene Geschäftsberichterstattung) u.a. auch in der Abteilung Lernprogramme einzuführen.

Zu Fragen 4 und 5:

Die Teilnahme an einem deliktorientierten Lernprogramm konnte von 1999 bis 2005 von den Staatsanwaltschaften während der Strafuntersuchung oder von einer urteilenden Instanz (Gerichte oder Staatsanwaltschaften) angeordnet werden. Gesetzliche Grundlage bildeten die formellen und materiellen Voraussetzungen des bedingten Strafvollzuges nach Art. 41 Abs. 2 aStGB; d.h. die Teilnahme an einem Lernprogramm konnte von der urteilenden Behörde im Rahmen einer Weisung angeordnet werden. Ebenfalls konnte die Teilnahme an einem Lernprogramm im Rahmen einer Ersatzmassnahme nach § 72 Abs. 2 StPO angeordnet werden.

Heute bilden die Art. 44 Abs. 2 und Art. 94 StGB sowie § 72 Abs. 2 StPO die gesetzlichen Grundlagen für die Anordnung einer Teilnahme an einem deliktorientierten Lernprogramm.

Zu Frage 6:

Erst seit 2007 werden im Amt für Justizvollzug die Arbeitsstunden differenziert nach der erbrachten Leistung erfasst. Zuvor hat die Abteilung Lernprogramme immer auch Aufgaben im Bereich der Bewährungshilfe und der Strafmediation wahrgenommen, weshalb eine Aufschlüsselung bis Ende 2006 nicht möglich ist. Für die Jahre 2007 und 2008 wurden je rund 13000 Stunden für den Bereich Lernprogramme (einschliesslich administrativen Aufwands) eingesetzt. Dies entspricht 6,5 Stellen.

Die Lernprogramme wurden 1999 mit einem vom Bundesamt für Justiz mitfinanzierten Modellversuch begonnen. Mit den damals zur Verfügung stehenden 5,5 bis 6 Stellen wurde anfänglich viel in die Entwicklung der Lernprogramme investiert, da es seinerzeit kaum vergleichbare Angebote gab, auf die man hätte zurückgreifen können. Obwohl sich die Zuweisungszahlen in den letzten zehn Jahren versechsfacht und die Anzahl durchgeführter Programme dadurch mehr als verzehnfacht haben, sind die Personalstellen über die letzten Jahre stets gleich geblieben. Dies wurde nur möglich, weil die frei gewordenen Entwicklungsressourcen in den letzten Jahren praktisch eins zu eins für die Abklärung der Programmeignung und die Durchführung eingesetzt wurden.

Zu Frage 7:

Jahr	Durchgeführte und erledigte Eignungsabklärungen für Lernprogramme	Anzahl Teilnehmende, die das Lernprogramm erfolgreich abgeschlossen haben
2000	112	26
2001	155	116
2002	279	182
2003	262	264
2004	389	269
2005	487	337
2006	526	460
2007	493	412
2008	668	431
Total	3371	2497

Zu Fragen 8 und 9:

Die Frage nach den jährlichen Fallkosten kann mangels detaillierten Datenmaterials nicht beantwortet werden, und zwar nicht nur, weil die aufwendigen Entwicklungskosten differenziert zu berücksichtigen wären,

sondern auch mit Blick auf die Differenz zwischen den Fällen von Eignungsabklärung mit und ohne durchgeführtes Programm. Durchschnittliche Fallkosten ergeben insofern ein verzerrtes Bild. Die Gesamtkosten der Lernprogramme von 1999 bis Ende 2008 belaufen sich auf gerundete 14 Mio. Franken; wobei die Beteiligung des Bundes mit 1,645 Mio. Franken zu Buche schlägt. Damit hat der Kanton insgesamt 12,355 Mio. Franken aufgewendet. Geteilt durch alle 3371 Fälle würde dies zu durchschnittlichen Kosten von Fr. 3665 führen. Ein besserer Anhaltspunkt ergibt sich aus der Vollkostenbetriebsbuchhaltung der Bewährungs- und Vollzugsdienste 2008. Danach beliefen sich die Kosten für die Lernprogramme 2008 auf rund 1,48 Mio. Franken, was bei 668 Fällen von Eignungsabklärungen durchschnittliche Kosten von Fr. 2215 ergibt. Entsprechend zeigt sich, dass seit Beginn des Modellversuches eine deutliche Senkung der durchschnittlichen Fallkosten gelungen ist.

Zu Frage 10 und 11:

Der Modellversuch 1999–2003 wurde vom Bund mit einer Beteiligung von 70% (1,645 Mio. Franken) mitfinanziert. Seit 2005 ist der Modellversuch inkl. Evaluation abgeschlossen und der Kanton Zürich trägt die Kosten; abzüglich der Kostenbeteiligung der Teilnehmenden. Der Kostenbeitrag der Teilnehmenden für ein Lernprogramm beträgt Fr. 500. Dies entspricht keinem Vollkostenbeitrag, sondern knapp 20% der Gesamtkosten pro Fall.

Zu Frage 12:

Die Kostenbeteiligung der Teilnehmenden verläuft insgesamt zufriedenstellend. So konnte 2008 bei 400 Teilnehmenden eine Kostenbeteiligung erhältlich gemacht werden. Nur in 31 Fällen musste die Kostenbeteiligung abgesprochen werden.

Zu Frage 13:

Zunächst ist festzuhalten, dass das Gesetz der Ersttäterin oder dem Ersttäter – entgegen der Fragestellung – keinen «grundsätzlichen» Anspruch auf die Gewährung des bedingten Strafvollzuges bzw. die Gewährung eines weisungsfreien bedingten Strafvollzuges verschafft. Gemäss Art. 42 Abs. 1 StGB ist der bedingte Strafvollzug dann zu gewähren, wenn eine unbedingte Strafe nicht notwendig erscheint, um die Täterin oder den Täter von der Begehung weiterer Verbrechen oder Vergehen abzuhalten. Diese Voraussetzung ist in erster Linie bei Ersttäterinnen oder Ersttätern und nur ausnahmsweise auch bei rückfällig gewordenen Täterinnen und Tätern erfüllt (vgl. Art. 42 Abs 2 StGB). Die Möglichkeit der Gewährung des bedingten Strafvollzuges ist denn auch notwendige Voraussetzung für die Weisung, ein Lernprogramm zu besuchen.

In der Praxis der Bezirksgerichte kommt die Verpflichtung zur Absolvierung von Lernprogrammen bei Ersttäterinnen und Ersttättern bei Gewährung des bedingten Strafvollzuges nur gelegentlich vor (insbesondere bei SVG-Delikten und häuslicher Gewalt). Vereinzelt kamen auch Fälle vor, in denen angeklagte Ersttäterinnen und Ersttäter aus eigener Initiative Lernprogramme während einer laufenden Untersuchung absolvierten und sich damit ihre Situation im Gerichtsverfahren verbessert haben.

Zu Frage 14:

Eine Rechtsgrundlage für die Erteilung von Weisungen, die auch Ersttäterinnen und Ersttäter betreffen, bestand bereits im bis Ende 2006 geltenden StGB (vgl. Art 41. Ziff. 2 Abs. 1 aStGB). In der seit 2007 geltenden Fassung des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuchs findet sich diese in Art. 44 Abs. 2. Erneut ist darauf hinzuweisen, dass Ersttäterinnen und Ersttäter auch nach neuem Recht nicht unabhängig von der ihnen zu stellenden Legalprognose Anspruch auf den bedingten Strafvollzug unter Ansetzung der Mindestprobezeit und ohne Erteilung von Weisungen haben (was auch dem klaren Wortlaut von Art. 44 Abs. 2 StGB widersprechen würde). Im neuen Recht wurde lediglich die – widerlegbare – Vermutung einer positiven Prognose bei Ersttäterinnen und Ersttättern verankert.

Zu Frage 15:

Das Amt für Justizvollzug hat zuhanden der Staatsanwaltschaften des Kantons Zürich ein detailliertes Merkblatt ausgearbeitet, das über die Zuweisungsvoraussetzungen und über die Abläufe detailliert Auskunft gibt. Zudem besteht über jedes einzelne angebotene Lernprogramm eine ausführliche Zusammenstellung aller massgebenden Informationen. Allgemeine Voraussetzungen, die kumulativ für alle Lernprogramme gelten, sind:

- Der bedingte Strafvollzug ist möglich,
- die beschuldigte Person
 - ist im Sachverhalt grundsätzlich geständig,
 - hat Wohnsitz in der Schweiz,
 - kann sich auf Deutsch verständigen.

Die Gerichte sprechen die Weisung zum Besuch eines Lernprogramms in der Regel auf einen entsprechenden Antrag der Staatsanwaltschaft aus, dem die genannte Eignungsabklärung vorausgeht. Vereinzelt hatten Angeklagte im Zeitpunkt der Hauptverhandlung bereits mit dem Programm begonnen. In allen gerichtlichen Anordnungen er-

folgte die Weisung mit Zustimmung der oder des Angeklagten. In Einzelfällen hat die Möglichkeit zur Zuweisung an ein Lernprogramm die Bewilligung des bedingten Vollzuges erleichtert.

Zu Fragen 16 und 17:

Die in jedem Falle durchgeführte Eignungsabklärung des Amts für Justizvollzug gewährleistet sehr zuverlässige Ergebnisse, weshalb es nur in sehr seltenen Einzelfällen vorkommt, dass eine Person, deren Eignungsabklärung positiv verlaufen ist, das Lernprogramm gleichwohl nicht vollständig absolviert. Entsprechend können Nachverfahren in solchen Ausnahmefällen vorkommen. Eine Statistik führen die Gerichte hierzu allerdings nicht und die systematische Durchsicht aller erledigten Verfahren wäre mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden.

Zu Frage 18:

Diese Nachverfahren stützen sich auf Art. 46 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 95 Abs. 3 bis 5 StGB (Art. 41 Ziff. 3 Abs. 1 und 2 altStGB).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli