

Sitzung vom 5. April 2023

**395. Anfrage (Rassismusprävention und -bekämpfung  
im Justizvollzug)**

Die Kantonsrätinnen Nicola Yuste, Zürich, und Sarah Akanji, Winterthur, haben am 6. Februar 2023 folgende Anfrage eingereicht:

Diverse Berichte und Studien belegen, dass Rassismus auch in der Schweiz ein grosses Problem darstellt. Wie eine Erhebung des Bundesamtes für Statistik zeigt, sind Vorurteile und negative Stereotypen insbesondere (aber nicht ausschliesslich) gegenüber Schwarzen, jüdischen und muslimischen Teilen der Bevölkerung weit verbreitet<sup>1</sup>. Dies hat zur Folge, dass ein Drittel der Befragten in der besagten Studie angibt, mindestens einmal in den letzten fünf Jahren Diskriminierung oder Gewalt erfahren zu haben.

Gemäss der Eidgenössischen Fachstelle für Rassismusbekämpfung geht es beim Einsatz gegen Rassismus zuallererst darum, anzuerkennen, dass es rassistische Diskriminierung gibt, und zwar auf struktureller, institutioneller wie individueller Ebene.

Struktureller Rassismus und fremdenfeindliche Einstellungen machen auch vor staatlichen Institutionen nicht Halt. Insbesondere in Institutionen des Justizvollzugs, wo Menschen ihrer Freiheit entzogen und der staatlichen Gewalt ausgesetzt sind, ist ein genaues Hinschauen und ein präventiver Schutz vor Gewalt unerlässlich.

Vor diesem Hintergrund bitten wir die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen unter Berücksichtigung der verschiedenen Formen der Fremdenfeindlichkeit und Rassismen (gemäss Eidgenössischer Kommission gegen Rassismus EKR):

1. Hat das Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung Erhebungen zu Fällen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit seitens Aufsehenden gegenüber Gefangenen durchgeführt? Wenn ja, zu welchen Ergebnissen haben die Erhebungen geführt, wer hat die Erhebungen durchgeführt und wo werden sie publiziert?
2. Hat das Amt auch fremdenfeindliche und rassistische Vorkommnisse unter Gefangenen untersucht und, wenn ja, zu welchen Ergebnissen haben die Erhebungen geführt, wer hat die Erhebungen durchgeführt und wo werden sie publiziert?

<sup>1</sup> <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.gnpdetail.2021-0551.html>

3. Welche Massnahmen zur Bewältigung und Prävention von Fremdenfeindlichkeit und rassistischer Diskriminierung seitens Mitarbeitenden der Stafvollzugsbehörden (z. B. Richtlinien, verpflichtende Module in Aus- und Weiterbildungen, weitere Sensibilisierungsmassnahmen) wurden getroffen oder geplant?
4. Bestehen Möglichkeiten für die Bewältigung und Prävention von fremdenfeindlicher und rassistischer Gewalt von Gefangenen unter sich? Werden solche Massnahmen bereits umgesetzt?
5. Bestehen auch Erhebungen zu fremdenfeindlicher und rassistischer Diskriminierung in der Staatsanwaltschaft? Mit welchen Präventions- und Bewältigungsmassnahmen wird solcher Diskriminierung innerhalb der Strafverfolgungsbehörden entgegengewirkt?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Nicola Yuste, Zürich, und Sarah Akanji, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Im Auftrag der Direktion der Justiz und des Innern führte Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) zwei empirische Untersuchungen zu Rassismus im Strafvollzug durch:

Im Januar 2022 wurde in Zusammenarbeit mit der Justizvollzugsanstalt (JVA) Pöschwies eine mögliche rassistische Diskriminierung von inhaftierten Personen mit ausländischer Nationalität untersucht. Im Blickpunkt standen Disziplinierungen und Bildungszugang. Als Disziplinierungen gelten Arrest und andere Disziplinierungen, wie zum Beispiel TV-Verbote oder Besuchseinstellungen. Einbezogen wurden alle 282 Personen, die zum Stichtag 31. Dezember 2021 im geschlossenen Vollzug der JVA Pöschwies inhaftiert waren. Angelehnt an das Vorgehen der Weltgesundheitsorganisation und der Durban-Deklaration des Weltkongresses gegen Rassismus wurden für die Untersuchung vier Nationalitätengruppen gebildet: (1) Schweiz, (2) Europäische Nationalitäten ausser Schweiz, (3) Nationalitäten afrikanischer Länder und Länder des östlichen Mittelmeerraums, (4) weitere Nationalitäten (für eine weitere Ausdifferenzierung sind die Fallzahlen zu gering). Zusammengefasst weisen die Ergebnisse darauf hin, dass (a) in Bezug auf die Häufigkeit von Disziplinierungen und den Zugang zur Bildung im geschlossenen Vollzug der JVA Pöschwies keine Diskriminierung von Personen, die einer anderen Nationalität als der schweizerischen angehören, erkennbar ist. (b) Lediglich bei der Arrestdauer gibt es Hinweise, dass nichtschweizerische Euro-

päer im Durchschnitt länger im Arrest sind als Schweizer. Gründe dafür konnten auf der Grundlage der vorliegenden Daten nicht identifiziert und müssen vertieft untersucht sowie auf eine umfassendere Datengrundlage abgestützt werden. (c) Nichtschweizerische Europäer nehmen häufiger an Bildungsangeboten teil als Schweizer. Auch bei diesem Befund müssen die Ursachen abgeklärt werden. Zu beachten ist, dass die Ergebnisse nur mit Blick auf die Nationalität als Kriterium für ethnische Herkunft sowie Diskriminierung nur in Bezug auf Disziplinierungen und Bildung interpretiert werden dürfen. Eine Publikation dazu wird derzeit finalisiert und in Kürze bei einer Fachzeitschrift eingereicht.

Im Dezember 2022 wurden die Gefangenen der JVA Pöschwies zur subjektiv wahrgenommenen Vollzugsfairness befragt. Ein Aspekt der Vollzugsfairness ist die interaktionale Gerechtigkeit zwischen Inhaftierten und Mitarbeitenden, also die Frage, ob sich die Inhaftierten von denjenigen, welche die Entscheidungen treffen, während des Entscheidungsprozesses fair behandelt fühlen. Damit ist das Konzept der Vollzugsfairness auch im Kontext von rassistischer Diskriminierung interessant. Insgesamt nahmen 243 inhaftierte Personen an der Studie teil und füllten einen Fragebogen aus. Der Fragebogen wurde in zwölf verschiedenen Sprachen angeboten. Die bisherigen Ergebnisse weisen darauf hin, dass inhaftierte Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft die Vollzugsfairness gleich bis eher besser beurteilten als inhaftierte Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft. Insgesamt zeigte sich zudem, dass sich die inhaftierten Personen von den Mitarbeitenden in der JVA Pöschwies respektvoll und fair behandelt fühlten. Die Datenauswertung läuft zurzeit noch und eine Publikation in einer internationalen Fachzeitschrift ist in Planung.

Bei beiden Studien ist jedoch einschränkend zu betonen, dass die Nationalität bzw. die Schweizer Staatsbürgerschaft sehr grobe Kriterien sind und entsprechend vorsichtig interpretiert werden müssen. Rassistische Diskriminierung kann durchaus auch Personen mit Schweizer Staatsbürgerschaft betreffen.

Zu Frage 3:

Die Themen Rassismus und Diskriminierung werden in verschiedenen Einführungskursen der Untersuchungsgefängnisse Zürich, der Vollzugseinrichtungen Zürich und der JVA Pöschwies behandelt. Im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) wurde im letzten Jahr ein Workshop zum Thema «Struktureller Rassismus» durchgeführt. JuWe hat im Februar 2023 einen zweitägigen internen Workshop zum Thema «Institutioneller Rassismus» durchgeführt, für den eine Expertin und ein Experte aus Deutschland gewonnen werden konnten.

In den folgenden Richtlinien und Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sind Elemente zur Prävention und Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus enthalten, die für Mitarbeitende von JuWe verbindlich sind:

- Richtlinien des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats für das Betreuungsg- und Sicherheitspersonal im Justizvollzug vom 3. April 2020: Grundsätze und Verhaltensregeln (vgl. Absatz 3.1.b)
- Verhaltenskodex für Fachleute für Justizvollzug (Empfehlung CM/Rec [2012]5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Europäischen Verhaltenskodex für Vollzugsbedienstete) (vgl. Absatz IV, E: «Fairness, Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung»)
- Grundausbildung zur «Fachperson Justizvollzug» (Qualifikationsprofil, 2017) des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV): Ein diskriminierungsfreies respektvolles Verhalten, die sachliche Dokumentation von Ereignissen, die Reflexion der eigenen professionellen Rolle, Handeln frei von Willkür sowie interkulturelle Kompetenzen gehören unter anderem zu den Handlungskompetenzen bzw. Leistungskriterien, die im Rahmen der obligatorischen Grundausbildung am SKJV geschult und geprüft werden.
- Projekt «Berufsbildgestaltung Fachperson Justizvollzug»: Eine viertägige obligatorische Weiterbildung fördert und trainiert die Kompetenzen des Zielberufsbildes (unter anderem interkulturelle Kompetenz, ethisches Handeln). Zurzeit befindet sich JuWe in der Pilotphase (Januar bis Juli 2023).
- Die Absolvierung des E-Learning und der eintägigen Weiterbildung «Dynamische Sicherheit» des SKJV ist für alle Mitarbeitenden von JuWe mit Inhaftiertenkontakt bis Ende 2024 Pflicht. Das entsprechende Handbuch für Dynamische Sicherheit enthält verschiedene Aspekte zur Behebung von diskriminierendem Verhalten durch Mitarbeitende (Umgang mit Macht & Autorität, ethische Verpflichtungen usw.).
- Rekrutierung: Die Kompetenzen «ethisches bzw. diskriminierungsfreies Handeln» und «interkulturelle Kompetenz» werden neben anderen Kompetenzen des Zielberufsbildes ab Sommer 2023 als verpflichtendes Anforderungsprofil für die Berufsgruppe «Fachpersonen Justizvollzug» bei JuWe eingesetzt und mittels kompetenzbasierter Interviews im Bewerbungsprozess geprüft.
- Stellenbeschreibung: Die Kompetenzen aus dem Zielberufsbild (unter anderem ethische Grundsätze, Verhindern von Diskriminierung, interkulturelle Kompetenz), die im Rahmen des Projekts «Berufsbildgestaltung Fachperson Justizvollzug» erarbeitet wurden, sind in der generischen Stellenbeschreibung für Fachpersonen Justizvollzug enthalten.

Zu Frage 4:

Zur Sensibilisierung für die Thematik ist im MZU ein Modul (viermal 1 Std.) «Multikulturell» in den Gruppensitzungen der Offenen Abteilung vorgesehen, das jährlich reflektiert und gegebenenfalls angepasst wird. In diesem Modul geht es unter anderem darum, dass sich die Insassen über ihre kulturellen Wurzeln austauschen, eine Sensibilisierung für eigenes «Schubladendenken», Kategorisieren und Verallgemeinern entsteht, die eigenen Kategorisierungen reflektiert und hinterfragt werden können oder dass die Insassen sich über verschiedene Redensarten austauschen. Im Übrigen wird im Alltag, unabhängig von der Rolle oder Funktion Einzelner, auf einen respektvollen Umgang geachtet. Gemäss der Hausordnung des MZU werden rassistische, gewaltverherrlichende oder sexistische Inhalte jeglicher Art nicht geduldet. Personen können deswegen konfrontiert und gegebenenfalls sanktioniert werden.

In den anderen Institutionen von JuWe gibt es keine konkreten Bewältigungs- und Präventionsmassnahmen gegen fremdenfeindliche und rassistische Gewalt. Vielmehr sorgen die Betreuenden, aber auch die Sozialarbeitenden, Seelsorgenden, Ärztinnen und Ärzte oder Lehrpersonen für einen respektvollen und höflichen Umgang untereinander und intervenieren, wenn sie Fremdenfeindlichkeit oder Rassismus erkennen oder gemeldet bekommen.

Zu Frage 5:

Eine aktuelle, unter der Leitung von JuWe (Abteilung Forschung und Entwicklung) durchgeführte Untersuchung von straffällig gewordenen Personen im Kanton Zürich weist darauf hin, dass von der Staatsanwaltschaft bei Personen mit ausländischer Nationalität, jüngeren sowie bei männlichen Personen weniger häufig eine psychiatrisch-psychologische Begutachtung in Auftrag gegeben wird als bei Schweizern, älteren und weiblichen Personen. Da eine Begutachtung Voraussetzung für das Anordnen einer Massnahme ist, erhalten diese Gruppen entsprechend auch weniger häufig therapeutische Massnahmen. Die Studie ist abgeschlossen, aber noch nicht publiziert. Welches die Ursachen für diesen empirischen Befund sind und welche Massnahmen ergriffen werden können, wird zurzeit abgeklärt.

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

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**