



8. Juni 2021

Was ist gute Kriminalpolitik?

Referat von Regierungsrätin Jacqueline Fehr anlässlich der Tagung «reso21»

Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Fachleute

Es freut mich, dass ich erneut an Ihrer wichtigen und interessanten Tagung einige Gedanken äussern darf.

Bereits vor zwei Jahren durfte ich hier auftreten – es ist immer ein beruhigendes Zeichen, wenn man danach wieder eingeladen wird. Vielen Dank also für die Einladung!

Ebenfalls herzlich bedanken möchte ich mich bei den Organisatorinnen und Organisatoren für die Steilvorlage, die Sie mir gegeben haben. Sie wünschen von mir Ausführungen zum Thema «Gute Kriminalpolitik». Darunter haben Sie einen freundlichen Untertitel gesetzt, nämlich «Wiedereingliederung im Kanton Zürich».

Da könnte ich es mir einfach machen und sagen: Danke! Sie haben die Frage, was gute Kriminalpolitik ist, ja bereits beantwortet.

Zu einem wesentlichen Teil besteht gute Kriminalpolitik aus dem Bemühen um die Wiedereingliederung von Straftätern, wobei dies selbstverständlich nicht nur für den Kanton Zürich gilt. Aber erstens möchte ich es mir nicht einfach machen. Und zweitens gibt es schon noch ein bisschen mehr dazu zu sagen.

Was also ist «gute Kriminalpolitik»? Oder noch allgemeiner: Was ist gute Politik?

Aus meiner Sicht ist Politik dann gut, wenn sie erstens der Komplexität eines Themas Rechnung trägt – denn die allermeisten politischen Fragen sind komplex. Zweitens muss sie nachvollziehbar sein, weil es ja stets um ein Handeln im Namen der Öffentlichkeit geht. Und drittens muss sie Wirkung erzielen, sprich einen Unterschied zum Nichtstun oder Anderstun machen.

Ein sehr nützliches Instrument im Umgang mit komplexen Fragestellungen ist der Mehr-Säulen-Ansatz. Das hat sich beispielhaft in der Drogenpolitik gezeigt.

Jahrelang wurden hier ideologische Grabenkämpfe zwischen den sogenannten «Hardlinern» und den Anhängern einer weicheren Linie ausgefochten – man blockierte sich gegenseitig; die Leidtragenden waren die Drogenkranken und ihre Angehörigen.

Dann brachte die Vier-Säulen-Strategie mit den Pfeilern Prävention, Therapie, Schadensminderung und Repression den Durchbruch.



Sie vermochte das Drogenproblem in der Schweiz in einer Art und Weise zu entschärfen, wie das nur wenige Experten für möglich gehalten hatten. Und sie hat das für die Menschen nachvollziehbar gemacht. Die Politik hat «eingeleuchtet», war, respektive ist plausibel.

Auch für die Bewältigung der Covid-Krise bot und bietet sich eine Vier-Säulen-Strategie an: 1. Gesundheitspolizeiliche Massnahmen wie Schliessungen oder zahlenmässige Beschränkungen, 2. selbstverantwortliche Verhaltensprävention wie Abstandhalten oder Vermeiden von riskanten Situationen, 3. technologische Instrumente wie Testen, Contact Tracing und Impfen sowie 4. Schadensminderung, also wirtschaftliche Härtefallhilfen.

Und ebenso zeichnet ein Mehr-Säulen-Ansatz eine kluge, also gute Kriminalpolitik aus. Und – oh Überraschung: Ich sehe auch hier vier Säulen.

Die erste ist die Repression. Wie bei der Drogenpolitik braucht es sie selbstverständlich auch in der Kriminalpolitik.

Der Staat muss strafen, wenn hohe Rechtsgüter verletzt wurden. Er tut dies stellvertretend für die Opfer und deren Angehörigen. Es ist eine wichtige zivilisatorische Errungenschaft, dass wir uns nicht selber wehren, sprich zurückschlagen, uns rächen, wenn uns oder unseren Nächsten ein tatsächliches oder vermeintliches Unrecht geschehen ist. Das Gewaltmonopol liegt beim Staat. Er übernimmt das Strafen und Sanktionieren für uns. Und er hält sich dabei an ein Regelwerk, das wir demokratisch festgelegt haben.

Weil der Staat das Gewaltmonopol hat, steht er auch in der Verantwortung, Entwicklungen und Veränderungen im gesellschaftlichen Rechts- und Unrechtsbewusstsein aufzunehmen und ins Strafrecht einfließen zu lassen.

Also: Erste Säule Repression. Doch Repression allein macht keine gute Kriminalpolitik aus. Zu viel Repression schadet sogar. Liegt der Fokus allein auf dem Strafen, werden mehr Personen rückfällig. Die Pädagogik lehrt uns, dass das Strafen das Lernen nicht unterstützt. Wir lernen über Vorbilder und über Anreize. Wenn wir wollen, dass straffällig gewordene Menschen aus ihren Fehlern lernen, braucht es also mehr als nur eine Strafe.

Deshalb gehört zu einer guten Kriminalpolitik zwingend die Säule Wiedereingliederung.

Im Kanton Zürich gilt der Grundsatz, dass der gesamte Justizvollzug ab dem Moment der Verhaftung auf die Entlassung ausgerichtet sein muss. Das JuWe hat den Auftrag, die Betroffenen bestmöglich auf diesen Zeitpunkt vorzubereiten.

Bildlich gesprochen: Wir wissen, fast 99 Prozent aller Inhaftierten kommen wieder frei. Sie werden wieder unsere Nachbarn. Sie sitzen neben uns im Tram, kaufen in derselben Migros wie wir ein und tschutten vielleicht im Club des Nachbarn.

Der Auftrag ans Justizsystem ist: Sie sollen durch den Justizvollzug zu besseren Nachbarn werden.

Sie sollen als bessere Nachbarn zurückkommen, nachdem sie aus der Untersuchungshaft entlassen worden sind oder ihre Strafe verbüsst oder an einer ambulanten Therapie oder an einem Lernprogramm teilgenommen haben.



Dieser zentrale Auftrag spiegelt sich auch im Namen unseres zuständigen Amtes wieder: Es heisst JuWe – also «Justizvollzug und Wiedereingliederung».

Die Wiedereingliederung gehört zum Wesenskern unserer Arbeit. Sie ist die zweite Säule. Die Zahlen zu den Rückfällen von entlassenen Straftätern zeigen, dass unsere Bemühungen zur Wiedereingliederung Früchte tragen. Über die letzten Jahrzehnte betrachtet, konnten wir die Rückfallrate deutlich senken.

Unsere Erfahrungen bestärken mich in meiner Überzeugung, dass die Wiedereingliederung dann gelingt, wenn unterschiedliche Berufsgruppen interdisziplinär zusammenarbeiten. Auch das ist übrigens eine Lehre aus der Drogenpolitik.

Komplexe Probleme brauchen nämlich nicht nur eine Mehr-Säulen-Ansatz. Sie brauchen auch die Zusammenarbeit verschiedener Fachrichtungen. Fachrichtungen, die mit Fokus auf die gestellte Aufgabe eine gemeinsame Sprache entwickeln.

Übertragen auf die Kriminalpolitik heisst das: Wir brauchen Mitarbeitende, die sorgfältig die Risiken abschätzen.

Wir brauchen Mitarbeitende, die deliktpräventive Behandlungsprogramme durchführen.

Wir brauchen Mitarbeitende, die im Vollzug nicht nur die Aufsicht, sondern auch die Betreuung sicherstellen.

Wir brauchen Mitarbeitende, die eine wirkungsvolle Bewährungshilfe anbieten.

Und schliesslich brauchen wir Mitarbeitende, die wissen, wie Sicherheit hergestellt wird.

Dabei gilt für alle – die Psychotherapeutin, den Bewährungshelfer, die Gutachterin, den Ausbilder, die Aufseherin, den Sozialarbeiter, die Sicherheitsleute – dass sie sich ihren Aufgaben mit gewissenhafter Professionalität annehmen. Professionalität im Sinne von evidenzbasiertem Arbeiten und laufender kritischer Reflexion.

In der Schweiz haben wir im Justizvollzug ein hohes Mass an Professionalität erreicht. Damit dies so bleibt, sind auch Investitionen in die Aus- und Weiterbildung und generell in das Personal und seine Arbeitsbedingungen Teil einer guten Kriminalpolitik.

Damit sind wir bei Säule drei. Denn auch im Justizvollzug gilt: Das Personal ist der Schlüsselfaktor. Umso mehr macht es mich stolz, mit welchem Engagement und welcher Kompetenz sich unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dafür einsetzen, dass die Wiedereingliederung gelingt.

Und dann gibt es noch die vierte Säule. Ich nenne sie: Forschung und Entwicklung. Sie ist die wohl zarteste Pflanze in unserem Tätigkeitsfeld.

Ich könnte nun eine lange Themenliste runterlesen, zu was wir forschen und welche Entwicklungsprojekte im Gang sind. Doch angesichts der Zeit und auch um nach so viel abstrakten Aussagen noch etwas konkreter zu werden, möchte ich die Bedeutung von F und E an einem Beispiel aufzeigen: an der Angehörigenarbeit.

Verhaftet zu werden, ist eine sehr einschneidende Erfahrung. Erstens, weil sie das eigene Leben so radikal wie umfassend verändert. Urmenschliche Bedürfnisse wie Freiheit und Selbstbestimmung gehen schlagartig verloren.



Zweitens stellen sich der verhafteten Person existenzielle Fragen: Was geschieht mit meiner Arbeitsstelle? Was mit meiner Wohnung? Wie reagieren meine Freundinnen und Freunde? Und was bedeutet die Verhaftung für meine Familie, für meinen Lebenspartner oder meine Lebenspartnerin, für meine Kinder, für meine Eltern?

Die Sorgen, die Verhaftete quälen, sind aber «nur» – «nur» in Anführungszeichen – die eine Seite der Belastung, welche eine Verhaftung mit sich bringt.

Auf der anderen Seite stehen die Angehörigen, für die eine Verhaftung ebenfalls einen tiefen Einschnitt ins gewohnte Leben bedeutet – umso tiefer, je länger die Haft andauert. Je näher die Angehörigen dem Verhafteten stehen, je abhängiger sie von ihm sind, umso gravierender sind sie von den Folgen der Haft betroffen.

Die abhängigsten und damit die am stärksten mitbetroffenen sind oft die Kinder.

Die Angehörigenarbeit – also das Kümmern um die Verbindungen zwischen der inhaftierten Person und ihrem Familien- und Freundeskreis – ist ein unverzichtbarer Bestandteil guter Kriminalpolitik.

Das Potenzial der Angehörigenarbeit scheint mir allerdings noch nicht ausgeschöpft zu sein. So gibt es bis heute kaum verlässliche Zahlen dazu, wie zahlreich die Angehörigen von straffällig gewordenen Menschen sind. Angehörige werden weder systematisch erfasst noch in Statistiken ausgewiesen. Wir wollen dies ändern.

Aber mit der Erfassung der Angehörigen ist es nicht getan. Was kann der Justizvollzug sonst noch tun, um die Beziehungen zwischen Inhaftierten und Angehörigen zu fördern? Und wo muss er Grenzen setzen?

Auf keinen Fall darf der Kontakt mit einer inhaftierten Person zu einer Gefährdung der Angehörigen führen. Es gibt Fälle, wo Angehörigenarbeit nicht möglich und nicht statthaft ist. Das ist oft bei Partnerschaftsgewalt oder Kindsmisbrauch der Fall.

Opfer sollen nicht in der Verantwortung stehen, ihrem Peiniger auf dem Weg zurück in die Freiheit helfen zu müssen. Opfer haben immer das Recht, nichts mehr mit der Sache zu tun zu haben. Deshalb ist Angehörigenarbeit ein anspruchsvolles Feld. Sie braucht in allen Schritten umsichtiges Handeln. Das beginnt mit sorgfältigen Abklärungen und risikoorientierten Settings.

Ein paar Stichworte zu den Risiken:

- Es kann in der Vater-Kind-Situation eine Gefährdungssituation für die Kinder entstehen.
- Angehörige können während des Besuchs unter Druck gesetzt werden, kriminelle Geschäfte weiterzuführen.
- Partnerinnen können von weiteren Angehörigen gedrängt werden, gegen ihren Willen mit dem Peiniger in Kontakt zu bleiben.
- Kinder können in einen Loyalitätskonflikt geraten oder zu Handlungen animiert werden, die sie nicht selber überblicken können.

All das müssen wir verhindern.



Zur professionellen Angehörigenarbeit gehört auch – besonders wenn Kinder mitbetroffen sind –, dass das kriminelle Fehlverhalten in der Familie offen angesprochen wird. Und dass es eine transparente Kommunikation gibt zwischen Behörden, Inhaftierten und Angehörigen. So muss zum Beispiel der Straftäter damit einverstanden sein, dass die Behörden mit den Angehörigen über das Delikt sprechen.

Stimmen die Rahmenbedingungen und ist sichergestellt, dass die oben beschriebenen Risikofaktoren nicht vorhanden sind, können regelmässige Kontaktmöglichkeiten durchaus positive Effekte haben. Aus der Forschung wissen wir, dass Kontakte zur psychischen Gesundheit der Betroffenen beitragen. Darüber hinaus fördern sie das korrekte Verhalten in der Haft und erleichtern nach der Entlassung die Wiedereingliederung.

In den letzten Jahren gab es in der Schweiz insgesamt wie auch spezifisch im Kanton Zürich vielfältige Bemühungen, die Angehörigenarbeit zu stärken und zu verbessern. Es sind neue Organisationen und neue Angebote entstanden.

Zudem sind gerade im Kanton Zürich mehrere Gefängnisse individuell bestrebt, die Angehörigen besser einzubeziehen und die Rahmenbedingungen für Kontakte zu optimieren.

Und wo können wir noch zulegen? Wir müssen mehr wissen. Eben Säule vier: Forschung und Entwicklung.

Vieles von dem, was wir über die Chancen und Risiken von Angehörigenarbeit wissen, stammt aus ausländischen, oft amerikanischen Studien. Deren Erkenntnisse können nicht eins-zu-eins auf die Schweiz übertragen werden.

Am besten dokumentiert sind in der Forschung die Auswirkungen, welche die Inhaftierung eines Elternteils auf die Kinder hat. Doch auch zu diesen Auswirkungen sollten wir mehr wissen. Es braucht weitere Studien, welche sich mit Blick auf die Schweiz mit diesem Thema auseinandersetzen.

So sind zum Beispiel die Fragen nach der schulischen und beruflichen Benachteiligung von Kindern mit inhaftiertem Elternteil noch weitgehend unbeantwortet.

Ich komme zum Schluss und fasse zusammen.

Wie alle komplexen Themenfelder braucht «gute Kriminalpolitik» a) einen Mehrsäulenansatz und b) ein interdisziplinäres Arbeiten, bei dem die verschiedenen Fachgebiete eine gemeinsame Sprache entwickeln.

Die vier Säulen einer guten Kriminalpolitik sind

- Erstens die Repression: Sie setzt das Gewaltmonopol des Staates um und sorgt dafür, dass durch die Strafe eine Art Balance zwischen dem Leid des Opfers und der Lebenszäsur des Täters hergestellt wird. Der Täter muss sühnen und damit einen Beitrag zum Rechtsfrieden leisten.
- Zweitens die Wiedereingliederung: Sie muss das Ziel der Arbeit im Justizvollzug sein. Alles, was wir im Justizvollzug tun, zahlt im Idealfall auf die Wiedereingliederung ein.



- Drittens die Ausbildung: Wie gut die Arbeit des Justizvollzugs ist, hängt direkt von den beruflichen und menschlichen Fähigkeiten der Mitarbeitenden ab. Eine gute Aus- und regelmässige Weiterbildungen gewährleisten die Qualität, die wir anstreben.
- Viertens Forschung und Entwicklung: «Gute Kriminalpolitik» ist evidenzbasiert. Sie stützt sich auf aktuelle Forschungsergebnisse und formuliert laufend neue Fragestellungen. Als anwendungsorientierte Forschung und mit einem starken Fokus auf konkrete Entwicklungsprojekte unterstützt sie sowohl die Wiedereingliederung wie auch die Aus- und Weiterbildung.

Oder nochmals ganz anders formuliert: «Gute Kriminalpolitik» ist eine interdisziplinäre Politik, die schützt, sichert, fördert, fordert und ermöglicht.

Und es ist eine Politik, die sich hinterfragt, sich evaluieren lässt, sich der Kritik stellt – immer mit der Absicht, sich zu verbessern.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen eine inspirierende, erhellende Tagung.