

Herrn Bundesrat Furgler

11. Europäische Justizministerkonferenz vom 21. - 22. Juni 1978
in Kopenhagen - Grundlagenbericht zum Traktandum "ausländische
Strafgefangene"

1. Zur Ausländerkriminalität

Als Folge der geringeren sozialen Integration der Ausländer sowie der Tatsache, dass sie einer stärkeren polizeilichen Kontrolle unterliegen, wäre zu vermuten, dass die registrierte Kriminalität der ausländischen Wohnbevölkerung höher ist, als jene der Schweizer. Alle verfügbaren Untersuchungen (Gillioz, Killias, EKA) machen jedoch deutlich, dass dies nicht zutrifft. Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass rund ein Drittel dieser Kriminalität nicht den in der Schweiz wohnhaften Ausländern anzulasten ist, sondern jenen Ausländern, die als Touristen oder in verbrecherischer Absicht temporär in unser Land einreisen (EKA).

Die registrierte Kriminalität der ausländischen Wohnbevölkerung ist umso mehr als erstaunlich gering zu bezeichnen, als sich die ausländische Wohnbevölkerung überwiegend aus ungelernten Arbeitern zusammensetzt, welche typischerweise besonders kriminalitätsgefährdet sind (Killias).

Als Erklärung für dieses Phänomen bieten sich im wesentlichen die folgenden zwei Haupthypothesen an:

- a) Die registrierte Kriminalität ist speziell bei den Ausländern ein schlechter Indikator der effektiven Kriminalität (Erschwerung oder Verunmöglichung der Strafverfolgung durch Flucht aus der Schweiz; Verzicht auf Strafverfolgung in Kantonen mit Opportunitätsprinzip).

- b) Die Ausländer - besonders jene, welche für eine längere Periode oder gar für immer eingewandert sind - bemühen sich bewusst, ein straffreies Leben zu führen (Grund: Angst vor Verlust der Aufenthaltsbewilligung, verstärkt durch fremdenpolizeiliche Kontrolle sowie teilweise durch die soziale Kontrolle innerhalb der ausländischen "Subkulturen").

2. Zum Strafvollzug an Ausländern

In den Anstalten unseres Landes sind zwischen 500 bis 600 Ausländer inhaftiert. Sie kommen aus einem halben Hundert verschiedener Heimatstaaten und aus allen Kontinenten; mehr als ein Drittel ist noch nicht verurteilt. Bezogen auf die Gesamtzahl der Gefängnisinsassen machen die Ausländer einen Anteil von rund 15 % aus, in einigen Anstalten aber mehr als 50 % der Insassen (Baechtold).

Die Rechtsstellung des Ausländers im schweizerischen Strafvollzug unterscheidet sich - konform mit Artikel 5 der Mindestgrundsätze des Europarates für die Behandlung der Gefangenen - nicht von jener der Schweizer. Das bedeutet jedoch nicht, dass das Anstaltsregime der Ausländer notwendigerweise mit jenem der Schweizer identisch sein müsse. Eine formale Gleichbehandlung der in der Schweiz sozial nicht verankerten Ausländer und der Schweizer müsste materiell als eine Ungleichbehandlung bewertet werden, da sich diese Ausländer in der Regel dadurch auszeichnen,

- a) dass über ihre Persönlichkeit und ihr Vorleben nur lückenhafte Angaben vorliegen,
- b) dass mangels sozialer Verankerung in der Schweiz ihre Fluchtneigung höher eingeschätzt werden muss.

Deshalb sind nur 10 % der Ausländer in offenen Anstalten für Erstmalsverurteilte untergebracht, 50 % in regionalen Gefängnissen

und 40 % in Rückfälligenanstalten (Baechtold). Aehnlich ist die Situation bei der Urlaubsgewährung, von der die Ausländer weniger Gebrauch machen können.

(Nebenbei sei erwähnt, dass in der Schweiz im Vergleich zu unseren Nachbarstaaten verhältnismässig viele Urlaube gewährt werden. Zur Zeit ist eine Neuregelung des Urlaubswesens in Diskussion, welche Urlaube alle zwei bis drei Monate ermöglichen würde, sofern der Insasse mindestens ein Drittel der Strafe verbüsst hat und sich seit mindestens zwei bis drei Monaten in der betreffenden Anstalt aufgehalten hat. Während einige Anstalten Ausländern, welche nach Strafverbüsung ausgeliefert, oder des Landes verwiesen werden sowie Ausländern ohne Beziehungen zur Schweiz nur in Ausnahmefällen Urlaube gewähren, gehen andere Anstalten wesentlich weiter. Die vielleicht liberalste Urlaubspraxis bezüglich der Ausländer wird in der Rückfälligenanstalt Bostadel gehandhabt, wo auch Ausländer mit Landesverweisung Urlaube erhalten. Dabei ist der Anteil der Ausländer, welche aus dem Urlaub flüchten, nicht höher als jener der Schweizer).

Obwohl bzw. weil die Kriterien für die Behandlung der Schweizer und der Ausländer im Strafvollzug identisch sind, können die beiden Gruppen also nicht identisch behandelt werden, weil in einem individualisierten Strafvollzugsregime nur Gleiche tatsächlich gleich behandelt werden. Die Aufgabe der Strafvollzugsbehörden besteht darin, Massnahmen zu ergreifen, damit

- a) die Voraussetzungen für eine formale Gleichbehandlung der Ausländer geschaffen werden (z. B. Uebersetzung der Anstaltsreglemente, Durchführung von Sprachkursen bzw. Beizug qualifizierter Uebersetzer, Gewährleistung religiöser Handlungen etc.),
- b) die nicht zu verhindernden faktischen Benachteiligungen durch spezielle kompensatorische Massnahmen ausgeglichen werden (wenn ein Ausländer - ohne seine Schuld - keinen Urlaub erhalten kann, lässt sich diese Benachteiligung teilweise dadurch kompensieren, dass er längere Besuchszeiten erhält, wobei die Besuche unter besonderen Voraussetzungen durchgeführt werden können; kann sich ein Ausländer nur mit einem oder zwei weiteren Insassen oder

einem Angestellten sprachlich verständigen, dann lässt sich die daraus resultierende soziale Isolation teilweise beheben, wenn man für diese Insassen während der Freizeit spezielle Zusammenkünfte veranstaltet, oder wenn der Ausländer spezielle Kontakte mit dem betreffenden Angestellten - entsprechende Zuteilung von Arbeit oder Unterkunft - pflegen kann).

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass

- a) sich die Behandlung der Ausländer im Strafvollzug nach Kriterien richtet, welche mit den für die Behandlung der Schweizer geltenden Kriterien identisch sind,
- b) die sich daraus ergebende materielle Behandlung der Ausländer nicht mit jener der Schweizer deckt und decken kann,
- c) eine Diskriminierung der Ausländer zum einen dadurch verhindert wird, dass durch spezielle Massnahmen die Voraussetzungen für eine formale Gleichbehandlung geschaffen werden,
- d) zum andern durch kompensatorische Massnahmen verbleibende Benachteiligungen der Ausländer soweit als möglich ausgeglichen werden.

3. Zur internationalen Rechtshilfe in Strafsachen

Die europäische Konvention "sur la valeur internationale des jugements répressifs" stellt ein Instrument dar, mit welchem die oben erwähnten Probleme umgangen werden könnten. Diese Konvention ermöglicht den Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen im jeweiligen Herkunftsstaat.

Der vom Bundesrat mit Botschaft vom 8. März 1976 dem Parlament vorgelegte Entwurf für ein "Bundesgesetz über internationale Rechts-

hilfe in Strafsachen" führt in den Artikeln 91 ff. ebenfalls den Vollzug von freiheitsentziehenden Strafurteilen im jeweiligen Herkunftsstaat ein. Sobald dieser Entwurf vom Parlament bereinigt worden ist, und in Kraft gesetzt werden kann, wären die Voraussetzungen grundsätzlich gegeben, damit auch die Schweiz die oben erwähnte Konvention ratifizieren kann.

4. Zur Intervention (vgl. Beilage)

Das schwedische Memorandum schliesst mit dem Satz: "Is not a survey needed of the legal, penal and social solutions which could give prisoners of foreign nationality a status fully in keeping with the provisions and spirit of Resolution (73) 5?". Es wäre sinnvoll diesen Vorschlag zu unterstützen, ihn aber gleichzeitig zu konkretisieren. Ferner wäre es wünschbar, alle Bestrebungen zu unterstützen, welche den Vollzug freiheitsentziehender Sanktionen im jeweiligen Herkunftsstaat ermöglichen.

EIDG. JUSTIZABTEILUNG
Sektion Straf- und Mass-
nahmenvollzug

sig. Baechtold

Dr. Baechtold

Beilagen:

- Entwurf für eine Intervention zum Traktandum "ausländische Strafgefangene"
- Botschaft zu einem Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 8. März 1976 (BGIR)
- Eidg. Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Straffälligkeit der Ausländer in der Schweiz, Januar 1975 (EKA)
- A. Baechtold, Ausländer in schweizerischen Gefängnissen, Kriminologisches Bulletin/Bulletin de Criminologie, Nr. 1, Juni 1976
- E. Gillioz, La criminalité des étrangers en Suisse, Schweiz. Zeitschrift für Strafrecht, Nr. 2, 1977
- M. Killias, Kriminelle Fremdarbeiter-Kinder?, Schweiz. Zeitschrift für Soziologie, Nr. 2, Juni 1977