

Sitzung vom 16. März 1994

784. Anfrage (Zweckfremde Belegung von Gefängnissen)

Kantonsrat Dr. Jürg Peyer, Herrliberg, hat am 10. Januar 1994 folgende Anfrage eingereicht:

Ein an chronischer Schizophrenie leidender 34jähriger Metallbauschlosser verbüsst seit dem 20. August 1993 im Bezirksgefängnis Pfäffikon Strafen von heute insgesamt 369 Tagen Haft, die zurückgehen auf die vom Polizeirichteramt bzw. Statthalteramt Zürich angeordnete Umwandlung von Bussen in Haft im Sinne von Art. 49 StGB. Sämtliche Bussen wurden wegen Bagatelldelikten verhängt (Überschreiten der Parkzeit und ähnliches).

Ich bitte den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist der Regierungsrat nicht auch der Ansicht, dass die vorgenommenen Notentlassungen sowie die Forderung nach zusätzlichen Gefängnisplätzen unverständlich sind, wenn bestehende Gefängnisplätze für die Verbüsung von Bagatelldelikten benützt werden?
2. Erachtet es der Regierungsrat nicht für sinnvoll, wenn in solchen Fällen die Busse durch freie Arbeit, namentlich für den Staat oder eine Gemeinde, abverdient wird (Art. 49 Ziffer 1 StGB)?
Besteht für den Regierungsrat keine Möglichkeit, in diesem Sinne Einfluss auf das Polizeirichteramt bzw. das Statthalteramt zu nehmen?
3. In wie vielen Fällen und während welcher Dauer insgesamt wurden Zürcher Gefängnisse im Jahre 1993 für den Vollzug von Haftstrafen aus der Umwandlung von Bussen benützt?
4. Wie stark war die Belegung der Zürcher Gefängnisse im Jahre 1993 durch den Vollzug von Freiheitsstrafen, die auch ausserhalb der Gefängnisse in halboffenen oder freigeführten Anstalten vollzogen werden könnten (Halbgefängenschaft, kurze Freiheitsstrafen gegenüber nicht gefährlichen Erstmaligen ohne Fluchtgefahr)?
5. Verfügt der Regierungsrat über ein Konzept, wie die Belegung der Gefängnisse durch den Vollzug von Freiheitsstrafen ausserhalb derselben in halboffenen und freigeführten Anstalten bzw. die Ersetzung der Freiheitsstrafe durch gemeinnützige Arbeit reduziert werden kann?

Auf Antrag der Direktion der Justiz
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Jürg Peyer, Herrliberg, wird wie folgt beantwortet:
Vorab drängen sich einige Bemerkungen zum in der Anfrage erwähnten Fall auf. Der Betroffene verbüsst seit August 1993 im Bezirksgefängnis Pfäffikon einige Haftstrafen infolge Umwandlung von Bussen. Weder gegen die Bussenverfügungen noch gegen die Umwandlungsentscheide wurde gerichtliche Beurteilung verlangt, weshalb diese Verfügungen in Rechtskraft erwachsen sind. Gemäss einem psychiatrischen Gutachten aus dem Jahr 1987 leidet der Betroffene an einer chronischen Schizophrenie. Dennoch wurde er in keinem der genannten Verfahren durch einen Rechtsbeistand vertreten. Rechtskräftige Bussenumwandlungsverfügungen sind indessen für die Strafvollzugsbehörden verbindlich. Der Grundsatz der Gewaltentrennung verbietet ihnen, rechtskräftige Verfügungen gerichtlicher Instanzen im nachhinein wegen Verfahrensmängeln abzuändern und auf den Vollzug zu verzichten. Der Betroffene wird zudem seit Oktober 1993 durch einen Rechtsanwalt vertreten. Diesem wäre es freigestanden, umgehend im Rahmen von Wiederaufnahmeverfahren die fehlende Rechtsverteidigung in den Verfahren vor Polizeirichteramt und Statthalteramt zu rügen und die Entlassung zu beantragen. Im erwähnten Gutachten wird überdies ausdrücklich festgehalten, dass der Betroffene trotz geistiger Beeinträchtigungen vollumfänglich hafterstellungsfähig ist. Aufgrund der genannten Umstände waren die Strafvollzugsbehörden nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, die Strafen zu vollziehen, zumal hinsichtlich einiger Strafen die Vollstreckungsverjährung drohte. Schliesslich sei als glückli-

cher Umstand erwähnt, dass im Anschluss an die Veröffentlichung des Falles in der Presse unerwartet viele Bussen, teilweise sogar aus dem Ausland, bei den Behörden bezahlt worden sind.

Die einzelnen Fragen können wie folgt beantwortet werden:

1. Zunächst lassen sich die erfolgten Notentlassungen von der Zielsetzung her nur schwer mit dem Vollzug von Bussenumwandlungen vergleichen, weshalb bei einer gegenseitigen Abwägung und Gegenüberstellung zum vornherein gewisse Bedenken bestehen. Der Vollzug von Haftstrafen infolge Bussenumwandlungen ist grundsätzlich sicher angezeigt, wenn eine Person trotz auferlegter Bussen immer wieder Übertretungen begeht und die Bussen nicht bezahlt. Würde der Staat auf eine konstante Missachtung von Rechtsvorschriften nicht reagieren, hätte dies zur Folge, dass eine grosse Anzahl von Personen die lediglich mit Busse bedrohten Vorschriften nicht beachten würde. Der Strafvollzug ist daher auch bei leichten Delikten notwendig, da der Staat sonst seine Glaubwürdigkeit und Autorität preisgibt. Hingegen ist der Auffassung zuzustimmen, dass der konsequente Vollzug von Bussenhaft in geschlossenen Anstalten bei der heutigen prekären Platzsituation in den Gefängnissen unverhältnismässig wäre. Ein solcher Vollzug entspricht denn auch nicht der Praxis im Kanton Zürich. Bereits im November 1991 wurde den Vollzugsbehörden zur Entspannung der Lage in den Bezirksgefängnissen mündlich die Weisung erteilt, dass Personen, welche sich bis zum Strafantritt auf freiem Fuss befinden, nur noch ausnahmsweise in Bezirksgefängnisse eingewiesen werden dürfen. Diese Anordnung betraf vor allem Personen, welche kurze Strafen oder Strafen wegen leichter Delikte sowie Bussenhaft zu verbüßen hatten. Die gleiche Weisung wurde von der Justizdirektion den Strafvollzugsbehörden am 12. März 1992 schriftlich mitgeteilt. Gleichzeitig wurde angeordnet, dass Strafen anderer Kantone, die sich aus der Umwandlung von Bussen ergeben, in Zürcher Bezirksgefängnissen zum Vollzug nicht mehr übernommen werden. Hinsichtlich der Notentlassungen fällt im weiteren in Betracht, dass nur Personen davon betroffen waren, die aus anderen Kontinenten stammten, in ihren Heimatstaat ausgeschafft werden konnten und zudem nicht wegen Drogenhandels verurteilt worden waren. Aufgrund dieser Kriterien durfte erwartet werden, dass die Entlassenen in der Schweiz nicht mehr straffällig werden. Somit konnte mit den Notentlassungen die Platzsituation in den Gefängnissen wesentlich verbessert werden. Trotzdem konnten in den Polizeigegefängnissen Aufnahmerestriktionen sowie vorzeitige Entlassungen von Untersuchungs- und Ausschaffungshäftlingen nicht vermieden werden.

Sowohl die erfolgten Notentlassungen als auch die im Kanton Zürich geübte Praxis beim Vollzug von Bussenhaft sind somit verhältnis- und zweckmässig.

2. Das Abverdienen einer Busse durch freie Arbeit ist zum vornherein nur in Fällen mit hohen Bussenbeträgen sinnvoll, weil der mit der Platzierung verbundene Aufwand hoch ist und das Einarbeiten des Betroffenen in die für ihn meist ungewohnte Tätigkeit einige Zeit benötigt. Das Abverdienen der Busse basiert zudem auf Freiwilligkeit. Obwohl jedem Gebüssten nach dem üblichen Inkassoverfahren angeboten wird, die Busse durch freie Arbeit abzuverdienen, wird diese Möglichkeit kaum ergriffen. Die wenigen Schuldner, welche sich für diese Vollzugsform entscheiden, werden an das zuständige Arbeitsamt gewiesen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass nur etwa 10% dieser Personen die Busse tatsächlich abverdienen, sei es, weil keine Arbeit zugewiesen werden kann, sei es, weil der Schuldner über keine gültige Arbeitsbewilligung verfügt.

Diese Vollzugsform hängt somit wesentlich von Kriterien ab, auf welche der Regierungsrat auch mit zumutbarem Aufwand keinen Einfluss nehmen kann, wie der Höhe der Busse, den Arbeitsmöglichkeiten und der Bereitschaft der Betroffenen. Das Abverdienen durch freie Arbeit ist deshalb keine sinnvolle alternative Vollzugsform zur Bussenhaft.

3. In den Bezirksgefängnissen Andelfingen, Bülach und Zürich sowie in der neu eröffneten Abteilung für Halbgefangenschaft in Winterthur wurden 1993 keine Strafen infolge Bussenumwandlung vollzogen. Aufgrund einer Umfrage ergeben sich für die übrigen Anstalten folgende Angaben für das Jahr 1993:

Anstalt	Anzahl Personen		Anzahl Verpflegungstage
	ausschliesslich Bussenhaft	im Anschluss an andere Strafen	
Affoltern a.A.	2	5	43
Hinwil	4	0	21
Horgen	10	2	72
Meilen	8	3	52
Pfäffikon	9	1	109
Uster	7	5	91
Winterthur	29	4	205
HG Urdorf	5	0	23
Alt-Pfäffikon	2	0	146
Total	76	20	762

Im Verhältnis zur Gesamtzahl von 243594 Verpflegungstagen (ohne die Strafanstalt Regensdorf) beträgt der Anteil für Bussenhaft lediglich 0,3%. In der Strafanstalt Regensdorf wurden 1993 insgesamt 10 Tage Bussenhaft im Anschluss an eine andere Freiheitsstrafe vollzogen.

4. Es ist ein wichtiger und konsequent verfolgter Grundsatz, dass, solange die öffentliche Sicherheit gewahrt bleibt, von den von Bundesrechts wegen zur Verfügung stehenden bewährten alternativen Vollzugsformen (Halbgefängenschaft, Halbfreiheit, gemeinnützige Arbeit) Gebrauch gemacht wird, zumal diese Vollzugsformen nicht nur zur Entlastung der Bezirksgefängnisse beitragen, sondern dem Strafzweck der Resozialisierung häufig besser entsprechen. Seit 1976 kann die Strafe deshalb - sofern die Voraussetzungen erfüllt sind - gestützt auf Art. 1 VStGB 3 in Form der Halbgefängenschaft vollzogen werden. Mit Bewilligung des Bundes führt der Kanton Zürich zudem seit Oktober 1993 einen Versuch durch, der die Möglichkeit der Verbüssung in Halbgefängenschaft gegenüber Art. 1 VStGB 3 sogar ausdehnt und diese Vollzugsform bei Strafen bis zu einem Jahr erlaubt. Erstmalige werden überdies für den Strafvollzug regelmässig in halboffen geführte Anstalten eingewiesen, sofern sie nicht gemeingefährlich oder fluchtgefährdet sind. Im weiteren wird aufgrund des Prinzips des Stufenvollzugs die Halbfreiheit gewährt, sobald die Voraussetzungen erfüllt sind und die Verlegung im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit verantwortbar ist. Dabei hält sich der Regierungsrat an die Richtlinien über die Gewährung der Halbfreiheit und anderer besonderer Vollzugsformen der Ostschweizer Strafvollzugskommission. Gestützt auf Art. 3a VStGB 3 sowie eine Bewilligung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements können schliesslich Strafen bis 30 Tage seit 1. Juli 1992 in Form der gemeinnützigen Arbeit geleistet werden. Der vom Bundesrecht zugelassene Umfang für alternative Vollzugsformen wird somit bereits vollumfänglich ausgeschöpft.

5. Da die aufgrund des Bundesrechts bestehenden Möglichkeiten für alternative Vollzugsformen in vollem Umfang genutzt werden, im Bereich der Halbgefängenschaft sogar mit Bewilligung des Bundes darüber hinausgegangen wird, lässt sich nach derzeit geltendem Recht eine weitere Entlastung in geschlossenen Anstalten durch vermehrten Vollzug in alternativen Regimen nicht mehr erreichen.

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

Zürich, den 16. März 1994

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Roggwiller