

Sitzung vom 8. Januar 1992

82. Interpellation

Kantonsrat Ernst Schibli, Otelfingen, und Mitunterzeichnende haben am 2. Dezember 1991 folgende dringlich erklärte Interpellation eingereicht:

Die Raumnot in den Bezirksgefängnissen des Kantons Zürich hat zu einer alarmierenden Situation geführt: Wegen fehlender Räumlichkeiten und Zellen mussten im vergangenen Halbjahr rund 100 Notentlassungen von Untersuchungshäftlingen und Strafgefangenen vorgenommen werden.

Aufgrund der Platznot in den Bezirksgefängnissen sind auch die Polizeigegefängnisse überfüllt. Die Polizei kann deshalb ihre Ermittlungen gegen mutmassliche Straftäter sowie notwendige Festnahmen nur noch zum Teil durchführen.

Verurteilte können wegen des Platzmangels ihre Strafen nicht antreten; für Täter mit mehrjährigen Freiheitsstrafen gibt es nicht selten Wartezeiten bis zu mehreren Jahren. Zudem können Hunderte von Strafuntersuchungen wegen der misslichen Verhältnisse nicht einmal an die Hand genommen werden, so dass die Gefahr der Verjährung besteht. Dadurch haben Straftäter eine nicht geringe Chance, straffrei davonzukommen. Die Verhältnisse führen auch dazu, dass Strafuntersuchungen in einer Weise geführt werden, dass keine unbedingten Freiheitsstrafen mehr ausgefällt oder beantragt werden müssen; so können beispielsweise Drogendelinquenten und Seriendiebe wegen des Platzmangels nicht mehr inhaftiert werden.

Durch diese alarmierenden Zustände wird der Rechtsstaat unglaublich, und die Sicherheit der Bevölkerung ist immer weniger gewährleistet.

Die Verantwortung für das Gefängniswesen und den Strafvollzug trägt der Vorsteher der Justizdirektion. 1988 hat die damalige Justizdirektorin auf einen kantonsrätlichen Vorstoss Massnahmen angekündigt. Obwohl sich die Lage seither immer mehr verschärft hat, ist bis heute viel zu wenig geschehen. In Anbetracht der alarmierenden Situation drängen sich rasche Massnahmen auf.

Dies veranlasst uns zu folgenden Fragen an den Regierungsrat:

1. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass keine weiteren Notentlassungen mehr vorkommen dürfen?
2. Welche Sofortmassnahmen und welche längerfristigen Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu treffen, um die alarmierende Situation im zürcherischen Gefängniswesen wieder in den Griff zu bekommen?
3. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu treffen, damit nicht Hunderte von Straffällen monatelang unbearbeitet liegenbleiben?

Auf Antrag der Direktion der Justiz

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Ernst Schibli, Otelfingen, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

A. Die Raumnot in den Bezirks- und Polizeigegefängnissen hat im Laufe des Jahres 1991 kritische Ausmasse erreicht. Bis Ende November mussten 115 Untersuchungshäftlinge entlassen werden, weil trotz noch vorliegender Haftgründe die erforderlichen Zellen fehlten. Die ersten Notentlassungen wurden im Frühjahr 1991 durch den Polizeikommandanten vorgenommen. In der Folge wurde eine aus Vertretern der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft, der Bezirksanwaltschaften und der Justizdirektion zusammengesetzte Arbeits-

gruppe gebildet. Diese untersuchte jeden einzelnen Fall sorgfältig nach allen massgebenden Gesichtspunkten; für eine Notentlassung wurden nur Angeschuldigte in Betracht gezogen, welchen keine schweren Delikte, insbesondere keine Gewaltdelikte, vorgeworfen werden.

Diese Notlage beeinträchtigt sowohl die polizeilichen Ermittlungen wie auch die untersuchungsrichterliche Tätigkeit, weil Verhaftungen trotz Haftgründen nicht immer im taktisch richtigen Zeitpunkt, sondern nur dann vorgenommen werden können, wenn genügend Zellenplätze vorhanden sind, und teilweise unterbleiben mussten, obwohl sie für eine effiziente Untersuchungsführung erforderlich gewesen wären.

B. Es trifft jedoch nicht zu, dass Verurteilte, die sich bis zum Strafantritt auf freiem Fuss befinden, ihre Strafe nicht zeitgerecht antreten können; sie werden in aller Regel in eine der offenen Anstalten eingewiesen, in welchen das Platzangebot nicht erschöpft ist. Wartezeiten ergeben sich jedoch für Verurteilte, welche ihre Strafe in einer geschlossenen Anstalt zu verbüssen und daher den Strafantritt in einem Bezirksgefängnis abzuwarten haben. Die geschlossenen Anstalten der ganzen Schweiz sind stets voll belegt und weisen Wartelisten auf. Die Warteliste der Strafanstalt Regensdorf verzeichnete in den letzten Monaten stets rund 80 Verurteilte, was eine Wartezeit von jeweils 3-4 Monaten bedeutet. Wartezeiten von mehreren Jahren kommen jedoch nicht vor. Die von diesen Verurteilten belegten Plätze fehlen in den Bezirksgefängnissen für Untersuchungsgefangene. Der Stau vor den geschlossenen Anstalten ist somit ein wesentlicher Grund für Überfüllung und Platznot in Polizei- und Bezirksgefängnissen. Diese Erscheinung beschränkt sich nicht auf den Kanton Zürich, sondern ist in der ganzen Schweiz und im angrenzenden Ausland feststellbar. Sie ist eine Folge des bedeutenden Anstiegs von Straftaten, welche durch nicht in der Schweiz wohnhafte Ausländer ("Kriminaltouristen") begangen werden, da diese wegen erhöhter Fluchtgefahr in geschlossenen Anstalten untergebracht werden müssen.

Die Schaffung neuer Gefängnisplätze stellte stets ein Anliegen des Regierungsrates dar. Durch den Neubau der Bezirksgefängnisse Affoltern und Pfäffikon und den Um- und Ausbau der Bezirksgefängnisse Dielsdorf und Horgen konnten 109 neue Gefängnisplätze geschaffen werden. In den Jahren 1984 und 1987 wurden die Institutionen zum Vollzug der Halbgefangenschaft in Regensdorf und in Urdorf mit insgesamt 134 neuen Plätzen errichtet, so dass zu den bestehenden 480 ordentlichen Plätzen 134 weitere kamen, was 614 Plätze ausmacht. Ferner wurden in den bestehenden Bezirksgefängnissen in den letzten zwei Jahren 70 Provisorien geschaffen, was das Platzangebot auf 684 erhöhte. Anfang Dezember 1991 konnte im Bezirksgefängnis Zürich ein Zellenprovisorium mit 34 Plätzen in Betrieb genommen werden. Das derzeitige Platzangebot beträgt somit 718 Plätze.

Nicht alle Bemühungen um neue Gefängnisplätze verliefen jedoch erfolgreich; so wurde ein Projekt für den Neubau des Bezirksgefängnisses Zürich mit 180 Plätzen in der Volksabstimmung abgelehnt, und ein Projekt für ein zweites Bezirksgefängnis Zürich mit 64 Plätzen konnte infolge baurechtlicher Hindernisse einstweilen nicht weiterverfolgt werden.

C. Die Feststellung, dass gegenwärtig Hunderte von Strafuntersuchungen nicht an die Hand genommen werden könnten, weil nicht genügend Zellen für Untersuchungshäftlinge zur Verfügung stehen, trifft nicht zu. Ebenso wenig trifft es zu, dass Strafverfahren in einer Weise geführt werden müssten, dass angemessene Freiheitsstrafen nicht ausgefällt oder nicht beantragt werden können. Dass auf Anordnung des I. Staatsanwalts gegenwärtig rund 700 Strafverfahren nicht zur Bearbeitung an einzelne Bezirksanwälte zugeteilt worden sind, ist nicht auf den Mangel an Gefängniszellen zurückzuführen, sondern hat andere Gründe:

Einerseits weist die Zahl der Strafverfahren steigende Tendenz auf (1970: 32 154; 1980: 41 077; 1990: 46 768); andererseits werden die Strafverfahren aufwendiger, was hauptsächlich mit dem überproportionalen Anstieg der in Strafuntersuchung gezogenen Ausländer zusammenhängt. Die Belastung der Bezirksanwälte hat in den meisten Bezirken so stark zugenommen, dass nicht mehr alle Verfahren speditiv durchgeführt werden können; dies betrifft derzeit insbesondere die Bezirke Zürich, Winterthur, Bülach, Horgen und Uster. Zur Entlastung der einzelnen Bezirksanwälte sind daher die Geschäftsleiter durch den I. Staatsanwalt ermächtigt worden, gewisse Fälle, bei denen sofortige Untersuchungshandlungen nicht vordringlich sind, einstweilen nicht zuzuteilen. Dabei handelt es sich jedoch durchwegs um Fälle von geringerer Tragweite, bei denen zudem der Eintritt der Verjährung nicht zu befürchten ist. Soweit möglich werden diese Verfahren Bezirksanwälten in anderen,

weniger belasteten Bezirken zugeteilt. Es handelt sich hier um eine Notmassnahme. Eine Verbesserung der heutigen Situation kann - gleichbleibende Kriminalitätslage vorausgesetzt - nur durch eine Erhöhung des Personalbestandes bei den Bezirksanwaltschaften sowie durch organisatorische Massnahmen erreicht werden, wie sie die kürzlich beschlossene Umorganisation von vier für den ganzen Kanton zuständigen Spezialabteilungen für Wirtschaftskriminalität, organisiertes Verbrechen, Rechtshilfe und besondere Untersuchungen darstellt.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen lassen sich die gestellten Fragen wie folgt beantworten:

1. Notrecht kann nur in Anspruch genommen werden, wenn zwei Rechtsgüter kollidieren. Der entsprechende Entscheid erfolgt unter Abwägung der beiden Rechtsgüter, wobei das geringere preisgegeben werden muss. Bei überfüllten Gefängnissen geht es um die Menschenrechte der Inhaftierten. Sie sind einerseits durch die engen Raumverhältnisse selbst, andererseits aber auch durch deren indirekte Auswirkungen, wie etwa Aggressionen von Mitgefangenen, betroffen. Zu beachten ist, dass der einzelne Gefangene einen auf verbindlichem internationalem Recht und schweizerischem Verfassungsrecht beruhenden Rechtsanspruch auf Behebung menschenrechtswidriger Zustände hat. Auch die Interessen des Personals, das unter geballten Aggressionen, der Gefahr der Meuterei u. ä. zu leiden hat, stellen ein zu beachtendes Rechtsgut dar.

Auf der andern Seite ist das öffentliche Interesse am Abschluss einer Strafuntersuchung und an der öffentlichen Sicherheit zu beachten. Der Abschluss der Strafuntersuchung ist bei Flucht- oder Verdunkelungsgefahr meist nur mit angeordneter Untersuchungshaft gewährleistet. Gerade der Verdunkelungsgefahr kann jedoch bei den durch Überfüllung herbeigeführten misslichen Bedingungen kaum mehr wirksam begegnet werden, da unerlaubte Absprachen sich der Kontrolle leicht zu entziehen vermögen.

Notentlassungen können dementsprechend rechtlich nur dann begründet werden, wenn die Zahl der in den Gefängnissen unterzubringenden Häftlinge eine Situation zur Folge hätte, welche als schwere Verletzung der Menschenrechte beurteilt werden müsste, und sich kein anderer Ausweg anbietet. Sie dürfen nur Personen betreffen, welche keine erhebliche Gefahr für die Öffentlichkeit darstellen. Diese Güterabwägung ist mit aller Sorgfalt und unter Einbezug aller Gesichtspunkte vorzunehmen. Diese Grundsätze wurden bei den bisherigen Notentlassungen beachtet. Es ist alles daran zu setzen, dass weitere Notentlassungen vermieden werden können, doch kann deren Notwendigkeit auch für die Zukunft nicht völlig ausgeschlossen werden.

2. Wie der Öffentlichkeit bereits anlässlich der Pressekonferenz vom 19. November 1991 dargelegt wurde, sind folgende Massnahmen geplant und in Angriff genommen:

Die derzeitige Gefängnissituation ist in erster Linie durch Schaffung neuer Gefängnisplätze zu meistern. Nachdem Anfang Dezember 1991 im Bezirksgefängnis Zürich ein Provisorium mit 34 Plätzen in Betrieb genommen werden konnte, wird voraussichtlich noch im Jahre 1992 ein weiteres derartiges Provisorium als Sofortmassnahme auf dem Areal eines andern Zürcher Bezirksgefängnisses geschaffen werden müssen. In Betracht zu ziehen ist Pfäffikon oder Hinwil.

Eine weitere Sofortmassnahme besteht darin, dafür geeignete nicht oder nicht mehr fluchtgefährliche Gefangene der Strafanstalt Regensdorf in offene Anstalten, deren Platzangebot noch nicht erschöpft ist, zu versetzen. Damit kann zugunsten der Bezirksgefängnisse die Warteliste abgebaut und Platz für Untersuchungsgefangene gewonnen werden.

Die Untersuchungshaft ist nach geltendem Recht durch das Vorliegen von Verdunkelungs- und Fluchtgefahr begründet. Eine Abkürzung der Haftzeit ist daher möglich, wenn beispielsweise der Haftgrund der Verdunkelungsgefahr durch beschleunigte Befragung von Zeugen und Tatbeteiligten beseitigt wird, was jedoch aus verschiedenen Gründen nicht stets möglich ist. Der Fluchtgefahr andererseits kann in geeigneten Fällen durch Ersatzmassnahmen begegnet werden: Fluchtkautio, Schriftensperre oder Weisungen über den Aufenthalt können einer Flucht vorbeugen.

Mittel- und längerfristig ist die Planung neuer Gefängnisbauten zu beschleunigen: Die Planung für ein neues Bezirksgefängnis Meilen ist praktisch abgeschlossen; für ein neues Bezirksgefängnis Bülach werden die Wettbewerbsunterlagen bereinigt. Die Planung für ein

zweites Bezirksgefängnis Zürich (Uetlibergstrasse) ist wiederaufzunehmen, sobald die baurechtlichen Grundlagen dafür bereinigt werden können. Ferner wird geprüft, ob sich ein bestehendes Bezirksgefängnis für eine Ergänzung durch einen Annexbau oder eine Aufstockung eignet.

3. Zur Bewältigung der steigenden Anzahl von Straffällen sind Aufstockungen im Personalbereich unausweichlich. Der Regierungsrat hat die Schaffung von 20 neuen Stellen bei den Bezirksanwaltschaften bewilligt, wobei allerdings deren 14 allein den Mehrbedarf decken sollen, der durch das neue Gerichtsverfassungsgesetz hervorgerufen wird. Weitere Stellenbegehren werden im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung der neuen Strafprozessordnung erwartet.

Die Spezialabteilungen zur Bekämpfung der Wirtschaftsdelikte und des organisierten Verbrechens sowie die Rechtshilfe, die bisher der Bezirksanwaltschaft Zürich angegliedert waren, werden zu eigenständigen kantonalen Amtsstellen umgestaltet; gleichzeitig wird zur Unterstützung überlasteter Bezirksanwaltschaften eine weitere (kantonale) Amtsstelle für die Bearbeitung besonderer Untersuchungen geschaffen, was zur Entlastung der einzelnen Bezirksanwaltschaften führen soll.

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

Zürich, den 8. Januar 1992

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Roggwiller