

Sitzung vom 20. Juli 1994

2194. Motionen (Änderung des Kantonalen Straf- und Vollzugsgesetzes)

Kantonsrat Dr. Jürg Peyer, Herrliberg, und Mitunterzeichnende haben am 22. November 1993 folgende Motion eingereicht und schriftlich begründet:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat Antrag zu stellen für die Revision der Bestimmungen des Kantonalen Straf- und Vollzugsgesetzes, welche Vollstreckungsgrundsätze, Verfahren und Zuständigkeit betreffend Gewährung von unbegleitetem Urlaub sowie bedingter Entlassung von gefährlichen Strafgefangenen und zum Vollzug einer Massnahme Eingewiesenen - insbesondere Kapital-, Gewaltverbrecher und Triebtäter - betreffen,

- wobei die Interessen von Generalprävention und öffentlicher Sicherheit von der Staats- bzw. der Bezirksanwaltschaft und die Interessen des Eingewiesenen von einem Beistand in einem Zweiparteienverfahren wahrzunehmen sind;
- wobei der Entscheid von einer von der Verwaltung unabhängigen, vom Kantonsrat zu wählenden Kommission oder einem Gericht (evtl. Einzelrichter) zu fällen ist (anstelle des verwaltungsinternen Ausschusses der Strafvollzugskommission);
- wobei der Grundsatz der Öffentlichkeit angemessen zu wahren ist;
- wobei die Konkordanzkantone zu analogen Änderungen einzuladen sind.

Kantonsrat Hans Fehr, Eglisau, und Mitunterzeichnende haben am 13. Juni 1994 folgende Motion eingereicht und schriftlich begründet:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat ein kantonales Gesetz betreffend den materiellen Strafvollzug vorzulegen oder das Kantonale Straf- und Vollzugsgesetz (StVG) so zu ergänzen, dass die konkreten Strafvollzugsbestimmungen, die heute auf Verordnungsstufe geregelt sind, im Gesetz verankert werden.

Auf Antrag der Direktion der Justiz

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zu den Motionen Dr. Jürg Peyer, Herrliberg, und Mitunterzeichnende sowie Hans Fehr, Eglisau, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Das Schweizerische Strafgesetzbuch regelt in Art. 37 den Vollzug der Zuchthaus- und Gefängnisstrafe. Nebst der Festlegung von Vollzugszielen werden durch diese Bestimmung auch die Einweisung eines Verurteilten in die entsprechende Vollzugsanstalt, die Einzelhaft und die Voraussetzungen für Vollzugserleichterungen geregelt, wobei die detaillierte Ausgestaltung bezüglich Voraussetzungen und Umfang von Vollzugserleichterungen den Kantonen überlassen wird. Art. 38 StGB regelt Voraussetzungen und die Ausgestaltung der bedingten Entlassung abschliessend. Ausser in bezug auf die Bestimmung der für den Entscheid über eine bedingte Entlassung zuständigen Behörde bleibt den Kantonen neben der bundesrechtlichen Regelung und der bundesgerichtlichen Praxis kein Spielraum, in materieller Hinsicht weitere Bestimmungen aufzustellen.

Im Bestreben, im Bereich der Ostschweiz den Straf- und Massnahmenvollzug gemäss den Grundsätzen des Schweizerischen Strafgesetzbuchs einheitlich durchzuführen, haben sich die Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St.Gallen, Graubünden und Thurgau im Ostschweizerischen Konkordat über den Vollzug freiheitsentziehender Strafen und Massnahmen zusammengeschlossen und mit der Vereinbarung vom 31. März 1976 und den Ausführungsbestimmungen vom 18. Juni 1976

eine gemeinsame gesetzliche Grundlage geschaffen. Gestützt auf die genannte Vereinbarung hat die Ostschweizerische Strafvollzugskommission, als oberstes Organ des Konkordats, konkrete und ausführliche Richtlinien über die Urlaubsgewährung in Strafvollzugsanstalten (10. April 1987) sowie über die Gewährung der Halbfreiheit und anderer besonderer, d.h. erleichterter Vollzugsformen (13. November 1992) erlassen. Diese Richtlinien regeln Voraussetzungen und Zuständigkeiten für die Gewährung von Urlauben und besonderen Vollzugsformen. Die Ostschweizerische Strafvollzugskommission hat überdies im Interesse einer einheitlichen Vollzugspraxis mit Datum vom 24. April 1992 Empfehlungen betreffend die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug erlassen.

Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass die mit den Motionen angestrebten Regelungen im Strafvollzugsgesetz auf Bundesebene und vor allem auf Konkordatsebene bereits weitgehend bestehen. Eine Wiederholung dieser Regelungen auf der Stufe eines kantonalen Gesetzes erübrigt sich daher. Zudem ist die mit dem Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat angestrebte Vereinheitlichung des Straf- und Massnahmenvollzugs nicht durch einseitige gesetzgeberische Massnahmen einzelner Kantone in Frage zu stellen. Das Konkordat schafft die Grundvoraussetzungen dafür, dass nicht jeder Kanton für jede Vollzugsform eigene Institutionen schaffen muss und dass der Straf- und Massnahmenvollzug in allen Konkordatskantonen gleichermassen gehandhabt wird. Dazu gehört auch die gegenseitige Übernahme von Verurteilten zum Vollzug, wovon der Kanton Zürich in einem nicht unerheblichen Masse profitiert, verbüssen doch zahlreiche im Kanton Zürich Verurteilte ihre Freiheitsstrafen in einer Institution eines andern Konkordatskantons. Hier gilt es sicherzustellen, dass diese Verurteilten nicht gänzlich andern Verfahrensabläufen und Praktiken unterliegen als die Insassen zürcherischer Gefängnisse, was jedoch nur auf dem Weg des Konkordats erreicht werden kann. Ein eigenmächtiges gesetzgeberisches Vorgehen des Kantons Zürich hätte zur Folge, dass die ausserkantonalen Anstalten für die zürcherischen Verurteilten nur noch schwer zugänglich wären, was wiederum zu einer weiteren Verschärfung des Platzproblems in den kantonalen Anstalten führen würde. Von einem Zweiparteienverfahren vor einer verwaltungsunabhängigen Entscheidungsinstanz für Strafvollzugsfragen innerhalb des Kantons Zürich ist daher bereits schon aus diesen Gründen abzusehen.

Die beiden Motionen haben die öffentliche Sicherheit zum Ziel. Das gleiche Ziel verfolgt das geltende Straf- und Vollzugsgesetz. § 30 des Straf- und Vollzugsgesetzes (StVG) listet in Ausführung des übergeordneten Rechts sämtliche Vollzugsgrundsätze auf und hält in § 31 StVG ausdrücklich fest, dass bei Anwendung dieser Vollzugsgrundsätze die Gebote der öffentlichen Sicherheit in jedem Fall vorbehalten bleiben. Hinsichtlich der Strafvollzugsregelungen auf Verordnungsstufe (Verordnung über die kantonale Strafanstalt Regensdorf, Verordnung über die Bezirksgefängnisse) ist anzumerken, dass es sich hierbei im vom Bundes- und Konkordatsrecht vorgegebenen Rahmen lediglich um notwendige anstaltsspezifische Regelungen handelt, welche die Konkordatsbestimmungen ergänzen und der Ostschweizerischen Strafvollzugskommission zur Genehmigung vorzulegen sind. Der Vollständigkeit halber sei angefügt, dass § 8 der Verordnung über die kantonale Strafanstalt Regensdorf den Vorbehalt zugunsten der öffentlichen Sicherheit von § 31 StVG wiederholt und im Hinblick auf die möglichen Täterkategorien in der Anstalt Regensdorf dahingehend konkretisiert, als gemeingefährlichen Gefangenen trotz guter Qualifikation kein Urlaub gewährt wird. Anstaltsspezifische Regelungen auf Gesetzesstufe sind weder sach- noch stufengerecht und würden vor allem in Anbetracht der bestehenden Gesetzes- und Konkordatsbestimmungen keine qualitativen Verbesserungen in bezug auf die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zur Folge haben. Auch aus dieser Sicht sind weitergehende gesetzliche Regelungen nicht angezeigt.

Die nach dem Mordfall Zollikerberg eingesetzte Untersuchungskommission hat in ihrer ausführlichen Analyse des Strafvollzugswesens vom 18. März 1994 nicht legislatorische Mängel, sondern solche in der herrschenden Praxis festgestellt. Aus dem Untersuchungsbericht geht mit aller Deutlichkeit hervor, dass das Hauptproblem bei der Erfassung und der Behandlung gemeingefährlicher Täter liegt. Die Untersuchungskommission hat denn auch in dieser Hinsicht zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit verschiedene Lösungsmög-

lichkeiten unterbreitet. Im Rahmen einer dringlichen Interpellation vom 28. März 1994, KR-Nr. 98/1994, hat der Regierungsrat zu den genannten Lösungsvorschlägen ausführlich Stellung genommen. Mit der bereits damals begonnenen und noch laufenden Umsetzung einzelner Massnahmen sind im Bereich des Strafvollzugs die notwendigen technischen Vorkehrungen für die Erfassung und die Behandlung gemeingefährlicher Täter und damit zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit getroffen worden. Eine Massnahme betrifft die erwähnte Untersuchungskommission Strafvollzug, welche zurzeit im Sinne einer Übergangsregelung noch immer tätig ist. In Fällen von Gewalt- und/oder Sexualdelinquenz unterbreiten die zuständigen Vollzugsbehörden wesentliche Vollzugsfragen wie Einweisung, Vollzugserleichterungen, Urlaub und Entlassung der bestehenden Untersuchungskommission zur Beurteilung. Dieses Vorgehen hat sich - wie die bisherigen Erfahrungen zeigen - bewährt. Geplant ist daher, die bestehende Untersuchungskommission, deren Mitglieder auch Mitglieder der amtierenden kantonalen Strafvollzugskommission sind, als Teilsektion bzw. Fachausschuss der Strafvollzugskommission auszugestalten und ihr dadurch einen dauerhaften Status zu verleihen. Dieses Vorgehen hat im Grundsatz bereits die einhellige Zustimmung der Strafvollzugskommission gefunden. Die für die definitive Einrichtung dieses Fachausschusses der Strafvollzugskommission nötigen Verordnungsänderungen (Verordnung über die kantonale Strafanstalt Regensdorf, Verordnung über die Bezirksgefängnisse sowie die Strafvollzugsverordnung) sind in Bearbeitung. Darüber hinaus ist mit dem Kreisschreiben der Staatsanwaltschaft vom 22. April 1994 auch im Bereich der Strafverfolgung eine bereits funktionierende Massnahme zur besseren Erkennung und Erfassung potentiell gemeingefährlicher Täter ergriffen worden.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motionen nicht zu überweisen.

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

Zürich, den 20. Juli 1994

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Roggwiller