

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 324/2009

Sitzung vom 9. Dezember 2009

1983. Interpellation (Ausbrüche aus dem Strafvollzug)

Die Kantonsräte Rolf André Siegenthaler, Zürich, und René Isler, Winterthur, haben am 26. Oktober 2009 folgende Interpellation eingereicht:

Dem Vernehmen nach sind im Jahr 2008 schweizweit 2625 Gefangene aus dem Strafvollzug entwichen. 500 davon seien nicht mehr aufgefunden worden. Im Kanton Zürich seien in den Jahren 2004–2008 insgesamt 326 Personen aus dem offenen Vollzug entwichen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Laut Zahlenspiegel des Amtes für Justizvollzug, entwichen im vergangenen Jahr 54 Personen aus dem offenen Strafvollzug, wobei 1 Person am Arbeitsplatz und 1 Person aus Spital- bzw. Klinikpflege. Rückblickend war 2008 das beste Jahr, in den Vorjahren 2004–2007 lag die Zahl der Entwichenen jeweils höher. Ist die niedrigere Zahl im Jahr 2008 auf konkrete Verbesserungen im Strafvollzug zurückzuführen oder ist sie zufällig?
2. Lassen sich Aussagen machen zur Gefährlichkeit bzw. dem Rückfallpotenzial der Entwichenen?
3. Wie viele Straftaten und welche Art von Straftaten wurden von entwichenen Gefangenen während ihrer Flucht begangen?
4. Wie viele der Entflohenen konnten nicht mehr gefasst werden?
5. Welche Massnahmen wären geeignet, die Zahl der Flüchtenden zu reduzieren? Wie steht der Regierungsrat zum Mittel von elektronischen Fussfesseln und ähnlichen technischen Geräten?
6. Als wie besorgniserregend beurteilt der Regierungsrat die Situation? Welche der geschilderten Massnahmen stehen für den Regierungsrat im Vordergrund und in welchem Zeitraum möchte er diese umsetzen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Rolf André Siegenthaler, Zürich, und René Isler, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Die in der Interpellation angeführte Zahl von 2625 aus dem Strafvollzug entwichenen Gefangenen hat des Bundesamt für Polizei im Juli 2008 in seiner Polizeilichen Kriminalitätsstatistik (PKS) für 2007 veröffentlicht. Die PKS gibt hierzu die Gesamtzahl aller in der Schweiz aus der Untersuchungshaft sowie aus dem Straf- und Massnahmenvollzug entwichenen Personen wieder.

Eine kritische Überprüfung der PKS des Bundes hat inzwischen ergeben, dass sich diese in ihrer bisherigen Form nur beschränkt für vertiefte kriminologische Analysen beziehen lässt, weil sie infolge der sehr unterschiedlich strukturierten Datenerhebungen in den Kantonen beachtliche methodische Schwachstellen aufweist. Im Bereich der Entweichungen kann es beispielsweise zu Doppelerfassungen kommen, nämlich durch den Kanton der einweisenden Behörde und den Kanton der Vollzugseinrichtung, aus der die Entweichungen erfolgten. Entsprechend eingeschränkt war die Zuverlässigkeit und wissenschaftliche Aussagekraft der darin enthaltenen Angaben.

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat bereits Anfang 2006 in Übereinkunft mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem Eidgenössischen Departement des Innern entschieden, ein vom Bundesamt für Statistik in Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitete Konzept für eine umfassende Revision der PKS umzusetzen. Dieses sieht vor, dass die kantonalen Polizeibehörden, die Bundeskriminalpolizei und das Grenzwachkorps dem Bundesamt für Statistik künftig nach statistischen Bedürfnissen aufbereitete Daten übermitteln werden. Dieses vereint hernach diese Datensätze zu einer nationalen polizeilichen Kriminalstatistik. Gemäss Plan soll die neue PKS mit wesentlich detaillierteren und verlässlicheren Daten erstmals 2010 mit Angaben für 2009 vorliegen. In der übergangsweise noch erhobenen PKS 2009 zum Jahr 2008 wurde auf die Angaben der Entwichenen verzichtet.

Zum Verständnis der in der Interpellation aufgeworfenen Fragestellungen ist weiter zwingend zwischen dem *Ausbruch* aus einer geschlossenen Strafanstalt und einer *Entweichung* aus einer offenen Vollzugseinrichtung zu unterscheiden. Die geschlossenen Anstalten sind so mit Mauern, Stacheldrahtzäunen und anderen Sicherheitsmassnahmen eingefasst, dass Insassen sie nicht ohne Gewaltanwendung oder -andro-

hung gegen Personen und Sachen oder andere besondere Ausbruchsmanöver verlassen können. Bei offenen Anstalten fehlen derartige Sicherungen. Als Entweichung gilt hier jegliches unerlaubte, auch nur vorübergehende Verlassen des Geländes einer offenen Vollzugseinrichtung und jede nicht erfolgte sowie auch jede verspätete Rückkehr von einem Sach- oder Beziehungsurlaub.

Zu Frage 1:

Entweichungen	2004	2005	2006	2007	2008
– aus dem offenen Vollzug	71	74	52	77	52
– bei Spital- oder Klinikaufenthalt	0	1	1	4	1
– ab externem Arbeitsplatz	3	0	4	1	1
Total Entweichungen	74	75	57	82	54

Die von 2004 bis 2008 erfolgten Entweichungen aus dem offenen Vollzug lassen sich auf keinen bestimmten Faktor zurückführen. Sie hängen meistens mit der jeweiligen Situation des Einzelnen und seiner Familie oder mit Beziehungsproblemen zusammen. Auslöser sind oft auch Abstürze von Drogensüchtigen oder der Umstand, dass die Gefangenen Angelegenheiten erledigen wollen, für die ihnen der Bezug eines Sachurlaubs verweigert wurde. Die Entwicklung ist daher als eher zufällig zu beurteilen.

Zu Frage 2:

Die überwiegende Mehrheit der Straftäterinnen und Straftäter, denen der offene Vollzug gewährt wird, verbüsst eine Strafe wegen Vermögens- und Drogendelikten oder wegen Verstössen gegen das Strassenverkehrsgesetz. Für diejenigen Straftäterinnen und Straftäter, die wegen schwerwiegender Gewalt- und Sexualstraftaten verurteilt worden sind und für die keine günstige Legalprognose gestellt werden kann, ist zwingend der geschlossene Vollzug anzuordnen. Die entwichenen Personen sind deshalb in der Regel nicht der Gruppe der sogenannten gemeingefährlichen Straftäterinnen und Straftäter mit ungünstiger Legalprognose zuzuordnen. Der offene Vollzug kann gestützt auf Art. 76 Abs. 2 des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311) nur denjenigen Verurteilten gewährt werden, bei denen das Vorliegen einer Flucht- und/oder einer Rückfallgefahr verneint werden kann. Die Flucht aus dem offenen Vollzug sowie eine erneute Delinquenz der entwichenen Personen kann allerdings nie ganz ausgeschlossen werden, genauso wie auf einer Flucht begangene Straftaten, auch die Verübung schwerwiegender Delikte, nie mit absoluter Sicherheit verhindert werden können. Das Bestreben der Vollzugsbehörden liegt darin, die Gefährlichkeit und die Rückfallgefahr der Straftäterinnen und Straftäter möglichst genau einzuschätzen und die Anzahl von Rückfällen so gering wie möglich zu halten.

Zu Frage 3:

Die Anzahl sowie die Art der auf einer Flucht begangenen Straftaten werden statistisch nicht erfasst. Die Aufdeckung von allenfalls auf einer Flucht verübten strafbaren Handlungen erfolgt nicht unbedingt zeitgleich mit einer Verhaftung oder einer freiwilligen Rückkehr der entwichenen Person, sondern unter Umständen erst Jahre nach einer Flucht oder sogar erst nach einer Entlassung aus dem Strafvollzug. Darüber hinaus wäre vor einer statistischen Erfassung der Abschluss des Strafverfahrens durch Einstellung oder rechtskräftige Verurteilung der Delinquentin oder des Delinquenten abzuwarten, weil erst dann eine verbindliche Aussage zur Art der Straftat vorliegt. Die während eines Jahres erfassten statistischen Angaben zur Anzahl auf einer Flucht begangenen Straftaten, die Art der verübten Delikte und die Anzahl der entwichenen Gefangenen aus dem offenen Vollzug könnten aus diesen Gründen nicht zueinander in Bezug gesetzt werden, weshalb einer solchen Statistik keine sinnvolle Aussagekraft zukommen könnte.

Zu Frage 4:

Etwa 40% der aus dem offenen Vollzug bzw. während eines Ausgangs oder eines Sach- oder Beziehungsurlaubs entflohenen Personen kehren freiwillig zurück. Die übrigen entflohenen Personen bleiben so lange zur Verhaftung ausgeschrieben, bis sie von der Polizei gefasst werden können oder die Verfolgungsverjährung eintritt. Die Fälle der endgültig aus dem offenen Strafvollzug entflohenen Personen werden zusammen mit Fällen, bei denen nach einer Verurteilung die Strafe aufgrund einer Flucht nie angetreten wurde, gemeinsam erfasst, weshalb keine differenzierten Zahlen ausgeschieden werden können. Der Anteil der aus dem offenen Vollzug entflohenen Personen, die dem Vollzug nicht mehr zugeführt werden können, dürfte unter 10% liegen. Dies dürfte überwiegend Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit betreffen, welche die Flucht dazu genutzt haben, die Schweiz zu verlassen, um sich dadurch dem polizeilichen Zugriff und dem Vollzug der restlichen Strafe zu entziehen.

Zu Frage 5:

Die offene Vollzugsform beruht auf dem sich aus Art. 75 Abs. 1 StGB ergebenden Willen des Gesetzgebers, dass der Strafvollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen hat, und auf der Einsicht der Gefangenen, auf eine Flucht zu verzichten, weil sie entweder nur eine geringe Freiheitsstrafe verbüssen müssen oder kurz vor der Entlassung aus dem Strafvollzug stehen und ihnen als Folge der Flucht das geschlossene Vollzugsregime droht. Der offene Vollzug und die Gewährung von Ausgängen und Urlauben erfüllen die

Funktion, dass die unter Freiheitsentzug stehende Person den Umgang mit Freiheiten (wieder) erlernt. Bei erwachsenen Straftäterinnen und Straftätern dient der stufenweise Ausbau von Vollzugslockerungen im Rahmen der Verbüßung eines langjährigen Freiheitsentzugs namentlich der Bewältigung von Alltagssituationen, dem Aufbau oder der Festigung von verbindlichen Beziehungen und der Vorbereitung auf ein selbstverantwortliches Leben nach einer Entlassung aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug. Der Vollzug bei straffälligen Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist eher auf den eigenverantwortlichen Umgang mit Regeln und die Beachtung von Grenzen ausgerichtet. Zum System des offenen Vollzugs gehört, dass auch mit einem Lockerungsversagen der Gefangenen gerechnet werden muss und gegebenenfalls mittels Konfrontation mit dem Fehlverhalten und einer konsequenten Reaktion ein sich auf die Einsicht der verurteilten Person stützender nachhaltiger Lern- und Entwicklungsprozess stattfinden kann.

Die in der Schweiz eingesetzte elektronische Fussfessel stellt kein physisches Hindernis für eine Flucht dar und verunmöglicht nicht, dass sich die damit ausgestattete Person frei bewegt. Die Fessel ist mit einem Sender ausgerüstet, der über das Telefonnetz mit der überwachenden Behörde verbunden ist, und funktioniert entgegen einer weitverbreiteten Meinung nicht über das globale Navigationssatellitensystem zur räumlich unbeschränkten Positionsbestimmung (Global Positioning System, GPS). Die Überwachung mittels elektronischer Fussfessel beschränkt sich somit darauf, dass die Behörde eine Meldung erhält, wenn die betroffene Person unerlaubterweise ihre Wohnung verlässt. Die elektronische Fussfessel knüpft damit ebenfalls bei der Einsicht der Straftäterinnen und Straftäter an, dass eine Flucht rasch bemerkt wird, umgehend die polizeiliche Ausschreibung erfolgt und nach der Verhaftung ein strengeres Vollzugsregime angeordnet wird. Es ist insofern kaum davon auszugehen, dass die elektronische Fussfessel geeignet wäre, die Zahl der Entweichungen massgeblich zu senken.

Zu Frage 6:

Die Interpellation bezieht sich ausschliesslich auf Entweichungen aus dem offenen Strafvollzug und nicht, wie der Titel vermuten liesse, auf Ausbrüche aus dem Strafvollzug. Die Strafanstalt Pöschwies musste seit ihrem Neubau 1995 keinen einzigen erfolgreichen Ausbruch melden und auch die weiteren Vollzugseinrichtungen und Gefängnisse des Kantons Zürich mussten während der vergangenen Jahre keine Ausbrüche verzeichnen. Angesichts der Zahl der 2008 vollzogenen Aufenthaltstage im offenen Vollzugsregime mit 52753 Aufenthaltstagen bei den Erwachsenen und 10972 bei den Jugendlichen, 1886 durchgeführ-

ten Urlauben und 1168 absolvierten Ausgängen, sowie dem hohen Anteil der ordnungsgemäss verlaufenden Urlaube (99,3%) und Ausgänge (97,5%), denen 52 Entweichungen aus dem offenen Vollzug gegenüberstehen, kann nicht von einer besorgniserregenden Situation gesprochen werden.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi