

Sitzung vom 20. April 1994

1140. Dringliche Interpellation (Schutz der öffentlichen Sicherheit im Zusammenhang mit bedingten Entlassungen und Urlaubsgewährungen)

Kantonsrat Christian Bretscher, Birmensdorf, und Kantonsrätin Franziska Trösch-Schnyder, Zollikon, haben am 28. März 1994 folgende Interpellation eingereicht:

Am vergangenen Dienstag, 22. März 1994, hat die nach dem Mord in Zollikerberg eingesetzte Untersuchungskommission ihren Bericht vorgestellt, der klare institutionelle Fehler und Mängel der herrschenden Praxis der bedingten Entlassungen und der Urlaubsgewährung aufdeckt.

Der Regierungsrat wird in diesem Zusammenhang um Beantwortung folgender Fragen ersucht:

- In welchem Zeitraum kann mit der Umsetzung der sechs Verbesserungsvorschläge der Kommission gerechnet werden (Erfassung und zusätzliche Sicherung besonders gefährlicher Täter; Schaffung einer ständigen Vollzugskommission; Schaffung eines Instituts für forensische Psychiatrie und Strafvollzugsfragen, strikte Trennung von psychiatrischen Gutachtern und Therapeuten; klare mit Sanktionen verbundene Weisungen und Richtlinien bei Urlauben, offenem Strafvollzug und bedingter Entlassung; Vereinheitlichung der Richtlinien innerhalb der Strafvollzugskonkordate)?
- Welche zusätzlichen Massnahmen sollen nach dem Willen des Regierungsrates ergriffen werden, um den Schutz der öffentlichen Sicherheit im Zusammenhang mit der Gewährung von Hafturlauben, des offenen Strafvollzugs und der bedingten Entlassung besser als bisher zu gewähren?
- Darf man davon ausgehen, dass Hafturlaube bei Sexual- und Gewaltverbrechern mit lebenslänglicher Freiheitsstrafe künftig nicht mehr die Regel, sondern - wie dies dem Sinn der entsprechenden Normen des Strafgesetzes entspricht - Ausnahme für Häftlinge mit besonders guter Prognose und besonders guter Führung bilden?
- Werden zuhanden der Strafvollzugsbehörden entsprechende Weisungen erteilt?
- Welche vorübergehenden Sofortmassnahmen werden ergriffen, um die schwerwiegenden Mängel der herrschenden Praxis unverzüglich einzudämmen? Bleibt der verhängte Urlaubsstopp bestehen?

Die Interpellation wurde vom Kantonsrat dringlich erklärt.

Auf Antrag der Direktion der Justiz

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringlich erklärte Interpellation Christian Bretscher, Birmensdorf, und Franziska Trösch-Schnyder, Zollikerberg, wird wie folgt beantwortet:

1. Unverzüglich eingeleitete Sofortmassnahmen

Wie auch im Bericht der Untersuchungskommission ausgeführt wird, ordnete die Justizdirektion bereits am 4. November 1993, nachdem sich der Verdacht konkretisiert hatte, dass die Tat vom Zollikerberg durch einen Häftling der Strafanstalt Regensdorf im Urlaub begangen worden war, für Tötungs- oder Sexualdelinquenten eine sofortige Urlaubssperre an. Die Kommission überprüfte sämtliche betroffenen Einzelfälle und dehnte unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Sicherheit die Urlaubssperre und die anschliessende Überprüfung der Einzelfälle auf weitere Kategorien aus, nämlich auch auf Täter mit Brandstiftungs- und Raubtaten sowie mit Unzuchtsdelikten an Kindern. Die Kommission überprüfte die Fälle

von rund 70 Tätern. In ungefähr 30 Fällen empfahl die Kommission, die Urlaubssperre nicht aufrechtzuerhalten, weil die Inhaftierten unmittelbar vor der Entlassung und der dazu vorbereitete Resozialisierungsprozess kurz vor dem erfolgreichen Abschluss standen. In 25 Fällen erwies sich die Sperre als überflüssig, weil wegen der bisherigen Strafdauer noch gar keine Urlaubsberechtigung bestand oder schon eine Sperre vom Anstaltsdirektor verhängt worden war. In 15 Fällen empfahl die Untersuchungskommission die Fortdauer der Sperre. In den meisten Fällen wurde den Empfehlungen der Untersuchungskommission gefolgt, teilweise wurden die vorgeschlagenen Massnahmen modifiziert, teilweise verschärft.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass seit Abschluss der Überprüfung sämtlicher fraglichen Täter durch die Untersuchungskommission keine generellen, sehr wohl aber noch individuelle Urlaubssperren bestehen. Die Öffentlichkeit wurde hierüber bereits mit einer Pressemitteilung vom 21. Dezember 1993 orientiert.

Alle neuen, erstmals zu beurteilenden Hafturlaube von Tätern, welche den vorgenannten Kategorien angehören, werden auch weiterhin der Kommission zur Begutachtung vorgelegt. Auch bei allen erstmaligen Urlaubsgesuchen von im Massnahmenvollzug stehenden Tätern dieser Kategorie, bei grundsätzlichen Änderungen im Vollzugsregime sowie schliesslich bei bedingten Entlassungen von solchen Personen wird stets die Stellungnahme der Untersuchungskommission eingeholt. Die Kommission wird bis zur Ablösung durch die neu zu schaffende Straf- und Massnahmenvollzugskommission die beschriebene Funktion wahrnehmen. Somit ist sichergestellt, dass keine Übergangslücke entsteht.

Zur Durchsetzung der ausgeführten Massnahmen wurden den Strafvollzugsbehörden sofort mündlich und anschliessend schriftlich entsprechende Weisungen erteilt (Verfügung der Justizdirektion vom 21. Januar 1994 betreffend Urlaubswesen sowie bedingte und probeweise Entlassungen).

2. Definitive Umsetzung der Verbesserungsvorschläge

Wie bereits aufgezeigt, wurden gefährliche Täter besonders erfasst und separat behandelt. Eine noch etwas differenziertere Version zur rechtzeitigen Erfassung gefährlicher Täter wird nächstens durch Kreisschreiben des I. Staatsanwalts eingeführt.

Eine besondere Straf- und Massnahmenvollzugskommission mit eigener Entscheidkompetenz bedarf einer Änderung des kantonalen Straf- und Vollzugsgesetzes, der Strafvollzugsverordnung, sodann einer neu zu schaffenden Verordnung über diese Straf- und Massnahmenvollzugskommission sowie einer Anpassung der Verordnungen über die Bezirksgefängnisse und über die kantonale Strafanstalt Regensdorf. Ein Entwurf für die Gesetzesänderung, für die neue Verordnung sowie die Anpassung bestehender Verordnungen wird vorbereitet. Anschliessend wird das Schrittempo ausschliesslich vom Kantonsrat bestimmt. Die Mitglieder der neuen ständigen Kommission sollen bereits vorgängig durch den Regierungsrat gewählt werden und als Konsultativorgan, also noch ohne eigene Entscheidkompetenz, wirken. Hiefür bedarf es noch keiner Gesetzesänderung. So ist gewährleistet, dass sich die neue Kommission seriös in die ihr anvertraute, besonders heikle Materie einarbeiten kann. Da die eingesetzte Untersuchungskommission bis zur Ablösung durch die neue ständige Kommission sämtliche kritischen Fälle behandelt, entsteht keine Übergangslücke.

Die Abklärungen im Hinblick auf die Gründung eines Instituts für forensische Psychiatrie und Strafvollzug sind im Gange. Die Ausarbeitung eines ausgereiften Konzepts, dessen Umsetzung sowie die Schaffung und die Besetzung eines neuen Lehrstuhls würden aber erfahrungsgemäss längere Zeit in Anspruch nehmen. Dies liegt u.a. daran, dass neue Institute und Lehrstühle durch die betroffenen Fakultäten, die Hochschulkommission und den Erziehungsrat vorbesprochen werden müssen. Es besteht jedoch die Absicht, unabhängig von der Schaffung eines Instituts die Forschung und die Ausbildung der verschiedenen Berufsgruppen im Strafvollzug gezielt zu fördern durch Tagungen, Vorlesungsreihen usw.

Im unmittelbaren Einflussbereich der Justizdirektion wurde die Forderung nach der strikten Trennung von Gutachter und Therapeut bei gemeingefährlichen Tätern nach Möglichkeit schon bis anhin beachtet. Für die Durchsetzung dieser Forderung im Bereich der Rechtspflege sind aufgrund der Gewaltenteilung die Gerichte zuständig.

Für Verurteilte, bei welchen die Untersuchungskommission einen Urlaub zwar für unbedenklich hält, aber eine klare, auf den jeweiligen Einzelfall angepasste und kontrollierte Urlaubsstruktur fordert, legt die Justizdirektion die entsprechenden Rahmenbedingungen und Richtlinien fest. Die Strafanstalten sind gehalten, allfällige Verstösse gegen auferlegte Weisungen zu sanktionieren. Die verschärfte Kontrolle von Weisungen und Absprachen, insbesondere bei bedingt Entlassenen, ist jedoch sehr arbeits- und personalintensiv. Eine einheitliche Anwendung der Konkordatsrichtlinien ist auf Initiative der Justizdirektion bereits eingeleitet worden. Vorabsprachen sind erfolgt und Konkordatssitzungen angesagt. Eine erste findet am 22. April 1994 statt.

3. Hafturlaub, offener Vollzug, bedingte Entlassung von mit lebenslänglicher Freiheitsstrafe Verurteilten

Vorab ist bezüglich der zu lebenslänglicher Freiheitsstrafe Verurteilten darauf hinzuweisen, dass nach der Vorstellung des Bundesgesetzgebers selbst bei dieser Kategorie von Gefangenen weder die Versetzung in den offenen Strafvollzug noch die bedingte Entlassung eine Ausnahme darstellen. Nach Art. 37 Ziffer 3 Abs. 2 StGB können Gefangene mit lebenslänglicher Freiheitsstrafe, welche mindestens zehn Jahre verbüsst und sich bewährt haben, in den offenen Strafvollzug versetzt werden. Ein zu lebenslänglicher Zuchthausstrafe Verurteilter schliesslich kann nach Art. 38 Ziffer 1 Abs. 2 StGB nach 15 Jahren Strafvollzug entlassen werden, wenn sein Verhalten während des Strafvollzugs nicht dagegen spricht und anzunehmen ist, er werde sich in der Freiheit bewähren.

Ein Hafturlaub soll künftig lebenslänglich Verurteilten nur bei besonders guter Prognose gewährt werden. Um derartige Beurteilungen zu sichern, sind entsprechende Fachleute beizuziehen; dasselbe gilt auch für die Versetzung in den offenen Strafvollzug sowie die bedingte Entlassung. Eine besonders gute Führung des Verurteilten im Strafvollzug bietet für sich allein noch keine Gewähr für problemloses Verhalten im Urlaub oder nach bedingter Entlassung. Im Zweifelsfall wird zuungunsten des Verurteilten und somit für die öffentliche Sicherheit entschieden.

4. Zusätzliche Massnahmen

Eine wichtige zusätzliche Massnahme, welche einen massgeblichen Beitrag zur Beseitigung der uneinheitlichen Strafvollzugspraxis leistet, ist durch die Schaffung eines zentralen Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug bereits seit 1. März 1994 realisiert. Die stark verkleinerte Justizdirektion ist Aufsichts- und Rechtsmittelinstanz dieses Amtes. Vorher war der Strafvollzug bezirkweise, d.h. dezentral geleitet, und der Massnahmenvollzug war bei der Justizdirektion angesiedelt.

Mit der Umsetzung des von der Untersuchungskommission vorgeschlagenen Pakets im aufgezeigten Rahmen, welcher im übrigen bereits in der Auftragserteilung an die Untersuchungskommission in den Grundzügen skizziert war, sind die notwendigen technischen Massnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit getroffen worden. Es darf aber nicht übersehen werden, dass hiedurch zwar allfällige Risiken minimiert werden, trotz aller Vorkehrungen sich aber eine vollständige Sicherheit der Gesellschaft nicht erzielen lässt.

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

Zürich, den 20. April 1994

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Roggwiller