

Sitzung vom 21. September 2016

**906. Interpellation (Fragen zum Straf- und Massnahmenvollzug
und Fahndungen im Kanton Zürich)**

Die Kantonsräte Hans-Peter Amrein, Küsnacht, und Jürg Trachsel, Richterswil, haben am 11. Juli 2016 folgende Interpellation eingereicht:

Am 23. Juni 2016 kehrte ein sich im geschlossenen Strafvollzug befindender Häftling, welcher Mitte des Jahres 2014 eine 5½-jährige Haftstrafe (vorzeitig) antrat, nicht aus dem Hafturlaub in die Justizvollzugsanstalt Pöschwies zurück. Im Berufungsverfahren hatte das Obergericht (bei Vorliegen eines Berichts des Amts für Justizvollzug, in welchem das Fazit gezogen wurde, dass die Anordnung einer ambulanten Behandlung nach Art. 63 StGB, welche während des Strafvollzugs und nach bedingter Entlassung in der Freiheit durchgeführt werden könnte, aktuell erfolgreicher sei als die Anordnung einer stationären Massnahme nach Art. 61 StGB, welche gegen den Willen des Beschuldigten und ohne jegliche Kooperationsbereitschaft durchgeführt werden müsste), abweichend von den Empfehlung des psychiatrischen Gutachters und ebenfalls entgegen der Vorinstanz, fatalerweise entschieden, von der Anordnung einer Massnahme für junge Erwachsene im Sinne von Art. 61 StGB abzusehen und stattdessen eine ambulante Massnahme nach Art. 63 StGB ohne Aufschub des Strafvollzugs angeordnet. Das Gericht verfügte aber, sollte sich die ambulante Massnahme im Nachhinein als ungenügend oder undurchführbar herausstellen, dass bei gegebenen Voraussetzungen noch nachträglich eine stationäre Massnahme angeordnet werden kann, falls eine Behandlung weiterhin «indiziert» sei. Am 29. Juni 2016 wurde im Zürcher Seefeld ein Mord verübt. Ein Verdächtiger wurde verhaftet. Spuren eines Dritten, des Flüchtligen, wurden am Tatort gefunden. Erst am 3. Juli 2016 wurde der flüchtige Häftling zur öffentlichen Fahndung ausgeschrieben. Fazit: zum vierten Mal innert Jahresfrist (nach Suizid Fall Flaach, Gefängnisausbruch Dietikon, Ermessensüberschreitung und Falschplatzierung eines jungen Täters) ist es im Zusammenhang mit dem Justizvollzug im Kanton Zürich zu gravierenden Fehleinschätzungen gekommen. Der Geflohene hatte im Jahr 2016 bis dato – gemäss verschiedener Quellen – schon zweimal begleiteten Hafturlaub und am 23. Juni 2016 erstmals unbegleiteten Hafturlaub genossen. Gemäss Tagesanzeiger vom 6. Juli 2016 waren im vergangenen Jahr zwei Personen, welche sich im geschlossenen Strafvollzug befanden, nach mehr als einer Woche nach Ablauf ihrer Hafturlaube noch «überfällig». Bei Personen im offenen Strafvollzug betraf dies 43! Personen.

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

1. Gemäss NZZ vom 8. Juli 2016 gibt es, die Fahndung des flüchtigen Häftlings betreffend, Dissonanzen zwischen der Justizdirektion und der Sicherheitsdirektion. Die zuständigen Regierungsräte Jacqueline Fehr und Mario Fehr schieben sich gegenseitig die Verantwortung zu. Wie lautete die Stellungnahme eines Sprechers der Kantonspolizei in einer inzwischen zensierten Stellungnahme gegenüber Tele Züri (bitte genauen Inhalt wiedergeben)? Gibt es ein Drehbuch betreffend der Fahndungsabläufe und entsprechende Vorgaben, welche nach der Flucht von Häftlingen aus Gefängnissen im Kanton Zürich anzuwenden sind? Wenn ja, wie lauten diese? Wenn nein, warum nicht und wie wird normalerweise vorgegangen?
2. Wie viele Personen, welche sich in Zürcher Haftanstalten oder ausserkantonale im geschlossenen oder im offenen Strafvollzug hätten befinden müssen (bitte in Tabellenform, getrennt auflisten), befanden sich am 31. Dezember 2015 und derzeit (11. Juli 2016) «auf Kurve». Wie lange waren/sind diese Personen «überfällig». Bei wie vielen Häftlingen, welche über einen Tag flüchtig waren, wurde eine Öffentliche Fahndung eingeleitet? In wie vielen Fällen wurde eine internationale Fahndung eingeleitet? Wer hat diese Fahndungen eingeleitet oder hätte sie einzuleiten gehabt?
3. Was sind die genauen Aufgaben des Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordats? Über welche Gremien verfügt es? Haben diese Gremien Weisungs- oder Leitlinienbefugnis? Was für Leitlinien hat das Konkordat und dessen Gremien erlassen und wie lauten diese? Basierend auf welchen Rechtsgrundlagen operiert das Konkordat? Wer vertritt den Kanton Zürich auf Regierungsebene im Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat und welche Personen sind durch kantonale Stellen in weitere Gremien des Konkordats delegiert? Was hat das Konkordat, seine Mitarbeiter und die Mitarbeit in den verschiedenen Gremien des Konkordates (Summe Vollkostenrechnung) den Kanton Zürich im Jahr 2015 gekostet? Auf welchen Betrag beläuft sich das Gesamtbudget des Konkordats für das Jahr 2016?
4. Besteht aufgrund der geschilderten, massiven Defizite aus Sicht der Justiz- und der Sicherheitsdirektion Handlungsbedarf betreffend den Leitlinien- und Weisungsbefugnissen des Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordats sowie deren Umsetzung beim Straf- und Massnahmenvollzug im Kanton Zürich?
5. Unterzieht der Regierungsrat die Arbeit der psychiatrischen Forensik und des Psychiatrisch Psychologischen Dienstes des Amtes für Justizvollzug aufgrund offensichtlicher «Fehleinschätzungen» (Aussagen

- von Herrn Thomas Manhart, Leiter Amt für Justizvollzug) einer grundlegenden Überprüfung und hat der Regierungsrat Sofortmassnahmen dazu eingeleitet?
6. Hat die Justizdirektion Sofortmassnahmen betreffend der Gewährung von Hafturlauben verfügt und unterzieht der Regierungsrat den überaus lasche Straf- und Massnahmenvollzug im Kanton Zürich einer generellen Überprüfung? Wenn ja, wann und durch wen, wenn nein, warum nicht?
7. Hat der Regierungsrat aufgrund der geschilderten Defizite personelle und organisatorische Konsequenzen gezogen oder wird er diese noch ziehen? Wenn ja, welche und welche Stellen betreffend?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Hans-Peter Amrein, Küsnacht, und Jürg Trachsel, Richterswil, wird wie folgt beantwortet:

Die Interpellanten bezeichnen die Entscheidung des Obergerichts, beim flüchtigen Häftling von der Anordnung einer Massnahme für junge Erwachsene im Sinne von Art. 61 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) abgesehen und stattdessen eine 5½-jährige Haftstrafe und eine ambulante Behandlung nach Art. 63 StGB angeordnet zu haben, als «fatal». Hierzu ist festzuhalten, dass es grundsätzlich nicht die Sache des Regierungsrates ist, Obergerichtsurteile zu kommentieren. Auf der Ebene der Tatsachen kann Folgendes festgestellt werden: Die Dauer einer Massnahme ist nach Art. 61 StGB auf vier Jahre beschränkt. Ziel und Zweck dieser Massnahme ist es, dem Verurteilten die Fähigkeiten zu vermitteln, selbstverantwortlich und straffrei zu leben, wobei namentlich seine berufliche Aus- und Weiterbildung zu fördern ist. Demgemäss ist diese Massnahme grundsätzlich als offener Vollzug ausgestaltet. Der Massnahmenvollzug ist mit stetigen Vollzugslockerungen verbunden, um Räume für soziale, an der Lebenswelt orientierte Übungsfelder zu schaffen. Die vom Obergericht angeordnete Freiheitsstrafe und ambulante Massnahme ist im geschlossenen Vollzug durchzuführen. Die ambulante Massnahme erwies sich bis zur Flucht nicht als «ungenügend» oder «undurchführbar». Es lässt sich kein Zusammenhang zur gerichtlich angeordneten Sanktion und dem Urlaubsmissbrauch herstellen.

Schliesslich ist festzuhalten, dass das im Nachgang zum Tötungsdelikt im Zürcher Seefeld eröffnete Strafverfahren noch hängig ist. Desgleichen läuft auch noch die Fahndung nach dem am 23. Juni 2016 nach dem Hafturlaub nicht in die Justizvollzugsanstalt (JVA) Pöschwies zurückgekehrten T.K. Bei dieser Sachlage sind der Auskunftserteilung gegenüber der Öffentlichkeit von vornherein enge Grenzen gesetzt.

Zu Frage 1:

Das Vorgehen bei Fluchten oder Nichtrückkehr von Gefangenen ist sowohl in den Vollzugseinrichtungen als auch bei den Bewährungs- und Vollzugsdiensten des Amtes für Justizvollzug einlässlich geregelt. Das Amt arbeitet dabei eng mit der Kantonspolizei zusammen.

Vorgehen in den Vollzugseinrichtungen

Kehren Gefangene nicht zum vereinbarten Zeitpunkt in die Vollzugseinrichtung zurück, wird in Berücksichtigung von möglichen äusseren Einflüssen (wie z. B. Zugverspätungen) nach einer Wartefrist von rund einer Stunde seitens der Vollzugseinrichtung die polizeiliche Ausschreibung zur Fahndung veranlasst, sofern sich keine Hinweise bezüglich des tatsächlichen Verbleibs des Gefangenen ergeben (wie z. B. Verkehrsunfall oder Spitaleinweisung). Bei Bedarf bzw. sofern vorhanden werden der Polizei Angaben über den möglichen Verbleib des Gefangenen gemacht. Darüber hinaus wird gemäss einer Weisung der Amtsleitung des Amtes für Justizvollzug sowohl die einweisende Behörde als auch die Amtsleitung über die Nichtrückkehr oder Flucht eines Gefangenen orientiert. Damit diese Schritte unverzüglich eingeleitet werden können, stehen entsprechende Formulare zur Verfügung.

Vorgehen bei den Bewährungs- und Vollzugsdiensten (BVD)

Das Vorgehen der BVD bei Fluchten oder Nichtrückkehr von Eingewiesenen ist in Prozessbeschrieben anhand von Flussdiagrammen genau geregelt. Im Falle einer von der Vollzugseinrichtung gemeldeten Flucht oder Nichtrückkehr in die Vollzugseinrichtung prüfen die BVD, ob der Fall in den Geltungsbereich des Gewaltschutzes der Kantonspolizei Zürich (PA-GS) fällt. Diesfalls erfolgt eine Kontaktaufnahme mit der PA-GS, worin der Fall geschildert und das weitere Vorgehen besprochen wird. Bei Bedarf werden sachdienliche Vollzugsakten (Urteil, Gutachten, Vollzugsbericht, Therapiebericht, Risikoabklärung, Stammdatenblatt) der PA-GS übermittelt und je nach Lage eine bereichsübergreifende Koordinationssitzung organisiert. Das diesbezügliche Vorgehen ist in einem Merkblatt bezüglich der Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei Zürich und den Bewährungs- und Vollzugsdiensten betreffend Personen mit Risikopotenzial vom 1. November 2014 (geltende Fassung vom 1. August 2015) einlässlich geregelt. Alsdann nehmen die BVD Rücksprache mit der Vollzugsinstitution auf zwecks Klärung, ob eine Rückführung in die Institution nach Verhaftung möglich bzw. sinnvoll erscheint. Diese Frage stellt sich vor allem bei offenen Anstalten oder im Massnahmenvollzug. Sollte eine Rückführung nicht angezeigt sein, ergeht umgehend ein Auftrag zur Ausschreibung zur Verhaftung (Fahndungsauftrag) durch die BVD an die Kantonspolizei. Vorgaben bestehen weiter bei Flüchtigen, die bereits

gestützt auf Art. 15 Abs. 1 Bst. k des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361) wegen eines Deliktes nach Art. 64 StGB (Delikte, bei denen eine Verwahrung verhängt werden kann) im RIPOL ausgeschrieben sind. Schliesslich prüfen die BVD anhand einer Checkliste des Bundesamtes für Justiz, Sektion Auslieferungen, ob die Voraussetzungen für eine internationale Ausschreibung zur Verhaftung gegeben sind.

Vorgehen im Fall von T. K.

Nachdem die Verantwortlichen der JVA Pöschwies die Kantonspolizei informiert hatten, dass T. K. nach einem unbegleiteten Hafturlaub nicht in diese zurückgekehrt war bzw. der Kantonspolizei einen Auftrag zur Ausschreibung erteilt hatten, wurde die genannte Person sofort im nationalen Fahndungssystem RIPOL ausgeschrieben. Die Fahndung wurde bereits eine halbe Stunde nach der Nicht-Rückkehr von T. K. am 23. Juni 2016 ausgelöst.

Bis zu jenem Zeitpunkt, in welchem ein möglicher Zusammenhang zwischen dem Flüchtigen und dem Tötungsdelikt im Seefeld erkennbar war, mussten und durften das Amt für Justizvollzug und die Kantonspolizei lediglich von einer Nichtrückkehr des Betreffenden aus dem Urlaub ausgehen. Es musste demnach nicht schon beim erstmaligen Antrag auf polizeiliche Ausschreibung seitens der JVA Pöschwies von einer besonderen Gefährlichkeit des nicht aus dem Urlaub zurückgekehrten Gefangenen ausgegangen werden, ansonsten der betreffende Urlaub gar nicht erst gewährt worden wäre. Der Praxis entsprechend, wurde in engem Zusammenwirken zwischen der Kantonspolizei und dem Amt für Justizvollzug die öffentliche Fahndung denn auch erst dann in die Wege geleitet, als sich ein möglicher Zusammenhang mit dem Tötungsdelikt im Seefeld ergab. Die BVD haben der Fahndungsabteilung der Kantonspolizei alle wesentlichen Informationen über die Person des Flüchtigen, dessen Bezugspersonen sowie auch über mögliche Aufenthaltsorte erteilt. Sowohl die Kantonspolizei wie auch das Amt für Justizvollzug haben sich an die Vorgaben gehalten und richtig gehandelt.

Zum thematisierten nicht ausgestrahlten Fernsehinterview mit einem Sprecher der Kantonspolizei Zürich ist Folgendes festzuhalten: Der angesprochene Beitrag wurde auf Anfrage eines Journalisten des Lokalfernsehsenders TeleZüri und gestützt auf ein bestimmtes, vorgängig vereinbartes Sendekonzept aufgezeichnet. Da das Sendekonzept aber nachträglich wesentlich abgeändert wurde, ohne dass eine entsprechende Information der Kantonspolizei erfolgte, wurde das Interview zurückgezogen.

Zu Frage 2:

Von den zu einer Freiheitsstrafe verurteilten Personen, deren Strafe durch das Amt für Justizvollzug vollzogen wird, sind ab Beobachtungszeitraum von 1995 bis 31. Dezember 2015 bzw. bis 11. Juli 2016 gesamt-
haft 111 bzw. 114 Fälle als abgängig und nicht zurückgekehrt verzeich-
net, wobei es sich grossmehrheitlich um Personen mit kurzen oder kür-
zeren Freiheitsstrafen im offenen Vollzug handelt. Die Entweichungen
erfolgten aus einer Zürcher oder ausserkantonalen Justizvollzugsein-
richtung, bzw. es handelte sich um Nichtrückkehrer aus Ausgängen oder
Hafturlauben und deren Aufenthaltsort war an den Stichtagen unbe-
kannt sowie die (Rest-)Strafen noch nicht verjährt. Aus geschlossenem
Regime fanden sämtliche Entweichungen – ausser bei einer Flucht aus
einem Gefängnis im Jahr 1995 – während einer Vollzuglockerung statt
(Urlaub, Ausgang). Im gleichen Zeitraum wurden Tausende von Vollzugs-
lockerungen korrekt absolviert. So wurden alleine in den letzten fünf
Jahren aus den geschlossenen Justizvollzugseinrichtungen des Kantons
Zürich gesamthaft 2484 Urlaube und Ausgänge gewährt. In 98,7% die-
ser Fälle kehrten die Personen pünktlich in die Vollzugseinrichtung zu-
rück. Vollzugslockerungen werden grundsätzlich nicht gewährt, wenn eine
Person als gefährlich, flucht- und/oder rückfallgefährdet eingeschätzt
wird.

Anzahl beim Amt für Justizvollzug administrierte, abgängige Personen aus Freiheitsstrafen per Stichtatum 31.12.2015 und 11.07.2016 nach Ort, Regime und Ausschreibungsart (ab 1995)							
Stichdatum	Ort		Regime		Ausschreibungsart		Total
	ZH	nicht ZH	offen	geschlossen	Schweiz	international	
per 31.12.2015	72	39	105	6	101	10	111
per 11.07.2016	74	40	106	8	102	12	114

Von den per 31. Dezember 2015 abgängigen Personen waren bis zum
11. Juli 2016 vier Personen zurückgekehrt oder verhaftet worden. Im glei-
chen Zeitraum ereigneten sich sieben neue Abgänge. Der jüngste datiert
vom 1. Juli 2016 aus offenem Regime. Die durchschnittliche Abwesen-
heitsdauer aller am 11. Juli 2016 als abgängig verzeichneten Fälle betrug
3234 Tage, wobei die Zählung ab dem Tag der Entweichung beginnt und
am Stichtag vom 11. Juli 2016 endet. Diese hohe Durchschnittszahl er-
gibt sich aus dem langen Beobachtungszeitraum seit 1995.

Anzahl der vom Amt für Justizvollzug Zürich eingewiesenen, abgängigen Personen aus Freiheitsstrafen per Stichtatum 11.07.2016 nach Jahr, Regime und durchschnittlicher Abwesenheitsdauer (ab 1995)			
Jahr	Regime		Abwesenheitsdauer (Mittelwert pro Jahr bzw. Periode)
	offen	geschlossen	
1995		2	7709
1997	3		6950
1998	1		6679
1999	2	1	6110
2000	1		5707
2001	4		5480
2002	5	1	5086
2003	4		4747
2004	12		4335
2005	11		4003
2006	8		3655
2007	10		3254
2008	6		2920
2009	7	1	2583
2010	6		2134
2011	2		1699
2012	3		1457
2013	7		1131
2014	4		680
2015	5	1	432
2016	5	2	61
Total 1995–2016	106	8	3234

In diesen Fallzahlen nicht enthalten sind Entweichungen von Personen aus einer Ersatzfreiheitsstrafe (wurden wegen der kurzen Dauer der Strafe bisher nicht erhoben) oder einer stationären Massnahme, die aber allesamt ebenfalls zur Fahndung ausgeschrieben werden. Die Ersatzfreiheitsstrafen werden in aller Regel in einem offenen Regime vollzogen und das Strafmass beträgt in den meisten Fällen (2015: 80%) weniger als einen Monat. Stationäre Massnahmen werden in Kliniken oder Massnahmenvollzugsinstitutionen vollzogen, sind also keine Haftanstalten und von der Fragestellung der Interpellation nicht erfasst. Gleichwohl kann auf die diesbezügliche Situation im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) hingewiesen werden: Per 31. Dezember 2015 waren aus dem MZU gesamthaft drei Personen als abgänglich verzeichnet, wobei alle drei nach wenigen Tagen wieder selbstständig zurückkehrten. Per 11. Juli 2016 betrug die Zahl der abgängigen Personen fünf, wovon bis Ende August 2016 drei wieder verhaftet wurden und eine freiwillig zurückkehrte. Zur Zuständigkeitsfrage betreffend die Einleitung der Fahndung ist auf die Beantwortung der Frage 1 zu verweisen.

Zu Frage 3:

Rechtsgrundlagen

Gemäss Art. 3 und Art. 123 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) fällt die Durchführung des Straf- und Massnahmenvollzugs in den Aufgabenbereich der Kantone. Sie haben die von ihren Strafgerichten aufgrund des StGB ausgefallten Urteile zu vollziehen (Art. 372 Abs. 1 StGB) und die dafür erforderlichen Anstalten und Massnahmenvollzugseinrichtungen zu errichten und zu betreiben (Art. 377 StGB). In Art. 378 StGB wird den Kantonen die Befugnis eingeräumt, über die gemeinsame Errichtung und den gemeinsamen Betrieb von Anstalten und Einrichtungen Vereinbarungen zu treffen oder sich das Mitbenutzungsrecht an Anstalten und Einrichtungen anderer Kantone sichern zu können. Die Kantone haben sich zu drei regionalen Vollzugskonkordaten zusammengeschlossen. Dabei handelt es sich um interkantonale Vertragswerke, die eine Lücke zwischen der Gesetzgebung des Bundes und jener der Kantone schliessen und eine Rechtsvereinheitlichung mittels verbindlicher Richtlinien, Normen und Empfehlungen anstreben. Der Kanton Zürich gehört dem Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 29. Oktober 2004 an (Beschluss des Regierungsrates vom 13. Dezember 2006; LS 334; nachfolgend Konkordat). Die Rechtsgrundlage für den Beitritt findet sich in § 32 des Straf- und Justizvollzugsgesetzes (StJVVG; LS 331).

Aufgaben und Organisation des Konkordats

Das Konkordat regelt die Aufteilung der Aufgaben unter den beteiligten Kantonen bei der Planung, beim Bau und beim Betrieb der Vollzugseinrichtungen sowie die interne Organisation des Konkordats mit den verschiedenen Gremien, schafft die Rahmenbedingungen, um einen grundrechtskonformen, wirksamen und kostengünstigen Vollzug zu ermöglichen und versucht, den Vollzug durch gemeinsame Richtlinien zu vereinheitlichen, damit die Vollzugsziele bestmöglich erreicht werden können. Kernpunkt der Vereinbarung ist die Aufteilung der Vollzugsaufgaben unter den Konkordatskantonen. Die Konkordatsanstalten werden namentlich aufgelistet und der jeweilige Standortkanton verpflichtet sich, die genannte Anstalt bereitzustellen und zu betreiben sowie Verurteilte aus den Konkordatskantonen im Rahmen der Aufnahmefähigkeit der Anstalt zu übernehmen. Neben diesen ausdrücklich genannten Anstalten kann die Strafvollzugskommission auf Antrag des Standortkantons weiteren Vollzugseinrichtungen gemeinsame Vollzugsaufgaben übertragen, wenn sie die Vorgaben des Konkordats einhalten und bereit sind, den Konkordatskantonen ihre Vollzugsplätze zur Verfügung zu stellen. Im Weiteren werden die wichtigsten Bestimmungen über die

Durchführung des Sanktionenvollzugs, die Zuständigkeiten und die Kostenregelungen in Berücksichtigung der Anforderungen des StGB zusammengefasst. Die Organisation und die Aufgaben im Einzelnen können dem Konkordat entnommen werden.

Zürcher Vertretungen im Konkordat

Gremium	Zürcher Vertretung
Strafvollzugskommission	Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern
Zentralstelle	Vorsitzende der FKE, der FKE, der FKB und der FKL sowie der Konkordatssekretär
Sekretariat	Leiter des Rechtsdienstes des Amtes für Justizvollzug
Fachkonferenz der Anstaltsleiter (FKA)	Direktor der JVA Pöschwies, Direktor des MZU, Direktor der Untersuchungsgefängnisse Zürich (UGZ), Direktor der Vollzugseinrichtungen Zürich (VEZ)
Fachkonferenz der Einweisungs- und Vollzugsbehörden (FKE)	Leiter und drei Bereichsleiter der BVD
Fachkonferenz der Bewährungshilfe (FKB)	Leiter und ein Bereichsleiter der BVD
Fachkonferenz der Leitenden Justizvollzug (FKL; ab 2017)	Chef des Amtes für Justizvollzug
Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit (FAKO)	eine ehemalige leitende Staatsanwältin (als Präsidentin), eine leitende Staatsanwältin, ein Psychiater, ein Gefängnisleiter sowie ein vormaliger Gefängnisleiter (heute Mitarbeiter des Stabsdienstes der Amtsleitung des Amtes für Justizvollzug) Das Sekretariat der FAKO ist mit 175 Stellenprozenten administrativ beim Zürcher Amt für Justizvollzug angesiedelt und wird von drei juristischen Sekretärinnen teilweise im Teilzeitpensum geführt.

Eine Vollkostenrechnung für das gesamte Konkordat lässt sich wegen der kantonsübergreifenden Organisationsform unter der Beteiligung von acht Kantonen nur sehr schwer erstellen. In Berücksichtigung der für die einzelnen Konferenzen aufzuwendenden Personenstunden der den Kanton Zürich vertretenden Mitglieder ergibt sich ein geschätzter jährlicher Aufwand in Zusammenhang mit dem Ostschweizer Konkordat von rund Fr. 300 000 bis Fr. 400 000. Hierin sind auch die Spesenentschädigungen für die Zürcher Mitglieder der Fachkommission enthalten, die sich auf jährlich rund Fr. 30 000 belaufen. Dem stehen Einnahmen von rund Fr. 220 000 pro Jahr aus dem von den Kantonen zuhanden der Fachkommission zu entrichtenden Sockelbetrag einerseits sowie durch die Erhebung von Gebühren für die Stellungnahmen der Fachkommission andererseits gegenüber. Diese Einnahmen der Fachkommission wer-

den jeweils dem Kanton Zürich als Entschädigung für die Führung des Fachkommissionssekretariates überwiesen, wobei hierunter auch die Beiträge bzw. Gebühren fallen, die das Amt für Justizvollzug selber zu entrichten hat.

Das Ostschweizer Konkordat verfügt also nicht über ein konsolidiertes Budget. Das jährliche formale Budget des Ostschweizer Konkordats beträgt Fr. 45 000 und wird von den Konkordatskantonen – bei einem Sockelbeitrag von Fr. 2500 pro Kanton – im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen getragen. Der Kanton Zürich wird für die Leistungen des Konkordatssekretärs hieraus jährlich mit Fr. 24 000 entschädigt (bei einer Eigenleistung des Kantons Zürich von jährlich rund Fr. 16 000 an das Konkordat).

Erlasse des Konkordats

Das Ostschweizer Konkordat ist kein unmittelbar rechtsetzendes Konkordat. Die Strafvollzugskommission kann gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. c des Konkordats indessen Richtlinien zur Zusammenarbeit im Vollzugsbereich und zur Ausgestaltung des Vollzugs erlassen. Die Richtlinien können mit Zustimmung aller Beteiligten als verbindlich erklärt werden. Diese Richtlinien werden indessen erst dann im jeweiligen Konkordatskanton rechtswirksam, wenn eine kantonale Bestimmung diese Richtlinien für anwendbar erklärt bzw. auf diese verweist, was in aller Regel in einer Verordnung oder Hausordnung geschieht. Daneben kann sie im Hinblick auf eine Vereinheitlichung der Vollzugspraxis in den Konkordatskantonen Empfehlungen und Merkblätter erlassen. Die einzelnen Richtlinien und Empfehlungen finden sich auf der Internetseite des Ostschweizer Konkordats.

Zu Frage 4:

Zunächst ist anzumerken, dass aus der Fragestellung weder klar ist, was mit den behaupteten «massiven Defiziten» konkret gemeint ist, noch, woraus sie sich ableiten lassen.

Was die Modalitäten der Urlaubsgewährung angeht, so hat das Ostschweizer Konkordat dazu Richtlinien erlassen, welche die Zuständigkeiten, das Verfahren, die Voraussetzungen sowie namentlich auch Zeitpunkt und Dauer der Urlaube einlässlich und für alle Konkordatskantone verbindlich regeln. Die Richtlinien stehen im Einklang mit dem von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) am 29. März 2012 verabschiedeten Merkblatt zu den Vollzugsöffnungen im Straf- und Massnahmenvollzug. Die Richtlinien gelangen aufgrund der Verweisung in § 61 der Justizvollzugsverordnung (JVV, LS 331.1) im Kanton Zürich zur Anwendung. Im Fall T. K. wurden sämtliche Vorgaben der Richtlinien und des Merkblatts der

KKJPD eingehalten. Hinzuweisen ist insbesondere auf Ziff. 4.2 der Richtlinien, wonach Ausgang und Urlaub in der Regel unbegleitet erfolgen (so auch Ziff. 2.2 Abs. 2 des Merkblattes der KKJPD). Die Bewilligungsbehörde kann in Absprache mit der Vollzugseinrichtung eine Begleitung der eingewiesenen Person anordnen, wenn dies notwendig erscheint, um den geregelten Ablauf der Vollzugsöffnung sicherzustellen; die Begleitperson sorgt in erster Linie für die Einhaltung des Ausgangs- bzw. Urlaubsprogramms. Vorliegend erfolgten die ersten beiden Urlaube in Begleitung von Anstaltspersonal, um Erkenntnisse über die Absprache- und Vertragsfähigkeit des Gefangenen zu gewinnen. Dass Gefangene im Hafturlaub in seltenen Fällen nicht zurückkehren, liegt in der Natur der von den Vollzugsbehörden aufgrund des StGB anzustellenden Flucht- und Gefährlichkeitsprognosen, bei denen selbstredend nie eine hundertprozentige Sicherheit gegeben ist. Menschliches Verhalten lässt sich bekanntlich nicht mit absoluter Sicherheit vorhersagen. Vor diesem Hintergrund lässt sich aus diesem Einzelfall jedenfalls kein Bedarf für eine Anpassung der konkordatlichen Richtlinien erkennen.

Was die Abläufe und Zuständigkeiten im Bereich der polizeilichen Fandung sowie das Zusammenspiel von Justizvollzug und Polizei angeht, ist auf die Ausführungen zu Frage 1 zu verweisen. Es lässt sich kein notwendiger Regelungsbedarf auf konkordatlicher Ebene erkennen.

Zu Frage 5:

Der PPD Zürich führt deliktorientierte Therapien bei über 200 Gewalt- und Sexualstraftätern durch. Die Wirksamkeit dieser Therapien wird regelmässig ausgewertet. Die angewandten Therapiemethoden gelten als die wirksamsten Eingriffsformen zur Senkung des Rückfallrisikos von Gewalt- und Sexualstraftätern. Die Grundlage für jeden Eingriff ist die zuverlässige Einschätzung des Rückfallrisikos. Dabei wird eingeschätzt, welche Umstände für das Rückfallrisiko bedeutsam sind und wie hoch das Rückfallrisiko ausfällt. Die Therapie setzt dann genau an den als risikorelevant eingestuften Umständen an, indem konkrete Schritte zur Verhaltensänderung eingeleitet werden. Die richtige Einstufung des Rückfallrisikos wird in aufwendigen Verfahren sichergestellt. Genauso wird mit ausgefeilten Kontrollmethoden die zweckmässige Durchführung der Therapie sichergestellt. Diese Vorgehensweise wurde gemäss der Qualitätsnorm ISO 9001 zertifiziert.

Die Gewährung von Vollzugslockerungen erfolgt gestützt auf zwei Risikoeinschätzungen: die langfristige Entlassungsprognose und kurzfristige Lockerungsprognose. Im vorliegenden Fall lag zwar eine ungünstige langfristige Prognose, wohl aber eine günstige kurzfristige Risikobeurteilung im Zusammenhang mit Beziehungsurlauben vor. Vor

dem Hintergrund der Bedeutung von Beziehungsurlauben für den Resozialisierungsprozess wurden diese im Rahmen einer gemeinsamen Einschätzung von JVA Pöschwies, BVD sowie PPD gewährt. Diese Vorgehensweise hat sich in den letzten zehn Jahren bewährt und dazu geführt, dass der Justizvollzug Zürich insgesamt eine im internationalen Vergleich ausgewiesene tiefe Rückfallrate ausweist. Im konkreten Fall gibt es jedenfalls keinerlei Hinweise dafür, dass das Rückfallrisiko unterschätzt oder die Therapiefortschritte falsch ausgelegt worden sind. Es gibt ferner keine Anhaltspunkte dafür, dass Vorgaben nicht eingehalten oder Standards verletzt worden sind.

Zu Frage 6:

Ein Anspruch auf Hafturlaub ergibt sich aus Art. 84 Abs. 6 StGB. Urlaube sind Teil des ebenfalls im Bundesrecht (Art. 75a Abs. 2 StGB) ausdrücklich verankerten Stufenvollzugs, der die Vorbereitung des Gefangenen auf das Leben in Freiheit zum Ziel hat. Aus diesem Grund handelt es sich bei Hafturlauben und auch bei den weiteren Vollzugsöffnungen wie beispielsweise der Versetzung in den offenen Vollzug nicht um eine Rechtswohltat zugunsten des Gefangenen, sondern um gesetzlich klar umschriebene Bewährungsfelder ausserhalb der Vollzugseinrichtung im Hinblick auf die (bedingte) Entlassung in Freiheit. Das Amt für Justizvollzug hat sich als Justizbehörde an diese gesetzlichen Vorgaben zu halten und den Strafvollzug nach dem auf Wiedereingliederung gründenden Konzept des StGB auszugestalten.

Der Zürcher Justizvollzug hat im Rahmen des vom Bundesamt für Justiz unterstützten Modellversuches des Risikoorientierten Sanktionenvollzuges (ROS) ein Fall- und Qualitätsmanagement-System entwickelt, das im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat sowie im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz sowie in einzelnen Kantonen des Concordat Latin eingeführt worden ist bzw. wird. Das Augenmerk ist dabei neben dem Resozialisierungsauftrag insbesondere auch auf Vollzugslockerungen ausgerichtet. Der in der Interpellation nicht weiter erläuterte Vorwurf des «überaus laschen Strafvollzugs im Kanton Zürich» wird entschieden zurückgewiesen. Im Rahmen des erwähnten Qualitätsmanagement-Systems werden die bestehenden Abläufe laufend überprüft und nötigenfalls verbessert. Dabei darf aber nie vergessen werden: Auch wenn die Rückfallquote tief ist, sie ist nicht null. Es kann keine Nullrisikogarantie geben. Hierbei gilt es anzumerken, dass in den Einrichtungen des Zürcher Justizvollzugs die «Erfolgsquote» aller gewährten Urlaube und Ausgänge aus dem geschlossenen Vollzug im Jahre 2015 (total 545) bei 98,5% lag, wobei hierin auch noch die Mehrheit derjenigen enthalten ist, die lediglich verspätet aus dem Urlaub zurückgekehrt sind.

Zu Frage 7:

Die Interpellanten haben im Zusammenhang mit der Veröffentlichung dieses Vorstosses die Arbeit der Angestellten des Justizvollzugs als grundsätzlich gut bewertet. Sie kritisieren aber die politische Führung und die Leitung des Amtes für Justizvollzug. Diese leisten aber einen massgeblichen Beitrag dazu, dass der Justizvollzug im Kanton gut aufgestellt ist und wertvolle Arbeit leistet. Weder der Regierungsrat noch die Direktion der Justiz und des Innern sehen sich nach diesen Ausführungen veranlasst, personelle und/oder organisatorische Konsequenzen zu ziehen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli